

การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ
ระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน



นายศิปดี นพประเสริฐ

ศูนย์วิทยพัทยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAILAND'S PRACTICES TOWARD HUMAN TRAFFICKING OF TRANSNATIONAL
LABORS UNDER THE BILATERAL MEMORANDA OF UNDERSTANDING
BETWEEN THAILAND AND ITS NEIGHBORING COUNTRIES



Mr. Sibordee Nopprasert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ
ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทย
และประเทศเพื่อนบ้าน

โดย

นายศิปดี นพประเสริฐ

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระ สมบูรณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาดา ทวีสิทธิ์)

ศูนย์วิจัยทรัพยากรบุคคล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คิบดี นพประเสริฐ : การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน (THAILAND'S PRACTICES TOWARD HUMAN TRAFFICKING OF TRANSNATIONAL LABORS UNDER THE BILATERAL MEMORANDA OF UNDERSTANDING BETWEEN THAILAND AND ITS NEIGHBORING COUNTRIES) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ. สุรัตน์ โหราชัยกุล, 691 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการนำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับทั้งสามประเทศไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยผู้วิจัยได้นำแนวความคิดเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชนมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์อีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีความร่วมมือในทางปฏิบัติกับประเทศเพื่อนบ้านโดยมีการดำเนินการที่เป็นไปตามข้อกำหนดส่วนใหญ่ที่ได้ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจ โดยที่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทางปฏิบัตินั้นจะอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการ 4Ps ได้แก่ การดำเนินการด้านนโยบาย (Policy) การปกป้องคุ้มครอง (Protection) การป้องกัน (Prevention) และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (Prosecution) และการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการ 3Rs อันประกอบไปด้วยการบำบัดฟื้นฟูผู้เสียหาย (Recovery) การส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Repatriation) และการส่งเสียกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) อีกด้วย นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและมีความเหมาะสม รวมทั้งยังเคารพในสิทธิมนุษยชนของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วยนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับเรื่องของความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งยังขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ หรือรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดด้านแรงงานของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการหรือไม่อีกด้วย

ภาควิชา... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่อนิสิต... คิบดี นพประเสริฐ
 สาขาวิชา... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก... สุรัตน์ โหราชัยกุล
 ปีการศึกษา... 2552

4981147924 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS : THAILAND/ TRANSNATIONAL LABORS/ HUMAN TRAFFICKING

SIBORDEE NOPPRASERT: THAILAND'S PRACTICES TOWARD HUMAN TRAFFICKING OF TRANSNATIONAL LABORS UNDER THE BILATERAL MEMORANDA OF UNDERSTANDING BETWEEN THAILAND AND ITS NEIGHBORING COUNTRIES. THESIS ADVISOR : ASST.PROF. SURAT HORACHAIKUL, 691 pp.

This Thesis focuses on Thailand's implementation about the problem of human trafficking in transnational laborers. The objective is to study Thailand's implementation about the human trafficking problem under the Memorandum of Understanding (MOU) in cooperation to combat trafficking in persons and in cooperation in the employment of workers between Thailand and neighboring countries: Myanmar, Cambodia and Lao PDR. It employs is the concept of the rights – based approach as conceptual framework.

The results of the research study reveals that Thailand has provided full cooperation with its neighboring countries towards human trafficking of transnational laborers under the bilateral memoranda of understanding between Thailand and its neighboring countries. The cooperation has been monitored strictly and effectively under the bilateral memoranda. The research study offers that the solution to human trafficking must be combined addressing both 4Ps, which respectively are Policy, Protection, Prevention and Prosecution, and 3Rs which contain Recovery, Repatriation and Reintegration. Moreover, the research findings also reveals that relevant officials' standard performance, which is another significant factor in resolving the transnational problem of human trafficking, is based on their acknowledgement and understanding of the scope of work and their concern about the human rights. Their compliance of trafficking recruitment agencies and their advantages are involved with the context as well.

Department : International Relations.....

Student's Signature Sibordee Nopprasert

Field of Study : International Relations.....

Advisor's Signature Surat Horachai

Academic Year : 2009.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยความสามารถจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรัตน์ โหระชัยกุล ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด รวมทั้งคำแนะนำจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ ประธานกรรมการสอบ รวมไปถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาดา ทวีสิทธิ์ แห่งสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาร่วมเป็นกรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ รวมทั้งการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ ซึ่งข้อมูลและคำแนะนำของท่านนั้นมีประโยชน์ในการเขียนและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่จากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์จนครบถ้วนสมบูรณ์ ได้แก่ คุณปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์ เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา และคุณวราพร นัยสงวนศรี ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ แห่งองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ดร.รัชดา ไชยคุปต์ ผู้ประสานงานโครงการประจำประเทศไทย แห่งโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ำมนุษย์ประจำประเทศไทย (UNIAP) คุณมนตรีพิทย์ กิจยิ่งโสภณ ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำหญิงและเด็ก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พันตำรวจโทไกร สอนสี แห่งกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี (ปดส.) คุณสมาน เหล่าดำรงชัย นักวิจัยแห่งศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณเอกลักษณ์ หลุ่มชมแข หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ำมนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา คุณดาราราย รักษาสิริพงษ์ เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง และคุณธนู เอกโชติอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ

สุดท้ายนี้ ต้องขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญาโทสาขาเดียวกันอีกสี่คน คือ คุณอักษรภาค ชัยปะละ คุณวิลาสินี พิบูลย์เศรษฐ์ คุณวีระพงษ์ ปัญญาธนะคุณ และคุณปานภมรสุนทรศรี ที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกันมาในทุกๆ เรื่อง และเป็นกำลังใจแก่กันมาโดยตลอดจนจบการศึกษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	น

บทที่

1. บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สำนวนวรรณกรรม.....	8
1.3 คำถามการวิจัย.....	16
1.4 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	17
1.5 สมมติฐานในการวิจัย.....	17
1.6 ขอบเขตการวิจัย.....	18
1.7 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย.....	20
1.8 วิธีการวิจัย.....	24
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	25
1.10 การนำเสนอวิทยานิพนธ์.....	25
2. สภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย และกฎหมายกับมาตรการที่เกี่ยวข้อง.....	27
2.1 สภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	27
2.1.1 นิยามของคำว่า “การค้ำมนุษย์”.....	30
2.1.2 สาเหตุของการจ้างแรงงานหญิงและเด็กที่นำไปสู่ปัญหาการค้ำมนุษย์ ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ.....	44
2.1.2.1 ปัจจัยด้านความต้องการจ้างแรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก (Demand).....	44

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.1.2.2 ปัจจัยทางด้านความต้องการทำงานของแรงงานต่างด้าว และเด็ก (Supply).....	45
2.1.3 ประเภทของงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าแรงงานข้ามชาติ.....	48
2.1.3.1 การใช้แรงงานเด็กในภาคการผลิตบางประเภท.....	48
2.1.3.2 ธุรกิจบริการ.....	49
2.1.3.3 แรงงานรับใช้ในบ้าน.....	49
2.1.4 สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันเกี่ยวข้องกับ ประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย.....	50
2.1.4.1 ประเทศพม่า.....	53
2.1.4.2 ประเทศลาว.....	58
2.1.4.3 ประเทศกัมพูชา.....	62
2.1.5 ผลกระทบจากการค้าแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย.....	64
2.1.5.1 ด้านสาธารณสุข.....	64
2.1.5.2 ด้านการประกอบอาชีพ.....	64
2.1.5.3 ด้านการศึกษา.....	65
2.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ด้านแรงงาน.....	65
2.2.1 มาตรการในระดับระหว่างประเทศ.....	65
2.2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ.....	65
2.2.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง... 66	66
2.2.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม.....	68
2.2.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.....	69
2.2.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ.... 72	72
2.2.1.6 อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร.....	75

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.1.7 พิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร.....	78
2.2.1.8 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร.....	80
2.2.1.9 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และ ข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วยการห้ามและการ ดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของ การใช้แรงงานเด็ก.....	82
2.2.1.10 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ.....	83
2.2.1.11 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ และอนุสัญญาแห่งองค์การ แรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 105 ว่าด้วย การยกเลิกแรงงานบังคับ.....	83
2.2.1.12 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทน สำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ.....	84
2.2.1.13 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานเหมืองใต้ดิน.....	85
2.2.1.14 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน.....	85

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.1.15 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน.....	86
2.2.1.16 มาตรการในระดับอนุภูมิภาค: บันทึกความเข้าใจว่า ด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง.....	86
2.2.1.17 มาตรการในระดับระหว่างประเทศ: ทวิภาคี.....	87
(1) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	87
(2) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อ ของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	91
(3) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	93
(4) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2545.....	96
(5) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2546.....	98
(6) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2546.....	100

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.2 กฎหมายและมาตรการระดับภายในประเทศ.....	102
2.2.2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	102
2.2.2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546.....	104
2.2.2.3 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.....	107
2.2.2.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.....	108
2.2.2.5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551.....	109
2.2.2.6 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ.....	112
2.2.2.7 บันทึกข้อตกลงระดับภายในประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.....	115
2.3 การปรับตัวของไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา และ/หรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี.....	124
2.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546.....	124
2.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	127
2.3.3 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหา การค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ.....	128
2.3.4 บันทึกข้อตกลงภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.....	130
2.4 สรุป.....	133
3. บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551.....	135
3.1 รูปแบบการค้าแรงงานข้ามชาติที่เป็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทย.....	135
3.2 การค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ.....	138

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.1 การค้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	138
3.2.2 ปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นแรงงาน ผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	140
3.2.3 รูปแบบการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ในการค้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	142
3.2.4 สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	143
3.2.5 การค้าแรงงานต่างด้าวเพื่อมาเป็นขอทานในประเทศไทย.....	144
3.3 ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	145
3.3.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ.....	145
3.3.2 ปัญหาด้านสังคม.....	147
3.3.3 ด้านความมั่นคงของประเทศและด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	147
3.4 ความเป็นมาของการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย : ก่อน พ.ศ. 2544.....	148
3.5 การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย : ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา.....	150
3.6 นโยบายและการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐของไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าว: พ.ศ. 2545 – 2551.....	155
3.6.1 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2545.....	158
3.6.1.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2545.....	158
3.6.1.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2545.....	159

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6.2 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข	
ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2546.....	178
3.6.2.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2546.....	178
3.6.2.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง	
ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ	
พ.ศ. 2546.....	181
3.6.3 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข	
ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2547.....	202
3.6.3.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547.....	202
3.6.3.2. การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง	
ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ	
พ.ศ. 2547.....	207
3.6.4 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข	
ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2548.....	221
3.6.4.1. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.....	221
3.6.4.2. การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง	
ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ	
พ.ศ. 2548.....	225
3.6.5 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข	
ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2549.....	246
3.6.5.1. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549.....	246
3.6.5.2. การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง	
ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ	
พ.ศ. 2549.....	250

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6.6 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2550.....	263
3.6.6.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2550.....	263
3.6.6.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2550.....	266
3.6.7 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2551.....	275
3.6.7.1. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551.....	275
3.6.7.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2551.....	278
3.7 สรุป.....	308
4. การปฏิบัติของไทยภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่าง ประเทศไทย – พม่า, ไทย – ลาว, และไทย – กัมพูชา ในประเด็น การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ.....	312
4.1 การดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทวิภาคีระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน.....	313
4.1.1 การดำเนินการด้านนโยบาย (Policy)	313
4.1.1.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อ ของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	313

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.1.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี และเด็ก พ.ศ. 2548.....	314
4.1.1.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	316
4.1.1.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของนโยบาย (Policy).....	322
4.1.2 การดำเนินการด้านการป้องกัน (Prevention)	326
4.1.2.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อ ของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	326
4.1.2.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาล แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่า ด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	327
4.1.2.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือ ต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	329
4.1.2.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง สามประเทศ ในเรื่องของการดำเนินการป้องกัน (Prevention).....	330
4.1.3 การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด (Prosecution).....	331

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.3.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือ ทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	331
4.1.3.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี และเด็ก พ.ศ. 2548.....	334
4.1.3.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	341
4.1.3.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิด.....	343
4.1.4 การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection).....	357
4.1.4.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็ก และหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	357
4.1.4.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ สตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	367
4.1.4.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือ ต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	377

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.4.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครอง เหยื่อจากการค้ามนุษย์.....	384
4.1.5 การบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (Recovery).....	410
4.1.5.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อ ของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	410
4.1.5.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	413
4.1.5.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	415
4.1.5.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับในส่วนของการดำเนินการ ด้านการฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์.....	416
4.1.6 การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง (Return/ Repatriation).....	421
4.1.6.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือ ทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	421

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.6.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	429
4.1.6.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	441
4.1.6.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการส่งเหยื่อจากการ ค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศ.....	450
4.1.7 การดำเนินการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration).....	452
4.1.7.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือ เหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	452
4.1.7.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี และเด็ก พ.ศ. 2548.....	457
4.1.7.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือ ต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	468
4.1.7.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการดำเนินการ เรื่องการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคม.....	472

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.8 ความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้ กรอบบันทึกความเข้าใจ.....	474
4.1.8.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือ เหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	474
4.1.8.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	479
4.1.8.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้า มนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	487
4.1.8.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจ ทั้งสามฉบับ ในเรื่องของความก้าวหน้าในการดำเนินการ.....	491
4.1.9 อุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้กรอบ บันทึกความเข้าใจ.....	493
4.1.9.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคี ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือ เหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.....	493
4.1.9.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ สตรีและเด็ก พ.ศ. 2548.....	499

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.9.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552.....	505
4.1.9.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของอุปสรรคในการดำเนินการ.....	512
4.2 การดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทวิภาคี ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ว่าด้วยความ ร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน.....	540
4.2.1 การเดินทางข้ามพรมแดน และการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย.....	543
4.2.2 การนำเข้า และการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย.....	548
4.2.3 กระบวนการเลือกสรรแรงงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ และปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สืบเนื่องมาจากการนำเข้า และการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย.....	550
4.2.4 ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่เปลี่ยนสถานะมาจากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย.....	557
4.2.5 การนำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือ ด้านการจ้างแรงงานไปปฏิบัติ.....	559
4.2.6 อุปสรรคในการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน.....	561
4.2.7 ประเด็นปัญหาเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว.....	565
4.2.8 ประเด็นความขัดแย้งระหว่างแรงงาน นายจ้าง และบริษัทจัดหางาน ในเรื่องเงื่อนไขการจ้างงานและกระบวนการรับเข้าทำงานในเชิงปฏิบัติ.....	571
4.2.9 ประเด็นเรื่องการปกป้องสิทธิของแรงงานต่างด้าว.....	572
4.2.10 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน.....	573

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.11 ปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือ ด้านการจ้างแรงงาน.....	575
4.3 สรุป.....	579
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	583
5.1 บทสรุป:	583
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	610
รายการอ้างอิง.....	615
ภาคผนวก.....	644
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	691

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มาจาก ประเทศคู่ภาคีของไทยในกรอบบันทึกความเข้าใจฯ ที่ถูกตรวจพบโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ค.ศ. 2004 – 2006.....	546
4.2 จำนวนของคนเชื้อชาติต่างๆ จากประเทศคู่ภาคีบันทึกความเข้าใจ ด้านแรงงานของไทยที่เดินทางข้ามพรมแดนผ่านช่องทางปกติ ค.ศ. 2006.....	547
4.3 จำนวนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกจับกุม โดยตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ค.ศ. 2005 – 2006.....	547
4.4 จำนวนของผู้กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ค.ศ. 2005 – 2006.....	548

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำไปสู่การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) โดยนานาชาติได้มุ่งหวังที่จะให้สหประชาชาติ ทำหน้าที่ในการรักษาสันติภาพภายในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเพื่อป้องกันการเกิดสงครามขนาดใหญ่อย่างเช่นที่เคยเกิดมาแล้ว โดยการก่อตั้งสหประชาชาตินั้น ได้มีการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในระยะเวลาต่อมา องค์การสหประชาชาติก็ได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เพื่อแสดงถึงความตั้งใจของสมาชิกสหประชาชาติ ในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับแก่รัฐสมาชิกสหประชาชาติที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ถึงกระนั้น หลังจากที่มีการประกาศใช้ปฏิญญาฯ ฉบับดังกล่าว ก็ได้ส่งผลให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นมีความสำคัญมากขึ้น และยังเกิดความร่วมมือในเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนากรอบในการปกป้องและสนับสนุนให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นมาตรฐานสากล

นอกจากปฏิญญาฯ ดังกล่าวแล้ว สหประชาชาติ ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่นำมาใช้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดทำอนุสัญญา กติกา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อที่จะดำเนินการการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้เกิดผลขึ้นจริงตามกฎหมายอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลกอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนนั้น ได้กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำคัญของประเด็นดังกล่าวในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังที่เราจะเห็นได้จากบทบาทของสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในหลายๆ ส่วนของโลก ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า สิทธิมนุษยชนมิได้เป็นเพียงเรื่องกิจการภายในของแต่ละรัฐเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นประเด็นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปแล้วในปัจจุบัน หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชน กลายเป็นเรื่องสิทธิระหว่างประเทศ (international rights) หรือสิทธิสากล (cosmopolitan rights) ที่รัฐภาคีแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และรวมไปถึงข้อตกลง และสนธิสัญญาระหว่าง

ประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน จำต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของตนที่มีต่อข้อตกลงหรือสนธิสัญญาาระหว่างประเทศต่างๆ ดังกล่าว

ประเด็นหนึ่ง ที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน และยังเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญในระดับระหว่างประเทศ นั่นคือ ปัญหาการค้ามนุษย์ ที่กำลังเป็นปัญหาที่ทำลายและบั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์ในโลกปัจจุบัน นอกจากนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์ดังกล่าว ยังได้โยงใยและสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนด้อยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมไปถึงค่านิยมของสังคมในแต่ละประเทศอีกด้วย¹

สำหรับปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 3 (a) ได้บัญญัติถึงความหมายของการค้ามนุษย์ไว้ว่า

การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ส่งต่อ จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อกายของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย²

ในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การค้ามนุษย์ได้เป็นประเด็นปัญหา ที่ประชาคมระหว่างประเทศหันมาให้ความสนใจมากขึ้น³ ด้วยกระบวนการค้ามนุษย์ มิได้เกิดขึ้นเพียงในอาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นจากประเทศหนึ่งเชื่อมโยงไปสู่อีกประเทศหนึ่ง⁴ หรืออาจกล่าวได้ว่าการค้ามนุษย์มีลักษณะที่ข้ามชาติมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่

¹ไซตรัส โชคสวัสดิ์, มาตรการคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามพิธีสารเพิ่มเติม ว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก: ผลกระทบต่อการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 1.

²Ananta, Aris and Evi Nurvidya Arifin, International Migration in Southeast Asia (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), p. 205.

³ศิริพร สโครบาเนค, การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548), หน้า 41.

⁴ไซตรัส โชคสวัสดิ์, มาตรการคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามพิธีสารเพิ่มเติม ว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก: ผลกระทบต่อการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 1.

นายอินดีว่า ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเครื่องมือและกลไก ทั้งในระดับสากล ภูมิภาค รวมทั้งระดับประเทศ เพื่อการปราบปรามและป้องกันการค้ำมนุษย์

สำหรับกลไกในระดับสากล ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์นั้น จะอยู่ในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญา หรือพิธีสารต่างๆ ดังมีตัวอย่างพอสังเขปดังต่อไปนี้ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ และอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 และ 105 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับและการยกเลิกแรงงานบังคับ เป็นต้น

นอกจากกลไกในระดับสากลแล้ว ยังมีกลไกในระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลไกในระดับอนุภูมิภาคที่ใกล้ชิดกับไทยมากที่สุดคือ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งในบริเวณอนุภูมิภาคดังกล่าวนี้ ก็มีปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์ รวมไปถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ข้ามชาติเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศไทย เป็นส่วนสำคัญของปัญหาการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ โดยประเทศไทยในบริบทการค้ำมนุษย์ข้ามชาตินั้น อยู่ใน 3 สถานะด้วยกัน คือ สถานะประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง โดยที่เหยื่อจากการค้ำมนุษย์ ถ้ามีใช้คนในประเทศไทยแล้ว ก็มักจะเป็นคนจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย เช่น ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้มีมาตรการและกลไกในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ ได้แก่ การจัดทำบันทึกข้อตกลงในระดับทวิภาคีของประเทศภายในกลุ่มอนุภูมิภาคเดียวกัน เช่น ระหว่างประเทศไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา (พ.ศ. 2546) ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (พ.ศ. 2548)⁵ และระดับพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (พ.ศ. 2547) นอกจากการจัดทำบันทึกข้อตกลงระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงแล้ว สำหรับระดับภูมิภาค ยังได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและปฏิญญาเพื่อขจัดการค้ำมนุษย์ในระดับภูมิภาคเอเชียด้วย⁶

⁵ พม.จัดพิธีลงนาม MOU ไทย – ลาว ต่อด้านการค้ำมนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง [ออนไลน์], 2550.

แหล่งที่มา: http://www.m-society.go.th/news_detail.php?newsid=513 [2551, มกราคม 16]

⁶ ศิริพร สโครบรานเนค, การค้ำมนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548), หน้า 69.

สำหรับกลไกในระดับระหว่างประเทศ ในส่วนที่เป็นของประเทศไทย ไทยได้ดำเนินนโยบายทางด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ประชาคมระหว่างประเทศนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์มาก และรัฐบาลเองก็เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในไทยเป็นรูปธรรม⁷ จึงได้ดำเนินนโยบายต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นโดยทางบก ทะเล และอากาศ การทำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา และระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิง และช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย ปัญหาการค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาภายในของไทยที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน และได้ปรับเปลี่ยนจากการค้ามนุษย์ภายในขอบเขตประเทศไทย มาเป็นการค้ามนุษย์ข้ามชาติมากขึ้น ซึ่งปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอีกประเภทหนึ่ง ที่นอกเหนือไปจากการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี นั่นคือ ปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เริ่มมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือการมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุนและการระดมทุนจากต่างประเทศ รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในกระบวนการอุตสาหกรรม ทั้งหมดนี้ ได้ส่งผลให้โครงสร้างของตลาดแรงงานของประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลง ประชาชนไทยได้รับการยกระดับการศึกษาให้สูงขึ้น เมื่อมีการศึกษาที่สูงขึ้น ประชาชนจึงสามารถที่จะเลือกประกอบอาชีพตามความถนัดหรือทักษะของตนเองได้ และแน่นอนว่าประชาชนไทยเลือกทำงานโดยหลีกเลี่ยงงานที่หนัก เสี่ยงภัยอันตราย รวมไปถึงงานสกปรก⁸ งานทั้งสามประเภทนี้แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะทำ เนื่องจากสามารถเลือกทำงานที่ดีกว่านี้ได้ นอกจากนี้ แรงงานไทยบางส่วนยังได้เลือกเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศอีกด้วย

⁷ การค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/1970.php> [2551, มกราคม 14]

⁸ เพ็ญชลิตา มัทธนาภิวัฒน์, ผลกระทบทางสังคมจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2546), หน้า 1.

ดังนั้น เมื่อคนไทยเลือกที่จะไม่ทำงานทั้งสามประเภทข้างต้นแล้ว งานทางด้านเกษตรกรรม ประมง การขนส่ง การก่อสร้าง งานประมง ฯลฯ อันมีลักษณะที่เป็นงานหนัก เสี่ยงอันตราย และงานสกปรก จึงมีแรงงานไทยทำงานดังกล่าวนี้เพียงน้อย แต่ความต้องการแรงงานที่จะเข้ามาทำงานประเภทดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้นจึงเกิดสภาวะขาดแคลนแรงงานขึ้น

ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องแสวงหาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทนแรงงานไทย ประกอบกับสภาวะการณ์ภายในของประเทศเพื่อนบ้านของไทยเองที่ยังไม่สงบเรียบร้อย รวมทั้งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นยังคงยากจนและด้อยการศึกษา ดังนั้นประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านจึงต้องเดินทางออกนอกประเทศเพื่อแสวงหางานทำ ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มาจากพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งทั้งสามประเทศนี้ยังมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเลี้ยงชีพ จึงทำให้คนจากทั้งสามประเทศนี้หลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานจากทั้งสามประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะเข้ามาค้าแรงงานโดยการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ทั้งนี้ก็มีใช้ว่าแรงงานเหล่านั้นจะสมัครใจลักลอบเข้ามาทำงานในไทยทุกคนไปก็หาไม่ แต่ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกบางส่วนที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ถูกหลอกลวงให้เข้ามาค้าแรงงานในไทย และต้องประสบกับสภาวะการทำงานที่ยากลำบาก ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างจนกลายเป็นแรงงานบังคับ และมักจะได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่กำหนด เนื่องมาจากการลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งยังไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองจากภาครัฐเช่นเดียวกับแรงงานไทย⁹

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติเพื่อการค้าแรงงาน จึงเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของไทย ซึ่งทางรัฐบาลไทยเองก็ได้มีได้เนืองนอนใจ แต่ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้มาโดยตลอด ดังที่เราจะเห็นได้จากกลไกและมาตรการต่างๆ ของไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยในสมัยหลังๆ เช่น สมัยที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การประกาศให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นวาระ

⁹ สุเมธ แก่นมณี และจรงค์ หงษ์งาม, โครงการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน: รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, 2547), หน้า 1.

แห่งชาติ¹⁰ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 เพื่อให้มีดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ อย่างจริงจัง รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับนานาชาติ ในการคุ้มครอง ช่วยเหลือ ป้องกัน และส่งผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อกลับประเทศอย่างปลอดภัย โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการดำเนินการ¹¹ นอกจากนี้ รัฐบาล ยังได้ให้ความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์เทียบเท่ากับปัญหายาเสพติดอีกด้วย¹² จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทย หันมาให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

นอกจากการประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติแล้ว รัฐบาลไทย ยังได้มีมาตรการอื่นๆ ที่นำมาใช้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น บันทึกรความเข้าใจระดับชาติ คือ บันทึกรความเข้าใจเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 บันทึกรความเข้าใจระดับภูมิภาค ซึ่งมีทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้* และที่โดดเด่นมาก คือ การจัดทำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกันกับพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้รับการร่างขึ้นมา เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 ที่ยังมีข้อบกพร่องไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วน ในสภาพสังคมปัจจุบัน¹³

นอกจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่ง ที่ทำงานเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ รัฐบาลเองก็ตระหนักว่า การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน

¹⁰ วาระแห่งชาติ [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/aboutus_org_publish.php

[2551, กุมภาพันธ์ 3]

¹¹ พม.จัดพิธีลงนาม MOU ไทย – ลาว ต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคสุ่มแม่น้ำโขง [ออนไลน์], 2550.

แหล่งที่มา: http://www.m-society.go.th/news_detail.php?newsid=513 [2551, มกราคม 16]

¹² การค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/1970.php> [2551, มกราคม 14]

* ยกตัวอย่างเช่น บันทึกรข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน ในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2550 (กำแพงเพชร เชียงราย ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี) บันทึกรข้อตกลง เรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2549 บันทึกรข้อตกลง เรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก พ.ศ. 2550 (กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล) เป็นต้น

¹³ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พรบ.ปัญหาการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

http://www.nhrc.or.th/news.php?news_id=58 [2551, มกราคม 23]

รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำบันทึกความเข้าใจ เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เพื่อให้การประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ และยังมี ส่วนช่วยประสานการจัดทำบันทึกความเข้าใจ เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เพื่อให้การประสานงานระหว่าง องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เป็นไปอย่างราบรื่น

ทั้งนี้ จึงทำให้เกิดข้อสังเกตว่า ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ออก มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาเป็นจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในรูปของ กฎหมาย นโยบาย รวมไปถึงบันทึกความเข้าใจและข้อตกลงฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งในขณะนี้ พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวได้ผ่านการรับรองจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยที่จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา 120 วัน¹⁴ โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของไทย ที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง และครอบคลุมมากกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ ของไทยก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เช่น นโยบายและแผน ระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและ ข้ามชาติ พ.ศ. 2546 บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การดำเนินการกรณีค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ใน พื้นที่จังหวัดต่างๆ ของไทย เป็นต้น

ทั้งนี้ เราจะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2545 ถึง พ.ศ. 2551 ที่ประเทศไทยได้ ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามของไทย ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ ด้านแรงงานต่างด้าวร่วมกัน ไม่ว่าจะบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งนับว่าเป็น สิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของทั้งสองประเทศได้เห็นถึงความสำคัญในการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจศึกษา คือ ความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึก ความเข้าใจดังกล่าวนี้ รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการตามกรอบบันทึก ความเข้าใจในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง

¹⁴ "กม. ค้ามนุษย์ผ่านสภาฯ", *โลกวันนี้* (29 พ.ย. 2550): 6.

1.2 สารวจวรรณกรรม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. วรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่างๆ ในการแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์

วิทยานิพนธ์เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ ตามพิธีสารเพิ่มเติม ว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก: ผลกระทบต่อการที่ประเทศอาเซียนเข้าเป็นภาคี ของ ร้อยตำรวจเอกหญิงโชติรส โชคสวัสดิ์¹⁵ งานเขียนชิ้นนี้ได้กล่าวถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในอาเซียนและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ที่เกิดจากความร่วมมือในระดับสากลในการบัญญัติอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร รวมไปถึงพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ที่ก่อให้เกิดความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์มากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และประเทศในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่ ต่างก็มีการตอบรับต่ออนุสัญญา และพิธีสารฉบับดังกล่าว ทั้งในรูปของการร่างกฎหมายออกมาบังคับใช้ หรือการสร้างข้อตกลงระหว่างกันภายในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ในการต่อต้านการค้ำมนุษย์และการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ของ ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล¹⁶ งานเขียนชิ้นนี้ได้ระบุว่าประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร รวมไปถึงพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ดังนั้น ประเทศ

¹⁵โชติรส โชคสวัสดิ์, มาตรการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ตามพิธีสารเพิ่มเติม ว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก: ผลกระทบต่อการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

¹⁶ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล, ความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

ไทยจะต้องมีมาตรการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่สอดคล้องกับมาตรการในอนุสัญญาฯ และพิธีสาร แต่ในความเป็นจริง ประเทศไทยยังขาดมาตรการที่สำคัญตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ และพิธีสาร และกฎหมายที่ไทยมีอยู่นั้น ก็ยังมีบางส่วนที่ไม่สอดคล้อง รวมทั้งอาจขาดความชัดเจนและไม่สะดวกในการบังคับใช้ รวมทั้งยังขาดกฎหมายเฉพาะสำหรับปรับใช้กับกรณีการค้ามนุษย์ และยังไม่มีความผิดฐานค้ามนุษย์โดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดก็ตาม

สารนิพนธ์เรื่อง เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์ (Victim in Human Trafficking) ของ ปิยวรรณ สุขทอง¹⁷ งานเขียนชิ้นนี้ยังได้กล่าวถึงการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการค้ามนุษย์โดยตรง แต่ก็ได้มีการนำกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความผิดฐานค้ามนุษย์มาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด และแม้ว่าจะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่การนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาปรับใช้ในแต่ละกรณี แม้ว่าจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่โทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นก็ยังไม่เหมาะสม และไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดที่อยู่ในขบวนการได้ทั้งหมด นอกจากนี้ กฎหมายของไทยยังขาดความชัดเจนในประเด็นสถานะของเหยื่อในทางกฎหมาย และสิทธิความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกด้วย

ผลงานเรื่อง การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย โดย ศิริพร สโครบาเนค¹⁸ ได้กล่าวถึงกลไกในระดับต่างๆ ที่นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งกลไกในระดับสากล กลไกในระดับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และกลไกในระดับประเทศ ซึ่งหมายถึง กลไกและเครื่องมือของประเทศไทยในการปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ งานเขียนชิ้นดังกล่าวยังได้กล่าวถึงการขาดหน่วยงานถาวรในระดับสากล ภูมิภาค และระดับชาติ ที่ทำหน้าที่โดยตรงเรื่องการค้ามนุษย์อันเป็นอุปสรรคหนึ่งสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

เอกสารเรื่อง การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย¹⁹ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เอกสาร

¹⁷ปิยวรรณ สุขทอง, เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์ (Victim in Human Trafficking) (กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

¹⁸ศิริพร สโครบาเนค, การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548)

¹⁹สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552).

ฉบับนี้ได้กล่าวถึงมาตรการของรัฐบาลในการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของไทย ทั้งนี้ จากการที่ไทยขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากอันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านตั้งแต่ พ.ศ. 2539 และสิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ การหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาเป็นจำนวนมาก โดยรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกสาขาอาชีพมาจดทะเบียนเพื่อที่จะได้ทราบจำนวนผู้ว่าจ้างที่แท้จริง ทั้งนี้ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 แต่ในระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2544 ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรง แต่ในปี พ.ศ. 2544 ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจกรรมมาลงทะเบียน และยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ทางคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบและเห็นชอบกับแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ประกอบด้วยการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอาศัยอยู่ในประเทศได้ชั่วคราวขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และระยะต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวนั้นเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยการเจรจากับพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ที่ได้ลงนามไว้

นอกจากนี้ เอกสารฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงอุปสรรคในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย ได้แก่ เรื่องของการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว ที่แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จพอสมควรกับทางประเทศลาวและกัมพูชา แต่กับทางพม่านั้นยังไม่มีความก้าวหน้าในเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติ จึงทำให้ยังมีปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายชาวพม่าต่อไปอีก และเอกสารนี้ยังได้ระบุถึงอุปสรรคในด้านอื่นๆ เช่น จำนวนแรงงานที่นำเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายยังน้อยกว่าความต้องการจ้างของนายจ้าง การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่โปร่งใส เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. วรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

รายงานการวิจัย เรื่อง ไกลหูไกลตา: การค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ที่กระทำต่อ
คนงานย้ายถิ่นในเรือประมงไทย²⁰ ระบุว่างานในกิจการประมงนั้นเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ต้องการ
ทำ ดังนั้นจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยเฉพาะชาวพม่า โดยปัจจัยที่แรงงานต่างด้าว
เหล่านั้นตัดสินใจเข้ามาทำงานในเรือ คือ ความปลอดภัยจากการถูกจับกุมและความต้องการเก็บ
ออมเงิน แต่ถึงกระนั้น แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็อาจตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์และ
การค้ามนุษย์ โดยอาจถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบ การจ่ายค่าจ้างอย่างหลอกลวงและไม่
เป็นธรรมรวมทั้งการไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่แรงงาน การทำงานโดยไม่มีวันหยุด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการ
แสวงประโยชน์ด้านแรงงาน นอกจากนี้ แรงงานในเรือประมงยังมีความเสี่ยงที่จะต้องถูกหัวหน้า
ล่องละเมิดทางร่างกาย คือ ถูกนายจ้างทำร้ายร่างกาย บางครั้งถึงเสียชีวิต และเมื่อพิจารณา
ความหมายของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ
การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กแล้ว ยิ่งมีความชัดเจนว่าเป็นการค้ามนุษย์เพื่อการแสวง
ประโยชน์ด้านแรงงาน แต่จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
พ.ศ. 2551 ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถสนับสนุนความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์
รวมทั้งการนำบุคคลมาแสวงประโยชน์ด้านแรงงานบนเรือประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
กว่าในอดีตที่ผ่านมา

ผลงานเรื่อง “ความไม่ยุติธรรมทางเพศ” ของกอบกุล ราชะนาคร²¹ ในหนังสือ ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region) นั้น ได้
กล่าวถึงการย้ายถิ่นระหว่างประเทศว่าเป็นสถานการณ์ที่คนข้ามพรมแดนเพื่อแสวงหาคุณภาพ
ชีวิตที่ดีขึ้น โดยแรงงานข้ามชาตินั้นมักทำงานที่แรงงานท้องถิ่นไม่ต้องการทำ โดยแรงงานย้ายถิ่น
ส่วนใหญ่จากพม่า ลาว และกัมพูชาจะเดินทางมายังประเทศไทย โดยจะทำงานไร้ฝีมือและได้รับ
ค่าจ้างต่ำ นอกจากนี้หญิงและเด็กที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นอีกส่วนหนึ่งมักจะตกเป็นเหยื่อจากการค้า
สตรีและเด็ก โดยประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางของการค้าสตรีและเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน
โดยที่มักจะถูกนำตัวมาจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา รวมทั้งทางตอนใต้ของจีนเพื่อขายบริการ

²⁰ ศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ, ไกลหูไกลตา: การค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ที่กระทำต่อคนงานย้ายถิ่นในเรือประมงไทย (กรุงเทพฯ : โซลิดาริตี เซ็นเตอร์ประเทศไทย, 2552).

²¹ กอบกุล ราชะนาคร, “ความไม่ยุติธรรมทางเพศ,” ใน ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region) (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2550), หน้า 231 - 265.

ทางเพศและการใช้แรงงาน เช่น มีเครือข่ายที่นำเด็กจากกัมพูชาเข้ามาค้าในไทย โดยบางส่วนถูก ล่อลวงด้วยรายได้ที่ดีกว่าจากการรับจ้างทำงานในไทย และยังมีสตรีและเด็กชาวลาวจำนวนมากที่ ถูกจัดมาทำงานในไทยเป็นคนรับใช้ในบ้าน ส่วนการค้าสตรีและเด็กจากพม่าเพื่อนำมาค้า บริการทางเพศในไทย โดยในส่วนที่มาจากพม่านั้นมักจะมีปัจจัยผลักดันจากความยากจน การถูก กดขี่ข่มเหง และการถูกบังคับใช้แรงงาน และยังมีปัจจัยดึงดูด คือ โอกาสการทำงานในประเทศไทย ที่ดีมากกว่าที่จะส่งผลให้มีรายได้เพิ่มขึ้น แต่มีประเด็นที่น่าสนใจจากการที่สตรีออกไปทำงานยัง ต่างแดนนั้นจะเป็นการยกสถานะของสตรี และเกิดการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของชายและหญิง ในช่วงที่สตรีออกไปทำงาน คือ ฝ่ายชายจะต้องรับภาระในงานบ้านและการเลี้ยงดูบุตร

ส่วนในบทความเรื่อง “การย้ายถิ่น” ของเรอิกโกะ ฮะริมะ เร็กซ์ วาโรนา และคริสตินา เดอ ฟัลโก²² ในหนังสือ ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region) เล่มเดียวกัน ระบุว่าประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการเมืองและสภาพ เศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ได้ส่งผลให้เป็นแรงดึงดูดแรงงานย้ายถิ่นจากเพื่อนบ้านเป็น จำนวนมาก โดยที่แรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นเองก็ไม่มีเอกสารหลักฐาน และประเทศไทยก็ยังมีช่อง ทางเข้าออกได้สะดวกจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งในขั้นตอนการเดินทางผ่านแดนนั้น จะมีทั้งเอเยนต์ นายหน้า หรือคนกลาง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและจะประจำอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่ง หรือ อาจจะอยู่ในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะจ่าย ให้กับเอเยนต์หรือเจ้าหน้าที่ที่ชายแดน ก็จะถูกหักเงินออกจากเงินเดือนจนกลายเป็นพันธะหนี้สิน ส่วนผู้ย้ายถิ่นชาวลาวนั้น มักจะเดินทางเข้ามายังประเทศไทยอย่างถูกต้องโดยมีใบอนุญาตให้อยู่ ได้ 3 วัน แต่ก็มักจะอยู่เกินกำหนดเพื่อลักลอบหางานทำ ส่วนในกรณีที่ไม่มีหนังสือเดินทางนั้น ผู้ ย้ายถิ่นก็สามารถจ่ายเงินให้แก่คนกลางเพื่อทำหนังสือเดินทางได้ นอกจากนี้ ผู้ย้ายถิ่นชาวลาวบาง รายก็ย้ายถิ่นโดยข้ามพรมแดนทางบกหรืออาจจะว่ายน้ำข้ามแม่น้ำโขงมา จากนั้นจึงพึ่งพากลุ่มผิด กฎหมายพาเข้ามายังประเทศไทย ส่วนผู้ย้ายถิ่นชาวกัมพูชานั้นก็จะคล้ายคลึงกับผู้ย้ายถิ่นชาวลาว โดยชาวกัมพูชาที่อาศัยอยู่ใกล้แนวชายแดนไทยจะเดินทางข้ามเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็น ประจำทุกวัน และสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตผ่านด่านจากทางการไทย แล้วหลังจากนั้นจึง อยู่เกินกว่าที่กำหนด

²² เรอิกโกะ ฮะริมะ เร็กซ์ วาโรนา และคริสตินา เดอ ฟัลโก, “การย้ายถิ่น,” ใน ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region) (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2550), หน้า 297 - 342.

ทั้งนี้ ผู้เขียนบทความดังกล่าวยังได้กล่าวถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งมีหลากหลายมาตรการด้วยกัน โดยมาตรการต่างๆ นี้เกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และได้กล่าวถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลในอนุภูมิภาคจะมีมาตรการเพื่อควบคุมและจัดการปัญหาการย้ายถิ่นภายในภูมิภาค แต่ผู้ย้ายถิ่นก็ยังคงต้องย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายเนื่องจากยังไม่มีช่องทางตามกฎหมายเป็นทางเลือก และผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ยังออกเดินทางโดยไม่มีข้อมูลที่เพียงพอและถูกต้องชัดเจน ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของนายจ้างและเอเย่นต์รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ฉ้อฉล โดยมาตรการที่บางประเทศในอนุภูมิภาคนำมาใช้คือการตกลงในระดับทวิภาคีกับประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่น ทั้งนี้ มาตรการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานรัฐบาล หน่วยงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนจะมุ่งไปที่การป้องกันและควบคุมการค้ามนุษย์รวมทั้งการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย แต่ถึงกระนั้นแล้วปัญหาการย้ายถิ่นผิดกฎหมายยังคงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังมีแรงจูงใจผู้คนให้แสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศอื่นๆ รวมทั้งความต้องการแรงงานราคาถูกในประเทศที่รับแรงงานย้ายถิ่น

ผลงานเรื่อง การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย โดย Jerrold W. Huguet และ Sureeporn Punpuing²³ ได้กล่าวถึงสถานการณ์เกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยที่ไทยได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนด้านการลงทุน เทคโนโลยี การค้า และการท่องเที่ยว อาจส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย แรงงาน และผู้ติดตามบุคคลต่างๆ เหล่านี้ และเมื่อแนวโน้มของการย้ายถิ่นมีความเปลี่ยนแปลง ทางรัฐบาลไทยก็ได้มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยดำเนินมาตรการในการจัดระเบียบคนหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง เนื่องจากแนวโน้มของการย้ายถิ่นนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้นโยบายของรัฐบาล กฎหมาย สถาบัน รวมทั้งโครงการต่างๆ มักจะตามสถานการณ์ไม่ทัน และไม่อาจที่จะแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จากการลงนามในอนุสัญญาเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และยังได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 182 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ริเริ่มโครงการในระดับอนุภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ COMMIT โดยประเทศ

²³ Huguet, Jerrold W. and Sureeporn Punpuing, การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2548).

สมาชิก COMMIT ทั้งหกประเทศได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังได้มีความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกัน ในส่วนการดำเนินการภายในประเทศไทยยังได้ทบทวนกฎหมายเพื่อใช้ในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังสามารถประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์สำหรับดำเนินการและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซึ่งรวมไปถึงการดำเนินการฟื้นฟูเหยื่อ และนอกจากนี้ เอกสารฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เช่น UNIAP องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

บทความเรื่อง Trafficking of Cambodian women and children to Thailand ของ Annuska Derks ปรากฏอยู่ในเอกสารเรื่อง Paths of Exploitation: Studies on the Trafficking of Women and Children between Cambodia, Thailand and Vietnam²⁴ โดยบทความนี้ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการลักลอบนำสตรีและเด็กเข้ามาในประเทศไทย และยังได้ระบุถึงคำนิยามสากลของการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการและวิธีการในการสรรหาเหยื่อ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นในขั้นตอนสุดท้าย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับรูปแบบลักษณะของการจัดหาหญิงสาวกัมพูชาเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อเข้ามาทำงานเป็นขอทาน โดยพบว่าคนส่วนใหญ่ที่มีความสมัครใจในการย้ายถิ่น แต่กลับถูกหลอกลวงเกี่ยวกับประเภทของงานที่จะต้องทำ และถูกเอารัดเอาเปรียบ ส่วนเด็กชายชาวกัมพูชาบางรายอาจถูกนำตัวเข้ามาเพื่อทำงานผิดกฎหมายในประเทศไทย ส่วนผู้หญิงและเด็กหญิงอีกหลายรายที่ต้องทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านซึ่งในบางครั้งก็ตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าเป็นการย้ายถิ่นที่สมัครใจ แต่ถูกจัดให้อยู่ในประเภทของการค้ามนุษย์เนื่องจากการแสวงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากสภาพการทำงาน

ส่วนผลงานเรื่อง Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: Rapid Assessment โดย Christina Wille²⁵ เอกสารฉบับนี้ได้สรุปว่า โดยปกติแล้วแรงงานเด็กอาจ

²⁴ Derks, Annuska, "Trafficking of Cambodian women and children to Thailand," in Paths of Exploitation: Studies on the Trafficking of Women and Children between Cambodia, Thailand and Viet Nam (Geneva: International Organization for Migration, 1999).

²⁵ Wille, Christina, Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: Rapid Assessment (Geneva: International Labour Office, 2001).

ย้ายถิ่นโดยสมัครใจ หรือบ่อยครั้งที่ครอบครัวและเพื่อนฝูงของเด็กคนนั้นๆ อาจเป็นผู้ที่ดำเนินการให้ แต่เมื่อพิจารณาแต่เฉพาะกลุ่มเด็กที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าพวกเขาเหล่านั้นถูกแสวงประโยชน์จากการทำงาน โดยผู้เขียนได้ระบุว่าเด็กและเยาวชนที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยทั่วๆ ไปนั้น จะต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่ยากลำบากภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม สภาพการณ์กลับปรากฏว่าแรงงานเด็กหลายรายที่ต้องประสบกับสภาวะการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบและถูกแสวงประโยชน์เช่นนี้ กลับเลือกที่จะทำงานต่อไปแทนที่จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตนเอง

ผลงานเรื่อง Gender equality, human rights and trafficking: A framework of analysis and action ของ Jean D'Cunha²⁶ ในเอกสาร Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children ที่ระบุเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเด็กนั้น จะต้องมีการดำเนินการภายใต้กรอบของความเสมอภาคทางเพศและสิทธิมนุษยชน โดยบทความนี้ได้กล่าวถึงการที่ผู้หญิงมีฐานะที่ยากจนลง มีสาเหตุมาจากกระบวนการพัฒนาซึ่งไม่เท่าเทียมกันทางเพศ และความไม่เท่าเทียมกันทางเพศที่เพิ่มมากขึ้นจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ในเวลาต่อมา และจากธรรมเนียมปฏิบัติทางวัฒนธรรมที่มีการแบ่งแยกเพศ ได้ส่งผลให้มีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความต้องกรนำพาผู้หญิงเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย มีทั้งการพัฒนาของภาคเศรษฐกิจบางภาคที่ต้องการใช้แรงงานหญิงโดยเฉพาะ ประเพณีทางวัฒนธรรมสังคมที่เลือกปฏิบัติ นโยบายและกฎหมายควบคุมคนเข้าประเทศและออกนอกประเทศที่คับแคบ รวมทั้งการละเมิดสิทธิต่างๆ โดยการเพิ่มความแปลกแยกและลดคุณค่าของมนุษย์ ทั้งนี้ ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางในการป้องกันการค้ามนุษย์และพิทักษ์สิทธิของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ การมอบอำนาจทางเศรษฐกิจแก่ผู้หญิงและเด็กหญิง การให้การศึกษาเพื่อให้มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืน การเพิ่มความมั่นคงทางสังคมและความคุ้มครองแก่ผู้หญิงและเด็กในสถานการณ์ที่ซับซ้อน ยุทธศาสตร์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การย้ายถิ่นที่ปลอดภัยรวมทั้งสิทธิในการเป็นพลเมืองสำหรับผู้หญิงและเยาวชนหญิง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงซึ่งแนวคิด ทักษะคิด และวิถีปฏิบัติเกี่ยวกับชายหญิง และความแตกต่างทางเพศที่ให้ผู้ชายเป็นใหญ่

²⁶ D'Cunha, Jean, "Gender equality, human rights and trafficking: A framework of analysis and action," in Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, United Nations Development Fund for Women and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002).

จากผลงานทางวิชาการที่ผู้วิจัยสำรวจมา ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายของไทยที่นำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว แม้จะสามารถนำมาปรับใช้กับคดีการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นได้ แต่ถึงกระนั้น การลงโทษที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำผิด ก็ยังไม่เหมาะสมกับความผิดที่เกิดขึ้น และยังส่งผลต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และสังคมส่วนรวม นอกจากนี้ ยังมีผลงานทางวิชาการที่กล่าวถึงการที่ประเทศไทยขาดมาตรการหรือกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็กแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าว แต่ในขณะนี้ เป็นที่น่ายินดีที่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่จะเป็นกฎหมายเฉพาะในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีบทลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์โดยตรงได้รับการรับรองจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551²⁷ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ภายใน 120 วัน หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาเรียบร้อยแล้ว

แต่ถึงกระนั้น ก็ยังไม่มีผลงานทางวิชาการใด ที่พิจารณาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบความร่วมมือในทางปฏิบัติระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ว่าแท้ที่จริงแล้วการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าวนั้นในทางปฏิบัติมีลักษณะอย่างไร มีความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการอย่างไรบ้าง ฉะนั้น ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจจะศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

1.3 คำถามการวิจัย

เมื่อรัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาแล้ว ได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าวอย่างไร มีหน่วยงานใดเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งมีความก้าวหน้าและอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบันทึกความเข้าใจ หรือเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่

²⁷ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 28

1.4 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่า รัฐบาลไทย ได้ออกกฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายต่างๆ ที่เป็นกลไกในความร่วมมือระหว่างประเทศประเภทใดบ้าง และกลไกต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อศึกษาว่าประเทศไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่มีใช้รัฐ ได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติ หรือได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานต่างด้าวภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาอย่างไร
3. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติ (attitude) และความเข้าใจถึงปัญหา (perception) ของหน่วยงานภาครัฐของไทย ในปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ
4. เพื่อศึกษาว่า รัฐบาลไทย และหน่วยงานภาครัฐของไทย มีความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติอย่างไรบ้าง เช่น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐของประเทศที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.5 สมมติฐานในการวิจัย

การที่ประเทศไทยได้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ รวมไปถึงการเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญา และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าไทยตระหนักว่าปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญ และยังแสดงให้เห็นอีกว่ารัฐไทยเห็นความสำคัญของหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และยังยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นเดียวกัน แต่ทว่าในทางปฏิบัตินั้นยังต้องพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งอาจยังคงไม่ได้คำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ว่าอาจจะใช้หลักการความมั่นคงในการปฏิบัติต่อเหยื่อ ตลอดจนมีอคติทางด้านชาติพันธุ์ต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.6 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1. ขอบเขตช่วงเวลาในการศึกษาวิจัย

ขอบเขตช่วงเวลาในการศึกษาวิจัย จะอยู่ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากรัฐบาลไทยจะมีกฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ด้านการค้าแรงงานข้ามชาติออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากกว่าช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 แล้ว ยังช่วงระยะเวลาที่บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ และในเรื่องความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานได้เกิดขึ้นและได้รับการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญห โดยเริ่มจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในปี พ.ศ. 2545

2. ขอบเขตของเนื้อหาวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐของไทยในระดับทวิภาคีกับรัฐบาลของประเทศลาว พม่า และกัมพูชา ในกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐของไทย กับหน่วยงานที่มีใช้รัฐ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในการแก้ไขปัญหาค้าแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าว

ทั้งนี้ มิใช่ว่าความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชานั้นจะมีเพียงแต่ในกรอบบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำกับรัฐบาลทั้งสามประเทศนี้เท่านั้น แต่ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อันรวมไปถึงการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาตินี้ยังมีในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น กรอบความร่วมมือ COMMIT (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking) ที่เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ หรือแม้กระทั่งมาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในส่วนของประเทศไทยเองก็ยังกล่าวถึงความร่วมมือ หรือการประสานงานกับต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่

1.นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ

2.บันทึกข้อตกลง (MOU) ภายในประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่มีอยู่ถึง 10 ฉบับ ทั้งประเภทที่เป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน และระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ และประเภทที่เป็นบันทึกข้อตกลงในระดับภาค ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้รวมทั้งหมดอีก 7 ฉบับ

3.การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติอันประกอบไปด้วยสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แม้จะเป็นนโยบายภายในของประเทศไทยเอง ก็ยังมีเนื้อหาที่ระบุถึงการดำเนินการประสานงานหรือความร่วมมือกับต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นการค้าแรงงานข้ามชาตินั้น จะต้องมีความร่วมมือประสานงานกับประเทศต้นทางที่แรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวเดินทางจากมาด้วย การแก้ไขปัญหาจึงจะประสบผลสำเร็จ ในขณะเดียวกัน กระบวนการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยทั่วไปนั้น จะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ 4 ขั้นตอน ที่เราอาจเรียกโดยย่อว่า 4Ps ได้แก่

1. การออกนโยบาย (Policy)
2. การป้องกัน (Prevention)
3. การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด (Prosecution)
4. การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection)

นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนการดำเนินการที่แยกย่อยลงไปอีกที่เรียกโดยย่อว่า 3Rs ได้แก่

1. การฟื้นฟูผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ (Recovery)
2. การส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Return/ Repatriation)
3. การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)

โดยที่แต่ละขั้นตอนนี้ก็จะมีกระบวนการปฏิบัติงานที่แตกแขนงลงรายละเอียดลึกลงไปอีก เป็นกิจกรรมจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นจะเป็นเพียงกฎหมายหรือมาตรการที่ใช้แต่เพียงภายในประเทศ หรือจะเป็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีก็ตาม ทั้งหมดนี้ก็ต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการ 4Ps และ 3Rs ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะเน้นการศึกษาไปที่ความร่วมมือในระดับทวิภาคีภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ เนื่องจากกรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่ชัดเจนที่สุด นอกจากนี้ การที่จะศึกษาถึงกระบวนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากนโยบายและมาตรการทั้งหมดที่มีอยู่นั้น เราไม่อาจหลีกเลี่ยงการศึกษาไปถึงกระบวนการดำเนินการภายใต้ขั้นตอน 4Ps และ 3Rs ได้ มิเช่นนั้นแล้ว จะส่งผลให้การศึกษาวิจัยนั้นไม่สามารถลงลึกไปได้ตามที่ควรจะเป็น อันเนื่องมาจากแต่ละขั้นตอนจะมีกระบวนการดำเนินการและกิจกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมากยากแก่การศึกษาได้ครอบคลุมทั้งหมด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาแต่เพียงเฉพาะกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์และความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

1.7 กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

กรอบความคิดที่จะนำมาใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ แนวคิดที่ว่าด้วยหลักการสิทธิมนุษยชน (Rights-based Approach) คือ หลักคิดที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากร และมีสิทธิในปัจจัยการดำรงชีพ ได้แก่ อาชีพ อาหาร ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ยารักษาโรค การศึกษา การได้รับข้อมูลข่าวสาร การได้รับความคุ้มครองในชีวิต การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในนโยบายการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตน²⁸ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงเป็นผู้ครองสิทธิ (Rights – holder) มาตั้งแต่เกิด ทั้งนี้ เนื่องมาจากในโลกนี้มีทรัพยากรที่เหลือเฟือ แต่ สิทธิในปัจจัยสี่และสิทธิในปัจจัยการดำรงชีพถูกขกฉวยเอาไปหรือไม่ได้รับการจัดสรรอย่าง ยุติธรรม ดังนั้น ผู้ครองสิทธิจึงมีความชอบธรรมในการเรียกร้องสิทธิที่ติดตัวมาพร้อมกับความเป็น มนุษย์คืนมา²⁹

ในขณะเดียวกัน รัฐ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศ และบรรษัทข้ามชาติ คือ ผู้ค้ำสิทธิ (Duty – bearers) เพราะว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในการกำหนดนโยบายที่สามารถส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงมีภาระหน้าที่หรือพันธกิจในการไม่ ดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังคงดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจริงอีกด้วย ดังนั้น หลักการสิทธิมนุษยชนจึงตีความว่า เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ ก็จำเป็นต้องมีอีกฝ่ายหนึ่งที่มีหน้าที่จัดหาให้

หลักการสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation) รัฐและองค์การระหว่างประเทศ รวมไปถึงบรรษัทข้ามชาติมีภาระหน้าที่หรือพันธกิจ (Obligation) ในการคุ้มครองและไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ จะต้องมีวิธีการบริหารงานที่ โปร่งใส (Transparency) มีหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มีความรับผิดชอบต่อผลที่เกิด ตามมา (Accountability) และการให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation) ดังนั้น หลักการ สิทธิมนุษยชน จะเกิดขึ้นจริงได้ก็ต่อเมื่อประชาชนหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิได้รับการส่งเสริมให้มีความ

²⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ส่องกล้องสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548), หน้า 5.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

เข้าใจ มีความเข้มแข็ง และมีความรู้ในการเรียกร้องสิทธิของตนคืนมา นอกจากนี้ยังต้องส่งเสริมให้มีศักยภาพในการเข้าถึงและใช้สิทธิต่างๆ อีกด้วย³⁰

หลักการขั้นพื้นฐานของ “หลักการสิทธิมนุษยชน” มีรายละเอียดที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้³¹

1. ความเป็นสากล/ ความไม่แบ่งแยกหรือถูกเลือกปฏิบัติ/ ความเท่าเทียมกัน (Universality/ Non – Discrimination/ Equality)

สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มาตั้งแต่กำเนิดและเป็นของมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยมิได้คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติ และต้นกำเนิดทางสังคม กำเนิดและสถานะอื่นๆ ซึ่งจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากหลักการข้างต้นทุกข้อ

2. ความไม่สามารถแบ่งแยกได้ (Indivisibility)/ สภาวะที่ขึ้นต่อกันและกัน (Interdependence)

สิทธิบางประการไม่สามารถที่จะถูกจัดลำดับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานไปมากกว่าสิทธิอื่นๆ สิทธิมนุษยชนทั้งปวงมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และมีความจำเป็นอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะเคารพต่อเกียรติยศศักดิ์ศรีและคุณค่าของคนทุกคน มนุษย์แต่ละคนจะไม่สามารถอ้างถึงสิทธิในประการหนึ่งโดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับสิทธิในประการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การที่จะกล่าวถึงสิทธิในชีวิตนั้น ก็จะต้องพิจารณาไปถึงสิทธิในอาหารและสิทธิในความปลอดภัยของแต่ละบุคคลและสิทธิอื่นๆ นอกจากนี้ สิทธิหนึ่งไม่สามารถถูกปฏิบัติตามโดยการทำให้สิทธิในประการอื่นๆ เสียหายหรือสูญสิ้นไป

3. ความมีเหตุมีผล (Accountability)

สิทธิมนุษยชนนั้นไม่ได้แต่เพียงระบุถึงความต้องการของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีความตระหนักว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของสิทธิ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดภารกิจหน้าที่และพันธะที่เกี่ยวข้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการของบุคคลที่เรียกร้องสิทธิ นอกจากนี้ จะต้องมีการระลึกเสมอว่ารัฐนั้นมีภาระหน้าที่ที่จะเคารพ ปกป้องคุ้มครอง สนับสนุนในสิทธิมนุษยชนทั้งปวง

³⁰ เรืองเดียวกัน, หน้า 6.

³¹ Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

Programming: What is the Added Value? (New York: United Nations Development Programme, 2000), p. 6.

4. การมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการที่สำคัญของหลักการสิทธิมนุษยชนสากลอีกประการหนึ่งก็คือ บุคคลทุกคนจะมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในสิทธิแห่งความเป็นพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาทางการเมือง

5. หลักนิติรัฐ (Rule of Law)

สิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย การปฏิเสธสิทธินั้นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจ ซึ่งการปฏิเสธสิทธินั้นจะต้องได้รับการดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมายโดยกระบวนการที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีคุณสมบัติตามกฎหมาย เพื่อที่จะเป็นการประกันถึงความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมแก่ทุกภาคส่วน นอกจากนี้ บุคคลทุกคนยังมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย ซึ่งถ้าไม่มีสิ่งเหล่านี้แล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมก็จะตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะล้มเหลว ทั้งนี้ หลักนิติรัฐยังประกันว่าไม่มีบุคคลใดที่จะอยู่เหนือกฎหมาย และยังคงมีการประกันว่าหากมีบุคคลใดที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จะไม่มีการอภัยโทษให้แก่บุคคลนั้นอีกด้วย

6. การตระหนักถึงความก้าวหน้า (Progressive Realisation)

ภายในกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐจะต้องดำเนินการมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศด้วยทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิ นอกจากนี้ การประชุมระดับนานาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้ยืนยันว่าการขาดการพัฒนานั้นไม่อาจนำมาเป็นเหตุผลอันสมควรสำหรับการจำกัดสิทธิอำนาจของการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ.

ทั้งนี้ หลักการสิทธิมนุษยชน สามารถนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ 4 ด้าน³² ดังนี้

1. ใช้เป็นหลักการ หรือกรอบความคิดสำหรับการดำเนินนโยบายของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

³² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ส่องกล้องสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548), หน้า 8.

2. ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับภาคประชาชนในการพัฒนาตัวชี้วัดพฤติกรรมของรัฐ และขององค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนด้วย
3. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติขององค์กรพัฒนาเอกชน
4. ใช้เป็นข้ออ้างที่ชอบธรรมในการแทรกแซงหรือเรียกร้องเมื่อเห็นพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการนี้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ อันเป็นประเภทหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ โดยที่เหยื่อจากการค้าแรงงานข้ามชาติดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งทั้งสามประเทศนี้มีปัจจัยหลายประการที่ผลักดันให้ประชาชนต้องออกจากประเทศเพื่อมาหางานทำในประเทศไทย ประจวบเหมาะกับการที่ตลาดแรงงานของไทยเองก็ประสบกับภาวะขาดแคลนแรงงานที่จะมาทำงานประเภทงานหนัก สกปรก และงานเสี่ยงอันตราย เนื่องจากงานเหล่านี้เป็นงานที่แรงงานชาวไทยไม่ต้องการจะทำ ดังนั้น ผู้ประกอบการชาวไทยจึงมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาทำงานในประเภทต่างๆ ดังกล่าว

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยนั้น มีทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรืออีกนัยยะหนึ่ง คือ แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ซึ่งแรงงานลักลอบเข้าเมืองนี้ ก็มีทั้งประเภทที่สมัครใจเข้ามาหางานทำ กับประเภทที่ถูกหลอกลวงมาจากภูมิลำเนาเดิมของตน หรืออาจจะจะเป็นประเภทที่สมัครใจมา แต่มาถูกหลอกในภายหลังได้ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหานี้ นอกจากไทยจะต้องมีความร่วมมือกับประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์และการค้าแรงงานข้ามชาติ รวมไปถึงหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว ประเทศไทยยังจะต้องคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติต่อเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเหยื่อจากการค้าแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นด้วยวิธีการและมาตรการที่เหมาะสม เนื่องจากว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นก็เป็นมนุษย์ ที่มีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดเช่นเดียวกับคนไทยและคนในชาติอื่นๆ ทั่วไป นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่ถูกหลอกลวงเข้ามาค้าแรงงานนั้น ถือว่าเป็นผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ และมีได้มีความเต็มใจที่จะเข้ามาค้าแรงงานในไทยแต่ประการใด ดังนั้น ทางประเทศไทยควรที่จะปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นด้วยมาตรการที่เหมาะสม และเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนสากลที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

1.8 วิธีการวิจัย

การวิจัยดังกล่าวนี้ จะใช้วิธีการดำเนินการวิจัยใน 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1. การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ซึ่งประกอบไปด้วยเอกสาร 2 ประเภท ได้แก่

- เอกสารชั้นต้น (Primary Source) ได้แก่ อนุสัญญาฯ สนธิสัญญา พิธีสาร หรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในของประเทศไทย เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นต้น

และเอกสารในระดับระหว่างประเทศ ที่เป็นตัวบทกฎหมาย หรืออนุสัญญา พิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์และว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน อาทิเช่น อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เป็นต้น

- เอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ได้แก่ หนังสือ เอกสาร วิทยานิพนธ์ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ รวมไปถึงบทความทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

2. การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลอีกส่วนหนึ่งจากการสัมภาษณ์ โดยที่ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศ และที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

3. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น การสืบค้นข้อมูลต่างๆ จากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ และเว็บไซต์ของหน่วยงานระหว่างประเทศ ทั้งองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศและภายในประเทศ

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงค่านิยมของการค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง
2. ทำให้ได้ทราบถึงมาตรการ หรือกลไกต่างๆ ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติอันรวมไปถึงการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งกลไกในระดับสากล ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค และกลไกระดับประเทศ
3. ทำให้ได้ทราบถึงบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน
4. ทำให้ได้ทราบถึงรูปแบบ และลักษณะของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งในระดับระหว่างรัฐกับรัฐ และระดับรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งองค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

1.10 การนำเสนอวิทยานิพนธ์

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 5 บท ได้แก่

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา การสำรวจวรรณกรรม วัตถุประสงค์ในการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย วิธีการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย คำถามที่ใช้ในการวิจัย ขอบเขตในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย และวิธีการนำเสนอการวิจัย

บทที่ 2 แนวความคิด รูปแบบ และความหมายของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย อนุสัญญา และพิธีสารระหว่างประเทศและกฎหมาย และมาตรการของไทยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอันเกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้าน และการปรับตัวของไทย ต่อ กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา และ/หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี

บทที่ 3 บทบาทของรัฐบาลไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศ รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2545 - 2551 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ออกมาบังคับใช้ และในช่วง

เดียวกันนี้เองที่ ประเทศไทยยังได้มีกำกับการนำบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านทั้งด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และด้านความร่วมมือในการจ้างแรงงานด้วย

บทที่ 4 ความร่วมมือในระดับทวิภาคีภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันรวมไปถึงบทบาทขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เช่น องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าว โดยที่ จะศึกษาถึงการนำบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี ทั้งที่ว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานไปปฏิบัติ ภายในขอบข่ายของการดำเนินการที่เรียกว่า 4P และ 3R ได้แก่ นโยบาย (Policy) การป้องกัน (Prevention) การปกป้องคุ้มครอง (Protection) การปราบปราม (Prosecution) การฟื้นฟู (Recovery) การส่งกลับ (Return / Repatriation) และการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) ของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังจะศึกษาถึงความก้าวหน้าและอุปสรรคของการนำบันทึกความเข้าใจแต่ละฉบับไปปฏิบัติอีกด้วย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

สภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย และกฎหมายกับมาตรการที่เกี่ยวข้อง

2.1 สภาพปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบโลกได้ถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่ายตามความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง คือ ฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ส่วนฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ โดยความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้ ได้นำสังคมโลกเข้าสู่สภาวะสงครามเย็น (Cold war) ซึ่งกลุ่มประเทศทั้งสองฝ่ายนี้ นอกจากจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันแล้ว ยังมีรูปแบบการปกครอง และรูปแบบทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะแตกต่างกันด้วย และกลุ่มประเทศทั้งสองนี้ก็ได้ดำเนินการพัฒนาประเทศของตนไปตามแนวทางความเชื่อที่ตนเชื่อถือ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจด้วย

และในช่วงทศวรรษที่ 1970 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็เป็นอีกภูมิภาคหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้สภาวะสงครามเย็นที่แผ่ขยายออกไปทั่วโลก จากความขัดแย้งดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ตามความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง เช่นเดียวกับกับในภูมิภาคอื่นๆ โดยประกอบด้วยกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้ยึดแนวทางการเมืองการปกครองและแนวทางเศรษฐกิจในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ส่วนอีกกลุ่มประเทศหนึ่ง ได้แก่ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ รวมทั้งฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย กลุ่มประเทศเหล่านี้มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ โดยที่มีลักษณะร่วมคือเป็นกลุ่มประเทศเสรีนิยม และมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเหมือนกัน ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนี้เองที่ได้นำพาประเทศต่างๆ เหล่านี้ก้าวไปสู่การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมภายในประเทศ และจุดนี้เอง ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีพัฒนาการก้าวหน้าไปกว่ากลุ่มประเทศที่อยู่ภายใต้ระบอบสังคมนิยมในภูมิภาคเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด

ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) ในประเทศที่มีทิศทางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย หรือสิงคโปร์ ซึ่งส่งผลให้เกิดความต้องการในการจ้างแรงงานเพิ่มมากยิ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานระดับล่าง หรือแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้ ความต้องการในการจ้างแรงงานไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ อสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงภาคเกษตรกรรม มีอัตราความต้องการจ้างงานในระดับสูง โดยที่การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจโดยรวมนั้นได้ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายงานบางประเภทที่เรียกกันว่างานแบบ 3 ส. ได้แก่ งานที่เสี่ยง สกปรก และแสนยากลำบาก ในขณะเดียวกัน แรงงานในประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นๆ มีการศึกษาที่สูงขึ้น มีการฝึกทักษะอาชีพมากขึ้น ดังนั้นจึงสามารถเลือกงานที่จะทำได้มากขึ้น และแน่นอนว่าย่อมไม่เลือกงานประเภท 3 ส. ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน งานประเภท 3 ส. ก็ยังต้องการแรงงานเข้ามาทำงานประเภทนี้อยู่เช่นเดิม ดังนั้น จึงได้เกิดการทดแทนแรงงานภายในประเทศโดยการใช้แรงงานจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานจากประเทศด้อยพัฒนา ที่ไม่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีเท่าประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงมีความต้องการที่จะย้ายออกจากประเทศของตนเองเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ตรงจุดนี้เองที่เป็นจุดดุลยภาพระหว่างความต้องการจ้างงานและความต้องการหางานทำ ดังนั้นจึงเกิดการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อไปหางานทำ เกิดขึ้น

ในส่วนของภูมิภาคเอเชีย ธุรกิจการค้าแรงงานเริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดกระแสการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อไปทำงานในช่วงต้นของทศวรรษที่ 1970 ซึ่งตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นคือกลุ่มประเทศตะวันออกกลางที่รั่วรอยจากอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ต่อมาประมาณกลางทศวรรษที่ 1980 ตลาดแรงงานได้ขยายตัวมายังหลายๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ใต้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง และมาเลเซีย ธุรกิจการค้าแรงงานไปยังต่างประเทศเริ่มมีการแข่งขันที่สูงขึ้นและเกิดการเอาัดเอาเปรียบแรงงานมากขึ้น จนถึงการสร้างข้อมูลหลอกลวง พร้อมๆ กันนี้ก็เกิดธุรกิจใต้ดินนอกระบบที่นำส่งแรงงาน หรือขนคนจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งอย่างซบซ้อนมากขึ้น และละเมิดกฎเกณฑ์ของการเดินทางข้ามประเทศมากขึ้น¹

ทั้งนี้ การค้ามนุษย์ข้ามชาตินับเป็นธุรกิจอีกประเภทหนึ่งในธุรกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย และมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย และยังมีความคิดเห็นใน

¹ กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), หน้า 49.

เชิงสังคมศาสตร์ที่มีความคิดเห็นว่าอาชญากรรมการค้ามนุษย์นั้นได้เกิดขึ้น และเจริญเติบโต ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีที่ปลูกไร่กระแสบริโภคนิยมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และขยายช่องว่างความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือระหว่างภูมิภาคของโลกให้เพิ่มสูงมากขึ้นด้วย สถานภาพของชนระดับล่างในประเทศต่างๆ อันรวมไปถึงสถานภาพของผู้หญิงและเด็กที่ถูกเอาเปรียบ ประกอบกับสภาวะที่ไร้ทางเลือกหรือการมีทางเลือกอันจำกัดยิ่งในประเทศต้นทาง ได้ผลักดันให้คนเหล่านี้มุ่งแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในอีกประเทศหนึ่ง และกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง ก็ได้กลายเป็นเหยื่อของวงจรการค้ามนุษย์²

ในส่วนของประเทศไทย นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีปัญหาการสู้รบและความไม่สงบภายในประเทศมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศเหล่านั้นย่ำแย่ตามไปด้วย และจากสภาพที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามของไทยดังกล่าว ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกัน ที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยได้มีความเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศของไทย ได้ส่งผลให้ประชาชนจากทั้งสามประเทศพากันอพยพ หลังไหลเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ แรงงานไทยในช่วงระยะเวลาหลังๆ มานี้มีความรู้และมีระดับการศึกษาที่สูงมากขึ้นกว่าในอดีต ดังนั้น แรงงานไทยจึงมีความสามารถที่จะเลือกงานที่ตนเองถนัดได้มากขึ้น และไม่เลือกงานที่มีรายได้น้อยและเกิดความลำบาก เช่น งานประเภท 3 ส. ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในตอนต้น

ทั้งนี้ แม้ว่าแรงงานชาวไทยจะไม่เลือกทำงานประเภท 3 ส. ดังกล่าว แต่มีได้หมายความว่าอุปสงค์ของนายจ้างที่มีต่อแรงงานที่จะเข้ามาทำงานดังกล่าวจะลดน้อยถอยลงไป แต่ในทางตรงกันข้าม อุปสงค์ดังกล่าวกลับมีมากขึ้น เนื่องจากแรงงานชาวไทยเลือกที่จะไม่ทำงานประเภทดังกล่าวนั่นเอง ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นตัวเลือกที่สำคัญสำหรับนายจ้างที่จะจ้างให้เข้ามาทำงานประเภทดังกล่าว

สำหรับประเภทของแรงงานข้ามชาติ หรือแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น มีทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ลี้ภัยทางการเมืองภายในประเทศของตน บุคคลที่สมัครใจเข้ามาเสี่ยงโชคหางานทำในไทยอันเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจอันย่ำแย่ ที่เป็นผลมาจากสภาพปัญหาทางการเมืองที่มีความขัดแย้ง และการสู้รบในประเทศ รวมไปถึงสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นดีกว่าในประเทศหรือในภูมิภาคของตนเอง หรืออาจจะมีแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มที่มีได้สมัครใจเข้ามาทำงานในประเทศไทยแต่อย่างไร แต่กลับถูกหลอกลวงให้เข้ามา

² เรื่องเดียวกัน.

ทำงาน โดยพยายามใช้ข้ออ้างต่างๆ หว่านล้อมให้เห็นว่าการเข้ามาทำงานทำในประเทศไทยนั้น เป็นสิ่งที่ดี ก่อให้เกิดรายได้มากกว่าทำงานในภูมิภาคของตนเอง แต่เมื่อเข้ามาถึงประเทศไทยแล้ว กลับพบว่างานที่ต้องทำนั้นมีสภาพที่ย่ำแย่หรือเลวร้าย และถูกกดขี่หรือเอาเปรียบจาก นายจ้าง นอกจากนี้ยังมีแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มที่ไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน แต่กลับ ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น เมื่อครอบครัวที่มีการใช้จ่ายเกินรายได้ที่ ครอบครัวหามาได้ จึงต้องหาทางเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายในครอบครัว ซึ่ง ครอบครัวประเภทนี้มักจะมีการใช้จ่ายเกินตัวหรือเกินจากรายได้ที่มีโดยปกติ³ นอกจากนี้ สาเหตุที่ นำไปสู่ปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติยังรวมไปถึงค่านิยมที่ผิดๆ เช่น วัตถุนิยมและบริโภคนิยมที่ได้ หลังไหลมาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ได้เป็นแรงผลักดันให้ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคล จากทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา เดินทางเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทย

สำหรับบุคคลที่มีความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งการค้า แรงงานข้ามชาตินั้น มิได้จำกัดเพียงผู้หญิงและเด็กเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน จะพบว่าผู้ชายก็ได้ กลายเป็นเหยื่อของการค้าแรงงานข้ามชาติไปแล้วเช่นกัน ซึ่งประเภทของงานที่ใช้แรงงานจากเหยื่อ เพศชายเหล่านี้ มักจะเป็นงานใช้แรงงาน ได้แก่ งานในภาคอุตสาหกรรม งานภาคเกษตรกรรม และงานอุตสาหกรรมประมง เป็นต้น

2.1.1 นิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์”

คำว่า “การค้ามนุษย์” นั้น มีคำนิยามที่แตกต่างหลากหลายออกไปตามความเข้าใจของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่คำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน คือ คำนิยามที่ ปรากฏอยู่ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและ เด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กร ได้ให้คำนิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ไว้ในมาตราที่ 3 ความว่า⁴

(ก) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการ ลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของ

³ สรรพสิทธิ์ คู่มือประพันธ์ และพวงศศิริ ชันติกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 8.

⁴ Vidyamali Samarasinghe, Female Sex Trafficking in Asia : The Resilience of Patriarchy in a Changing World (New York, NY: Routledge Taylor & Francis Group, 2008), pp. 21 – 22.

บุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์

การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) ไม่จำเป็นต้องนำความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) มาพิจารณา

(ค) ส่วนการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งตัวเด็กสำหรับวัตถุประสงค์ในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ ก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะมิได้มีการใช้วิธีการตามที่ระบุในข้อ (ก) ก็ตาม

(ง) เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

คำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ข้างต้นนี้ เป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมน้อยอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการอ้างถึงคำนิยามดังกล่าวในเอกสารทางวิชาการ หรืองานเขียนต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ ที่ได้ใช้คำนิยามเดียวกันกับที่ปรากฏในพิธีสาร นอกจากนี้ คำนิยามดังกล่าวนี้ยังได้ถูกนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องของไทยอีกด้วย เช่น คำนิยามตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งคำนิยามตามที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า รวมทั้งเวียดนาม ซึ่งทั้งในพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ของไทย กับบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศทั้งสามฉบับข้างต้น เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์แล้ว ก็จะพบว่ามีความสอดคล้องกับคำนิยามที่ปรากฏในพิธีสาร จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นคำนิยามเดียวกัน

แต่ถึงกระนั้น การศึกษาถึงคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ ก็ไม่ควรละเลยถึงคำนิยามในแนวทางอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เป็นการศึกษาถึงความสมบูรณ์และความบกพร่องของแต่ละคำนิยาม รวมทั้งยังจะได้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างคำนิยามตามที่ปรากฏในพิธีสาร และคำนิยามในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย

ทั้งนี้ คำนิยามของคำว่า “การค้ำมนุษย์” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น มิได้กล่าวถึงคำนิยามในรูปแบบคำคำเดียว แต่ได้เสนอคำนิยามต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น⁵

- แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม
- การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้
- องค์การอาชญากรรม หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- เด็ก หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี (สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก)

นอกจากนี้ ในหมวดที่ 1 บททั่วไป ในมาตราที่ 6 ได้ระบุถึงพฤติกรรมที่เป็นความผิดฐานค้ำมนุษย์ว่า ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนองเหนียวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

⁵พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 29

- (2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

โดยมาตราที่ 6 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีรายละเอียดของมาตราที่มีความสอดคล้องกับค่านิยมของคำว่าการค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การอย่างเห็นได้ชัดเจน เพียงแต่ว่าพระราชบัญญัติของไทยนี้มีการให้คำนิยามที่มีความละเอียดกว่าในพิธีสาร อันเนื่องมาจากการเพิ่มการอธิบายของความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วย

และถ้าหากมองย้อนกลับไป ในช่วงก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติฉบับเก่าที่ใช้มาก่อนมีพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น คือ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะมิได้ระบุถึงคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขังซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าแม้ว่าข้อความดังกล่าวข้างต้นจะมีใช้คำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์โดยตรง แต่เป็นลักษณะของการกระทำความผิดต่อหญิงและเด็ก ซึ่งก็อาจจะถือได้ว่าเป็นคำนิยามของคำว่าการค้าหญิงและเด็กของพระราชบัญญัติดังกล่าว และจะเห็นได้ว่าเนื้อความที่ปรากฏนั้นก็มีความคล้ายคลึงกับคำนิยามตามพิธีสารค้ามนุษย์ ทั้งในเรื่องของการพามาจากหรือส่งหญิงหรือเด็กไปยังที่ใดๆ และในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามที่ปรากฏในพิธีสาร ในเรื่องของความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ โดยคำนิยามที่ปรากฏใน

⁶ สยาสรี จุติกุล, การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547), หน้า 17.

พระราชบัญญัติคำหญิงและเด็กนี้ได้กล่าวถึงการแสวงประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบ ซึ่งก็น่าจะครอบคลุมทั้งในเรื่องของการแสวงประโยชน์ทางเพศและการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และยังเห็นได้ว่าคำนิยามนี้มีความคล้ายคลึงกับคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก ในเรื่องของการซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขังซึ่งหญิงหรือเด็ก แต่คำนิยามในพระราชบัญญัติคำหญิงและเด็กนี้ก็จำกัดประเภทของเหยื่อไว้แต่เพียงผู้หญิงและเด็กเท่านั้น นับว่าไม่ทันต่อเหตุการณ์แล้วในปัจจุบัน เนื่องจากว่าเหยื่อการค้ามนุษย์ในปัจจุบันไม่ได้จำกัดแต่เพียงผู้หญิงและเด็กเท่านั้น แต่ผู้ชายก็สามารถตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เช่นเดียวกัน เช่น เหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อที่จะได้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ศึกษาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังนั้น จึงได้ยกคำนิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน” มากล่าวในที่นี้ด้วย โดยคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ด้านแรงงานตามที่ระบุในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานของประเทศไทยนั้น หมายถึง การเป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ใช้อล กหลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิด ในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงานจากบุคคลที่ตนดูแล และให้หมายความรวมถึงการเป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน⁷

และนอกจากคำนิยามข้างต้นแล้ว ยังได้มีการขยายความของคำต่างๆ ที่ปรากฏในคำนิยามดังกล่าวด้วย ได้แก่⁸

1. การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
2. การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคล

⁷ “แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁸ เรื่องเดียวกัน.

นั่นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

3. ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หมายความว่า บุคคลที่ตกเป็นผู้ถูกระทำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานโดยตรง
4. แรงงานเด็ก หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีแต่ไม่ถึง 18 ปี ตามความในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
5. เด็กที่ถูกใช้แรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า บุคคลอายุต่ำกว่า 15 ปี ยกเว้นเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ ในงานเกษตรกรรมที่ไม่ทำตลอดทั้งปี* ซึ่งถูกใช้แรงงานและพึงได้รับการช่วยเหลือตามแนวปฏิบัติฉบับนี้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลดังกล่าวจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหรือไม่ หรือบุคคลผู้เป็นนายจ้างจะทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดหรือไม่ก็ตาม

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า คำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ด้านแรงงานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น มีเนื้อความที่คล้ายคลึงกับคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ระบุในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ในส่วนที่กล่าวถึงการจัดหา การขนส่ง การพามาจากหรือส่งไปยังที่ใด การรับไว้ซึ่งตัวบุคคลโดยการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว การข่มขู่ หลอกลวง การใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าคำนิยามของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ปรากฏในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น มีพื้นฐานมาจากคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ระบุในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กนั่นเอง แต่ว่าได้มีการระบุเจาะจงลงไปแต่เพียงในด้านแรงงานเป็นการเฉพาะ มิได้มีความหมายครอบคลุมอย่างที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

นอกจากนี้ ในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานของประเทศไทยนั้น ยังได้ขยายความของคำที่ปรากฏใน

* กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 8 นายจ้างอาจให้เด็กอายุตั้งแต่สิบสามปี บริบูรณ์ทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนได้เฉพาะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก ทั้งนี้โดยได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กนั้น

คำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ด้านแรงงานด้วย เช่น การขยายความของคำว่า การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แรงงานเด็ก และเด็กที่ถูกใช้แรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

และยังจะเห็นได้ว่า คำนิยามข้างต้นนี้ มิได้มีการแบ่งแยกว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายชาวไทย หรือผู้เสียหายชาวต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่คำนิยามดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ หรือรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยที่มิได้ระบุถึงประเภทของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อแต่อย่างใด นั่นก็เท่ากับว่า คำนิยามและการขยายความของคำตามที่ปรากฏในคำนิยามนั้น ได้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่เป็นผู้ลักลอบเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้ลักลอบเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น ย่อมมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน มากกว่าผู้ที่เดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องมาจากว่าผู้ที่ลักลอบเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็ตาม เช่น การลักลอบเดินทาง การหางานทำ การจ้างงานนั้น จะต้องลักลอบทำด้วยกันทั้งสิ้น เพื่อให้พ้นจากสายตาของเจ้าหน้าที่ทางการของไทย และเมื่อการดำเนินการทุกอย่างต้องไปเป็นไปโดยลักลอบและรอดพ้นจากสายตาเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว นั้น หมายความว่าแรงงานต่างด้าวย่อมตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม หรืออาจจะตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานไปในที่สุด

ส่วนคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ ตามที่ระบุโดยพันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง (Global Alliance Against Trafficked in Women : GAATW) ระบุว่า การค้ามนุษย์ หมายถึง การกระทำและความพยายามใดๆ ที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ลำเลียงภายในหรือข้ามพรมแดน การซื้อขาย การส่งต่อ หรือการรับหรือกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลด้วยการล่อลวง การบังคับ รวมทั้งการใช้ การขู่ที่จะใช้กำลังหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือการผูกมัดด้วยภาระหนี้สิน เพื่อกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลนั้นให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม (เช่นในรูปแบบของงานรับใช้ในบ้าน งานบริการทางเพศ หรืองานบริการการเจริญพันธุ์ ซึ่งหมายถึงงานให้บริการดูแลภายในครอบครัว รวมถึงการให้บริการทางเพศแก่ผู้ชาย) ไม่ว่าจะมิหรือไม่มีค่าจ้างก็ตาม เพื่อบังคับใช้แรงงาน หรือเป็นแรงงานติดหนี้ หรือทำให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานเยี่ยงทาสในชุมชนอื่นที่มีใช้ภูมิลาเนาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในขณะที่เกิดการล่อลวง บังคับ หรือมีหนี้สินผูกมัดขึ้น⁹

⁹ พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชราวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 14.

คำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ตามที่ระบุข้างต้นนี้ มีความคล้ายคลึงกับคำนิยามที่ระบุในพิธีสารฯ ในส่วนที่เป็นการจัดหา ขนส่ง การรับไว้ซึ่งตัวบุคคลด้วยการล่อลวง การบังคับ รวมทั้งการใช้การขู่ที่จะใช้กำลังหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลนั้นให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม แต่ที่แตกต่างไปจากเนื้อความที่ระบุในนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารฯ คือ การใช้สภาวะที่บุคคลต้องถูกผูกมัดด้วยภาระหนี้สินเพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะจำยอม ซึ่งเนื้อความดังกล่าวมิได้ระบุในคำนิยามตามพิธีสารฯ ทั้งนี้ คำนิยามในพิธีสารฯ นั้นได้ระบุแต่เพียงกว้างๆ ถึงการกระทำที่ให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ แต่มิได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการกระทำนั้นๆ มีลักษณะเช่นใด ส่วนวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ตามที่ปรากฏในคำนิยามของ GAATW นี้ ก็ได้แตกต่างไปจากคำนิยามตามพิธีสารฯ เท่าใดนัก ได้แก่ งานบริการทางเพศ งานบังคับใช้แรงงาน หรือการทำให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานเยี่ยงทาสในชุมชนอื่นที่มีใช้ภูมิลาเนาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในขณะที่เกิดการล่อลวง บังคับ หรือมีหนี้สินผูกมัดขึ้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า คำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ตามที่ GAATW ระบุ นั้น โดยภาพรวมแล้วก็มีความคล้ายคลึงกับคำนิยามตามที่ปรากฏในพิธีสารฯ แต่มีข้อแตกต่างออกไปในเรื่องของการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมด้วยการถูกผูกมัดจากภาระหนี้สิน รวมทั้งการมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้วยการเป็นแรงงานติดหนี้ ซึ่งคำนิยามในพิธีสารฯ มิได้ระบุถึงเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2537 ยังได้ปรากฏคำจำกัดความเรื่องการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองและประณามเรื่องการค้าหญิงและเด็กหญิงไว้ว่า การค้าหญิงและเด็กหญิงเป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลภายในประเทศและข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ต้องห้ามและลักลอบ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจและทางเพศเพื่อกำไรของผู้จัดหาคัดเลือก ผู้ค้า และเครือข่ายอาชญากรรม รวมถึงกิจกรรมที่ผิดกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหญิงอื่นๆ เช่น การบังคับใช้แรงงานในบ้าน การแต่งงานจอมปลอม การจ้างแรงงานแบบลักลอบและการหลอกล่อมแปลงรับบุตรบุญธรรม¹⁰

และต่อมาในปี พ.ศ. 2538 ได้มีรายงานโดยเลขาธิการสหประชาชาติในการชี้แจงถึงการที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมุ่งความสนใจไปที่มิติระหว่างประเทศของการค้ามนุษย์ และยังได้

¹⁰ พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชราวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 16.

ขยายความสนใจไปไกลกว่าการมองเรื่องการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีแต่อย่างเดียว โดยยังได้คำนึงถึงรูปแบบอื่นๆ ของการบังคับใช้แรงงานและการล่อลวงอีกด้วย¹¹

จากคำจำกัดความเรื่องการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติดังกล่าว เห็นได้ว่าก็มีความคล้ายคลึงกับกับคำนิยามตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นคำนิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ว่าเป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลภายในประเทศและข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ต้องห้ามและลักลอบ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจและทางเพศเพื่อกำไรของผู้จัดหาคัดเลือก ผู้ค้า และเครือข่ายอาชญากรรม รวมถึงกิจกรรมที่ผิดกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหญิงอื่นๆ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับที่ระบุในพิธีสารในเรื่องของการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อบุคคลด้วยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใดเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

แต่คำนิยามของสมัชชาสหประชาชาติดังกล่าว กลับกล่าวถึงแต่เหยื่อที่เป็นหญิงและเด็กหญิงเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชายหรือเด็กชายแต่อย่างใด ซึ่งมีความแตกต่างออกไปจากคำนิยามตามพิธีสาร ที่ได้ระบุถึงเพศของคนที่ตกเป็นเหยื่อว่าจะต้องเป็นแต่เพียงหญิงหรือเด็กเท่านั้น เนื่องมาจากว่าสถานการณ์ในปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ไม่ได้มีแต่สตรีและเด็กหญิงเท่านั้นที่ตกเป็นเหยื่อ แต่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ปัจจุบันยังมีผู้ชายและเด็กชายที่ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคำนิยามของสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้นมีความทันสมัยแต่เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เนื่องมาจากการจำกัดเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่เพียงผู้หญิงและเด็กหญิงดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีการนิยามคำจำกัดความของคำว่าการค้ามนุษย์จากองค์ระระดับรัฐบาลและจากองค์ระหว่างรัฐต่างๆ ที่ได้กำหนดคำนิยามของการค้ามนุษย์ของตนเอง เช่น แถลงการณ์ของคณะกรรมาธิการยุโรปเกี่ยวกับการค้าหญิง เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยได้ให้คำนิยามว่า การค้ามนุษย์ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศครอบคลุมไปถึงหญิงซึ่งถูกข่มขู่ และ/ หรือถูกกระทำทารุณกรรมจากการค้ามนุษย์ ความยินยอมในเริ่มแรกอาจไม่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบางคนเข้ามาอยู่ในวงจรการค้ามนุษย์

¹¹ พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชราวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 16.

โดยที่ทราบว่าจะทำงานเป็นโสเภณี แต่ต่อมาถูกลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส¹²

และในเวลาต่อมา ในปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอให้กำหนดคำนิยามที่กว้างขวางขึ้น คือได้ระบุเพิ่มเติมลงไปว่า “ด้วยการรวมผู้หญิงที่ถูกค้าจากต่างประเทศ และถูกบังคับให้กระทำการทางเพศในเชิงพาณิชย์ในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการค้าประเวณีเช่นเดียวกับผู้หญิงที่ถูกบังคับให้แต่งงาน เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ทางเพศ”¹³

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นคำนิยามที่ยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เนื่องจากว่ายังจำกัดกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แต่เพียงผู้หญิงเท่านั้น นอกจากนี้ ยังจำกัดการแสวงหาประโยชน์แต่เพียงในเชิงเพศพาณิชย์อีกด้วย ซึ่งรูปแบบของการค้ามนุษย์ในปัจจุบันนี้อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่านอกเหนือจากผู้หญิงและเด็กหญิง ที่อาจตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศแล้ว ยังมีผู้ชายหรือเด็กชายที่ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานหรือแรงงานบังคับอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม คำนิยามของคณะกรรมาธิการยุโรปดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวถึงความยินยอมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ว่าอาจมิใช่ข้อที่ควรนำมาพิจารณา เนื่องจากว่าเหยื่อนั้นอาจทราบข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ตนต้องมาทำนั้นไม่ครบถ้วน หรืออาจไม่ทราบข้อมูลทั้งหมดเลยก็เป็นได้ แต่ปรากฏว่าในภายหลังกลับถูกแสวงหาประโยชน์และถูกทารุณกรรม หรือถูกลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำนิยามของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารฯ ที่ได้รับความนิยมในปัจจุบัน ที่ระบุว่าความยินยอมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในการถูกแสวงหาประโยชน์นั้นจะไม่ได้รับการพิจารณา หากมีการใช้วิธีการใดๆ ตามที่ระบุในคำนิยามดังกล่าว เช่น การหลอกลวง เป็นต้น

นอกจากนี้ ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ยังได้กำหนดคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์เมื่อ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาว่าการค้ามนุษย์นั้นจะเกิดขึ้น “เมื่อผู้ย้ายถิ่นได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย เช่น การถูกจัดหา ถูกลักพา หรือถูกขาย เป็นต้น และ/หรือถูกเคลื่อนย้าย ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (และ) ในระหว่างส่วนใดของกระบวนการนี้” ตัวอย่าง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือ

¹² องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส, การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ,

(กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546), หน้า 23.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ผลประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง บีบบังคับ และ/ หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นภายใต้เงื่อนไขซึ่งละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ย้ายถิ่น”¹⁴

จากคำนิยามขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นคำนิยามที่ค่อนข้างครอบคลุมและมีความสอดคล้องกับคำนิยามของพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ เนื่องจากว่าคำนิยามของ IOM นี้ เป็นคำนิยามที่มีเนื้อความกว้างขวางครอบคลุมเหนือจากการค้ามนุษย์ทุกประเภท โดยจะเห็นได้ว่าคำนิยามของ IOM นี้มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงลงไปว่าเหนือการค้ามนุษย์จะต้องเป็นเพศใด และเป็นเหนือของการแสวงหาประโยชน์แต่เพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แต่คำนิยามดังกล่าวใช้คำว่า “ผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย” นั้นก็หมายความว่าไม่ว่าจะเป็นงานประเภทใดที่เป็นการจ้างงานโดยผิดกฎหมาย ทั้งการค้าประเวณีหรือการใช้แรงงาน นอกจากนี้ คำนิยามของ IOM ยังได้ระบุถึงวิธีการของการจ้างงานโดยผิดกฎหมาย เช่น การถูกจัดหา ถูกลักพา หรือถูกขาย โดยที่ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง บีบบังคับ และ/ หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับวิธีการตามที่ระบุในคำนิยามของพิธีสาร ที่ระบุถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การลักพาตัว การข่มขู่ หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่ง ที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทั้งในเรื่องเพศและเรื่องการค้าบังคับใช้แรงงาน

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ดังนั้น จึงไม่อาจละเลยถึงคำนิยามที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำอีกแขนงหนึ่งของการค้ามนุษย์ ดังเช่นคำนิยามตามที่ปรากฏในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (the International Convention on the Worst Forms of Child Labour No. 182) ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้ให้คำนิยามของ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” ว่ามีการกระทำที่รวมไปถึง¹⁵

¹⁴ องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส, การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546), หน้า 23.

¹⁵ Christina Wille, Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour in Thailand: Rapid Assessment Findings from Four Research Sites along the Thailand – Lao PDR and Thailand – Myanmar Border Areas (Bangkok: International Labour Organization – International Programme on the Elimination of Child Labour, 2000), pp. 1 – 2.

1. การกระทำเยี่ยงทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายกับความเป็นทาส ซึ่งรวมไปถึงพันธะหนี้สิน การขายเด็ก สภาพความเป็นทาส รวมทั้งการบังคับหรือใช้กำลังใกรการนำเด็กเข้าไปในใช้ในการต่อสู้ที่เป็นความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ
2. การใช้ การจัดหา การล่อลวงเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีหรือสื่อลามก
3. การใช้เด็กในการกระทำที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการค้ายาเสพติด
4. การทำงานที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก

และในข้อเสนอนี้ 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนั้น ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับกรณีของรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจะต้องเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าเด็กนั้นต้องประสบกับ¹⁶:

1. การคุกคามทางเพศทั้งทางร่างกายและจิตใจ
2. การทำงานใต้ดิน การทำงานใต้น้ำ หรือการทำงานในที่สูงที่อันตราย หรือการทำงานในที่แคบ
3. การทำงานกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่มีอันตราย
4. การยกของที่มีน้ำหนักมาก
5. การทำงานท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะหรือเสี่ยงอันตราย ทั้งในทางร่างกาย ขั้นตอนกระบวนการ อุณหภูมิ ระดับเสียง ความสั่นสะเทือนที่อันตรายต่อสุขภาพ
6. การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ยากลำบาก เช่น ทำงานเป็นระยะเวลาเวลานานหรือทำงานในเวลากลางคืน
7. การถูกกักบริเวณโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในสถานประกอบการของนายจ้าง
8. กรณีเหยื่อการค้ามนุษย์

ซึ่งเด็กทั้งปวงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ต้องทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ ก็จะได้รับคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าคำนิยามของการบังคับใช้แรงงานดังกล่าวจะครอบคลุมแต่เฉพาะเด็ก ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเท่านั้น แต่วิธีการในการบังคับใช้

¹⁶Christina Wille, *Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour in Thailand: Rapid*

Assessment Findings from Four Research Sites along the Thailand – Lao PDR and Thailand – Myanmar Border Areas (Bangkok: International Labour Organization – International Programme on the Elimination of Child Labour, 2000), p.

แรงงาน หรือรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กตามที่ปรากฏในคำนิยามนั้น ก็นับว่ามีความสอดคล้องกับคำนิยามตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ในส่วนที่ระบุเกี่ยวกับการกระทำเยี่ยงทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายกับความเป็นทาส และการใช้ การจัดหา หรือการล่อลวงเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีหรือสื่อลามก ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามในพิธีสารฯ ที่ระบุถึงเรื่อง

แต่คำนิยามในพิธีสารฯ นั้นมีความกว้างขวางครอบคลุมถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นเหยื่อเพศหญิงชาย จะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ หรือจะเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ทางเพศหรือการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานก็ตาม ส่วนคำนิยามตามที่ปรากฏในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนั้น แม้ว่าจะครอบคลุมทั้งการแสวงประโยชน์ทางเพศการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานก็ตาม ดังที่จะเห็นได้จากคำว่ากระทำเยี่ยงทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายกับความเป็นทาสและการใช้ การจัดหา การล่อลวงเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้าประเวณีหรือสื่อลามก รวมไปถึงเนื้อหาตามที่ปรากฏในข้อเสนอนะที่ 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ที่ระบุถึงรูปแบบของการทำงานที่นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งมีรูปแบบของการทำงานที่อาจนับได้ว่าเป็นการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานต่อเด็กในหลายๆ ประการด้วยกัน เช่น การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ยากลำบาก การทำงานท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ไม่ถูกสุขลักษณะหรือเสี่ยงอันตราย การถูกกักบริเวณโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในสถานประกอบการของนายจ้าง รวมทั้งกรณีการค้ามนุษย์ด้วย ซึ่งกรณีต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ก็อาจนับได้ว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แต่อนุสัญญาฯ ที่ 182 และข้อเสนอนะที่ 190 ก็จำกัดให้เป็นเพียงรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงาน “เด็ก” เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่แต่อย่างใด แต่คำนิยามในอนุสัญญาฯ ที่ 182 และข้อเสนอนะที่ 190 เดียวกันนี้เองก็นับได้ว่ามีข้อเด่นกว่าคำนิยามตามพิธีสารฯ ในเรื่องของการยกตัวอย่างรูปแบบการทำงานที่ “เลวร้าย” ให้ได้เห็นอย่างเด่นชัด แม้ว่าจะจำกัดว่าเป็นแต่เพียงการใช้แรงงานเด็กเท่านั้นก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารฯ ที่จะกล่าวแต่เพียงรูปแบบของการค้ามนุษย์แบบกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้ระบุถึงตัวอย่างของการใช้แรงงานหรือการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานแต่ประการใด

โดยสรุปแล้ว ในเรื่องของคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์นั้น แม้ว่าในปัจจุบัน คำนิยามตามพิธีสารฯว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จะเป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายทั่วไป ดังจะเห็นได้จากหนังสือหรือ

เอกสารต่างๆ ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำมนุษย์ ต่างก็ยกเอาคำนิยามของพีธีสารฯ ดังกล่าวมาเป็นคำนิยามของคำว่ากรค้ำมนุษย์ในเอกสารหรือหนังสืออื่นๆ รวมทั้งยังจะเห็นได้จากกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้นำคำนิยามดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานในการกำหนดคำนิยามของคำว่ากรค้ำมนุษย์ในกฎหมาย แต่ถึงกระนั้น ก็ไม่อาจจะเลยในการพิจารณาถึงคำนิยามในรูปแบบอื่นๆ ที่อาจจะมามีมาก่อนหน้านี้ หรือที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะระบุถึงคำนิยามของคำว่ากรค้ำมนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งคำนิยามแต่ละคำนั้นก็อาจจะมีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำต่างๆ ที่คำนิยามอื่นๆ ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการกระทำนั้นๆ ด้วย หรือในทางตรงกันข้าม คำนิยามหนึ่งๆ ก็อาจจะไม่ได้มีความหมายที่ครอบคลุมไปถึงการกระทำที่อีกคำนิยามหนึ่งได้กล่าวถึง ดังนั้น แม้ว่าจะมีคำนิยามที่มีความหมายครอบคลุมมากที่สุดแล้วในปัจจุบัน แต่ก็ควรที่จะนำคำนิยามอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาถึงความหมายของคำว่ากรค้ำมนุษย์ด้วย เพื่อที่ว่าจะได้เป็นการรับรู้และเข้าใจถึงรูปแบบของการค้ำมนุษย์ประเภทต่างๆ ได้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น

ทั้งนี้ องค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการค้ำมนุษย์ ได้แก่¹⁷

1. ความรุนแรงหรือการข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง ซึ่งจะรวมไปถึงการหมิ่นสิ้นเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและการกำหนดชีวิตของตนเอง
2. การหลอกลวง คือ การไม่บอกความจริงในเรื่องของสภาพการทำงาน รวมทั้งลักษณะงานที่จะต้องทำ
3. ภาระหนี้สิน การทำงานเพื่อหักล้างหนี้สินที่ถูกนำมาอ้างว่าเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ
4. มีการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากอำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งที่อยู่เหนือกว่า เช่น การใช้อำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับเกิดเกล้าแสวงประโยชน์จากบุตรของตนเอง
5. การตกเป็นแรงงานบังคับหรือแรงงานเยี่ยงทาสเมื่อเดินทางมาถึงถิ่นปลายทาง

¹⁷ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่าย

ภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้าหญิง ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้าหญิงระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสต์ไฮเทล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 1.

2.1.2 สาเหตุของการจ้างแรงงานหญิงและเด็กที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ

2.1.2.1 ปัจจัยด้านความต้องการจ้างแรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก (Demand)¹⁸

1) การกดค่าจ้างแรงงานสามารถทำได้โดยง่าย

เนื่องจากนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานเด็กหรือแรงงานต่างด้าว ส่วนมากมักจะเป็นนายจ้างที่ขึ้นอยู่กับตลาดของผู้มีอำนาจการซื้อต่ำ ดังนั้นสินค้าที่ผลิตขึ้นจึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนต่ำและคุณภาพต่ำ ราคาถูก เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ และในขณะเดียวกันนายจ้างกลุ่มนี้มีขนาดการลงทุนที่จำกัด และไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตจากปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น เครื่องจักร อาคารสถานที่ หรือวัตถุดิบที่จะมาป้อนโรงงาน เว้นแต่เพียงค่าจ้างที่สามารถกดได้เพื่อลดต้นทุน ดังนั้น จึงทำให้นายจ้างระดับล่างต้องการจ้างแรงงานเด็กหรือแรงงานต่างด้าว โดยที่แรงงานในประเภทนี้ไม่สามารถติดต่อทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างได้โดยตรง แต่ต้องผ่านตัวกลาง ผู้ค้าแรงงาน หรือนายหน้าเข้ามาติดต่อ การที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถตกลงกับนายจ้างได้โดยตรงเช่นนี้เอง ที่ก่อให้เกิดการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยมีตัวกลาง เช่น นายหน้าหรือผู้ค้ามนุษย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการพบปะและตกลงจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างประเภทนี้¹⁹

นอกจากนี้ การที่แรงงานเด็กหรือแรงงานต่างด้าวไม่มีความรู้ จึงไม่สามารถต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จึงเป็นเหตุให้นายจ้างสามารถกดค่าจ้างแรงงานได้ต่ำกว่าผู้ใช้แรงงานกลุ่มอื่นๆ จึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานหญิงและเด็ก

2) การควบคุมดูแลสามารถทำได้โดยง่าย

นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าว รวมไปถึงแรงงานต่างด้าวหญิงและเด็กมักจะเป็นนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้ามนุษย์ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายคนเข้าเมือง เป็นต้น ดังนั้น นายจ้างจึงต้องลักลอบดำเนินกิจการ และไม่ต้องการให้บุคคลใดๆ มารับรู้ถึงข้อมูลกิจการของตน นายจ้างเหล่านี้จึงจ้างแรงงานต่างด้าวและแรงงานเด็กเนื่องจากว่าควบคุมดูแลง่าย และมั่นใจว่าแรงงานเหล่านี้จะ

¹⁸ สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 5.

¹⁹ เรืองเดียวกัน, หน้า 7.

ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลกิจการผิดกฎหมายของตนให้ผู้อื่นทราบ ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานประเภทดังกล่าว นอกจากนี้ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมไม่กล้าเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานเนื่องจากเกรงว่าจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกส่งกลับประเทศไปในที่สุด ส่งผลให้ตนเองต้องหมดโอกาสในการหารายได้ ความเกรงกลัวดังกล่าวของแรงงานต่างด้าว จึงกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญอันก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ และการค้าแรงงานข้ามชาติ

3) ประเภทของงาน

ลักษณะของงานบางประเภทที่ต้องใช้แรงงานเด็กทำ เนื่องจากเด็กมีนิ้วมือที่เล็กเหมาะสมกับงาน เช่น การบรรจุผลิตภัณฑ์ด้วยมือ หรืองานประเภทจำเจซ้ำซาก ที่นายจ้างไม่อาจบังคับให้แรงงานผู้ใหญ่ทำได้อย่างต่อเนื่องเพราะความเบื่อหน่ายจำเจ ทั้งนี้ แรงงานเด็กมีแนวโน้มที่จะถูกบังคับให้ทำงานซ้ำซากน่าเบื่อหน่ายได้ง่ายกว่า

2.1.2.2 ปัจจัยทางด้านการความต้องการทำงานของแรงงานต่างด้าวและเด็ก (supply)²⁰

1) ปัจจัยเรื่องความยากจน

ความยากจน สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ

- ครอบครัวยากจนที่แท้จริง หมายความว่า มีระดับรายได้ที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน* เมื่อเด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนนี้เติบโตพอที่จะพึ่งพาตนเองแล้ว ครอบครัวยากจนก็จะกระตุ้นให้เด็กขาย

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

* เส้นความยากจน หมายถึง เกณฑ์วัดความยากจน โดยพิจารณาจากระดับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเท่านั้น ซึ่งมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) เส้นความยากจนเดิม ธนาคารโลกได้เริ่มต้นศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2505 - 2506 โดยพิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยแยกเป็นความจำเป็นด้านอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคของคนไทยตามหลักสากลที่ธนาคารได้ริเริ่มขึ้น จุดอ่อนของเส้นความยากจนเดิม คือการใช้ค่าเฉลี่ยความต้องการสารอาหารต่อวันต่อคนโดยไม่ได้นำถึงความแตกต่างในเรื่องอายุและเพศ ดังนั้นเส้นความยากจน ที่พัฒนาขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จึงไม่สามารถสะท้อนแบบแผนการบริโภคในปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร นอกจากนี้ยังไม่สะท้อนความแตกต่างในระดับราคาสินค้าในพื้นที่ (เมืองและชนบท) (2) เส้นความยากจนใหม่ ซึ่งได้จัดทำขึ้นภายในกองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นับเป็นเส้นความยากจนของทางการ เส้นความยากจนใหม่นี้สามารถวัดความยากจนได้ในระดับบุคคล ครัวเรือน พื้นที่ จังหวัด ภูมิภาคจนถึงระดับประเทศ โดยพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของปัจเจกบุคคล ทั้งด้านอาหารและสินค้าอุปโภค หากครัวเรือนมีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่คำนวณได้ถือว่าเป็นครัวเรือนยากจน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: <http://www.tdri.or.th/poverty/report.htm#poor>

นั้นๆ ออกไปหางานทำเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของครอบครัว แต่เมื่อเด็กคนดังกล่าวสามารถหารายได้ส่งครอบครัวได้ก็ถือว่าเป็นผลพลอยได้

- ครอบครัวยากจนไม่แท้จริง คือ เมื่อครอบครัวที่มีการใช้จ่ายเกินรายได้ที่ครอบครัวหามาได้ จึงต้องหาทางเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายในครอบครัว ครอบครัวประเภทนี้มักจะมีการใช้จ่ายเกินตัวหรือเกินจากรายได้ที่มีโดยปกติ ครอบครัวแบบนี้จึงเป็นครอบครัวที่คาดหวังรายได้จากลูก จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะส่งลูกไปค้าบริการทางเพศหรือไปทำงานที่ผิดกฎหมาย หรือออกไปหางานเพื่อรายได้ ทั้งนี้ หากประเทศต้นทางไม่สามารถจัดหางานที่เหมาะสมรองรับ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะดิ้นรนข้ามพรมแดนมาแสวงหางานทำในประเทศไทยเพื่อความอยู่รอด

2) การขาดโอกาสทางการศึกษา

การขาดโอกาสทางการศึกษา ส่งผลให้เด็กหรือหญิงต้องออกมาหางานทำ เมื่อมาทำงานแล้วจึงต้องกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือเนื่องมาจากการไร้การศึกษา ไม่มีความรู้ความสามารถรวมทั้งทักษะที่จำเป็นต่อการทำงาน ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการที่พ่อแม่มีการศึกษาที่อยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกัน ดังนั้นพ่อแม่หรือผู้ปกครองจึงไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และมองไม่เห็นว่าการศึกษาคือช่องทางของการพัฒนารายได้ ไม่เห็นว่าการศึกษาทำให้เกิดความรู้ความชำนาญในอาชีพที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางรายได้ต่อไป แต่มีแต่เพียงทัศนคติที่ว่าถ้าให้บุตรหลานศึกษาต่อจะส่งผลให้สูญเสียรายได้จากการทำงานในปีที่เรียนต่อ จึงส่งผลให้เกิดแรงงานไร้ฝีมือในที่สุด

3) ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว

การที่ครอบครัวทะเลาะทอดทิ้ง ไม่เอาใจใส่ดูแล รวมไปถึงไม่ได้วางแผนชีวิตไว้ให้แก่บุตรหลานของตนเองในอนาคต จะส่งผลให้เด็กต้องออกไปหางานทำก่อนถึงวัยอันสมควร รวมไปถึงการที่บิดามารดาไม่สามารถให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่บุตรหลานได้ ซึ่งการที่เด็กต้องออกจากครอบครัวไปหางานทำนั้นแสดงให้เห็นว่าครอบครัวมีความสัมพันธ์ที่เหินห่าง ไม่อบอุ่น ซึ่งจะส่งผลให้ครอบครัวละเลยเด็ก ไม่ติดตามว่าลูกไปทำงานที่ไหน ใครเป็นนายจ้าง สภาพการทำงานเป็นอย่างไร และในที่สุดเด็กคนนั้นก็จะเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และในบางกรณีก็เกิดจากการที่ครอบครัวมีปัญหา เด็กถูกละเลยทอดทิ้ง ถูกล่อลวงเกินทางเพศ หรือถูกละเลยไม่เอาใจใส่ เด็กรายนั้นๆ ก็ไม่สามารถอาศัยอยู่กับครอบครัวได้ จึงต้องหลบหนีออกมาจากครอบครัวของตนเอง และต้องกลายเป็นเหยื่อ หรือเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เช่นเดียวกัน

4) การแบ่งแยกทางเพศ

ผลจากการแบ่งแยกทางเพศ ทำให้ภาวะในการแบกรับปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัวไปตกอยู่กับสมาชิกฝ่ายหญิงของครอบครัว ทำให้หญิงรวมทั้งเด็กหญิงต้องออกจากครอบครัวไปทำงาน ทั้งนี้ เรื่องของอุปทาน (supply) ของแรงงานหญิงชาวไทย โดยแรงงานหญิงชาวไทยนั้น ต้องการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน เนื่องจากว่ามีงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นมีความเป็นอิสระมากกว่า แต่เมื่อพิจารณาจากอุปสงค์ (demand) ในการจ้างแรงงานของนายจ้างแล้ว นายจ้างกลับต้องการจ้างแรงงานหญิงและแรงงานเด็กมาทำงานรับใช้ในบ้านมากกว่าแรงงานที่เป็นผู้ชาย แต่เงื่อนไขของงานแรงงานรับใช้ในบ้านนั้นขาดความอิสระ ไม่มีวันหยุดพักและเวลาพักที่แน่นอน ทำให้แรงงานหญิงไทยเลือกทำงานตามโรงงานมากกว่า สาเหตุเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดการต้องการจ้างแรงงานหญิงต่างด้าวและเด็กต่างด้าวเข้ามาทำงานรับใช้ในบ้านมากขึ้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็กเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

5) สงครามและความไม่สงบภายในประเทศ

ในบางพื้นที่ของบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดความขัดแย้ง มีการต่อสู้รบพุ่งกันด้วยกำลังอาวุธ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างเช่นรัฐบาลทหารพม่าที่สร้างปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การกดขี่ขูดรีด การบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่มีค่าตอบแทน การบังคับโยกย้ายประชากรออกจากถิ่นที่อยู่เดิม การทารุณกรรม การล่องละเมิดทางเพศ เป็นต้น หรือการที่รัฐบาลขาดประสิทธิภาพและไม่มีความสามารถในการปกครองประเทศ ทำให้ไม่สามารถทำงานหารายได้ในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตน จึงเกิดการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหารายได้ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของแรงงานผิดกฎหมาย ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพย้ายถิ่น และการที่ประเทศไทยมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ก็กลายเป็นสิ่งดึงดูดใจให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาในไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า จนตกเป็นหรือเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

6) วัฒนธรรมและค่านิยม²¹

วัฒนธรรมและค่านิยมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น สังคมของชนชาติบางชนชาติที่ผลักดันผู้หญิงเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากความเชื่อที่ว่า

²¹ ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 36.

เป็นหน้าที่ของลูกสาวที่ต้องรับภาระหาเลี้ยงครอบครัวไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม²² ทั้งนี้ภาระหน้าที่ดังกล่าวอาจจะสิ้นสุดลงเมื่อลูกสาวสมรสออกไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่ลูกสาวของครอบครัวต่างก็สมรสออกไปทั้งหมด พ่อแม่ที่อาจเข้าสู่วัยชราแล้วก็อาจจะไม่มีคนดูแล ภาระของการเลี้ยงดูพ่อแม่จึงตกไปอยู่กับลูกสาวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสามีของตนและถึงขั้นเลิกร้างกันไป สิ่งนี้จะส่งผลให้เป็นภาระหน้าที่ของลูกสาวต้องหาเลี้ยงทั้งตนเอง ลูก และพ่อแม่ที่แก่ชราของตน ดังนั้นผู้หญิงที่อยู่ในสังคมที่มีวัฒนธรรมแบบนี้ก็ต้องออกไปหางานทำเพื่อส่งเงินให้พ่อแม่ลูกของตน และสมาชิกคนอื่นๆ ในครอบครัว

นอกจากนี้ แนวความคิดบริโภคนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญมาก โดยที่ค่านิยมที่มีเงินตราเป็นตัวกำหนดถึงสถานะทางสังคมนั้นได้แพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทนั้น หากครอบครัวใดที่มีฐานะทางการเงินดี ก็จะได้รับความสะดวกสบายโดยไม่ได้คำนึงถึงเลยว่าครอบครัวนั้นๆ ได้รับความร้ายแรงแบบใด ค่านิยมแบบนี้เองที่ผลักดันให้ผู้หญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์

2.1.3 ประเภทของงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าแรงงานข้ามชาติ²³

2.1.3.1 การใช้แรงงานเด็กในภาคการผลิตบางประเภท

การใช้แรงงานเด็กนั้นมีอยู่ในหลายกิจการ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก และไม่ต้องการใช้แรงงานฝีมือ ซึ่งแรงงานเด็กที่พบมีประเภทต่างๆ ดังนี้

- แรงงานเด็กยากจน เป็นกลุ่มที่พบมากที่สุดและมีความหลากหลายมากที่สุดเช่นกัน เช่น ขายพวงมาลัย เรียงเบอร์ หนังสือพิมพ์ ขายขนม เก็บขยะ ทำงานรับเหมาช่วง ชกมวย งานในโรงงาน ทำงานภาคเกษตรกรรม หรืออาจจะทำงานผิดกฎหมาย เช่น เป็นเครื่องมือในการขนส่งยาเสพติด
- แรงงานเด็กอพยพ ส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงานขนาดเล็กหรือโรงงานห้องแถว หรืออาจจะทำงานรับใช้ตามบ้าน

²² Roujanavong, Wanchai, "Thailand: The Situation of Trafficking in Women," in *The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children*, p. 342. (Unpublished Manuscript)

²³ สรรพสิทธิ์ คุ้มทรัพย์ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 26.

- แรงงานเด็กต่างชาติ จะทำงานหลากหลายประเภท ได้แก่ เป็นขอทาน คนรับใช้ตามบ้าน งานร้านอาหาร ร้านขายของชำ หรืองานในโรงงานต่างๆ
- แรงงานเด็กประเภทอื่นๆ เช่น เด็กเร่ร่อนที่ทำงานเซ็ดกระดาษรถยนต์ขอเงินตามสี่แยกไฟแดง

สำหรับแรงงานเด็กต่างชาติ เมื่อเดินทางเข้ามายังประเทศไทยแล้ว ก็จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในทันที โดยที่แรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานจะต้องทำงานในลักษณะที่เลวร้ายกว่าแรงงานเด็กชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลาในการทำงานแต่ละวันก็จะมากกว่า ได้รับค่าแรงที่ต่ำกว่า ส่วนสถานประกอบการที่แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่เข้าไปทำงานก็มักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม งานก่อสร้าง ประมง แรงงานรับใช้ตามบ้าน หรือมิเช่นนั้นก็ขายบริการทางเพศ ธุรกิจบันเทิง ซึ่งการเข้าสู่สถานประกอบการของแรงงานเด็กต่างชาตินั้น มักจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในทันทีที่เดินทางมาถึงประเทศไทยภายในหนึ่งเดือน โดยแรงงานเด็กเหล่านี้มักจะเป็นชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาทำงานตามโรงงานหรืองานก่อสร้าง

2.1.3.2 ธุรกิจบริการ

การลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งแรงงานเด็กและแรงงานผู้ใหญ่ นั้น เกิดขึ้นมากในสาขาต่างๆ ซึ่งแรงงานเด็กต่างด้าวส่วนใหญ่จะถูกจ้างให้ทำงานในสาขาบริการมากที่สุด อันได้แก่การทำงานในสถานบริการน้ำมัน ร้านอาหาร งานรับใช้ตามบ้าน ร้ายขายของชำ บ้านพักในสถานที่ท่องเที่ยว นอกจากนั้นยังกระจายตัวในงานสาขาอื่นๆ ด้วย เช่น ประมง งานก่อสร้าง งานภาคเกษตรกรรม ขายบริการทางเพศ รวมไปถึงโรงงานอุตสาหกรรม

2.1.3.3 แรงงานรับใช้ในบ้าน

การใช้แรงงานเด็กในบ้านเป็นเรื่องปกติที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ทั้งนี้ เด็กผู้หญิงจะถูกใช้ให้ทำงานบ้านตามประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ที่เห็นว่างานบ้านนั้นเป็นหน้าที่ของลูกผู้หญิง ในครอบครัวตั้งแต่ยังเยาว์วัย ดังนั้นเมื่อผู้หญิงจะต้องก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน งานรับใช้ในบ้านจึงเป็นอีกงานหนึ่งที่ผู้หญิงต้องถูกส่งไปทำหรือต้องเลือกที่จะทำ จากการศึกษาวิจัยเรื่องแรงงานเด็ก

รับใช้ในประเทศไทย พบว่า มีการใช้แรงงานเด็กต่างด้าว โดยเฉพาะเด็กชาวพม่าและชาวลาว²⁴ ทั้งนี้ แรงงานเด็กได้รับใช้ตามบ้านจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. งานบ้าน เช่น การทำความสะอาดบ้าน งานซักผ้า งานครัว และการดูแลสัตว์เลี้ยง
2. งานดูแลเด็กและคนชราในบ้าน
3. งานเกี่ยวกับกิจการภายในบ้าน เช่น การทำขนมขาย ฝ้าหน้าร้าน ขายของหน้าร้าน บริการในร้านอาหาร งานในตู้ช้อปปิ้ง เป็นต้น

ทั้งนี้ โดยภาพรวมของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศจีน (มณฑลยูนนาน) ลาว เวียดนาม พม่า พบว่า จะมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานหญิงและเด็ก ระหว่างประเทศต่างๆ โดยที่การค้าแรงงานข้ามชาติในแต่ละประเทศนั้นจะมีทั้งการนำเข้าและการส่งออก โดยที่วัตถุประสงค์ของการค้ามนุษย์และการค้าแรงงานข้ามชาตินั้น มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อการขายบริการทางเพศ
2. เพื่อใช้แรงงาน
3. วัตถุประสงค์อื่นๆ เช่น การขอทาน หรือการแต่งงาน เป็นต้น²⁵

2.1.4 สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันเกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย

จากความพยายามของรัฐบาลไทย รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็ก ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นคนไทยลดจำนวนลง แต่ในทางกลับกัน การที่เหยื่อคนไทยลดจำนวนลง จึงส่งผลให้ขบวนการค้ามนุษย์หันไปแสวงหาเหยื่อที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมาทดแทน ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ส่งผลให้ไทยกลายเป็นพื้นที่ศูนย์กลางสำหรับนักค้ามนุษย์ในการนำเหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาค้าในประเทศไทย โดยรูปแบบของการค้ามนุษย์นั้นจะปรากฏอยู่ใน

²⁴ นาวรัตน์ พลายน้อย และคณะ, เอกสารหมายเลข 9 สรุปสังเคราะห์การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กรับใช้ในประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมเสนอผลการวิจัยเรื่อง การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กรับใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก (ILO – IPEC), 2544), หน้า 3.

²⁵ สรรพสิทธิ์ คุम्พ์ประพันธ์ และพยงค์ศรี ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 31.

หลายรูปแบบ ทั้งการค้าบริการทางเพศ ขอกทาน แรงงานรับใช้ในบ้าน งานในภาคเกษตรกรรม งานปศุสัตว์ งานก่อสร้าง งานโรงงานทอผ้า รวมทั้งกิจการประมง²⁶

ทั้งนี้ ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานจำนวนมากได้ตัดสินใจเลือกการย้ายถิ่นผ่านช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายมายังประเทศไทย ซึ่งจะยิ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มากขึ้น ทั้งนี้ จากรายงานของโครงการความร่วมมือสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นจะมาจากครอบครัวยากจนและมีระดับการศึกษาต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ที่อพยพย้ายถิ่นนั้นมีอายุเยาว์วัยลงเรื่อยๆ ทั้งนี้ บุคคลที่สามารถย้ายถิ่นออกมาได้นั้นจะมีใช่บุคคลที่มีฐานะยากจนมากที่สุดแต่อย่างใด แต่อาจเกิดมาจากการที่ได้รับอิทธิพลของค่านิยมบริโภคนิยมก็เป็นไปได้เช่นกัน

ผู้อพยพย้ายถิ่นจำนวนมากถูกหลอกลวงให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ โดยการติดต่อภายในท้องถิ่น โดยขบวนการค้ามนุษย์จะพยายามเสาะหาบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่นฐาน หรือคนที่ต้องการย้ายถิ่นนั้นอาจติดต่อมายังบุคคลที่พวกเขาคิดว่ามีหนทางที่จะสามารถพาพวกเขาเดินทางเข้าไปยังประเทศไทยและช่วยให้พวกเขาหางานทำ ทั้งนี้ ขั้นตอนกระบวนการค้ามนุษย์นั้นประกอบไปด้วยขั้นตอนที่หลากหลาย รวมทั้งการส่งตัวบุคคลจากขบวนการหนึ่งไปยังอีกขบวนการหนึ่ง และบุคคลนั้นก็อาจจะถูกขายออกไปในบางขั้นตอนของกระบวนการค้ามนุษย์ด้วย²⁷

ทั้งนี้ ในปัจจุบันขบวนการค้ามนุษย์มีเครือข่ายในการจัดหาเหยื่อ เช่น เครือข่ายนายหน้า โดยที่เครือข่ายโยงใยของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติทั่วไปจะเริ่มต้นจาก “นายหน้ารายย่อย” ในประเทศต้นทาง โดยในกลุ่มที่ทำเป็นอาชีพจะโยงใยถึงนายหน้ารายใหญ่อีกทอดหนึ่งเพื่อจัดการนำส่งแรงงานจนถึงสถานที่ทำงานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยอาจจะเข้าไปติดต่อหาตามกับกลุ่มเป้าหมายเอง หรือมิเช่นนั้น ผู้ที่ต้องการเดินทางก็จะเป็นคนติดต่อมาเอง ส่วนในกลุ่มนายหน้าที่มิได้ทำเป็นอาชีพก็มักจะเป็นญาติ เพื่อน หรือคนในชุมชนเดียวกัน ที่จะเป็นคนพาไปติดต่อนายหน้า เมื่อกระบวนการเริ่มแรกสำเร็จแล้ว ก็จะมาถึงขั้นตอนต่อไปที่ “นายหน้าหลัก” ที่มักมีเครือข่ายเป็นนายหน้ารายย่อยที่นำพาแรงงานมายังชายแดน โดยนายหน้าหลักจะทำหน้าที่จัดการการเดินทางผ่านชายแดน กิจกรรมนี้อาจตัดช่วงเมื่อนำแรงงานไปขายต่อนายหน้าในประเทศปลายทางที่จุดชายแดน หรืออาจมีการดำเนินการเชื่อมโยงกันที่อย่างเป็นระบบ โดยการประสานงานของเครือข่ายขนาดใหญ่ ที่ดำเนินการส่งแรงงานจากบริเวณชายแดนไปยังสถาน

²⁶ International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 151.

²⁷ Ibid.

ประกอบการต่างๆ โดยที่ผู้จัดการการขนส่งในประเทศไทยเกือบทุกรายมักได้รับความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเสียเองก็มีความเป็นไปได้เช่นกัน²⁸

จากการที่มีเครือข่ายนายหน้าที่ย่างกว้างขวางตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับภูมิภาค ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของกิจการไม่ต้องแสวงหาแรงงานต่างด้าวด้วยตนเองดังเช่นที่เป็นมา เนื่องมาจากมีนายหน้าที่คอยเสนอหรือติดต่อเข้ามาหานายจ้างเอง ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์จากต่างประเทศได้ขยายตัวจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งเราสามารถแบ่งประเภทของเหยื่อการค้ามนุษย์ตามแหล่งที่มาได้ 3 ประเภท ได้แก่²⁹

1. กลุ่มที่มาจากประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อันเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ผู้วิจัยจะนำเสนอในวิทยานิพนธ์นี้ เช่น ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา
2. กลุ่มที่มาจากประเทศใกล้เคียง เช่น ประเทศจีนและเวียดนาม
3. กลุ่มที่มาจากประเทศอื่นๆ

สำหรับกลุ่มที่มาจากประเทศที่มีพรมแดนติดกันกับประเทศไทย โดยประเทศไทยนั้น มีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศต่างๆ ถึง 4 ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ถ้าเราพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของทั้ง 4 ประเทศนี้ เราจะเห็นได้ว่านอกจากประเทศมาเลเซียแล้ว ประเทศอื่นๆ ทั้งหมดต่างก็มีปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยกตัวอย่างเช่นประเทศพม่า ที่นอกเหนือจากการมีปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัญหาความขัดแย้งและการสู้รบภายในประเทศด้วย อย่างที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้ประชากรในประเทศเหล่านั้นต้องหาหนทางที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว โดยวิธีการหนึ่งที่เป็นที่นิยมกัน คือการย้ายถิ่นเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านที่มีสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ดีกว่า นั่นคือประเทศไทย และสิ่งนี้กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นหลายคนได้กลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยเหยื่อเหล่านี้ถูกนำเข้ามายังประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน ทั้งการค้าประเวณี การใช้แรงงาน และการขอทาน การข้ามพรมแดนกระทำโดยการลักลอบเข้ามาทางชายแดน รวมทั้งการเข้ามาโดยหลักเกณฑ์ผ่อนผันตามกฎหมายแต่มิได้เดินทางกลับคืนสู่ประเทศ

²⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), หน้า 51.

²⁹ ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 19.

ของตนตามกำหนด หรืออาจจะอาศัยการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐของไทยหรือการใช้เอกสารปลอม³⁰ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.4.1 ประเทศพม่า

ชาวพม่าจำนวนมากเดินทางออกจากประเทศของตน เพื่อหนีจากสภาวะยากลำบากทาง เศรษฐกิจ การถูกเกณฑ์แรงงานและการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังมีชาวพม่าจำนวนมากที่ต้อง เดินทางออกจากประเทศเนื่องจากการถูกบังคับให้ต้องย้ายออกมาจากภูมิลำเนาของตน รวมทั้งยังมีชาวพม่าอีกจำนวนมากที่ต้องย้ายหนีออกมาจากการสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ในจำนวนชาวพม่ากว่าสามล้านคนที่เดินทางออกมาจากประเทศของตนนั้น จำนวนกว่าครึ่งหนึ่งจะ เดินทางเข้ามายังประเทศไทย โดยประเทศไทยนั้นจะเป็นจุดหมายปลายทางหลักสำหรับผู้ย้ายถิ่น ชาวพม่า อันเนื่องมาจากมีพื้นที่ติดกับประเทศพม่า การเดินทางข้ามพรมแดนที่ไม่ยุ่งยากรวมทั้ง โอกาสในการหางานทำอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจที่กำลังเจริญเติบโตของไทย โดยชาวพม่าที่อาศัย ในประเทศไทยนั้นจะอยู่ในฐานะแรงงานต่างด้าวหรืออาจติดตามสมาชิกในครอบครัวที่เดินทางเข้ามา เป็นแรงงาน โดยทั่วไปแล้วแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเพศชายจะทำงานในกิจการประมง เกษตรกรรม และงานก่อสร้าง ในขณะที่แรงงานหญิงจะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมอาหารทะเล และเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน³¹

ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยและประเทศพม่าได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน โดยในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวได้อนุญาตให้มีการจ้างงาน อย่างถูกต้องตามกฎหมายกับแรงงานต่างด้าวเป็นระยะเวลาสองปี หรืออาจขยายเวลาการจ้างงาน ออกไปอีกสองปีแต่ไม่เกินสี่ปี และเมื่อครบสี่ปีแล้ว แรงงานต่างด้าวรายนั้นๆ จะไม่สามารถสมัคร งานใหม่ได้จนกว่าเวลาจะผ่านพ้นไปแล้วถึงสามปี นอกจากนี้ แรงงานแต่ละรายยังต้องนำรายได้ จำนวนร้อยละ 15 ของเงินเดือนนำไปเข้ากองทุนสำหรับการส่งกลับซึ่งจะได้รับเมื่อเดินทางกลับ ภูมิลำเนาของตนแล้ว นอกจากนี้ ยังมีการก่อตั้งศูนย์หนังสือผ่านแดนชั่วคราว (temporary visa centres) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ใกล้อำเภอแม่สอดและเมืองเมียวดีของพม่า โดยศูนย์ ดังกล่าวนี้มีหน้าที่ในการออกหนังสือผ่านแดนภายใน 24 ชั่วโมง ขึ้นอยู่กับขั้นตอนการตรวจสอบ รายละเอียดของผู้ร้องขอ แต่ถึงกระนั้น ชาวพม่าย้ายถิ่นส่วนใหญ่ก็มักล้าที่จะเข้าไปใช้บริการใน ศูนย์ดังกล่าวเนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อครอบครัวของตน นอกจากนี้ ความกลัวดังกล่าว

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

³¹ International Council on Social Welfare, Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region

ยังถูกจำกัดด้วยข่าวแพร่สะพัดทั่วไปว่าหน่วยงานภาครัฐสังกัดรัฐบาลพม่า ได้ใช้อำนาจในการบีบบังคับให้ทุกคนครอบครัวนำรูปภาพสมาชิกทุกคนของแต่ละครอบครัวมาแขวนไว้ที่หน้าบ้าน เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบได้ว่ามีสมาชิกคนใดบ้างที่ย้ายถิ่นออกไป และเพื่อตรวจสอบรายละเอียดของบุคคลที่ไม่อยู่ในถิ่นฐานนั้น จากนั้นหน่วยงานภาครัฐก็จะเริ่มเก็บภาษีจากครอบครัวที่มีสมาชิกย้ายถิ่นฐานออกไปทำงานยังประเทศไทยหรือประเทศอื่นๆ³² ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีความพยายามในการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า แต่ถึงกระนั้น การโยกย้ายถิ่นฐานก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะได้พบกับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแต่อย่างใด โดยผู้อพยพก็ยังถูกหลอกลวงและถูกแสวงประโยชน์ในระหว่างการอพยพย้ายถิ่น และยังมีชาวพม่าย้ายถิ่นฐานบางรายที่ย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นแต่กลับต้องถูกบังคับให้ใช้แรงงาน รวมทั้งถูกบังคับให้ค้าประเวณี³³

ในฐานะที่เป็นประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ ประเทศพม่าเป็นประเทศต้นทางของทั้งผู้หญิง เด็ก รวมทั้งผู้ชายที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทั้งการถูกบังคับใช้แรงงานและการถูกบังคับให้ค้าประเวณี ทั้งนี้ การจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลทหารพม่า การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเกณฑ์แรงงานจากประชาชนของตนเองเป็นสาเหตุหลักของปัญหาการค้ามนุษย์ชาวพม่า แต่ถึงกระนั้น ทางรัฐบาลทหารพม่าก็ยังอนุญาตให้องค์กรระหว่างประเทศหรือองค์กรพัฒนาเอกชน คือ World Vision – Myanmar และ Save the Children – UK เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและดำเนินการบางประการในการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ภูมิลำเนา โดยองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศเหล่านี้มีการดำเนินการร่วมกันกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ในเรื่องการค้าและการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์³⁴ โดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะเข้ามาทำงานในอาชีพต่างๆ ในประเทศไทยดังต่อไปนี้

- แรงงานรับใช้ในบ้าน

สำหรับลักษณะอาชีพของแรงงานรับใช้ในบ้านที่แรงงานต่างด้าวต้องทำนั้น อาชีพแรงงานรับใช้ในบ้านนี้เป็นอาชีพที่ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานของไทยแต่อย่างใด ดังนั้นชีวิตของแรงงานรับใช้ในบ้านจึงขึ้นอยู่กับความเมตตาของนายจ้าง และเนื่องมาจากลักษณะอาชีพที่ต้องทำงานอยู่แต่ในเคหสถาน ดังนั้น แรงงานรับใช้ในบ้านจึงไม่อาจเข้าถึงการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมายและทางสังคมได้ นอกจากนี้ ยังเป็นที่เชื่อกันว่าเด็กนั้นเป็นที่ต้องการสำหรับงาน

³² Ibid., p. 98.

³³ Ibid., p. 99.

³⁴ Ibid., p. 101.

แรงงานรับใช้ในบ้านเป็นอย่างมาก เนื่องจากว่านายจ้างสามารถควบคุมได้ง่ายและยังมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กต่างด้าว อันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากระบบการศึกษาภาคบังคับของไทยที่ขยายออกไปเป็น 12 ปี รวมทั้งการที่แรงงานเด็กไทยไม่มีความต้องการทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านอย่างในสมัยก่อนอีกด้วย ทั้งนี้ งานรับใช้ในบ้านนั้นเป็นงานที่ต้องทำงานหลายอย่าง ทั้งการทำความสะดวก การซักกรีดเสื้อผ้า การทำอาหาร การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ และสัตว์เลี้ยง รวมไปถึงการล้างรถ หรือในบางกรณีที่แรงงานรับใช้ในบ้านเหล่านี้ถูกคาดหวังว่าจะต้องทำงานถึงขั้นทำความสะอาดสถานที่ทำงาน หรืออาจจะถึงขั้นเข้าไปช่วยงานของนายจ้าง นอกจากนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านจำนวนมากที่ถูกบังคับให้ต้องทำงาน โดยในบางครั้งจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขการผูกมัดด้วยหนี้สิน (debt bondage) หรืออาจจะมีหนี้สินกับเพื่อนหรือครอบครัวของตนเองอีกด้วย และการที่มีภาวะจะต้องชำระหนี้สินดังกล่าวนั่นเองที่ส่งผลให้แรงงานรับใช้ในบ้านตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงที่จะถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน³⁵

นอกจากนี้ ชั่วโมงการทำงานของแรงงานรับใช้ในบ้านนั้นก็ยาวนานและมีเวลาให้พักผ่อนไม่มากนัก โดยมีกรณีแรงงานรับใช้ในบ้านชาวพม่าบางรายที่ต้องทำงานติดต่อกันนานกว่า 15 – 18 ชั่วโมงต่อวัน และยังมีแรงงานรับใช้ในบ้านจำนวนมากที่ต้องพร้อมที่จะทำงานตลอด 24 ชั่วโมงรวมทั้งการที่ต้องทำงานในขณะที่เจ็บป่วย และแรงงานรับใช้ในบ้านส่วนมากไม่มีวันหยุดหรือวันพักผ่อนแต่อย่างใด³⁶ นอกจากนี้ เหตุจากการค้ามนุษย์ที่ทำงานรับใช้ในบ้านนั้นมักจะไม่ได้รับค่าจ้าง และในบางกรณีนั้นนายจ้างก็จะเพิ่มหนี้สินด้วยการคิดค่าอาหาร ค่าที่พัก รวมทั้งค่าเสียหายที่เกิดจากการทำงานอีกด้วย และแรงงานรับใช้ในบ้านเหล่านี้ก็ยังถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกสถานที่ รวมทั้งยังถูกห้ามมิให้ติดต่อกับบุคคลภายนอก ด้วยการห้ามมิให้แรงงานรับใช้ในบ้านเหล่านั้นใช้โทรศัพท์ รวมทั้งยังห้ามมิให้รับโทรศัพท์ด้วย และยังมีตัวอย่างที่นายจ้างบางรายไม่อนุญาตให้แรงงานรับใช้ในบ้านของตนรับและส่งจดหมาย ทั้งนี้ การถูกห้ามการติดต่อกับบุคคลภายนอกนั้น ปรากฏว่าแรงงานรับใช้ในบ้านที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางการจะถูกห้ามมากกว่าแรงงานในส่วนที่ขึ้นทะเบียนแล้ว นอกจากนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านส่วนมากยังจะต้องเผชิญกับการทำร้ายร่างกาย การถูกด่าว่า และการถูกคุกคามทางเพศจากนายจ้างอีกด้วย³⁷

ทั้งนี้ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวชาวจีนพม่านั้น มีการประมาณการกันว่ามีผู้หญิงชาวพม่าจำนวนกว่า 100,000 คนที่ถูกจ้างให้เป็นแรงงานรับใช้ในบ้านในทุกจังหวัดของประเทศไทย โดยมีจำนวนมากที่ถูกบังคับให้เข้าสู่การจัดการและเงื่อนไขต่างๆ โดยที่แรงงานเหล่านั้นไม่ได้มีความรู้

³⁵ Ibid., p. 153.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., p. 154.

หรือไม่ได้เห็นชอบด้วย นอกจากนี้ ยังมีผู้หญิงและเด็กบางส่วนที่ถูกค้าให้มาเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านจากค่ายผู้อพยพ ทั้งนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านที่เป็นหญิงจำนวนมากถูกบังคับให้เข้าสู่เงื่อนไขของการถูกผูกมัดโดยหนี้สิน การทำงานยาวนานที่ไม่มีเวลาหยุดพัก การได้รับค่าจ้างที่น้อยกว่าที่ควรจะได้รับ รวมทั้งการที่ต้องถูกนายจ้างทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจ และยังไม่มียุติธรรมที่จะเดินทางไปยังที่ใดๆ หรือติดต่อกับบุคคลภายนอก และนายจ้างส่วนมากมักจะเก็บเอกสารฉบับจริงของแรงงานต่างด้าวเอาไว้กับตนเอง จึงส่งผลให้แรงงานต่างด้าวไม่สามารถเดินทางไปยังที่ใดและไม่สามารถติดต่อกับบุคคลภายนอกได้³⁸

- การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบอื่นๆ

เด็กชาวพม่าจะถูกนำมาค้าในประเทศไทย เพื่อเป็นขอลานหรือเพื่อเร่ขายสินค้าตามท้องถนน ดังตัวอย่างที่จะเห็นได้จากข้อมูลของโครงการสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (the UN Inter – Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub – region : UNIAP) ที่ระบุว่ามียุติธรรมเด็กหญิงชาวพม่าจำนวนหกคนที่ถูกค้าเข้ามาในประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ในการใช้แรงงานเด็กที่ได้รับการส่งกลับสู่ภูมิลำเนาในปี พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานจากแรงงานเด็กชาวพม่าในโรงงานรอบๆ อำเภอแม่สอด โดยแรงงานเด็กกลุ่มดังกล่าวต้องอาศัยอยู่ภายในบริเวณโรงงานภายใต้เงื่อนไขของการจ้างงาน ส่วนเอกสารสำคัญต่างๆ เช่น ใบอนุญาตทำงานนั้นนายจ้างจะเป็นผู้เก็บไว้เอง ส่วนค่าจ้างแรงงานนั้นอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งมีวันหยุดที่น้อยมากอีกด้วย³⁹

- แรงงานในกิจการประมง

เป็นที่คาดการณ์กันว่ามีแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่าสองแสนคนที่ทำงานในกิจการประมงของไทย โดยหลักๆ แล้วจะเป็นชาวกัมพูชาและชาวพม่า และยังมีชาวลาวอีกบางส่วนที่ทำงานในกิจการประมง โดยแรงงานเหล่านี้จะไม่มีสัญญาการจ้างงาน และยังมีบางส่วนที่ไม่ทราบด้วยซ้ำว่ามีสัญญาการจ้างงานหรือไม่ ส่วนเอกสารประจำตัวต่างๆ นั้น ทางฝ่ายนายจ้างจะเป็นผู้นำไปเก็บไว้ ส่วนสภาพการทำงานนั้น แม้ว่าจะงานในกิจการประมงจะเป็นงานหนัก แต่ถึงกระนั้น แรงงานก็จะต้องทำงานถึงวันละมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน และยังมีบางรายที่ต้องทำงานหนักถึงวันละ 15 ชั่วโมงต่อวัน โดยมีชั่วโมงพักผ่อนน้อยรวมทั้งยังไม่ได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพอนามัยอีกด้วย ส่วนในเรื่องค่าจ้างแรงงานนั้น นายจ้างมักจะจ่ายค่าจ้างให้แรงงานต่างด้าวบนเรือประมงล่าช้าจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาการจ้างงาน เนื่องจากในบางครั้งแรงงานต่างด้าวบางรายก็ออกจากงานไป

³⁸ Ibid., p. 101.

³⁹ Ibid., p. 103.

ก่อน และในบางครั้งก็เป็นนายจ้างเองที่จูงใจสร้างสภาพการทำงานที่กดดันแรงงานเพื่อให้แรงงานต้องออกจากงานไป เพื่อที่ว่านายจ้างจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานให้แรงงานต่างด้าวนั้นเอง⁴⁰

ทั้งนี้ เหตุจากการค้ามนุษย์ที่ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานบนเรือประมงนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายและเด็กชาย และมีอายุระหว่าง 15 – 17 ปี แรงงานเหล่านี้จะถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับให้เสพยาเสพติดเพื่อที่จะได้ทำงานได้นานขึ้น และถ้ามีแรงงานรายใดที่ป่วยและไม่สามารถทำงานได้ก็อาจจะถูกโยนลงทะเลไป⁴¹

ในส่วนของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า นั้น จากการศึกษาโดย ILO/ IPEC พบว่าจำนวนแรงงานที่ทำงานในกิจการประมงในจังหวัดสมุทรสาครมากกว่า 90% นั้นเป็นชาวพม่า โดยได้ประมาณการถึงจำนวนแรงงานชาวพม่าที่ทำงานบนเรือประมงของไทยว่ามีจำนวนกว่าสองแสนคน และยังมีแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนหลายพันคนที่ทำงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเล ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการประมงส่วนมากจะมาจากประเทศพม่าและกัมพูชา ส่วนที่มาจากประเทศลาวนั้นก็มีเช่นกันแต่จำนวนจะไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะต้องเผชิญกับการถูกแสวงประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้จดทะเบียนกับทางการไทย แต่ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่แม้ว่าจะจดทะเบียนแล้วก็ยังคงต้องเผชิญกับการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานเช่นกัน เช่น การที่แรงงานต่างด้าวจะต้องถูกหักเงินจากเงินค่าจ้างของตนคืนให้กับนายจ้างที่ได้ช่วยสำรองจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียนให้แก่ลูกจ้าง โดยจำนวนเงินที่จะถูกหักออกไปนั้นกลับมีจำนวนมากกว่าค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวยังถูกควบคุมเสรีภาพในการเดินทาง เคลื่อนย้าย ต้องทำงานในชั่วโมงที่ยาวนานและได้ค่าจ้างในอัตราที่ต่ำอีกด้วย⁴²

สำหรับเส้นทางของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า นั้น เส้นทางที่นิยมใช้ในการเดินทางมากที่สุดคือ ด่านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นอกจากนี้ ยังมีบางส่วนที่เดินทางเข้าประเทศไทยทางด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี และทางจังหวัดระนอง โดยลักษณะการเดินทางเข้ามานั้น จะมีนายหน้าไปชักชวนคนตามหมู่บ้านต่างๆ จากนั้นจะพาเดินทางรวมกันเป็นกลุ่ม กลุ่มละประมาณ 5 – 10 คน โดยจะมารวมกันตามจุดที่นัดหมายไว้ตามเมืองต่างๆ เช่น เส้นทางจากเมืองพะอูน ประเทศพม่า มายังกรุงเทพฯ จะเริ่มต้นจากการพาคนตามหมู่บ้านมารวมกันไว้ยังจุดนัดหมายที่เมืองเมียวดี จากนั้นจึงพาเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาประเทศไทยทางด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากนั้นนายหน้าจะพานั่งรถต่อมายังประเทศ

⁴⁰ Ibid., p. 156.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid., p. 103.

ไทย ซึ่งอาจจะให้ชาวพม่าเหล่านั้นใช้วิธีหลบซ่อนหลังรถกระบะ รถบรรทุก หรือรถตู้ หรืออาจจะพานั่งรถโดยสารประจำทางในกรณีที่มีชาวพม่าบางรายที่สามารถพูดภาษาไทยได้หรือพูดได้ใกล้เคียงคนไทยมากที่สุด นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่ใช้ยานอนหลับกับชาวพม้าย้ายถิ่นบางรายเพื่อที่จะได้ไม่รู้สึกรู้สีกตัวและไม่อาจจำเส้นทางได้ ทั้งนี้ นายหน้าจะหักค่าใช้จ่ายจากแรงงานชาวพม่าและจะมาหักจากนายจ้างอีกครั้งหนึ่ง และนายจ้างก็จะหักค่าใช้จ่ายในส่วนที่นายหน้าหักไปแล้วจากค่าจ้างแรงงานในภายหลัง โดยรูปแบบของการถูกแสวงประโยชน์นั้น นอกจากการถูกแสวงประโยชน์ทางเพศแล้ว ยังมีการถูกแสวงประโยชน์ในการบังคับใช้แรงงาน⁴³

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญของประเทศพม่าอีกปัญหาหนึ่งในเรื่องของการค้ามนุษย์ คือ การค้าหญิงและเด็ก โดยที่ทางรัฐบาลพม่าเองก็มีได้หนึ่งนอใจในปัญหาดังกล่าว และได้มีความพยายามในการออกมาตรการต่างๆ มาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ตัวอย่างของมาตรการได้แก่ การที่รัฐบาลพม่าได้ออกมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้หญิงโสดในเรื่องของการขอหนังสือเดินทาง หรือในการแต่งงานกับชาวต่างชาติที่เคร่งครัด⁴⁴ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ห้ามผู้หญิงที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปีเดินทางข้ามพรมแดนออกนอกประเทศ เว้นเสียแต่ว่าจะไปกับผู้ปกครอง ซึ่งมาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ใช้ไม่ได้ผลเลย ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศหลักในการรองรับการค้ามนุษย์จากประเทศพม่า โดยที่เหยื่อค้ามนุษย์จากประเทศพม่าส่วนมากจะเป็นกลุ่มเชื้อชาติอื่น ดังที่เราทราบกันดีว่าประเทศพม่าในปัจจุบันนี้ประกอบไปด้วยชนหลายเชื้อชาติ แต่เพื่อความสะดวกเราจึงเรียกรวมกันว่าชาวพม่า

2.1.4.2 ประเทศลาว

ประเทศลาวมีสถานะเป็นประเทศต้นทางในการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และยังรวมถึงเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายด้วย โดยเหยื่อเหล่านี้จะถูกนำมาค้าเพื่อวัตถุประสงค์ทั้งการค้าประเวณีและการบังคับใช้แรงงาน ทั้งนี้ ลาวเป็นอีกประเทศหนึ่งที่อ่อนไหวต่อการค้ามนุษย์อันเนื่องมาจากการที่ประเทศลาวมีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันกับประเทศอื่นที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า แต่ประเทศลาวเองกลับมีการเจริญเติบโตทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจที่ด้อย

⁴³ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสท์ไฮเต็ล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 6.

⁴⁴ ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 20.

กว่าประเทศเหล่านี้⁴⁵ เหตุการณ์ค้ามนุษย์ของลาวเกือบทั้งหมดถูกค้าเข้ามายังประเทศไทย โดยในเบื้องต้น ได้ข้ามพรมแดนมาด้วยความสมัครใจเพื่อหางานทำจากการล่อลวงของขบวนการค้ามนุษย์ แต่เมื่อข้ามพรมแดนมาแล้วกลับถูกสัญญาจ้างงานผูกมัดและยังถูกบังคับให้ทำงานที่ไม่ได้ตกลงกันไว้ในตอนแรก เหตุการณ์ลาวเหล่านี้มักจะถูกบังคับแสวงประโยชน์ทางเพศหรือบังคับใช้แรงงานทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมขนาดเล็ก ร้านอาหาร และกิจการประมง⁴⁶

นอกจากนี้ ยังมีผู้หญิงและเด็กชาวลาวจำนวนมากถูกนำไปบังคับใช้แรงงานในโรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนแต่อย่างใด หรืออาจจะไปทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน รวมทั้งไปทำงานเป็นบริการหรือพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร เพื่อใช้หนี้ที่ถูกผูกมัดมาตั้งแต่ต้นของกระบวนการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีชาวลาวอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกนำมาค้าเพื่อนำไปทำงานเป็นคนรับใช้ตามบ้าน โดยมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของเด็กชาวลาวที่ถูกนำมาทดแทนแรงงานเด็กไทยในการนำไปค้าแรงงานประเภทดังกล่าว⁴⁷ โดยชาวลาวที่เป็นแรงงานรับใช้ตามบ้านเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะถูกทำร้ายร่างกายและถูกล่วงละเมิดทางเพศ โดยที่กฎหมายแรงงานของไทยก็มิได้คุ้มครองสิทธิของแรงงานเหล่านี้แต่ประการใด โดยที่แรงงานเหยื่อการค้ามนุษย์เหล่านี้มักจะถูกกักขังหวงเหนี่ยวไว้รับค่าจ้างจำนวนน้อยมากหรือไม่ได้รับค่าจ้างเลย รวมทั้งยังมิได้รับการดูแลทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา นอกจากคนรับใช้ตามบ้านแล้ว ชาวลาวอีกส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ชายและเด็กชายก็มักจะถูกล่อลวงไปทำงานในกิจการประมง โดยแรงงานเหล่านี้จะต้องทำงานบนเรือประมงเกือบตลอดเวลา และมีโอกาสหลบหนีไปน้อยมาก⁴⁸

สำหรับในฐานะที่ลาวเป็นประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ เหตุการณ์การค้ามนุษย์ชาวลาวถูกแสวงประโยชน์ในหลากหลายสาขาอาชีพด้วยกัน โดยที่ไม่รวมถึงอาชีพค้าบริการทางเพศดังต่อไปนี้⁴⁹

⁴⁵ International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 69.

⁴⁶ ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, *ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี* (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 23.

⁴⁷ International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 70.

⁴⁸ Ibid., p. 71.

⁴⁹ Ibid., p. 70.

- แรงงานรับใช้ในบ้าน

ในปัจจุบัน ได้มีกระแสที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มมากขึ้นในการแสวงประโยชน์จากเด็กชาวลาวในอาชีพแรงงานรับใช้ในบ้านซึ่งแต่เดิมมาอาชีพนี้จะเป็นของแรงงานเด็กชาวไทย ทั้งนี้ มีแรงงานรับใช้ในบ้านที่เป็นคนต่างด้าวจำนวนกว่าหนึ่งแสนคนในกรุงเทพฯ ที่ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกร้ายร่างกายและถูกคุกคามทางเพศ และเนื่องจากแรงงานรับใช้ในบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานของไทย ดังนั้นแล้วชีวิตของพวกเขาจึงต้องขึ้นอยู่กับความเมตตาากรุณาของนายจ้างสำหรับเงื่อนไขการทำงานที่มีความเหมาะสม นอกจากนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านชาวลาวบางรายจะต้องเผชิญกับสภาพที่ถูกแยกให้อยู่โดดเดี่ยวหรือการถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง และยังคงเผชิญกับการรับรายได้ที่น้อยมากหรือในบางกรณีก็อาจจะไม่ได้รับเลย รวมทั้งยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษา และการมีวันหยุดพักผ่อนน้อยมากเพียงแค่สองถึงสามวันต่อปีเท่านั้น

- แรงงานในกิจการประมง

ในสถานการณ์การหายตัวไปในอัตราที่สูงของผู้ชายและเด็กผู้ชายชาวลาวนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในกิจการประมงน้ำลึก ทั้งนี้ แรงงานชายและแรงงานเด็กชายจะต้องทำงานในเรือประมงภายใต้เงื่อนไขของการแสวงประโยชน์และโอกาสในการหนีรอดไปนั้นน้อยมาก เป็นที่ประมาทการณ์กันว่ามีความแตกต่างด้านจำนวนกว่าสองแสนคนในปัจจุบันที่ทำงานบนเรือประมงของไทย โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่าและชาวกัมพูชา แต่ถึงกระนั้นก็ยังมีความแตกต่างด้านชาวลาวบางส่วนเช่นกันที่ทำงานบนเรือประมง และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยังได้รับค่าจ้างที่น้อยไปกว่าจำนวนที่พวกเขาควรจะได้รับภายใต้กฎหมายแรงงานของไทย⁵⁰ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีการทำสัญญาจ้างงาน ชำร่วยกว่านั้นพวกเขาบางคนก็ยังไม่ทราบเสียด้วยซ้ำว่าจริงๆ แล้วพวกเขามีสัญญาจ้างงานหรือไม่ และแรงงานต่างด้าวส่วนมากจะไม่ได้ครอบครองเอกสารแสดงตนของพวกเขา แต่จะเป็นนายจ้างที่นำเอกสารต่างๆ เหล่านี้ไปเก็บไว้เอง

งานในกิจการประมงนั้นเป็นงานหนัก แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็ยังจะต้องทำงานถึงวันละแปดชั่วโมงหรืออาจจะมากกว่านั้น ทั้งนี้ มีรายงานว่ามีความแตกต่างด้านบางรายที่ต้องทำงานถึงวันละ 15 ชั่วโมง ส่วนแรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็กนั้นยังต้องทำงานในชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ใหญ่ ส่วนเวลาพักผ่อนนั้นก็น้อยมากและยังไม่ได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพและสาธารณสุขอีกด้วย ส่วนในเรื่องค่าจ้างแรงงานนั้น นายจ้างมักจะจ่ายค่าจ้างให้แรงงานต่างด้าวบนเรือประมงล่าช้าจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน เนื่องจากในบางครั้ง

⁵⁰ Ibid., p. 155.

แรงงานต่างด้าวบางรายก็ออกจากงานไปในกรณีที่ไม้อาจทนทำงานต่อไปได้ และในบางครั้งก็เป็นนายจ้างเองที่จิตใจสร้างสภาพการทำงานที่กดดันแรงงานเพื่อให้แรงงานต้องออกจากงานไป เพื่อที่ว่านายจ้างจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างแรงงานให้แรงงานต่างด้าวนั้นเอง⁵¹ ทั้งนี้ เนื่องจากการค้ามนุษย์ที่ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานบนเรือประมงนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ชายและเด็กชาย และมีอายุระหว่าง 15 – 17 ปี แรงงานเหล่านี้จะถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับให้เสพยาเสพติดเพื่อที่จะได้ทำงานได้นานขึ้น และถ้ามีแรงงานรายใดที่ป่วยและไม่สามารถทำงานได้ก็อาจจะถูกโยนลงทะเลไป

- แรงงานเด็กในรูปแบบอื่นๆ

ไม่มีความชัดเจนว่าแรงงานเด็กจากประเทศลาวจะถูกนำมาเป็นขบวนการหรือไม่ ซึ่งในอาชีพขบวนการนั้นที่เห็นได้อย่างเด่นชัดจะเป็นเด็กที่มาจากประเทศกัมพูชามากกว่า แต่ถึงกระนั้น รายงานขององค์กร World Vision ซึ่งให้เห็นว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวก็อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกันกับเด็กจากประเทศลาว

ในเรื่องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยนั้น เนื่องจากการค้ามนุษย์ชาวลาวนั้นจะเดินทางเข้ามาจากแขวงสะหวันนะเขต แขวงจำปาสัก แขวงไชยะบุรี แขวงสาละวัน กำแพงเวียงจันทน์ และแขวงคำม่วน โดยเส้นทางที่เนื่องจากการค้ามนุษย์ชาวลาวเดินทางผ่านเข้ามายังประเทศไทยนั้นมีหลายเส้นทาง ได้แก่ เส้นทางอำเภอเขมราฐ อำเภอโขงเจียม ด้านช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี ด่านมิตรภาพไทย – ลาว จังหวัดหนองคาย จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดเลย ด่านบ่อแก้วของประเทศลาวซึ่งอยู่ใกล้พื้นที่ทางภาคเหนือของประเทศไทย รวมทั้งด่านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ลักษณะการเดินทางเข้ามานั้น จะมีนายหน้าเข้าไปโฆษณาชวนเชื่อถึงในหมู่บ้านเพื่อให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยอาจมีการสัญญาว่าจะได้เงินเดือนเป็นจำนวนมาก จากนั้นจะมีการรวบรวมเป็นกลุ่มและจำแนกแจกจ่ายไปตามจุดต่างๆ โดยเส้นทางที่นิยมใช้กันมากคือ ด่านเขมราฐ ด้านช่องเม็ก อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี และยังมีบางส่วนที่เดินทางเข้ามาทางจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดเลย ซึ่งการเดินทางเข้ามาของชาวลาวนั้นไม่ยุ่งยากมากนัก เนื่องจากคนไทยและคนลาวจะมีการข้ามไปมาหาสู่กันเป็นประจำอยู่แล้ว นอกจากนี้ การเดินทางเข้ามาของชาวลาวนั้นจะต้องชำระค่าทำบัตรผ่านแดนเพียง 100 บาทเท่านั้น⁵²

⁵¹ Ibid., p. 156.

⁵² สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้าหญิง ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้าหญิงระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสท์ไฮเทล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 6.

2.1.4.3 ประเทศกัมพูชา

ประเทศกัมพูชามีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง รวมทั้งยังเป็นประเทศทางผ่านของเส้นทางในการค้ามนุษย์ โดยที่เหยื่อการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชาส่วนใหญ่มักจะถูกนำมาค้ายังประเทศไทย โดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชาที่ถูกนำมาแสวงประโยชน์ในประเทศไทยนั้น มีพื้นที่ต้นทางจากเขตอำเภอปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย และจังหวัดพระตะบอง โดยจะเดินทางผ่านช่องทางที่นิยมใช้กันมากที่สุด คือ ด่านตรวจคนเข้าเมืองอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ส่วนลักษณะของการเดินทางเข้ามานั้น จะมีนายหน้าทั้งที่เป็นชาวกัมพูชา ไทย รวมทั้งชาวเวียดนาม เดินทางเข้าไปเจรจากับบิดามารดาของเด็ก จากนั้นแล้วหัวหน้าหรือกลุ่มขบวนการก็จะพาเด็กมาขอทานตามจุดต่างๆ โดยบังคับให้เด็กขอทานให้ได้จำนวนเงินที่ไม่ต่ำกว่าที่กำหนด หากไม่ได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้เด็กก็就会被ทำร้ายร่างกาย นอกจากนี้ยังมีเด็กบางส่วนที่บิดามารดาหรือญาติของเด็กได้ให้เด็กเข้ามาขอทานเอง โดยบิดามารดาหรือญาติจะเดินทางร่วมมากับเด็กแล้วคอยตามที่ต่างๆ เพื่อคอยรับเงินจากเด็กเมื่อเด็กขอทานได้เงินมาแล้ว⁵³

สำหรับวัตถุประสงค์ในการค้ามนุษย์จากกัมพูชามายังไทยนั้น จะค้ามาเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ มากกว่าเพื่อการค้าประเวณี เช่น เด็กชาวกัมพูชาจะถูกนำมาค้ายังประเทศไทยเพื่อไปเป็นขอทาน ส่วนหญิงกัมพูชาจะถูกค้ามาเป็นแรงงานรับใช้ตามบ้านและแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม⁵⁴ นอกจากนี้ ยังมีการเข้ามาเร่ขายดอกไม้ กระดาษทิชชู ลูกอมหรือหมากฝรั่ง⁵⁵ แต่ถึงกระนั้น การค้ามนุษย์จากกัมพูชาเข้าสู่ประเทศไทยยังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การค้ามนุษย์

⁵³ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสท์ไฮเทล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 5.

⁵⁴ International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 38.

⁵⁵ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสท์ไฮเทล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 5.

เพื่อนำไปใช้แรงงานเยี่ยงทาสกับการค้ามนุษย์เพื่อการค้าบริการทางเพศ⁵⁶ ทั้งนี้ เราสามารถแบ่งประเภทเหยื่อชาวกัมพูชาที่ถูกค้าโดยไม่รวมเหยื่อการค้าบริการทางเพศ จะแบ่งได้ดังนี้⁵⁷

- แรงงานรับใช้ในบ้าน

แรงงานที่ทำงานประเภทนี้ต้องประสบกับปัญหาหลายประการด้วยกัน เช่น ถูกนายจ้างบังคับให้ทำงานเป็นระยะเวลานานๆ โดยมีเวลาพักผ่อนน้อยหรือไม่มีเวลาพักผ่อนเลย หรือแรงงานบางรายอาจจะต้องทำงานภายใต้เงื่อนไขของการแสวงประโยชน์ และอาจจะมีบางรายที่ถูกทำทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจรวมไปถึงการล่วงละเมิดทางเพศด้วย

- งานในกิจการประมง

งานในประเภทนี้ ผู้ชายและเด็กชายชาวกัมพูชามักจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาสู่ประเทศไทยเพื่อใช้แรงงานในกิจการประมง โดยที่แรงงานชายเหล่านี้จะถูกจูงใจด้วยรายได้จำนวนที่สูง แต่ถึงกระนั้น แรงงานเหล่านี้ก็ต้องทำงานบนเรือประมงเป็นเวลานาน และมีเวลาพักผ่อนน้อยมากหรืออาจจะไม่มีเวลาพักเลย รวมไปถึงการทำทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมไปถึงการได้รับอาหารและน้ำดื่มที่ไม่เพียงพอ เงื่อนไขในการทำงานที่กดดันแรงงานในลักษณะนี้ เป็นผลให้แรงงานเหล่านี้พยายามหลบหนีออกมาโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้างแรงงานแต่อย่างใด⁵⁸ หรือในกรณีแรงงานประมงที่ไม่ยอมไปทำงานประมงในพื้นที่อื่นๆ ก็จะไม่ได้รับเงินค่าจ้างเช่นเดียวกัน

ในกรณีของการทำร้ายร่างกายนั้น บางครั้งกับต้นเรืออาจถึงขั้นฆาตกรรมลูกเรือและโยนศพทิ้งลงทะเล และนอกจากการฆาตกรรมแล้ว แรงงานประมงบางคนอาจจะถึงกับเสียชีวิตอันเนื่องมาจากสาเหตุการขาดอากาศหายใจ ที่เกิดขึ้นจากการขนย้ายปลาขึ้นมาจากห้องเก็บใต้ท้องเรือ หรือบางคนอาจจะเสียชีวิตด้วยอาการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทนทุกข์ทรมานจากสภาพการทำงานที่เลวร้ายมาเป็นระยะเวลานาน

- แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

แรงงานชาวกัมพูชาที่ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม มักจะต้องเผชิญกับการทำงานเกินเวลาโดยไม่ได้รับค่าจ้าง หรืออาจจะต้องเผชิญกับการถูกจับกุมและถูกส่งกลับประเทศบ้านเกิดของตน หรืออาจมีบางรายที่เดินทางเข้าประเทศโดยถูกต้องแต่กลับไม่มีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งการ

⁵⁶ ทรงพล พันธุ์วิชาติกุล, ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 24.

⁵⁷ International Council on Social Welfare, Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 40.

⁵⁸ Ibid., p. 40.

ที่แรงงานบางรายอาจต้องทำงานหนักในบางครั้ง แต่รายได้ที่ควรจะได้กลับถูกหักออกไปบางส่วน เพื่อนำไปหักล้างกับหนี้สินที่เกิดขึ้นจากกระบวนการรับเข้าทำงาน

- ขอทาน

ชาวกัมพูชาที่เข้ามาประกอบอาชีพขอทานในประเทศไทยนั้น นอกจากจะเดินทางเข้ามาโดยสมัครใจแล้ว ยังมีการล่อลวงเด็กทั้งจากกัมพูชาและประเทศใกล้เคียงมาบังคับให้เป็นขอทานและขายของเด็กๆ น้อยๆ ตามท้องถนนด้วย⁵⁹ โดยขอทานเหล่านี้จะถูกควบคุมและแสวงประโยชน์โดยกลุ่มอาชญากรรมต้นสังกัด และจะถูกบังคับให้ทำงานขอทานเป็นเวลานานๆ ส่วนเงินที่ได้จากการขอทานหรือขายของเด็กๆ น้อยๆ นี้จะต้องส่งให้กับบุคคลที่ควบคุมขอทานเหล่านี้ทั้งหมด

2.1.5 ผลกระทบจากการค้าแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย

การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้⁶⁰

2.1.5.1 ด้านสาธารณสุข

แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวจากประเทศด้อยพัฒนา เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา แรงงานเหล่านี้จะไม่ได้รับการรองรับจากระบบสาธารณสุขของประเทศไทย และเมื่อเกิดการเจ็บป่วยขึ้น จะไม่มีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาล เช่น ประชาชนคนไทยหรือคนที่มีสัญชาติไทย ซึ่งจะรวมไปถึงการไม่ได้รับภูมิคุ้มกันโรคติดต่อของเด็กต่างด้าว ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้อำนวยความสะดวกในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าว แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ จึงส่งผลให้มาตรฐานทางสุขภาพของแรงงานต่างด้าวยังต่ำกว่ามาตรฐานโดยปกติ ซึ่งก็จะส่งผลมาถึงสุขภาพของประชาชนไทยด้วย ถ้าแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นโรคติดต่อหรือเป็นพาหะของโรคติดต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคติดต่อที่ไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ เช่น โรคเอดส์

2.1.5.2 ด้านการประกอบอาชีพ

แรงงานต่างด้าวมักเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อประกอบอาชีพในงานประเภทที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ เช่น งานประมง สวนยางพารา งานก่อสร้าง งานรับใช้ตามบ้าน หรืองานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งสภาพแวดล้อมในการทำงานมักจะถูกกดดันและมีความเครียด

⁵⁹ Ibid., p. 41.

⁶⁰ สรรพสิทธิ์ คุ้มทรัพย์ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 32.

ในการทำงาน เพราะนายจ้างมักจะกดขี่แรงงานให้ทำงานเป็นเวลานานหรือทำงานเต็มเวลา ไม่มีเวลาให้พักผ่อน หรือถ้ามีเวลาให้พักก็จะเป็นเพียงช่วงเวลาสั้นๆ รวมทั้งยังไม่มีสวัสดิการต่างๆ เจก เช่นแรงงานทั่วไป เช่น วันหยุด วันลาพัก หรือวันลาคลอดบุตร นอกจากนี้ นายจ้างยังกดค่าแรงอีกด้วย และแรงงานต่างด้าวยังจะต้องเผชิญกับสถานการณ์อื่นๆ ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกแบ่งแยกก็ดกันเพราะความแตกต่างทั้งในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา และเพศอีกด้วย

2.1.5.3 ด้านการศึกษา

ในกรณีของแรงงานเด็กต่างด้าวที่อาจย้ายติดตามบิดามารดาของตน หรือเดินทางผ่านนายหน้าเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งเด็กที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว เด็กต่างด้าวเหล่านี้จะไม่ได้มีโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยตามเกณฑ์การศึกษามาตรฐานเช่นเดียวกับเด็กไทย ทำให้เด็กต่างด้าวยังคงต้องเป็นแรงงานไร้ทักษะในตลาดแรงงานอยู่เช่นนั้นต่อไป

2.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

2.2.1 มาตรการในระดับระหว่างประเทศ

2.2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights)

สาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีดังต่อไปนี้⁶¹

1. มนุษย์เกิดมามีอิสระเสรี และมีความเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ
2. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในประการต่างๆ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด
3. บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ในภาวะจำยอมใดๆ มิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมิได้ในทุกๆ รูปแบบ และบุคคลใดจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติที่ทารุณ โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมมิได้เช่นเดียวกัน

⁶¹ Universal Declaration of Human Rights [online], 2008. Available from:

4. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ที่ใด
5. บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ และบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ที่เป็นการล่วงละเมิดต่อปฏิญญานี้
6. บุคคลใดจะถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการมิได้
7. บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตของดินแดนของแต่ละรัฐ รวมไปถึงสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใดๆ ทั้งของตนเองและที่จะกลับคืนสู่ประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองด้วย
8. บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงอาศัยในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัย
9. บุคคลทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระภายใต้เงื่อนไขที่ยุติธรรม
10. เรื่องของสิทธิในการศึกษาของบุคคลทุกคน โดยบัญญัติให้การศึกษาภาคประถมเป็นการศึกษาระดับบังคับ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพจะต้องเปิดโดยทั่วไป และการศึกษาระดับสูงจะต้องเปิดให้ทุกคนเข้าถึงได้ตามความสามารถของตน โดยการศึกษาขั้นสูงจะต้องจัดให้เพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่ด้วย

2.2.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights)

กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ได้เน้นย้ำถึงหลักการสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ยอมรับในศักดิ์ศรีที่มีมาตั้งแต่กำเนิดของมนุษยชาติ และสิทธิเหล่านั้นไม่อาจจะถูกเพิกถอนได้ โดยที่รัฐภาคีแห่งกฎบัตรสหประชาชาติมีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมการเคารพและยอมรับถึงสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักการสากลที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประชาคมระหว่างประเทศ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการคุ้มครองดังต่อไปนี้⁶²

1. รัฐภาคีจะต้องเคารพและให้หลักประกันแก่บุคคลในที่อยู่ในดินแดนและภายในเขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองในกติกาฉบับนี้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติทั้งในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เผ่าพันธุ์ ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ

⁶² อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546), หน้า 140.

อื่นๆ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้การประกันสิทธิเหล่านี้เกิดขึ้นจริง และเมื่อมีบุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว จะต้องได้รับการเยียวยาจากรัฐนั้นด้วย

2. บุคคลจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้าไม่ได้
3. บุคคลจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสไม่ได้ ทั้งนี้ การเอาคนลงเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบจะกระทำมิได้ และบุคคลจะถูกบังคับให้ตกอยู่ในสภาวะเยี่ยงทาสไม่ได้
4. บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย และจะถูกจับกุมหรือควบคุมตามอำเภอใจมิได้เช่นเดียวกัน
5. บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการโยกย้าย และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยในดินแดนของรัฐนั้น และคนต่างด้าวที่อยู่อาศัยในดินแดนของรัฐภาคีโดยถูกต้องตามกฎหมายจะถูกเนรเทศออกจากรัฐนั้นได้ ด้วยคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น
6. บุคคลมีสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม และมีสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ไม่อาจที่จะจำกัดได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายในขอบเขตเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย
7. เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้วยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็น ทั้งจากครอบครัวของตนและจากรัฐ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอันมีสาเหตุมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์ ทรัพย์สิน หรือกำเนิด
8. บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และตัวกฎหมายก็ต้องบัญญัติถึงการห้ามเลือกปฏิบัติ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจังกจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เผ่าพันธุ์ ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นๆ

จากสาระสำคัญของที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ได้ให้ความคุ้มครองถึงสิทธิของคนต่างด้าว สิทธิเด็ก และสิทธิของบุคคลที่จะไม่ตกอยู่ในสภาวะเยี่ยงทาสและถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษา แต่ทั้งนี้ ผู้วิจัยก็มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งอันเนื่องด้วยประเภทของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในรัฐภาคีแห่งกติกานี้ จะต้องเป็น “คนต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมาย” เท่านั้น จึงจะมีสิทธิเสรีภาพในการโยกย้ายและการเลือกที่อยู่อาศัยในดินแดนแห่งรัฐนั้น และคนต่างด้าวที่อยู่อาศัยในดินแดนของรัฐภาคีโดยถูกต้องตามกฎหมายจะถูกเนรเทศออกจากรัฐนั้นได้ ด้วยคำสั่งที่

ถูกต้องตามกฎหมาย สิ่งที่กำลังมานี้ก็เท่ากับว่ากติการะหว่างประเทศฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองแต่เฉพาะ “คนต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย” เท่านั้น ทั้งที่ในประเด็นอื่นๆ ในกติกาฉบับเดียวกัน จะกล่าวอย่างครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ โดยมีได้มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติ ดังนั้น จึงอาจตีความได้ว่ากติการะหว่างประเทศฉบับนี้ยังคงให้สิทธิแก่รัฐภาคีในการจัดการกับคนต่างด้าวที่ “มิชอบด้วยกฎหมาย” แห่งรัฐนั้น และได้คุ้มครองไปถึงคนต่างด้าวผิดกฎหมายที่อาศัยอยู่ในรัฐภาคีแห่งกติกานั้น ซึ่งแน่นอนว่าในกลุ่มของคนต่างด้าวที่ผิดกฎหมายจะต้องมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติรวมอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน

2.2.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

เช่นเดียวกับกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้เน้นย้ำถึงหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ประกาศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ในการรับรองศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด รวมไปถึงสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของมนุษย์ทั้งปวง นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ว่าการที่มนุษย์จะปลอดจากความกลัวและความขาดแคลนได้นั้น จะต้องมีการสร้างสภาวะที่ทุกคนจะได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมรวมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁶³

1. ประเด็นที่นับว่ามีความสำคัญ และจำเป็น คือ ในข้อที่ 1 ที่บัญญัติว่ารัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ได้รับประกันถึงสิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้ในกติกาฉบับนี้ว่าสามารถใช้ได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ไม่ว่าจะในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นๆ
2. รัฐภาคีจะต้องประกันสิทธิที่เท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง ในการที่จะใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
3. รัฐภาคีจะต้องรับรองสิทธิในการทำงานและสิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพของตนด้วยอาชีพที่ตนเลือก

⁶³ อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546), หน้า 196.

4. รัฐภาคีจะต้องรับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรม ได้แก่ ค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสตรีจะได้รับการประกันสภาพการทำงานที่ไม่ต้องไปกว่านุรุษ สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ โอกาสในความก้าวหน้าทางหน้าที่ การงาน และการพักผ่อน
5. ระบุถึงการคุ้มครองสถาบันครอบครัวที่เป็นหน่วยพื้นฐานที่สุดของสังคม และยังได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์หรือเป็นมารดาที่ควรได้รับอนุญาตให้ลาโดยได้รับค่าจ้างหรือได้รับสิทธิแห่งสวัสดิการสังคม และยังได้กล่าวถึงการคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ซึ่งการคุ้มครองนั้น หมายความถึงการคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมและการจ้างเด็กให้ทำงานที่เป็นอันตรายทั้งต่อร่างกายและจิตใจ
6. รัฐภาคีรับรองสิทธิในการศึกษาของทุกคน เนื่องจากการศึกษานั้นก่อให้เกิดการสำนึกในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และยังเพิ่มพูนการเคารพในหลักการสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

2.2.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

อนุสัญญานี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เป็นแม่บทของการคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากการกระทำโดยมิชอบ ประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2535⁶⁴

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แสดงให้เห็นว่ารัฐภาคีแห่งอนุสัญญามีความตระหนักถึงความสำคัญของเด็กตามที่สหประชาชาติได้ประกาศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ว่าเด็กนั้นมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ และยังยอมรับถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด ตามหลักการที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังยอมรับในหลักการแห่งสหประชาชาติที่ได้ประกาศในปฏิญญาและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ว่าทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงโดยไม่มี การแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใดๆ และยังยอมรับถึงความสำคัญ ของครอบครัวว่าเป็นกลุ่มพื้นฐานทางสังคมที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของเด็ก ที่ต้องได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็น และยังตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือระหว่าง

⁶⁴ สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตราการแก้ไขปัญหาการด่ามมนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 33.

ประเทศในอันที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเด็กในทุกๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีข้อที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กมีดังต่อไปนี้⁶⁵

1. ระบุถึงคำนิยามของคำว่าเด็ก หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กคนนั้น
2. ระบุถึงหลักการที่มีความสำคัญและไม่อาจละเลยได้ นั่นคือ รัฐภาคีจะต้องเคารพและประกันสิทธิที่ปรากฏในอนุสัญญานี้แก่เด็กที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะอยู่ในประเภทใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติพันธุ์ ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิด สถานะอื่นๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา รวมไปถึงผู้ปกครองตามกฎหมาย
3. อนุสัญญาฯ ระบุถึงการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กอันเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยที่รัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้เสมอเมื่อมีการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก
4. ระบุให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและด้านอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินการด้านต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิเด็กเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้
5. รัฐภาคีจะต้องประกันว่าเด็กจะไม่ถูกแยกจากบิดามารดา โดยขัดกับความประสงค์ของบิดามารดา เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจโดยศาลจะเห็นควรว่าการแยกนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเด็กเอง
6. รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการในการคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงทั้งทางร่างกาย จิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้ง หรือการปฏิบัติโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศขณะอยู่ในความดูแลของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นใดที่เด็กนั้นอยู่ในความดูแลอยู่
7. อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงสิทธิในการศึกษาของเด็ก ซึ่งรัฐภาคีจะต้องยอมรับสิทธิในด้านนี้ ด้วยการจัดมาตรการต่างๆ ทางด้านการศึกษา นอกจากนี้ รัฐภาคีจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาด้วย ส่วนในข้อที่ 29 ได้กล่าวถึงแนวทางการศึกษาของเด็ก
8. การที่รัฐภาคีจะต้องยอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานที่เสี่ยงอันตราย ขัดขวางการศึกษา หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อประกันให้มีการดำเนินการดังกล่าว

⁶⁵ Convention on the Rights of the Child [online], 2008. Available from:

9. รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการในการคุ้มครองและป้องกันเด็กจากการใช้ยาเสพติดโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงสารที่มีพิษต่อจิตประสาทอื่นๆ ตามที่ได้นิยามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
10. รัฐภาคีต้องคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศโดยมิชอบในทุกรูปแบบ และรัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกันการชักจูงหรือบีบบังคับให้เด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศที่ผิดกฎหมาย การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กด้วยการค้าประเวณี และการแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจารและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งลามกอนาจาร
11. รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใดหรือในรูปแบบใดก็ตาม
12. อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้รัฐภาคีคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบอื่นทั้งหมดที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเด็กไม่ว่าจะเป็นในด้านใด
13. นอกจากนี้ รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จะส่งเสริมการฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อจากการละเลยในรูปแบบใดๆ การแสวงหาประโยชน์ การกระทำโดยมิชอบ การทรมาน หรือการลงโทษ หรือการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้าโดยรูปแบบอื่น หรือการพิพาทกันด้วยอาวุธ การฟื้นฟู หรือการกลับคืนสู่สังคมดังกล่าว จะเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ การเคารพตนเองและศักดิ์ศรีของเด็ก

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้กล่าวถึงสิทธิของเด็กในด้านต่างๆ อย่างครอบคลุม และมีได้กล่าวถึงการแบ่งแยกระหว่างเด็กที่เป็นคนชาติของรัฐภาคี กับเด็กที่เป็นคนต่างด้าว เนื่องจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่ปรากฏในข้อที่ 2 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้าแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ ข้อที่ 19 ที่กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในการคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้ง หรือการปฏิบัติโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศขณะอยู่ในความดูแลของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นใดที่เด็กนั้นอยู่ในความดูแลอยู่ หรืออย่างข้อที่ 32 ที่กำหนดให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานที่เสี่ยงอันตราย โดยที่รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อประกันให้มีการดำเนินการดังกล่าว และยังมีข้อที่ 34 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศโดยมิชอบในทุกรูปแบบ และต้องดำเนิน

มาตรการต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ระดับทวิภาคี และพหุภาคีเพื่อป้องกันการชักจูงหรือบีบบังคับ ให้เด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศที่ผิดกฎหมาย การแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็กด้วยการค้า ประเวณี และการแสวงประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจารและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งลามก อนาจาร ส่วนข้อที่ 35 ได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและ พหุภาคีเพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ส่วนข้อที่ 36 กำหนดให้รัฐภาคีต้อง คุ่มครองเด็ก จากการถูกแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบอื่นทั้งหมดที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของ เด็กไม่ว่าในด้านใด โดยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นได้ว่า รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีหน้าที่ในการส่งเสริม และคุ้มครองเด็กทั้งปวงที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐภาคีจากการ แสวงประโยชน์และการค้ามนุษย์อันรวมไปถึงการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แม้ว่าเด็กคนนั้นจะเป็นเด็กต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตาม

2.2.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้น โดยสหประชาชาติ และได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติสมัยที่ 34 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2522 โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยการภาคยานุวัติและมีผลใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528⁶⁶

สำหรับเนื้อหาของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ มีบทบัญญัติรวม 30 มาตรา มีวัตถุประสงค์ให้ รัฐภาคีใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการดำเนินการทั้งทางด้านนิติ บัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมไปถึงมาตรการอื่นๆ เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และเป็นการให้หลักประกันว่าสตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ จากรัฐ บนพื้นฐาน ของความเสมอภาคกับบุรุษ ดังมีเนื้อหาดังต่อไปนี้⁶⁷

1. อนุสัญญาฯ กล่าวถึงความหมายของคำว่า “เลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะทำลาย หรือทำให้เสื่อมเสียการยอมรับ การได้อุปโภค หรือใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่คำนึงถึง สถานภาพด้านการสมรส บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี ของสิทธิ

⁶⁶ สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสาร เลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546), หน้า 8.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

มนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมพลเมือง หรือด้านอื่นๆ

2. ระบุถึงแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ได้แก่ การบรรจุหลักการความเสมอภาคของบุรุษและสตรีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เหมาะสมอื่นๆ การกำหนดมาตรการด้านนิติบัญญัติที่เหมาะสมที่ห้ามการเลือกปฏิบัติต่อสตรี จัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายซึ่งสิทธิสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุรุษ งดเว้นการกระทำหรือการปฏิบัติใดๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมไปถึงการใช้มาตรการหรือข้อกำหนดต่างๆ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและเพื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้อบังคับ หรือประเพณีปฏิบัติที่ยังเลือกปฏิบัติต่อสตรี
3. รัฐบาลจะดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อปราบปรามการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีในทุกรูปแบบ
4. กล่าวถึงสิทธิสตรีทางด้านการเมือง คือ รัฐบาลต้องใช้มาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านที่เกี่ยวกับการเมือง และจะต้องมีความเสมอภาคกับบุรุษในเรื่องสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและการลงประชามติ รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งด้วย และยังรวมไปถึงสิทธิที่จะเข้าร่วมในการวางนโยบายของรัฐบาล และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลนั้น และสิทธิที่จะเข้าร่วมในองค์การและสมาคมที่มีชื่อของรัฐ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ทั่วไปและที่เกี่ยวกับการเมืองของประเทศ
5. รัฐบาลจะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมสิทธิทางการศึกษาให้เท่าเทียมกับบุรุษ รวมไปถึงการประกันในสิทธิที่เสมอภาคกันระหว่างชายและหญิงในด้านอาชีพและการแนะแนวอาชีพ การมีโอกาสเข้าศึกษาและโอกาสในการรับวุฒิบัตรจากสถานศึกษา การมีโอกาสเข้ารับการศึกษานในหลักสูตรเดียวกัน การสอบชนิดเดียวกัน ผู้สอนที่มีคุณสมบัติมาตรฐานเดียวกัน รวมไปถึงสถานที่และอุปกรณ์ประกอบการศึกษาชนิดเดียวกัน โอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากทุนการศึกษาและเงินช่วยเหลืออื่นๆ โอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าร่วมโครงการที่เกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น
6. กล่าวถึงการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านการจ้างงานเพื่อประกันสิทธิอย่างเดียวกันบนพื้นฐานความเสมอภาคกับบุรุษ เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิในโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน สิทธิในการเลือกอาชีพและการทำงานได้อย่างเสรี สิทธิในการเลื่อนตำแหน่ง ความปลอดภัยในการทำงาน สิทธิที่จะได้รับการฝึกอาชีพ สิทธิที่จะได้รับผลตอบแทนเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคกันเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในสภาพการทำงานต่างๆ นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิในการ

ทำงานของสตรีมีครรภ์ เช่น การห้ามปลดสตรีออกจากงานเนื่องจากการตั้งครรภ์หรือ เพราะการลาคลอดบุตร และให้มีการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่สตรีที่กำลังตั้งครรภ์ในการทำงานทุกรูปแบบที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตรายต่อสตรีเหล่านั้น

7. เรื่องของสิทธิสตรีในพื้นที่ชนบท โดยอนุสัญญาฯ ตระหนักถึงปัญหาที่สตรีในชนบทต้องเผชิญ และบทบาทของสตรีชนบทต่อครอบครัวของตนเองทางด้านเศรษฐกิจ รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าหลักการตามอนุสัญญาจะถูกนำไปใช้แก่สตรีชนบทเหล่านี้ด้วย และรัฐภาคีจะต้องจัดการเลือกปฏิบัติแก่สตรีชนบท และสนับสนุนให้สตรีชนบทได้รับสิทธิในด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการเข้าร่วมจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนา สิทธิในด้านการรักษาสุขภาพ สิทธิในโครงการประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับการฝึกอบรมและการศึกษา สิทธิที่จะได้รับการจัดการให้มีกลุ่มและสหกรณ์ สิทธิในสินเชื่อ และการกู้ยืมทางการเกษตร เป็นต้น
8. กล่าวถึงมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ คือ รัฐภาคีรับที่จะเสนอรายงานว่าด้วยมาตรการทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ที่รัฐภาคีได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีผลต่อบทบัญญัติอนุสัญญาฉบับปัจจุบัน ภายในหนึ่งปี หลังจากการเริ่มมีผลบังคับใช้สำหรับรัฐภาคีและหลังจากนั้นจึงให้ส่งรายงานทุกๆ สี่ปี
9. นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงการที่รัฐภาคีจะต้องกำหนดมาตรการระดับชาติเพื่อรับรองถึงสิทธิของสตรีในด้านต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับในอนุสัญญาฉบับปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ ดังเช่นในบางข้อที่ระบุถึงการปราบปรามการค้าสตรี และการแสวงผลประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรี หรือที่กล่าวถึงสิทธิและความเสมอภาคกันทางการศึกษา การจ้างงาน รวมไปถึงสิทธิสตรีที่อาศัยอยู่ในชนบท เนื่องจากว่าเหยื่อของการค้ำมนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาตินั้น มีจำนวนไม่น้อยที่เป็นเพศหญิง และมีระดับการศึกษาที่ไม่สูงนัก และยังมาจากภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีความลำบากในทางเศรษฐกิจ หรือมีความขัดแย้งทางการเมือง อย่างเช่นประเทศพม่า หรืออาจจะมาจากประเทศที่ยังมีความด้อยกว่าทางเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย เช่น ลาวและกัมพูชา ดังนั้น ถ้ารัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีความพยายามในทางปฏิบัติที่จะสนับสนุนสิทธิสตรีในด้านต่างๆ ให้มีความเท่าเทียมกับบุรุษ สตรีเหล่านี้ก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและไม่ต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์อีกต่อไป

ทั้งนี้ การที่อนุสัญญาฉบับนี้มีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐภาคีมีพันธกรณีที่ จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งทั้งประเทศไทย ลาว กัมพูชา และพม่า ต่างก็เป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับ

นี้แล้วทุกประเทศ⁶⁸ ส่งผลให้บรรดาประเทศต่างๆ เหล่านี้มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดในอนุสัญญา ถ้าประเทศเหล่านี้รวมทั้งประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะสนับสนุนสิทธิสตรีในด้านต่างๆ ให้มีความเท่าเทียมกับบุรุษ สตรีในประเทศต่างๆ เหล่านี้ก็จะมีความคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และจะส่งผลให้ความเสี่ยงที่สตรีเหล่านั้นจะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์หรือขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติก็จะลดลงตามไปด้วย

2.2.1.6 อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UN Convention against Transnational Organized Crime)

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ได้ริเริ่มจัดทำโดยองค์กรปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ และได้ผ่านมติของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 และเปิดให้ลงนามในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 ที่เมืองพาร์เลอโม เมืองหลวงของเกาะซิชิลี ประเทศอิตาลี ดังนั้นอนุสัญญานี้จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าอนุสัญญาพาร์เลอโม⁶⁹ อนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2546 หลังจากที่มิประเทศภาคีครบ 40 ประเทศ ทั้งนี้ มี 147 ประเทศที่เพียงแต่ลงนามแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย⁷⁰ โดยประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2543⁷¹

สาระสำคัญของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ มีดังต่อไปนี้⁷²

1. อนุสัญญาฯ กล่าวถึงนิยามของคำที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา โดยคำที่สำคัญคือ นิยามของคำว่า “กลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” หมายถึง *กลุ่มบุคคลที่ประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่ดำรงอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยมีการ*

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59, 63, 64 และ 66.

⁶⁹ ศิริพร สโครบานาค, *การค้ามนุษย์: แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548), หน้า 43.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ สรรพสิทธิ์ คุम्พ์ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 37.

⁷² United Nations Office on Drugs and Crimes, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*. [online], 2008. Available from:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

[2008, November 15]

กระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่ออาชญากรรมร้ายแรงตั้งแต่หนึ่งอย่างขึ้นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นทั้งโดยตรงและทางอ้อม

2. อนุสัญญาฯ ระบุถึงรูปแบบความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ หมายถึง ความผิดที่กระทำมากกว่าในหนึ่งรัฐ หรือความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่มีการเตรียมการ การวางแผน และการควบคุมสิ่งการในอีกรัฐหนึ่ง หรือความผิดที่กระทำในรัฐใดรัฐหนึ่งแต่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นความผิดในรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ หรือความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่งแต่มีผลกระทบต่ออีกรัฐหนึ่ง
3. กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา ได้แก่ การตกลงกับบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเพื่อก่ออาชญากรรมร้ายแรง โดยหวังผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอื่นหรือการมีส่วนร่วมเห็นหรือสมรู้ร่วมคิดกับการก่ออาชญากรรมร้ายแรงของกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนั้น
4. กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับเอากฎหมายและมาตรการที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การฟอกทรัพย์สินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมเป็นความผิดอาญา
5. ระบุถึงมาตรการต่อต้านการฟอกเงิน โดยที่รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมไปถึงการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับอนุภูมิภาค และระดับทวิภาคีเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน
6. กล่าวถึงการขอราชฎีร์บังหลวง โดยข้อที่ 8 นั้นได้กำหนดให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญามีมาตรการต่างๆ เพื่อกำหนดให้การขอราชฎีร์บังหลวงเป็นความผิดทางอาญา ส่วนในข้อที่ 9 นั้นกล่าวถึงมาตรการต่อต้านการขอราชฎีร์บังหลวง โดยให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทั้งในทางกฎหมายและทางการปกครองเท่าที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับระบบกฎหมายของตนเพื่อป้องกัน ตรวจจับและลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขอราชฎีร์บังหลวง
7. อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา โดยความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายนั้น จะมีทั้งการช่วยเหลือทางเทคนิค การช่วยเหลือทางวิชาการ การช่วยเหลือทางการเงิน การฝึกอบรม เงินทุนสำหรับปราบปรามอาชญากรรม การสืบสวนสอบสวน การแลกเปลี่ยนข่าวสาร การส่งมอบพยานหลักฐานที่จะรับช่วงความรับผิดชอบต่อสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่งที่

เป็นรัฐภาคีหรืออาจร่วมกันสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน⁷³

8. ระบุถึงความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่รัฐภาคีจะต้องมีการร่วมมือกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแห่งการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้ต่อสู้กับการกระทำความผิดจากกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่อนุสัญญาฯ ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึง โดยสอดคล้องกับระบอบการปกครองและกฎหมายภายในแห่งรัฐตน
9. นอกจากนี้ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อนุสัญญาฯ ยังได้กล่าวถึงมาตรการการป้องกัน คือ รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการต่างๆ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายภายในของตน ในการลดโอกาสของกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรในการนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการก่ออาชญากรรม นอกจากนี้รัฐภาคียังต้องจัดตั้งและพัฒนาโครงการหรือนโยบายในระดับชาติเพื่อป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และรัฐภาคียังต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการมีอยู่และภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ในปัจจุบัน สถานการณ์การค้ามนุษย์และการค้าแรงงานข้ามชาติ มิได้เป็นเพียงปัญหาที่เกิดขึ้นแต่เพียงภายในขอบเขตแห่งรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ปัญหาดังกล่าวได้ขยายวงกว้างออกไปจนกลายเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ได้ส่งผลให้ปัญหานี้ขยายตัวออกไปคือ กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่ก่ออาชญากรรมด้านการค้ามนุษย์ โดยกลุ่มเหล่านี้จะแสวงประโยชน์จากบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์และการค้าแรงงานข้ามชาติ อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ มีจุดประสงค์หลักเพื่อกำจัดองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายข้ามประเทศ รวมไปถึงถึงผู้ที่สนับสนุนช่วยเหลือองค์กรอาชญากรรมด้วย นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ นี้ยังกล่าวถึงการจัดการข้อราษฎร์บังหลวง และยังกล่าวถึงการควบคุมการเคลื่อนไหวของเงินตรารวมทั้งทรัพย์สินที่ป้องกันมิให้องค์กรอาชญากรรมนำทรัพย์สินที่เกิดจากการก่ออาชญากรรมเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ ด้วยการควบคุมกลไกทางธนาคาร เพื่อมิให้เป็นเครื่องมือขององค์กรอาชญากรรมในการโอนย้ายถ่ายเทฟอกเงิน และขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมไม่ให้มีการโอนย้ายถ่ายเท ฟอกทรัพย์สินที่เกิดจากการก่ออาชญากรรมด้วยการติดตามตรวจสอบการลงทุนข้ามประเทศ การซื้อขายหุ้น การตั้งองค์กรการกุศลบังหน้าต่างๆ ทั้งนี้ รัฐต้องมีอำนาจเข้าไปติดตามตรวจสอบการโอนย้ายถ่ายเท

⁷³ สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 38.

ทรัพย์สินตามปกติและดำเนินการแทรกแซงถ้าพบว่าองค์กรอาชญากรรมใช้ประโยชน์จากช่องทางธุรกิจปกติเหล่านั้น⁷⁴

2.2.1.7 พิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

พิธีสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก คุ่มครองช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี โดยพิธีสารนี้เป็นเครื่องมือระดับสากลที่ผูกพันรัฐภาคีฉบับแรกที่ทำให้คำนิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์” อันครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ต่างๆ ของการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีใช้เพียงเพื่อการค้าประเวณีเท่านั้น⁷⁵ ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วตอนต้นบท โดยที่พิธีสารนี้จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีรัฐภาคีเข้าร่วม 40 ประเทศ และได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2546

พิธีสารฉบับนี้ มีสาระสำคัญของพิธีสารฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีดังต่อไปนี้⁷⁶

1. กล่าวถึงนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ไว้อย่างครอบคลุม ว่าหมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย นอกจากนี้ยังให้ถือว่าการจัดหา การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับตัวเด็กเพื่อ

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁵ ศิริพร สโครบานาค, การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548), หน้า 46.

⁷⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention against Transnational Organized

จุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์นั้น เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในความหมายของการค้ามนุษย์ก็ตาม

2. พิธีสารฯ ยังได้ระบุให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อ กำหนดให้การกระทำต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ของพิธีสารนี้ เป็นความผิดอาญาเมื่อ กระทำโดยเจตนา และยังระบุให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่ จำเป็น เพื่อกำหนดให้การกระทำต่างๆ ต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา ได้แก่ การ พยายามกระทำความผิดตามที่กำหนดในพิธีสารนี้ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ร่วมกระทำ ความผิดอาญาในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารฉบับนี้ รวมทั้งการจัดการ หรือการสั่งการให้ผู้อื่นกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในวรรค 1 ของข้อนี้
3. พิธีสารฯ ยังได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ โดยรัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการในการ ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่นรายละเอียดของ การดูแลฟื้นฟูและปกป้องคุ้มครองบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งในเรื่อง ของการส่งกลับ การให้อยู่ในประเทศที่รับเอาไว้หรือประเทศที่พบผู้เสียหาย การคุ้มครอง ดูแลผู้เสียหายให้ได้รับความปลอดภัย ให้การสงเคราะห์ สวัสดิการ หรือการบำบัดก่อน ส่งกลับและต้องไม่ทำให้ผู้เสียหายกลับเข้ามาสู่กระบวนการค้ามนุษย์อีก
4. ในเรื่องของการป้องกันการค้ามนุษย์ พิธีสารฯ กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการเพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ และเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และยังกำหนดให้รัฐภาคีมีความร่วมมือกับองค์กรเอกชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และยังกำหนดให้รัฐภาคีเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่มาตรการ ต่างๆ รวมทั้งความร่วมมือในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคี เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ พิธีสารฉบับดังกล่าว มีรายละเอียดที่เพิ่มมากขึ้นจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ที่เจาะลึกลงไปเฉพาะประเด็นการค้า หญิงและเด็ก ทั้งการค้าหญิงและเด็กโดยองค์กรอาชญากรรม กลุ่มบุคคล หรือบุคคล แต่จะจำกัด เฉพาะการที่มีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม และมีบทบัญญัติที่ลง รายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียหายที่เป็นหญิงและเด็กไว้โดยเฉพาะ ทั้งการคุ้มครองผู้เสียหาย การส่ง ผู้เสียหายกลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่ และการสร้างความร่วมมือไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ ลงนามในพิธีสารฉบับนี้ไปแล้วเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2544⁷⁷

⁷⁷ สรรพสิทธิ์ คุ้มพ่ประพันธ์ และพวงศศิริ ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 39.

จากทั้งอนุสัญญาและพิธีสารทั้งสองฉบับ เห็นได้ถึงเจตนารมณ์ของทั้งสองฉบับที่ต้องการ ขจัดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก และยังมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความร่วมมือ ระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง กับการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ นอกจากนี้ พิธีสารยังได้กล่าวถึงการช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและ เด็กทั้งที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อในอนาคต และยังถือว่าหญิง และเด็กเป็นกลุ่มที่สำคัญในการปราบปรามตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่ เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก ดังนั้น พิธีสารจึงมีวัตถุประสงค์ให้รัฐภาคีมีบทบาทในการปกป้อง คุ้มครอง บำบัดฟื้นฟูผู้เสียหาย และรัฐภาคีจะต้องไม่ดำเนินการกับผู้ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ อย่าง ผู้ที่กระทำความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สถานการค้าประเวณี รวมทั้งฐานอื่นๆ เพราะถือว่าเป็นผู้เสียหายและสามารถได้รับความร่วมมือจากบุคคลกลุ่มนี้ในการปราบปรามอาชญากรรม การค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

2.2.1.8 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทาง อากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กร⁷⁸

สาระสำคัญของพิธีสารฉบับดังกล่าว ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ มี ดังต่อไปนี้

1. ความมุ่งประสงค์แห่งพิธีสาร คือ เพื่อป้องกันและต่อต้านการลักลอบขนย้ายผู้ย้ายถิ่นฐาน และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการบรรลุจุดประสงค์ดังกล่าว และยังให้ ความคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกลักลอบขนย้ายถิ่นฐานอีกด้วย
2. พิธีสารกล่าวถึงนิยามของคำว่า “การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน” หมายถึง การทำให้มีการ เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิใช่คนชาติของหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร ในรัฐภาคีที่เข้าไปนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอื่น จากการนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และนิยามของคำว่า “การเข้าเมืองโดยผิด กฎหมาย” หมายถึง การข้ามแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเข้าไป ในรัฐผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย

⁷⁸ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.2.3_smuggling_protocol_thai.pdf [2551, พฤศจิกายน 12]

3. ในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ในบทบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ที่โยกย้ายถิ่นฐานไม่ต้องรับผิดชอบจากการดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาตามพิธีสารนี้ อันเนื่องมาจากการตกเป็นเหยื่อ ซึ่งเชื่อมโยงกับข้อที่ 6 ของพิธีสารในเรื่องของการกำหนดให้เป็นความผิดอาญา โดยให้รัฐภาคีรับมาตรการทางนิติบัญญัติเพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา ได้แก่ การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานรวมถึงการกระทำที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน เช่น การทำเอกสารเดินทางปลอมรวมถึงการจัดหาและการครอบครองเอกสารปลอมข้างต้น การกระทำใ้บุคคลใดๆ ที่มีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ถาวรยังสามารถคงอยู่ในรัฐที่เกี่ยวข้องโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐนั้น นอกจากนี้ ยังให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มโทษสำหรับความผิดที่ได้กำหนดขึ้นตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้โยกย้ายถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมและการแสวงประโยชน์จากผู้โยกย้ายถิ่นฐาน
4. ในเรื่องของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางทะเล ในข้อที่ 7 กำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานทางทะเล ตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ซึ่งเชื่อมโยงกับข้อที่ 8 ว่าด้วยมาตรการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางทะเล ที่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติของรัฐภาคีเมื่อพบเรือที่ต้องสงสัยว่ากำลังกระทำความผิดโดยการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยดำเนินการอย่างเหมาะสมตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็เชื่อมโยงกับข้อที่ 9 ในเรื่องที่ว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิ โดยที่เมื่อรัฐภาคีได้ดำเนินการต่อเรือที่ต้องสงสัยว่ามีกระทำความผิดแล้ว รัฐภาคีจะต้องประกันความปลอดภัยและการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อบุคคลบนเรือ รวมไปถึงไม่เกิดอันตรายต่อเรือและสินค้าบนเรือด้วย เมื่อความปรากฏว่าเรือนั้นมีได้กระทำความผิดตามที่รัฐภาคีนั้นได้ตั้งข้อสงสัย เรือนั้นจะต้องได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสม
5. ในเรื่องของการป้องกันและความร่วมมือกัน ได้กำหนดให้รัฐภาคีที่มีพรมแดนร่วมกันหรือมีเส้นทางที่มีการลักลอบขนย้ายผู้ย้ายถิ่นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลักลอบขนย้ายผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ส่วนในข้อเรื่องของมาตรการทางด้านชายแดนนั้น ได้กำหนดให้รัฐภาคีเสริมสร้างความเข้มงวดในการควบคุมทางด้านชายแดนเท่าที่จำเป็น โดยไม่กระทบกระเทือนกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของประชาชน และยังคงมีมาตรการในการป้องกันมิให้วิถีทางที่ใช้ในการขนส่งเชิงพาณิชย์ถูกนำไปใช้ในการกระทำความผิด รวมทั้งยังจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมและไม่กระทบต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในการที่จะทำให้ผู้โยกย้ายถิ่นฐานนั้นมี

เอกสารเดินทางที่ถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐภาคียังจะต้องเสริมสร้างการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันมิให้เกิดการลักลอบขนย้ายผู้โยกย้ายถิ่นฐานรวมถึงการเคารพสิทธิ และการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อผู้โยกย้ายถิ่นนั้น และยังมีประเด็นที่สำคัญ คือความร่วมมือระหว่างประเทศและความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ องค์การที่มีรัฐบาล องค์การที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และประชาสังคมเพื่อประกันว่ามีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อต้านการลักลอบขนย้ายผู้โยกย้ายถิ่นฐานและคุ้มครองสิทธิของบุคคลกลุ่มนี้ด้วย

6. ในเรื่องของมาตรการคุ้มครองและการให้ความช่วยเหลือ พิธีสารฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการลักลอบขนย้ายผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในชีวิตและสิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

2.2.1.9 อนุสัญญาแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก⁷⁹

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) โดยที่อนุสัญญาฉบับนี้ รัฐสมาชิกแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกือบทั้งหมดได้ให้สัตยาบันแล้ว โดยที่อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันหาแนวทางที่มีประสิทธิผลโดยเร่งด่วน เพื่อห้ามและกำจัดรูปแบบการค้าแรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดออกไป และยังกำหนดให้รัฐสมาชิกออกแบบและให้ความสำคัญในอันดับต้นกับการนำแผนปฏิบัติการที่จะกำจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดมาใช้

สำหรับข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศหมายเลข 190 ซึ่งเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 182 ได้ระบุไว้โดยมีสาระสำคัญคือรัฐภาคีจะต้องออกแบบและนำแผนปฏิบัติการในเรื่องนี้มาใช้โดยเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการดังกล่าวนั้น จะต้องป้องกันมิให้เกิดการนำเด็กเข้ามาเกี่ยวข้องและต้องช่วยเด็กให้พ้นจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และยังคงเข้าร่วมทำงานกับชุมชนที่เด็กมีความเสี่ยง นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวยังได้เรียกร้องให้เกิดการให้ข้อมูล

⁷⁹ฟิลิป เอส. โรเบิร์ตสัน (บรรณานุกรม), งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง – ทำงานหามรุ่งหามค่ำ: สภาพแรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอด ประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, 2549), หน้า 12.

ปลูกฝังสำนึก และขับเคลื่อนความคิดเห็นของสาธารณชนและกลุ่มที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงเด็กและครอบครัว นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะยังระบุให้รัฐภาคีจะต้องกำหนดแผนงานเรื่องรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และจริยธรรมของเด็ก โดยข้อเสนอฉบับนี้ ได้ให้รายละเอียดของงานประเภทต่างๆ ที่รัฐภาคีควรพิจารณาว่าเป็นอันตรายต่อเด็ก เช่น งานที่ต้องทำกับเครื่องจักรที่มีอันตราย งานที่ต้องทำในสภาพแวดล้อมที่ผิดสุขลักษณะหรืองานที่มีสภาพยากลำบาก เป็นต้น

2.2.1.10 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ไปแล้วเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 โดยกำหนดระดับอายุต่ำสุดของการทำงานไว้ที่ 15 ปี

อนุสัญญาฉบับนี้ได้ระบุให้เกณฑ์อายุดังกล่าวต้องใช้บังคับกับกลุ่มงานดังต่อไปนี้ ได้แก่ งานเหมืองแร่ งานในโรงงานผลิต งานก่อสร้าง งานไฟฟ้า งานแก๊สและประปา งานสุขภาพ งานขนส่ง งานคลังสินค้า และการสื่อสาร งานกสิกรรม และงานเกษตรกรรมอื่นๆ เพื่อผลิตในเชิงพาณิชย์ โดมนั้นรวมถึงงานในครอบครัวหรือกิจกรรมขนาดเล็ก ที่เน้นผลิตเพื่อการบริโภคในท้องถิ่น และเป็นงานที่มีได้มีการว่าจ้างแรงงานเป็นประจำ นอกจากนี้ อนุสัญญายังเรียกร้องให้มีการบังคับใช้อนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการนำมาตรรกและบทลงโทษที่เหมาะสมโดยหน่วยงานที่มีอำนาจทำหน้าที่อย่างจริงจัง เพื่อให้อนุสัญญาฉบับนี้บังเกิดผล⁸⁰

2.2.1.11 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับที่ 105 เมื่อปี ค.ศ. 1957 และให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 ไปเมื่อปี ค.ศ. 1969 โดยประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี มีหน้าที่ในการปราบปรามการใช้แรงงานบังคับในทุกลักษณะในระยะเวลาที่น้อยที่สุด

อนุสัญญาฉบับที่ 105 มีข้อผูกพันรัฐภาคีที่จะต้องปราบปรามและงดเว้นการใช้แรงงานบังคับไม่ว่าด้วยลักษณะใดก็ตาม:

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

1. เพื่อปรับปรุงบังคับหรือให้การศึกษาทางการเมือง หรือเพื่อเป็นการลงโทษสำหรับการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจในขณะนั้น
2. เพื่อวัตถุประสงค์ในการขับเคลื่อนและใช้แรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ
3. เพื่อสร้างวินัยทางแรงงาน
4. เพื่อเป็นการลงโทษจากการมีส่วนร่วมในการนัดหยุดงาน
5. เพื่อเป็นการกีดกันแบ่งแยกทางเชื้อชาติ สังคม ชาติ และศาสนา⁸¹

2.2.1.12 อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ (Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925)⁸²

อนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511 (ค.ศ.1968) โดยที่มีสาระสำคัญคือ อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ดำเนินการอนุญาตให้ชนในชาติของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ หรือผู้มาพำนักอาศัย ผู้ซึ่งได้รับบาดเจ็บทางร่างกาย เนื่องจากอุบัติเหตุในงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในดินแดนของตน ได้รับการปฏิบัติในเรื่องค่าทดแทนของคนงานเช่นเดียวกับที่มีให้ต่อคนในชาติของตน โดยปราศจากเงื่อนไขในเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัย ประเทศสมาชิกซึ่งไม่ได้เตรียมระบบการทำประกันชีวิตหรือวิธีอื่น ๆ อันเป็นค่าทดแทนแก่คนงานเมื่อได้รับอุบัติเหตุจากงานอุตสาหกรรมให้พร้อม ต้องกำหนดระบบดังกล่าวภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้ให้สัตยาบัน

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

⁸² อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนงานต่างชาติ (Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

2.2.1.13 **อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน** (Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines, 1965)⁸³

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้ไปเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968) มีสาระสำคัญคือ แต่ละประเทศสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวจะต้องไม่จ้างหรือให้บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าที่กำหนดทำงานใต้ดิน ในเหมืองแร่และเหมืองหิน และไม่ว่าในกรณีใด ๆ อายุขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 16 ปี และจากอนุสัญญาดังกล่าว ได้ให้ความหมายของคำว่า "เหมือง" หมายถึงกิจการใด ๆ ไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ที่สกัดเอาวัตถุใด ๆ จากใต้พื้นผิวดิน โดยวิธีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างคนทำงานใต้ดิน นายจ้างต้องเก็บรักษาทะเบียนประวัติของบุคคลผู้ถูกจ้างหรือทำงานใต้ดินและผู้ซึ่งมีอายุสูงกว่าขั้นที่กำหนดไว้ไม่ถึง 2 ปี และพร้อมที่จะให้ผู้ตรวจตรวจสอบ

2.2.1.14 **อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน** (Convention concerning Employment Policy, 1964)⁸⁴

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 (1969) โดยมีสาระสำคัญคือเพื่อเป็นการกระตุ้นการเจริญเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจ การยกระดับการครองชีพ ความต้องการกำลังคน และการเอาชนะการว่างงานและการจ้างระดับต่ำ สมาชิกแต่ละประเทศต้องประกาศใช้และดำเนินการตามนโยบายเชิงรุกซึ่งกำหนดขึ้น เพื่อส่งเสริมการจ้างงานเต็มที่ ซึ่งเลือกได้โดยเสรี และก่อให้เกิดผลผลิตนโยบายดังกล่าวต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อประกันว่า มีงานให้แก่ทุกคนซึ่งมีความพร้อมและกำลังหางาน งานดังกล่าวเป็นงานที่ก่อนให้เกิดผลผลิตมากเท่าที่เป็นไปได้ และมีเสรีภาพในการเลือกงาน รวมทั้งการที่คนงานแต่ละคนจะต้องมีโอกาสเท่าที่เป็นไปได้อย่างเต็มที่มากที่สุดในการใช้ทักษะและสมรรถภาพของตน เพื่อคัดสรรงานที่เหมาะสมกับตนเป็นอย่างดี โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม

⁸³ อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (Convention concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines, 1965) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

⁸⁴ อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน (Convention concerning Employment Policy, 1964) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

2.2.1.15 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Convention concerning Equal Remuneration, 1951)⁸⁵

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2542 (1999) สรุปสาระสำคัญ คือ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องกำหนดอัตราค่าตอบแทน ซึ่งหมายความรวมถึงค่าจ้าง หรือเงินเดือนปกติพื้นฐาน หรือขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็เงินสดหรือสิ่งของที่ นายจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม อย่างเท่าเทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากันมา

2.2.1.16 มาตรการในระดับอนุภูมิภาค

มาตรการในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง⁸⁶

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เป็นความร่วมมือกันระหว่าง 6 ประเทศที่ตั้งอยู่ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม ที่จะต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ คือ

1. สนับสนุนการใช้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งจะเห็นได้ว่าบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้รับการอนุวัติให้เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนสากลตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาระดับระหว่างประเทศดังกล่าว
2. นอกจากนี้ บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ยังเห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการระบุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในกลุ่มอนุภูมิภาคหลายประการด้วยกัน เช่น การสร้างกลไกเพื่อ

⁸⁵ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Convention concerning Equal Remuneration, 1951)

[ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

⁸⁶ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.2_commit_mou_thai_version.pdf [2551, ตุลาคม 15]

- เสริมสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การปรับปรุงความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยการทำความตกลงระดับทวิภาคีและพหุภาคี การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลองค์การระหว่างประเทศต่างๆ และองค์ที่มีใช้ระดับรัฐบาลในการต่อต้านการค้ามนุษย์ การเสริมสร้างความร่วมมือข้ามเขตแดนในการบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่งเสริมให้มีความตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อความช่วยเหลือกันในทางศาล รวมไปถึงความร่วมมือข้ามเขตแดนในการส่งกลับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และความร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีบทบาทในการต่อต้านการค้ามนุษย์
3. ประเด็นอื่นๆ ที่นอกเหนือจากความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว บันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวยังได้ระบุถึงกลไกอื่นๆ ที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เช่น การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรม การคุ้มครอง พิ้นฟูและการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่สังคม รวมไปถึงมาตรการด้านต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

2.2.1.17 มาตรการระดับระหว่างประเทศ: ทวิภาคี

(1) บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548⁸⁷

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้ให้ความหมายของคำว่า การค้ามนุษย์ไปในทิศทางเดียวกันกับความหมายที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งจะเห็นได้ว่า บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาวนี้ ได้ยึดกับ

⁸⁷ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.3_thailao_mou_on_cooperation_to_combat_human_trafficking_tha.pdf [2551, ตุลาคม 15]

หลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ได้แก่ การส่งเสริมความร่วมมือแบบทวิภาคีในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และรัฐภาคีจะจัดตั้งคณะทำงานร่วมจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีหน้าที่ในการวางแผนดำเนินงาน และขยายผลตามความในบันทึกความเข้าใจให้มีประสิทธิผลร่วมกับภาคี และดำเนินงานร่วมกับภาคีในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการวางแผน แนวทางปฏิบัติ และการดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

นอกเหนือไปจากความร่วมมือของทั้งสองประเทศแล้ว รัฐภาคีทั้งสองจะต้องมีการดำเนินการในด้านอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลหรือสนธิสัญญาสากลระหว่างประเทศที่ตนเองเข้าเป็นภาคีด้วย

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้⁸⁸

1. ในเรื่องของคำนิยาม “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับเอาบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้ หรือการตัดอวัยวะ นอกจากนี้ยังระบุไว้ด้วยว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

⁸⁸ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 12 – 17.

2. ในเรื่องของการมาตรการป้องกัน ภาคีจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจศาลของประเทศตนนั้นสอดคล้องกับปฏิญญาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้เข้าร่วมเป็นภาคี นอกจากนี้ ภาคียังจะต้องจัดให้มีโครงการเพื่อการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อสร้างโอกาสในการมีงานทำ และจัดโครงการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ และเพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางาน บริการรักษาสุขภาพแก่สตรีและเด็กที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก
3. ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก กำหนดให้เหยื่อการค้ามนุษย์ต้องได้รับความยุติธรรมและการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ และจะต้องได้รับการปกป้องและที่พำนักชั่วคราวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคู่ภาคีจะใช้มาตรการต่อผู้กระทำผิดในคดีค้ามนุษย์ตามกฎหมายของแต่ละประเทศและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เหยื่ออย่างยุติธรรม ซึ่งความช่วยเหลือทางกฎหมายนี้ยังรวมไปถึงการรักษาสุขภาพและการดำเนินการอื่นๆ เพื่อปกป้องสตรีและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อรวมทั้งครอบครัวด้วย
4. ในเรื่องของการร่วมมือในการปราบปรามการค้าสตรีและเด็ก ได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของทั้งสองประเทศโดยเฉพาะบริเวณแนวชายแดนมีความร่วมมือกันในเรื่องการค้ามนุษย์ทั้งภายในและระหว่างประเทศ และประเทศภาคีจะต้องจัดโครงการฝึกอบรมทั้งแบบฝ่ายเดียวและแบบทวิภาคีให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินคดีและการปกป้องในคดีการค้าสตรีและเด็ก นอกจากนี้ คู่ภาคีจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในการดำเนินคดีที่ศาลเพื่อต่อต้านและสกัดกั้นการค้ามนุษย์และจะมีมาตรการร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดตามกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งยังต้องจัดทำแผนการปกป้องเพื่อประกันความปลอดภัยของเหยื่อและพยานบุคคลอันเนื่องมาจากการแค้นแค้นหรือข่มขู่ในระหว่างที่มีการดำเนินคดีหรือหลังจากการดำเนินคดี
5. ในเรื่องของการส่งกลับประเทศ การจัดส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับประเทศนั้นจะต้องแจ้งรายชื่อและข้อมูลของเหยื่อนั้นๆ ผ่านช่องทางทางการทูตล่วงหน้าให้คู่ภาคีอีกฝ่าย

หนึ่งทราบเกี่ยวกับการเตรียมการรับส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับประเทศ ซึ่งเหยื่อการค้ามนุษย์นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีสำมะโนครัวและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศที่รับ โดยถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ คู่ภาคีจะต้องตั้งจุดประสานงาน ที่มีหน้าที่ในการเตรียมการและดำเนินการรับส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับคืนประเทศ ประกันความปลอดภัยแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ในกระบวนการส่งกลับ ติดตามขบวนการค้าสตรีและเด็ก รวมทั้งจัดตั้งเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อติดตามการค้าสตรีและเด็กระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

6. ในเรื่องการกลับคืนสู่สังคม ประเทศคู่ภาคีจะต้องใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้กลับคืนสู่สังคมและครอบครัวได้โดยปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่เหยื่อเพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่พัฒนาสตรีและเด็ก
7. ในเรื่องของการปฏิบัติงานร่วม กำหนดให้ประเทศคู่ภาคีจัดตั้งคณะทำงานร่วมจากภาครัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศตน ซึ่งคณะทำงานร่วมจะมีหน้าที่ต่างๆ ได้แก่ ปฏิบัติและขยายผลตามเนื้อความในบันทึกความเข้าใจร่วมกับคู่ภาคี ดำเนินงานร่วมกับคู่ภาคีในงานด้านการค้าสตรีและเด็ก ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตการดำเนินงานในด้านการต่อต้านการค้าสตรีและเด็ก ประเมินผลการดำเนินงานของคู่ภาคี ร่างข้อเสนอเพื่อการพัฒนาความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างภาคี และทบทวนการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจทุกๆ 3 ปี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546⁸⁹

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ แสดงถึงการยอมรับร่วมกันของทั้งสองประเทศว่าการค้าหญิงและเด็กเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง พร้อมทั้งมีจุดประสงค์ในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และเพิ่มความร่วมมือในระดับทวิภาคีในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก นอกจากนี้ ยังตระหนักว่า องค์การอาชญากรรมข้ามชาติมีส่วนสำคัญในการก่ออาชญากรรมค้าหญิงและเด็ก ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อทั้งกัมพูชาและไทยเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสังคมโลกโดยรวมอีกด้วย

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

1. ข้อ 2 กล่าวถึงความหมายของการค้าเด็กและหญิง หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่น โดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย นอกจากนี้ ยังระบุถึงเด็ก หมายถึง บุคคลที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี สำหรับเหยื่อที่เป็นเด็กนั้น หากถูกจัดหา ขนส่ง ขนย้าย หรือให้ที่พัก เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์ จะถือเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่ได้ใช้วิธีการดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นก็ตาม
2. หมวดที่ 2 ข้อ 3 กล่าวถึงตัวอย่างของวัตถุประสงค์ในการค้าเด็กและสตรีที่รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะ อันได้แก่ การค้าประเวณี แรงงานบังคับหรือแรงงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในบ้าน แรงงานทาสและแรงงานรูปแบบอื่นที่เป็นงานเล็ยงภัย

⁸⁹ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.1_thai_cambodia_bilateral_mou__thai.pdf [2551,ตุลาคม 15]

มีอันตราย และถูกแสวงประโยชน์ การแต่งงานเพื่อให้เป็นซ้ำรับใช้ การรับบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ การท่องเที่ยวและการให้ความบันเทิงทางเพศ การถ่ายภาพและจัดทำสื่อลามก การขอรทาน และการทำให้เด็กและสตรีตกเป็นทาสโดยใช้ยาเสพติด

3. หมวดที่ 3 มาตรการป้องกัน โดยสาระสำคัญมีสองประการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสังคม สำหรับมาตรการทางกฎหมายนั้น รัฐภาคีจะดำเนินการทางกฎหมายและมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐภาคีได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ ที่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครองสิทธิหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ส่วนมาตรการทางสังคมนั้น รัฐภาคีจะจัดให้มีการศึกษาและฝึกอาชีพ เพิ่มการบริการทางสังคม ส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปตระหนักในประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนในประเด็นปัญหาดังกล่าว
4. หมวดที่ 4 กล่าวถึงการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า มีสาระสำคัญคือ จะต้องไม่ปฏิบัติต่อเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างผู้ที่จะเมิดหรือกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อเหล่านี้จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม รวมทั้งต้องมีมาตรการในการเยียวยาทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
5. หมวดที่ 5 กล่าวถึงความร่วมมือในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิงของทั้งสองประเทศ มีสาระสำคัญคือ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองประเทศจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย จัดโครงการฝึกอบรมทั้งฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้และการสืบสวน สอบสวน และการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ รัฐภาคีทั้งสองจะส่งเสริมความร่วมมือในระดับทวิภาคีในกระบวนการทางศาลต่อการค้ามนุษย์ และจะร่วมมือกันในเรื่องมาตรการความช่วยเหลือทางกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์ด้วย

3) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้⁹⁰

1. ความหมายของคำว่า “การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons) หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือกระทำการอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือการบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้หรือการตัดอวัยวะ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ความยินยอมของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ต่อการแสวงประโยชน์ตามที่เจตนาตามที่ระบุในความหมายข้างต้นนั้นจะไม่ใช่ประเด็นพิจารณา กรณีที่มีการใช้วิธีการตามที่มีระบุไว้ในความหมายข้างต้นนี้ ส่วนเด็กที่ถูกจัดหา ขนส่ง ขนย้าย หรือให้ที่พัก เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์ก็จะต้องถือว่าเป็น “เหยื่อของการค้ามนุษย์” แม้จะมีได้ใช้วิธีการตามที่มีระบุไว้ในความหมายของคำว่าการค้ามนุษย์ข้างต้นก็ตาม ทั้งนี้ เด็ก หมายถึงบุคคลใดซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี
2. ในเรื่องของการมาตรการป้องกัน กำหนดให้ภาคีดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ได้แก่ การจัดให้มีโครงการให้การศึกษา และการฝึกอาชีพแก่บุคคลที่อยู่ในภาวะเสี่ยงโดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ การเพิ่มบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางานและสร้างรายได้และการจัดการรักษาพยาบาลให้แก่บุคคลทุกคน โดยเฉพาะสตรีและเด็กที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งวิธีการที่นำมาใช้ในการแสวงประโยชน์จากเหยื่อและการรับผิดชอบในเขตอำนาจศาลของแต่ละประเทศในการเพิ่มกิจกรรมเพื่อ

⁹⁰ “Signing Ceremony: Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children” Nay Pyi Taw, Myanmar, 24 April 2009”. (Unpublished Manuscript)

เพิ่มความตระหนักในหมู่สาธารณชนเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศ
ต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทาง นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องดำเนินมาตรการ
เพื่อลดความเสี่ยงและส่งเสริมการค้าที่ปลอดภัย และภาครัฐยังจะต้องดำเนิน
มาตรการเพื่อลดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอันจะนำไปสู่การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี
และเด็ก และยังคงต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการตรวจสอบสถาน

- ประกอบการว่าสถานประกอบการเหล่านั้นจะปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละภาคี
3. ในเรื่องของการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ กำหนดให้ภาครัฐจะต้องใช้
มาตรการที่เหมาะสมในการระบุหรือคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยที่
มาตรฐานในการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เห็นชอบร่วมกันทั้ง
สองฝ่ายจะต้องได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการคัดแยกเหยื่อ
นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะถูกถือว่าเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้
ละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้นจะต้องไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหา
เดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะต้องไม่ถูกกักกัน
ในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการดำเนินการส่งกลับ แต่จะให้อยู่ใน
ความดูแลของกรมสวัสดิการสังคมของพม่า หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
ของไทย และจะมีการจัดหาที่พักและให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อตามนโยบายของ
แต่ละรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดูแลให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ เหยื่อจาก
การค้ามนุษย์จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม ตลอดจนกระบวนการให้
ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล นอกจากนี้ เหยื่อ
จากการค้ามนุษย์จะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในขณะรอการ
ดำเนินการส่งกลับอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดหาที่พัก
และการปกป้องคุ้มครองที่เหมาะสมแก่เหยื่อ
 4. ในเรื่องของการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ยังได้กำหนดให้เหยื่อยัง
จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อจะได้รับการ
เยียวยาทางกฎหมาย ได้แก่ เหยื่ออาจเรียกคืนซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของส่วนบุคคล
ที่ไม่มี การโต้แย้งสิทธิและเจ้าหน้าที่รับ หรือได้ไว้ในระหว่างกระบวนการควบคุม
ตัวหรือกระบวนการทางอาญาอื่น เหยื่อสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจาก
ผู้กระทำความผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการค้าเด็กและหญิง เหยื่ออาจ
เรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าบริการที่ตนยังไม่ได้รับ และเหยื่อสามารถ
เข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางอาญา การชดใช้
ค่าเสียหาย และการเยียวยาอื่นๆ ทางศาล นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ส่วนราชการที่

เกี่ยวข้องในการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมระหว่างเหยื่อกับครอบครัว การดูแลสุขภาพ และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์

5. ในเรื่องของการร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดให้ภาคีจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียว และพหุภาคีแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายและทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ภาคีคู่สัญญาจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในกระบวนการทางศาลต่อการค้ามนุษย์ เช่น การดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ข้ามชาติ การจัดส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกระบวนการทางอาญา นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศทั้งสองจะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์ และจะต้องจัดให้มีโครงการให้การคุ้มครองความปลอดภัยแก่เหยื่อและพยานบุคคลจากการแก้แค้น หรือการคุกคามระหว่างและหลังกระบวนการทางศาล
6. ในเรื่องของการส่งกลับประเทศและการกลับคืนสู่สังคม ระบุให้ภาคีร่วมมือกันเพื่อประกันความปลอดภัยและการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเวลาที่เหมาะสม โดยบุคคลที่ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นจะต้องไม่ถูกเนรเทศ แต่จะต้องได้รับการส่งกลับโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเหยื่อ นอกจากนี้ ภาคียังจะต้องแต่งตั้งจุดประสานงาน เพื่อดำเนินกระบวนการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ โดยมีเป้าหมายให้กรมสวัสดิการสังคมของพม่า และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทยทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานดังกล่าว สำหรับดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศของตน และภาคียังจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ ในการกลับคืนสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ โดยเหยื่อจะต้องไม่ทนทุกข์ใดๆ กับการเป็นเหยื่อ ต้องให้การสนับสนุนทางด้านสังคม การรักษาพยาบาล ด้านจิตใจและด้านอื่นๆ ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์และครอบครัวของเหยื่อนั้น นอกจากนี้แล้ว ยังกำหนดให้ภาคีจะต้องจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อการนำกลับเข้าสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพแก่เหยื่อ และการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่

กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องของพัฒนาการของเด็ก สิทธิเด็ก และประเด็นทางด้านเพศ

7. ในเรื่องการจัดตั้งคณะทำงานร่วม กำหนดให้ภาคีคู่สัญญาต้องจัดตั้งคณะทำงานร่วมที่ประกอบด้วยหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนการดำเนินการร่วมกันตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ดำเนินการร่วมกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ริเริ่มการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติ และกรอบการดำเนินงานเพื่อดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจ รวมทั้งการทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี

4) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2545

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว มีดังต่อไปนี้⁹¹

1. ในเรื่องของวัตถุประสงค์และขอบเขต ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้มีขั้นตอนที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน มาตรการในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย
2. ในเรื่องของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ กำหนดให้กระทรวงแรงงานของไทยกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาวเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/ หรือระดับรัฐมนตรีโดยสม่ำเสมอเพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

⁹¹ Muntarbhorn, Vitit, *The Mekong Challenge: Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 142

3. ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และขั้นตอน การจ้างแรงงานจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และการอนุญาตจะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไข และค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อของผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคู่ภาคี โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ได้ดำเนินการในเรื่องการตรวจลงตรา ใบอนุญาตการทำงาน การประกันหรือบริการสุขภาพและการชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ
4. ในเรื่องของการกลับและการส่งกลับ ได้กำหนดให้วาระการจ้างงานของแต่ละบุคคลจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตทำงานต่อได้อีกเป็นระยะเวลา 2 ปี ซึ่งวาระการจ้างงานของแต่ละบุคคลจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้วให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน และประเทศภาคีจะร่วมมือกันเพื่อส่งกลับแรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับขึ้นในประเทศตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าว ซึ่งแรงงานที่ต้องการกลับภูมิลำเนาเดิมมีสิทธิได้รับเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย
5. ในเรื่องของการคุ้มครอง ประเทศคู่ภาคีแห่งบันทึกความเข้าใจจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุในกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศนั้น ทั้งนี้ แรงงานของประเทศคู่ภาคีจะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติและศาสนา
6. ในเรื่องของการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ประเทศภาคีจะต้องดำเนินมาตรการภายในประเทศของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย และประเทศภาคีจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ

การกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างงานผิดกฎหมาย

5) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2546

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้⁹²

1. ในเรื่องวัตถุประสงค์และขอบเขต ได้กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินมาตรการ เพื่อให้มีขั้นตอนในการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน การส่งกลับ แรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีฝ่ายหนึ่งก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้าง แรงงานเสร็จสิ้น การคุ้มครองแรงงานเพื่อให้แรงงานนั้นไม่เสียสิทธิและการ คุ้มครองแรงงาน รวมทั้งแรงงานจะต้องได้รับสิทธิที่พึงได้รับ การป้องกันและ ดำเนินการต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วย กฎหมาย และการจ้างงานผิดกฎหมาย
2. ในเรื่องของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ได้กำหนดให้ กระทรวงแรงงานแห่งประเทศไทยและกระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึก อาชีพและการฟื้นฟูเยาวชน (the Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation) แห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา โดยที่ประเทศภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้ มีการประชุมหรือในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/ หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปี ละหนึ่งครั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ และหน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองประเทศจะทำงานร่วมกันเพื่อนำแรงงานที่มีขอบ

⁹² Memorandum of Understanding between The Government of The Kingdom of Cambodia and The Government of The Kingdom of Thailand on Cooperation in the Employment of Workers [online], 2003. Available from: http://www.no-trafficking.org/content/pdf/mou_cambodiathailand_on_cooperation_in_the_employment_of_wo.pdf [2009, March 15]

ด้วยกฎหมายที่อยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของ
บันทึกความเข้าใจฉบับนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

3. ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และขั้นตอน ภาคีจะดำเนินการเพื่อให้เกิดกระบวนการ
จ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งการจ้างแรงงานนั้นจำเป็นต้องได้รับอนุญาต
จากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน โดยที่การอนุญาตจะ
เกิดขึ้นเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของ
ประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศภาคีหนึ่ง
อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยการเสนอการจ้าง
แรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่
ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าจ้างแรงงาน โดยที่หน่วยงานที่มี
อำนาจหน้าที่จะให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งใน
เรื่องบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ถูกคัดเลือกมาแล้วพร้อมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับอายุ
ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น
นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้า
เมืองเพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานที่ได้รับคัดเลือกและได้รับอนุญาตโดยถูกต้องจะมี
การปฏิบัติตามข้อกำหนดต่อไปนี้ การตรวจลงตรา การอนุญาตให้ทำงาน การ
ประกันสุขภาพ การชำระเงินเข้ากองทุนสะสม การชำระภาษี และสัญญาการจ้าง
แรงงาน
4. ในเรื่องการกลับและการส่งกลับ เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หาก
จำเป็นอาจขยายเวลาออกไปอีก 2 ปี แต่ระยะเวลาในการจ้างงานจะไม่เกิน 4 ปี
หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างงาน และภาคีจะต้องร่วมมือ
กันเพื่อให้แรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่น
ที่อยู่ถาวร ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะตั้ง
กองทุนซึ่งแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายเดือน ซึ่งแรงงานที่ได้
ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมของ
ตนก็มีสิทธิได้รับเงินในส่วนนี้คืนพร้อมดอกเบี้ย
5. ในเรื่องการคุ้มครอง ประเทศภาคีที่เป็นประเทศผู้จ้างงานต้องให้การคุ้มครอง
แรงงานตามที่กฎหมายภายในของตนกำหนด โดยที่แรงงานของประเทศภาคีทั้ง
สองฝ่ายจะต้องได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับ
บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ
และศาสนา

6. ในเรื่องของการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ประเทศภาคีทั้งสอง ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

6) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2546

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁹³

1. ในเรื่องของวัตถุประสงค์และขอบเขต กำหนดให้ภาคีดำเนินการมาตรการเพื่อให้เกิดขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างงาน การส่งกลับแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงานเสร็จสิ้นแล้วหรือแรงงานที่ถูกเนรเทศ การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเพื่อมิให้แรงงานเสียสิทธิและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้ รวมทั้งการป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย
2. ในเรื่องของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ กำหนดให้กระทรวงแรงงานของประเทศไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ประเทศภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการประชุมหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/ หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะร่วมงานเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายที่พำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ให้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

⁹³ Muntarbhorn, Vitiit, *The Mekong Challenge - - Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 147

3. ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และขั้นตอน ประเทศภาคีทั้งสองจะดำเนินมาตรการ เพื่อให้กระบวนการจ้างแรงงานเป็นไปโดยเหมาะสม ทั้งนี้ การจ้างแรงงาน จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน ซึ่งการอนุญาตนั้นจะมีได้เมื่อมีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศผู้จ้างงานนั้นครบถ้วนแล้ว นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้ง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศภาคีอีกฝ่ายหนึ่งในเรื่องของการเสนอจ้าง แรงงาน เกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทน รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ของประเทศภาคีฝ่ายหนึ่งจะได้มอบบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับคัดเลือกแล้ว พร้อมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของ ประเทศภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานกับเจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้ผู้สมัครงานที่นายจ้างได้เลือกแล้วและได้รับอนุญาตอย่าง ถูกต้องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ได้ดำเนินการในเรื่องการตรวจลงตรา การ อนุญาตให้ทำงาน การประกันสุขภาพ การชำระเงินเข้ากองทุนสะสม การชำระ ภาษี รวมทั้งสัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง
4. ในเรื่องของการกลับและการส่งกลับ ได้กำหนดให้วาระการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจจะขยายเวลาออกไปได้อีก 2 ปี ทั้งนี้ ระยะเวลาการจ้าง แรงงานจะไม่เกิน 4 ปี เมื่อครบแล้วถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน และประเทศภาคีจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้แรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้าง งานเสร็จสิ้นแล้วได้กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของ ประเทศผู้จ้างงานจะจัดตั้งกองทุนสะสมและแรงงานจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน เป็นรายเดือน ซึ่งเมื่อแรงงานได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น แล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนก็จะมีสิทธิได้รับเงินที่จ่ายเข้ากองทุนนั้น คืนเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย
5. ในเรื่องของการคุ้มครอง ประเทศภาคีที่เป็นผู้จ้างจะต้องคุ้มครองแรงงานตาม กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ แรงงานของประเทศภาคีทั้งสองฝ่ายจะ ได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติและศาสนา
6. ในเรื่องของการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ประเทศภาคีจะต้อง ดำเนินมาตรการภายในประเทศของตนเองเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้าม

แดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้าง
แรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลที่
เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงาน
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2.2.2 กฎหมายและมาตรการระดับภายในประเทศ

2.2.2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานตั้งแต่เดือนมกราคม
พ.ศ. 2541 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ
ปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังต่อไปนี้⁹⁴

1. มาตรา 16 กำหนดห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน กระทำการล่วงเกิน
ทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก
2. มาตรา 38 กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่าง
ใดต่อไปนี้ ได้แก่ งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำไต่ดิน ไต่น้ำ ในถ้ำ ใน
อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่ลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือ
ร่างกาย งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไปงานผลิตหรือขนส่งวัตถุ
ระเบิดหรือวัตถุไวไฟ งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. มาตรา 39 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา
22.00 - 06.00 นาฬิกา ทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด หรือทำงานอย่างหนึ่ง
อย่างใดดังต่อไปนี้ งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือนงาน
ขับเคลื่อนหรือติดไปกับพาหนะ งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของ
หนักเกินสิบห้ากิโลกรัม งานที่ทำในเรือ และงานอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง
4. มาตรา 40 ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 -
06.00 นาฬิกา และพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่างานนั้นอาจเป็นอันตรายต่อ
สุขภาพและความปลอดภัยของหญิงนั้น ให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานต่อ
อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้นายจ้างเปลี่ยนเวลา

⁹⁴ "พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541," ราชกิจจานุเบกษา 115 (20 กุมภาพันธ์ 2541): 1.

ทำงาน หรือลดชั่วโมงทำงานได้ตามที่เห็นสมควร และให้นายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

5. มาตรา 41 กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดบุตรไม่เกินเก้าสิบวัน โดยวันลาให้นับรวมวันหยุดที่มีในระหว่างวันลาด้วย
6. มาตรา 42 ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มิได้รับรองของแพทย์แผนปัจจุบัน มาแสดงว่าไม่อาจทำงานในหน้าที่เดิมต่อไปได้ ให้ลูกจ้างนั้นมีสิทธิขอให้นายจ้างเปลี่ยนงานในหน้าที่เดิมเป็นการชั่วคราวก่อนหรือหลังคลอดได้ และให้นายจ้างพิจารณาเปลี่ยนงานที่เหมาะสมแก่ลูกจ้างนั้น
7. มาตรา 43 ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะมีครรภ์
8. มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง
9. มาตรา 45 ในกรณีที่มีการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้างให้นายจ้างปฏิบัติ ดังนี้ แจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้น ต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้ แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน
10. มาตรา 48 กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด
11. มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ ได้แก่ งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ งานปั๊มโลหะ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติอันอาจเป็นอันตราย งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง งานเกี่ยวกับจูลซีวันเป็นพิษ งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่งานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง งานขับ หรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่น งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์ งานที่ต้องทำไต่ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี งานทำความสะอาดเครื่องจักร หรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน และงานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
12. มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในสถานที่ดังต่อไปนี้ ได้แก่ โรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานเต็นรำ รำวง หรือร้องเงิง สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ

โดยมีผู้บ้ำเรอสำหรับปรอนนิบัติลูกค้ำ หรือโดยมีที่สำหรับพักผอนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้ำ

13. มาตรา 51 กำหนดห้ามมิให้นายจ้จงจ่ายค้ำจ้งของลูกจ้จงซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น และห้ามมิให้นายจ้จงเรียกหรือรับเงินประกันเพื่อการใดจ้ จากฝ่ายลูกจ้จงซึ่งเป็นเด็ก
14. มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก ให้ลูกจ้จงซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี มีสิทธิลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ โดยให้ลูกจ้จงซึ่งเป็นเด็กแจ้งให้นายจ้จงทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องถ้ามี และให้นายจ้จงจ่ายค้ำจ้งให้แก่ลูกจ้จงซึ่งเป็นเด็กเท่ากับค้ำจ้งในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน

2.2.2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546⁹⁵

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 4 ได้กล่าวถึงนิยามของค้ำว่า “เด็ก” หมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงความหมายของค้ำว่าเด็กในประเภทต่างๆ อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยลงไป ซึ่งจะยกมาเฉพาะนิยามของค้ำว่าเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ดังต่อไปนี้
 - เด็กเร่ร่อน หมายถึง เด็กที่ไม่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือมีแต่ไม่เลี้ยงดูหรือไม่สามารถเลี้ยงดูได้ จนเป็นเหตุให้เด็กต้องเร่ร่อนไปในที่ต่างๆ รวมไปถึงเด็กที่มีพฤติกรรมใช้ชีวิตเร่ร่อนจนน่าจะเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพของตน
 - เด็กกำพร้า หมายถึง เด็กที่บิดาหรือมารดาเสียชีวิต เด็กที่ไม่ปรากฏบิดามารดาหรือไม่สามารถสืบหาบิดามารดาได้
 - เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก หมายถึง เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนหรือบิดามารดาหย่าร้าง ทิ้งร้าง ถูกคุมขัง หรือแยกกันอยู่และได้รับความลำบาก หรือเด็กที่

⁹⁵ “พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา 120 (2 ตุลาคม 2546): 1.

ต้องรับภาระหน้าที่ในครอบครัวเกินวัยหรือกำลังความสามารถและสติปัญญา หรือเด็กที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

- เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด หมายถึง เด็กที่ประพฤติตนไม่สมควร เด็กที่ประกอบอาชีพหรือคบหาสมาคมกับกับบุคคลที่น่าจะชักนำไปในทางกระทำผิด กฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมหรือสถานที่อันอาจชักนำไปในทางเสียหาย ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- ทารุณกรรม หมายถึง การกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดๆ จนเป็นเหตุให้เด็กเสื่อมเสียเสรีภาพหรือเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ การกระทำผิดทางเพศต่อเด็ก การใช้เด็กให้กระทำหรือประพฤติในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจหรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ทั้งนี้ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

2. มาตรา 26 กล่าวถึงข้อห้ามมิให้ผู้ใดก็ตามกระทำการดังต่อไปนี้ ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ได้แก่ กระทำการที่เป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก การบังคับ ชูเชื้อย ชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควรหรือมีโอกาสที่จะทำให้เด็กมีความประพฤติที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด การบังคับ ชูเชื้อย ชักจูง หรือส่งเสริมให้เด็กไปเป็นขอทาน เด็กเร่ร่อน หรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานหรือการกระทำผิด หรือมีการกระทำด้วยประการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก การบังคับ ชูเชื้อย ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กแสดงหรือกระทำการอันมีลักษณะลามกอนาจาร ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนหรือเพื่อการใดๆ เป็นต้น

3. ในมาตรา 29 มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่พบเห็นเด็กตกอยู่ในสภาพที่ต้องได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครอง จะต้องให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นและแจ้งเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว นอกจากนี้ ยังระบุให้แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่รับตัวเด็กไว้รักษาพยาบาล ครู อาจารย์ หรือนายจ้างที่มีหน้าที่ดูแลเด็กที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้างจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยเร็ว หากเป็นที่น่าสงสัยว่าเด็กถูกทารุณกรรม ส่วนมาตราที่ 30 กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกรณีการทารุณกรรมเด็ก

4. หมวดที่ 3 กล่าวถึงการสงเคราะห์เด็ก ประกอบไปด้วยมาตราที่ 32 – 39 โดยในมาตรา 32 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยกล่าวถึงรูปแบบ

ของเด็กที่ควรได้รับการสงเคราะห์ ได้แก่ เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง หรือพลัดหลง เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดู เด็กที่ผู้ปกครองมีพฤติกรรมหรือประกอบอาชีพไม่เหมาะสม เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบหรือถูกทารุณกรรม หรือตกอยู่ในสภาวะที่อาจนำไปสู่ความประพฤติที่เสื่อมเสียทางศีลธรรม หรืออาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ เด็กพิการ เด็กที่ตกอยู่ในสภาพยากลำบาก

5. หมวดที่ 4 ของพระราชบัญญัติ ระเบียบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ประกอบไปด้วยมาตราที่ 40 – 47 โดยมาตรา 40 ระบุถึงประเภทของเด็กที่ควรได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ได้แก่ เด็กที่ถูกทารุณกรรม เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด และเด็กที่ตกอยู่ในสภาวะที่ต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนมาตรา 41 กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในกรณีที่พบว่ามีทารุณกรรมเด็ก มาตรา 42 กล่าวถึงการตรวจรักษาและฟื้นฟูร่างกายและจิตใจของเด็ก หลังจากการดำเนินการตามมาตราที่ 41 และหากเจ้าหน้าที่เห็นควรต้องสืบเสาะและพินิจเกี่ยวกับเด็กและครอบครัวเพื่อหาวิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่เด็ก ก็อาจส่งตัวเด็กไปสถานแรกรับก่อนได้ หรือถ้าต้องได้รับการฟื้นฟูสภาพจิตใจก็ให้รีบส่งเด็กไปยังสถานพัฒนาและฟื้นฟู ส่วนมาตรา 43 กล่าวถึงกรณีที่ผู้ปกครองของเด็กเป็นผู้กระทำทารุณกรรมต่อเด็ก ถ้ามีการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิด และมีเหตุที่เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องนั้นจะกระทำทารุณกรรมแก่เด็กอีก ก็ให้ศาลนั้นมีอำนาจกำหนดมาตรการควบคุมความประพฤติโดยห้ามเข้าใกล้ตัวเด็กในระยะที่ศาลกำหนด และหากศาลเห็นว่าเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อมิให้เด็กถูกทารุณกรรมอีกก็ให้ศาลออกคำสั่งให้ตำรวจจับกุมผู้ที่น่าเชื่อว่าจะกระทำทารุณกรรมแก่เด็ก มาทันทีได้ไม่เกินสามสิบวัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.2.3 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ 2540⁹⁶

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

1. มาตรา 3 ได้ระบุถึงความหมายของคำว่า เด็ก หมายถึง บุคคลผู้มีอายุไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์
2. มาตรา 5 กล่าวถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับหน่วงเหนี่ยว หรือกักขังหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำการใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตามนั้น เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้
3. มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด หรือเพื่อช่วยเหลือหญิงหรือเด็กซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดข้อหาการค้าหญิงและเด็ก พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกักตัวหญิงหรือเด็กไว้ เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือเพื่อตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน แต่ห้ามมิให้กักตัวไว้เกินครึ่งชั่วโมง ในกรณีมีเหตุจำเป็นจะต้องใช้เวลาเกินนั้น เมื่อได้จัดแจ้งการกักตัวไว้ในรายงานแล้ว ให้กักตัวหญิงหรือเด็กไว้ได้ไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง แต่ต้องแจ้งให้อธิบดีกรมตำรวจสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตจังหวัดอื่นทราบโดยไม่ชักช้า
4. มาตรา 11 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมแก่หญิงหรือเด็กซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ในเรื่องอาหาร ที่พัก และการส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น ในการช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้หญิงหรือเด็กไปรับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับเด็กตามกฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็ก

⁹⁶“พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540,” ราชกิจจานุเบกษา 114

และเยาวชน หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีอาจออกระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือตามมาตรา ๑๑ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ การส่งผู้เสียหายซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่มีตามสนธิสัญญากับประเทศคู่สัญญาหรือเป็นไปตามอนุสัญญาซึ่งรัฐบาลไทยเป็นภาคี

2.2.2.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁹⁷

1. มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
2. มาตรา 5 ระบุความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย นอกจากนี้ ยังมีคำว่า “การทำงาน” หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม
3. หมวดที่ 1 ในเรื่องของการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 7 กำหนดให้งานที่ให้คนต่างด้าวทำในพื้นที่และระยะเวลาต่างๆ นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ
4. ในเรื่องใบอนุญาตทำงาน มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานอื่นๆ นอกเหนือจากงานที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ส่วนมาตรา 10 กำหนดให้คนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน ส่วนมาตราที่ 14 กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย โดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือ

⁹⁷ “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (22 กุมภาพันธ์ 2551): 24.

ลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามที่ฤดูกาลกำหนดได้ แต่ต้องทำงานในพื้นที่ที่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว ส่วนมาตรา 23 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ และต้องการที่จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน โดยการต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานและกับนายจ้างในท้องที่หรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาตดังที่บัญญัติในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และในขณะเดียวกัน มาตรา 27 ยังได้ระบุนำมิให้รับคนต่างด้าวเข้ามาทำงานยกเว้นแต่คนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุในใบอนุญาต

5. ในหมวดที่ 2 เรื่องกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 29 ระบุให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในกรมการจัดหางาน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” เพื่อเป็นทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

2.2.2.5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ฉบับใหม่ที่สุด และสำคัญที่สุดของไทย ที่ครอบคลุมปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีได้มีแต่ผู้หญิงและเด็กเท่านั้นที่จะตกเป็นเหยื่อ หรือมีได้มีแต่เพียงมิติในเรื่องของการค้าประเวณีแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่เป็นที่เข้าใจกันมาตั้งแต่ในอดีต แต่ครอบคลุมไปถึงเหยื่อที่เป็นเพศชาย และเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในด้านอื่นที่นอกเหนือไปจากการค้าประเวณี เช่น แรงงานและขอทาน เป็นต้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁹⁸

⁹⁸ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 28.

1. พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ออกมาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ดังที่มีความปรากฏอยู่ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้
2. มาตรา 4 กล่าวถึงคำจำกัดความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ที่สำคัญได้แก่

แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

องค์กรอาชญากรรม หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอน หรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เด็ก หมายความว่าถึง บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี
3. ตามที่ระบุในมาตรา 6 ระบุถึงการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ ว่าจะต้องมีการกระทำความผิดต่อไปนี้เป็นฐานะจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ เป็นฐานะจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก หรือแม้กระทั่งการสนับสนุนการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ การอุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่

พำนักแก่ผู้กระทำความผิด รวมทั้งการช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวพ้นจากการจับกุม การรับทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ รวมทั้งการชักชวนหรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกองค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ ก็จะต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ดังที่ระบุในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้

4. ในมาตรา 12 ระบุโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้แสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงานโดยแท้ที่จริงแล้วมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการนั้น ส่วนมาตรา 13 ในส่วนของผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จะต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น นอกจากนี้ กรรมการ อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หากกระทำความผิดเสียเองจะต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น
5. ตามมาตรา 15 จะมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ตามที่ระบุในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือโครงสร้างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ วางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าว

6. นอกจากนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว ยังได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ ปกค.ซึ่งคณะกรรมการ ปกค.มีหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 23 ดังต่อไปนี้ การจัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งจัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การจัดทำให้มีโครงการรณรงค์และให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การติดตามและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งการจัดทำและกำกับแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.2.2.6 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ⁹⁹

นโยบายฉบับนี้ ได้กล่าวถึงสถานการณ์ปัญหาการค้าเด็กและหญิงทั้งภายในประเทศและข้ามชาติ ที่เกิดขึ้นมานาน และไทยเองก็ได้ดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ปัญหาลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศ แม้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาจะส่งผลให้การค้าหญิงและเด็กไทยลดจำนวนลง แต่การล่อลวงหญิงและเด็กชาวไทยไปต่างประเทศก็ยังคงปรากฏอยู่ และยังมีกรกล่าวถึงประเทศไทยในฐานะที่เป็น

⁹⁹ นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.no-trafficking.org/content/National_Plan/national_plan_pdf/national%20plan.pdf [2551, สิงหาคม 14]

ประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าปัญหายังคงมีอยู่ และจะต้องขจัดให้หมดสิ้นไป รวมไปถึงการร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

อีกประการหนึ่ง การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ได้กลายเป็นช่องทางให้มีการนำเด็กและหญิง เข้าสู่กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น เนื่องมาจากกลุ่มหญิงและเด็กเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสทางการศึกษาและโอกาสด้านการฝึกอาชีพ จึงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการนำไปใช้เป็นแรงงานราคาถูก หรืออาจจะถูกขังนำไปสู่แรงงานนอกระบบ และกลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในที่สุด ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ทวีความรุนแรงมากขึ้น ได้แก่ ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม ช่องว่างของกฎหมาย ความยากจน สงครามและความไม่สงบภายในประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ ผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดสภาวะโลกรั่วพรอมแดน ส่งผลให้การขยายเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายและขบวนการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ยากแก่การแก้ไข

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยยังมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน ดังนั้น ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านที่มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ดีเท่าไทย จึงมองเห็นช่องทางที่จะได้ปรับปรุงสภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้น จึงส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางหรือทางผ่านของกระบวนการค้ามนุษย์ของประเทศเพื่อนบ้าน แต่ถึงกระนั้น ไทยเองมิได้วางเฉยต่อปัญหาดังกล่าว โดยหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยงานได้มีความพยายามในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย ด้านสังคม และด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่มาตรการต่างๆ ดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นในการกำหนดแนวทางการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่จะได้เสริมแรงซึ่งกันและกันโดยแท้จริง ดังนั้น การกำหนดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้จึงทำให้การดำเนินงานป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จึงมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

1. ระบุถึงความหมายของการค้าเด็กและหญิง หมายถึง เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ ในกรณีดังนี้ คือ เด็กและหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับไว้ หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือข่มขืน ซึ่งเด็กหรือหญิงโดยใช้อุบายล่อลวง ทุ้อทุ๊ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดทำนองคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร

และการกระทำดังกล่าวทำให้เด็กหรือหญิงนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยกดขี่ทารุณ บังคับขู่เข็ญให้เป็นขอลาทำงานรับใช้ในบ้านและหรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม ซึ่งเด็กและหญิงนั้น หมายความว่ารวมถึงเด็กและหญิงต่างด้าว หรือเด็กและหญิงที่ไม่สามารถระบุ สัญชาติได้ ไม่ว่าจะเข้าประเทศไทยแบบถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

2. ลักษณะของแผนงาน กล่าวโดยสรุปคือ จะเป็นไปในลักษณะของแผนเชิงนโยบาย ในการป้องกันและแก้ไขเพื่อสร้างกลไกของความร่วมมือและประสานงาน และยังใช้เป็นแนวทางและสนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงาน ภาคเอกชน ทั้งในระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ให้มีการ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่แผนและนโยบายนี้ จะประกอบไปด้วย แผนทั้งหมด 7 แผน และมี 2 ระยะการดำเนินงาน คือ ระยะระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2548 และ พ.ศ. 2546 – 2551 แผนการดำเนินการประกอบไปด้วย แผนการ ป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทาง กฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำ ระบบข้อมูล การติดตามและการประเมินผล แผนการพัฒนาบุคลากรบริหารงาน และการจัดการ และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งแผนทั้งหมด 7 แผนนี้ จะอาศัยการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยแผนทั้งหมดนี้จะสามารถดำเนินไปได้ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรอิสระ หน่วยงานภาคเอกชน รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศทุกองค์กรที่มีหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.2.7 บันทึกข้อตกลงระดับภายในประเทศ

บันทึกข้อตกลงระดับภายในประเทศของไทย มี 2 ประเภท ได้แก่ บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วยบันทึกข้อตกลง 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(1) บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2)¹⁰⁰

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ได้มุ่งเป้าหมายไปที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ 4 กลุ่ม ได้แก่ เด็กและหญิงไทยที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายแต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งเด็กและหญิงที่มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งในที่นี่จะกล่าวแต่เฉพาะกลุ่มเด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เท่านั้น เนื่องจากจะตรงกับการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับแนวทางปฏิบัติ กรณีเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และกรณีเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายและภายหลังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้น ในกรณีที่มีเหตุที่น่าเชื่อว่าเด็กและหญิงนั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นออกมาจากสถานการณ์การค้าประเวณีหรือสถานบริการหรือสถานที่อื่นใดแล้ว ให้รีบสอบปากคำเด็กหรือหญิงนั้นไว้เป็นพยาน และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในการค้าเด็กและหญิง ซึ่งเป็นผู้ที่เป็นธุระจัดหา ล่อไป พาไป ซื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยวหรือกักขัง ซอนเร้น ให้เข้าพักอาศัย ใช้อุบายล่อลวง ชูเชิญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำ ฆาตกรรม หรือผู้ที่ใช้วิธีการข่มขู่ใจด้วยประการอื่นใดซึ่งเด็กหรือหญิง ทั้งนี้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการตามกฎหมายแรงงานด้วย รวมทั้งปฏิบัติต่อเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นในฐานะที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

¹⁰⁰ บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.1_thai.pdf [2551, ตุลาคม 9]

และเมื่อสอบปากคำเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่ตกเป็นผู้เสียหายเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานสอบสวนเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการผ่อนผันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และให้ดำเนินการช่วยเหลือตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แล้วจึงส่งตัวเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นไปอยู่ในความดูแลของสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และให้เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสอบถามข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยละเอียดจากเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่ตกเป็นผู้เสียหาย และดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นจึงประสานส่งข้อมูลนั้นไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อใช้ในการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป สำหรับกระบวนการบำบัดฟื้นฟูในขั้นต้น รวมทั้งการสอบสวนสาเหตุที่เข้ามาประกอบอาชีพในไทยนั้น เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการต้องดำเนินการซักถามและรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบถึงสภาวะทางด้านจิตใจและสังคมของเด็กและหญิงนั้น และส่งให้หน่วยงานของประเทศต้นทางดำเนินการช่วยเหลือหลังจากส่งตัวกลับประเทศไปแล้ว

ทั้งนี้ การสอบปากคำเบื้องต้น การสืบสวนสอบสวน และการสืบพยานในศาล ให้ทางพนักงานสอบสวนแจ้งไปยังกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือองค์กรเอกชน หรือสถานทูตในการจัดหาหรือประสานให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์การทำงานด้านเด็กและสตรีเข้าร่วมฟังการสอบปากคำเบื้องต้น การสอบสวน และการสืบพยานในศาลด้วย โดยการสอบสวนสอบปากคำเบื้องต้น การสืบสวนสอบสวน และการสืบพยานในศาลจะต้องรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วและส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศต้นทางในทันที แต่หากมีความจำเป็นต้องกักตัวหญิงหรือเด็กนั้นไว้ระยะหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการติดตามผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็สามารถทำได้แต่ต้องไม่ชักช้า โดยให้เด็กหรือหญิงต่างด้าวนั้นเข้าอยู่ในความดูแลของสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และในระหว่างที่เด็กหรือหญิงต่างด้าวนั้นอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ให้ทางกรมจัดสถานที่ดูแลอย่างปลอดภัยและเหมาะสมก่อนส่งกลับประเทศโดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกาย จิตใจ และให้กระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ในการดูแลสุขภาพอนามัยของเหยื่อ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) บันทึกข้อตกลงเรื่องการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กร
เอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546¹⁰¹

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ได้ให้คำนิยามของเด็กและหญิงที่พึงได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และยังได้ระบุถึงสาระสำคัญของบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่น

1. กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการชี้ขาดว่าเด็กหรือหญิงไม่ว่าจะเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ก็ตาม เป็นผู้เสียหายในคดีหรือไม่ โดยรับฟังข้อเท็จจริง พยานหลักฐานความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดูแลเด็กหรือหญิงนั้นอยู่ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน
2. กรณีที่เด็กหรือหญิงเป็นผู้เสียหายหรือพยานในคดีค้าเด็กหรือหญิง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือและร่วมมือกับหน่วยงานที่ดูแลเด็กหรือหญิงนั้น เพื่อคุ้มครองในระหว่างการดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งเพื่อส่งตัวเด็กหรือหญิงกลับคืนสู่ภูมิลำเนาต่อไป
3. ในเรื่องของการคุ้มครองฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัย การกำหนดว่าจะส่งตัวเด็กและหญิงไปคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟูพักอาศัยยังสถานที่ใด ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ระยะเวลาเท่าไร ให้ดำเนินการโดยประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาตามความเหมาะสม
4. การส่งตัวหญิงและเด็กกลับคืนสู่ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่นอกประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องจะติดต่อกับสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่เด็กหรือหญิงนั้นมีภูมิลำเนา เพื่อให้สถานทูตหรือสถานกงสุลนั้นๆ รับรองและแจ้งให้หน่วยงานในประเทศของตนโอนความรับผิดชอบจากหน่วยงานในประเทศไทยในการคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัยแก่เด็กและหญิงนั้น

¹⁰¹ บันทึกข้อตกลงเรื่องการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

[ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.2_GO&NGO%20MOU_Thai.pdf

[2551, ตุลาคม 9]

(3) บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องใน การดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง 24 มีนาคม พ.ศ.2546¹⁰²

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ ก็ได้ให้คำนิยามของเด็กและหญิงที่พึงได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับคำนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก นอกจากนี้ ยังมีสาระสำคัญประการอื่นๆ ดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีการรับทราบข้อเท็จจริงว่าอาจมีเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อ หน่วยงานที่รับเรื่องจะเข้าถึงเหยื่อด้วยตนเอง หรืออาจจะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือเพื่อรับช่วงความรับผิดชอบ โดยส่งมอบพยานหลักฐานและรายละเอียดเท่าที่มีอยู่ก็ได้
2. เมื่อเข้าถึงตัวเหยื่อแล้ว ให้หน่วยงานที่รับตัวเหยื่อไว้ต้องสืบค้นข้อเท็จจริงในเรื่องของสภาพและลักษณะของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเหยื่อทั้งทางร่างกายและจิตใจ รายละเอียดของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กและหญิง กรณีที่เหยื่อเป็นเด็ก ต้องหารายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคมและครอบครัว ทั้งนี้ หากเป็นเด็กต่างด้าวจะดำเนินการส่งข้อมูลต่อให้หน่วยงานจากประเทศต้นทางดำเนินการต่อไป
3. นอกจากนี้ ยังต้องสืบค้นข้อเท็จจริงในเรื่องสภาพแวดล้อมทางสังคมของเหยื่อ และรายละเอียดของตัวบุคคลที่แวดล้อมตัวเหยื่อ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเหล่านั้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคม และหากเป็นชาวต่างด้าวจะต้องส่งต่อข้อมูลให้หน่วยงานจากประเทศต้นทางดำเนินการต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพบว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมของเหยื่อมีส่วนก่อให้เกิดปัญหา ให้หน่วยงานในท้องถิ่นที่เหยื่อมีภูมิลำเนาเข้าไปดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหาก่อนจะส่งเหยื่อกลับภูมิลำเนาต่อไป

¹⁰²บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง 24

4. เมื่อได้ตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาอยู่ในความดูแลแล้ว ต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้วแต่กรณีในการกำหนดสถานที่ปลอดภัยให้เหยื่อเข้าพักพึงจนกว่าจะส่งตัวกลับประเทศหรือภูมิลำเนา
5. สร้างความเข้าใจแก่เหยื่อเกี่ยวกับประโยชน์และความจำเป็นในการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมารับโทษ โดยให้เหยื่อมีความสมัครใจมีส่วนร่วมไม่ว่าจะในฐานะของผู้เสียหายหรือพยาน และยังคงต้องมีการเตรียมความพร้อมแก่เหยื่อหรือพยานในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งต้องจัดหาล่ามสำหรับเหยื่อและช่วยเหลือสนับสนุนให้เหยื่อเกิดความรู้สึกสบายใจในระหว่างกระบวนการทางกฎหมาย
6. ในเรื่องของการบำบัดฟื้นฟู จะต้องประเมินสถานะของเหยื่อและครอบครัวทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ และสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยการประเมินนี้จะต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพสาขาแพทย์และสังคมสงเคราะห์ และร่วมกันประเมินความต้องการที่จะเข้ารับบริการของเหยื่อและครอบครัว แล้วจึงร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของความต้องการที่จะรับบริการเพื่อกำหนดแผนงานตามความสำคัญ
7. ในเรื่องของการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่สังคม ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว ไม่ว่าจะอยู่ในประเทศหรือนอกประเทศ ต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นนั้นๆ และหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมของเหยื่อให้เอื้อแก่การปกป้องคุ้มครองและช่วยเหลือไม่ให้เหยื่อถูกกระทำซ้ำอีก และกรณีที่สงสัยว่าเป็นเหยื่อต่างดาวให้ติดต่อกับสถานทูตของประเทศที่คาดว่าเหยื่อนั้นมาจาก แล้วดำเนินการส่งมอบข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์สิทธิและรับรองการส่งตัวกลับประเทศ และเมื่อได้รับการรับรองแล้ว จะมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและหรือองค์กรเอกชนของประเทศนั้นๆ เพื่อให้รับช่วงการดำเนินการต่อไป
8. ดำเนินการป้องกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น ดำเนินการให้มีกฎหมายและกลไกปกป้องคุ้มครองเด็กและหญิง ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ และผลักดันให้มีประเด็นทางสังคมบรรจุอยู่ในวาระการประชุมระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะในกลุ่มอาเซียน เอเชีย แปซิฟิก รวมทั้งกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องกระตุ้นให้หน่วยงานในประเทศต้นทางดำเนินการด้านสังคมสงเคราะห์ การแพทย์

กฎหมายเพื่อลดปัจจัยเสี่ยง และพัฒนางานด้านการดูแลคุ้มครองเด็กหรือหญิงและครอบครัวให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดี โดยหน่วยงานเอกชนของไทยอาจร่วมมือกับหน่วยงานในประเทศต้นทางเพื่อพัฒนาโครงการนำร่องในการขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของเด็กและหญิง

นอกจากบันทึกข้อตกลงทั้งสามฉบับข้างต้นแล้ว ยังมีบันทึกข้อตกลงภายในประเทศของไทยที่ได้รับการจัดทำขึ้นในระดับภาค ได้แก่

- (1) บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน ตาก)¹⁰³
- (2) บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2550 (กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี)¹⁰⁴
- (3) บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ 19 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2549 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ)¹⁰⁵

¹⁰³ บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน ตาก) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.4_record_9province_north_thai.pdf [2551, ตุลาคม 9]

¹⁰⁴ สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2550 (กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี) (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550).

¹⁰⁵ บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ 19 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2549 [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.5_MOU_Agrave_Ograve_ETH.pdf [2551, ตุลาคม 9]

- (4) บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคตะวันออก พ.ศ. 2549 (จันทบุรี ระยอง ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก)¹⁰⁶
- (5) บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันด้านการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ 8 จังหวัด ภาคใต้ฝั่ง ตะวันออก พ.ศ. 2550 (ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส และยะลา)¹⁰⁷
- (6) บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก พ.ศ. 2550 (กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล)¹⁰⁸

การจัดทำบันทึกข้อตกลงทั้ง 6 ฉบับข้างต้นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยได้ ตระหนักว่าปัญหาการค้ามนุษย์ยังอยู่ในระดับที่รุนแรง และประเทศไทยเองก็ยังเป็นอีกประเทศ หนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยที่ปัญหาการค้ามนุษย์นี้ได้ส่งผล กระทบในทางลบแต่เพียงประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ทั้งในระดับ ภูมิภาคและระดับประเทศเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ประเทศต่างๆ รวมไปถึงประเทศไทยได้ให้ความสนใจ ต่อปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี การประชุมในระดับต่างๆ การจัดทำมาตรการที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำบันทึกความเข้าใจกับ ประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

บันทึกข้อตกลงทั้ง 6 ฉบับนี้ ได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางและกลไกในการ ปฏิบัติงานสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ใน

¹⁰⁶ บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคตะวันออก พ.ศ. 2549 (จันทบุรี ระยอง ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก) [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.6_MOU_Agrave_Ograve_ETH8.pdf [2551, ตุลาคม 9]

¹⁰⁷ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันด้านการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ 8 จังหวัด ภาคใต้ฝั่งตะวันออก พ.ศ. 2550 (ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส และยะลา) (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550).

¹⁰⁸ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก พ.ศ. 2550 (กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล) (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, 2550).

พื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย โดยสาระสำคัญของแต่ละฉบับนั้นมีความคล้ายคลึงกัน และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กล่าวถึงความหมายของการค้ามนุษย์ หมายถึง การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น หรือแสวงหาประโยชน์จากการเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การแสวงหาประโยชน์จากเด็กโดยทุจริต การตัดอวัยวะหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีความยินยอมหรือไม่ก็ตาม ในลักษณะการจัดหาซื้อขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนองเหนียวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลใด ด้วยวิธีการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ซ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยอาศัยความอ่อนด้อยประสบการณ์หรือความรู้ของบุคคล หรือผู้ที่มีความบกพร่องด้านสติปัญญาและจิตใจ หรือโดยการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้รับความยินยอมของผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้น ส่วนในกรณีที่เป็นการกระทำต่อเด็กให้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้จะไม่ได้ทำด้วยวิธีการข่มขู่หรือใช้กำลังบังคับก็ตาม
2. นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงความหมายของ “การแสวงหาประโยชน์จากเด็กโดยทุจริต” หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จากเด็ก ได้แก่การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาเด็กลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การให้เด็กกระทำการที่ผิดกฎหมายอาญาหรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะเดียวกันหรือที่รุนแรงกว่านั้น และให้หมายรวมถึงการตัดอวัยวะออกจากร่างกายโดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ ไม่ว่าเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม
3. ให้ความหมายของคำว่า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยหมายถึง การข่มขืนใจให้ทำงานหรือบริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ และยังสามารถให้ความหมายของคำว่า เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นความหมายเดียวกันกับที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ

4. กลุ่มเป้าหมายของบันทึกข้อตกลงฉบับต่างๆ ดังกล่าว ได้แก่ คนไทยที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและนอกราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ คนต่างด้าวที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และคนที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือมีสถานะอยู่อาศัยในราชอาณาจักร และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
5. บันทึกข้อตกลงต่างๆ เหล่านี้ ยังได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือ การดำเนินมาตรการการป้องกันกลุ่มเสี่ยง การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ที่อาจตกหรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ บันทึกข้อตกลงต่างๆ ของไทยเหล่านี้ ยังได้กล่าวถึงแนวทางปฏิบัติกรณีที่คุณคคลกลุ่มต่างๆ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ มีทั้งที่เป็นคนไทย และคนต่างด้าว ซึ่งระบุรายละเอียดลงไปอีกกว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อภายหลัง และคนต่างด้าวที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมไปถึงคนที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและนอกราชอาณาจักร โดยแนวทางการดำเนินงานทั้งหมดนี้ จะต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงรัฐบาลและหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ ยังมีทีมสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ จิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านเด็กและหญิง เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะร่วมกันดำเนินงานป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามหน้าที่ของตนโดยมีกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ เป็นเครื่องมือ และมีบันทึกข้อตกลงเหล่านี้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละองค์กรที่ทำงานในหน้าที่ของตน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 การปรับตัวของไทย ต่อ กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา และ/หรืออนุสัญญา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับตัวของไทยต่อกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคีนั้น ผู้วิจัยจะพิจารณาจากเอกสารทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของไทย โดยพิจารณาบทบัญญัติของข้อกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือพิธีสารระหว่างประเทศที่ไทยเข้าเป็นภาคีหรือลงนามรับรอง แล้วจึงพิจารณาเปรียบเทียบว่ามาตราใดของไทยในกฎหมายฉบับใดที่มีข้อบัญญัติที่สอดคล้องกันกับบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือพิธีสารแห่งสิทธิมนุษยชน

2.3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ หรือการค้าแรงงานข้ามชาติที่ไทยลงนามรับรองหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ในมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้กล่าวถึงนิยามของคำว่า “เด็ก” ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส ซึ่งสอดคล้องกับนิยามที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ในข้อที่ 1 ที่ระบุว่า “เด็ก” หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น¹⁰⁹ แม้กระทั่งนิยามของคำว่าเด็กที่ปรากฏตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ก็ยังระบุในข้อที่ 3 วรรค (ง) ว่า เด็กหมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี¹¹⁰ สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น ไทยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน

¹⁰⁹ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 1.

¹¹⁰ โปรดดูใน พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 3 วรรค (ง).

2535¹¹¹ ส่วนพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กนั้น ไทยได้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2544¹¹²

2. ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการปฏิบัติต่อเด็ก มาตราที่ 22 ระบุว่า การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่าในกรณีใดให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมาตรานี้มีความสอดคล้องกับข้อที่ 2 แห่งอนุสัญญาฯ ที่ระบุให้รัฐภาคีต้องเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใดๆ และรัฐภาคีจะดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเด็กจะได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อที่ 3 แห่งอนุสัญญาฯ ที่ระบุว่าในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็กไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก¹¹³ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในข้อที่ 24 ที่ระบุว่า เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นตามสถานะของผู้เยาว์ จากครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สินหรือกำเนิด¹¹⁴
3. ในมาตราที่ 25 แห่งพระราชบัญญัติฯ ที่ระบุห้ามมิให้ผู้ปกครองทอดทิ้งเด็กไว้ยังสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานพยาบาล ที่สาธารณะหรือสถานที่ใดๆ โดยมีเจตนาไม่รับเด็กกลับคืนหรือการทิ้งเด็กไว้ในสถานที่ใดๆ โดยไม่จัดการดูแลสวัสดิภาพของเด็กให้เหมาะสม รวมทั้งการจงใจที่จะไม่ให้สิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของเด็กหรือการปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็กหรือเป็นการเลี้ยงดูโดยมิชอบ มาตรานี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 3 วรรคที่ 2 ที่ระบุให้ รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครองและการดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมายหรือบุคคลอื่นที่

¹¹¹ สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 33.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

¹¹³ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 3

¹¹⁴ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)” ใน อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546), หน้า 164.

รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมายด้วย และเพื่อการนี้ จะดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติ และบริหารที่เหมาะสมทั้งปวง¹¹⁵

4. ในมาตราที่ 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ระบุในวรรคที่ 5 ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ห้ามมิให้ผู้ใดบังคับ ทุ้อทุ๊ ชักจูง ส่งเสริม ยินยอมหรือกระทำด้วยประการใดให้เด็กไปเป็นขอทาน เด็กเร่ร่อน หรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานหรือกระทำผิด หรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก มาตราดังกล่าวสอดคล้องกับข้อที่ 19 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ระบุให้ รัฐภาคีดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองเด็กจากรูปแบบทั้งปวงของความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้งหรือการปฏิบัติโดยประมาทการปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงหาประโยชน์รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศขณะอยู่ในการดูแลของบิดามารดาผู้ปกครองตามกฎหมายหรือบุคคลอื่นใดซึ่งเด็กนั้นอยู่ในความดูแล¹¹⁶ และยังสอดคล้องกับข้อที่ 32 จากอนุสัญญาฉบับเดียวกันนี้ ที่ระบุให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานใดที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย ขัดขวางการศึกษาของเด็ก เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือขัดขวางพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และศีลธรรมของเด็ก รวมทั้งยังสอดคล้องกับข้อที่ 36 แห่งอนุสัญญาฯ ที่ระบุให้รัฐภาคีคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเด็กไม่ว่าในด้านใด¹¹⁷ นอกจากนี้ มาตราที่ 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กดังกล่าว ยังสอดคล้องกับนิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์” ตามที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ในส่วนที่กล่าวถึงการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลอันได้แก่ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส และการทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ¹¹⁸

¹¹⁵ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 3 วรรคที่ 2.

¹¹⁶ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 19 วรรคที่ 1.

¹¹⁷ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 36.

¹¹⁸ โปรดดูใน พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญา

2.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัตินี้มีหลายมาตราที่สอดคล้องหรือปรับตัวไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญา หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ดังต่อไปนี้

1. ในมาตราที่ 16 ระบุห้ามมิให้นายจ้างหรือหัวหน้างานล่วงละเมิดทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก มาตราดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อที่ 34 ที่ระบุให้รัฐภาคีรับที่จะคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการกระทำทางเพศที่มีขอบทุกรูปแบบและจะต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการบีบบังคับเด็กให้เข้าร่วมกิจกรรมทางเพศ การแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณี และการแสวงประโยชน์จากการแสดงลามกอนาจาร¹¹⁹
2. ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการใช้แรงงานหญิง มาตราที่ 38 กล่าวถึงประเภทของงานอันตรายที่ห้ามมิให้นายจ้างจ้างแรงงานหญิงทำงาน เช่น งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำได้ดิน ใต้น้ำ ในอุโมงค์ เว้นแต่ลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างหญิงนั้น ซึ่งในมาตรานี้ ถ้าพิจารณาจากข้อที่ 11 ในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกๆรูปแบบ ที่กล่าวถึงเรื่องสิทธิในการจ้างงานของสตรีแล้ว อาจจะดูเหมือนว่ามาตราที่ 38 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็คิดกันมิให้แรงงานหญิงทำงานที่เสี่ยงอันตรายดังกล่าว ทั้งที่อาจมีความสามารถเท่าเทียมหรือเหนือกว่าแรงงานชาย แต่ในมาตราเดียวกันนี้ จะเห็นว่ามีข้อยกเว้นสำหรับงานอันตราย คือ แรงงานหญิงสามารถทำงานได้ถ้าลักษณะของงานไม่เป็นอันตรายต่อแรงงานหญิงนั้น เท่ากับว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของไทยได้ยอมรับถึงสิทธิในการจ้างงานของสตรี ตามที่ระบุในข้อที่ 11 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีที่กำหนดให้รัฐภาคีใช้มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านการจ้างงานเพื่อที่จะประกันสิทธิอย่างเดียวกันบนพื้นฐานความเสมอภาคของบุรุษและสตรี¹²⁰
3. ในหมวดที่ 3 มาตราที่ 41 กล่าวถึงสิทธิของแรงงานหญิงมีครรภ์ที่สามารถลาเพื่อคลอดบุตรได้ครรภ์หนึ่งไม่เกิน 90 วัน และตามมาตราที่ 42 แรงงานหญิงมีครรภ์ที่มีใบรับรองแพทย์สามารถขอให้นายจ้างเปลี่ยนงานในหน้าที่เดิมชั่วคราวได้ และมาตราที่ 43 ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างแรงงานหญิงเพราะเหตุที่มีครรภ์ ซึ่งมาตราดังกล่าว

¹¹⁹ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ส่วนที่ 1 ข้อที่ 34.

¹²⁰ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกๆรูปแบบ ข้อที่ 11 วรรค 1.

สอดคล้องกับข้อ 11 วรรคที่ 2 ที่ป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์หรือเป็นมารดา โดยรัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อห้ามมิให้มีการปลดแรงงานหญิงด้วยสาเหตุการตั้งครรภ์หรือการลาคลอดบุตร เพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการลาคลอดบุตรโดยได้รับค่าจ้างและไม่สูญเสียการงานเดิม รวมถึงให้มีการคุ้มครองสตรีมีครรภ์เป็นพิเศษในการทำงานไม่ว่าจะในรูปแบบใดที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดอันตรายแก่สตรีเหล่านั้น¹²¹

4. ในหมวดที่ 4 การใช้แรงงานเด็ก ในมาตราที่ 52 กล่าวถึงสิทธิของแรงงานเด็กที่จะลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา ฝึกอบรมโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของตัวแรงงานเด็กในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก มาตราที่สอดคล้องกันกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 28 ที่กล่าวถึงเรื่องสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา¹²² โดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อประกันสิทธิเหล่านี้แก่เด็ก รวมทั้งยังสอดคล้องกับข้อที่ 29 แห่งอนุสัญญา ที่ว่าการศึกษาของเด็กนั้นจะต้องนำไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถพิเศษ และความสามารถทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กให้เต็มศักยภาพของเด็กแต่ละคน¹²³

2.3.3 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ

สาระสำคัญของนโยบายและแผนฉบับนี้ ที่ปรับตัวไปตามบทบัญญัติของสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี มีดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการค้าเด็กและหญิงที่ปรากฏอยู่ในนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทนี้ หน้า 52) ซึ่งความหมายดังกล่าวนี้ก็สอดคล้องกับนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ ที่ปรากฏอยู่ในข้อที่ 1 วรรค (a) แห่งพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก นอกจากนี้ การที่นโยบายระดับชาติฉบับนี้ ได้ระบุไว้ข้างท้ายของนิยามของการค้าหญิงและเด็กไว้ด้วยว่า “...ซึ่งเด็กและหญิงนั้นหมายรวมถึงเด็กและหญิงต่างชาติ หรือที่ไม่สามารถ

¹²¹โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อที่ 11 วรรค 2.

¹²²โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 28.

¹²³โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 29 วรรค 1.

ระบุสัญชาติได้ เข้าประเทศไทยแบบถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ก็สอดคล้องกันกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น ตามข้อที่ 24 วรรคที่ 1 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ระบุว่า เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นตามสถานะของผู้เยาว์จากครอบครัวของตน สังคม และรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด¹²⁴ หรืออย่างข้อที่ 2 ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก วรรคที่ 1 ที่กำหนดให้รัฐภาคีเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใดๆ โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่นๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย¹²⁵ เป็นต้น

2. กลุ่มเป้าหมายของแผน ที่มีได้จำกัดเพียงคนไทยเท่านั้น แต่ยังสามารถไปถึงเด็กและหญิงต่างด้าว ทั้งที่เข้าประเทศไทยถูกต้อง และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และหญิงและเด็กที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ทำให้เห็นได้ว่ายโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ได้ยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นหลักการสากล ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์นั้นมิได้มีแต่หญิงและเด็กชาวไทยเท่านั้น แต่ยังมีหญิงและเด็กต่างด้าวอีกด้วย
3. ลักษณะของแผนงาน จะเป็นไปในลักษณะของแผนเชิงนโยบายในการป้องกันและแก้ไขเพื่อสร้างกลไกประสานงาน และใช้เป็นแนวทางและสนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ทั้งในระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่แผนและนโยบายนี้ จะประกอบไปด้วย 7 แผน 2 ระยะ คือ ระยะ พ.ศ. 2546 – 2548 และ พ.ศ. 2546 – 2551 มีทั้งหมด 7 แผน ได้แก่ แผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและการประเมินผล แผนการ

¹²⁴ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)” ใน อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546), หน้า 164.

¹²⁵ โปรดดูใน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 2 วรรคที่ 1

พัฒนากลไกการบริหารงานและการจัดการ และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยแผนทั้งหมดนี้จะสามารถดำเนินไปได้ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรอิสระหน่วยงานภาคเอกชน รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศทุกองค์กรที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็สอดคล้องกับสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นที่มักจะถูกกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการต่างๆ อันรวมไปถึงความร่วมมือกับองค์กรเอกชน องค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และความร่วมมือในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคี หรือเสริมสร้างมาตรการทางนิติบัญญัติ การศึกษา สังคม วัฒนธรรม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้พลัดถิ่น*

2.3.4 บันทึกข้อตกลงภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้พลัดถิ่น

- บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2)
- บันทึกข้อตกลงเรื่องการค้าแรงงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546
- บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง 24 มีนาคม พ.ศ.2546
- บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน ตาก)
- บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2550 (กำแพงเพชร

* ยกตัวอย่างเช่น ในข้อ 9 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลดโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ที่ระบุให้รัฐภาคีกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการอื่นๆ เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งนโยบาย โครงการ หรือมาตรการนั้น ยังรวมไปถึงความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรัฐภาคีจะต้องเสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่มาตรการต่างๆ เช่น มาตรการทางนิติบัญญัติ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งความร่วมมือในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี)

-บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ 19 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2549 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ)

-บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ำมนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2549 (จันทบุรี ระยอง ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก)

-บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันด้านการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ 8 จังหวัด ภาคใต้ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2550 (ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส และยะลา)

-บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ำมนุษย์ ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก พ.ศ. 2550 (กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล)

บันทึกข้อตกลงระดับประเทศเหล่านี้ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของไทยต่อสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

1. หลักการที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงฉบับต่างๆ ข้างต้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า หลักสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ รวมไปถึงอนุสัญญาหรือพิธีสารอื่นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี
2. ความหมายของการค้ำมนุษย์ หมายถึง การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น หรือแสวงหาประโยชน์จากการเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การแสวงหาประโยชน์จากเด็กโดยทุจริต การตัดอวัยวะหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีความยินยอมหรือไม่ก็ตาม ในลักษณะการจัดหาซื้อขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใดแห่งหนึ่งยักยักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลใด ด้วยวิธีการข่มขู่ ใช้กำลัง บังคับ ลักพาตัว ใช้อล กหลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยอาศัยความอ่อนด้อย ประสบการณ์หรือความรู้ของบุคคล หรือผู้ที่มีความบกพร่องด้านสติปัญญาและจิตใจ

หรือโดยการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้รับความยินยอมของ ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้น ส่วนในกรณีที่เป็นการกระทำต่อเด็กให้ถือว่าเป็น การค้ามนุษย์ แม้จะไม่ได้ทำด้วยวิธีการข่มขู่หรือใช้กำลังบังคับก็ตาม ซึ่งความหมาย ของการค้ามนุษย์ดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับนิยามของคำว่าการค้ามนุษย์ที่ปรากฏใน ข้อที่ 3 วรรค (a) ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก นอกจากนี้ ยังได้กำหนดความหมายของคำว่า เด็ก ว่า หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นความหมายเดียวกันกับที่ ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และ ลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก อีกด้วย

3. บันทึกข้อตกลงฉบับต่างๆ เหล่านี้ กล่าวถึงลักษณะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยมีได้จำกัดเฉพาะคนไทยเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงคนต่างด้าวทั้งที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งคนที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือมีภูมิลำเนาอยู่ใน ราชอาณาจักรและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ซึ่งลักษณะ ของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อตามที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงต่างๆ ของไทยเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่าไทยให้ความสำคัญกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นหลักการสิทธิมนุษยชนสากล
4. สาระที่สำคัญของบันทึกข้อตกลงฉบับต่างๆ เหล่านี้ คือ กล่าวถึงแนวทางการ ดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือและ คัดกรองเหยื่อ กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือ การดำเนินมาตรการการป้องกัน กลุ่มเสี่ยง การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ที่อาจตกหรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ บันทึกข้อตกลงต่างๆ ของไทยเหล่านี้ ยังได้กล่าวถึงแนวทางปฏิบัติกรณีที บุคคลกลุ่มต่างๆ ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ มีทั้งที่เป็นคนไทย และคนต่างด้าว ซึ่งระบุ รายละเอียดลงไปอีกกว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตาม กฎหมายและตกเป็นเหยื่อภายหลัง และคนต่างด้าวที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมไปถึงคนที่มีได้มี สัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและ นอกราชอาณาจักร โดยแนวทางการดำเนินงานทั้งหมดนี้ จะต้องอาศัยการ ประสานงานและความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็น องค์การภาครัฐ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น องค์การพัฒนาเอกชน องค์การ

ระหว่างประเทศ รวมไปถึงรัฐบาลและหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ ยังมีทีมสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ จิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านเด็กและหญิง เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะร่วมกันดำเนินงานป้องกัน ปรามปราม และแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ตามหน้าที่ของตนโดยมีกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ เป็นเครื่องมือ และมีบันทึกข้อตกลงเหล่านี้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความร่วมมือของหน่วยงานที่กล่าวมานี้ ก็สอดคล้องกับ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหรือที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ที่มักจะกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการต่างๆ อันรวมไปถึงความร่วมมือกับองค์กรเอกชน องค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และความร่วมมือในระดับ ทวิภาคีหรือพหุภาคี หรือเสริมสร้างมาตรการทางนิติบัญญัติ การศึกษา สังคม วัฒนธรรม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

2.4 สรุป

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญ ของปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติอันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ จะเห็นได้จาก กฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2540 – 2550 นอกจากนี้ ยังมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้าแรงงานข้ามชาติในรูปแบบของบันทึกข้อตกลง ที่รัฐบาลไทยได้ทำกับรัฐบาลประเทศเพื่อน บ้าน ทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งยังมีบันทึกข้อตกลงภายในประเทศเองที่มี รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานขององค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกมามากหลาย ฉบับ และแยกนำไปใช้ตามพื้นที่ภูมิภาคต่างๆ ของไทย รวมไปถึงการที่ไทยลงนามรับรองและการ ภาควานูวัติอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา การค้ามนุษย์และการค้าแรงงานข้ามชาติ และการปรับตัวของไทยที่มีต่ออนุสัญญาและพิธีสาร ระหว่างประเทศดังกล่าว

แต่ถึงกระนั้น มาตรการในการป้องกันและปรามปรามปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาตินั้น จะมีความสมบูรณ์ได้ ต้องไม่มีเพียงแต่ตัวบทกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่บัญญัติมาตรการและ แนวทางการแก้ไขปัญหาเพียงบนกระดาษเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับภาครัฐและภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้า มนุษย์ หรือการค้าแรงงานข้ามชาติ ที่จะต้องรับเอามาตรการต่างๆ เหล่านี้ไปปฏิบัติให้เกิดผลขึ้น

จริง การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติจึงจะกลายเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล
ดังที่ได้กล่าวถึงในบทถัดไป เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลไทย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานในสังกัด รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับระหว่าง
ประเทศ ที่มีหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขประเด็นปัญหาค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
ข้ามชาติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551

3.1 รูปแบบการค้าแรงงานข้ามชาติที่เป็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ปรากฏการณ์ “แรงงานข้ามชาติ” หรือแรงงานต่างด้าว นั้น มิใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แต่อย่างใด แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานมาแล้ว ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงเวลาระหว่างพุทธศตวรรษที่ 23 และ 24 มีชาวจีนและชาวอินเดียนจำนวนมากได้อพยพย้ายถิ่นออกจากประเทศภูมิลำเนาของตน โดยที่การอพยพย้ายถิ่นนั้นมีสาเหตุมาจากความยากจน และพวกเขาเหล่านั้นได้พากันอพยพไปยังประเทศที่ขาดแคลนแรงงานและมีหนทางในการประกอบอาชีพที่ดีกว่า เช่น ประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งในส่วนของประเทศไทยเองนั้นก็มิมีปัจจัยที่เอื้อให้คนต่างด้าวได้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาเช่นกัน คือ นับตั้งแต่สมัยพุทธศตวรรษที่ 24 จนถึงพุทธศตวรรษที่ 25 พระมหากษัตริย์แห่งสยามประเทศได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ชาวจีนอพยพเข้ามาทำงานขุดคลอง ก่อสร้างถนนในเมือง สร้างร้านค้า ทำงานท่าเรือ สร้างทางรถไฟ สร้างบ้านเรือนในเขตเมืองซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วในสมัยนั้น ทั้งนี้ มีการประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยมีจำนวนคนจีนทั้งหมดกว่า 600,000 คน¹

ในส่วนของแรงงานชาวไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศนั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้นในช่วงประมาณ พ.ศ. 2510 ที่มีแรงงานไทยจำนวนมากเข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศภูมิภาคตะวันออกกลาง หรือกลุ่มประเทศอาหรับ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นมีความต้องการจ้างแรงงานราคาถูก จึงมีการดำเนินการเจรจาระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวกให้การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และเนื่องด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจในรูปแบบเดียวกันนี้เอง ที่ทำให้หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำเนินรอยตาม เช่น ฮองกง สิงคโปร์ บรูไน ใต้หวัน และเกาหลีใต้ ซึ่งกลุ่มประเทศเหล่านี้ได้กลายเป็นอีก

¹ สุมาลี ปิตยานนท์, ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า

จุดหมายปลายทางหนึ่งของแรงงานไทยในช่วง พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มประเทศดังกล่าว ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกันที่ยินยอมให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ แต่อณุญาตในจำนวนที่จำกัดและต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด²

ในกรณีของประเทศไทยนั้น แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ต่างก็ต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ซึ่งให้ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าอัตราที่ตนจะได้รับในประเทศบ้านเกิด แต่ด้วยปัญหาในเรื่องของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการหางานทำในต่างประเทศที่ไม่มีความชัดเจน และไม่สามารถหาข้อมูลดังกล่าวได้โดยทั่วไป รวมทั้งความยุ่งยากในกระบวนการหางาน และการหาข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทาง ทำให้ทั้งแรงงานชาวไทยที่ต้องการจะไปหางานทำยังต่างประเทศ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทยนั้น ต้องตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้าแรงงานผิดกฎหมาย³ และนอกจากการค้าแรงงานไร้ฝีมือที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว ยังมีการลักลอบนำเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานเป็นแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก เช่น โรงงานทำเสื้อผ้า เหล็ก ปลาเค็ม เซรามิก ธุรกิจขนส่งสินค้า ร้านอาหาร งานก่อสร้าง รวมทั้งยังถูกนำมาบังคับให้เป็นขอทานอีกด้วย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า ไปสู่ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า รวมทั้งยังอาจจะมีสาเหตุมาจากความต้องการปัจจัยด้านความมั่นคงของชีวิตที่ดีกว่า เช่น ต้องการหลีกเลี่ยงจากความยากจน หนีห่างไกลจากภัยจากการสู้รบ รวมทั้งการหนีมาจากการเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มชนหรือเผ่าพันธุ์ที่มีอำนาจเหนือกว่า⁴ สำหรับประเทศไทยนั้น มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่มีพรมแดนทั้งทางบก และทางทะเลที่ติดกับพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับความสัมพันธ์ของประชาชนในพื้นที่ที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนนั้นจะอยู่ทั้งในรูปของการเดินทางไปมาหาสู่กัน การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า การทำงานทั้งระยะสั้นและระยะยาวของคนในพื้นที่ แต่ในเวลาต่อมา เมื่อความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แพร่ขยายเข้ามาและมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของ

² นवलน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย:

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 26.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁴ สุภัท ภูขุน, "แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง," UNIAF ประเทศไทย 3, 7 (มกราคม - มีนาคม

ประชาชนทั้งในสังคมเมืองและสังคมชนบท อันรวมไปถึงพื้นที่บริเวณแนวชายแดน ก่อให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ทำให้วัตถุประสงค์ในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของคนต่างด้าว นั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไป⁵ โดยที่แต่เดิมนั้นอาจจะเพียงแค่หลบหนีข้ามพรมแดนเพื่อเข้ามาหางานทำ เพียงชั่วคราวตามแนวบริเวณชายแดน หรืองานที่ตนเองมีความสามารถ ได้กลับกลายมาเป็นการเคลื่อนย้ายของคนต่างด้าวในรูปแบบของการแสวงหางานทำอย่างถาวรเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต ที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “แรงงานต่างด้าว” และแม้ว่าการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งในระบบและนอกระบบ และยังคงดำเนินการผ่านขั้นตอน และกระบวนการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อความล้มเหลว แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นก็ต้องยอมตามเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในอนาคต ดังนั้น ปรากฏการณ์เคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏในประเทศไทยจึงพบว่ามีอยู่ทั่วประเทศ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ในกิจการที่หลากหลาย ทั้งการก่อสร้าง การผลิต การเกษตร การประมง การบริการ การค้าขาย รวมทั้งแรงงานรับใช้ในบ้านเรือน ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีทั้งประเภททำงานระยะยาว และประเภทที่เข้ามาทำงานเฉพาะฤดูเก็บเกี่ยวเท่านั้น

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการลักลอบเข้าเมืองกับการค้ามนุษย์นั้น แม้จะเป็นที่ทราบกันดีว่าการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าจะเป็นสิทธิของบุคคล แต่ถึงกระนั้น สิทธิดังกล่าวกลับถูกจำกัดจากมาตรการของแต่ละประเทศในการที่จะปกป้องพรมแดนของตนจากการหลั่งไหลอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้การย้ายถิ่นฐานโดยเสรีกระทำไม่ได้ยาก และทำให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นฐานต้องหันไปพึ่งพาความช่วยเหลือจากขบวนการลักลอบพาคนเข้าเมือง ทั้งนี้ กลุ่มผู้หญิงและเด็กที่ต้องเข้าสู่ขบวนการลักลอบเข้าเมืองนั้นมักจะเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งยังอยู่ในสภาพที่ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ ขาดทักษะด้านการประกอบอาชีพ ซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานราคาถูก หรืออาจถูกนำไปสู่แรงงานนอกระบบ และต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปในที่สุด โดยรูปแบบการเอาเปรียบจากการค้ามนุษย์ที่พบบ่อย คือ การค้าบริการทางเพศ การใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย การเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านที่ถูกเอาเปรียบ ถูกทารุณกรรม การนำไปเร่ร่อนขอทาน รวมทั้งการลักพาตัวไปเพื่อแสวงประโยชน์ในทางที่ผิด⁶

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้าหญิง ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้าหญิงระหว่างประเทศ (ผู้นำโขง) วันที่ 21 – 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสต์ไฮเทล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 2.

3.2 การค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ

การค้าแรงงานข้ามชาติเป็นการดำเนินงานของเครือข่ายการค้ามนุษย์ โดยในปัจจุบัน รูปแบบและลักษณะของเครือข่ายได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่แต่ละเครือข่ายต่างคนต่างทำ พัฒนาขึ้นเป็นเครือข่ายที่มีการจัดการที่ดีและมีความซับซ้อนมากขึ้น มีเส้นทางการขนส่งที่ได้รับการวางแผนมาเป็นอย่างดี และเหยื่อของการค้าแรงงานข้ามชาติทั้งที่ไปเป็นแรงงานไร้ฝีมือและไปขายบริการทางเพศนั้นเป็นเหยื่อที่มีความเต็มใจมากขึ้น การลักพาตัวหรือบังคับมีน้อยลงมาก⁷ และแต่ละเครือข่ายจะมีเส้นทางการขนส่งแรงงานผิดกฎหมายที่แตกต่างกัน และเน้นการค้าแรงงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เครือข่ายที่ลักลอบค้าเด็กจากกัมพูชาก็จะบังคับให้เป็นขอทาน เครือข่ายที่ลักลอบค้าเด็กชาวลาวก็จะถูกขายเป็นแรงงานในโรงงานขนาดเล็ก หรือเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน เด็กชาวมอญทั้งชายและหญิงที่ข้ามชายแดนตรงบริเวณอำเภอสังขละบุรีก็จะกลายเป็นแรงงานในที่ก่อสร้าง และเด็กชาวกะเหรี่ยงที่ข้ามชายแดนมาทางจังหวัดตากก็จะเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน⁸

3.2.1 การค้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

การลักลอบค้าแรงงานไร้ฝีมือขององค์การอาชญากรรม มีทั้งที่ลักลอบนำแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และลักลอบนำเอาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอล่าวถึงเฉพาะการลักลอบนำเอาแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเด็นที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาเฉพาะเจาะจงลงไป

การโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวนั้น เกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคต้นรัตนโกสินทร์ ซึ่งประสบกับสภาวะขาดแคลนแรงงานในเมือง จึงมีการอนุญาตให้คนจีนเข้ามาเป็นแรงงานอพยพ เพื่อมาทำงานขุดคลอง ก่อสร้างถนนในเมือง สร้างร้านค้า ทำงานท่าเรือ สร้างทางรถไฟ และสร้างอาคารบ้านเรือนในเมือง ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในสมัยนั้น ต่อมาในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก มีการส่งเสริมการลงทุนกับภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศมากมาย ทำให้มีความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว ทั้งแรงงานมี

⁷ Archavanitkul, Kritaya, *Trafficking in Children for Labor Exploitation Including Child Prostitution in the Mekong Sub – Region, a Research Project*, 1998, p. 70. (Unpublished Manuscript)

⁸ Ibid.

ฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลให้มีการหลั่งไหลของแรงงานไทยในชนบทเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก⁹

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 ประเทศไทยได้ใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุน เปิดตลาด และเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งเสริมการส่งออก รวมทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 การส่งออกของไทยมีการเติบโตสูงเฉลี่ยปีละ 10% และอุตสาหกรรมการส่งออกที่มีการเติบโตสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า อัญมณี และดอกไม้ประดิษฐ์ ซึ่งต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ราคาถูก และทำงานหนักได้ ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานไทยจากภาคชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานภาคการผลิตบางอย่าง โดยเฉพาะภาคการเกษตร ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศพม่าจึงอพยพเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย ทั้งแรงงานมีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ โดยที่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานผู้ใหญ่ แต่ก็มีแรงงานเด็กเช่นกัน¹⁰

และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้แรงงานไทยต้องถูกเลิกจ้างและมีการว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงเปลี่ยนนโยบายหันมาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างน้อย 300,000 คนภายใน 90 วัน และให้ใช้แรงงานไทยเข้าทดแทนกิจกรรมเดิมที่มีการว่างงานต่างด้าวอยู่แทน การผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ออกไปจากประเทศไทย ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านั้นมีความเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบมากขึ้นจากทั้งองค์กรอาชญากรรมและจากทางเจ้าหน้าที่รัฐ¹¹ แต่การดำเนินนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปจากประเทศไทยดังกล่าวนี้ สามารถใช้แก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดหลากหลายประการด้วยกัน จึงได้หันมาผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่สามารถส่งออกนอกราชอาณาจักร ให้สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งตัวกลับประเทศ

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีทั้งที่มาจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา จีน และเวียดนาม เข้ามาทำงานในประเภทเกษตรกรรม งานประมง งานก่อสร้าง งานโรงงาน งานทำความสะอาด งานสวนตามบ้าน งานค้าขาย พนักงานเสิร์ฟ และพนักงานบริการ

⁹ นวลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 33.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ Archavanitkul, Kritaya, Trafficking in Children for Labor Exploitation Including Child Prostitution in the Mekong Sub – Region, a Research Project, 1998, p. 21. (Unpublished Manuscript)

ตามสถานบริการต่างๆ กระจายอยู่ทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ¹² โดยที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากพม่าจะหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนไทย - พม่า ซึ่งมีความยาวถึง 2,532 กิโลเมตร เริ่มจากจังหวัดเชียงรายถึงจังหวัดระนอง แรงงานต่างด้าวพม่าเหล่านี้ จำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งจะลักลอบเข้ามาทางจุดผ่านในจังหวัดระนอง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่สะดวก ปลอดภัย ไม่มีปัญหาการสู้รบ การเดินทางไม่ยากลำบาก และสามารถใช้เป็นทางผ่านไปยังจุดอื่นๆ ได้อีกด้วย ซึ่งแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามานั้น มักจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานประเภทงานประมง เกษตรกรรม การก่อสร้าง และค้าขาย ส่วนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศกัมพูชา มักจะเดินทางผ่านช่องทางระหว่างชายแดนไทยกับกัมพูชาที่มีความยาวกว่า 800 กิโลเมตร ซึ่งในพรมแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาที่ ทางผ่านที่เข้าง่ายที่สุด คือ จังหวัดสระแก้ว ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ และตราด และเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม และกิจการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่¹³

ส่วนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวลาวนั้น จะมีทั้งที่เข้ามาโดยผ่านขบวนการลักลอบนำเข้ามา และการเข้ามาด้วยตนเอง ถ้าเข้ามาโดยผ่านขบวนการจะต้องเสียค่านายหน้าให้กับขบวนการนั้นด้วย แต่ในกรณีที่เข้ามาประเทศไทยด้วยตนเองนั้น จะเข้ามาทำการค้าขายระหว่างชายแดน หรือเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างครั้งละ 1 - 2 สัปดาห์ สำหรับอาชีพที่แรงงานต่างด้าวชาวลาวนิยมเข้ามาทำ ได้แก่ เป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม กรรมกร ลักจ้างตามร้านอาหาร แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในเขตจังหวัดน่าน แพร่ พะเยา หนองคาย อุบลราชธานี มุกดาหาร และเลย¹⁴

3.2.2 ปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย

3.2.2.1 การขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย

จากการที่ประเทศไทยได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุน และส่งเสริมการส่งออกในช่วงทศวรรษ 2530 เช่น การเปิดตลาด การเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศ การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 การส่งออกของไทยโดยรวมเติบโตสูงเฉลี่ยปีละ

¹² นวลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 35.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

10% และอุตสาหกรรมส่งออกที่มีการเติบโตสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า อัญมณี และดอกไม้ประดิษฐ์ ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมือ ราคาถูก และทำงานหนักได้ ดังนั้น แรงงานไทยจากชนบทจึงเข้ามาทำงานทำตามโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมือง ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตบางอย่างโดยเฉพาะภาคการเกษตร จึงเป็นหนทางให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพม่า หลังไหลเข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย¹⁵

และจากการศึกษาสภาพการณ์ขาดแคลนแรงงานกรรมกรในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2543 ของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่ากิจการที่ยังมีการขาดแคลนแรงงานจำนวนมาก คือ กิจการเกษตรกรรม การประมง ปศุสัตว์ การก่อสร้างเหมืองแร่และเหมืองหิน และการขนส่งทางน้ำ และเกือบครึ่งหนึ่งของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ระบุโดยนายจ้างนั้นอยู่ในภาคเกษตรกรรม¹⁶ ทั้งนี้ สาเหตุของการขาดแคลนแรงงานในกิจการดังกล่าว และต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการเหล่านั้น เนื่องจากกิจการเหล่านั้นเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ เพราะเป็นงานหนัก งานสกปรก และงานอันตราย นอกจากนี้ สถานประกอบการเหล่านี้เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก ไม่มีสวัสดิการให้กับแรงงานตามกฎหมาย ทำให้แรงงานไทยไม่สนใจทำ แต่ในทางกลับกัน แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายกลับยินดีที่จะรับค่าจ้างและสวัสดิการที่ต่ำกว่าแรงงานไทย

3.2.2.2 สภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต้นทาง

ความขัดแย้งทางการเมืองและสงครามในประเทศต้นทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประเทศพม่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการอพยพข้ามพรมแดนของแรงงาน เพื่อหนีภัยสงครามและเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ดีกว่า¹⁷ นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นๆ ที่กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนที่นอกเหนือจากปัจจัยต่างๆ ข้างต้น ยังรวมไปถึงปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อม และความไม่มั่นคงส่วนบุคคล (personal insecurity)¹⁸

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ สุมาลี ปิตยานนท์, ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 316.

¹⁷ นวลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 37.

3.2.2.3 รายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องก่อนที่จะเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้ระดับรายได้และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทย คือ พม่า ลาว และกัมพูชา จะเห็นได้ว่าค่าจ้างแรงงานและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศไทยนั้นดีกว่าเป็นอย่างมาก และกลายเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ จากการสำรวจแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ 6 จังหวัดของไทยที่มีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก โดยสุทธิจิตต์ จินตนาพันธ์และคณะ (พฤษภาคม 2540) พบว่าจำนวนมากกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายระบุถึงเหตุผลที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยว่า เป็นเพราะรายได้และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า¹⁹ นอกจากนี้ ปัจจัยที่เป็นปัจจัยดึงดูดยังรวมไปถึงโอกาสในการจ้างงานของประเทศปลายทางที่ดีกว่าในประเทศของตน รวมทั้งยังต้องการปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นอีกด้วย²⁰

3.2.3 รูปแบบการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในการค้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีทั้งที่ลักลอบเข้ามายังประเทศไทยด้วยตนเอง และลักลอบเข้ามาโดยผ่านนายหน้าจัดหางานเถื่อน แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเองมักจะเป็นประเภทที่เคยลักลอบเข้ามาหลายครั้งแล้วและมีความรู้จึกมักคุ้นกับนายจ้าง สามารถติดต่อหางานทำได้เอง หรืออาจมอบหมายให้ญาติและเพื่อนฝูงที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้วเป็นผู้ดำเนินการให้²¹

¹⁸ Emmers, Ralf, Beth K. Greener and Nicholas Thomas, "Securitising human trafficking in the Asia – Pacific: Regional organizations and response strategies," in *Security and Migration in Asia: The dynamics of securitization*, eds. Melissa G. Curley and Wong Siu – lun (Oxon, OX: Routledge, 2008), p. 64.

¹⁹ สุมาลี ปิตยานนท์, *ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 317.

²⁰ Emmers, Ralf, Beth K. Greener and Nicholas Thomas, "Securitising human trafficking in the Asia – Pacific: Regional organizations and response strategies," in *Security and Migration in Asia: The dynamics of securitization*, eds. Melissa G. Curley and Wong Siu – lun (Oxon, OX: Routledge, 2008), p. 64.

²¹ สุมาลี ปิตยานนท์, *ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 313.

ส่วนประเภทที่เข้ามาโดยผ่านขบวนการแรงงานเถื่อน ขบวนการเหล่านี้จะจัดการทุกอย่างให้ ตั้งแต่รับใบสั่งมาจากโรงงานหรือสถานประกอบการต่างๆ ผ่านผู้ประสานงาน โดยขั้นตอนนี้อาจเป็นผู้ประสานงานที่ทำการสำรวจความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจากโรงงานต่างๆ หลังจากนั้นคำสั่งซื้อแรงงาน ก็จะถูกส่งไปยังนายหน้าของแต่ละพื้นที่ตามจังหวัดชายแดนในภูมิภาคต่างๆ นายหน้าในพื้นที่จะเข้าไปติดต่อนายหน้าที่อยู่ในประเทศผู้ส่งแรงงาน ทั้งในประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้จัดหาแรงงานท้องถิ่นตามที่ต้องการ หรือแรงงานต่างด้าวที่ความต้องการจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่แล้ว ก็จะมีการติดต่อกับนายหน้าในท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งคนในท้องถิ่นที่นั่นมักจะทราบกันอยู่แล้วว่าบุคคลใดบ้างที่เป็นนายหน้างานให้ได้ เมื่อได้แรงงานตามจำนวนที่ต้องการแล้ว ก็จะมีการจัดส่งตัวแรงงานถึงเจ้าของกิจการที่ต้องการแรงงาน โดยพาข้ามพรมแดนก่อน และมักจะมีคนของขบวนการจากส่วนกลางไปรับแรงงานเหล่านั้นด้วยตนเอง และลักลอบขนส่งแรงงานไปยังจังหวัดปลายทาง รวมทั้งกรุงเทพมหานคร ด้วยรถกระบะเหล็ก รถตู้ หรือรถยนต์นั่งส่วนบุคคลธรรมดา

ขบวนการแรงงานเถื่อนเหล่านี้แพร่กระจายอยู่ในทุกพื้นที่ตั้งแต่บริเวณชายแดนจนถึงเขตเมืองที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน รวมทั้งกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศไทยได้โดยสะดวกและปลอดภัย ทั้งนี้ ขบวนการค้าแรงงานเถื่อนเหล่านี้จะต้องมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐหลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็น รวมถึงเป็นผู้ร่วมดำเนินการ และมีเจ้าหน้าที่รัฐหลายคนที่เข้ามาดำเนินการเอง ทั้งนี้ ค่าผ่านทางที่ขบวนการเหล่านี้จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ด่านตรวจ พบว่าไม่ต่ำกว่าแห่งละ 3,000 บาท

3.2.4 สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต้องคอยหลีกเลี่ยงการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยที่โรงงานหรือสถานประกอบการเหล่านี้มักจะสร้างรั้วล้อมปิดทึบ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่สังเกตได้ง่าย นอกจากนี้ การที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้จะเดินทางไปไหนมาไหนก็ต้องระแวงระวังตนเอง เพราะแรงงานต่างด้าวหลายคนไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ นอกจากนี้ ในเรื่องของที่พักอาศัย ที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ ในหลายๆ พื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัด แรงงานต่างด้าวหลายคนโดยเฉพาะแรงงานจากพม่ามักมีโรคติดต่อเข้ามาด้วย เช่น โรคมาลาเรีย และโรคเท้าช้าง ประสิทธิภาพที่มีที่อยู่อาศัยที่แออัด จะเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคได้ง่าย นอกจากนี้ ค่าจ้างแรงงานและรายได้ที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ได้รับนั้นต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเกือบครึ่งหนึ่ง

และไม่มีสวัสดิการใดๆ ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่นี้ได้²²

3.2.5 การค้าแรงงานต่างด้าวเพื่อมาเป็นขอทานในประเทศไทย

ตามการสำรวจในปี พ.ศ. 2537 พบว่ามีขอทานในประเทศไทยจำนวน 3,115 คน ในจำนวนนี้ 26.5% หรือ 922 คนเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งรวมไปถึงเด็กเล็กและเด็กอ่อน และจากการคำนวณตัวเลขจากรายงานของกรมสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นตัวเลขการจับกุมขอทานในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ถึง 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 พบว่า 66.8% ของขอทานที่จับกุมได้ทั้งหมด 1,918 คน เป็นคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมาจากประเทศกัมพูชามากที่สุด รองลงมาเป็นพม่า และเวียดนาม²³

การทำงานของกลุ่มขอทานนั้น ในเครือข่ายขอทานแต่ละเครือข่ายจะทำหน้าที่ทุกอย่าง ตั้งแต่เป็นเอเยนต์หาเด็ก ดูแลเรื่องการเดินทาง ดูแลเรื่องความปลอดภัยในที่ที่ใช้ทำมาหากิน กลุ่มขอทานที่ลักพาเด็กชาวกัมพูชามาเป็นขอทานในประเทศไทย มักดำเนินการโดยบุคคลคนเดียวหรือสองคน คนที่เป็นคนดูแลความปลอดภัย มักเป็นผู้หญิงที่มีอายุ เด็กมักเรียกว่ายายหรือแม่ อาศัยอยู่ในบ้านเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน แต่เด็กนั้นจะถูกบังคับให้ไปเป็นขอทานตั้งแต่เข้ามิดจนถึงเที่ยงคืน โดยจะถูกควบคุมโดยเอเยนต์ของเครือข่ายที่ขอทานอยู่ในบริเวณเดียวกัน²⁴

ส่วนขอทานที่มาจากประเทศพม่า นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเด็กเชื้อสายอินเดีย – พม่า เดินทางมาจากแถบชายฝั่งของรัฐ Karen มาเป็นขอทานในเขตจังหวัดระนองและอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ส่วนหญิงชาวโรฮิงญา (Rohingyah) จะมาเป็นขอทานในกรุงเทพฯ ส่วนในเขตหัวเมืองใหญ่ เช่น นครราชสีมา มีคนเชื้อสายบังคลาเทศและพม่ามาเป็นขอทาน

เครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ เป็นเครือข่ายที่ลักลอบพาเด็กชาวกัมพูชามาเป็นขอทานในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ตามแหล่งที่มีคนเดินทางมากๆ เช่น บ้ายจอดรถประจำทางห้างสรรพสินค้า และแหล่งท่องเที่ยว เป้าหมายส่วนใหญ่เป็นเด็กอายุ 6 – 10 ปี²⁵ คนพิการ และ

²² นวลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 38.

²³ Archavanitkul, Kritaya, *Trafficking in Children for Labor Exploitation Including Child Prostitution in the Mekong Sub – Region, a Research Project*, 1998, p. 14. (Unpublished Manuscript)

²⁴ Ibid., p. 42.

²⁵ Ibid., p. 51.

คนชรา ในบางครั้ง ก็จะมีการล่อลวงว่าจะให้มาทำงานเป็นพนักงานขายของ แต่เมื่อมาถึงจุดหมายเหยื่อเหล่านั้นก็จะพบว่าการเป็นขอทานเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้พวกเขามีชีวิตอยู่รอดได้

โดยในแต่ละวัน เหยื่อจะถูกส่งไปตามสถานที่ต่างๆ และจะมีการตั้งเป้าไว้ว่าในแต่ละวันนั้นจะต้องได้เงินเป็นจำนวนเท่าไร และในบางครั้ง เหยื่อจะถูกบังคับให้กินยาบ้าเพื่อที่จะสามารถทำงานได้ตลอดทั้งวันและตลอดทั้งคืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่มีสถานที่ที่เที่ยวกกลางคืน ได้แก่ พัทยา พัทยา และภูเก็ต และเมื่อเหยื่อเหล่านี้เริ่มมีความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและพอที่จะพูดภาษาไทยได้ ก็จะถูกบังคับให้ขายหมากฝรั่ง ดอกไม้ หรือกระดาษทิชชู ซึ่งทำกำไรได้มากกว่า เพราะเหยื่อที่เป็นเด็กมักจะได้รับทิปโดยที่ลูกค้าไม่ได้เอาสินค้าที่ขายไป แต่ในขณะเดียวกัน เหยื่อเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเด็กมักจะมีโอกาสเสี่ยงที่จะถูกลวนลามทางเพศในอัตราที่สูง โดยที่ จะได้รับเงินจำนวนมากเป็นการตอบแทน ทำให้เด็กเหล่านี้คุ้นเคยกับการที่จะได้รับเงินมาครั้งละหลายๆ มาโดยง่ายตาย และจะง่ายที่จะถูกชักชวนให้ขายบริการทางเพศในภายหลัง รวมทั้งการเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และกิจกรรมผิดกฎหมายอื่นๆ

เด็กที่เป็นขอทานเหล่านี้ เมื่อเวลาผ่านไปและมีประสบการณ์มากขึ้น เด็กขอทานเหล่านี้ก็จะพยายามออกจากขบวนการเพื่อที่จะได้เป็นขอทานอิสระ เพราะจะได้เงินแบบเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยที่ไม่ต้องไปแบ่งกับคนอื่น บางคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กขอทานชาวกัมพูชาก็จะหันไปหาเพื่อนจากประเทศเดียวกันมาเป็นขอทานเช่นกัน ซึ่งเด็กเหล่านี้จะได้รับเงินจากการขอทานมากกว่าที่ทำงานให้กับขบวนการขอทานมากถึง 3 – 12 เหรียญต่อวัน²⁶ แต่จะต้องร่อนเร่เปลี่ยนที่ขอทานไปเรื่อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับขบวนการขอทานในพื้นที่

3.3 ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

3.3.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

การจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้น ก่อให้เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว โดยที่หากแรงงานไทยไม่ทำงานแล้ว นายจ้างสามารถเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วค่าจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานไทย จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่

²⁶ Ibid., p. 52.

แท้จริงของการจ้างแรงงาน²⁷ โดยจะเห็นได้จากผลการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI ที่ระบุว่า²⁸

1. ถ้าหากนำแรงงานต่างด้าวออกไปเสียจากระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้วนั้น แรงงานไทยประเภทแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) จะมีอัตราค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มมากขึ้นได้อีกประมาณ 3.5% เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยนั้นเป็นอีกประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่สูง หากผู้ประกอบการต้องการที่จะลดต้นทุนการผลิตลงด้วยการจ้างแรงงานที่มีต้นทุนค่าจ้างแรงงานต่ำจะทำให้มีศักยภาพในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการเลือกที่จะไปลงทุนในประเทศที่มีต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงฐานการผลิตของนักลงทุนจากต่างประเทศ ที่จะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศที่มีอัตราค่าจ้างถูกกว่า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของประเทศไทย และทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง
2. ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ซึ่ง ILO ได้กำหนดไว้ว่า นายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างจะต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน และอิสระในการต่อรอง รวมทั้งการมีอิสระจากการบังคับใช้แรงงาน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน แต่กลไกของการบังคับใช้กฎหมายนั้นยังไม่ครอบคลุมระบบการจ้างแรงงานได้อย่างทั่วถึงทั้งทุกสาขาอาชีพและประเภทของการใช้แรงงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวจำเป็นต้องทำงานที่ใช้แรงงานหนัก ทักษะต่ำ เสี่ยงอันตราย และยังเสียเปรียบเนื่องจากขาดอำนาจการต่อรอง
3. ปัญหาการกีดกันทางการค้า ปัจจุบันได้มีการนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดข้อตกลงหรือมาตรฐานในเรื่องต่างๆ ที่นานาประเทศได้ร่วมกันลงนามรองรับ หรือให้สัตยาบันในเรื่องต่างๆ ที่มีผลผูกพันให้แต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ส่งผลให้แต่ละประเทศต้องตรวจสอบในการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและพันธกรณีซึ่งกันและกันโดยเข้มงวด ดังนั้น การจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูกของผู้ประกอบการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของประเทศไทย ในอันที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้า

²⁷ สุภัท กุขน, “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง,” *UNIAP ประเทศไทย* 3, 7 (มกราคม – มีนาคม 2552): 4.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

4. นายจ้างหรือผู้ประกอบการขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต อาจมีสาเหตุจากการขาดเงินทุนในการพัฒนาเทคโนโลยี และกิจการมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน นอกจากนี้ ต้นทุนจากการจ้างแรงงานต่างด้าวราคาถูกนั้นอยู่ในอัตราที่ถูกกว่าการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการผลิตของตน

3.3.2 ปัญหาด้านสังคม

ปัญหาด้านสังคมที่มีสาเหตุมาจากแรงงานต่างด้าวนั้น เกิดขึ้นจากการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นมีการรวมตัวและขยายตัวขึ้นจนกลายเป็นชุมชนที่แทรกตัวอยู่ในสังคมไทย โดยชุมชนแรงงานต่างด้าวนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากสังคมคนไทย ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อสังคมไทยได้ โดยแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าประเทศไทยนั้น มีทั้งประเภทที่เดินทางเข้ามาตัวคนเดียวและประเภทที่เดินทางเข้ามาพร้อมกับครอบครัว และเมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามาอาศัยรวมกันในประเทศไทย ย่อมก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นชุมชนแรงงานต่างด้าวที่จะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนไทยและชุมชนต่างด้าว และยังรวมไปถึงการเกิดปัญหาชุมชนแออัด และยังเกิดปัญหาของบุคคลไร้สัญชาติที่อาจจะมีเพิ่มจำนวนมากขึ้น²⁹ นอกจากนี้ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้หญิงและเด็กหรือเยาวชน บางรายอาจลักลอบเดินทางเข้ามาเพื่อค้าประเวณี หรืออาจจะถูกล่อลวงเข้ามาโดยขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ รวมทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้นจะต้องมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ และอยู่นอกกระบวนการควบคุมของทางราชการ บางรายอาจจะถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นนายจ้างหรือแม้แต่กระทั่งจากลูกจ้างด้วยตนเอง ซึ่งความกดดันที่แรงงานต่างด้าวต้องประสบพบเจอนี้อาจนำไปสู่การกระทำความผิดร้ายแรง ซึ่งเมื่อกระทำความผิดแล้ว ทางเจ้าหน้าที่รัฐไทยจะติดตามตัวบุคคลเหล่านี้มาดำเนินคดีได้ยาก³⁰

3.3.3 ด้านความมั่นคงของประเทศ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คนต่างด้าวที่ลักลอบเดินทางเข้ามายังประเทศไทยนั้น ย่อมประกอบไปด้วยคนที่มาจากหลากหลายประเทศและหลากหลายกลุ่ม และแต่ละกลุ่มนั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยที่แตกต่างกันออกไป โดยบางกลุ่มนั้นอาจจะเข้ามาเพื่อลี้ภัยทางการเมืองหรือ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

เพื่อรอเดินทางไปยังประเทศที่สาม หรือบางกลุ่มนั้นอาจจะเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลของตนเองที่ลักลอบเข้ามา เพื่อรวมตัวและแสวงหาแหล่งเงินทุนเพื่อกลับไปสู้รบกับรัฐบาล หรือเพื่อสนับสนุนกลุ่มกำลังนอกรัฐหมายภายในประเทศ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ย่อมส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง³¹ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาของบุคคลไร้สัญชาติที่อาจเกิดขึ้นมาจากการเกิดใหม่ของบุตรหลานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ยังคงตกค้างอยู่ในประเทศไทย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2535 และจะกลายเป็นปัญหาเมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่มีประเทศใดยอมรับรองสัญชาติให้พวกเขาในอนาคต ประกอบกับการที่ประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความหมายที่เปิดโอกาสให้เข้าไปดำเนินการในประเด็นนี้ได้ และในเรื่องดังกล่าวนี้ยังเป็นที่สนใจจากองค์การระหว่างประเทศถึงท่าทีของประเทศไทยในเรื่องนี้

ในประเด็นแรงงานต่างด้าวนี้ แน่แน่นอนว่าประเทศไทยนั้นมีสิทธิที่จะดำเนินการกวาดล้างจับกุม และผลักดันส่งกลับด้วยเหตุผลของหลักอธิปไตยตามกฎหมายไทย แต่ในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ทราบหรือไม่ได้รับการยอมรับว่าคนต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเป็นประชาชนของประเทศนั้น และจะถูกผลักดันกลับคืนมายังประเทศไทย กรณีดังกล่าวนี้อาจส่งผลเสียถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้นๆ ได้ และอาจเกิดการแทรกแซงของประเทศที่สามหรือองค์การระหว่างประเทศที่จะหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาโจมตีประเทศไทยได้

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้เป็นสถานที่ที่รองรับแรงงานต่างด้าวหรือคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้น ก็จะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ ในปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งปัญหายาเสพติดอีกด้วย

3.4 ความเป็นมาของการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย: ก่อน พ.ศ. 2544

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544 นั้น การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยนั้นยังไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานหลักที่เข้ามาบริหารกิจการหน้าที่หลักในการจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยตรง แต่มีแนวทางในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยรัฐบาลได้มี

³¹ เรื่องเดียวกัน.

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ ผ่านทางสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงแรงงาน³²

แต่ถึงกระนั้น นโยบายที่กำหนดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2544 มักจะอยู่ในรูปนโยบายแบบปีต่อปี เนื่องจากยังขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้³³

1. พ.ศ. 2535: นโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวจะเน้นลงไปในพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดน แต่กลับมิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นกิจการใด และระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น

2. พ.ศ. 2536: นโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวในปีนี้จะเน้นในเรื่องของพื้นที่และสาขาอาชีพ โดยได้เพิ่มอาชีพประมงเข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายทะเล และระยะเวลาอนุญาตเพียง 1 ปีเช่นเดียวกัน

3. พ.ศ. 2539: เป็นปีที่นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวมองภาพการจ้างแรงงานต่างด้าวครบทั้งสามมิติ ทั้งในเรื่องพื้นที่ อาชีพ และระยะเวลาอนุญาต โดยในปีนี้อุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ 39 จังหวัดครอบคลุมทั้งพื้นที่ชายแดน ชายทะเล และพื้นที่ส่วนใน แล้วยังอนุญาตครอบคลุม 7 ประเภทอุตสาหกรรม รวมทั้งยังมีอายุเวลาในการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มเป็นครั้งละ 2 ปี

4. พ.ศ. 2541 – 2544: เป็นช่วงปีของการบริหารจัดการที่ขาดหน่วยงานหลักที่จะเข้ามารับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างจริงจัง มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของพื้นที่ กิจการและระยะเวลาในการอนุญาต เช่น พ.ศ. 2541 เพิ่มพื้นที่จาก 39 จังหวัดที่เคยอนุญาตในปี พ.ศ. 2535 ขึ้นมาเป็น 54 จังหวัด แต่ในปี พ.ศ. 2543 กลับลดพื้นที่ลงเหลือ 37 จังหวัด หรือการที่ในปี พ.ศ. 2539 ได้อนุญาตใน 7 กิจการอุตสาหกรรม แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 พยายามลงลึกไปเป็นการจำแนกประเภทงานถึง 47 กลุ่ม แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 – 2543 กลับลดลงเหลือ 17 กลุ่มธุรกิจ ส่วนในเรื่องของระยะเวลาในการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้นั้น ในปี พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอนุญาตไว้ถึง 2 ปี แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 – 2543 กลับเปลี่ยนแปลงมาเป็นอนุญาตแบบปีต่อปี

แต่ไม่ว่าจะกำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดก็ตาม แต่ถึงกระนั้น รัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็มีความตระหนักในปัญหาและผลกระทบที่มีสาเหตุมาจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งด้านความมั่นคง ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และการเมือง จึงมีความพยายามในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตลอด โดยจะเห็นได้จากในช่วงแรกที่กระทรวงมหาดไทยเป็น

³² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 19.

³³ เช่นเดียวกัน.

ผู้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ใช้ทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้บันทึกไว้ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 เป็นหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับ และได้รับการผ่อนผันให้เข้าทำงานในพื้นที่จังหวัดที่กำหนด แต่ถึงกระนั้น การดำเนินการดังกล่าวกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีการเรียกเก็บค่าประกันตนในอัตราที่สูงเกินไป ประกอบกับยังคงมีช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายอยู่มาก จึงยังคงมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก³⁴

ดังนั้น จึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ที่ได้อนุญาตผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ในพื้นที่ควบคุม 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล และดำเนินการผ่อนผันให้อีกในปี พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มพื้นที่ควบคุม และเพิ่มประเภทกิจการ และในขณะเดียวกันก็เพิ่มความเข้มงวดในเรื่องการให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาดำเนินการขึ้นทะเบียน เข้มงวดในเรื่องประเภทกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงาน กำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต และให้มีการประกันตนควบคู่ไปกับการดำเนินการจับกุมและแรงงานที่มีได้ประกันตนนั้นก็ยังคงถูกส่งกลับประเทศ รวมทั้งยังได้เอาผิดกับนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้นำพา และผู้ที่ให้ที่พักอาศัย โดยในปี พ.ศ. 2543 นั้น ทางคณะรัฐมนตรีนอกจากจะมีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้เข้ามาขึ้นทะเบียนตามจำนวนที่กำหนด และอนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทยต่อได้อีกเป็นระยะเวลา 1 ปีแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ในการพิจารณาบริหารจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว³⁵

3.5 การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชาในประเทศไทย: ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา

ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมานั้น ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในเชิงนโยบายของประเทศไทยด้านการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และยังสามารถจัดตั้ง

³⁴ สุภัท กุชุน, “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง,” *UNIAP ประเทศไทย* 3, 7 (มกราคม – มีนาคม 2552): 2.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) เพื่อให้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 นี้ออกมา เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวในประเทศ สำหรับนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป³⁶ ทั้งนี้ นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คือ การไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันที่มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประเภทนี้ให้ดีที่สุด และจะต้องมีมาตรการป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มเติมอีก รวมทั้งดำเนินการปรับเปลี่ยนการนำเข้าแรงงานในรูปแบบของการนำเข้าแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย³⁷

โดยการดำเนินการผ่อนผันในครั้งนี้นำเปิดให้จดทะเบียนขออนุญาตทำงานได้ใน 10 ประเภทกิจการ ไม่จำกัดจำนวน ไม่จำกัดพื้นที่ กำหนดให้เก็บค่าจดทะเบียนเป็น 2 รอบ คราวละ 6 เดือน โดยในรอบแรกประกอบด้วยค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 900 บาท ค่าประกันการส่งกลับ 1,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการทำบัตรประจำตัวแรงงาน 150 บาท ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมในงวดที่สอง จะเก็บเมื่อมาดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานอีก 900 บาท ค่าตรวจโรค 300 บาท ซึ่งเป็นครั้งแรกที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงระบบการคุ้มครองดูแลสุขภาพ³⁸ ทั้งนี้ ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนรวมทั้งสิ้น 568,249 คน โดยเป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่ามากที่สุด 451,335 คน รองลงมาเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว จำนวน 59,358 คน และเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา 57,556 คน ทั้งนี้ ถือว่าเป็นจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาขึ้นทะเบียนมากที่สุดตั้งแต่ดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นต้นมา และยังเป็นภาระสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานต่างด้าวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

แต่กลับปรากฏว่า เมื่อครบกำหนด 6 เดือนแล้ว มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในจำนวนเพียง 430,074 คน โดยจำแนกเป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่า

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ภาวะทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 19.

³⁸ สุภัท กุชุน, “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง,” UNIAIP ประเทศไทย 3, 7 (มกราคม – มีนาคม 2552): 3.

349,264 คน แรงงานต่างด้าวชาวลาว 42,196 คน และแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา 38,614 คน ซึ่งลดลงไปจากจำนวนเดิมถึง 138,175 คน แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินมาตรการที่หลากหลายรูปแบบ ทั้งด้านการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปราบปรามจับกุมทั้งตัวนายจ้าง ผู้นำพา รวมทั้งแรงงานต่างด้าว การผลักดันส่งกลับ ควบคู่ไปกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม

การดำเนินการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ภายหลังจากปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการ และยังได้ปรับปรุงกลไกและเครื่องมือทางการบริหารอย่างต่อเนื่อง ทั้งในมิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง และการเมืองระหว่างประเทศ แต่ถึงกระนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงดำเนินต่อไป และยังมีพัฒนาการที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยจำนวนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยและทำงานได้อย่างถูกต้อง กลับมารายงานตัวยื่นขอจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานเป็นจำนวนที่ลดลงทุกปี แต่ในทางกลับกัน จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานก็มีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่มีการขยายตัวในทุกๆ ด้าน³⁹ ทั้งนี้ แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ได้เปิดให้จดทะเบียนในรูปแบบใหม่แล้วก็ตาม แต่ว่าทางการไทยก็ยังคงยืนยันให้จำนวนที่นายจ้างเคยนำมาจดทะเบียนแล้ว หรืออีกนัยยะหนึ่งคือแรงงานต่างด้าวกลุ่มเดิมมาต่ออายุการทำงานเป็นระยะ แต่ผลที่เกิดขึ้น คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขออนุญาตทำงานมีจำนวนที่ลดลงประมาณร้อยละ 30 ในทุกครั้ง ถ้าไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวชุดใหม่มาเพิ่มเติมจำนวนที่หนีไปจากนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นธรรมชาติของการเข้าออกงานในแรงงานระดับล่าง⁴⁰

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินมาตรการใหม่เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และวันที่ 27 เมษายน ในการให้ความเห็นชอบกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน⁴¹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายครั้ง

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 20.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ดังกล่าวนี้ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ทั้งในมิติด้านความมั่นคง มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านสังคม และยังมี การดำเนินมาตรการในการใช้กลไกทางสังคมชุมชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบแรงงานต่างด้าว คือ การแบ่งแยกกระหว่างคนต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวออกจากกัน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังให้มีการจัดระบบควบคู่กันไป ดังต่อไปนี้⁴²

1. **ด้านเศรษฐกิจ** มีการเปิดโอกาสให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมาลงทะเบียน แจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว
2. **ด้านความมั่นคง** โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว กำหนดหมายเลขประจำตัว 13 หลัก รวมทั้งออกเอกสารรับรองทะเบียนประวัติคนต่างด้าว หรือ ทร.38/ 1 โดยนายจ้างสามารถนำเอกสาร ทร.38/ 1 นี้ไปยื่นขออนุญาตกับทางกระทรวงแรงงานเพื่อขออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้โดยถูกต้อง นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้กลไกด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในการดำเนินการจัดทำบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว ให้มีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติบุคคล และออกเอกสารรับรองตัวบุคคลต่างด้าวเพื่อนำมาใช้ในการเปลี่ยนสถานะจากผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายของทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากล
3. **ด้านสังคม** โดยในระหว่างที่แรงงานต่างด้าวยังได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย รัฐบาลได้สนับสนุนให้มีการดำเนินการเฝ้าระวังการลักลอบเข้าเมือง และยังมีความร่วมมือกับองค์กรทั้งในระดับภายในประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่พักอาศัย การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งยังมีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานต่างด้าวขึ้นมาอีกด้วย

นอกจากนี้ การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวและการออกใบอนุญาตทำงาน โดยไม่ต้องให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเดินทางกลับประเทศของตนไปก่อน เป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยลดจำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากประเทศต้นทางได้ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก ในการประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทาง และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจาก 2 ประเทศเพื่อนบ้าน คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักร

⁴² สุภัท กุชุน, “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง,” *UNIAP ประเทศไทย* 3, 7 (มกราคม – มีนาคม

กัมพูชา ในการจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย โดยจัดหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่เข้าไปในพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าก็ยังไม่มีความก้าวหน้าในทางปฏิบัติอย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจากยังมีปัญหาทางด้านเทคนิคและเงื่อนไขที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งรัฐ แม้ว่าจะมีความพยายามในการเจรจาหลายครั้งทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติก็ตาม⁴³

ผลการดำเนินการครั้งนั้น ปรากฏว่า มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจดทะเบียนรับรองประวัติคนต่างด้าว (ทร.38/ 1) จำนวนถึง 705,293 คน มากกว่าการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2544 ถึงเกือบ 2 แสนคน และยังมีนายจ้างมาแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนถึง 1,773,349 คน มากกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนรายงานตัวขอใบอนุญาตทำงานถึง 1,068,056 คน โดยต้องมีการดำเนินการวางแผนในระยะยาวและเจรจากับประเทศต้นทางให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบต่อไป

ส่วนในเรื่องการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวนั้น มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติในช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2551 นั้น สามารถดำเนินการได้เพียง 71,314 คนเท่านั้น ซึ่งจำแนกออกเป็นแรงงานสัญชาติลาวจำนวน 38,836 คน แรงงานสัญชาติกัมพูชาจำนวน 32,578 คน ส่วนแรงงานสัญชาติพม่ายังไม่มีการเริ่มต้นพิสูจน์สัญชาติ ส่วนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายในส่วนสัญชาติลาวและสัญชาติกัมพูชา สามารถดำเนินการได้เพียง 18,671 คน จำแนกเป็นแรงงานสัญชาติลาว 7,522 คน กัมพูชา 11,149 คน จากที่มติคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวน 200,000 คน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวต่อใบอนุญาตทำงานลดลง เหลือเพียง 501,570 คน ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ก็ยังคงใช้มาตรการผ่อนผันเช่นที่เคยเป็นมา คือ ดำเนินการผ่อนผันให้ต่ออายุแรงงานต่างด้าวออกไปได้ต่อไปอีกหนึ่งปีกับแรงงานต่างด้าวทั้งสี่กลุ่ม คือกลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุในเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ มีนาคม และมิถุนายน แต่ไม่อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนใหม่ทั้งระบบดังเช่นในปี พ.ศ. 2547

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

3.6 นโยบายและการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐของไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าว: พ.ศ. 2545 - 2551

การที่ต้องกล่าวถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551 นั้น เนื่องจากกว่าปี พ.ศ. 2545 นั้น เป็นปีแรกที่ประเทศไทยได้ลงนามใน บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีกับประเทศลาวในเรื่องความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็น บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีฉบับแรกที่ไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีปัญหาเรื่อง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายร่วมกัน ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้เป็นกลุ่ม บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ในเรื่องของการถูกแสวง ประโยชน์ทั้งจากการค้าประเวณี และการถูกแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน ซึ่งประเด็นหลังนี้ ตรงกับประเด็นที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้นำเสนอ

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการ จ้างแรงงานกับประเทศลาวดังกล่าวนั้น นอกจากจะทำให้มีการจัดระบบระเบียบในเรื่องของการ นำเข้าแรงงานต่างด้าว และการจ้างแรงงานต่างด้าวชาวลาวให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว บันทึก ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานดังกล่าวยังเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ถูก นำมาใช้ในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ที่จะตามมาอีกด้วย* นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยยังได้ร่วมลงนามกับประเทศกัมพูชาในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิ ภาคีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศใน ระดับทวิภาคีฉบับแรกของประเทศไทยเช่นเดียวกันที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของปัญหาการค้า มนุษย์ชาวกัมพูชาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และในปีต่อๆ มา ประเทศไทยก็ยังได้มีการจัดทำบันทึก

* ดังเช่นที่ปรากฏในอารัมภบทของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทย กับ ประเทศลาวว่า “(ภาคี) มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และ ผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง” รวมทั้งตามที่ ปรากฏในข้อ 20 ในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวที่ระบุว่า “ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตที่จะป้องกัน และปราบปรามการข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย” ซึ่งเป็นไปใน แนวทางเดียวกันกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าและกับประเทศ กัมพูชา ซึ่งข้อ 20 และ 21 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ได้ระบุให้ “ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของ ตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงาน โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” และ “ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”.

ความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในเรื่องการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2548 และล่าสุดเมื่อไม่นานมานี้ ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 ส่วนบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานนั้น นอกจากจะได้มีความร่วมมือกับประเทศลาวแล้ว ประเทศไทยยังได้จัดทำบันทึกความเข้าใจในรูปแบบเดียวกันกับประเทศกัมพูชาและประเทศพม่าเมื่อปี พ.ศ. 2546 อีกด้วย

นอกจากบันทึกความเข้าใจทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวแล้ว การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ยังจะต้องประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ 4 ขั้นตอนใหญ่ ที่เราอาจเรียกโดยย่อว่า 4Ps ได้แก่

1. การออกนโยบาย (Policy)
2. การป้องกัน (Prevention)
3. การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด (Prosecution)
4. การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection)

นอกจากนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหายังได้รวมไปถึงขั้นตอนการดำเนินการที่แยกย่อยลงไปอีกที่เรียกโดยย่อว่า 3Rs ได้แก่

1. การฟื้นฟูผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ (Recovery)
2. การส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Return/ Repatriation)
3. การกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)

โดยที่แต่ละขั้นตอนนี้ก็จะมีกระบวนการปฏิบัติงานที่แตกแขนงลงรายละเอียดลึกลงไปอีกเป็นกิจกรรมต่างๆ จำนวนมาก ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้นจะเป็นเพียงกฎหมายหรือมาตรการที่ใช้แต่เพียงภายในขอบเขตของแต่ละประเทศ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หรือจะเป็นถึงระดับความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีก็ตาม ทั้งหมดนี้ก็ต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการ 4Ps และ 3Rs ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น การนำเสนอในบทที่ 3 นี้ นอกจากจะเสนอรายละเอียดโดยแยกออกเป็นรายปี โดยเริ่มนับจากปีแรกที่มีการจัดทำและนำบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งบันทึกความเข้าใจทั้งสองประเภทนี้ต่างก็มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวด้วยกันทั้งสิ้น เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวนี้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมายและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย โดยถูกแสวงประโยชน์จากการค้าแรงงานในประเทศที่ตนเดินทางเข้าไปทำงาน

และการที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เลือกช่วงระยะเวลาศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551 นั้น ก็เนื่องมาจากสาเหตุอีกประการหนึ่ง คือในปี พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายการค้ามนุษย์ ฉบับแรกของไทยที่มีเนื้อหากว้างขวาง และครอบคลุมมากกว่าพระราชบัญญัติมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 โดยพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ ได้ ครอบคลุมประเภทของการค้ามนุษย์ที่นอกเหนือไปจากเรื่องของการค้าประเวณี ดังที่ระบุในมาตรา ที่ 4 คือ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอทาน การบังคับตัด อวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอม หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายถึง การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเอง หรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ใน ภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้⁴⁴ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังครอบคลุมในเรื่องประเภทของ เหตุการณ์ที่มีได้มีแต่เพียงผู้หญิงและเด็กเท่านั้น เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ระบุ เฉพาะเจาะจงลงไปถึงประเภทของเหยื่อว่าจำกัดแต่เพียงสตรีและเด็กแต่อย่างใด เพียงแต่กล่าวถึง การกระทำที่จะทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เท่านั้น ตามที่ระบุในมาตราที่ 6 เรื่องการ กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ ที่เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ข้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์หรืออย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล บุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหา ประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก⁴⁵

นอกจากนี้ การที่จะทราบถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวนั้น เราไม่อาจจะเลยการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและ การปฏิบัติของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปได้ ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ ก็ยังจะได้ กล่าวถึงมติคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และแรงงานต่างด้าวควบคู่กันไป อีกด้วย

⁴⁴ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 29.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

สำหรับการดำเนินการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐของไทยรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ ในปี พ.ศ. 2545 นั้น มีดังต่อไปนี้

3.6.1 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2545

3.6.1.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2545

ในปีนี้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เปิดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานภายในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 รวมทั้งเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วและครบกำหนดการอนุญาตทำงานแล้ว มาขอต่ออายุการอนุญาตทำงานอีกครั้งภายในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 แต่ปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากที่ไม่ได้มารายงานตัวขึ้นทะเบียน รวมทั้งขอต่ออายุการอนุญาตทำงานกับทางราชการภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการดำเนินการปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งดำเนินการทางกฎหมายกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นอย่างจริงจัง⁴⁶ และทางคณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เกี่ยวกับการดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ. 2545 – 2546 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการยกร่างกฎ ระเบียบ ประกาศกระทรวง รวมทั้งดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อนำมาใช้เป็นกระบวนการทำงานตามนโยบายของรัฐบาล⁴⁷

⁴⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการดำเนินการทางกฎหมายกับ

ผู้ประกอบการ [ออนไลน์], 2545. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=184804&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

⁴⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2545 – 2546 [ออนไลน์], 2545.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่าง

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

นอกจากนี้ ทางคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติการดำเนินการจดทะเบียนลูกเรือประมงที่เป็นต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2545 – 2546 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวง อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เป็นแรงงานในเรือประมงทะเล สามารถอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ 1 ปี โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มารายงานตัวจดทะเบียน เพื่อขอใบอนุญาตทำงานตามที่กำหนดโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ ยังมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวงเรื่องการกำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยให้ครอบคลุมคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในเรือประมงทะเลอยู่แล้ว และได้รับอนุญาตให้อยู่ราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ให้ทำงานในกิจการประมงทะเลได้ไม่เกิน 1 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นบุคคลที่มารายงานตัวจดทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานตามประกาศของกรมการจัดหางาน⁴⁸

และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น คณะรัฐมนตรียังได้มีมติอนุมัติให้ดำเนินการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานอีกด้วย⁴⁹

3.6.1.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2545

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2545 นี้ มีหลากหลายประการด้วยกัน ซึ่งครอบคลุมไปถึงความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศด้วย ยกตัวอย่างเช่น การที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมภูมิภาคระดับรัฐมนตรีว่าด้วยปัญหาคนลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติ (Regional

⁴⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางดำเนินการจดทะเบียนลูกเรือประมงต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545 – 2546

[ออนไลน์], 2545. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=188119&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

⁴⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ

ประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน [ออนไลน์], 2545. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=188031&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) โดยมีผู้แทนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุมที่เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย จากการประชุมดังกล่าวมีประเด็นหลักสำหรับหารือร่วมกัน 4 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองและความร่วมมือของนานาชาติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ความร่วมมือของนานาชาติในการสกัดกั้นการลักลอบนำบุคคลเข้าเมือง การค้ามนุษย์ รวมทั้งการค้าหญิงและเด็ก มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ลักลอบเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศ และวิธีการจัดการกับอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย⁵⁰

โดยที่ประชุมดังกล่าวได้ร่วมกันศึกษาถึงสาเหตุของการลักลอบค้ามนุษย์ รวมทั้งร่วมกันหาหลักประกันในเรื่องการปฏิบัติต่อผู้อพยพเข้าเมืองด้วยความมีมนุษยธรรม และคุ้มครองผู้ที่มีสถานะผู้ลี้ภัยโดยแท้จริง⁵¹ นอกจากนี้ ที่ประชุมยังมีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับสาเหตุของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานโดยผิดกฎหมายว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาทางการเมือง และปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากเงื่อนไขภายในประเทศและการสร้างงาน สำหรับประเทศไทยซึ่งมีสถานะเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงาน และยังมีสถานะเป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ด้วยนั้น ได้ให้คำมั่นที่จะเข้าร่วมมีระดับระหว่างประเทศในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยประเทศไทยได้พยายามที่จะประกันถึงการส่งออกแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และยังต้องการความร่วมมือที่จะป้องกันการตกอยู่ในสถานะทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในฐานะประเทศปลายทาง ประเทศไทยยังได้คำนึงถึงสุขภาพของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาจดทะเบียนกับทางการไทย รวมทั้งต้องดำเนินการประสานความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการดำเนินการส่งกลับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ให้กลับคืนสู่ประเทศของตนโดยปลอดภัย โดยถือหลักการในการแก้ไขปัญหามีความสมดุลกับการเคารพสิทธิมนุษยชนของเหยื่อจากการค้ามนุษย์⁵² และจากการประชุมดังกล่าวนี้ ประเทศไทยยังได้รับการยอมรับจากนานาชาติและได้รับความชื่นชมในความร่วมมือที่ดีกับนานาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และประเทศไทยยังได้รับเกียรติให้เป็นผู้ประสานงานพิเศษเฉพาะกิจ เป็นประธานดูแลเรื่องกฎหมาย โดยให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหัวหน้าและมีผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ในการกำกับดูแลประสานงาน⁵³ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงนโยบายและท่าทีของ

⁵⁰“จูปีเตอร์,” “ลักลอบเข้าเมือง – ค้ามนุษย์ บ่ออาชญากรรมข้ามชาติ,” *ไทยรัฐ* (10 มีนาคม 2545): 2.

⁵¹“ประชุมนานาชาติทางแก้ปัญหาลักลอบค้ามนุษย์,” *แนวหน้า* (27 กุมภาพันธ์ 2545): 9.

⁵²“Members agree on need to fight illegal migration by creating job opportunities,” *Bangkok Post* (28 February 2002): 6.

⁵³“จูปีเตอร์,” “ลักลอบเข้าเมือง – ค้ามนุษย์ บ่ออาชญากรรมข้ามชาติ,” *ไทยรัฐ* (10 มีนาคม 2545): 2.

รัฐบาลไทยว่าได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายรวมทั้งการค้ามนุษย์ ด้านแรงงานข้ามชาติ ด้วยการเน้นย้ำถึงความร่วมมือระหว่างประเทศว่าจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศที่มีปัญหาเหมือนกัน ตัวอย่างเช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าในการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แล้วยังได้เน้นถึงการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายว่ามีความสำคัญเช่นเดียวกัน

ในปีเดียวกันนี้ ในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศไทยเองก็ได้รับแรงกดดันจากการที่สหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ หรือ Trafficking in Person Report (TIP Report) ของประเทศต่างๆ กว่า 150 ประเทศทั่วโลก โดยรายงานฉบับดังกล่าวได้จัดอันดับประเทศออกเป็น 3 ระดับ (tier) ซึ่งระดับที่แต่ละประเทศได้รับนั้น จะขึ้นอยู่กับความพยายามในการดำเนินการของแต่ละประเทศในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยกลุ่มประเทศที่อยู่ในระดับต่ำที่สุด คือ tier 3 ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ไม่พยายามแก้ปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 นี้มีจำนวน 19 ประเทศ และในจำนวนนั้นมีประเทศกัมพูชาและประเทศพม่า รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการลงโทษด้วยการคว่ำบาตรทางด้านเงินกู้ผ่านสถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2546

ในรายงานดังกล่าว ในส่วนของประเทศไทย มีรายชื่ออยู่ในกลุ่มประเทศระดับ tier 2 คือ กลุ่มประเทศที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์แต่ยังไม่เพียงพอและยังไม่ได้มาตรฐานตามที่ รัฐบาลสหรัฐอเมริกากำหนด นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคศรีพัฒนา จากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ยังได้โจมตีประเทศไทยในเรื่องที่ควรจัดอันดับประเทศไทยให้อยู่ในกลุ่ม tier 3 คือ ประเทศที่ไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ อันมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยของเรานั้นมีปัญหาค้ามนุษย์อย่างรุนแรง โดยอุปสรรคที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหานี้คือการทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวงในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐ⁵⁴

จากเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐบาลไทยเองก็มิได้นิ่งนอนใจต่อท่าทีของสมาชิกสภาองเกรสแห่งสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงการต่างประเทศ ได้ออกมาชี้แจงเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังมาโดยตลอด โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนกรอบความร่วมมือต่างๆ อันรวมไปถึงความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสามารถนำมาคุ้มครองเหยื่อของขบวนการค้า

⁵⁴ "สหรัฐขึ้นบัญชีดำ 19 ชาติค้ามนุษย์," มติชน (7 มิถุนายน 2545): 10.

มนุษย์ รวมทั้งยังมีการแก้ไข้ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้จัดทำแผนและนโยบายระดับชาติสำหรับป้องกันและแก้ไข้ปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กข้ามชาติ ที่มีระยะเวลาสำหรับดำเนินการตามแผนดังกล่าวถึง 10 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2544 – 2555 แต่ถึงกระนั้น การดำเนินการแก้ไข้ปัญหาก็มีอุปสรรค โดยอุปสรรคส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ที่ผ่านมามาทางการไทยก็มีความพยายามในการดำเนินการและคาดว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะได้รับความคุ้มครองที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ทางกระทรวงการต่างประเทศยังได้มอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. แจ่งข้อมูลการดำเนินการของไทยในการแก้ไข้ปัญหาการค้ามนุษย์ ให้กับทางการสหรัฐอเมริกาทราบอีกใตหนึ่งด้วย⁵⁵

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐไทยยังมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ออกไปสู่สาธารณชน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ซึ่งนับว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการแก้ไข้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการป้องกันมิให้บุคคลเข้าไปสู่ขบวนการหรือตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ดังเช่นที่สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด ภายใต้การสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ศึกษาวิจัยในโครงการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรในระยะที่ 2 พร้อมทั้งได้ดำเนินการประชุมทางวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก ทั้งนี้ จากการประชุมทางวิชาการดังกล่าวได้มีสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ในแง่มุมต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าขบวนการค้ามนุษย์และเด็กข้ามชาติได้มีการขยายตัวมากขึ้น การเข้าช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นหญิงและเด็กก็ดำเนินการได้ยากขึ้นกว่าเดิม อันเนื่องมาจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เด็ดขาด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของขบวนการค้ามนุษย์ที่แทรกซึมเข้าไปในหน่วยงานระดับประเทศ จนถึงขั้นอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการแก้ไข้ปัญหาการค้ามนุษย์นั้น แท้ที่จริงแล้วไม่อาจไว้วางใจบุคคลใดได้โดยแม้แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็ตาม⁵⁶

นอกจากนี้ จากการประชุมดังกล่าว ยังทำให้ได้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับอุปสรรคในการดำเนินการ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจกฎหมายและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน รวมไปถึงการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่การดำเนินการแก้ไข้ปัญหานั้น นอกจากจะมีได้ส่งผลให้ปัญหาบรรเทาเบาบางลงไปแล้ว แต่ยังคงส่งผลให้ขบวนการค้ามนุษย์มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการคุ้มครองพยานยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง แม้ว่ากฎหมายจะ

⁵⁵ “บัวแก้ว” แจ่งมะกันปัญหา ‘ค้ามนุษย์’, “มติชน (8 มิถุนายน 2545): 5.

⁵⁶ “กฎหมายชรา ปัญหาปราบปราม,” ไทยโพสต์ (14 กันยายน 2545): 2.

ระบุไว้อย่างชัดเจนก็ตาม ก็จะมีผลเสียต่อความปลอดภัยของเหยื่อในระหว่างและหลังการพิจารณาคดี รวมทั้งปัญหาการพิจารณาคดีที่อาจถูกยกฟ้อง หรืออาจนำผู้กระทำผิดแต่เพียงปลายแถวมาลงโทษ โดยไม่สามารถสืบสวนไปถึงผู้อยู่เบื้องหลังที่แท้จริงได้ รวมทั้งระยะเวลาดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ทั้งหมดนี้ก็อาจจะกลายเป็นความอยุติธรรมต่อเหยื่อจากการดำเนินคดีและเด็กมากยิ่งขึ้น⁵⁷

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ในฐานะหัวหน้าโครงการวิจัยการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรในระยะที่ 2 ได้ระบุถึงความสำคัญของปัญหาการดำเนินคดีและเด็กที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่อยู่ในรูปองค์กรอาชญากรรมและมีเครือข่ายโยงใยข้ามชาติ อีกทั้งในปัจจุบัน รูปแบบการล่อลวงมีหลากหลายที่ทำให้เหยื่อยินยอมกระทำตามที่ต้องการ และยังระบุถึงอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ คือ ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมถึงปัญหาการดำเนินคดีและเด็กที่เป็นปัญหาสำคัญ เป็นการก่อกองอาชญากรรมข้ามชาติและเป็นการค้ามนุษย์ที่ต้องปราบปรามให้หมดสิ้นไป นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่การนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลนั้นไม่มากนัก ซึ่งนอกจากความไม่เข้าใจในเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับของผู้ปฏิบัติแล้ว สาเหตุประการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ขบวนการค้ามนุษย์สามารถแทรกซึมเข้าไปในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ อันมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ การจะปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นนั้น จำเป็นจะต้องมีการปฏิบัติอย่างจริงจังจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ในปัจจุบัน แม้จะมีบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันในการดำเนินกรณีการดำเนินคดีและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์อยู่แล้ว แต่การปฏิบัติก็ยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาทั้งในด้านประเด็นกฎหมาย และการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁵⁸ ซึ่งการประชุมที่จัดขึ้นนี้ นอกจากจะเป็นการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์หลากหลายแห่ง เช่น นักกฎหมาย ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กกลุ่มนี้แล้ว ยังได้มีการนำเสนอข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาที่ชัดเจน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีปัญหาการดำเนินคดีและเด็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการขบวนการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

ทั้งนี้ จากความเห็นของผู้วิจัย ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่นำวิตกกังวล คือ การแทรกซึมเข้าไปในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากขบวนการค้ามนุษย์ที่มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ การแทรกซึมดังกล่าวนี้อาจทำให้ข้อมูลที่เป็นความลับหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ รั่วไหลไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์ได้ แล้วขบวนการค้ามนุษย์ก็จะปรับเปลี่ยนยุทธวิธีในการกระทำผิดของตนให้สามารถตั้งรับกับยุทธวิธีของทางการ จนทำให้การปราบปรามจากทางการกระทำไม่สำเร็จ หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการแทรกซึมจากขบวนการค้ามนุษย์อาจก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากขบวนการค้ามนุษย์นี้มักจะมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมที่มีเงินทุนจำนวนมาก ขบวนการนี้อาจจะมอบเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการโดยผ่านตัวกลาง ซึ่งก็อาจจะเจ้าหน้าที่ที่เป็น “สาย” ให้กับขบวนการค้ามนุษย์ที่แทรกซึมอยู่ในหน่วยงาน ให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการนั้นงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจจะปฏิบัติหน้าที่ให้พอเสร็จสิ้นกันไป โดยไม่เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานแต่อย่างใดก็เป็นได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ทางด้านสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด ยังได้จัดสัมมนาอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อระดมความคิดเห็นในโครงการวิจัยการพัฒนากฎหมายปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก โดยผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ในฐานะผู้ดำเนินการวิจัย ได้ระบุถึงผลสรุปจากการวิจัยมีสาระสำคัญว่า ปัญหาที่พบในการดำเนินการกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก มี 5 ประการ ได้แก่ การสอบสวน การสืบสวน การคุ้มครองพยาน การพิจารณาคดี และการส่งผู้เสียหายกลับคืนสู่สังคม⁵⁹ ทั้งนี้ จากการวิจัยพบข้อเท็จจริงในชั้นการสอบสวนผู้เสียหายที่เป็นหญิงหรือเด็ก มักจะได้รับการปฏิบัติเช่นผู้กระทำความผิด และต้องถูกดำเนินคดีฐานลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยไม่มีการพิจารณาว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์เหล่านั้นเป็นผู้เสียหาย รวมทั้งยังไม่มีมาตรการในการคุ้มครองพยานซึ่งเป็นผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายมักถูกคุกคามจากกลุ่มอาชญากรรมที่มักจะอ้างว่าเป็นสามีหรือคนรักมารับตัวกลับไป ทั้งนี้ การค้าผู้หญิงมีการกระทำผิดเป็นกระบวนการโดยองค์กรอาชญากรรม ซึ่งจะมีเรื่องการซื้อขายผู้รับจ้างล่วงเข้ามาแทรกแซง ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนรูปคดี นอกจากนี้ จากการวิจัยดังกล่าวยังทำให้พบปัญหาสำคัญ คือ การขจัดตัวกลางที่เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่ง

⁵⁹ “วิจัยพบ 5 ปัญหาค้าหญิง – เด็กข้ามชาติ,” มติชน (15 ตุลาคม 2545): 14.

ปัจจุบันพบว่าตัวกลางผู้รับประโยชน์จะเข้าไปติดต่อหาเด็กและผู้หญิงถึงหมู่บ้าน โดยลงทุนครั้งละถึง 80,000 บาทต่อหัวเลยทีเดียว⁶⁰

ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่นี้ มิได้แต่เพียงส่งผลกระทบต่อชนกลายเป็นปัญหาทางสังคมเท่านั้น แต่ปัญหาดังกล่าวยังได้ขยายตัวจนอาจจะกลายเป็นปัญหาทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้จัดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งที่ 4 ด้านการพัฒนาเด็ก ปี พ.ศ. 2545 โดยจากการประชุมครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบถึงทัศนคติของภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศไทยในขณะนั้นกำลังได้รับการจับตามองในเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากสหรัฐอเมริกา ประกอบกับการที่สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดที่สำคัญที่สุดอีกแห่งหนึ่งสำหรับสินค้าไทย โดยในปัจจุบันนี้ การสั่งซื้อสินค้ามาจากประเทศต่างๆ นั้นจะมีได้พิจารณากันแต่เพียงคุณภาพของสินค้าเท่านั้น แต่จะยังหยิบยกเอาปัญหาเรื่องสิทธิเด็กและสตรีขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการค้าขายระหว่างกันด้วย ซึ่งประเทศไทยจะต้องมีความระมัดระวังในประเด็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนนี้ เนื่องจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกามีหลักฐานเป็นวิดิทัศน์ ซึ่งมีเนื้อหาครบถ้วนว่ามีขบวนการค้าเด็กและสตรีในประเทศไทยอยู่จริง และยังสามารถเข้ามาทางรัฐบาลไทยถึงมาตรการแก้ไขปัญหานี้ และยังยื่นคำขาดว่าถ้าทางรัฐบาลไทยไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ทางสหรัฐอเมริกาจะมีมาตรการตอบโต้โดยการไม่ซื้อสินค้าจากประเทศไทย ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดที่จะป้องกันมาตรการตอบโต้จากสหรัฐอเมริกาก็คือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพนั่นเอง⁶¹ และจากประเด็นดังกล่าวนี้เอง ทางภาครัฐบาลจึงได้เน้นย้ำว่ากระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานสำคัญที่ดูแลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ และภารกิจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานยังเป็นตัวกำหนดอนาคตการส่งออกสินค้าไทยภายใต้กติกาขององค์การการค้าโลก เนื่องมาจากประเด็นที่ถูกหยิบยกมาใช้เป็นมาตรการทางการค้านั้นมิใช่เรื่องภาษี หากแต่เป็นเรื่องของบุคคลากรและแรงงาน⁶² โดยทางรัฐสภาสหรัฐอเมริกากำลังเตรียมใช้มาตรการกีดกันทางการค้า โดยคณะกรรมการบางคณะกำลังพิจารณาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กและสตรี ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประเทศทางทวีปยุโรปก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน รวมไปถึงเรื่องของการซื้อขายสตรีและเด็กด้วย ทั้งนี้ ทางสหรัฐอเมริกามีหลักฐานที่องค์กรพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศเข้ามา

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ “แรงกดดันปัญหาเด็กหิวโห้กันก็ดักกันค้า,” มติชน (29 กันยายน 2545): 10.

⁶² “สหรัฐดูแลไทยคดีแรงงานเด็ก ‘กร’ ระบุนายวิดิโอในสภา,” มติชน (26 ตุลาคม 2545): 16.

ถ่ายวิถีทัศน์ในประเทศไทย และได้นำไปขายในรัฐสภาสหรัฐฯ โดยวิถีโอที่เป็นหลักฐานนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่มีข้าราชการไทยบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าขายเด็ก⁶³

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศมหาอำนาจจะตั้งมาตรการกีดกันทางการค้ากับสินค้าที่ได้นำเข้ามาจากต่างประเทศมิใช่แต่เพียงเรื่องของภาษีเท่านั้น แต่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนก็สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าได้เช่นเดียวกัน ดังเช่นในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กและหญิง และประเทศไทยซึ่งได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของการค้าเด็กและหญิงที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของภูมิภาค โดยเห็นได้จากวิถีทัศน์ที่ถูกนำไปขายถึงในรัฐสภาสหรัฐฯอย่างชัดเจนว่าการค้าหญิงและเด็กนั้นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องควรจะเข้ามาแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการค้าเด็กและหญิงอย่างหนัก และที่กล่าวมาต้องแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังนี้ จะต้องมิใช่แค่เพียงการสร้างภาพเพื่อหวังผลทางการค้ากับต่างประเทศ และเพื่อป้องกันมาตรการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศตะวันตกเท่านั้น แต่เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม อันจะส่งผลสืบเนื่องไปถึงภาพลักษณ์ของประเทศในอีกสิบหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2545 ยังมีเหตุการณ์หนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทยในการดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และการเข้าคุ้มครองเหยื่อตามหลักการสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการจับกุมดำเนินคดีกับนายจ้างที่ใช้แรงงานอย่างทารุณ เนื่องจากเกิดเหตุการณ์หนึ่งที่น่าตกใจ และเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส เมื่อปรากฏว่า มีโรงงานนรกที่กักตัวเด็กหญิงต่างด้าวหลากหลายสัญชาติ มีทั้งเด็กหญิงต่างด้าวชาวลาวและชาวพม่าอีกหลายคน ถูกบังคับให้ทำงานหนัก โดยให้ทำงานเย็บผ้าในลักษณะหามรุ่งหามค่ำ และยังถูกกักขังไว้บนชั้นสองของอาคารพาณิชย์ที่เปิดเป็นโรงงานเย็บผ้า บางรายทำงานหนักแล้วอ่อนเพลียจนผลอหลับไปนายจ้างจึงเสียนแล้วกักขังทรมานด้วยการให้ออดอาหาร แต่กรณีที่น่าสะเทือนใจที่สุด คือ การบังคับให้กินอุจจาระของคนและมูลของสุนัข รวมทั้งจับมัดมือมัดเท้าแล้วใส่ถุงดำก่อนเทน้ำยาล้างห้องน้ำลงไป ให้เด็กคนนั้นอยู่ในถุงดำแช่น้ำยาล้างห้องน้ำน้ำอยู่กว่า 18 ชั่วโมง จนน้ำยากัดผิวหนังเป็นแผลเหวอะหวะไปทั่วร่างกาย⁶⁴ และเมื่อเด็กหญิงเหล่านี้ได้รับการช่วยเหลือออกมาแล้ว ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงได้ดำเนินการส่งตัวเด็กชาวต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาพักอาศัยอยู่ที่สถานสงเคราะห์ สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นอกจากนี้ ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการจับกุมตัวนายจ้างของโรงงาน

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴ "4 ด.ญ.' พันโรงงานนรก 'อี' ยัดปาก - แช่ยาล้างส้วม จับ 3 พี่น้องโหดเจ้าของ," ข่าวสด (25 พฤศจิกายน 2545): 2.

ดังกล่าวดำเนินคดีในข้อหาร่วมกันให้ที่พักอาศัยแก่บุคคลต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายเพื่อให้พ้นจากการจับกุม จ้างคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำร้ายร่างกายคนอื่นเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจ และทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายถึงสาหัส ร่วมกันเป็นนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ไม่จัดให้มีวันหยุดตามประเพณี จ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้างโดยไม่แจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กต่อเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน และจ้างค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁶⁵ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นคดีตัวอย่างที่ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้ยื่นเพิ่มการกระทำผิดของนายจ้างในข้อหาการค้ามนุษย์ด้วย และจะเป็นคดีแรกนับจากที่มีการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้⁶⁶

ส่วนบทบาทของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้รับเริ่มบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยได้ดำเนินการเจรจาหารือกับมูลนิธิเอเซียและผู้แทนในระดับภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) ในประเด็นการดำเนินโครงการร่วมกับสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อดูแลปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติด และขบวนการลักลอบนำแรงงานเถื่อนเข้าประเทศ⁶⁷

และในปี พ.ศ. 2545 นี้ยังได้ปรากฏถึงความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จากหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นการประชุม Asian Civil Society Forum 2002 ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในภูมิภาคเอเชีย โดยการประชุมครั้งนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการค้าผู้หญิงและเด็ก ทั้งนี้ จากการประชุมดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ระบุในที่ประชุมถึงความสำคัญของความร่วมมือที่ภาครัฐจะได้รับ จากทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์⁶⁸ ทั้งนี้ ทางกระทรวงการต่างประเทศของไทยก็ได้ดำเนินการรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในกรอบของอาเซียนซึ่งก็ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นผู้แทน

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶ “ไทยเสนอสิ่งคืบปร่วมกันด้านค้ามนุษย์,” ไทยโพสต์ (2 ธันวาคม 2545): 24.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁸ “สุรเกียรติ์ปลื้มเอ็นจีโอ – ยูเอ็น ร่วมต้านค้ามนุษย์ – ไรคเอดส์,” มติชน (10 ธันวาคม 2545): 10.

จากภาครัฐของไทยเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ซึ่งผู้เข้าร่วมการประชุมส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้แสดงท่าทีในที่ประชุม ถึงความสำคัญของความร่วมมือที่ภาครัฐจะได้รับจากทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ก็ยอมแสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐบาลไทยเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ว่าจะเป็นหนทางที่นำไปสู่การบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้

นอกจากความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ทั้งองค์กรอิสระ และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการจัดสัมมนาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ที่จัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิผู้หญิง และองค์กรสากลเพื่อต่อต้านความเป็นทาส ซึ่งรายละเอียดที่ได้จากการจัดสัมมนานี้ มาจากการศึกษาาร่วมกันของผู้หญิงกับองค์กรพัฒนาเอกชนในอีก 10 ประเทศ เกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อวิเคราะห์ข้อดีและข้อด้อยเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของประเทศต่างๆ โดยประเด็นและแง่มุมต่างๆ หรือข้อเท็จจริงที่น่าสนใจที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าวนั้นคือ แห่ือจากการค้ามนุษย์ที่ถูกเอาเปรียบ ถูกกระทำรุนแรง ถูกบังคับเยี่ยงทาส เมื่อพ้นสภาพดังกล่าวมาก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร ส่งผลให้แห่ือจากการค้ามนุษย์เหล่านั้นไม่กล้าแจ้งความดำเนินคดี เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของกลุ่มนายหน้าค้ามนุษย์ที่ข่มขู่ทั้งแห่ือและครอบครัวของแห่ือ ดังนั้น รัฐบาลประเทศต่างๆ ที่ยังขาดการปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงดำเนินการทบทวนแนวปฏิบัติในประเด็นการคุ้มครองแห่ือ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ หลังจากที้องค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร พ.ศ. 2543 ซึ่งมีพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก⁶⁹

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ คือ ในประเทศไทย ผู้ที่ตกเป็นแห่ือ เมื่อได้รับการส่งกลับประเทศมักจะถูกข่มขู่คุกคาม และถูกแก้แค้นจากอาชญากร แม้ว่าประเทศไทยมีร่างกฎหมายสำหรับคุ้มครองพยาน แต่บทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งปัญหานี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องทำงานร่วมกัน ซึ่งขณะนี้ รัฐบาลไทยก็ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ซึ่งจะต้องให้ความคุ้มครองผู้เสียหายในการฟ้องร้อง

⁶⁹ "แห่ือค้ามนุษย์หนีอิทธิพลไม่กล้าเอาผิด," มติชน (13 ธันวาคม 2545): 15.

ผู้กระทำและปกป้องผลประโยชน์ของพยาน นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวยังทำให้ได้รับทราบถึงการดำเนินการขององค์กรอิสระร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอันเนื่องมาจากปัญหาที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ไม่กล้าดำเนินการกับผู้กระทำความผิด โดยทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณา และร่วมหารือกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และประธานศาลฎีกาในการร่วมกันดำเนินการเรื่องเร่งด่วน 2 ประเด็น คือ เรื่องของบันทึกความเข้าใจที่ตำรวจหลายนายยังไม่ทราบว่ามิบันทึกนี้แล้ว จึงทำให้เกิดปัญหา อีกประเด็นหนึ่งคือ การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานมาใช้ ซึ่งหลังจากหารือแล้วก็จะนำเรื่องนี้เข้าเสนอนายกรัฐมนตรี และตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการปรับแก้เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์⁷⁰

ส่วนในเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2545 นั้น ในส่วนของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงแรงงานขยายระยะเวลารายงานตัวของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อจดทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงาน จากเดิมที่กำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน ถึงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาการรับจดทะเบียนแรงงานและการออกใบอนุญาต รวมถึงการกำหนดประเภทกิจการและเงื่อนไขในการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป จนไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ทันตามกำหนดเวลา ดังนั้น จึงต้องขยายเวลาไปจนถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545⁷¹

ทั้งนี้ การที่กระทรวงแรงงาน เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนและรายงานตัวต่อใบอนุญาตทำงานในครั้งนี้เป็นครั้งที่ 3 นั้น มีผลการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยมีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานเป็นจำนวนไม่มากนัก โดยเมื่อถึงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หายไปจากการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ถึง 253,074 คน ทั้งนี้ จากจำนวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเมื่อวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวน 568,249 คน และเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 มีจำนวน 430,074 คน และเมื่อพิจารณาถึงผลสรุปของการดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและการขอใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 15 กันยายน - 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีจำนวนแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศมาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 315,715 คน⁷²

⁷⁰ “ยูเนสโก” จัดตำรวจไทยรู้กฎหมายข้อตกลงคุ้มครองเหยื่อแก๊งค้ามนุษย์,” ข่าวสด (16 ธันวาคม 2545): 25.

⁷¹ “ยืดเวลาขึ้นทะเบียนต่างด้าว,” มติชน (16 ตุลาคม 2545): 2.

⁷² ชาญวิทย์ สุทรกาญจนนา, “ยืดต่อทะเบียนต่างด้าวย้ำความล้มเหลวแก้ปัญหา,” เดลินิวส์ (20 ตุลาคม 2545): 6.

โดยทางกระทรวงแรงงานได้แก้ไขปัญหา โดยการประกาศขยายระยะเวลาการรับรายงานตัวเพื่อจดทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวออกไปอีก 22 วัน ตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม – 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาการจดทะเบียนแรงงานและการออกใบอนุญาต รวมถึงการกำหนดประเภทกิจการและเงื่อนไขในการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป จนไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ทันตามกำหนด โดยได้ลดประเภทกิจการจากเดิมที่มีถึง 10 ประเภท* เหลือเพียง 6 ประเภทกิจการเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบสุขภาพของสถานพยาบาล ที่มีบุคลากรที่ไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานต่างด้าว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการขึ้นทะเบียน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวนั้นต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพแล้ว จึงจะมาดำเนินการขึ้นทะเบียนได้ นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในขณะนั้นอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นใน 46 จังหวัด ที่ส่งผลให้นายจ้างไม่สามารถพาแรงงานต่างด้าวของตนมาจดทะเบียนได้ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ จึงจำเป็นต้องขยายเวลาเพื่อให้โอกาสนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ต้องการขอใบอนุญาตทำงาน ก่อนที่จะมีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีและผลักดันออกจากประเทศไทยต่อไป⁷³

ทั้งนี้ การดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อให้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ดำเนินการระหว่างวันที่ 15 กันยายน – 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 นั้น ได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ในบางประการ คือ มีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนไว้ในพื้นที่หนึ่งสามารถเดินทางข้ามเขตไปทำงานยังอีกพื้นที่หนึ่งได้ แต่นายจ้างจะต้องดำเนินการขออนุญาตจากนายอำเภอ และหากย้ายสถานที่ทำงานออกจากเขตจังหวัด ก็ต้องแจ้งขออนุญาตจากทางผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ การข้ามเขตออกไปทำงานนอกพื้นที่จดทะเบียนนั้น ตามระเบียบเดิมที่กำหนดไว้มิได้อนุญาตในเรื่องดังกล่าว แต่สาเหตุที่มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบใหม่ เนื่องจากต้องการอำนวยความสะดวกให้กับนายจ้าง ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่อาจจะมีการย้ายสถานที่ประกอบการ เช่น กิจการก่อสร้างที่มีการย้ายพื้นที่ทำงาน และยังได้ปรับปรุงแก้ไขในเรื่อง

* ได้แก่ 1. สวนผัก ผลไม้ สวนยาง 2. เหมืองแร่และถ่านหิน 3. โรงงานทำอิฐ ไร่ เครื่องเคลือบดินเผา 4. ก่อสร้างคานเรือ 5. โรงสีข้าว 6. เลี้ยงสัตว์ 7. ประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล 8. การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า 9. แรงงานรับใช้ในบ้าน และ 10. ประเภทกิจการพิเศษ (พ.) ได้แก่ พ.1 กิจการที่มีนายจ้าง และ พ.2 กิจการที่ไม่มีนายจ้าง.

⁷³ ชาญวิทย์ สุนทรกาญจนานา, “ยึดต่อทะเบียนต่างด้าวย้ำความล้มเหลวแก้ปัญหา,” เดลินิวส์ (20 ตุลาคม 2545): 6.

สาขาอาชีพที่แต่เดิมอนุญาตให้ทำงานได้ใน 10 สาขาอาชีพ ลดลงเหลือเพียง 6 สาขาอาชีพ ได้แก่ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง งานรับจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงานหรือสถานประกอบการ แรงงานรับใช้ในบ้าน คนงานในฟาร์มเพาะหรือเลี้ยงสัตว์ และคนงานในแปลงเพาะหรือปลูกพืช⁷⁴

และหลังจากการขยายเวลาในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมจากวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มาจนถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 แล้วนั้น ปรากฏว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนนั้นมีจำนวนลดลง คือ มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพียง 353,274 คน ซึ่งถือว่าลดลงจากปี พ.ศ. 2544 โดยที่ในปี พ.ศ. 2544 นั้นมีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นจำนวนถึง 568,249 คน⁷⁵ จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ทางประธานคณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรระบุถึงสาเหตุที่มียอดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลดลงนั้น เนื่องมาจากมีการจ่ายเงินนอกระบบ อีกทั้งยังมีการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยมีการจ่ายเป็นค่าหัว⁷⁶ และยังได้มีการตั้งข้อสังเกตถึงสาเหตุที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง คือ ไม่ว่าจะดำเนินการขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็สามารถให้แรงงานต่างด้าวอยู่ได้โดยการจ่ายเงินให้กับกลุ่มองค์กรนอกระบบ ที่มีเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหารเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่ด้วย โดยมีหลากหลายขบวนการเข้าครอบครองแรงงานต่างด้าวในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นลักษณะของการคุ้มครองนอกกฎหมาย⁷⁷ ซึ่งการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ในเรื่องแรงงานต่างด้าวนี้ ยิ่งส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนนั้นก็ยังเป็นที่น่ากังวลสำหรับฝ่ายรัฐ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มาจดทะเบียนนั้นก็ยังคงหลบหนีอยู่ในประเทศไทย ไม่ได้ถูกจับกุมหรือถูกผลักดันออกไปจากประเทศแต่ประการใด ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องดำเนินการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้ดำเนินการรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศไป⁷⁸ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนี้ ยังคงมีประเด็นทางด้านความมั่นคงของประเทศเป็นเหตุผลหลักในการดำเนินการ ซึ่งอาจส่งผลให้ละเลยการเคารพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

⁷⁴ “แนวรวมศูนย์ขึ้นทะเบียนต่างด้าว ลดปัญหาขบวนการนายจ้าง/ แรงงาน,” ผู้จัดการรายวัน (22 ตุลาคม 2545): 13.

⁷⁵ “กมธ.แรงงานแฉจ่ายนอกระบบ,” มติชน (8 พฤศจิกายน 2545): 18.

⁷⁶ “สัญญาอันตราาย ท้าต่างด้าวยึดไทย,” บ้านเมือง (8 พฤศจิกายน 2545): 3.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่นั้นยังมีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการหารือร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่ามียอดผู้มาขึ้นทะเบียนทั้งสิ้น 353,274 คน จากจำนวนเดิมที่มีผู้มาจดทะเบียนในครั้งก่อน จำนวน 568,249 คน ดังนั้น จะต้องมีการตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขาดหายไปว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นไปอยู่ที่ใด เดินทางกลับประเทศไปแล้ว หรือว่ายังคงหลบหนีอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ หากยังคงหลบหนีอยู่ก็จะต้องดำเนินการจับกุมและผลักดันส่งกลับประเทศต่อไป⁷⁹ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวได้มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการในการจับกุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย และประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อหามาตรการในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้น เป็นแต่เพียงการผ่อนผันเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเท่านั้น แต่ต่อไปจะดำเนินการลดจำนวนแรงงานต่างด้าวให้เหลือน้อยที่สุด โดยจะให้ลดจำนวนลงปีละ 10 - 15% เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาความมั่นคงของประเทศ และยังเป็นสาเหตุหนึ่งของโรคระบาดจากเชื้อโรคอื่นๆ ที่แต่เดิมนั้นไม่ปรากฏในประเทศไทย และยังส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้ในการดูแลแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต่อไปในอนาคตอีกด้วย⁸⁰ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้นก็ยังคงยึดมั่นอยู่กับความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งยังมองว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น ปัญหาทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนนั้น หากจำแนกออกมาเฉพาะจำนวนที่เป็นแรงงานก็จะมีประมาณห้าแสนคน แต่ถ้าหากรวมไปถึงผู้ติดตามหรือครอบครัวของแรงงานด้วยแล้วก็มีจำนวนนับล้านคน โดยยังไม่รวมในจำนวนที่ยังไม่ปรากฏหรือหลบซ่อนอยู่ตามที่ต่างๆ จำนวนทั้งหมดก็น่าจะถึงกว่าสองล้านคน ซึ่งจำนวนคนต่างด้าวที่มีจำนวนมากเช่นนี้จะอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องโรคติดต่อ โดยแรงงานต่างด้าวบางส่วนอาจเดินทางเข้ามาพร้อมกับโรค และหนึ่งในอาชีพที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนิยมเข้ามาทำงาน คือ กิจการที่ต่อเนื่องกิจการประมงอันเกี่ยวกับอาหารทะเลที่คนไทยบริโภค ถ้าหากแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการนั้นมีเชื้อ

⁷⁹ “ขีดเส้นกวาดล้างแรงงานเถื่อน,” บ้านเมือง (10 พฤศจิกายน 2545): 2.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

โรค ก็อาจจะส่งผลให้เกิดปัญหาโรคระบาดหรือปัญหาสาธารณสุขต่อคนไทยได้⁸¹ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะมีบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยในอนาคต และอาจจะต้องมาแย่งที่เรียนกับเด็กไทย ทั้งนี้ จากข้อมูลของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนเป็นมูลค่านับแสนล้านบาทต่อปี ครั้นถ้ามิให้เด็กต่างด้าวเหล่านั้นเข้าเรียนก็จะต้องกลายเป็นประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นอย่างดีและมีความรอบคอบเป็นอย่างมาก โดยจะต้องดำเนินการลดจำนวนแรงงานต่างด้าวให้เหลือน้อยที่สุด โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนหรือจังหวัดที่มีกิจการประมง พร้อมทั้งดำเนินนโยบายควบคู่ไปกับกระทรวงการต่างประเทศ ในการดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้กลับไปยังประเทศของตน⁸²

นอกจากนี้ ในเรื่องของการดำเนินการปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คณะทำงานฝ่ายตำรวจของคณะกรรมการอำนวยการปราบปรามปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้ดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผู้ประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแต่ไม่ได้นำแรงงานต่างด้าวนั้นมาขึ้นทะเบียนกับทางราชการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติถึงนายจ้างที่ให้ที่พักอาศัยแก่คนต่างด้าวจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นายจ้างที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท นอกจากนี้ ถ้าแรงงานต่างด้าวไม่มีหลักฐานที่จะแสดงว่าได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการไทยแล้วจะต้องถูกจับกุม โดยทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะพิมพ์ลายนิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เนื่องมาจากมีแรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศไปแล้ว แล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกครั้งโดยไม่ทราบว่าเป็นแรงงานต่างด้าวเก่าหรือแรงงานต่างด้าวใหม่เนื่องจากการเปลี่ยนชื่อ ดังนั้น เมื่อมีหลักฐานลายนิ้วมือก็จะทำให้เข้าจับกุมได้ทันที และหากเป็นแรงงานต่างด้าวที่เคยเดินทางเข้ามาแล้วก็จะมีการดำเนินคดีรุนแรงมากขึ้น⁸³

ในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ได้มีการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญจากการประชุม คือ ปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยาก ดังนั้นจึงต้องมีการจัดระบบใหม่ เนื่องจากใน พ.ศ. 2545 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวชาวพม่า แต่ทั้งนี้ ทางรัฐบาลพม่านั้นก็ได้เข้ามาเจรจาหรือที่จะร่วมแก้ไขปัญหาและดำเนินการรับตัวแรงงานที่เป็นประชาชนของตนกลับ

⁸¹ “แรงงานเถื่อน 2 ล้านคนทะลัก ระวังเหลือบแฝงเร้นจะกลายพันธุ์,” ประชาชาติธุรกิจ (28 พฤศจิกายน 2545): 4.

⁸² เรื่องเดียวกัน.

⁸³ “เดือนนายจ้างครั้งสุดท้ายใช้แรงงานเถื่อนโทษ 8 ปี,” ไทยโพสต์ (29 พฤศจิกายน 2545): 23.

ประเทศ แต่ก็ยังมีเงื่อนไขว่าทางพม่าจะรับตัวแรงงานชาวพม่ากลับแต่ครั้งเพียง 100 – 200 คน เท่านั้น⁸⁴ นอกจากนี้ กรณีปัญหาที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีผลประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว จนทำให้ไม่สามารถควบคุมปัญหาแรงงานต่างด้าวได้นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ตรงปัญหาเนื่องจากเรื่องนี้ต้องไปดำเนินการกับฝ่ายนายจ้าง ซึ่งที่ผ่านมาทางการไทยเน้นจการดำเนินการที่ตัวแรงงานมากกว่า อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ⁸⁵ ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้น มาตรการจากทางกระทรวงแรงงานเอง หรือแม้แต่มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มีมติออกมาแล้วหลายคราวก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ในส่วนมาตรการการดำเนินการในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้น ในช่วงแรก ก็สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในครั้งต่อๆ มา จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนก็ลดลงตามไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น ปัญหาในเรื่องแรงงานต่างด้าวจึงจำเป็นต้องมีการวางกฎเกณฑ์ให้มีความชัดเจนว่าหากสามารถจับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชานั้น ในที่ประชุมได้มอบหมายให้ฝ่ายกองทัพเป็นผู้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามไม่ให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองมา และในส่วนของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จะถือตามระเบียบที่กำหนดประเภทและจำนวนของแรงงานต่างด้าวของวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 อย่างเคร่งครัด ดังนั้น ถ้ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่มาขึ้นทะเบียนอยู่กับนายจ้างคนใด นายจ้างคนนั้นจะมีความผิดและจะต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ด้วย⁸⁶

ทั้งนี้ ระเบียบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 นั้น ได้รับการยืนยันจากทางกระทรวงแรงงานแล้วว่า การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว จะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวให้ทำงานในงานประเภทที่แรงงานไทยไม่ต้องการที่จะทำ จึงจะได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ และเมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว นายจ้างจะต้องให้คงจำนวนแรงงานต่างด้าวไว้ตามจำนวนที่มาขึ้นทะเบียน และนายจ้างห้ามเปลี่ยนลูกจ้าง

⁸⁴ “สมช.สั่งลงแล้ต่างด้าวผิดกม. ทหาร – ตร. ต้องเด็ดขาดในการสกัด – ปราบ – จับ,” ผู้จัดการรายวัน (5 ธันวาคม 2545): 14.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้แล้ว ยังมีการจัดหน่วยเฉพาะกิจออกตรวจตราตามสถานประกอบการอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีภาระง้อให้ทราบล่วงหน้าแต่ประการใด⁸⁷

ส่วนในเรื่องการดำเนินการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศนั้น ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ประสานงานกับกระทรวงการคลังในการของบประมาณเพื่อจัดตั้งศูนย์ส่งกลับบริเวณแนวชายแดน รวมไปถึงการประสานงานขอความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศในการเจรจากับทางประเทศเพื่อนบ้านด้วย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะในกรณีของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ทางการไทยสามารถจับกุมได้และได้ส่งแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเหล่านั้นไปไว้ที่ศูนย์ส่งกลับบริเวณแนวชายแดนไทย - พม่า ซึ่งมีอยู่ 1 ศูนย์ที่ฝั่งเมืองเมียวดี ประเทศพม่า ตรงข้ามกับ อ.แม่สอด จ.ตาก โดยทางการไทยได้ดำเนินการส่งแรงงานต่างด้าวชาวพม่าผิดกฎหมายจำนวน 60 คนส่งไปไว้ยังศูนย์ดังกล่าวตั้งแต่วันที่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 แต่จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 ทางการพม่าก็ยังไม่มารับตัวกลับไป ดังนั้น ทางกระทรวงการต่างประเทศจึงต้องดำเนินการประสานงานกับทางการพม่าโดยเร็ว นอกจากนี้ ยังจะขอความร่วมมือจากทางการพม่าให้ดำเนินการเปิดศูนย์ส่งกลับเพิ่มเติมขึ้นอีก 1 แห่ง คือ ที่เกาะสอง ฝั่งตรงข้ามกับ จ.ระนอง เป็นต้น⁸⁸

สำหรับในเรื่องการส่งแรงงานต่างด้าวกลับนั้น มีนโยบายในการดำเนินการให้มีการจัดทำบันทึกในแบบแม่บทระดับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล เพื่อที่จะได้มีความร่วมมือระหว่างกัน โดยทางประเทศพม่าได้รับพิจารณาแล้ว ทั้งนี้ ทางฝ่ายไทยเองไม่สามารถที่จะใช้มาตรการเด็ดขาดกับทางประเทศพม่าในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือ แต่ฝ่ายไทยสามารถดำเนินการได้เฉพาะในส่วนที่มีอำนาจเท่านั้น นอกจากนี้ ในที่ประชุม สมช. ดังกล่าวนี้อีก ยังได้มีมติว่าจะต้องมีการดำเนินการปราบปรามและจับกุมอย่างเด็ดขาดทั้งตัวนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้น โดยนายจ้างที่ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวจะมีโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 5 หมื่นบาท⁸⁹ รวมทั้งยังมีมาตรการป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาในประเทศไทยได้อีก โดยมอบหมายให้ฝ่ายทหารประสานงานกับฝ่ายตำรวจ เพื่อดำเนินการป้องกันไม่ให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้ ส่วนการบริหารจัดการภายในเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้น ได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งได้มีการเสนอให้ขึ้นทะเบียนนายจ้างและจัดพื้นที่ที่พักของแรงงานต่างด้าว รวมไปถึงกรณีที่หากมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวได้ ก็จะสามารถประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศในการ

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการส่งตัวแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศทันที ซึ่งในกระบวนการส่งกลับนั้นอาจจะต้องสร้างสถานที่พักหรือระหว่างส่งตัวกลับขึ้นมาด้วย⁹⁰

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะดำเนินการมาตรการในการปราบปรามแรงงานต่างด้าวทันที โดยจะดำเนินการจับกุมทุกวัน เนื่องจากใน พ.ศ. 2545 มีแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านคน และเป็นแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเยอทะยานกับทางการไทยจำนวนเพียง 4 – 5 แสนคนเท่านั้น โดยการดำเนินการที่ผ่านมา ทางฝ่ายทหารสามารถเข้าจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาได้ถึงประมาณ 7 หมื่นถึง 1 แสนคน ซึ่งการดำเนินการหลังจากนี้ เมื่อครบกำหนดการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอีกหนึ่งปีแล้ว และในกรณีที่ไม่มีควมจำเป็นจะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวอีกก็จะไม่ให้มีการผ่อนผันอีกต่อไป แต่จะอนุญาตให้ผ่อนผันในกรณีที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น โดยจะมีการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และขอความร่วมมือจากนายจ้างให้เลิกจ้างแรงงานต่างด้าว และหันมาจ้างแรงงานชาวไทยแทน และจะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์กับการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นกัน⁹¹

ทั้งนี้ ตามนโยบายของนายกร ทักษะรังสี รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้น ได้มอบแนวทางการดำเนินการต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะการดำเนินการเอาผิดกับนายจ้างจะต้องมีความเด็ดขาด เนื่องจากเมื่อนายจ้างได้รับโทษ ต่อไปก็จะไม่กล้าใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีก⁹² และถ้าไม่มีผู้จ้างแล้วก็จะไม่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามา ถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาด้านเหตุ⁹³ นอกจากนี้ ทางชุดเฉพาะกิจปราบปรามแรงงานต่างด้าวจะดำเนินการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกขั้นตอนจะต้องถูกดำเนินคดีทุกคน เริ่มตั้งแต่ขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ ไปจนถึงนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือแม้กระทั่งเจ้าของโครงการก่อสร้างที่แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยตรงก็ตาม แต่ก็อาจจะต้องรับโทษฐานที่ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว เพราะส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะพักอาศัยในที่ทำงาน โดยเฉพาะงานก่อสร้าง⁹⁴

นอกจากนี้ การดำเนินการจับกุมแต่ละครั้ง จะไม่พบเจอแต่เพียงตัวแรงงานต่างด้าวเท่านั้น แต่ยังต้องพบเจอกับครอบครัวของแรงงานต่างด้าวด้วย โดยมีทั้งที่เป็นหญิงมีครรภ์ และเด็กทารก

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

⁹² นริศสา สุขสนั่น, “ภารกิจร้อนมือปราบแรงงาน,” คม ชัด ลึก (23 ธันวาคม 2545): 4.

⁹³ “ชัยภักดิ์’ พัดจัด นำอก.แรงงานจับต่างด้าวเถื่อน,” ไทยโพสต์ (14 ธันวาคม 2545): 23.

⁹⁴ นริศสา สุขสนั่น, “ภารกิจร้อนมือปราบแรงงาน,” คม ชัด ลึก (23 ธันวาคม 2545): 4.

ซึ่งทางการไทยจำเป็นต้องดำเนินการส่งตัวกลับประเทศ แม้ว่าจะเป็นการพลัดพรากครอบครัวก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดเนื่องจากเป็นนโยบาย⁹⁵ ซึ่งการส่งกลับนั้นรวมไปถึงการส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งจะต้องส่งกลับตามแนวชายแดนที่ได้มีการกำหนดจุดส่งกลับไว้แล้ว และจะต้องมีการดำเนินการส่งกลับอย่างต่อเนื่อง⁹⁶ นอกจากนี้ ยังได้ขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยตามแนวชายแดนในกรณีที่มีแรงงานต่างด้าวจะเดินทางกลับประเทศ โดยให้อำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับแก่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้น และไม่ให้รีดไถหรือเรียกเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าว และหากตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่คนใดไปเรียกเก็บเงินหรือขูดรีดเงินจากแรงงานต่างด้าวที่จะเดินทางกลับคืนสู่ประเทศ ก็จะดำเนินการอย่างเด็ดขาดเช่นกัน ส่วนแรงงานต่างด้าวที่จะลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนนั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องควบคุมอย่างเข้มงวด เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวออกจากประเทศเป็นหลัก⁹⁷

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวใน พ.ศ. 2545 ของไทยนี้ แม้ว่าจะได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานกับทางการไทยได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงเน้นการปราบปราม จับกุม และส่งแรงงานต่างด้าวกลับคืนสู่ประเทศต้นทางเป็นหลัก และยังสามารถดำเนินการกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกด้วย แต่ในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนี้แน่นอนว่าย่อมมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หรือการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้จะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่สมัครใจเข้ามาทำงานในประเทศไทยและไม่ได้ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยจะต้องปฏิบัติต่อเหยื่อด้านแรงงานในฐานะที่เป็นเหยื่อ มิใช่ผู้กระทำความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยที่ไม่ได้มีการคัดกรองว่าบุคคลใดในกลุ่มนั้นที่ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน เหยื่ออีกอาจจะไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁶ “เร่งแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เตรียมใช้มาตรการเข้มส่งกลับ,” ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2545): 23.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน.

3.6.2 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2546

3.6.2.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2546

ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ในปีนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอให้มีการดำเนินการอนุญาต ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 แต่จะไม่ต่ออายุให้แรงงานในโรงงานที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนบางส่วน กิจการสถานบริการเชื้อเพลิง ร้านซักอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ และกิจการรับซื้อของเก่า เนื่องจากกิจการประเภทต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจสามารถให้แรงงานไทยเข้าทำงานแทนได้⁹⁸ และทางคณะรัฐมนตรียังเห็นควรให้มีการหยิบยกประเด็นในการเจรจากับพม่าเรื่องแรงงานต่างด้าว โดยจะดำเนินการประสานให้ฝ่ายพม่าพิจารณาจัดตั้งศูนย์รับกลับในพื้นที่อื่นๆ เพิ่มขึ้นตลอดแนวชายแดนไทย – พม่า นอกเหนือจากศูนย์ที่เมืองเมียวดี พิจารณาหาทางเร่งรัดให้กระบวนการส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น เร่งรัดการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาด้านแรงงานมาประจำที่สถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย รวมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยและพม่าอีกด้วย⁹⁹

มติคณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบในการประสานงานให้กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เข้มงวดกวดขันในเรื่องการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การล่อลวงหญิงและเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเพื่อการค้าประเวณี รวมทั้งการลักลอบนำออกไปต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ ยัง

⁹⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2546 – 2547 [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

⁹⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการหารือแนวทางปฏิบัติและประสานงานการเตรียมข้อมูลสำหรับการเดินทางเยือนพม่าใน

วันที่ 27 มกราคม 2546 ของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=190286&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

ต้องกดดันไปถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบกิจการรถตู้ ที่มักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบกร และหากตรวจสอบพบว่าการกระทำคามผิดดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยก็จะต้องลงโทษอย่างเด็ดขาด รวมไปถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบก็ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเช่นเดียวกัน¹⁰⁰

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่อยู่ในส่วนการดำเนินการของกระทรวงแรงงาน โดยทางคณะรัฐมนตรียังได้สั่งการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หยุดให้การสนับสนุนหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในทุกกรณี รวมทั้งมิให้เป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง และยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดูแลสอดส่องสถานประกอบการ หรือบริษัทจัดหางานมิให้กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งเร่งรัดการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน นอกจากนี้ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานยังต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อปราบปรามบุคคลที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายผู้มีอิทธิพลส่งไปยังกระทรวงแรงงาน เพื่อดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการในภาพรวม และยังมี การแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานยังได้เรียกประชุมหัวหน้าศูนย์ป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงคนหางานทั้ง 36 ศูนย์ทั่วประเทศ และผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านแรงงาน เพื่อรับทราบผลการดำเนินการและสั่งการเพื่อการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล เช่น การลักลอบนำคนเข้าออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย และพฤติกรรมหลอกลวงคนไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงคนหางานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีการหลอกลวงสูง โดยให้มีสำนักงานตั้งอยู่ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ทำหน้าที่ในการรับแจ้งข่าว ประชาสัมพันธ์ ปราบปรามและจับกุมดำเนินคดีผู้หลอกลวงคนหางาน และยังได้มีการดำเนินการติดตามปราบปรามจับกุมผู้จัดหา และแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอีกด้วย¹⁰¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร

¹⁰⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว และการล่อลวงเพื่อการค้าประเวณี [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=191234&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

¹⁰¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในส่วนการดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192480&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

และในส่วนของความร่วมมือกับประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ทางคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงแรงงานเสนอให้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้ลงนามในนามรัฐบาลไทยในช่วงการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย – กัมพูชา ในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ณ จังหวัดอุบลราชธานี¹⁰² และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนการจ้างแรงงานจนถึงการสิ้นสุดสัญญาจ้างงาน¹⁰³ และความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้เสนอร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์อีกด้วย¹⁰⁴

¹⁰² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามบันทึกความเข้าใจไทย – กัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

[ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192460&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

¹⁰³ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน [ออนไลน์], 2546. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง)

[3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง)

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

¹⁰⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักร

กัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2546.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192248&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

3.6.2.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไข ปัญหาการคุ้มครองประเภทร่างงานข้ามชาติ พ.ศ. 2546

ใน พ.ศ. 2546 นี้ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ยังคงเป็นพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ประเทศไทย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ถ้านับถึง พ.ศ. 2546 แล้ว ก็เป็นระยะเวลากว่า 6 ปี แต่ว่ามีกรณีดำเนินคดีโดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้น้อยมาก¹⁰⁵ โดยผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์) ได้ระบุถึงสาเหตุที่กฎหมายฉบับนี้ มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำตามสถานีตำรวจส่วนมากไม่รู้จักพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รู้จักพระราชบัญญัติฉบับนี้จำนวนหนึ่งมีความเห็นว่าข้อหาตามพระราชบัญญัตินี้เข้าใจยาก ไม่มีคดีตัวอย่างให้พิจารณาทำความเข้าใจ รวมทั้งไม่มีคำพิพากษาให้ศึกษา หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจรวมทั้งอัยการที่ทราบถึงพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจมีความเข้าใจว่ากฎหมายฉบับนี้มีไว้เพียงเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการกักตัวหญิงและเด็กไว้แต่เพียงเท่านั้น แต่ไม่มีฐานความผิดเรื่องการค้าหญิงและเด็กกระบุนอยู่ในพระราชบัญญัติเนื่องจากไม่มีการกำหนดโทษ ตำรวจและอัยการจึงคิดว่าตนเองนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนแล้วด้วยการเอาผิดจำเลยตามกฎหมายอื่น เช่นกฎหมายการค้าประเวณีเท่านั้น จากข้อบกพร่องดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการนำกฎหมายมาพิจารณากันอีกครั้ง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็กฉบับใหม่ ซึ่งจะมีการระบุความผิดฐานค้ามนุษย์ให้กว้างขวางและ ครอบคลุมการค้าหญิง เด็กหญิงและเด็กชาย หรือแม้แต่การค้ามนุษย์ผู้ชายก็เป็นความผิด แม้กระทั่งเพียงแค่เตรียมการก็ถือว่าทำผิดและรับโทษเท่ากับการพยายามกระทำผิด¹⁰⁶ จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐไทยเริ่มมองเห็นถึงข้อบกพร่องของตัวบทกฎหมายที่กำลังมีผลบังคับใช้อยู่ ที่อาจจะไม่ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งอาจเริ่มมีความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงมีความเคลื่อนไหวในการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่า เพื่อที่จะได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อที่จะนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปในอนาคต

¹⁰⁵ “ก.ม.ปราบแก๊งค์กามลัมเหลว เหตุผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจ,” เดลินิวส์ (14 พฤษภาคม 2546): 2.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังได้ประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็กโดยวิธีการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับการ ผู้กำกับกร และเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานทุกสถานีตำรวจ เพื่อให้ทุกสถานีตำรวจที่มีกองบังคับการด้านสวัสดิภาพเด็ก สามารถให้คำแนะนำเจ้าของคดีในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁰⁷

ส่วนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทยในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในส่วนภูมิภาคก็มีความตื่นตัวในประเด็นปัญหาดังกล่าวเช่นกัน ดังเช่นที่ จ.เชียงใหม่ มีการจัดการประชุมคณะอนุกรรมการการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ด้วยความตระหนักว่าภาครัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาระดับประเทศแล้ว ก็จะต้องขยายลงในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทั้งในด้านการช่วยเหลือคุ้มครอง การฟื้นฟู การฝึกอาชีพ การส่งกลับภูมิลำเนา การจับกุม และการปราบปรามบุคคลที่กระทำความผิด โดยการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงข้างต้นนั้นได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรยูนิเซฟ ทั้งนี้ พื้นที่ในเขตภาคเหนือมีปัญหาการค้าหญิงและเด็กมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศ เนื่องจากมีเด็กและผู้หญิงส่วนหนึ่งที่เดินทางมาจากทั้งประเทศพม่า ประเทศลาว แม้กระทั่งจากจีนตอนใต้ ถูกผลักดันให้เข้ามาและตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้ง่าย เนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานสำหรับแสดงตน¹⁰⁸ นอกจากนี้ ที่ผ่านมา การดำเนินการปราบปรามบุคคลที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้นประสบความสำเร็จยากลำบาก เนื่องจากในระหว่างการประสานงานนั้นข้อมูลมีการรั่วไหลในพื้นที่ทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดและเข้าช่วยเหลือเหยื่อได้ และที่ผ่านมากการดำเนินการไม่มีประเด็นการค้าเด็กและหญิงในเรื่องการค้ามนุษย์ที่แน่ชัด เนื่องจากยังมีความเข้าใจว่าการค้ามนุษย์เป็นอยู่อย่างเดียวกันกับการค้าประเวณี และการปฏิบัติงานประสบกับปัญหาในเรื่องนโยบายและกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการช่วยเหลือและจับกุมจะเกิดความไม่แน่ใจว่าจะต้องใช้กฎหมายฉบับใดมาบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายการค้าประเวณี หรือกฎหมายคนเข้าเมืองก็ตาม นอกจากนี้ ขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนก็ยังคงมีความ

¹⁰⁷ “พม.แก้ปัญหาด้าหญิง - เด็ก,” *ข่าวสด* (9 พฤษภาคม 2546): 11.

¹⁰⁸ “ถกมาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์,” *กรุงเทพธุรกิจ* (9 มกราคม 2546): 9.

แตกต่างกัน ดังนั้น หากมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจก็น่าจะเอื้ออำนวยให้การดำเนินการมีการประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานมากขึ้น¹⁰⁹

นอกจากนี้ ทางด้านสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะนำไปปรับใช้เป็นแผนปฏิบัติการเนื่องจากประเทศไทยถูกกล่าวหาจากองค์การระหว่างประเทศว่าขาดความจริงใจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วทางฝ่ายประเทศไทยเองก็มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อได้มีการทำความเข้าใจและนำข้อมูลทั้งหมดมารวมกันแล้ว จะดำเนินการชี้แจงต่อสหรัฐอเมริกาให้เข้าใจถึงความตั้งใจในการดำเนินการของไทย เนื่องจากในปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในระดับ (tier) 2 คือ ยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ เพียงแต่มีความตั้งใจที่จะดำเนินการเท่านั้น ทั้งนี้ หากถูกลดอันดับไปหนึ่งขั้นก็จะถูกมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก¹¹⁰

โดยในปี พ.ศ. 2546 นี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เสนอรายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2546 ที่จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อกล่าวโทษ 15 ประเทศ* ว่าประสบความล้มเหลวในการปราบปรามการค้ามนุษย์ และอาจจะต้องเผชิญกับมาตรการคว่ำบาตร ด้วยวิธีการถูกตัดความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรมและการค้า การตัดเงินช่วยเหลือด้านการศึกษาและแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ไม่ให้ความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ลงโทษด้านความช่วยเหลือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี¹¹¹ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกาได้ระบุอย่างชัดเจนว่าประเทศเหล่านี้อาจถูกระงับการให้ความช่วยเหลือ¹¹² โดยทั้ง 15 ประเทศดังกล่าวถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มระดับ (tier) 3 ซึ่งหมายถึงประเทศที่ไม่มีความพยายามอย่างเต็มที่ในการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก แต่ถึงกระนั้น ทางกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ยังระบุด้วยว่าแม้ในเบื้องต้นจะมีหลายประเทศที่มีชื่อติดอยู่ในกลุ่มอันดับ tier 3 แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องถูกคว่ำบาตรเสมอไป หากประเทศเหล่านั้นได้มีความพยายามอย่างจริงจังใน

¹⁰⁹ “ระดมสมองเร่งแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ 8 จังหวัดภาคเหนือ,” บ้านเมือง (10 มกราคม 2546): 14.

¹¹⁰ “เร่งปราบค้ามนุษย์ก่อนมะกันแซงกัน,” มติชน (14 กุมภาพันธ์ 2546): 11.

* ได้แก่ เบลิจ, บอสเนีย, คิวบา, สาธารณรัฐโดมินิกัน, จอร์เจีย, เฮติ, คาซัคสถาน, ไอบีเรีย, พม่า, เกาหลีเหนือ, ซูดาน, ซูรินาม, อุซเบกิสถาน, กรีซ และตุรกี.

¹¹¹ “รายงาน ‘การค้ามนุษย์’ ฉบับที่ 3 ของสหรัฐ ใครอยู่กลุ่มไหน – ปล่อยให้ค้าทาสอยู่ก็อย่างไร,” มติชน (16 มิถุนายน 2546):

¹¹² “ไทยรอดบัญชีดำ 15 ชาติแหล่งกาม,” ไทยรัฐ (12 มิถุนายน 2546): 15.

การปรับปรุงมาตรการของตนให้มีความสอดคล้องกับประเทศอื่นๆ ก็จะสามารถถูกถอนชื่อออกจากกลุ่มอันดับ tier 3 ได้

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าในปี พ.ศ.2546 นี้จะยังไม่มีชื่อติดอยู่ในกลุ่มประเทศ tier 3 ก็ตาม แต่ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นก็ยังไม่ดีเท่าที่ควร โดยประเทศไทยยังมีอันดับอยู่ในกลุ่มประเทศ tier 2 คือ กลุ่มประเทศที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ยังไม่ถึงขั้นปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งในกลุ่มนี้มีทั้งหมด 74 ประเทศ โดยนอกจากประเทศไทยแล้ว ยังมีประเทศลาวและประเทศกัมพูชาอยู่ในกลุ่มเดียวกันนี้ด้วย¹¹³ ส่วนประเทศพม่าซึ่งก็มีปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยอยู่นั้นยังคงถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม tier 3 คือ กลุ่มประเทศที่ไม่ได้ปฏิบัติอย่างเต็มที่และไม่ได้มีความพยายามอย่างเห็นได้ชัด โดยที่พม่าเป็นเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังคงอยู่ในกลุ่ม tier 3 โดยในรายงานระบุว่ารัฐบาลพม่านั้น ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และไม่ได้มีความพยายามอย่างเห็นได้ชัดที่จะปฏิบัติตาม¹¹⁴

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น ในปี พ.ศ. 2546 นี้ทางสหรัฐอเมริกาได้ระบุในรายงานว่า ประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางสำหรับการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศและการใช้แรงงาน โดยเหยื่อส่วนใหญ่ถูกหลอกมาจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย ซึ่งมักจะมาจากประเทศพม่า โดยที่รัฐบาลไทยยังมีการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับต่ำ แต่มีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ปัญหานี้ โดยรัฐบาลไทยนั้นตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาก็ว่าได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยจะต้องเพิ่มการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดและนำตัวมาลงโทษอย่างจริงจัง เพิ่มการบังคับใช้กฎหมาย ขจัดเจ้าหน้าที่รัฐที่สมคบการกระทำความผิด รวมทั้งให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการสกัดกั้นเหยื่อที่ถูกหลอกลวงเข้ามาในประเทศ¹¹⁵ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ยังได้จัดให้มีการอบรมเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจกับกลุ่มเสี่ยง และมีการดำเนินการจับกุมคดีที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ.2545 จำนวน 504 คดี¹¹⁶

¹¹³ “สหรัฐขึ้นบัญชีดำ 15 ชาติไม่เลิกค้ามนุษย์,” *กรุงเทพธุรกิจ* (13 มิถุนายน 2546): 28.

¹¹⁴ “รายงาน ‘ค้ามนุษย์’ ฉบับที่ 3 ของสหรัฐ ใครอยู่กลุ่มไหน – ปล่อยให้ค้าทาสอยู่สักอย่างไร,” *มติชน* (16 มิถุนายน 2546): 1.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ “สหรัฐจวกไทย! ไม่แก้ค้ามนุษย์,” *โพสต์ทูเดย์* (13 มิถุนายน 2546): A8.

ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้นมีส่วนป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้าเด็กและหญิง หรือ สปป. อันเป็นหน่วยงานถาวรของกระทรวงฯ ทำให้เป็นจุดศูนย์รวมของการประสานงานภาครัฐและองค์กรเอกชนทั้งหมด ในการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก ดังนั้น ในเชิงปฏิบัติจึงมีผลงานที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น ทำให้เกิดองค์กรหลักในการเสนอแผนแม่บทในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก เกิดการลงนามบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชาในเรื่องความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยในระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 ออกมาบังคับใช้นั้นยังไม่มี การแต่งตั้งหน่วยงานใดขึ้นมาเป็นองค์กรหลัก ดังนั้นจึงยังไม่มี การแต่งตั้งพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขึ้นมาแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก จึงได้เกิดหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหามาขึ้นในที่สุด¹¹⁷

นอกจากนี้ ยังได้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การที่ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ อัยการสูงสุด ได้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงประโยชน์ทางเพศเด็ก มูลนิธิเพื่อนหญิง เครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงรวมจำนวนทั้งหมด 28 องค์กร ในการร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิทธิ และช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยการลงนามร่วมกันในข้อตกลงนี้จะเป็นแนวทางที่ให้หญิงและเด็กพ้นมาจากการถูกกดขี่ข่มเหงทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยข้อตกลงดังกล่าวนี้จะไม่เพียงแต่มีประโยชน์กับผู้หญิงและเด็กไทยเท่านั้น แต่ยังมีประโยชน์กับผู้หญิงและเด็กที่เป็นคนต่างด้าวด้วย นอกจากนี้ ทางผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นยังระบุว่าภาพลักษณ์ของประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบ หากปล่อยให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ข้อตกลงดังกล่าวจะนำไปสู่ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน¹¹⁸ โดยบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิทธิและช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นี้ประกอบด้วย¹¹⁹

¹¹⁷ “พม. ฟุ่งไทยหลุดบัญชีค้ามนุษย์,” เดลินิวส์ (14 มิถุนายน 2546): 16.

¹¹⁸ “NGOs, agencies sign pact to fight human trafficking,” *Bangkok Post* (26 March 2003): 5.

¹¹⁹ “หน่วยงานราชการร่วมเอกชนลงนามร่างบันทึกช่วยเด็กและหญิงเหยื่อค้ามนุษย์,” เดลินิวส์ (11 เมษายน 2546): 26.

1.บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

2.บันทึกข้อตกลงเรื่องการค้าเด็กและหญิงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

3.บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

บันทึกข้อตกลงทั้งสามฉบับนี้ มีกรอบการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง โดยมีหลักการที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในฐานะผู้ถูกกระทำ มิใช่อาชญากรหรือผู้กระทำความผิด รวมทั้งเน้นความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่เหยื่อมาตรการที่ชัดเจนสำหรับการประสานงาน และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือในกรณีการค้าเด็กและหญิง อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการตั้งกรอบการดำเนินการตามประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจและการส่งกลับภูมิลำเนา สำหรับประเภทของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้น ในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิทธิและช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ เด็กและหญิงไทยที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายแต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และเด็กและหญิงที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์¹²⁰

การดำเนินการของภาครัฐไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น นอกจากจะมีมาตรการต่างๆ สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาภายในประเทศแล้ว การดำเนินการในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็ได้ละเลยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมเรื่องการค้าเด็กระหว่างประเทศ ที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น โดยมีผู้แทนจากประเทศต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้สังเกตการณ์ทางการทูต และมีผู้แทนรัฐบาลจาก 7 ประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประเทศไทย บังคลาเทศ กัมพูชา ลาว พม่า ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เข้าร่วมการประชุมด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวพันกันในเรื่องการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าวทั้งสี่ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว และกัมพูชา เข้าร่วมประชุมครบทั้งสี่ประเทศ ซึ่ง

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

ในการประชุมครั้งนี้ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ได้ระบุว่าการค้าเด็กล้วนเป็นปัญหาใหญ่ เนื่องจากมีเด็กที่ตกเป็นเหยื่อปีละกว่า 1.2 ล้านคน โดยผู้ที่ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่มักเป็นผู้หญิงวัยรุ่นหรือเยาวชนที่ถูกหลอกลวงไปใช้แรงงานในโรงงาน หรือหลอกลวงไปค้าประเวณี นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยในหลายๆ ประเทศ รัฐบาลไม่ต้องการเผชิญกับประเด็นปัญหาในลักษณะนี้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจในบางประเทศที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ก็เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมเสียเอง ด้วยการคุ้มครองผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ปัจจัยที่เกิดจากปัญหาความยากจน การถูกกีดกัน สงคราม กลุ่มอาชญากรรม กระแสโลกาภิวัตน์ ประเพณีและความเชื่อ ปัญหาครอบครัว รวมทั้งการค้ายาเสพติด เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การเอาตัวเอาเปรียบเด็ก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วถ้าไม่ได้เป็นชนกลุ่มน้อย ก็จะเป็นผู้อพยพ เด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง หรือมีฐานะยากจน¹²¹

ทางด้านกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยการแก้ไขปัญหานี้ขึ้นอยู่กับกรอบระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการเข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ครั้งที่ 2 ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีประเทศต่างๆ เข้าร่วมการประชุมเป็นจำนวน 49 ประเทศ สาระสำคัญจากการประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย คือ ประเทศไทยได้รับมอบหมายให้เป็นประเทศผู้ประสานงานของคณะทำงานเฉพาะกิจผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบาย กรอบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย โดยที่ประเทศไทยมีผลงานที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์การร่วมมือในการออกกฎหมายเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนคนข้ามชาติและการค้ามนุษย์ การกำหนดยุทธศาสตร์ในการเน้นความร่วมมือและการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจสากล ตำรวจอาเซียน และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศชายฝั่งมหาสมุทร¹²²

ทางด้านสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดการประชุมแนวทางการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ตามแผนพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี โดยมีบุคลากรทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมการประชุม โดยวัตถุประสงค์ที่จัดการประชุม ก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปบังคับใช้ร่วมกับบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของ

¹²¹ “ยูนิเซฟแฉเหยื่อแหล่งค้ามนุษย์ 30 ปี 30 ล้านคน,” กรุงเทพธุรกิจ (21 กุมภาพันธ์ 2546): 4.

¹²² “ประชุมด้านค้ามนุษย์อาชญากรรมข้ามชาติ,” ข่าวสด (4 พฤษภาคม 2546): 9.

ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรเอกชน และระหว่างองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกกระทำ เนื่องจากที่ผ่านมามีแต่การดำเนินการด้านการปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าการดำเนินการป้องกัน โดยที่ผ่านมามีปัญหาการคุ้มครองจะเน้นแต่เพียงการจับกุมผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่จะไม่ค่อยมีการดำเนินการขยายผลการปฏิบัติไปถึงกระบวนการที่สร้างปัญหา แต่จากการประชุมครั้งนี้ จะเน้นไปที่การปราบปรามไปจนถึงต้นตอของปัญหา คือ เมื่อมีการสืบสวนสอบสวนและจับกุมได้ เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความสำคัญกับบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการคุ้มครอง ที่ต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่และจะต้องไม่ถูกมองว่าเป็นผู้ต้องหา รวมทั้งยังจะต้องขยายผลไปสู่ขบวนการที่หลอกลวงมาให้ได้ทั้งหมด และดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับเหยื่อเหล่านี้ไปดูแล ส่วนผู้กระทำความผิดฐานคุ้มครองนั้นจะต้องถูกปราบปรามขั้นเด็ดขาด และเมื่อจับกุมผู้กระทำความผิดมาแล้วต้องดำเนินการยึดทรัพย์ ตามความผิดมูลฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน¹²³ ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีมาตรการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำการในทุกจังหวัด ต้องมีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลในการดำเนินการนี้โดยเฉพาะ โดยให้ทุกส่วนตั้งแต่ระดับกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค กองบังคับการ และตำรวจภูธรจังหวัดมีหน้าที่ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาแหล่งต้นตอของขบวนการคุ้มครอง เพื่อปราบปรามจับกุมให้หมดสิ้นไป¹²⁴ ทั้งนี้ จากการประชุมดังกล่าวได้เกิดการตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาการคุ้มครอง และรูปแบบของการคุ้มครองที่มีความหลากหลาย ได้แก่ การค้าประเวณี การหลอกลวงเข้ามาทำงาน และการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ รูปแบบการคุ้มครองยังได้เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นบุคคลต่างถิ่นหรือคนนอกพื้นที่เข้าไปหลอกลวงคนในชุมชน แต่ในปัจจุบันจะกลายเป็นคนในพื้นที่หรือคนในชุมชนเดียวกันเอง เช่น เพื่อนหรือญาติพี่น้องที่เข้ามาหลอกลวง แล้วพาไปค้าประเวณีหรือขายแรงงาน โดยใช้รถตู้เป็นพาหนะข้ามพรมแดนเข้ามายังประเทศไทย¹²⁵

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้ดำเนินการจัดการอภิปรายเกี่ยวกับการคุ้มครองทางกฎหมายแก่เหยื่อการคุ้มครอง ซึ่งรายละเอียดที่ได้จากการสัมมนาดังกล่าว เป็นประเด็นเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือเหยื่อจากการคุ้มครองในทางปฏิบัตินั้น ยังคงมีปัญหา ส่วนเรื่องอำนาจในการกักตัวเหยื่อนั้น กฎหมายระบุให้ดูแลเหยื่อตามสมควรแล้วดำเนินการส่งกลับประเทศ แต่ถึงกระนั้น การดำเนินคดีกับนายหน้าคุ้มครองนั้นมีความสำคัญ

¹²³ “เปิดแผนพิทักษ์เด็ก – สตรีสิ่งเช็กบิลแก๊งคุ้มครอง จับได้ยึดทรัพย์ – ดำเนินคดี,” ข่าวสด (27 พฤษภาคม 2546): 2.

¹²⁴ “อำนวยการ ย้ายถอนรากพวก ‘คุ้มครอง’ ให้สิ้น,” มติชน (17 พฤษภาคม 2546): 9.

¹²⁵ “เตือนระวังภัยคุ้มครองแบบใหม่,” ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2546): 24.

ที่สุด ซึ่งการดำเนินการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์นั้นต้องใช้กฎหมายหลายฉบับมาประกอบเข้าด้วยกัน เนื่องจากมีความผิดที่แยกออกจากความผิดทั่วไป ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายตำรวจ อัยการ และศาลจะต้องมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยจะต้องแยกเด็ก สตรี หรือเหยื่อไม่ให้รับผิด รวมทั้งยังต้องเร่งดำเนินการสอบปากคำเหยื่อเพื่อสืบพยานเตรียมสำนวนส่งเรื่องให้ศาล แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏตัวนายหน้าหรือผู้ค้ำก็ตาม¹²⁶

และในปี พ.ศ. 2546 นี้ ยังมีอีกบทบาทหนึ่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการนำเสนอร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชากรณีการค้าเด็กและหญิงเข้าสู่คณะกรรมการรัฐมนตรี โดยหลังจากนั้นก็ได้มีการดำเนินการลงนามระหว่างทั้งสองประเทศในระหว่างการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีสัญจรร่วมกับประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศกัมพูชาให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างทั้งสองประเทศ โดยการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างทั้งสองประเทศว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ดังกล่าวนี้ ได้เตรียมการดำเนินการมาตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2546 แต่เกิดวิกฤตการณ์ความไม่สงบในประเทศกัมพูชาเสียก่อน¹²⁷ ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกรณีการค้าเด็กและหญิงนั้น จะดำเนินการขยายความร่วมมือต่อไปยังประเทศลาว พม่า และเวียดนามด้วยเพื่อให้เกิดความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เนื่องจากปัญหาการล่อลวงและค้ามนุษย์ในอนุภาคนี้อาจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่วนทางประเทศพม่ายังมีปัญหา เนื่องจากประเทศพม่าประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ เมื่อมีชาวพม่าถูกหลอกลวงเข้ามายังประเทศไทย และมีการส่งกลับคืนไปในภายหลังนั้น มักจะถูกปฏิเสธว่าไม่ใช่ชาวพม่า ดังนั้น จึงมีจำเป็นที่จะต้องมีการเจรจาในเรื่องดังกล่าวกับทางประเทศพม่า เนื่องจากไม่ต้องการให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับอันตรายเพิ่มเติมไปจากเดิมอีก¹²⁸

ส่วนบทบาทของทางด้านกระทรวงแรงงาน ได้จัดการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ คบร. ซึ่งได้มีมติให้ต่ออายุแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตจำนวน 409,339 คนออกไปอีก 1 ปี และมีมติไม่อนุญาตให้โรงงานที่รับการส่งเสริมด้านการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอ จ้างแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นยังได้สั่งการให้แสวงหาแนวทาง หรือมาตรการสำหรับจัดการปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวโดยยั่งยืน โดยต้องดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามระบบที่ถูกต้อง¹²⁹

¹²⁶ “ประสานมือ กม.คุ้มครองเหยื่อ,” ข่าวสด (28 พฤษภาคม 2546): 32.

¹²⁷ “ไทยกัมพูชาร่วมมือแก้ปัญหาการค้าเด็กหญิง,” ข่าวสด (21 พฤษภาคม 2546): 32.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁹ “ແຂບວນການຄ້າມູນຊົນ ຈນທ. ຮັຽດ້ວຽດ ນາຍກຸ ຈີ້ ‘ສຸວັນ’ ຈັດກອດອນກາກ,” มติชน (2 มิถุนายน 2546): 18.

นอกจากนี้ ในที่ประชุมดังกล่าวยังได้ทราบถึงรายงานของคณะอนุกรรมการป้องกันสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค และข้อสังเกตการปฏิบัติงานในประการต่างๆ เช่น หน่วยทหารไม่มีอำนาจในการลงโทษแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุม เป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวไม่มีความเกรงกลัว เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนมีผลประโยชน์หรือมีส่วนร่วมกับการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ทำให้การป้องกันและการสกัดกั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ การป้องกันและสกัดกั้น รวมทั้งการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวนั้น ดำเนินการได้อย่างค่อนข้างลำบาก เนื่องจากมีการกระทำกันเป็นขบวนการ มีเครือข่ายขนาดใหญ่ และมีกลุ่มค้าแรงงานต่างด้าวในประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มอิทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้านที่ดำเนินการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาส่งให้กับนายหน้าชาวไทย กลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายย่อยที่รับแรงงานต่างด้าวในหน้าที่เจ้าหน้าที่ทางการผลักดันออกนอกเขตประเทศไทย รวมทั้งเป็นผู้ไปไถ่ตัวแรงงานต่างด้าวมาจากเจ้าหน้าที่ทางการไทย และนำไปขายต่อยังสถานประกอบการต่างๆ และยังมีกลุ่มคนไทยที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายกลาง เป็นกลุ่มที่ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวหลบซ่อน และเมื่อรวบรวมแรงงานต่างด้าวได้จำนวนหนึ่งแล้วก็จะพาออกนอกพื้นที่ โดยจะมีนายทุนใหญ่นำแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ออกไปส่งยังสถานประกอบการเอง สุดท้ายคือกลุ่มที่ค้าแรงงานต่างด้าวรายใหญ่ เป็นกลุ่มที่มีเครือข่าย มีนายทุน และมีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่รัฐให้ความช่วยเหลือ โดยมีเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ¹³⁰

นอกจากนี้ ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังได้เสนอร่างนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและผู้หญิงภายในประเทศ และข้ามชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี โดยลักษณะของแผนจะเป็นการป้องกันและสร้างกลไกในการประสานงาน เพื่อให้ส่วนราชการและภาคเอกชนนำไปปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน¹³¹ โดยประกอบด้วยรายละเอียดทั้งหมด 7 ส่วน ได้แก่ แผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูลการติดตามและประเมินผล และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมคณะกรรมการกถำเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบตามการเสนอของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับร่างนโยบายและแผนระดับชาติในส่วนของการป้องกันนั้น จะกำหนดให้มีการจัดบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและมีมาตรฐานทั้งในและนอกระบบโรงเรียน และจะผลักดันให้ประเด็นสิทธิมนุษยชน

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹³¹ "ขง 7 แผนสกัดปัญหาค้ามนุษย์," มติชน (6 มิถุนายน 2546): 15.

สิทธิสตรีและสิทธิเด็กอยู่ในหลักสูตรการศึกษา ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองนั้น จะมีการสร้างเครือข่ายช่วยเหลือและคุ้มครองเด็ก ผ่านระบบรับเรื่องร้องทุกข์ของหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนข้อเท็จจริง แยกกลุ่มเป้าหมาย ประสานข้อมูลการช่วยเหลือ และการดำเนินคดีต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านรูปแบบการจัดอบรมเชิงสัมมนาเพื่อแก้ไขปัญหาเด็กเยวชน และสตรีและการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้อำนวยการงานพิทักษ์เด็ก เยวชน และสตรี (ผอ.พตส.) รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และผู้อำนวยการองค์การพัฒนาการคุ้มครองเด็ก โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับหัวหน้าสถานี องค์กรทั้งของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดกรอบความคิด เป้าหมายวิธีการดำเนินการ โดยเน้นการสืบสวนเพื่อหาแหล่งต้นตอของขบวนการและจับกุมผู้กระทำผิด รวมทั้งการดำเนินการป้องกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยทางรัฐบาลได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการกับขบวนการค้ามนุษย์ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบวางแผนแก้ไข โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และเนื่องจากประเทศไทยได้รับการตำหนิจากนานาประเทศเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้อำนวยการงานพิทักษ์เด็ก เยวชน และสตรีออกแผนแนวทางปฏิบัติโดยมุ่งเน้นที่จะดำเนินการกับผู้ประกอบการ หากทางป้องกันประเทศต้นทาง คือ กลุ่มประเทศที่อยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง โดยที่ขณะนี้ (พ.ศ. 2546) ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชาในการแก้ไขปัญหายื้อที่ถูกลอกมาเพื่อค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์เป็น 1 ใน 15 ฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มิอิทธิพล รัฐบาลจึงให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มที่¹³²

ทั้งนี้ การดำเนินการจัดอบรมเชิงสัมมนาดังกล่าวยังถือว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการในการดำเนินคดีอย่างตรงต่อปัญหา เนื่องจากที่ผ่านมา ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เคยมีแผนในการแก้ไขปัญหาด้านเด็ก เยวชน และสตรี และการค้ามนุษย์อย่างจริงจังแต่อย่างใด¹³³ โดยที่คดีต่างๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก เยวชน สตรี และการค้ามนุษย์นั้น จะมีการดำเนินการเพียงการสอบสวนและ

¹³² “รัฐบาลทุ่มงบประมาณไม่อั้นปราบพวกค้ามนุษย์,” *ไทยรัฐ* (2 กรกฎาคม 2546): 19.

¹³³ “เผยแหล่งใหญ่ค้ามนุษย์ ภาคกลาง – เมืองทองเที่ยว,” *ผู้จัดการรายวัน* (9 กรกฎาคม 2546): 14.

ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่จะไม่มีกระบวนการสอบสวนขยายผลโดยตรงกับผู้ถูกกระทำที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แต่อย่างใด¹³⁴ ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดกรอบแนวความคิดเป้าหมาย และวิธีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศได้นำไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการในระดับกองบัญชาการ ตำรวจภูธรภาค และสถานีตำรวจทั่วประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ และกำกับดูแลเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้อำนวยการงานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี (พลตำรวจเอกอำนาจ เพชรศิริ) พร้อมด้วยผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะเดินทางไปให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกภาค โดยการดำเนินการจะกระทำในเชิงรุก 3 ประการ ได้แก่ การป้องกันปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การแก้ไขปัญหาที่สะสมในอดีต และการเสริมสร้างและพัฒนาเยาวชนให้เข้มแข็งเพื่อป้องกันการถูกหลอกลวง¹³⁵

สาเหตุที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความตื่นตัวกับปัญหาการค้ามนุษย์มากขึ้น ปัจจัยหนึ่งเกิดขึ้นมาจากแรงกดดันกรณีที่สหรัฐอเมริกาจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี และมีแนวโน้มว่าประเทศไทยจะถูกลดระดับ (tier) จากระดับ 2 ลงไปอยู่ที่ระดับ 3 ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะได้รับผลกระทบในทางลบจากการถูกมาตรการคว่ำบาตร ด้วยการถูกตัดความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรมและการค้า ตัดเงินช่วยเหลือด้านการศึกษาและแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ไม่ให้ความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ลงโทษด้านความช่วยเหลือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี¹³⁶ ดังนั้น ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องหันมาให้ความสนใจกับหน่วยงานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี หรือ พตส. ของศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีพลตำรวจเอกอำนาจ เพชรศิริ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นเข้ามาดูแลหน่วยงานดังกล่าว พร้อมทั้งยังเป็นแกนนำในการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีการประสานความร่วมมือโดยการดำเนินงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยมีเจ้าภาพร่วม คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยการปฏิบัติการหนึ่งที่กำลังดำเนินการ คือ การจัดอบรมสัมมนาพนักงานสอบสวนและนายตำรวจระดับหัวหน้าสถานีทั่ว

¹³⁴ “โลกแห่งเงาไทยค้ามนุษย์,” มติชน (9 กรกฎาคม 2546): 14.

¹³⁵ “รองผบ.ตร.รุกค้ามนุษย์,” ข่าวสด (9 กรกฎาคม 2546): 12.

¹³⁶ “รายงาน ‘ค้ามนุษย์’ ฉบับที่ 3 ของสหรัฐ ใครอยู่กลุ่มไหน – ปลอຍให้ค้าทาสอยู่ก็อย่างไร,” มติชน

ประเทศดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น เพื่อทำความเข้าใจในแนวทางการดำเนินการกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ หน่วยงานอื่นๆ ในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง คือ สันติบาล และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยมีรายงานของทั้งสองหน่วยงานนี้ ที่ระบุถึงปัญหาหนึ่งอันก่อให้เกิดเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ ปัญหาการปลอมแปลงเอกสาร ทั้งนี้ หากสามารถตัดวงจรของการปลอมแปลงเอกสารได้ก็จะแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ไปได้ในระดับหนึ่ง¹³⁷ โดยการปลอมแปลงเอกสารตอบรับเข้าทำงานได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และยังเชื่อมโยงถึงปัญหาแรงงานเถื่อนที่มีการหลอกลวงแรงงานและเรียกเก็บค่าหัวคิวในอัตราสูง แต่เมื่อแรงงานเดินทางมาถึงจุดหมาย กลับต้องทำงานผิดประเภทจากประเภทของงานที่ได้สมัครไว้ในเบื้องต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการค้าประเวณีทั้งสิ้น โดยมีกรณีตัวอย่าง เมื่อปี พ.ศ. 2545 เจ้าหน้าที่จากสหรัฐอเมริกาได้นำเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยเข้าดำเนินการจับกุมแทนพิมพ์พาสปอร์ตปลอม และพบของกลางเป็นพาสปอร์ตปลอมจำนวนมาก แต่สุดท้ายแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวกลับพ้นจากข้อกล่าวหาทั้งหมด ของกลางและแทนพิมพ์ก็ถูกส่งกลับคืนเจ้าของ ทำให้ทางสหรัฐอเมริการู้สึกไม่พอใจเป็นอย่างมาก และอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คาดกันว่าสหรัฐอเมริกาเตรียมลดระดับประเทศไทย ให้ไปอยู่ที่ระดับ (tier) 3¹³⁸

รายงานของทั้งสันติบาลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดังกล่าว ยังชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่แพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางทั้งในแง่ความใหญ่โตของขบวนการ หรือสัญชาติของเหยื่อ ซึ่งมีทั้งชาวจีน รัสเซีย กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ หรือแม้กระทั่งเหยื่อที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีทั้งที่ลักลอบเข้ามาทำงาน หรืออาจจะขอใบอนุญาตทำงานโดยจะเข้ามาทำงานถูกกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วเข้ามาค้าประเวณี ทั้งนี้ เหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวกัมพูชา ลาว หรือพม่า มีจุดหมายปลายทางอยู่ที่ประเทศไทย หรือถ้าหากมิใช่ประเทศไทยแล้วก็มักจะเป็นประเทศสิงคโปร์¹³⁹ นอกจากนี้ ในรายงานของฝ่ายสันติบาลยังระบุว่านอกจากเหยื่อการค้ามนุษย์จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางออกมาจากภูมิลำเนาเพื่อออกไปทำงานยังประเทศปลายทางในอัตราที่สูงมากแล้ว รูปแบบการค้ามนุษย์ยังมีหลากหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป โดยที่เหยื่อบางส่วนอาจจะสมัครใจเดินทางไปเองโดยหวังที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งคนเหล่านี้ก็ต้องไปหาเงินมาโดยอาจจะถึงขั้นต้องกู้หนี้ยืมสิน

¹³⁷ ปกรณ์ พึ่งเนตร, “เปิด ‘แฟ้มลับตำรวจ’ เผยเครือข่ายค้ามนุษย์,” กรุงเทพธุรกิจ (14 กรกฎาคม 2546): 2.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน.

แล้วนำเงินดังกล่าวมาจ่ายให้กับขบวนการค้ามนุษย์เป็นระยะๆ ไปจนกว่าจะถึงประเทศปลายทาง โดยที่เหยื่อการค้ามนุษย์กลุ่มนี้มักไม่ค่อยเลือกงาน เนื่องจากทราบดีอยู่แล้วถึงสิ่งที่จะต้องไปเผชิญ แต่ด้วยความหวังในอันที่จะไปหารายได้มาเลี้ยงตนเอง และยังมีเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งที่ถูกล่อลวง ซึ่งมักจะถูกส่งไปค้าประเวณีหรือใช้แรงงานหนักและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกประเภทหนึ่ง ที่มีฐานะยากจนแล้วหลงกลไปกู้เงินจากขบวนการค้ามนุษย์ คนเหล่านี้จะถูกใช้แรงงานหนักนี้เงินกู้ แต่เป็นหนี้ที่ไม่มีวันใช้คืนได้หมด โดยธุรกิจการค้ามนุษย์นั้นมีรายได้สูงรองจากการค้ายาเสพติด แต่บทลงโทษตามกฎหมายกลับเบากว่าการค้ายาเสพติด และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็ไม่สามารถเอาผิดกับคนกลุ่มนี้ได้¹⁴⁰

นอกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. ที่มีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ซึ่งในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้เตรียมการแก้ไขกฎหมายเพื่อรับมือกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเพิ่มเป็นอีกหนึ่งความผิดมูลฐาน ซึ่งเป็นการขยายความจากเดิมที่ระบุความผิดเฉพาะบุคคลที่ล่อลวงหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีเท่านั้น¹⁴¹ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มีการกำหนดความผิดมูลฐาน 7 มูลฐานด้วยกัน และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะแสดงให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่สามารถอุดช่องโหว่ของกฎหมายฉบับอื่นได้ แต่เมื่อทางสำนักงาน ปปง. ได้ดำเนินการศึกษาหาข้อบกพร่องเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ครอบคลุมฐานความผิดอื่นเพิ่มเติม และเมื่อ ปปง. ได้ศึกษาแล้ว ก็สอดคล้องกับมติของสหประชาชาติในการประชุมว่าด้วยการต่อต้านและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศอิตาลี เมื่อปี พ.ศ. 2543 ที่มีการกำหนดลักษณะของประเภทความผิดมูลฐานไว้ด้วย โดยที่ ปปง. ได้เลือกเฉพาะความผิดที่จำเป็นสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน โดยกำหนดฐานความผิดเพิ่มอีก 5 ประการ ซึ่งหนึ่งในห้านั้นก็คือ ความผิดฐานการค้ามนุษย์ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้นก็มีความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อลวงหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีอยู่แล้ว แต่จะเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เพิ่มเติม เนื่องจากฐานความผิดเดิมเป็นความผิดตาม

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴¹ "ปปง. เพิ่มฐานความผิดค้ามนุษย์," *กรุงเทพธุรกิจ* (16 กรกฎาคม 2546): 13.

ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ และจำกัดเฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้น ดังนั้น การเพิ่มฐานความผิดครั้งนี้จะขยายความให้กว้างขึ้นโดยรวมไปถึงการค้าแรงงาน ซึ่งเข้าข่ายการค้ามนุษย์รูปแบบหนึ่ง¹⁴² ทั้งนี้ เมื่อใดที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วมีผลบังคับใช้ จะสามารถยึดทรัพย์สินของบรรดาเจ้าของสถานค้าประเวณีหรือเจ้าของบริษัทค้าแรงงานผิดกฎหมายมาตรวจสอบและแยกฟ้องให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ ไม่ว่าจะมีการโอนทรัพย์สินนั้นไปแล้วก็ทอดกก็ตาม¹⁴³

ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้มีความกังวลว่าทางสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการลดระดับประเทศไทยจากระดับ (tier) 2 ลงไปที่ tier 3 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมากนั้น ความกังวลดังกล่าวได้คลี่คลายตัวไปในทางที่ดีว่ามีแนวโน้มที่ดีขึ้นเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แห่งสหรัฐอเมริกา เดินทางมาเยี่ยมชมการดำเนินการของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จ.นนทบุรี โดยผู้อำนวยการสำนักงานติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาได้แสดงความชื่นชมการดำเนินงานของฝ่ายไทย ที่ไม่เพียงแต่จะดำเนินการด้านการให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เท่านั้น แต่ยังดำเนินการไปถึงด้านการบำบัดฟื้นฟูด้านจิตใจ การให้ความรู้ ให้การส่งเสริมอาชีพ แต่ถึงกระนั้นก็ยังได้แนะนำให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แบบยั่งยืนโดยเน้นในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งให้ความรู้กับกลุ่มเสี่ยงที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์อันเป็นวิธีการป้องกันอีกวิธีหนึ่ง ทั้งนี้ การที่ติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยนั้น เป็นโอกาสที่ดีที่จะได้รับทราบถึงการดำเนินการของไทย รวมทั้งรูปแบบการประสานงานกับองค์กรภาคเอกชน ทั้งนี้ เขายอมรับถึงการจัดอันดับของแต่ละประเทศในเรื่องการค้ามนุษย์นั้นว่ามีความเอนเอียง อันเนื่องมาจากข้อมูลที่ใช้ประกอบการจัดอันดับนั้นไม่ครบถ้วน¹⁴⁴ ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงานติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แห่งสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาเยี่ยมชมการดำเนินการของไทยในครั้งนี้ก็น่าที่จะส่งผลดีต่อการจัดอันดับเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ในอันดับที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

ในประเด็นที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ในการห้ามมิให้รับต่ออายุใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวที่

¹⁴² เรื่องเดียวกัน.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴⁴ "ผู้แทนสหรัฐกระตุ้นไทย แก้ปัญหาการค้ามนุษย์แบบยั่งยืน," *ไทยรัฐ* (11 ตุลาคม 2546): 24.

ทำงานในสถานบริการเชื้อเพลิง ร้านซักอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ภัตตาคาร ตู้ซ่อมรถ รวมไปถึงกิจการบางประเภทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เช่น กิจการผลิตอาหารสัตว์ ดอกไม้ประดิษฐ์ น้ำแร่ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น การตัดสินใจดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองที่จดทะเบียนกับทางการแล้วจำนวน 12,161 คนจะต้องถูกส่งตัวกลับเมื่อใบอนุญาตทำงานของพวกเขาเหล่านั้นหมดอายุลงในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2545¹⁴⁵

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังได้นำเสนอแนวทางในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรี ในการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติอีกด้วย ทั้งนี้ ในเรื่องของการนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้น ได้มีการศึกษาวิจัยของนักวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ (TDRI) ระบุว่า การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวน 500,000 คน จะไม่เป็นการแย่งอาชีพแรงงานไทยแต่อย่างใด¹⁴⁶ ซึ่งในประเด็นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานก็แสดงท่าทีว่าจะยึดหลักการที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยประเภทงานที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำนั้นจะต้องเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ทำ ซึ่งเป็นงานในลักษณะที่เคยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ เช่น ประมง โรงสี โรงฟอกย้อม งานก่อสร้าง และเหมืองแร่ เป็นต้น¹⁴⁷ โดยนายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อน หากไม่มีแรงงานไทยเข้ามาสมัครจึงยื่นเรื่องขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าว¹⁴⁸ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 1.2 ล้านคน เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ทางราชการไทยจะเปลี่ยนแปลงสถานะให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องในระบบใหม่ โดยจะให้สิทธิแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เคยเข้ามาจดทะเบียนจำนวนประมาณ 4 แสนคน และกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกประมาณ 8 แสนคน ที่จะต้องมีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งทั้งสามประเทศนี้ได้ลงนามในความร่วมมือในการจ้างแรงงานร่วมกันแล้วกับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม มาตรการในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องนั้น จะยังคงเน้นในมาตรการการสกัดกั้นการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และการผลักดันส่งกลับคืนสู่ประเทศของตนต่อไป¹⁴⁹

¹⁴⁵ Penchan Charoensuthipan, "Seeking solutions that work," *Bangkok Post* (17 September 2003): 10.

¹⁴⁶ "นำเข้าแรงงานต่างด้าวห้าแสนคนไม่กระทบไทย," *ไทยโพสต์* (11 กันยายน 2546): 23.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴⁸ "สุวัจน์แก้ปัญหาแรงงานเถื่อน ให้นำเข้ากรรมกรแบบถูกกม.," *ผู้จัดการรายวัน* (12 กันยายน 2546): 15.

¹⁴⁹ "นำเข้าแรงงานต่างด้าวห้าแสนคนไม่กระทบไทย," *ไทยโพสต์* (11 กันยายน 2546): 23.

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้วางแนวทางการดำเนินการไว้ว่าจะให้การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้าเมืองระหว่างวันที่ 1 – 25 กันยายน พ.ศ. 2546 นี้เป็นการดำเนินการครั้งสุดท้าย และหลังจากนั้น จะเริ่มใช้มาตรการในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายนับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2547 เป็นต้นไป¹⁵⁰ โดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานร่วมกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา อันเป็นการเปิดตลาดแรงงานสู่ประชาชนของทั้งสามประเทศ และยังสามารถใช้หนังสือเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งสามารถทำสัญญาจ้างงานที่ออกโดยนายจ้างคนไทยได้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังจะได้รับใบอนุญาตทำงานที่มีระยะเวลา 2 ปี ส่วนค่าจ้างแรงงานนั้นจะต้องถูกหัก 15% ต่อเดือน เพื่อส่งเข้าไปสะสมในกองทุนที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งแรงงานเหล่านั้นจะได้รับเงินในส่วนนี้คืนก็ต่อเมื่อแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศ โดยแรงงานต่างด้าวที่ได้ลงทะเบียนกับกระทรวงแรงงานแล้วจะได้รับสิทธิในการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายนี้เป็นไปโดยราบรื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยจึงได้เสนอแนะให้ทางประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาต้องแก้ไขปัญหาในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางที่มีค่าใช้จ่ายอยู่ในอัตราสูง¹⁵¹ นอกจากนี้ ประเทศเหล่านั้นจะต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนของเขาสามารถเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันของทั้งสี่ประเทศ นอกจากนี้ ทางด้านกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ยังได้วางแผนที่จะอนุญาตให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนเพื่อเข้ามาทำงานในบริเวณดังกล่าว ซึ่งประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยจะให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามาทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับ¹⁵²

ทั้งนี้ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ระหว่างวันที่ 1 – 25 กันยายน พ.ศ. 2546 ที่ทางรัฐบาลระบุว่าจะเป็นการดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะดำเนินการนำเข้าแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น ผู้ที่มีสิทธิต่ออายุใบอนุญาตทำงานในครั้งนี้อยู่ คือ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่

¹⁵⁰ Penchan Charoensuthipan, "Seeking solutions that work," *Bangkok Post* (17 September 2003): 10.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

ได้จดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2545 และใบอนุญาตทำงานยังไม่หมดอายุ และทำงานกรรมกรในประเภทกิจการต่างๆ ดังต่อไปนี้¹⁵³

1. ประเภทที่ 1 กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรในกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ กิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน กิจการทำอิฐ ทำโอ่ง ทำเครื่องเคลือบ กิจการคานเรือ กิจการโรงสีข้าว กรรมกรโรงงานแปรรูปพืชไร่ โรงงานแปรรูปไม้ กิจการเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง หรือที่เก็บสินค้า เป็นต้น และประเภทที่ 2 ได้แก่ กรรมกรในกิจการประมง เช่น ประมงทะเล แพลลา แพกุ้ง และกิจการที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเล โรงงานปลาป่น แกะกุ้ง ลอกปลาหมึก โรงเค็ม กุ้งแห้ง ปลาแห้ง โรงน้ำปลา โรงน้ำแข็ง เป็นต้น
2. ส่วนประเภทที่ 3 คือ ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงาน หรือสถานประกอบการที่ใช้ทักษะการทำงานที่ไม่ซับซ้อน แต่ทำงานซ้ำๆ ตลอดเวลาทำงาน ยกเว้นสถานบริการเชื้อเพลิง ชักอบริด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ รับซื้อของเก่า และกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในงานผลิตอาหารสัตว์ ผลิตอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ สำนักงานสนับสนุนการค้าและการลงทุน ผลิตรองเท้า รองเท้าแตะ ผลิตส่วนผสมซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน ผลิตพดลมพาดาน ผลิตเครื่องมือตัดหิน ถลุงแร่ ผลิตเส้นใยสังเคราะห์ ผลิตอุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตฟิล์มกันกระแทก ผลิตอุปกรณ์กีฬา ส่งออก เหมืองแร่ ดอกไม้ประดิษฐ์ แปรรูปหินแกรนิต โรงงานทำพลาสติก ผลิตน้ำแร่ โรงงานเย็บผ้า ผลิตสิ่งทอ และทอผ้า
3. แรงงานรับใช้ในบ้าน
4. ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ ยกเว้นงานควบคุมดูแลฟาร์มหรืองานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะสาขา และลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช เช่น สวนผัก ผลไม้ พืชไร่ พืชสวน ไม้ดอก สวนยาง สวนปาล์ม เป็นต้น

จากการที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีมติไม่อนุญาตให้ต่ออายุการทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือบีโอไอ รวมไปถึงแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการสถานบริการเชื้อเพลิง ร้านซักรีด ร้านเสริมสวย ตู้ซ่อมรถ รับซื้อของเก่า โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า และกิจการอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นจำนวนประมาณ 2 หมื่นรายนั้น ประกอบกับเหตุการณ์ที่แรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนกับทางการไทยมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิ้นสุดช่วงเวลาการต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาต่อ

¹⁵³ “คำแนะนำการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ระหว่างวันที่ 1 – 25 กันยายน 2546,” ไทยโพสต์ (18 กันยายน 2546): 12.

อายุการทำงานในปี พ.ศ. 2547 ประมาณ 1.2 แสนรายเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการต่ออายุใบอนุญาตทำงานครั้งที่ปรากฏเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2546 ที่มีแรงงานต่างด้าวมาทำใบอนุญาตทำงานจำนวนประมาณ 3.5 แสนราย เท่ากับว่ามีแรงงานต่างด้าวที่หายออกไปจากระบบการจดทะเบียนเป็นจำนวนกว่า 2 แสนราย โดยสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่มาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้น อาจเกิดจากการถูกเจ้าหน้าที่บางส่วนรีดไถเงินแม้ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานโดยถูกต้องแล้วก็ตาม หรือการที่แรงงานต่างด้าวบางรายอาจจะไม่มีเงินเพียงพอที่จะมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่มีราคาสูง การที่ทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวเองเกิดความเบื่อหน่ายต่อการดำเนินการของระบบราชการที่มีความยุ่งยากและไม่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่มาดำเนินเรื่องขอต่ออายุการทำงานในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ ยังเป็นที่ห่วงเกรงว่าในปี พ.ศ. 2547 นั้น หากมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติที่แน่ชัดจะไม่มีสิทธิได้ทำงานต่อ เนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติและไม่สามารถหาหลักฐานมาแสดงได้ว่ามีถิ่นฐานอยู่ที่ใด นอกจากนี้ อาจเกิดขึ้นจากการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเปลี่ยนไปทำงานที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของประเภทแรงงานต่างด้าวที่จะได้ต่ออายุการทำงานใหม่ เนื่องจากมีข้อกำหนดที่ระบุว่าห้ามเปลี่ยนนายจ้างและห้ามเปลี่ยนพื้นที่จังหวัดที่ตนทำงานอยู่¹⁵⁴

ทั้งนี้ ทางกรมการจัดหางานได้รับมอบหมายในการประเมินปัญหาการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว และการที่แรงงานต่างด้าวไม่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้น นายจ้างที่ดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไว้ต้องรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และนายจ้างจะต้องตระหนักด้วยว่าคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาใหม่นั้นไม่สามารถที่จะมาขึ้นทะเบียนกับทางการไทยได้¹⁵⁵ นอกจากนี้ แผนการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้นได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าจะไม่กระทบกระเทือนกับคนไทยและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ หากที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบกับแผนการดำเนินการดังกล่าว ก็สามารถนำแผนการนี้ไปปฏิบัติได้ในทันที โดยเริ่มการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายได้ภายในปี พ.ศ. 2546 นี้ และจะมีการพิจารณาในประเด็นที่ว่าควรจะให้สิทธิในระบบประกันสังคมกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเหล่านี้เช่นเดียวกับแรงงานชาวไทยหรือไม่ แต่ในเรื่องของการประกันการว่างงานนั้นจะให้สิทธิแต่เฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น¹⁵⁶ แต่ในเรื่องของ

¹⁵⁴ “ชี้ค่าใช้จ่ายแพง – ขาดแรงจูงใจ แรงงานต่างด้าวหนีทะเบียน,” ผู้จัดการรายวัน (6 ตุลาคม 2546): 14.

¹⁵⁵ “ปัญหาต่างด้าวล่องหน ‘สุวัจน์’ ยืนยันไม่ล้มเหลว,” ไทยโพสต์ (7 ตุลาคม 2546): 24.

¹⁵⁶ “ชี้ค่าใช้จ่ายแพง – ขาดแรงจูงใจ แรงงานต่างด้าวหนีทะเบียน,” ผู้จัดการรายวัน (6 ตุลาคม 2546): 14.

สวัสดิการต่างๆ ค่าจ้างแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงานนั้น แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ก็จะยังคงได้รับการดูแลเช่นเดียวกับแรงงานไทย¹⁵⁷

และในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 ทางรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนกับทางการได้เป็นปีสุดท้าย ซึ่งผลการดำเนินการปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวที่เคยมาขึ้นทะเบียนในรอบปีที่ผ่านมา กลับไม่มาขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนกว่า 2 แสนคนและกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก จากปัญหาดังกล่าวนอกจากจะเป็นปัญหาทางด้านแรงงานแล้ว ยังเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้จากการศึกษาของนักวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยที่ไม่มีเอกสารที่ถูกต้องคงอยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 800,000 คน¹⁵⁸ โดยกระทรวงแรงงานได้สรุปแผนงานสำหรับดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อเสนอที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติในวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 โดยแผนการดำเนินการหลักแบ่งออกเป็น 7 มาตรการ โดยแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 จำนวน 260,000 คน จะอนุญาตให้ทำงานได้จนถึงวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 แต่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะต้องไปดำเนินการด้านเอกสาร ทำหนังสือเดินทางให้ทราบว่าเป็นบุคคลสัญชาติใดแล้วให้นำเอกสารนั้นๆ มาขอทำใบอนุญาตทำงานกับทางการไทย เพื่อที่จะได้ทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ส่วนแรงงานต่างด้าวอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่ได้มาขึ้นทะเบียนจำนวนกว่า 800,000 คน ทางรัฐบาลจะดำเนินการนิรโทษกรรมให้กับแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ โดยจะให้บุคคลเหล่านี้เข้ามาพบกับทางการไทยโดยไม่มีความผิดแต่อย่างใด แล้วจากนั้นจึงจะให้เดินทางกลับประเทศของตนเพื่อไปนำเอกสารมาแสดงว่าตนเองนั้นเป็นบุคคลสัญชาติใด ทั้งนี้หากต้องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้ง จะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง โดยกระบวนการดังกล่าวนี้จะให้ระยะเวลาถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547¹⁵⁹ และในขณะเดียวกัน หากนายจ้างรายใดมีความต้องการแรงงาน ต้องมาดำเนินเรื่องแจ้งความจำนงกับทางกรมการจัดหางาน เพื่อให้กรมการจัดหางานได้ดำเนินการจัดหาแรงงานไทยเสียก่อน และหากไม่มีแรงงานไทยสนใจที่จะทำงานจริงๆ แล้ว ทางกระทรวงแรงงานจึงจะดำเนินการออกใบรับรองให้กับนายจ้างกลุ่มนี้ ซึ่งนายจ้างสามารถนำไปเป็นหลักฐานในการขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ แต่มีเงื่อนไข

¹⁵⁷ “ปัญหาต่างด้าวล่องหน ‘สุวัจน์’ ยันไม่ล้มเหลว,” ไทยโพสต์ (7 ตุลาคม 2546): 23.

¹⁵⁸ “ส.ว.รุมยำแผนนิรโทษกรรม “แรงงานต่างด้าว” 8 แสนคน,” ประชาชาติธุรกิจ (6 พฤศจิกายน 2546): 10.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะต้องมีเอกสารถูกต้อง ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มาเข้าระบบนั้น จะต้องดำเนินการจับกุมกวาดล้างอย่างจริงจัง¹⁶⁰

ในเวลาต่อมา ผลการประชุมจากการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ได้อนุมัติเรื่องกรอบยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 7 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจัดจ้าง การจัดระบบมาตรฐานการจ้าง การสกัดกั้น การปราบปรามจับกุม การผลักดันส่งกลับ การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว และการประเมินผล¹⁶¹ แล้วยังได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมายจำนวน 288,070 คนกลับไปดำเนินเรื่องหนังสือเดินทางและเรื่องเอกสารเพื่อที่จะพิสูจน์ทราบได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติใด ซึ่งแรงงานต่างด้าวจำนวน 288,070 คนนี้ รัฐบาลไทยจะดำเนินการเจรจาภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยนำชื่อส่งไปยังสถานทูตประเทศนั้นๆ เพื่อให้มีการรับรองสัญชาติและออกเอกสารกงสุลให้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนสัญชาติใด และมีหนังสือรับรองถูกต้องแล้ว ทางกรมการจัดหางานจะดำเนินการออกไปอนุญาตทำงานให้ทันที¹⁶² ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ยังคงลักลอบทำงานอยู่นั้นจะมีการดำเนินการจูงใจนายจ้างนำลูกจ้างต่างด้าวนั้นมามอบตัว และให้ประกันตัวออกไปเพื่อที่จะได้ขึ้นทะเบียนได้อย่างถูกต้อง หากพ้นกำหนดแล้วยังไม่มามอบตัวก็จะดำเนินการเข้าจับกุมแล้วส่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้วส่งกลับประเทศต่อไป¹⁶³ และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 จะเปิดโอกาสให้นายจ้างมาแจ้งกับทางกระทรวงแรงงานในเรื่องจำนวนแรงงานต่างด้าวที่กำลังทำงานอยู่ และความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติม จากนั้นจึงเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งในจำนวนไม่เกิน 500,000 คน ส่วนที่เกินจากจำนวนดังกล่าวนี้จะถูกส่งกลับทั้งหมด¹⁶⁴

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานอพยพโยกย้ายถิ่นฐานนั้น นอกจากกระทรวงแรงงานจะร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอีกด้วย ดังเช่น ความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ดังตัวอย่างที่จะเห็นได้จากการที่ผู้แทนระดับภูมิภาคของ

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶¹ “สมช. ถกแก้แรงงานต่างด้าว เปิดทะเบียน 60 วันก่อนพ้น,” ผู้จัดการรายวัน (11 พฤศจิกายน 2546): 15.

¹⁶² “ปล่อยผีแรงงานเถื่อน 3 เดือนมาจดทะเบียน,” ไทยโพสต์ (12 พฤศจิกายน 2546): 24.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁴ “จับตา ‘ป่าอู’ ไฟเขียว เพิ่มแรงงานต่างด้าวอีก 5 แสน,” ประชาชาติธุรกิจ (20 พฤศจิกายน 2548): 10.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้เข้าพบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อหารือในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีที่ประเทศไทยนั้นมีปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ทาง IOM ได้แสดงท่าทีที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทางกระทรวงแรงงานและ IOM ได้มีการดำเนินการประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหากันเป็นอย่างดี และได้มีการจัดทำแผนเชิงปฏิบัติการเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานยังได้แต่งตั้งตัวแทนในการประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นอีกด้วย¹⁶⁵

3.6.3 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2547

3.6.3.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547

ในเรื่องของการปราบปรามผู้กระทำความผิดด้านแรงงาน ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ ตามที่กระทรวงแรงงานรายงานผลการดำเนินงานปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่อยู่ในส่วนการดำเนินการของกระทรวงแรงงาน ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 โดยมีการดำเนินการต่อไป การจัดทำระดับความรุนแรงของผู้มีพฤติกรรมเข้าข่ายหลอกลวงและการรวบรวมบัญชีรายชื่อของนายหน้าเถื่อนทั่วประเทศ และการดำเนินการปราบปรามขบวนการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาภายในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย ซึ่งดำเนินการนำร่องในพื้นที่ จ.กาญจนบุรี และ จ.ตาก¹⁶⁶

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมอบหมายให้ทางกระทรวงแรงงานปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวรวมทั้งแผนปฏิบัติการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดการดำเนินการ

¹⁶⁵ “ปาฐุ” ร่วม IOM แก้ปัญหาแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน,” แนวหน้า (23 ธันวาคม 2546): 17.

¹⁶⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในส่วนของการดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=195738&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

ที่เป็นบูรณาการร่วมกัน และครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติต่างๆ ทั้งระบบ¹⁶⁷

ต่อมาในเดือนเมษายนปีเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ในการให้ความเห็นชอบกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยแนวทางดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนอยู่แล้วตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง มาจดทะเบียนครั้งใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนจะมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นเวลา 1 ปี นอกจากนี้ เมื่อครบกำหนดแล้ว หากแรงงานต่างด้าวรายใดที่ยังไม่ได้รับการจ้างงานก็ต้องถูกส่งกลับเช่นกัน ส่วนในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้น ให้นายจ้างนั้นรับภาระในเรื่องของค่าจดทะเบียน และในเรื่องการจดทะเบียนนายจ้างนั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการดำเนินการ ระเบียบ ข้อบังคับ และการควบคุมอย่างชัดเจน นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจะต้องเป็นนายจ้างที่ได้จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น¹⁶⁸

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงแรงงานรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 ในเรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ทางกระทรวงแรงงานได้กำหนดแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะที่หนึ่ง เป็นการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมีการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าวของทั้งสามสัญชาติที่เข้ามาอยู่ตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อันจะเป็นการทราบถึงอุปทาน (supply) ของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งยังมีการดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นการทราบถึงอุปสงค์ (demand) การดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพของคนต่างด้าว การสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานต่างด้าวกลุ่มใหม่ รวมทั้งการสกัดกั้นและการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และในระยะที่สอง เป็น

¹⁶⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=196459&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

¹⁶⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=197141&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

การดำเนินการเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้กลายเป็นแรงงานที่เข้าเมือง โดยถูกกฎหมาย เช่น การเจรจากับประเทศคู่ภาคี คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้การจ้างแรงงานมีผลในทางปฏิบัติตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงนี้ไว้¹⁶⁹

ทั้งนี้ ในส่วนของผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยผลการดำเนินการจับจดทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชานั้น ทางคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้เสนอรายงานการดำเนินการดังกล่าวระหว่างวันที่ 1 – 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 มีดังนี้¹⁷⁰

1. จำนวนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ยื่นแบบคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าวทั้งสิ้น 930,785 คน โดยแยกเป็นสัญชาติพม่า 671,725 คน สัญชาติลาว 139,300 คน สัญชาติกัมพูชา 119,760 คน
2. ผลการจดทะเบียนของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว มีจำนวน 139,203 ราย โดยต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 935,958 คน แยกเป็นความต้องการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน 700,614 คน สัญชาติลาว จำนวน 108,326 คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 127,018 คน

นอกจากนี้ ทางคณะรัฐมนตรียังมีมติรับทราบตามที่รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้เสนอรายงานผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

¹⁶⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี (เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว) [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198215&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

¹⁷⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ระหว่างวันที่ 1 – 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2547) [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198541&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

รวมทั้งการจดทะเบียนนายจ้าง ระหว่างวันที่ 1 - 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁷¹

1. ผลการจดทะเบียนนายจ้างทั่วประเทศ มีนายจ้างยื่นขอจดทะเบียนจำนวน 216,977 ราย ซึ่งมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 1,392,702 คน จำแนกเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 980,467 คน สัญชาติกัมพูชา จำนวน 222,038 คน และสัญชาติลาวจำนวน 190,197 คน โดยกิจการที่นายจ้างต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คือ เกษตรกรรม ปศุสัตว์ กิจการก่อสร้าง แรงงานรับใช้ในบ้าน กิจการต่อเนื่องประมงและกิจการประมง
2. ผลการจดทะเบียนราษฎรบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย จำนวนทั่วประเทศทั้งสิ้น 1,269,074 คน โดยจำแนกเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 905,881 คน สัญชาติลาวจำนวน 181,614 คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 181,579 คน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติรับทราบตามที่กระทรวงแรงงาน โดยศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รายงานผลการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁷²

1. มีนายจ้างมาจดทะเบียนทั้งสิ้น 246,553 ราย โดยมาขอจดทะเบียนและแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวน 1,591,222 คน โดยจำแนกเป็นสัญชาติพม่า 1,130,303 คน กัมพูชา 244,744 คน และลาว 216,175 คน
2. ผลการจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีคนต่างด้าวจากทั้งสามสัญชาติยื่นเรื่องขอจดทะเบียนทั้งสิ้น 1,273,573 คน จำแนกเป็นสัญชาติพม่า 909,161 คน สัญชาติลาว 182,007 คน และสัญชาติกัมพูชา 182,405 คน
3. ผลจากการดำเนินการภายหลังการจดทะเบียน นายจ้างได้รับแจ้งผลการพิจารณาจัดสรรจำนวนที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวแล้ว 226,182 รายจากนายจ้างที่จดทะเบียนไว้

¹⁷¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ระหว่างวันที่ 1 - 31 กรกฎาคม 2547) [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198678&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

¹⁷² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200599&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

และแรงงานต่างด้าวได้รับการจัดสรรให้найจ้างแล้ว 1,384,013 คน จากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างแจ้งความต้องการจ้าง

4. เกิดอุปสรรคบางประการในการดำเนินการ เช่น หลักเกณฑ์ในบางพื้นที่นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้นายจ้างที่มีความพร้อมในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาขอรับใบอนุญาตทำงานกลับไม่ได้รับโควตา หรืออาจจะได้รับโควตา แต่ได้เพียงบางส่วนที่ไม่ใช่ตามจำนวนของแรงงานต่างด้าวที่ได้แจ้งไว้ และอาจมีปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถพิมพ์ลายนิ้วมือให้เสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากมีคนต่างด้าวเข้ามาดำเนินเรื่องเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบทั้งรายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ที่จัดขึ้นที่ จ. เชียงราย ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับภาพรวมและความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในโลก สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น รายงานผลการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รวมทั้งผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์¹⁷³ และรับทราบผลการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์เมื่อวันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ที่ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน ภาคการเมือง ภาควิชาการ สถานทูต องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนทั้งของไทยและต่างประเทศ¹⁷⁴ นอกจากนี้ ยังได้อนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยเป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว โดย

¹⁷³ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ ณ จังหวัดเชียงราย [ออนไลน์], 2547.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=197872&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

¹⁷⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล [ออนไลน์], 2547.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198888&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี¹⁷⁵ และยังสามารถรับทราบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รายงานสรุปผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 2 หรือ Senior Official Meeting (SOM II) และการประชุมระดับรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ หรือ Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (COMMIT) ระหว่างวันที่ 27 – 29 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ที่กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่าโดยผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสนั้น ได้มีการพิจารณากรอบแนวทางของแผนปฏิบัติการ หรือ Sub – regional Action Plan เพื่อนำที่ประชุมระดับรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในประเด็นต่างๆ ส่วนผลการประชุมระดับรัฐมนตรี ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์¹⁷⁶

3.6.3.2. การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2547

การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทยและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าว นั้น ประกอบไปด้วยแผนปฏิบัติการและกิจกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก ไม่สามารถนำมาลงรายละเอียดในวิทยานิพนธ์เล่มเดียวได้ทั้งหมด ดังนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะเลือกเนื้อหา หรือรายละเอียดมาแต่เพียงการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่สำคัญๆ เท่านั้น

ในประเด็นเรื่องของแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ในปี พ.ศ. 2547 นี้ ทางสถานเอกอัครราชทูต

¹⁷⁵ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200804&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

¹⁷⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201231&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

สหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ได้ระบุถึงรายงาน “Trafficking in Persons Report” ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้วิเคราะห์ความพยายามของ 140 ประเทศทั่วโลกในการจัดการการค้ามนุษย์ โดยรายงานดังกล่าวได้ลดอันดับประเทศไทยอยู่ในบัญชีประเทศที่ถูกจับตามองเรื่องการค้ามนุษย์ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับอยู่ในระดับที่ tier 2.1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการจับตามองเป็นพิเศษ เนื่องจากการปฏิบัติที่ไม่ดีต่อเด็กเร่ร่อนที่มาจากประเทศกัมพูชา¹⁷⁷ โดยสหรัฐอเมริกาจัดประเทศไทยให้อยู่ในอันดับเดียวกับประเทศลาว ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องได้รับการจับตามองเป็นพิเศษ ทางสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยได้ระบุเหตุผลหลายประการ เช่น ไม่มีความคืบหน้าจากหน่วยงานภาครัฐในการขยายการปกป้องเด็กเร่ร่อนชาวกัมพูชาที่เข้ามาขอทานหรือขายบริการในเขตเมือง นอกจากนี้ ในรายงานยังได้ระบุว่าประเทศไทยไม่มีการควบคุมอย่างเพียงพอตามแนวพื้นที่ชายแดน และยังเตือนประเทศไทยให้ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และในชั้นศาล¹⁷⁸ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้ สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของไทย ได้ระบุข้อมูลภายหลังจากการหารือกับทางการกัมพูชาในการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ว่าปัญหาเกิดจากเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติการยังดูแลไม่ได้เต็มที่ ขณะที่ขบวนการค้าแรงงานมนุษย์เป็นเครือข่ายที่มีอิทธิพล การดำเนินการกวาดล้างทำได้โดยยาก นอกจากนี้ เด็กและพยานที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็มักจะเกิดความหวาดกลัวไม่กล้าให้ข้อมูลกับทางเจ้าหน้าที่ ยิ่งส่งผลให้การดำเนินการมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น โดยการหารือระหว่างไทยกับกัมพูชาจะได้เป็นข้อสรุปในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เพื่อให้การปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามีความครอบคลุมกับทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะนำข้อสรุปจากการสัมมนาที่ จ. เชียงรายเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 มาจัดทำขึ้นเป็นร่างพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์เพื่อเสนอเป็นวาระแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีต่อไป¹⁷⁹

จากการที่มีการประเมินการดำเนินการและออกเผยแพร่เป็นรายงานดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นผลดีต่อการปฏิบัติการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 และยังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้า

¹⁷⁷ “สหรัฐจับตาท่าค้ามนุษย์ ชุมทางกามขายปลีก – สง,” ไทยโพสต์ (17 มิถุนายน 2547): 1.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁹ “ไทย – เขมรจับมือล้างการค้ามนุษย์,” มติชน (1 กรกฎาคม 2547): 16.

มนุษย์ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนส่วนราชการ ภาคการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ ซึ่งมีการดำเนินการ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการด้านการบังคับใช้กฎหมาย และคณะกรรมการจัดทำฐานข้อมูลระดับชาติ การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ภายใต้งบประมาณจำนวนถึง 500 ล้านบาท เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลด้านการค้ามนุษย์ และเป็นศูนย์ปฏิบัติการที่มีข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็ว โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนระดับชาติ มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ประสานงาน ส่วนระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และส่วนระดับต่างประเทศ มีเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่เป็นประธาน¹⁸⁰ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยนำเงินที่ยึดมาได้จากขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งเงินสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนสมทบเข้ากองทุนเพื่อใช้ประโยชน์ในการคุ้มครองและฟื้นฟูเหยื่อ รวมทั้งการเสนอร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก กิจกรรมทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของการที่ทุกหน่วยงานให้ความสนใจปัญหาการค้ามนุษย์มากขึ้น โดยเฉพาะเริ่มจากการป้องกัน ได้แก่ การฝึกอบรมวิชาชีพ การให้การศึกษาแก่ผู้หญิงและเด็กในกลุ่มเสี่ยงที่อาจจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การรณรงค์ให้เกิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และในกรณีที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้วจะมีกระบวนการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครองเยียวยาและฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ การจัดทำและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพิ่มบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้รุนแรง รวมไปถึงกฎหมายที่ดูแลช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ การส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ภูมิลำเนา และกระบวนการกลับคืนสู่สังคม และในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้มีความร่วมมือในระดับทวิภาคีและพหุภาคีทั้งกับประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและระหว่างภูมิภาค เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างไทย – กัมพูชา ไทย – พม่า และยังมีความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น¹⁸¹

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวนี้นักเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทการใช้แรงงาน ดังเช่นบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้จัดการสัมมนาเกี่ยวกับแนวทางการจัดการบริหารและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยมีผู้แทนจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงนักวิชาการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการ

¹⁸⁰ “กรม.อนุมติ 500 ล. ตั้งศูนย์ปราบค้ามนุษย์,” มติชน (15 มิถุนายน 2548): 13.

¹⁸¹ เติลนิวส์ว่าไรตี้, “ค้ามนุษย์ วิกฤติที่ต้องเร่งเยียวยา,” เติลนิวส์ (14 มิถุนายน 2548): 4.

สัมมนา โดยการประชุมดังกล่าวได้ระบุถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติมาหลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่ การที่ปัญหาแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับเรื่องร้องเรียนมากกว่าเดือนละ 10 ราย ในกลุ่มที่เป็นปัญหาแรงงานข้ามชาติคือ พม่า ลาว และกัมพูชาที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่ทันสมัย และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งการที่รัฐบาลไทยเองก็ยังมีได้รับรองกติกาสนธิสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบ ได้รับค่าจ้างแรงงานในอัตราต่ำ และไม่ได้รับความยุติธรรม และมักเกี่ยวพันกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย โดยมีกรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนท่านหนึ่งถูกตั้งคำถามในประเด็นการจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยในที่ประชุมสหประชาชาติ แต่เมื่อกลับมารายงานกับทางรัฐบาลแล้วก็ไม่มีการตอบสนองจากภาครัฐแต่ประการใด นอกจากนี้ ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ในประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ลาว และกัมพูชา ประมาณ 1.32 ล้านคนและมีสถานะทางสังคมที่ไม่ชัดเจน ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายต่างๆ จึงเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศให้รับดำเนินการรับรองสนธิสัญญาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวโดยเร็ว¹⁸²

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 นี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศไทย และถึงแม้ว่าจะได้มีการพยายามในการดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกัน จำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง กลับทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งสวนทางกับการดำเนินการแก้ไข ปัญหา โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากขบวนการค้าแรงงานต่างด้าวที่มีได้เกรงกลัวต่อมาตรการของภาครัฐ แล้วยังมีเจ้าหน้าที่บางรายเข้าไปมีผลประโยชน์หรือร่วมทำธุรกิจประเภทนี้เสียเองอีกด้วย¹⁸³

จากสาเหตุดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เห็นชอบกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทยไปดำเนินการขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวทั้งหมด ระหว่างวันที่ 1 – 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลา 1 ปี จนถึง

¹⁸² “ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติเฟื่อง กำนันเชียงใหม่เก็บหัวละ 1 – 2 พัน,” มติชน (7 กรกฎาคม 2547): 15.

¹⁸³ คมกฤษ ราชเวียง, “เปิดแผน สตม. – รับมือแรงงานเถื่อนทะลักไทย เล่นงานนายจ้าง – เอเยนต์,” ข่าวสด (1 สิงหาคม 2547): 2.

วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548¹⁸⁴ ในขณะเดียวกัน ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้โอกาสนายจ้างที่มีความประสงค์จะใช้แรงงานต่างด้าว ไปดำเนินการจดทะเบียนแจ้งจำนวนความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวได้ สำหรับกิจการที่นายจ้างต้องการแรงงานต่างด้าวไปทำงานมากที่สุด คือ กิจการเกษตรและปศุสัตว์ กิจการก่อสร้าง แรงงานรับใช้ในครัวเรือน กิจการประมงและกิจการต่อเนื่องประมง แต่หลังจากสิ้นสุดช่วงเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวแล้ว จะเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องดำเนินการจับกุมปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนอย่างเข้มงวดต่อไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยแรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น จะถูกจับกุมดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท¹⁸⁵

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายปกครองจะร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในเรื่องการป้องกันและสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเดินทางเข้ามาอีก ซึ่งหากจับกุมได้จะดำเนินคดีกับผู้นำพาและให้ที่พักพิงอย่างเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ด้วย ส่วนคนต่างด้าวที่ถูกจับกุมได้จะนำไปขึ้นทะเบียนและส่งกลับประเทศต่อไป ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการนี้ด้วย คือ “ห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” ซึ่งเป็นสถานที่ใช้กักกันแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติหลังดำเนินการจับกุม ก่อนที่จะถูกส่งกลับประเทศต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่ถูกส่งกลับไปแล้ว และลักลอบกลับเข้ามาในประเทศอีกและถูกจับกุมได้อีกก็จะมีบทลงโทษที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก

ในส่วนของห้องกักภายในสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองนี้เองที่เป็นที่กังวลจากหลายๆ องค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการดูแลผู้ถูกกักกันของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองโดยเฉพาะในด้านมนุษยธรรม โดยฝ่ายสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองนั้นได้ระบุว่ามีการดูแลคนต่างด้าวที่ถูกกักกันในห้องกักกันเป็นอย่างดีตามมาตรฐานสากล ซึ่งสิ่งที่ยืนยันได้ว่าทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลจริง คือการที่ผู้แทนจากโครงการสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคสุมาตรา (United Nations Inter Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub – region: UNIAP) พร้อมคณะผู้แทนจากประเทศพม่า นำโดยรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพม่า เดินทางมาเยี่ยมชมสถานที่ห้องกักกันรวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลการดำเนินงาน และเข้าเยี่ยมผู้ต้องกักด้วย โดยผู้เข้าเยี่ยมชมทั้งหมดมีความพึงพอใจในการดำเนินการของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองของไทย ที่ดูแลผู้ต้องกัก

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

เป็นอย่างดี และคำนี้ถึงเรื่องมนุษยธรรมเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงดู การรักษาพยาบาล การออกกำลังกาย และการพักผ่อน¹⁸⁶

ประเด็นที่สำคัญที่สุดของการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2547 นี้ ซึ่งถือว่าเป็นปีที่สำคัญสำหรับปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากว่ารัฐบาลไทย โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ดังเช่นที่เคยประกาศให้การทำสงครามกับยาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติในช่วงก่อนหน้านี้ ซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายอันดีต่อความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานหลายๆ ฝ่ายของไทยที่มีความพยายามมากก่อนหน้านี้ โดยที่ทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ จัดขึ้นโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมประชุม การประชุมครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวสุนทรพจน์มีใจความโดยสรุปว่าปัญหาการค้ามนุษย์นั้นมีสาเหตุสำคัญจากความยากจนที่ส่งผลให้สังคมอ่อนแอ และปัญหาที่เกิดขึ้นถือเป็นปัญหาอาชญากรรมที่แตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป เนื่องจากไม่สามารถกระทำโดยคนคนเดียวได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี ยังแสดงความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้แทนองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทยในเรื่องของเศรษฐกิจที่เป็นแรงจูงใจให้เกิดความต้องการ โดยเฉพาะกระบวนการจัดการอุปสงค์และอุปทาน เนื่องจากจากธุรกิจการค้ามนุษย์นั้นได้รับผลตอบแทนสูง ถ้าไม่มีอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้น¹⁸⁷ ซึ่งการจัดการนี้ก็ต้องเร่งดำเนินการ เช่นเดียวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยนายกรัฐมนตรีได้ยกตัวอย่างถึงสิ่งที่เป็นอุปทานได้แก่ ผู้หญิงและเด็กที่ยากจนที่ถูกนำมาเป็นขอกาน หรือแรงงานราคาถูก นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังแสดงต้องการให้การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นี้ ดำเนินการเช่นเดียวกับการทำสงครามยาเสพติด โดยเฉพาะการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย หรือในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายก็ต้องให้ปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับการทำสงครามยาเสพติด คือ ปฏิบัติต่อผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย เพราะฉะนั้นในกรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หากจะต้องดำเนินคดีไปสู่ผู้ที่ประจักษ์หรือผู้ข่มขู่แล้ว จะต้องไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายหรือเหยื่อเหล่านั้น และต้องไม่ถือว่าเหยื่อนั้นเป็นอาชญากรหรือผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาใช้โดยเฉพาะจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁷ "ทักษิณยึดแบบสงครามยาบ้าแก้ 'ค้ามนุษย์'," ผู้จัดการรายวัน (7 สิงหาคม 2547): 2.

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเบื้องต้นไม่จำเป็นต้องรอ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ทันที¹⁸⁸

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นยังยอมรับด้วยว่าประเทศไทยได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การค้ามนุษย์ใน 3 ส่วน คือ เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง โดยสิ่งที่ทำให้ปัญหา เหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้ คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ เจ้าหน้าที่สมรู้ร่วมคิดหรือมีส่วนร่วมกับการค้ามนุษย์ด้วย ก็จะต้องดำเนินการตาม กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ จะต้องได้รับการดูแลแม้จะถูกปล่อยไปด้วยความเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในขณะนี้ ประเทศไทย เองก็เริ่มการแก้ไขปัญหาโดยการเปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ออกเลขรหัสบัตร 13 หลัก เหมือนกับบัตรประชาชน ปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี ใช้หลักเมตตาธรรม โดยมีความเชื่อว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นก็เป็นมนุษย์เหมือนกัน ส่วนการแก้ไขปัญหานั้น นั้น ก็จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมาย เนื่องจากที่ผ่านมากฎหมายของไทยไม่ ทันสมัย และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และในระหว่างรอการดำเนินการแก้ไข กฎหมายนั้น จะต้องมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าเหยื่อจากกรณีการค้ามนุษย์นั้นจะต้อง ไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะเป็นเหยื่อแล้วยังสามารถเป็นตัว เชื่อมโยงนำไปสู่ต้นตอของปัญหาที่แท้จริง แต่ถ้าหากถือว่าการค้ามนุษย์เหล่านี้เป็นผู้ต้องหา พวกเขา ก็จำเป็นต้องปกป้องตัวเองรวมทั้งหัวหน้าขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการ ดำเนินคดี นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นยังระบุด้วยว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น ประเทศไทยยังขาดความเข้าใจในปัญหา และยังไม่มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่าง เพียงพอ ดังนั้น จึงต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างถูกต้อง และในประเด็นที่เป็นนโยบาย สำคัญก็ต้องมีการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันฝึกอบรม และยังต้องมีความร่วมมือจากทุกภาค ส่วน การแก้ไขปัญหาจึงจะประสบความสำเร็จ และที่สำคัญ ยังจะต้องมีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่ ปฏิบัติการในเรื่องของการเยียวยาฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และต้องมีการสร้างความร่วมมือ ระหว่างประเทศ มีการประสานงานในทุกระดับ เพราะฉะนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมี ประสิทธิภาพ และไม่มีการทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง¹⁸⁹ นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์จะต้องมีนักจิตวิทยาและนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ร่วมกับองค์กรภาคเอกชนและ ประชาชนเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และประเทศไทยยังจะต้อง

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

ประสานความร่วมมือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านด้วย โดยอาจจะสร้างเป็นเครือข่ายประสานงานระหว่างกัน¹⁹⁰

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีจะนำเงินงบประมาณมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในวงเงินเริ่มต้นจำนวน 500 ล้านบาทมาใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหา นี้ เพื่อที่จะได้ไม่ต้องรอนงบประมาณจากส่วนราชการซึ่งมีขั้นตอนที่ล่าช้า นอกจากนี้ยังระบุให้มีระบบการฟื้นฟูสภาพจิตใจเพื่อให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์สามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติ โดยไม่หวนกลับไปสู่วงจรเดิมอีกครั้ง¹⁹¹ นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินการต่อกลุ่มบุคคลที่ค้ามนุษย์ทั้งระบบนั้น จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง กฎหมายฉบับใดที่ล่าสมัยก็ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข มีความร่วมมือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับประเทศหรือองค์กรทุกระดับ มีความเข้าใจในการพัฒนาของเศรษฐกิจ มีการรณรงค์และเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบสถานการณ์ความเป็นจริง และหาทางผลักดันให้ผู้เข้าสู่ระบบนี้สามารถพาตัวเองออกมาจากภาวะนี้ให้ได้ รวมทั้งการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนที่เป็นปัญหาที่สำคัญในประเทศเพื่อนบ้านด้วย¹⁹²

จากการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ข้างต้นนี้เอง ที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยกำลังเริ่มการดำเนินการครั้งใหม่ในการเผชิญหน้ากับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพต่อเนื่องจริงจัง ทั้งนี้ หน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติการณ์นี้ และยังได้รับการระบุไว้ในวาระแห่งชาติอย่างชัดเจนคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักตั้งแต่ขั้นตอนการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยจะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคคลกลุ่มเสี่ยง สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังในพื้นที่ จัดการให้ข้อมูลและความรู้ให้กับคนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศ ประสานงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการช่วยเหลือเหยื่อหญิงไทยในต่างประเทศ ดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุก ประสานงานกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกัน¹⁹³ และในขณะเดียวกัน ยังมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองฟื้นฟู เยียวยาผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งในวาระแห่งชาติเรื่องการค้ามนุษย์ให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการเยียวยา และฟื้นฟูเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งทางร่างกายและจิตใจของเหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือให้พ้นมาจากขบวนการค้ามนุษย์

¹⁹⁰ “ลบล้างครหาโลก ทักซิณท์ม 500 ล. แก้อัฒนุชย์,” *กรุงเทพธุรกิจ* (7 สิงหาคม 2547): 9.

¹⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹² “ทักซิณท์มแบบสงครมยาบ้าแก้อัฒนุชย์,” *ผู้จัดการรายวัน* (7 สิงหาคม 2547): 1, 2.

¹⁹³ “กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วาระแห่งชาติเรื่อง การค้ามนุษย์,” *ข่าวสด* (16 สิงหาคม 2547): 5.

โดยรัฐบาลประกาศตั้งงบประมาณเริ่มต้นที่ 500 ล้านบาท ดำเนินการทั้งระบบโดยจัดตั้งคณะกรรมการที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์¹⁹⁴

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อใช้ลงโทษสถานหนักกับอาชญากรที่อยู่ในขบวนการค้ามนุษย์ เช่น ผู้ที่เป็นธุระจัดหา หรือผู้ที่จัดให้มีการค้ามนุษย์ แต่ให้แยกผู้ตกเป็นเหยื่อออกจากกรดำเนินการคดีตามกฎหมายเนื่องจากมิได้กระทำความผิด เพราะอยู่ในฐานะของผู้ที่ถูกกระทำและตกเป็นเหยื่อที่สมควรจะได้รับการบำบัดเยียวยา เพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้โดยปกติสุข อันจะเป็นการตัดวงจรขบวนการค้ามนุษย์ได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน¹⁹⁵ นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ยังเห็นถึงความสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับแจ้งเรื่องราว และการให้ความช่วยเหลือจากผู้ประสบเหตุหรือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีเครือข่ายพร้อมรับแจ้งข้อมูลอยู่ทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดทุกจังหวัด หรือสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการทั้ง 12 เขต ตลอดจนสถานสงเคราะห์และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทุกแห่ง รวมทั้งศูนย์ช่วยเหลือเร่งด่วน 24 ชั่วโมง โทร. 1507 ที่จะทำหน้าที่ตั้งแต่การตรวจสอบข่าวคราวความเคลื่อนไหว รับแจ้งเหตุเตือนภัย ให้คำปรึกษา ตลอดจนประสานหน่วยงานต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและวางมาตรการป้องกัน¹⁹⁶

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2547 นี้ รัฐบาลได้ประกาศและให้ความสำคัญกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ถึงขั้นยกขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ เทียบเท่ากับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่ถึงกระนั้น ก็ได้หมายความว่าดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะไม่มีอุปสรรคในการดำเนินการแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนที่รัฐบาลจะประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ทางด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้รับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์เรื่องการค้ามนุษย์ ทำให้ได้ทราบข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่มิได้ให้ความสนใจในปัญหาการค้ามนุษย์เท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์รวมทั้งวิธีการดำเนินการและยังไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ถ้าฟังเจ้าหน้าที่ตำรวจ

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

เพียงฝ่ายเดียวก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจร ทั้งนี้ ปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ขยายตัวมาจากเรื่องการละเมิดสิทธิเด็กและสตรี ดังเช่นที่มีข่าว ออกมาอยู่เสมอว่าเด็กและสตรีต้องตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง จากการถูกบังคับขู่เข็ญ ทำร้าย ทบตี คุกคาม เอารัดเอาเปรียบทางเพศ ไม่ว่าจะเป็เด็กและสตรีได้ตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ โดยมีอาชญากรทั้งในประเทศและนอกประเทศเป็นเครือข่ายขบวนการแสวงประโยชน์ร่วมกัน¹⁹⁷

สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ จนส่งผลไปสู่การขยายตัวของวงจรเครือข่ายการค้ำ มนุษย์ มีที่มาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก สำหรับปัจจัยภายใน ได้แก่¹⁹⁸

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภารกิจมาก และไม่เห็นถึงความสำคัญ รวมทั้งยังไม่ได้มีความเข้มงวด ในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์แต่อย่างใด
2. พนักงานสอบสวนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องข้อกฎหมาย ระเบียบ วิธีการปฏิบัติ และ ขาดความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ที่มีลักษณะเป็นการค้ำมนุษย์
3. ปัญหาเกี่ยวกับทีมสหวิชาชีพ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ผู้ที่เหยื่อร้องขอ รวมทั้งปัญหาเรื่องห้องสอบสวนที่ไม่มีความพร้อม ทำให้ไม่ สามารถดำเนินการสอบสวนได้ในทันที นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องข้อมูลหรือคำให้การ ของเหยื่ออาจมีความคลาดเคลื่อน และการรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่มีประสิทธิผล เท่าที่ควร

ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้ปัญหาการค้ำมนุษย์ขยายวงกว้างมากขึ้น ได้แก่¹⁹⁹

1. ทักษะคติของสังคมส่วนใหญ่ที่เห็นว่าเด็กและสตรีเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดหรือสมควรใจ ไม่ มองว่าอยู่ในฐานะผู้เสียหายหรือเหยื่อ
2. ค่านิยมของสังคมไทยยังไม่ค่อยเปิดโอกาสให้แก่ผู้กระทำผิด หรือผู้ที่ถูกข่มเหงรังแกได้ กลับคืนเข้าสู่สังคมในสภาพปกติ
3. ค่านิยมในเรื่องวัตถุนิยม และบริโภคนิยมในปัจจุบันก่อให้เกิดความฟุ้งเฟ้อในเรื่องการใช้ ง่าย และการใช้เรือนร่างของตนแลกกับเงินโดยคิดว่าไม่ใช่เรื่องที่เสียหาย

¹⁹⁷ ทีมอาชญากรรม แกะรอย...รอบสัปดาห์, “เปิดตัว “อำนวย เพชรศิริ” ปราบค้ำมนุษย์! อาชญากรรมเลือดเย็น,”

ไทยรัฐ (30 พฤษภาคม 2547): 9.

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.

4. เด็กและสตรีในชนบทและพื้นที่ห่างไกลยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น บางพื้นที่กลับยอมรับในค่านิยมที่ผู้หญิงต้องมาค้าประเวณีแล้วส่งเงินกลับไปเลี้ยงครอบครัว เป็นการตอบแทนบุญคุณบิดามารดา
5. องค์การอาชญากรรมข้ามชาติได้ขยายเครือข่ายในหลายๆ ประเทศ มีการพัฒนา รูปแบบวิธีการที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรม
6. ผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่สูงกว่าค่าครองชีพเป็นแรงจูงใจที่ผลักดันให้เด็กและสตรีจำนวนหนึ่ง รวมไปถึงอาชญากรเห็นว่าการค้ามนุษย์สามารถก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การค้ามนุษย์มีรายได้สูงเป็นลำดับที่ 3 ของโลกรองลงมาจากการค้ายาเสพติด และการค้าอาวุธสงคราม

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่มีความสำคัญเทียบเท่ากับการแก้ไขปัญหายาเสพติดแล้ว แต่ถึงกระนั้น ปัญหาการค้ามนุษย์ก็ยังมีได้หมดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติปฏิบัติไปในทางมิชอบ รวมทั้งการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ควรจะเป็น ดังที่เราจะเห็นตัวอย่างได้โดยชัดเจนจากการประชุมนโยบายและแผนระดับชาติต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงในประเทศและข้ามชาติ ที่ จ.แม่ฮ่องสอน²⁰⁰ โดยสถานการณ์การค้ามนุษย์ของ จ.แม่ฮ่องสอนนั้น เกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากขบวนการค้ามนุษย์ใช้พื้นที่ จ.แม่ฮ่องสอนเป็นเส้นทางลำเลียงเหยื่อการค้ามนุษย์ออกไปยังพื้นที่อื่นๆ ของไทย ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรนั้นไม่มีความเข้มงวดจริงจัง ประกอบกับพนักงานสอบสวนยังดำเนินงานสวนทางกันกับแนวทางของรัฐบาลอีกด้วย โดยมีการสอบสวนเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด จนโทษหนักกลายเป็นเบา ส่งผลให้ขบวนการค้ามนุษย์ไม่มีความเกรงกลัวกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง โดยเฉพาะคดีที่อาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนและตำรวจตระเวนชายแดนที่ 336 เข้าจับกุมกลุ่มขบวนการส่งแรงงานเถื่อนไปยังต่างจังหวัด แต่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร อ.เมืองแม่ฮ่องสอนได้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนโดยให้ผู้ที่ชำนาญการสอบสวนเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มขบวนการค้าแรงงานเถื่อนรอดพ้นจากการกระทำความผิด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังได้เชิญผู้กำกับการหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรทั้งหมด 7 อำเภอ เข้ามาประชุมเกี่ยวกับการตั้งจุดสกัดกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดการดำเนินการตรวจค้นอย่างจริงจัง เพราะที่ผ่านมา จากการได้รับรายงานปรากฏว่า การค้ามนุษย์มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้อง

²⁰⁰ “แฉ จนท.รัฐพัวพันขบวนการค้ามนุษย์ ส่งผลกระทบสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” ผู้จัดการรายวัน (27 สิงหาคม 2547):

ด้วยนั้น ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ กลุ่มเด็กและผู้หญิงที่ถูกหลอกไปค้ามนุษย์เป็นชาวไทยใหญ่และกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนประเทศพม่า ทำให้รัฐบาลพม่ามีทัศนคติต่อรัฐบาลไทยในแง่ลบในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์²⁰¹ นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีปรากฏการณ์ที่พนักงานสอบสวนสามารถสอบสวนไปได้ถึงตัวของหัวหน้ากลุ่มขบวนการขนแรงงานเถื่อนได้เลย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังได้กำชับสถานศึกษาให้เข้มงวดสอดส่องดูแลกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ที่อาจแอบแฝงเข้าไปตามสถานศึกษา และให้ประชาสัมพันธ์สถานศึกษาต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ²⁰²

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจน เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ คือ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงรายได้สั่งการให้ผู้กำกับการสถานีตำรวจ อ.แม่สาย ให้โยกย้ายตำรวจของสถานีนั้น 3 นาย ในฐานะคำสั่งผู้บังคับบัญชาพร้อมดำเนินการทางวินัยและอาญา เนื่องจากตำรวจทั้งสามนายมีความผิดชัดเจนจากการที่ผู้ต้องหาขบวนการค้ามนุษย์ได้ขัดท้อความผิด และตามแนวทางการสืบสวนสอบสวนได้พบมูลความผิดจริง ส่วนนายตำรวจอีกสองนายนั้นมีความผิดที่ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ได้มอบหมายลงมา²⁰³

และในส่วนบทบาทสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง หรือ สตม. ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามขบวนการลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์นั้น จากการที่ สตม. ได้พบเหยื่อจากการกระทำของขบวนการดังกล่าวจำนวนกว่า 1 ล้านคนต่อปี ประกอบกับการที่ใน พ.ศ. 2547 ประเทศไทยยังขาดกฎหมายรองรับในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน และประเทศไทยยังถูกขบวนการดังกล่าวใช้เป็นเส้นทางผ่านไปสู่อีกด้วย ทั้งหมดนี้จึงเป็นเหตุผลที่สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้จัดการสัมมนาเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ โดยมีรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเป็นประธาน ซึ่งรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้ระบุว่าปัญหาการลักลอบเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายของคนที่ต่างกำลังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ และเป็นมูลฐานเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การกระทำผิดฐานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ามนุษย์ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และจากการที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติแล้วนั้น เป็นสาเหตุให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องหามาตรการปราบปรามอย่างเร่งด่วน โดยสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰² เรื่องเดียวกัน.

²⁰³ "ผู้การเชียงรายสั่งตั้ง 3 ตร.แม่สายร่วมขบวนการค้ามนุษย์ - ชัดคำสั่ง," มติชน (28 สิงหาคม 2547): 13.

เรื่องนี้มากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง จึงได้ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) จัดการอบรมสัมมนาดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการต่อต้าน ปรามปรามการกระทำที่เป็นการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰⁴

ทั้งนี้ ที่ผ่านมา ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่สามารถระบุโทษเกี่ยวกับผู้ที่กระทำความผิดฐานลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยต้องนำกฎหมายระบุโทษอื่นๆ มาปรับใช้ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การสร้างจิตสำนึกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความตระหนักว่าเรื่องการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สำคัญ จึงเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องดำเนินการ และไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่ต้องประสบกับปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ได้กลายเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศไปแล้ว ทั้งนี้ หากว่าประเทศใดไม่มีการปรามปรามปัญหานี้ อย่างจริงจัง เหล่าประเทศอื่นๆ ทั่วโลกก็จะไม่ยอมรับประเทศนั้นด้วย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบอื่นๆ อีกหลายด้านตามมา²⁰⁵

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาเรื่องการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ที่อยู่ในระดับวิกฤต เนื่องจากประเทศไทยกลายเป็นประเทศต้นทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่เดินทางผ่านไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะการนำแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ การบริการในสถานประกอบการต่างๆ รวมทั้งการให้บริการทางเพศด้วย ซึ่งผู้ที่ถูกชักนำไปนั้นส่วนใหญ่จะถูกหลอกลวง หรือถูกทำร้ายร่างกาย นอกจากนั้น ประเทศไทยยังเป็นประเทศปลายทางของกลุ่มบุคคลต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย และจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ที่เดินทางเข้ามาหางานทำ แต่กลับถูกหลอกลวง แล้วยังมีบางส่วนที่ถูกทำร้ายร่างกายด้วย ไม่เพียงเท่านั้น บางประเทศอย่างประเทศจีน เกาหลี อาศัยประเทศไทยเป็นฐานในการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ นอกจากขบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นมาแล้ว ปัญหาและผลกระทบที่ตามมายังมีอีกเป็นจำนวนมาก และเป็นความผิดต่อเนื่อง เช่น ปัญหาอาชญากรรมการปลอมแปลงเอกสาร กลุ่มมาเฟียข้ามชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนต้องมีการบูรณาการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว²⁰⁶

²⁰⁴ “สท.เปิดเกมรุกปรามแก๊งค้ามนุษย์ หลังพบเหยื่อกว่าล้านคนในแต่ละปี,” ผู้จัดการรายวัน (31 สิงหาคม 2547): 10.

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

โดยที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสามารถดำเนินการปราบปราม สืบสวน จับกุม พร้อมทั้งผลักดันกลับประเทศกับผู้ที่กระทำผิดฐานลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ได้ เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการสืบสวนที่มาของขบวนการที่นำเด็กเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาประกอบมิชฉาชีพ โดยการใช้ประเทศไทยเป็นฐาน ไม่ว่าจะ เป็นขอทาน ขายพวงมาลัย การใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการต่างๆ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้มีมาตรการในการปราบปรามและแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยได้วางเป้าหมายในการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในปัญหา ก่อน เนื่องจากที่ผ่านมาระเบิดการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนมองว่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ แต่ว่าปัจจุบันเรื่องนี้ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากไม่ใช่แต่เพียงการหลอกลวง ทำร้ายร่างกาย หรือทำงานตามสถานประกอบการเท่านั้น แต่ยังมีเหยื่อบางส่วนที่ต้องเสียชีวิตด้วย ทั้งนี้ จำนวนเหยื่อจะมีประมาณ 1 ล้านคนต่อปี²⁰⁷ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องก่อน ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบและยั่งยืนต่อไป

นอกจากการประชุมที่เป็นบทบาทของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้จัดการประชุมหัวหน้าตำรวจอาเซียนครั้งที่ 24 หรือ ASEANPOL ที่ จ.เชียงใหม่ มีหัวหน้าตำรวจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 10 ประเทศเข้าร่วมการประชุม โดยประชุมเป็นการหารือกันถึงเรื่องการป้องกันปราบปราม สกัดกั้น วางแผน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบไปด้วย ประเทศบรูไน กัมพูชา ลาว อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย วัตถุประสงค์ในการประชุมเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายได้ร่วมพิจารณาข้อคิดเห็น และประสานความร่วมมือด้านการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในภูมิภาคให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น²⁰⁸ โดยหลังจากการประชุม มีการสรุปเป็นสัตยาบันความร่วมมือการต่อต้านและปราบปรามจำนวน 10 ประการที่ทุกประเทศต้องปฏิบัติ และหนึ่งในนั้นคือการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆ ที่ในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้น มีแนวโน้มว่าจะสามารถแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในกลุ่มประเทศสมาชิกได้

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁸ "ปolic ไทยโกอินเตอร์ ประชุม ตร. อาเซียน สกัดกั้นอาชญากรรม ล้างยาเสพติด - ค้ามนุษย์," ข่าวสด (2 กันยายน

อย่างเป็นทางการ และจะทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างตำรวจแต่ละประเทศสามารถติดต่อกันได้ง่ายขึ้น เนื่องจากมีการจัดตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานกันโดยตรง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนบัญชีรายชื่ออาชญากรระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการติดตามจับกุม นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้เน้นเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างกัน โดยเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ให้กฎหมายของแต่ละประเทศมีความสอดคล้องกัน โดยเน้นให้มองว่าผู้หญิงและเด็กที่ถูกหลอกมาค้าประเวณีเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อ มิใช่ผู้กระทำความผิด และปรับบทลงโทษในแต่ละประเทศให้มีความเท่าเทียมกัน²⁰⁹

3.6.4 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2548

3.6.4.1. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงแรงงานเสนอมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้²¹⁰

1. คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีมติอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี พ.ศ. 2547 รวมทั้งผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี และจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549
2. ในเรื่องของการอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบรายวัน คือ เข้ามากลับเย็น รวมทั้งการเดินทางเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน มอบหมายให้ทางกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวง เพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อที่จะให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาสามารถใช้เอกสารอื่นทดแทนหนังสือเดินทาง และยังมอบหมายให้ด่านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่าให้กับคนต่างด้าว

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน.

²¹⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2548 [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

3. มอบหมายให้กระทรวงแรงงานประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีกับคนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด
 4. ทั้งหมดนี้ มติคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินการได้ โดยได้รับความคิดเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ โดยให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยทำร่วมกันกับประเทศลาว พม่า และกัมพูชา โดยให้นำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านผ่านช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งยังให้มีการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการจ้างงานอย่างจริงจัง และใช้มาตรการที่เด็ดขาดกับนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย ผู้ให้ที่พักพิง และขบวนการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการดังกล่าว
- นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้²¹¹

1. ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนไว้แล้วกับทางการปกครอง แต่ยังมีได้เข้ามาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับต่อไปอีกจนถึงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ให้มาขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อทำงานกับนายจ้างที่ได้รับโควตา
2. คนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวนั้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
3. ให้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ให้บริการคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ขออนุญาตทำงาน ในรูปของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) รวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งการจัดการแรงงานต่างด้าว

²¹¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าว [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204192&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

ที่เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้ากลับเย็น หรือทำงานตามฤดูกาลตามบริเวณชายแดนให้
เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอประกาศ
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็น
กรณีพิเศษ (ฉบับที่ 2) โดยมีสาระสำคัญ คือ อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า
ลาว และกัมพูชา ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียน
ราษฎร และได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2547
รวมทั้งผู้ติดตามที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ หรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการ
ทะเบียนราษฎร เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับจนถึงวันที่ 30
สิงหาคม พ.ศ. 2548²¹² และทางคณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้มีการดำเนินการ
ตามที่กระทรวงแรงงานได้เสนอมาตรการและแนวทางดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนี
เข้าเมืองจำนวน 500,000 คน ตามผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดยได้รับความคิดเห็นจากทางกระทรวงการ
ต่างประเทศ ในเรื่องการจัดการแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งสาม
สัญชาติ ในเรื่องการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ควรที่จะมีการกำหนดขั้นตอนที่จะปฏิบัติต่อ
แรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนและรัดกุมเพื่อหลีกเลี่ยงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน²¹³

นอกจากมติดคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
แล้ว ในปี พ.ศ. 2548 นี้ ยังมีมติดคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้า
มนุษย์ ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติอนุมัติตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์เสนอแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่อง การ

²¹² มติดคณะรัฐมนตรี เรื่อง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ใน
ราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ 2) [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204974&key_word=แรงงานต่าง
ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_
dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204974&key_word=แรงงานต่าง
ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_
dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [2552, กันยายน 9]

²¹³ มติดคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
[ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=206201&key_word=แรงงานต่าง
ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_
dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=206201&key_word=แรงงานต่าง
ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_
dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [2552, กันยายน 9]

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548²¹⁴ และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติรับทราบการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอบายมุข และการจัดระเบียบกิจการอาบอบนวด ได้ดำเนินการเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้มงวดกวดขันในการบังคับใช้กฎหมาย และการสืบสวนขยายผลเพื่อการจับกุมขบวนการ มอบหมายให้ด่านตรวจคนเข้าเมืองเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบบุคคลที่เดินทางเข้าออกประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านั้นต้องเข้ามาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการนำกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาพิจารณา เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพสถานการณ์ และยังมีการมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จัดทำโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะเร่งด่วน²¹⁵ และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติรับทราบเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดำเนินการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศในภูมิภาคต่างๆ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และยังกำกับดูแลและประสานติดตามการดำเนินการของหน่วยงานราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ²¹⁶ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอในเรื่องโครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับต่างประเทศ และยังอนุมัติในหลักการเพื่อการบริหารจัดการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งผู้ประสานงาน

²¹⁴ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประจำปีงบประมาณ 2548 [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201868&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

²¹⁵ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สรุปผลการดำเนินการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอบายมุข และการจัดระเบียบกิจการอาบอบนวด รวมถึงกิจการอื่นๆ ที่มีการค้าประเวณีแอบแฝงและการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=202447&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

²¹⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แจ่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ (เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์) [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=202846&key_word=การค้า

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=202846&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

ด้านการคุ้มครองประจําหน่วยงานและบูรณาการการปฏิบัติงาน ประจําที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์²¹⁷

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ....โดยให้ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา²¹⁸ และทางคณะรัฐมนตรียังได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว²¹⁹

3.6.4.2. การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2548

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาติ และปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ประกอบไปด้วยกิจกรรมและการดำเนินการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ไม่อาจที่จะนำมาลงรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทั้งหมด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจะขอยกแต่เพียงกิจกรรมหรือการดำเนินการที่สำคัญๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีความตกลงกับนานาประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ดังเช่นบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่

²¹⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ (เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ ณ จังหวัดพะเยา) [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203656&key_word=การค้า](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203656&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548)

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

²¹⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. [ออนไลน์], 2548.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203654&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

²¹⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก [ออนไลน์], 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203655&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

ประเทศไทยได้ทำกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วก็ตาม แต่สถานการณ์การค้ามนุษย์กลับมีความรุนแรงมากขึ้น และจากการประเมินขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้ประเมินสถานการณ์ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีแรงงานหญิงและเด็กจำนวนกว่า 3 แสนคนใน 6 ประเทศ เขตอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ต้องตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในแต่ละปี โดย 70% ของแรงงานหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เหล่านี้จะถูกบังคับให้ค้าประเวณี ส่วนอีก 30% จะกลายเป็นแรงงานทาสในโรงงานหรือสถานประกอบการ โดยที่ศูนย์กลางที่ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติใช้ในการดำเนินการประสานงานก็คือประเทศไทย²²⁰

นอกจากนี้ แม้จะมีความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้าแรงงานต่างด้าว แต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนี้ก็มิได้ลดลงไปแต่อย่างใด โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากขบวนการค้าแรงงานที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงผลประโยชน์ ทั้งนี้ มีผู้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่มีอำนาจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนายทุนค้าแรงงาน ต่างร่วมกันใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อค้าแรงงาน ซึ่งก่อนหน้านี้ การค้าแรงงานเถื่อนมีการดำเนินการเป็นขบวนการ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำเนินการค้าแรงงาน²²¹

ทางด้านองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ได้ระบุถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามายังประเทศไทยที่สูงขึ้น ทั้งนี้ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2548) คนต่างด้าวที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยนั้นมีหลายรูปแบบ ได้แก่ คนพลัดถิ่น ผู้ลี้ภัย แรงงานที่อยู่เกินกำหนดอายุวีซ่าพร้อมครอบครัว นักศึกษา และแรงงานไร้ฝีมือพร้อมครอบครัว ซึ่งปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้คนต่างด้าวอพยพเข้ามาคือ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย การเปิดรับและแลกเปลี่ยนความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งด้านการค้าการลงทุน ความต้องการแรงงานราคาถูกของนายจ้าง และการที่ไทยเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวในภูมิภาค²²² โดยที่การอพยพเข้าออกประเทศไทยในสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุด คือ แรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา มีทั้งลักลอบเข้ามาเองและผ่านขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยที่รัฐบาลไทยได้มีนโยบายจดทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย แต่ไม่สามารถทำได้ทั้งหมด ส่วนหนึ่งเนื่องจากนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือและเงื่อนไขบางประการไม่สร้างแรงจูงใจ เพราะฉะนั้น จึงมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ถูกโกงหรือถูกเอาเปรียบเรื่องค่าจ้าง ไม่มีสวัสดิการที่พึงได้รับ และแรงงานบางส่วนก็ถูกล่วงละเมิดทางร่างกาย จิตใจ หรือแม้กระทั่งทางเพศ นอกจากนี้ การที่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยมีจำนวนสูงมากขึ้นนั้น เป็น

²²⁰ “การค้ามนุษย์ข้ามชาติในลุ่มแม่น้ำโขง,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (5 กันยายน 2548): 95.

²²¹ “ฝ่าขบวนการค้าคน จากแรงงานเถื่อนสู่ “หัวคิว” ถูกกฎหมาย,” ผู้จัดการรายวัน (27 สิงหาคม 2548): 10.

²²² “แก้แรงงานขาด นำเข้าต่างด้าว ค่าจ้างแพง คนไทยเตะฝุ่น,” โลกวันนี้ (21 พฤศจิกายน 2548): 7.

สิ่งที่สวนกระแสกับแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศที่มีจำนวนลดลงเรื่อยๆ ซึ่งอาจเกิดจากการที่ประเทศไทยยังพอมึงงานทำ หรือไม่ก็อาจจะถูกนายจ้างต่างชาติหลอกหลวงหรือกดค่าแรง ดังนั้น จะเกิดผลกระทบกับแรงงานไทยในประเทศที่จะเกิดสภาวะการว่างงานมากขึ้น ทั้งนี้ นายจ้างก็ย่อมต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าเนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า²²³

ทางด้านฝ่ายตุลาการ ได้แสดงความตื่นตัวในเรื่องการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยจะเห็นได้จากการจัดสัมมนาในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ จากการสัมมนาดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ... ในแง่มุมต่างๆ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนี้ต้องการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อที่ถูกกระทำให้ได้รับการเยียวยารวมทั้งสร้างเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ ในส่วนของการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซึ่งในบางครั้งก็เป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา เช่น แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดประเภท ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตรวมทั้งการกระทำผิดฐานค้าประเวณี ซึ่งบุคคลเหล่านั้นแม้จะกระทำความผิดแต่จะต้องถือว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซึ่งต้องได้รับความช่วยเหลือและผ่อนผันไม่ดำเนินคดีในทุกประเภท²²⁴ นอกจากนี้จากการสัมมนาดังกล่าวยังได้ตั้งข้อสังเกตที่ถือว่ามีความทันสมัยมาก คือ ข้อสังเกตว่าการค้ามนุษย์นั้นมิใช่แต่เพียงการบังคับแรงงานเด็กหรือสตรี หรือการค้าประเวณีเท่านั้น ยังต้องรวมไปถึงผู้ชายที่ถูกหลอกหลวงด้วย เช่น ถูกหลอกหลวงให้ไปทำงานประมงโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือถูกทำร้ายอย่างทารุณ²²⁵ ซึ่งข้อสังเกตดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในขณะนั้นมีการตระหนักแล้วว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไม่ได้มีแต่หญิงและเด็กเท่านั้น แต่ผู้ชายก็สามารถตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2548 แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์โดยตรงออกมาบังคับใช้ แต่เริ่มมีความตื่นตัวในเรื่องของกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว เนื่องจากว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นประเทศไทยมีเพียงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กที่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีได้เฉพาะการค้าประเวณี แต่ไม่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีกับอาชญากรรมประเภทการค้ามนุษย์ได้อย่างครอบคลุมกับสภาพปัญหาและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

²²³ เรื่องเดียวกัน.

²²⁴ “ตุลาการเปิดวงสัมมนา ถก ‘พ.ร.บ.ค้ามนุษย์’ ซ้ำเพิ่มโทษ – ช่วยเหลือเหยื่อ,” มติชน (25 กันยายน 2548): 12.

²²⁵ เรื่องเดียวกัน.

ทางด้านสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติด้านการบริหารยุทธศาสตร์ ก็ได้มีการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เช่นกัน โดยได้จัดทำโครงการ “บูรณาการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เด็กและสตรีเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อสนองนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่จะยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ เร่งสร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์แก่เด็กและสตรี ขจัดขบวนการค้ามนุษย์ และการละเมิดสิทธิเด็กและสตรีในทุกรูปแบบอย่างเด็ดขาด²²⁶ โดยดำเนินแผนการปฏิบัติร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงประชาชนในพื้นที่โดยทำงานเป็นเครือข่ายเพื่อให้ครอบคลุมทุกปัญหา โดยแบ่งขั้นตอนการทำงานออกเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ การตรวจสอบพื้นที่ชั้นในเพื่อทราบปัญหาบุคคล และสถานที่เป้าหมายในพื้นที่ที่มีการตรวจสอบรอบนอก เพื่อป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายปัญหาเข้ามาในพื้นที่ การตรวจสอบพื้นที่ชั้นในเพื่อทราบปัญหาบุคคลและสถานที่เป้าหมายในพื้นที่ที่มีการตรวจสอบรอบนอก เพื่อป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายปัญหาเข้ามาในพื้นที่ การระดมความร่วมมือในการรณรงค์ต่อต้านการกระทำที่มิชอบต่อเด็กและสตรี การผลักดันมาตรการทางกฎหมาย มีการดำเนินการตรวจสอบอีกครั้งเพื่อเข้าจับกุมบุคคล สถานที่เป้าหมายที่ฝ่าฝืนกระทำการอันมิชอบต่อเด็กและสตรี รวมทั้งยังให้ความช่วยเหลือ เยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจแก่บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อ การร่วมกันจัดกิจกรรมแสดงพลังต่อต้านการกระทำมิชอบต่อเด็กและสตรีที่เหมาะสม เป็นต้น

นอกจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น มูลนิธิผู้หญิง โดยการสนับสนุนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดโครงการรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการย้ายถิ่นที่ปลอดภัย²²⁷ เนื่องจากกว่าคนที่มักจะถูกล่อลวงคือ คนที่ต้องการย้ายถิ่น เพราะว่าการย้ายถิ่นฐานเพื่อไปทำงานในเมืองหรือต่างประเทศนั้นเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ใช้ในการยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ทำให้ขบวนการค้ามนุษย์ถือเป็นช่องทางที่จะเข้ามาแสวงประโยชน์จากผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้ โดยทางภาครัฐเองก็ได้ดำเนินนโยบายเร่งด่วน เช่น การให้ความรู้แก่ชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งมีการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหาย การกลับคืนสู่สังคมอย่างปรกติสุข เป็นต้น ในส่วนของบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่น จะต้องได้รับความรู้ในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยและถูกต้อง ส่วนทางมูลนิธิผู้หญิง ได้ดำเนินการส่งเสริมการให้

²²⁶ “เปิดแผนปฏิบัติการ 8 ขั้นตอนปราบขบวนการค้ามนุษย์,” ข่าวสด (22 พฤศจิกายน 2548): 2.

²²⁷ “พาสปอร์ต” เพื่อการเดินทางที่ปลอดภัย คู่มือ ‘หญิงและเด็ก’ ที่หวังชุดทองในเมือง,” ไทยโพสต์ (22 พฤศจิกายน

ความรู้ก่อนการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยและรอบคอบเพื่อป้องกันการหลอกลวง โดยโครงการนี้มีวัตถุประสงค์ในการให้ความรู้ความเข้าใจถึงการปฏิบัติตนเมื่อตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ให้คนที่ย้ายถิ่นมีความรู้เพื่อป้องกันตนเองได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการถูกหลอกหรือตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ หากมีความรู้ก่อนการย้ายถิ่นก็จะเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจตามมาได้²²⁸ จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการภายในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเป็นคนไทยที่ต้องการอพยพย้ายถิ่นไปทำงานนอกภูมิลำเนาของตนก็ตาม แต่ถึงกระนั้น เราก็สามารถสรุปได้จากการดำเนินการข้างต้นว่าทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องของไทยนั้นมีความเข้าใจถึงปัญหา และสามารถดำเนินโครงการเพื่อการป้องกันการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เหมาะสม ดังนั้น จึงแน่ใจได้ว่าหน่วยงานทั้งสองนี้ก็ย่อมที่จะปฏิบัติกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่เป็นคนต่างด้าวไปในแนวทางเดียวกันอย่างแน่นอน

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ คือ การดำเนินการปราบปรามจับกุมแล้ว ยังมีการดำเนินการในประเภทอื่นๆ อีก ดังตัวอย่างเช่นที่ จ. เชียงราย ได้มีการฝึกอบรมความรู้ทางด้านกฎหมายตามนโยบายเชิงรุกในการแก้ไขปัญหามูลค่าแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย เพื่อให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในด้านแนวปฏิบัติและนโยบายในเรื่องของการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยทางจัดงานจังหวัดได้มีการเชิญวิทยากรที่มีความรู้ มาอบรมเกี่ยวกับกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้กับคนต่างด้าวหรือชนกลุ่มน้อย การจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา พร้อมทั้งการแนะแนวทางการดำเนินการของพนักงานในการจับกุมและสืบสวนสอบสวน²²⁹ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีความเข้มงวดในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่กลุ่มนายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานเถื่อนก็ยังมีอยู่มาก แต่จะมาในรูปของขบวนการเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไปค้ามนุษย์ทั้งในส่วนของการค้าแรงงานตามสถานบันเทิง หรือการนำไปค้าประเวณีตามที่ต่าง ดังนั้น จึงต้องเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว ยังมีบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ป.ป.ง. ที่เข้ามาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการดำเนินการยึดทรัพย์บุคคลที่นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิด

²²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²²⁹ "สี่โอเชียงรายตีวเข้ม ตร. ต้านแรงงานเถื่อน," *สยามรัฐ* (2 กันยายน 2548): 23.

ตามกฎหมายการฟอกเงินเข้าไปซื้อหุ้น โดยที่ผ่านมา ปปง.สามารถดำเนินคดียึดทรัพย์กับบุคคลที่นำเงินเข้าไปฟอกโดยการซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แล้ว 30 คดี สามารถยึดทรัพย์ได้เกือบ 400 ล้านบาท โดยเงินที่อาชญากรนำมาฟอกด้วยวิธีการซื้อหุ้นนั้นได้มาจากการค้ายาเสพติดเป็นอันดับ 1 รองลงมาเป็นคดีข้อโกงประชาชน ค้ามนุษย์ ค้าประเวณีหญิงและเด็ก²³⁰ ซึ่งวิธีการฟอกเงินนั้นเพียงอาชญากรที่ได้เงินมาจากการก่ออาชญากรรมแล้วนำไปซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ จากนั้นจึงส่งขายหุ้นเพื่อฟอกเงินให้สะอาดให้เห็นว่าได้เงินจากการเล่นหุ้น นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ยังได้ให้ข้อมูลว่าวิธีการฟอกเงินนั้นเริ่มกลับไปสู่รูปแบบในอดีต ก่อนที่จะมีกฎหมายการฟอกเงิน จะมีการนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารโดยใช้ชื่อบุคคล หรือ ภรรยา หรือบุตร หรืออาจจะเก็บในตู้นิรภัย แต่หลังจากที่มีกฎหมาย ปปง.ออกมาบังคับใช้แล้วก็สามารถไปติดตามเงินเหล่านี้ได้ เพราะมีระบบกำกับให้สถาบันการเงินทำหน้าที่รายงานให้ ปปง. ดังนั้น รูปแบบการฟอกเงินจึงปรับเปลี่ยนวิธีการไปใช้ในแบบเดิม คือ ซื้อรถยนต์ อัญมณี หรือทองคำแท่งแล้วนำไปฝังดิน หรืออาจจะนำเงินไปซ่อนในตุ่มหรือไห หรือฝังใต้ถุนบ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบโบราณ ไม่มีการนำไปฝากที่สถาบันการเงินแล้ว²³¹

ในเรื่องบทบาทของภาครัฐไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เข้าประชุมเพื่อร่วมลงนามความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์และเด็กระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ประเทศลาว เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548²³² โดยในที่ประชุมได้มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของข้อตกลงในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกัน ให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานของทั้งสองประเทศ และให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยมีการประชุมหารือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ทางประเทศลาวยังได้มีการเสนอให้มีการติดตามผลจากการดำเนินการส่งเด็กและผู้หญิงกลับคืนสู่ครอบครัวอีกด้วย²³³ นอกจากนี้ ยังมีการเสนอการให้ความรู้ความเข้าใจกับชาวลาวที่จะเดินทางข้ามเข้ามาทำงานในประเทศไทย²³⁴ ซึ่งในกรณีชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่จะมาจากแขวงสุวรรณเขต จำปาศักดิ์ และนครเวียงจันทน์ เข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือแรงงานรับใช้ในบ้าน ส่วนที่เข้ามา

²³⁰ “ปปง.ยึดแล้ว 30 คดี 400 ล้าน ยาเสพติด – ข้อโกง – ค้ามนุษย์” ตลาดหุ้นแหล่งฟอกเงินซิว,” สยามธุรกิจ (30 พฤศจิกายน 2548): 11.

²³¹ เรื่องเดียวกัน.

²³² “จับมือ “ลาว” แก้ปัญหาค้ามนุษย์,” ไทยรัฐ (20 มกราคม 2548): 15.

²³³ เรื่องเดียวกัน.

²³⁴ “ไทยจับมือ สปป.ลาวต้านการค้ามนุษย์,” ข่าวสด (24 มกราคม 2548): 5.

ทำงานบริการทางเพศนั้นมีจำนวนไม่มากนัก และส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกหลอก แต่ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพราะเป็นการใช้แรงงานโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้างแรงงาน หรืออาจจะถูกนายจ้างทำร้าย²³⁵ จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เราได้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างทั้งสองประเทศในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ดังที่ทราบกันดีว่า ชาวลาวนั้นเป็นหนึ่งในกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อหรือมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย และการที่ชาวลาวลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเพื่อหางานทำนั้นก็ถือว่าพาตัวเองให้ตกอยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกค้ามนุษย์หรือตกเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ชาวลาวนิยมเดินทางเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานรับใช้ในบ้าน โดยบางส่วนอาจจะถูกโกงค่าแรง หรืออาจถูกนายจ้างทำร้ายร่างกาย ดังนั้น การประชุมเพื่อความร่วมมือของทั้งสองประเทศจึงถือเป็นนิมิตหมายอันดีที่จะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ร่วมกันระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลดีกว่าการแก้ไขปัญหารูปแบบต่างคนต่างแก้ เนื่องมาจากอาจไม่มีการประสานข้อมูลระหว่างกัน ส่งผลให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาลงไปคนละแนวทาง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพได้

นอกจากนี้ ในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในเรื่องการแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานต่างด้าว นั้น รัฐบาลของทั้งสองประเทศก็ได้ร่วมมือกันในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว โดยเริ่มปฏิบัติเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครก่อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการออกหนังสือรับรองสัญชาติ การอยู่อาศัยในราชอาณาจักร และการปรับสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายชาวลาวให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยการพิสูจน์สัญชาติแรงงานดังกล่าวจะทำให้แรงงานต่างด้าวและนายจ้างสามารถทำงานและจ้างแรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งแรงงานต่างด้าวจะได้รับการรับรองการเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระ สามารถเดินทางและใช้ชีวิตความเป็นอยู่และการทำงานได้ภายใต้กฎหมายไทยที่ให้ความคุ้มครอง²³⁶

ในปีนี้ ยังมีการรับทราบถึงข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ประเภทขอทาน จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับขอทานเด็กที่ตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ ที่จัดโดยศูนย์ข้อมูลคนหายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์²³⁷ โดยเจ้าหน้าที่

²³⁵ “จับมือ “ลาว” แก้ปัญหาค้ามนุษย์,” ไทยรัฐ (20 มกราคม 2548): 15.

²³⁶ “ไทย – ลาว ร่วมมือนำร่องพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวในเขตกรุงเทพฯ,” แนวหน้า (15 กุมภาพันธ์ 2548): 17.

²³⁷ “แฉข้อมูลน่าสลด บี้มลูกเป็นขอทาน,” ไทยโพสต์ (26 กุมภาพันธ์ 2548): 3.

โครงการ UNIAP ที่เข้าร่วมการสัมมนาได้ระบุข้อมูลเกี่ยวกับขอทานว่า ขอทานนั้นเกิดจาก 3 ปัจจัย คือ สมรรถนะเดินทางเข้ามาเอง หรือองค์กรอาสาสมัครรวมข้ามชาตินำเข้า หรืออาจจะเป็นเด็กที่ถูกขโมยมาจากโรงพยาบาล แต่ทั้งนี้ มีข้อมูลอีกด้านหนึ่งซึ่งก็เป็นที่มาของขอทานเช่นเดียวกันและเป็นข้อมูลที่น่าตกใจ นั่นคือ การผลิตเด็กให้เช่า โดยการนำผู้ชายชาวกัมพูชา 1 คน ไปมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงชาติเดียวกันประมาณ 4 – 5 คน เพื่อผลิตเด็กทารกออกมา ถ้าเด็กเกิดขึ้นมาแล้วแต่ไม่มีใครเช่า ผู้หญิงที่ให้กำเนิดเด็กก็จะนำไปขอทานเอง ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ก่อให้เกิดรายได้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ อันเนื่องมาจากความสงสาร²³⁸ นอกเหนือจากการผลิตเด็กให้เช่าเพื่อนำมาเป็นขอทานแล้ว ยังมีกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ที่กว้านซื้อเด็กพิการจากประเทศกัมพูชาเข้ามาขอทานในประเทศไทย ทั้งนี้ แม้ว่าการปราบปรามการค้ามนุษย์จะเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลในระดับวาระแห่งชาติแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการซื้อขายเด็กและผู้หญิงยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยการก่ออาชญากรรมรูปแบบหนึ่งของขบวนการค้ามนุษย์ คือ การตระเวนซื้อเด็กพิการจากประเทศกัมพูชาเพื่อนำมาขอทานในกรุงเทพฯ ซึ่งเด็กเหล่านั้นจะถูกบังคับให้ขอทานวันละไม่ต่ำกว่า 10 ชั่วโมง และทำรายได้สูงสุดถึงเดือนละ 1 แสนบาท โดยเฉพาะตามแหล่งที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศจำนวนมาก รวมไปถึงตลาดขนาดใหญ่และบริเวณหน้าศูนย์การค้า²³⁹ ทั้งนี้ จากข้อมูลที่ได้รับจากนักสังคมสงเคราะห์แห่งสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ดที่ระบุว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีเด็กชาวกัมพูชาถูกขบวนการค้ามนุษย์ซื้อตัวมาเป็นขอทานจำนวนมาก โดยขบวนการค้าเด็กได้เปลี่ยนเป้าหมายมาซื้อเด็กพิการ เพราะเรียกความสงสารจากคนทั่วไปได้มากกว่า ส่วนศูนย์ข้อมูลคนหายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา ได้ให้ข้อมูลจากการดำเนินโครงการวิจัยของทางศูนย์ว่า ขบวนการขอทานจะนำเด็กกัมพูชามาขอทานตามสถานที่ต่างๆ ทั่วกรุงเทพฯ โดยมีผู้รับส่งและผู้คุม โดยในกลุ่มขอทานนั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เด็กเล็ก หญิงแม่ลูกอ่อน และคนพิการ และในทุกจุดที่มีขอทานจะมีผู้คุมควบคุมดูแลอยู่ห่างๆ ทั้งนี้ การขอทานนี้เป็นธุรกิจที่ทำรายได้ได้เป็นจำนวนมาก²⁴⁰

การดำเนินของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น นอกจากจะต้องพบเจอกับอุปสรรค และได้รับแรงกดดันจากตัวของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไข ก็อาจจะส่งผลเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังได้รับแรงกดดันจากต่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา ที่ออกรายงานการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ และมีการจัดอันดับตามความพยายามในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมของประเทศนั้นๆ ในส่วน

²³⁸ เรื่องเดียวกัน.

²³⁹ “ซื้อเด็กพิการหิ้วจากเขมรบังคับขอทาน,” *คม ชัด ลึก* (11 พฤษภาคม 2548): 14.

²⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

ของประเทศไทย หลังจากทีสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ได้ออกรายงาน การปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย โดยระบุว่า ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางสำหรับการค้าเด็กและสตรี เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การบังคับใช้แรงงาน และการค้าประเวณี และในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการค้ามนุษย์หรือรับสินบน²⁴¹ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหา อบายมุขและการค้ามนุษย์ โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม และได้มีการหยิบยกรายงานการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมาหารือในที่ประชุม ด้วย และมีการระบุถึงรายงานฉบับดังกล่าวว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือ เป็นการกระตุ้นให้ ประเทศไทยมีความตื่นตัวในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มากยิ่งขึ้นและเอาใจใส่กับปัญหาการค้า มนุษย์อย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์นี้ได้รับการยกระดับขึ้นเป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2547 และมอบหมายให้ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ไปจัดทำระเบียบการดำเนินการ ซึ่งได้จัดทำจนเสร็จสิ้นแล้ว โดยมุ่งเน้นไปที่การปราบปราม และช่วยเหลือ คือ ทำลายเครือข่ายการค้ามนุษย์ การล่อซื้อ จ้างหน่วยสืบเสาะชน จ่ายค่าตอบแทน และการฟื้นฟูจิตใจแก่ผู้เสียหาย²⁴² นอกจากนี้ ยังได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศนำ ผลสรุปการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ไปนำเสนอผ่านไปยังเอกอัครราชทูตทั่วโลกเพื่อ ประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจถึงการดำเนินการของประเทศไทย และยังได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ กฎหมายปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำความผิดหรือมีส่วนรู้เห็น ก็จะต้องดำเนินการทั้งทางแพ่งและทางอาญา และในวันเดียวกับที่มีการประชุมดังกล่าวข้างต้น ทางด้านสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ พิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ได้กล่าวถึงการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่ที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมาย และการปราบปราม รวมทั้งมีการประชุมจัดทำโครงสร้างใหม่ โดยจะมีการจัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการกระทำ ความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี เพื่อช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาเริ่มบังคับใช้รัฐบัญญัติ ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ทางกระทรวงการต่างประเทศแห่ง สหรัฐฯ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์ (Trafficking in Person Report: : TIP) เป็นประจำทุกปี เพื่อจำแนกประเทศต่างๆ ทั่วโลก ที่เป็นประเทศซึ่งเป็นต้นทาง ทางผ่าน หรือ

²⁴¹ "ฟุ่ม 500 ล.ทลายเครือข่ายค้ามนุษย์," ผู้จัดการรายวัน (3 มีนาคม 2548): 2.

²⁴² เรื่องเดียวกัน.

เป็นประเทศจุดหมายปลายทางของการค้ามนุษย์ในลักษณะที่ร้ายแรง รายงานนี้ใช้สำหรับระบุถึงปัญหาและกระตุ้นให้แต่ละประเทศดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา โดยในรายงานดังกล่าวนี้ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้จัดแบ่งกลุ่มประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ออกเป็น 4 ลำดับชั้น (tier) ประกอบด้วย tier 1, tier 2, tier 3, tier 4 โดยขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและความพยายามของรัฐบาลแต่ละประเทศที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รายงาน TIP ประจำปี พ.ศ. 2548 เป็นรายงานฉบับที่ 5 ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลกถึง 150 ประเทศ ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้รับการปรับระดับขึ้นสู่ tier 2 หลังจากที่ตองถูกจัดอันดับในรูปแบบ tier 2 ในรูปแบบที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษเมื่อปี พ.ศ. 2547 โดยในรายงานฉบับดังกล่าวได้ระบุในส่วนของประเทศไทยไว้ดังนี้²⁴³ “ไทยเป็นทั้งแหล่งต้นตอ เส้นทางผ่าน และเป็นจุดหมายปลายทางของเด็กผู้หญิงและผู้ชายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการล่วงละเมิดทางเพศ และการบังคับใช้แรงงาน... ฯลฯ... หญิง ชาย และเด็กในจำนวนที่มีนัยสำคัญจากพม่า ลาว กัมพูชา และจีน ที่อพยพย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ ลงเอยด้วยการกลายเป็นแรงงานที่ถูกบังคับหรือแรงงานมีพันธะและเป็นทาสค้าประเวณีในไทย ภาวะไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้มีผู้โยกย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายมายังประเทศไทย กลายเป็นโอกาสให้นักค้ามนุษย์ฉกฉวยเพื่อหลอกล่อเหยื่อเข้าสู่สภาวะการเป็นแรงงานทาส... ฯลฯ... รัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการอันเป็นมาตรฐานต่ำสุดเพื่อขจัดการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ดำเนินความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อการนี้ โดยได้แสดงให้เห็นความคืบหน้าอย่างชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายให้มากขึ้นเพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์ และมีการกลั่นกรองผู้อพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายจำนวนหลายแสนอย่างเป็นระบบ เพื่อจำแนกและให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่ตกอยู่ในสภาวะดังกล่าว รัฐบาลยังมีความคืบหน้าพอสมควรในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และกระบวนการยุติธรรม เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547 รัฐบาลไทยเริ่มบังคับใช้กฎหมายใหม่ กระชับความพยายามที่จะปรับปรุงกระบวนการของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อจำแนกเหยื่อของการค้ามนุษย์”

แต่ในขณะเดียวกัน ระหว่างที่รายงานฉบับประจำปี พ.ศ. 2548 ข้างต้นกำลังได้รับการจัดทำอยู่นั้น รัฐบาลไทยก็ได้เพิ่มความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลรายงานว่ามีการดำเนินการจับกุมในคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 307 คดี ส่งตัวดำเนินคดี 66 คดี และได้รับการตัดสินว่ามีความผิดจริง 12 คดี ซึ่งถือเป็นอัตราการ

²⁴³ “เปิดเพิ่มรายงาน ‘สหรัฐอเมริกา’ สภาวะค้ามนุษย์ในไทย ‘ดีขึ้น’ เรียกร้อง จนท.รัฐเพิ่มคุ้มครองเหยื่อ.” มติชน (5 มิถุนายน 2548): 2.

จับกุมที่เพิ่มขึ้นจากเมื่อหนึ่งปีก่อนหน้านี้²⁴⁴ แต่ถึงกระนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ยังคงเป็นโทษสถานเบา โดยเฉพาะแล้วผู้กระทำความผิดมักจะถูกจำคุกเพียง 3 ปี อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคดีจำนวนหนึ่งที่ถูกลงโทษสถานหนักด้วยการจำคุกสูงถึง 50 ปี ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2548 ศาลไทยได้ตัดสินลงโทษหญิงชาวกัมพูชารายหนึ่งว่ากระทำความผิดจริง ฐานลักลอบนำเด็กหญิงชาวกัมพูชา 8 คนเข้ามายังไทยและมาเลเซียและถูกตัดสินลงโทษจำคุก 85 ปี²⁴⁵

ในด้านการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น รัฐบาลไทยยังคงดำเนินการให้การคุ้มครองแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการศูนย์พักพิง 97 แห่งทั่วประเทศสำหรับผู้หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และยังมีศูนย์พักพิง 6 แห่งในระดับภูมิภาคเพื่อรองรับเหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติ นอกจากนี้ยังมีศูนย์พักพิงที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองของกรุงเทพฯ ที่สามารถรองรับเหยื่อชาวต่างชาติได้ถึง 500 คน และรัฐบาลไทยยังได้จำแนกและให้ความคุ้มครองแก่เด็กและผู้หญิงจำนวน 108 คน นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547²⁴⁶ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกลไกในการคัดกรองและบ่งชี้ตัวเหยื่อ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้จัดหาเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่กงสุลที่ได้รับการฝึกอบรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยมีความพยายามในการยกระดับความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ ในปี พ.ศ. 2547 เจ้าหน้าที่ตำรวจไทยเริ่มดำเนินการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลด้วยการแจกใบปลิวและการติดตั้งระบบโทรศัพท์สายด่วนสำหรับรายงานเหตุหรือผู้ต้องสงสัย รวมทั้งยังสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศในการรณรงค์เพื่อสร้างความตื่นตัว และสนับสนุนการให้บริการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกด้วย²⁴⁷

ส่วนในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่เป็นความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานนั้น ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2548 กระทรวงแรงงานของไทย กับกระทรวงแรงงานและการฝึกอบรมวิชาชีพแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ได้ร่วมประชุมหารือแนวปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานไทย - กัมพูชา ครั้งที่ 3 โดยที่ทั้งสองฝ่ายได้ข้อสรุปว่า ทั้งสองประเทศจะเปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา โดยฝ่ายกัมพูชาจะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาจัดเตรียมและติดตั้งโปรแกรมคอมพิวเตอร์ร่วมกับฝ่ายไทยเพื่อใช้ในการพิสูจน์สัญชาติในไทย หลังจากนั้นจะส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติในระยะเริ่มแรกประมาณ 1 เดือน โดยฝ่ายไทยรับที่จะ

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

ดำเนินการประสานงานกับนายจ้างเพื่ออนุญาตและนำแรงงานกัมพูชามารับการพิสูจน์สัญชาติตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เมื่อผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วปรากฏว่าเป็นชาวกัมพูชาจริง จะมีการออกเอกสารรับรองบุคคล หรือ Certificate of Identity นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายจะจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเอกสารที่จะใช้เดินทางเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้ากลับเย็นและตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ให้เป็นการเดินทางเข้ามาและทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยความร่วมมือกันระหว่างสองประเทศในครั้งนี้ จะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นชาวกัมพูชาจริง และได้รับใบ C.I. จะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ถึง 4 ปี โดยไม่ต้องออกไปจากประเทศไทย²⁴⁸ นอกจากนี้ ทางด้านกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน อันเนื่องมาจากการจัดประชุมเรื่องการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติกัมพูชา อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 ที่เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งในระยะที่หนึ่งได้ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างและจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวไปแล้ว และกำลังดำเนินการในระยะที่สอง คือ การปรับเปลี่ยนสถานะให้แก่คนต่างด้าวที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยกระทรวงแรงงานของไทยได้เจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองให้แก่แรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ตามที่ได้มีการลงนามไว้ ซึ่งในส่วนของประเทศกัมพูชา จะส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 และรับรองสถานะคนต่างด้าว โดยการออกหนังสือรับรองบุคคล (Certificate of Identity) แทนหนังสือเดินทาง เพื่อใช้ในการขอวีซ่าและขออนุญาตทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายต่อไป²⁴⁹

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทย และรักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศลาวได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล²⁵⁰ โดยสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะประกอบด้วยนิยามของการค้ามนุษย์ การดำเนินการร่วมกันในเรื่องของการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม การปราบปรามและการป้องกันซึ่งทั้งสองประเทศจะต้อง

²⁴⁸ไทย – กัมพูชาตกลงพิสูจน์ที่มา 2 แสนแรงงานเขมร, ผู้จัดการรายวัน (5 มีนาคม 2548): 10.

²⁴⁹“กรมจัดฯ ขอความร่วมมือพิสูจน์สัญชาติแรงงานเขมร,” ไทยโพสต์ (26 เมษายน 2548): 24.

²⁵⁰ไทย – ลาวลงนามต้านการค้ามนุษย์, ไทยรัฐ (14 กรกฎาคม 2548): 15.

จัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อวางแผนการดำเนินการ การประสานงาน และการติดตามผลร่วมกัน²⁵¹ นอกจากนี้ คณะเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายลาวและฝ่ายไทยได้มีการประชุมหารือเพื่อจัดทำกรอบแผนปฏิบัติการร่วมกันโดยมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม การปกป้องคุ้มครองเหยื่อ การปราบปรามผู้ค้ามนุษย์และการป้องกัน ซึ่งในส่วนของ การป้องกันนั้นได้เน้นความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนัก และเตือนภัยการค้ามนุษย์ การส่งเสริมและสร้างโอกาสด้านการศึกษา การประกอบอาชีพ และการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย²⁵² ทั้งนี้ ภายหลังจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้แล้ว จะได้มีการดำเนินการที่เน้นการทำงานในรูปแบบทวิภาคี ทั้งในเรื่องของการส่งกลับเหยื่อ การพัฒนาฟื้นฟูเหยื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งการดำเนินการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์²⁵³

นอกจากนี้ ในกรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในการแก้ไขปัญหาระหว่างต่างด้าวนั้น ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คณะผู้แทนกระทรวงแรงงานโดยอธิบดีกรมการจัดหางานของไทย ร่วมกับหัวหน้ากรมแรงงานแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญ คือ หลังจากที่ดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวลาวแล้ว ทางลาวและไทยมีความต้องการให้มีการพิสูจน์สัญชาติว่าแรงงานต่างด้าวชาวลาว โดยจะมีคณะผู้แทนจากประเทศลาวเข้ามาร่วมพิสูจน์สัญชาติด้วย หลังจากนั้น จะมีขั้นตอนการออกเอกสารใบผ่านแดนชั่วคราว เพื่อให้จะให้กลายเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งยังมีการหารือร่วมกันถึงแผนการจ้างแรงงานในอนาคต ความเป็นไปได้ที่จะจ้างแรงงานทั้งแบบเข้าไปเย็นกลับ แบบประจำ และแบบประจำฤดูกาล นอกจากนี้ จากการหารือดังกล่าว ทำให้พบถึงข้อกฎหมายที่มีความแตกต่างกันระหว่างไทยกับลาวในเรื่องการจ้างแรงงานอีกด้วย ซึ่งก็ต้องการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องกันต่อไป²⁵⁴ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงาน ยังได้อนุญาตให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่ในการดำเนินการนำเข้าแรงงานลาวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแล

²⁵¹ “ไทย – ลาวเซ็น MOU ด้านค้าเด็ก – สตรี ทำแผนป้องกันปราบปรามช่วยเหลือ,” ผู้จัดการรายวัน (13 กรกฎาคม 2548): 10.

²⁵² เรื่องเดียวกัน.

²⁵³ “เด็กลาวเหยื่อค้ามนุษย์กว่าร้อยรอกลับบ้าน,” ข่าวสด (16 กรกฎาคม 2548): 5.

²⁵⁴ “ไทย – ลาวหารือแก้ปัญหา “ต่างด้าว” ระบุมก.ด้านแรงงานยังไปคนละทาง,” ผู้จัดการรายวัน (23 กรกฎาคม 2548):

จากรัฐบาลเพื่อเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอีกแนวทางหนึ่ง โดยรูปแบบการดำเนินการในลักษณะนี้ จะส่งผลให้การลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้นหมดไปและยังเกิดความสะดวกรวดในการดำเนินการ เพราะมอบหมายให้ทางบริษัทเป็นผู้จัดการ เมื่อเกิดปัญหาหน่วยงานภาครัฐก็จะดำเนินการติดตาม หรืออาจจะถึงขั้นเอาผิดกับบริษัทที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ การดำเนินการดังกล่าวจะเริ่มนำร่องที่ จ.สงขลา ก่อน ในจำนวน 60,000 คน²⁵⁵ ทั้งนี้ ในเรื่องการดำเนินการพิสูจน์สัญชาตินั้น ทางประเทศลาวได้ให้ความร่วมมืออย่างดีมาก และหากความต้องการแรงงานต่างด้าวมีมาก ก็อาจจะเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายต่อไป ซึ่งประเทศแรกที่จะได้รับการพิจารณาคือประเทศลาว เนื่องจากที่ผ่านมามีความก้าวหน้าในการพิสูจน์สัญชาติดีกว่าทุกประเทศ ที่มีการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศไทย²⁵⁶ โดยเรื่องนี้มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อรักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศลาวได้เข้าหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยในประเด็นการนำเข้าแรงงานชาวลาวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเริ่มที่แรงงานสัญชาติลาวก่อนเป็นการนำร่อง เนื่องจากประเทศลาวนั้นได้ให้ความร่วมมือกับประเทศไทยเป็นอย่างดีและมีความพร้อมมากที่สุด โดยที่ทางการลาวเองก็ได้มีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติลาวในประเทศไทยเสร็จสิ้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก

นอกจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวลาวโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเข้ามาจากประเทศกัมพูชา โดยมีการประชุมว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระดับรัฐมนตรีไทย - กัมพูชา ครั้งที่ 2 มีสาระสำคัญ คือ ทางการกัมพูชาจะต้องเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จสิ้นที่ตามที่กำหนดไว้ การนำเข้าและส่งออกแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายควบคู่ไปกับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ การจัดระบบการจ้างแรงงานตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากกัมพูชาบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ฝ่ายไทยจะแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เพื่อรองรับให้แรงงานกัมพูชาสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ทางด้านกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นให้แรงงานกัมพูชาสามารถขอวีซ่าเพื่อเข้ามาทำงานเป็นกรรมกร รวมทั้งการปรับลดค่าธรรมเนียมในการออกวีซ่าสำหรับแรงงานกัมพูชาที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายจาก 2,000 บาท เหลือเพียงคนละ 500 บาท การนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายจากลาวและกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศ

²⁵⁵ “รัฐไฟเขียวบริษัทจัดหางานนำเข้าคนงานลาวแก๊วกฤต,” *กรุงเทพธุรกิจ* (28 กรกฎาคม 2548): 11.

²⁵⁶ “ลุยได้ดูแลแรงงานต่างด้าว หลัง 30 สิงหาคม/เตรียมเข็ดอย่างเป็นระบบ,” *แนวหน้า* (26 สิงหาคม 2548): 21.

ไทย จะช่วยนายจ้างที่ขาดแคลนแรงงานและจะเป็นการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลด้วย²⁵⁷

และแม้ว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะเป็นปัญหาที่เรื้อรังอยู่คู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ในปีนี้ก็เกิดเหตุการณ์ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในประเทศไทยมีความรุนแรงยิ่งขึ้น คือ เกิดสภาวะภัยแล้งขึ้นในกัมพูชา โดยความยากแค้นดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในชนบทต้องอพยพเข้ามาในเขตเมือง อย่างเช่นกรุงพนมเปญ รวมทั้งอพยพข้ามพรมแดนเข้ามายังประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทย²⁵⁸ นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาในเรื่องบอเดอร์พาส หรือหนังสือผ่านแดนท้องถิ่นของกัมพูชา เนื่องจากชาวกัมพูชาที่ถือบอเดอร์พาสนั้นสามารถเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ถึง 2 จังหวัดติดต่อกัน คือ จ.สระแก้วและ จ.ปราจีนบุรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวท้องถิ่น โดยมีกำหนดอยู่ได้เพียง 7 วันเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่พบ คือ ที่ปอยเปต ประเทศกัมพูชา มีการทำบอเดอร์พาสให้กับชาวกัมพูชาจำนวนมาก และชาวกัมพูชาเหล่านี้ได้ใช้บอเดอร์พาสเดินทางเข้าประเทศไทย แล้วลักลอบเข้าเมืองไปทำงานตามเมืองใหญ่ โดยฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองที่รัฐประเทศไม่สามารถสอดส่องดูแลไปได้โดยทั่วถึง เนื่องจากบอเดอร์พาสสามารถเข้ามาได้ถึงปราจีนบุรี²⁵⁹ ซึ่งสามารถใช้เป็นทางผ่านเดินทางไปยังพื้นที่อื่นๆ ของไทยได้อีกด้วย²⁶⁰ ดังนั้น ด้านตรวจคนเข้าเมืองรัฐประเทศจึงได้มีการประสานงานกับตำรวจทางหลวงและตำรวจภูธร จ.นครนายก และ จ.ฉะเชิงเทรา ในการช่วยสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาที่จะลักลอบเดินทางเข้าไปยังพื้นที่ขึ้นในของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังได้มีการตรวจพบว่ามี การทำบอเดอร์พาสปลอมให้ชาวกัมพูชานำมาใช้ โดยทางนายอำเภออรัญประเทศได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตลอดแนวชายเพิ่มความเข้มงวดกวดขันอย่างจริงจัง เนื่องจากในประเทศไทยกัมพูชาประสบปัญหาภัยแล้งอย่างหนัก และได้รับทราบข้อมูลจากการข่าวมาว่า จะมีชาวกัมพูชาอพยพหนีภัยแล้งเข้ามาทำงานในประเทศไทยถึงหนึ่งล้านคน จึงต้องมีการเข้มงวดกวดขันบริเวณแนวชายแดนเป็นพิเศษยิ่งไปกว่าปกติ²⁶¹

²⁵⁷ “อิมพอร์ตแรงงานลาว – กัมพูชา งานด่วน ‘สมศักดิ์’ หลังนั่ง ก.แรงงาน,” ฐานเศรษฐกิจ (28 สิงหาคม 2548): 48.

²⁵⁸ “เขมรหนีภัยแล้งบ่าหน้าเข้าไทย ‘สุนเซน’ สั่งข้าราชการให้บริจาค,” ผู้จัดการรายวัน (4 พฤษภาคม 2548): 10.

²⁵⁹ “‘เขมร – พม่า’ กว่าล้านคนจ่อลักลอบเข้าแดน,” กรุงเทพธุรกิจ (29 เมษายน 2548): 35.

²⁶⁰ “แอบผ่านแดนของกัมพูชา แก๊งค้าแรงงานเถื่อนใช้น้ำชาเขมรลอบทำงานในไทย,” แนวหน้า (3 พฤษภาคม 2548): 18.

²⁶¹ “‘เขมร – พม่า’ กว่าล้านคนจ่อลักลอบเข้าแดน,” กรุงเทพธุรกิจ (29 เมษายน 2548): 35.

ในส่วนของบริษัทของหน่วยงานภาครัฐ ในเรื่องของกาการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น มีความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว ดังที่จะเห็นได้จากการที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีความร่วมมือกับทางเจ้าหน้าที่ตำรวจในสำนักงานพิทักษ์เด็ก เยาวชนและสตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการจัดตั้ง “ศูนย์ประชาธิปไตย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันในการคุ้มครอง ดูแล และขจัดธุรกิจที่ทำร้าย ล่อลวงเด็ก และการค้ำมนุษย์ซึ่งเป็นอันตรายต่อทั้งเยาวชนและสังคม โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประสานงานกับฝ่ายตำรวจ และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนอาสาสมัครในการจัดตั้งศูนย์ประชาธิปไตยดังกล่าว เพื่อรับแจ้งเบาะแสของขบวนการค้ำมนุษย์ โดยทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะรับข้อมูลจากศูนย์ประชาธิปไตยไปดำเนินการสืบสวนและจับกุมขบวนการค้ำมนุษย์ เพื่อให้การดำเนินการปราบปรามมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁶²

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินการของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2548 ได้รับทราบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และยังประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์นี้ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง นโยบาย และมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ทุกรูปแบบ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ พี่นฟู คุ้มครองผู้เป็นเหยื่อ และยังมีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อีกด้วย²⁶³

ทางด้านกาการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น กระทรวงแรงงาน ได้ขยายเวลาการทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในปี พ.ศ. 2547 ออกไปอีก 1 ปี และเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าทำงานในสาขาอาชีพที่ขาดแคลนแรงงานได้อีกด้วย ทั้งนี้ จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ทำงานในปี พ.ศ. 2547 สามารถทำงานต่อได้อีก 1 ปี จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และจะดำเนินการตรวจสุขภาพ และออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระบบแรงงานที่ทำงานบริเวณแนวชายแดน เพื่อเป็นการส่งเสริมเขตเศรษฐกิจชายแดน รวมถึงให้ดำเนินการนำคนต่างด้าวกลุ่มใหม่ที่เดิน

²⁶² “พม. – ตร. ตั้งศูนย์ขวางแก้งค้ำมนุษย์,” *ข่าวสด* (5 เมษายน 2548): 5.

²⁶³ “กรมตั้งคณะ กก. ป้องกัน – ปราบปรามค้ำมนุษย์,” *มติชน* (6 เมษายน 2548): 16.

ทางเข้าประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้เข้าทำงานในแรงงานระดับล่างที่กำลังขาดแคลน และจะขอความร่วมมือกับประเทศลาวและกัมพูชาในการยืนยันข้อมูลส่วนบุคคลของแรงงานที่เข้ามาทำงานในไทยให้ได้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2548 ส่วนทางพม่า นั้น จะได้ประสานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปเจรจาให้ได้อำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานที่ไทยได้ทำไว้กับประเทศเพื่อนบ้าน²⁶⁴

และในที่สุด ผลการประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองประจำปี พ.ศ. 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอขึ้นมา โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี พ.ศ. 2547 รวมทั้งผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่ออีก 1 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549²⁶⁵ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายเวลาให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้อยู่ในราชอาณาจักรได้ มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพในโรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน มอบหมายให้กระทรวงแรงงานออกประกาศให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมาดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวภายในระยะเวลาที่กำหนด และดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งต้องดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จะเข้ามาใหม่อย่างเคร่งครัด²⁶⁶

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ประเทศไทยในปัจจุบันมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทางส่งแรงงานข้ามชาติไปทำงานในต่างประเทศ และเป็นประเทศปลายทางรับแรงงานต่างด้าวมาจากต่างประเทศ การที่ประเทศไทยตกอยู่ในสองสถานะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ต้องอาศัยนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการโดยระมัดระวังเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนกว่าหนึ่งล้านคนจากประเทศเพื่อนบ้านที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในประเทศไทย²⁶⁷ ผลที่เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2547 ทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทยเป็น 2 ระยะ โดยระยะที่ 1 คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว

²⁶⁴ “ไฟเขียวคนต่างด้าวอีก 1 ปี ส่งเสริมเขต ศก.ชายแดน,” คม ชัด ลึก (7 พฤษภาคม 2548): 5.

²⁶⁵ “क्रम. มีมติต่ออายุแรงงานต่างด้าวเขมร – ลาว – พม่า,” โลกวันนี้ (11 พฤษภาคม 2548): 6.

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁶⁷ วรพล พรหมมิกบุตร, “แรงงานข้ามชาติ,” กรุงเทพธุรกิจ (29 มิถุนายน 2548): 12.

เข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของไทยจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 โดย จะได้รับการผ่อนผันให้ทำงานระหว่างช่วงเวลานั้นได้ 2 ลักษณะงาน คือกรรมกรและแรงงานรับใช้ ในบ้าน ส่วนระยะที่ 2 คือ การปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นคนต่างด้าว เข้าเมืองถูกกฎหมาย และสามารถทำงานรับจ้างภายในกรอบกฎหมายไทยอย่างเป็นทางการต่อไป โดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้อนุญาต แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายชาวพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ารายงานตัวกับทางราชการรวมทั้ง ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวสามารถได้รับการผ่อนผันให้ทำงานต่อในประเทศไทยได้อีก 1 ปี จนถึง วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 โดยให้หน่วยงานราชการประสานความร่วมมือกันในการดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เช่น²⁶⁸

1. กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวสำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่มารายงานตัวและได้รับการผ่อนผันตามยุทธศาสตร์ระยะที่ 1
2. กระทรวงสาธารณสุขกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและค่าประกันสุขภาพ รวมทั้ง ดำเนินการให้สถานพยาบาลต่างๆ ดำเนินการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่มารายงาน ตัว
3. กระทรวงแรงงานดำเนินการประกาศและประสานกับแหล่งงานและนายจ้างที่ต้องการจ้าง แรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพื่อออกเอกสารอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่มารายงานตัวตามยุทธศาสตร์ระยะที่ 1 สามารถทำงานชั่วคราวได้

ทั้งนี้ ภายหลังจากวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตาม กฎหมายต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่รายงานตัวตามนโยบายผ่อนผัน รวมทั้งนายจ้าง ที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในขณะที่คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามารายงานตัวและ ได้รับการจัดทำทะเบียนคนต่างด้าวตามยุทธศาสตร์ระยะที่ 1 แล้วจะได้รับการรับรองสถานะหรือ ปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นคนต่างด้าวที่สามารถพำนักและทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตาม กฎหมายต่อไป²⁶⁹

และเมื่อสิ้นสุดวันสุดท้ายที่มติคณะรัฐมนตรีได้เปิดโอกาสให้กับทั้งแรงงานต่างด้าวเข้า เมืองผิดกฎหมายและนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานในการไปยื่นขออนุญาต ทำงานและขอโควตาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา และจะต้องเป็น แรงงานต่างด้าวที่มีเอกสาร ท.ร.38/1 แล้วเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็แรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2547 หรืออาจจะเป็นคนต่างด้าวที่ยังไม่ได้ทำงานในปี พ.ศ. 2547 แต่ได้มีการถ่ายรูป

²⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

และพิมพ์ลายนิ้วมือรวมทั้งได้รับเอกสาร ท.ร. 38/1 แล้วก็สามารถมาดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานได้ และจากจำนวนการขอใบอนุญาตทำงานและขอโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวหลังจากสิ้นสุดวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 แล้วปรากฏว่าความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอใบอนุญาตทำงานนั้นมีความแตกต่างกันมาก โดยส่วนต่างระหว่างความต้องการจ้างแรงงาน กับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาดำเนินการขอรับใบอนุญาตทำงานนี้อาจคาดการณ์ได้ว่า แรงงานต่างด้าวส่วนที่หายไปนั้นอาจเดินทางกลับประเทศไปแล้ว หรือมิเช่นนั้นก็อาจจะยังอยู่ในประเทศไทยแต่หลบซ่อนทำงาน เพราะไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายจากการมาขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งอาจจะเกิดจากการที่นายจ้างที่ต้องการหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อที่จะได้จ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราค่าจ้างที่ถูกลง²⁷⁰ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การที่แรงงานต่างด้าวไม่เข้ามาขอใบอนุญาตทำงานหลังจากสิ้นสุดวันที่เปิดให้ดำเนินการแล้วนั้น ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในการทำงานและอยู่ในประเทศไทยอีกต่อไป ซึ่งต่อไปก็จะเป็นการดำเนินการเข้าตรวจ และจับกุมทั้งตัวนายจ้างและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวและขยายระยะเวลาให้ขอใบอนุญาตทำงานได้จนถึงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เมื่อเกินเวลาที่กำหนดแล้ว แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้ขอใบอนุญาตทำงานแต่ยังคงทำงานอยู่ให้ถือว่าเป็นแรงงานผิดกฎหมาย จะต้องดำเนินการจับกุมและส่งกลับประเทศ และหากมีการตรวจสอบพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องก็จะถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีเช่นกัน²⁷¹

หลังจากสิ้นสุดเวลาผ่อนผันสำหรับการดำเนินการด้านทะเบียนของแรงงานต่างด้าวไปเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 แล้ว แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ เกิดส่วนต่างที่แตกต่างกันมากระหว่างจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนกับจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จึงมีการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 2/ 2548 โดยมีวาระหลัก คือ การพิจารณาเพื่อหาแนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลังจากวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548²⁷² และได้มอบหมายให้มีคณะกรรมการขึ้นมาทำงาน 3 ชุด เพื่อดำเนินการเร่งพิสูจน์สัญชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องมาจากมีแต่การพิสูจน์สัญชาติของลาวเท่านั้นที่มีความคืบหน้า มอบหมายให้ดำเนินการสำรวจข้อมูลให้ชัดเจนโดยตรวจสอบจำนวนการขาดแคลนที่แท้จริง และแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและไม่มาขึ้นทะเบียนตามที่กำหนด เพื่อประกอบการ

²⁷⁰ อาชวิน ปุจฉากาญจน์, “สิ้นสุดการขอใบอนุญาตทำงานต่างด้าว แต่ไม่สิ้นสุดความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว,” แนวหน้า (12 กันยายน 2548): 21.

²⁷¹ “ผู้ช่วย ผบ.ตร.ฯ สั่งปราบปรามแรงงานเถื่อน,” แนวหน้า (12 กันยายน 2548): 22.

²⁷² “รองฯ สุวัจน์ประสาน จับมือ ‘สมศักดิ์’ เตรียมระบบข้อมูลจัดแรงงานต่างด้าว,” แนวหน้า (4 ตุลาคม 2548): 21.

ตัดสินใจหามาตรการบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวได้เข้ามาสู่ระบบที่ถูกต้อง และการดำเนินการด้านความมั่นคง โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนการดำเนินการในส่วนของความมั่นคงแล้วหาข้อสรุปที่เหมาะสมถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

และจากการที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทั้งหมด 3 คณะดังกล่าวข้างต้นนั้น ทางคณะกรรมการฝ่ายความมั่นคงมีความวิตกในเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ในกรณีที่มีจำนวนมากเกินไปและจำนวนของการหลบหนีที่มีจำนวนมาก จะส่งผลกระทบต่อเรื่องของความมั่นคง และสาธารณสุข นอกจากนี้ ในส่วนที่พิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจ ได้ข้อสรุปว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวของทั้งประเทศนั้นจำนวนควรอยู่ที่ 1.2 ล้านคนในเบื้องต้น ซึ่งได้มีการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวโดยถูกต้องแล้วจำนวน 30,000 คน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังคงมีแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหลบซ่อนทำงานอยู่ในประเทศไทยอยู่ ดังนั้นจึงจะต้องหามาตรการเพื่อรองรับให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ยังคงสามารถทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ โดยจะอนุโลมให้ได้รับการประกันตัวจากนายจ้างตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งจะเป็นการจัดระบบให้นายจ้างเข้ามามีส่วนรับผิดชอบมากขึ้น และจะต้องดำเนินการในเรื่องของการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายควบคู่กันไปด้วย²⁷³

นอกจากนี้ จากการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ได้ข้อสรุปจากการประชุมว่า จากการที่รัฐบาลเปิดให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน พบว่ามีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวน 700,000 คน แต่ความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการนั้นสูงถึง 1.6 ล้านคน ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาโดยคำนึงถึงด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ และสรุปว่าจำนวนแรงงานที่เหมาะสมน่าจะอยู่ที่ 1.2 ล้านคน ซึ่งยังขาดแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายอยู่ 500,000 คน ดังนั้น จึงจะเปิดให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมอีกครั้งเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยจะให้แรงงานที่มี ทร.38/1 จากกรมการปกครองมาขออนุญาตทำงานก่อน และหากไม่เพียงพอจึงจะเปิดรับเพิ่มในกลุ่มที่ไม่มี ทร.38/1²⁷⁴ และยังสามารถกำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินประกันตัวแรงงานต่างด้าวเพื่อร่วมรับผิดชอบจำนวนรายละ 10,000 บาท ซึ่งจะมีการนำเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร จ.สุโขทัย พิเคราะห์ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งมีมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรดังกล่าวได้เห็นชอบ

²⁷³ “ตะลึง!! ต่างด้าว 3 แสนยังไม่จดทะเบียน เตรียมหามาตรการรองรับป้องกันแรงงานขาดแคลน,” แนวหน้า

(21 พฤศจิกายน 2548): 21.

²⁷⁴ “เปิดขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีก 5 แสน,” ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2548): 2.

ตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้เสนอไปข้างต้น ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่เคยมาขึ้นทะเบียน พร.38/1 นายจ้างต้องจ่ายเงินประกันตัวรายละ 50,000 บาท ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดเสียงคัดค้านจากจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานต่างด้าว ที่เห็นว่าการกำหนดเงินค่าประกันตัวแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูง จะทำให้แรงงานต่างด้าวเกิดความหวาดกลัวนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวจะไม่กล้าเรียกร้องในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ ในส่วนของนายจ้างเองก็ไม่น่าจะร่วมมือกับนโยบายนี้ เนื่องจากการที่นายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวนั้นก็เพื่อลดต้นทุนการผลิต การที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูง อาจส่งผลให้นายจ้างยอมจ้างแรงงานนอกระบบที่มีต้นทุนน้อยกว่า²⁷⁵

และเพื่อให้การตรวจสอบ ปรามปราม และดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวมมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 กระทรวงแรงงานได้แต่งตั้งคณะทำงานในการตรวจสอบ ปรามปราม จับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ ปรามปราม จับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ดำเนินการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและให้มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคล เอกสาร และข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย²⁷⁶ นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนพัฒนาแรงงานต่างด้าว เพื่อดูแลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งในเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานไร้ฝีมือสำหรับรองรับงานที่ขาดแคลน ให้ความรู้ทางด้านภาษา วัฒนธรรมไทย และการจัดส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยการดำเนินการของกองทุนนี้จะเน้นไปในเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคมให้กับแรงงานเป็นหลัก รวมถึงค่าใช้จ่ายในการส่งกลับและพิสูจน์สัญชาติ โดยนำเงินส่วนหนึ่งที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวมาใช้ โดยถือเป็นการป้องกันทั้งระบบ เพื่อให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกับสากล ตั้งแต่การนำเข้าแรงงาน ไปจนถึงการป้องกันความปลอดภัยในชีวิต ตลอดจนการสร้างเครือข่ายให้มีการจ้างงานที่ดีขึ้นด้วย²⁷⁷ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้นานาชาติได้หยิบยกเรื่องการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวมาเป็นประเด็นในการกีดกัน และเพื่อเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการปฏิบัติต่อแรงงาน

²⁷⁵ “เปิดขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีก 5 แสน,” ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2548): 2.

²⁷⁶ “กระทรวงแรงงานเอาจริง ตั้งคณะทำงานปรามต่างด้าว,” แนวหน้า (31 ตุลาคม 2548): 21.

²⁷⁷ “เล็งตั้งประกันสังคม ทำกองทุนต่างด้าว,” มติชน (10 พฤศจิกายน 2548): 10.

ต่างด้าวอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของนานาชาตินั้นดีขึ้นตามไปด้วย²⁷⁸

3.6.5 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2549

3.6.5.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบผลการดำเนินการตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ เกี่ยวกับรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งวุฒิสภา ที่จะให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการทุกรายทุกพื้นที่ของประเทศขอจดทะเบียนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อที่จะได้ทราบถึงข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นายจ้างนำคนต่างด้าวที่มีอายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปไปขึ้นทะเบียนราษฎร ส่วนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น ได้อำนวยความสะดวกแก่คณะเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งทางการไทยได้สนับสนุนงบประมาณในบางส่วนพร้อมทั้งยังอำนวยความสะดวกในการจัดหาอุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ทางฝ่ายไทยยังได้เตรียมความพร้อมในการรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยการดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2548 เพื่อยกเว้นให้คนต่างด้าวทำงานในอาชีพกรรมกรได้²⁷⁹

²⁷⁸ “เตรียมเปิด 2 กองทุนเพื่อแรงงาน ‘สมศักดิ์’ ใ้โดยกระทรวงตั้งเงินกู้ยืมเพื่อไปทำงานต่างประเทศ,” แนวหน้า (14 พฤศจิกายน 2548): 21.

²⁷⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง [ออนไลน์], 2549.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207044&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติดังต่อไปนี้²⁸⁰

1. เห็นชอบและให้ดำเนินการตามที่ทางกระทรวงแรงงานเสนอให้อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 629,143 คน รวมทั้งผู้ติดตาม สามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวระหว่างการรอการส่งกลับและสามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี และจะสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550
2. ให้มีการดำเนินการพิจารณายกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าวตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนกับกรมการปกครองและทำสัญญาประกันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กับพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ 1 - 30 มีนาคม พ.ศ. 2549 สามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวระหว่างการรอการส่งกลับ และจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2550 โดยยกเว้นการบังคับใช้แต่เพียงมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติเท่านั้น
3. ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อที่จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องไม่น้อยไปกว่าค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย
4. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินการจัดระบบการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้ากลับเย็นหรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้เกิดผลโดยเร็ว
5. มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเจรจากับประเทศพม่าให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติพม่าที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศไทย พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการนำแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเข้า

²⁸⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549

[ออนไลน์], 2549. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

มาทำงานในประเทศไทยโดยช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ควบคู่ไปกับการสกัดกั้นการเดินทางเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังได้รายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ เกี่ยวกับผลการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁸¹

1. ผลการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 460,014 คน จำแนกออกเป็นสัญชาติพม่า 405,379 คน สัญชาติลาว 29,683 คน และสัญชาติกัมพูชา 24,952 คน
2. ผลการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ 77,782 คน จำแนกออกเป็นสัญชาติลาว 34,669 คน และสัญชาติกัมพูชา 34,113 คน โดยมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงานจำนวน 36,728 คน จำแนกเป็นสัญชาติลาว 23,309 คน และสัญชาติกัมพูชา 13,419 คน
3. ในเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวชุดใหม่จากประเทศลาว และประเทศกัมพูชาเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทางกรมการจัดหางานได้ดำเนินการรวบรวมความต้องการของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวส่งให้ทางกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกระทรวงแรงงานและการฝึกอาชีพแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาไปดำเนินการจัดหาแรงงานให้แก่ นายจ้าง รวมทั้งได้ดำเนินการเจรจากับทางประเทศพม่าเพื่อเร่งให้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย และการส่งแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย
4. ในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวนั้น ทางคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย กระทรวงแรงงาน ได้ดำเนินการพิจารณาร่าง

²⁸¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 [ออนไลน์],

2549. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=208226&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.... และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กับทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณา

5. ในเรื่องของผลการดำเนินการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีกับแรงงานต่างด้าวระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 โดยในส่วนของกรมการจัดหางานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินคดีกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวน 68,926 ราย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการจับกุม นายจ้าง ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวแล้วจำนวน 2,734 ราย และจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 182,401 คน และดำเนินการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว จำนวน 161,468 คน
6. ผลการดำเนินการสกัดกั้นการลักลอบเดินทางเข้ามาของแรงงานต่างด้าวของคณะทำงานด้านการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ได้ดำเนินการสกัดกั้นทั้งทางบกและทางทะเล จำนวน 92,582 ราย และดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศไทยในทันทีตามช่องทางของภูมิประเทศจำนวน 64,911 ราย และถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย จำนวน 27,671 ราย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่กระทรวงแรงงานเสนอเรื่องขึ้นมา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้²⁸²

1. คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการดำเนินการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 668,576 คน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุลงในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี และจะสิ้นสุดลงในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกประกาศ กฎระเบียบ ให้แล้วเสร็จและพร้อมสำหรับดำเนินการได้ทันทีในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป
2. นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบในเรื่องของการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในปี พ.ศ. 2550 อีกด้วย

²⁸² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550 [ออนไลน์],

2549. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=210767&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

3.6.5.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2549

การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาตินั้น นอกจากจะต้องมีความร่วมมือกันระหว่าง ประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวพันกันแล้ว การดำเนินการภายในของแต่ละประเทศก็มีความสำคัญไม่ยิ่ง หย่อนไปกว่า ทั้งนี้ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามภายในประเทศนั้น นอกจากจะเป็นการ ลดปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญในการช่วยลดปัญหาที่จะเกิดขึ้น ในอีกประเทศหนึ่งด้วย โดยในปี พ.ศ. 2549 นี้ ทางด้านประเทศลาวเองก็ได้มีความเคลื่อนไหวใน การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยหัวหน้าสำนักงานแรงงานเด็กและการค้าแรงงาน เด็ก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศลาว ได้ระบุถึงการดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2548 ที่ทางการลาวสามารถช่วยเหลือเหยื่อของแก๊งค้ามนุษย์ที่ถูกล่อลวงไปทำงาน ในต่างประเทศได้ทั้งสิ้น 561 ราย ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีถึง 450 ราย²⁸³ ทั้งนี้ ทางกรลาวได้ตระหนักว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาการค้ามนุษย์ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมทั้งในลาวด้วย โดยที่ชาวลาวจำนวนมากแสวงโอกาสไป ทำงานที่มีรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยชาวลาวจำนวนมากถูกบังคับให้ทำงานหนักในโรงงาน ที่ให้ค่าตอบแทนต่ำและมีสภาพสวัสดิการ ความเป็นอยู่ที่เลวร้าย หลายคนถูกทารุณ ฆาตกรรม หรือ ถูกกักขัง โดยที่เหยื่อเหล่านั้นถูกล่อลวงโดยนายหน้าจัดหางานทั้งในฝั่งของประเทศลาวและฝั่ง ประเทศไทย²⁸⁴ นอกจากนี้ ชาวลาวจำนวนมากต้องตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เนื่องจากไม่มีความรู้ ในข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์นี้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ทางกรลาวได้จัดสัมมนาร่วมกับผู้แทน จากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีความตกลงร่วมกันเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อสร้างความรับรู้เกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ขึ้นในชุมชนที่มีความเสี่ยงทั่วประเทศ โดยที่ สื่อมวลชนและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาวจะร่วมกันจัดตั้งเครือข่ายเพื่อเชื่อม สื่อมวลชนของรัฐเข้ากับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการติดตามแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ใน ประเทศลาว เพื่อให้มีหลักประกันว่าต่อไปจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องการค้า มนุษย์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทางด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็ได้ตกลงที่จะเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับเหยื่อ การค้ามนุษย์ที่ได้รับความช่วยเหลือและสามารถนำกลับประเทศได้ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น²⁸⁵

²⁸³ “ลาวเผยตัวเลขเหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่อายุต่ำกว่า 18,” ผู้จัดการรายวัน (7 กุมภาพันธ์ 2549): 10.

²⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁸⁵ “ลาวเผยตัวเลขเหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่อายุต่ำกว่า 18,” ผู้จัดการรายวัน (7 กุมภาพันธ์ 2549): 10.

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีการประชุมคณะทำงานความร่วมมือไทย - ลาว ว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะเด็กและสตรี ที่ จ.มุกดาหาร ร่วมกันกับคณะผู้แทนจากฝ่ายลาว และองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ ก็เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการว่าด้วยการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์²⁸⁶ ทั้งนี้ หลังจากที่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กของทั้งสองประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2548 จึงต้องมีการวางแผนปฏิบัติการว่าด้วยการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์²⁸⁷ ทั้งนี้ จ. มุกดาหารมีพื้นที่ติดกับแขวงสะหวันนะเขตของประเทศลาว เป็นช่องทางของการนำหญิงและเด็กลาวเข้ามาเป็นเหยื่อในประเทศไทยมากที่สุดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้ ชาวลาวเดินทางผ่านเข้าประเทศไทยทางด้านมุกดาหารทางเรือประมาณวันละ 200 คน ซึ่งถือว่ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อเข้ามาแล้วจะถูกนายหน้าคนไทยหลอกบังคับใช้แรงงานและเข้าสู่การค้าประเวณีในที่สุด และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่มุกดาหารจะตั้งด่านตรวจ แต่เขตพรมแดนของด่านที่มุกดาหารนี้มีความยาวถึง 72 กิโลเมตร ติดกับพื้นที่ 40 หมู่บ้าน ทำให้เกิดการเล็ดลอดเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก²⁸⁸ และที่น่าเป็นห่วง คือ หากสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สอง ไทย - ลาว สร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2549 จะกลายเป็นทางผ่านที่มีการนำเหยื่อเข้าประเทศเพื่อการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น²⁸⁹

จากความร่วมมือตามกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างสองประเทศ จะส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงข้อมูลและจะทราบถึงสถานที่ที่เหยื่อแต่ละรายนั้นถูกย้ายไปอยู่ โดยจะมีการบันทึกข้อมูลไว้ ซึ่งจะสามารถเข้าช่วยเหลือเหยื่อได้สะดวกมากขึ้นจากความร่วมมือของทั้งสองฝ่าย ส่วนการทำงานในเชิงป้องกันนั้น จะเป็นการกระตุ้นให้ทางฝ่ายประเทศลาวเกิดการเฝ้าระวังประชาชนในประเทศของตนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงที่กำลังจะเข้ามาทำงานในประเทศไทย²⁹⁰ การทำแผนปฏิบัติการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว มีทั้งหมด 6 แผน คือ การจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันของสองประเทศ การรับและส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคมและครอบครัว การฟื้นฟูเหยื่อคืนสู่สังคม การปกป้องคุ้มครองเหยื่อ ความร่วมมือในการปราบปรามผู้ค้ามนุษย์ และการป้องกันการค้ามนุษย์ รวมทั้งดำเนินการจัดทำคู่มือมาตรฐานการส่งกลับและคืนสู่สังคมของ

²⁸⁶ นาดยา ศรีดี, ซูโรจน์ ตรีประกายกร, "ไทย - ลาว ร่วมแก้ค้ามนุษย์," ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์ 2549): 5.

²⁸⁷ "พม.จับมือลาวแก้ปัญหาค้ามนุษย์ ระบุเด็ก - แม่หญิงถูกหลอกขายวัน," มติชน (8 กุมภาพันธ์ 2549): 15.

²⁸⁸ นาดยา ศรีดี, ซูโรจน์ ตรีประกายกร, "ไทย - ลาว ร่วมแก้ค้ามนุษย์," ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์ 2549): 5.

²⁸⁹ "ห่วงสะพานไทย - ลาว 2 ค้ามนุษย์," ข่าวสด (9 กุมภาพันธ์ 2549): 5.

²⁹⁰ นาดยา ศรีดี, ซูโรจน์ ตรีประกายกร, "ไทย - ลาว ร่วมแก้ค้ามนุษย์," ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์ 2549): 5.

เหยื่อ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจตรงกันและเร่งทำงานเชิงป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ส่วนแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหานี้ ได้กำหนดให้ประเทศไทยจัดหางานเป็นกรณีพิเศษให้กับเหยื่อที่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูแล้วกลับมาประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามความเหมาะสม เพื่อให้มีชีวิตที่ดีขึ้น สามารถส่งเสียครอบครัวได้ โดยจะประเมินการทำงานตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวทุก 6 เดือน เพื่อให้การทำงานแก้ไขปัญหาด้านการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับลาวได้ผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด²⁹¹

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ที่จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้ปฏิบัติงานองค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันการค้าหญิง โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้าหญิงระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่นายหน้าค้ามนุษย์เปลี่ยนแปลงรูปแบบให้ซับซ้อนมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยให้คนใกล้ชิดกับเหยื่อล่อลวงเหยื่อ หรือเพื่อนสนิทที่ไปทำงานแล้วกลับมาหลอกเพื่อน กลุ่มนายหน้ามีทั้งที่เป็นบิดามารดา และญาติ ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ อบต. เจ้าหน้าที่รัฐ และขบวนการมีขั้นตอนหลายทอดมากขึ้น²⁹² ซึ่งรูปแบบการค้ามนุษย์ลักษณะนี้มักจะนำมาใช้กับการค้ามนุษย์ที่เป็นการค้าประเวณี แต่การค้ามนุษย์ประเภทใช้แรงงานก็มีเช่นเดียวกัน คือ เป็นผู้ขายขบวนการและกัมพูชา ที่จะถูกล่อลวงให้ไปใช้แรงงานกับเรือประมงน้ำลึกข้ามประเทศซึ่งจะต้องทำงานหนัก²⁹³

การดำเนินการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ของประเทศไทย นอกจากจะดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหมาแล้ว ยังได้รับแรงผลักดันจากองค์กรภาคอื่นๆ ในการสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวด้วย รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศขนาดใหญ่เช่นสหประชาชาติ ที่เรียกร้องให้รัฐบาลของแต่ละประเทศมีความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ จากเนื้อความในรายงานของสำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติที่ระบุถึงภูมิภาคเอเชียที่มีสถานะทั้งเป็นต้นทางที่มาของเหยื่อ รวมทั้งยังมีสถานะเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของวงจรการค้ามนุษย์ โดยมีประเทศญี่ปุ่น อินเดีย ได้หวัน ปากีสถาน รวมทั้งประเทศไทยที่เป็นจุดเชื่อมโยงของการค้ามนุษย์ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยของเรานั้นยังถูกยกตัวอย่างในรายงานฉบับดังกล่าวว่า เป็นหนึ่งในประเทศที่สำคัญที่เป็นเส้นทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์ และประเทศไทยยังเป็นแหล่งคัดเกณฑ์เหยื่อในวงจร

²⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

²⁹² "ค้ามนุษย์ซับซ้อนมากขึ้น ผอ.บ. - อบต.เป็นนายหน้า - เผยช่องทางเหยื่อ," ข่าวสด (22 กุมภาพันธ์ 2549): 5.

²⁹³ เรื่องเดียวกัน.

การคุ้มครองที่ได้รับความนิยมอีกด้วย²⁹⁴ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในอันดับต้นๆ ในเรื่องการเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะติดอันดับต้นๆ ทั้งสามสถานะ²⁹⁵ โดยในกลุ่มประเทศต้นทางนั้น ปัญหาของไทยอยู่ในขั้นรุนแรงสูงมาก ส่วนในกลุ่มประเทศทางผ่านและประเทศปลายทาง ไทยอยู่ในอันดับสูงมากของทั้งสองสถานะดังกล่าว²⁹⁶ จากรายงานดังกล่าวนี้ ซึ่งแน่นอนว่าย่อมได้รับการเผยแพร่โดยทั่วไป ย่อมที่จะส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อประชากรและสังคมแล้ว ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ยังได้รับการสนับสนุนและการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจากทั้งหน่วยงานภาครัฐของไทยและองค์การระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (UNODC) เพื่อขอจัดการใช้โทษและการค้ามนุษย์แห่งสหประชาชาติ สำนักงานให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) รวมทั้งองค์กร Vital Voices Global Partnership ในการจัดประชุมระหว่างประเทศเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาสังคมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยมีผู้แทนจากหลายประเทศเข้าร่วม โดยสาระสำคัญจากการประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น คือการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทยที่ผ่านมาแล้ว แม้ว่าประเทศไทยจะมีความตระหนักในปัญหาค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากวาระแห่งชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งแผนระดับชาติเรื่องการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติที่มีการประสานกลไกทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ รวมทั้งยังมีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้านจำนวนหลายฉบับ²⁹⁷ แต่ถึงกระนั้น แต่ก็มีปัญหาในการดำเนินการ เช่น ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐได้ และหน่วยงานภาครัฐบางแห่งก็ไม่มีควมไว้วางใจขององค์กรพัฒนาเอกชน การประชุมนี้เพื่อให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานในรูปแบบสหวิชาชีพและช่วยเหลือ

²⁹⁴ “ยูเอ็นซีไทยต้นตอ – ปลายทางค้ามนุษย์,” มติชน (25 เมษายน 2549): 21.

²⁹⁵ ภูมิรัตน์ ทักษาดิพงษ์, “ไทยกับการค้ามนุษย์,” โลกวันนี้ (25 พฤษภาคม 2549): 2.

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁹⁷ “ไทยร่วมเจ้าภาพประชุมต้านค้ามนุษย์ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง,” สยามธุรกิจ (27 พฤษภาคม 2549): 12.

ประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ถือว่ามีความรุนแรง โดยผู้กระทำความผิดยังไม่ได้ถูกนำตัวมาลงโทษแต่อย่างใด²⁹⁸

และเป็นที่น่าพอใจว่า ในปี พ.ศ. 2549 ก็ยังเป็นอีกปีหนึ่งที่สหรัฐอเมริกายังคงเผยแพร่รายงานประจำปีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้เสนอรายงานเรื่องการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2549 เพื่อเป็นการประเมินการดำเนินการของ 150 ประเทศในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ และยังคงใช้หลักเกณฑ์เดิมในการแบ่งประเภทของประเทศต่างๆ โดยแบ่งประเทศเหล่านั้นออกเป็น 3 ประเภทตามความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศเหล่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นรายงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะถูกนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการขึ้นบัญชีดำประเทศต่างๆ กว่า 150 ประเทศทั่วโลกที่สหรัฐฯ ระบุว่าไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์²⁹⁹

โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น ในปีนี้ ไทยได้ถูกจัดอันดับให้อยู่ในระดับที่ 2 (tier 2) โดยประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ ทั้งการค้ามนุษย์ที่เป็นการแสวงประโยชน์ทางเพศและการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยที่มีชาวพม่า กัมพูชา และลาวที่ถูกบังคับใช้แรงงานในภาคการก่อสร้าง เกษตรกรรม และกิจการประมง ส่วนผู้หญิงและเด็กชาวพม่า ลาว และกัมพูชาก็ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานทั้งการเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านและแรงงานในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังมีเด็กชาวกัมพูชาที่ถูกส่งเข้ามายังประเทศไทยเพื่อเป็นขอทาน³⁰⁰ ทั้งนี้ เหตุจากการค้ามนุษย์ที่ส่วนมากจะมาจากพม่า ลาว และกัมพูชานั้น ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญเงื่อนไขให้ต้องถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน หรือด้านเพศในประเทศไทย นอกจากนี้ รายงานฉบับดังกล่าวยังระบุถึงการที่รัฐบาลไทยยังไม่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ แต่ก็ยังมีความพยายามในการดำเนินการ ซึ่งสังเกตได้จากการลงโทษผู้ค้ามนุษย์และการให้ความคุ้มครองเหยื่อ แต่ยังไม่มีความก้าวหน้าในด้านความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานแต่อย่างใด³⁰¹ แต่ถึงกระนั้น รายงานฉบับดังกล่าวนี้ก็ยังมีข้อบกพร่อง ตามที่สำนักงานตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่ารายงานฉบับดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือ ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานขัดแย้งกันเอง และรายงานฉบับดังกล่าวยังไม่มีข้อมูลที่เพียงพอที่จะให้รายละเอียดว่าการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกานั้นประกอบไปด้วยประการใดบ้าง อันจะ

²⁹⁸ “ทั่วโลกถกในไทย! ค้ามนุษย์รุนแรงขึ้น,” ข่าวสด (23 พฤษภาคม 2549): 11.

²⁹⁹ “คองเกรสสืบและรายงาน ‘ค้ามนุษย์’ ไม่น่าเชื่อถือ – ขัดกันเอง – ข้อมูลอ่อน,” มติชน (16 สิงหาคม 2549): 21.

³⁰⁰ “สหรัฐ ปลูกไทยแหล่งค้ามนุษย์ ข้ำเมินออกกฎคุม,” กรุงเทพธุรกิจ (7 มิถุนายน 2549): 18.

³⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

ส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของรายงาน ในฐานะเครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายทางการทูต ลดลง³⁰²

การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทยที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ได้มีรูปแบบการดำเนินการที่พัฒนาขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง โดยได้มีการจัดทำโปรแกรมระบบฐานข้อมูลติดตามคดีการค้ามนุษย์ในรูปแบบเว็บไซต์ โดยคณะทำงานจัดทำระบบฐานข้อมูลระดับชาติด้านการค้ามนุษย์ โดยระบบฐานข้อมูลติดตามนี้จะมีระบบอัตโนมัติที่สามารถแจ้งประสานงานกับทางปปง. เพื่อติดตามยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิด แจ้งประสานงานกับทางกรมสรรพากรในการตรวจสอบเสียภาษีย้อนหลังผู้กระทำความผิดได้ รวมทั้งยังสามารถประสานกับสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองของประเทศของผู้กระทำความผิดได้เช่นเดียวกัน³⁰³

การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ยังมีอีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้อง คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการจัดสัมมนารายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดเรื่องการค้ามนุษย์ จากการสัมมนาดังกล่าวนี้ได้มีการนำเสนอรายงานและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ ทั้งที่เป็นข้อมูลจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อมูลจากสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลางแห่งสหรัฐฯ หรือเอฟบีไอ ซึ่งข้อมูลจากการสัมมนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น ระบุถึงสถานะของประเทศไทยที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ และยังระบุถึงการที่แรงงานต่างด้าวทั้งชายหญิงรวมทั้งเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ถูกส่งเข้ามาใช้แรงงานทั้งการแสวงประโยชน์ทางเพศและแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ของไทย³⁰⁴ ทั้งนี้ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษยังได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของตนในขณะนั้น ที่ยังไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีจากการค้ามนุษย์ ซึ่งต้องมีการพิจารณาเป็นคดีเป็นกรณีไป โดยการดำเนินการที่ผ่านมาฝ่ายสำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ อันเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมได้ดำเนินการประสานงานไปยังองค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลสำหรับใช้ในการรองรับคดี ทั้งในส่วนที่คนไทยถูกล่อลวงไปต่างประเทศ การปราบปรามขบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อใช้แรงงานอย่างทารุณ และการสกัดกั้นมิให้ขบวนการค้ามนุษย์ ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านของการประกอบอาชญากรรม³⁰⁵ และเนื่องจากมาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ในขณะนั้นเริ่มมีความรุนแรงมาก

³⁰² “คงเกรงสลับและรายงาน ‘ค้ามนุษย์’ ไม่น่าเชื่อถือ – ชัดกันเอง – ข้อมูลอ่อน,” มติชน (16 สิงหาคม 2549): 21.

³⁰³ “ส่งมอบเว็บไซต์ติดตามคดีค้ามนุษย์,” ข่าวสด (25 กรกฎาคม 2549): 6.

³⁰⁴ “แฉไทยศูนย์กลางค้ามนุษย์ข้ามชาติ,” โลกวันนี้ (2 สิงหาคม 2549): 6.

³⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

ยิ่งขึ้น ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการไว้หลายประการ เช่น การผลักดันกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การจัดทำฐานข้อมูลอาชญากรและองค์กรอาชญากรรม เป็นต้น³⁰⁶

นอกจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นภาคส่วนหลักของไทย ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชน ก็ยังเป็นอีกภาคส่วนที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาให้แก่สาธารณชน รวมทั้งการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็นในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นที่มูลนิธิผู้หญิงได้จัดการเสวนาเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์กับการพัฒนากระบวนการช่วยเหลือ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการเสวนา และนอกจากสถานการณ์การค้ามนุษย์แล้ว จากการเสวนาดังกล่าวทำให้เราได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานการดำเนินการกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหา ซึ่งทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็ได้ยอมรับถึงความสำคัญของการดำเนินการแบบประสานงานกัน ว่าสามารถจะแก้ไขปัญหาอย่างได้ผลมากกว่า³⁰⁷ นอกจากนี้ จากการเสวนาในครั้งนี้ทำให้ได้ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินการของทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ได้มีการคัดแยกคนต่างด้าวที่ถูกจับหรือถูกส่งตัวมาจากโรงพักว่าจะมีบุคคลใดบ้างที่มีความเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ และเมื่อมีหลักฐานที่แน่ชัดแล้วว่าจะตกเป็นเหยื่อ ทาง สตม. ก็ประสานความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการช่วยเหลือต่อไป³⁰⁸

ทางด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ในส่วนของรัฐบาลไทยและรัฐบาลลาว ได้มีความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอด ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลลาวในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548 โดยความร่วมมือดังกล่าวนี้ย่อมประกอบไปด้วยกิจกรรม หรือการดำเนินการที่หลากหลาย และการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นก็เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่จะมีผลต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามกรอบบันทึกความเข้าใจดังกล่าว ดังเช่นที่ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและ

³⁰⁶“ชี้แจงท.รัฐ – พระ – ครูเชี่ยวชาญขบวนการค้ามนุษย์,” มติชน (6 พฤศจิกายน 2549): 5.

³⁰⁷“ค้ามนุษย์” วงจรอุบาทว์ที่ยังคงอยู่,” ผู้จัดการรายวัน (22 สิงหาคม 2549): 39.

³⁰⁸เรื่องเดียวกัน.

แก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ชายแดนไทย - ลาว เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว³⁰⁹ นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังมีการจัดตั้งโครงการติดตามผู้สูญหายที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเด็กและผู้หญิงจากแขวงจำปาศักดิ์ สะหวันนะเขตและสาละวัน ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับพรมแดนของไทย ที่ถูกล่อลวงจากขบวนการค้ามนุษย์ ให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเด็กจะถูกบังคับให้ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนผู้หญิงจะถูกบังคับให้ค้าบริการทางเพศ ทั้งนี้ ที่ผ่านมา ชาวลาวที่ถูกล่อลวงให้เข้าไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ จะไม่มีการบันทึกข้อมูลของบุคคลนั้นว่าเขาได้ออกจากพื้นที่ไปตั้งแต่เมื่อใด ทำให้การค้นหาเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ดังนั้น จึงต้องมีการจัดตั้งโครงการผู้สูญหายจากการค้ามนุษย์จะมีการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายระหว่างประเทศ โดยในประเทศลาวจะมีการจัดตั้งเครือข่ายขึ้นในชุมชนเพื่อรับแจ้งข้อมูลจากครอบครัวของเหยื่อ จากนั้นแล้วจะส่งข้อมูลมายังเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเป็นหน่วยงานหลักในการรับข้อมูลแล้วประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจในการติดตามค้นหาผู้สูญหายก่อนที่จะส่งกลับประเทศต้นทาง โดยจะมีการบันทึกข้อมูลในการส่งกลับ เพื่อป้องกันมิให้เหยื่อต้องกลับเข้ามาสู่ขบวนการค้ามนุษย์อีกครั้งหนึ่ง³¹⁰

ในส่วนของการจัดระบบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2549 นั้น ทางคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ยังคงมีมติอนุญาตให้คนต่างด้าวชาวพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คน ที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ สามารถทำงานในประเทศไทยต่อไปได้อีก 1 ปี และมีสิทธิทำงานจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550³¹¹ การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุญาตดังกล่าวนี้ ก็เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาค้าคน แรงงานระดับล่างของประเทศ รวมทั้งยังจะเป็นการจัดการให้มีแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจ้างงานให้เพียงพอต่อความต้องการของ นายจ้างและสถานประกอบการ รวมทั้งเพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติ หรืออยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติมีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยได้ แต่ถึงกระนั้น ทางคณะรัฐมนตรีก็ยังได้มีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ การต่ออายุ

³⁰⁹ “ไทย - ลาวจับมือติดตาม ‘เหยื่อ’ การค้ามนุษย์,” *มติชน* (19 กันยายน 2549): 35.

³¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

³¹¹ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, “กรม.อนุญาตให้คนพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานอยู่ในไทยต่อไปอีก 1 ปี,”

ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ออกไปอีกหนึ่งปีดังกล่าวข้างต้นนั้น จะดำเนินการให้แต่เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ยังคงทำงานกับนายจ้างเดิมเท่านั้น ส่วนแรงงานที่เปลี่ยนนายจ้างใหม่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานและจะต้องถูกส่งกลับประเทศต่อไป³¹²

และปี พ.ศ. 2549 นี้ ทางกรมการจัดหางานยังได้ดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมายควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศตามที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา โดยได้ดำเนินการแล้วดังต่อไปนี้³¹³

1. ในส่วนของนายจ้างและสถานประกอบการที่ขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาวนั้น ทางกรมการจัดหางานได้อนุญาตให้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาจากประเทศลาวผ่านบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินธุรกิจส่งแรงงานชาวลาวไปทำงานยังต่างประเทศจำนวน 5 บริษัท
2. การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากกัมพูชา แม้จะมีการยื่นขออนุญาตจากทางผู้ประกอบการแล้ว แต่ยังไม่มีการนำเข้าแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทยแต่อย่างใดในขณะนั้น
3. ส่วนแรงงานต่างด้าวชาวมอเมอญ่าได้มีการดำเนินการประสานการเจรจาโดยจะเร่งรัดให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวมอเมอญ่าที่ทำงานในประเทศไทย ซึ่งได้มีการหารือกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า และได้ข้อสรุปโดยทางการพม่ายังคงยืนยันที่จะให้ส่งแรงงานชาวมอเมอญ่าไปพิสูจน์สัญชาติที่ฝั่งพม่าเท่านั้น แต่ถึงกระนั้น ทางการไทยก็ยังได้เสนอให้ทางการพม่าเพิ่มศูนย์ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในบริเวณใกล้เคียงชายแดนไทย - พม่าอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการประสานงานกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในการหารือเรื่องการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวในประเทศไทย ทั้งนี้ มีแรงงานต่างด้าวชาวลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวน 90,000 คน โดยครึ่งหนึ่งในจำนวนนี้ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเป็นจำนวน 45,000 คน ส่วนอีกครึ่งหนึ่งที่เหลือนั้นยังไม่ได้จดทะเบียน ดังนั้น จึงจะดำเนินการรณรงค์ให้นายจ้างชาวไทยส่งตัวแรงงานชาวลาวกลับประเทศเมื่อ

³¹² เรื่องเดียวกัน.

³¹³ กรมจัดฯ นำร่อง 5 บริษัทอิมพอร์ตแรงงานต่างด้าวพม่า - ลาว - กัมพูชา, "ข่าวสด" (23 กรกฎาคม 2549): 3.

ครบเวลา 1 ปีตามใบอนุญาตผ่านแดนเพื่อไปดำเนินการทำเอกสารให้ถูกต้อง แล้วจึงเดินทางกลับมาทำงานผ่านการส่งตัวจากบริษัทจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย³¹⁴

นอกจากนี้ ในปีนี้ กระทรวงแรงงานยังได้เสนอร่างกฎหมายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อเปิดโอกาสให้สำหรับนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยจะเปิดโอกาสให้อาชีพกรรมกรและแรงงานรับใช้ในบ้าน ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะต้องติดต่อผ่านบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ส่วนแรงงานต่างด้าวนั้น ทางกระทรวงยังคงมีนโยบายในการดำเนินการกวาดล้างอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานยังได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูล และทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปแบบของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ที่ อ.แม่สอด จ.ตาก สำหรับให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ยังไม่ได้เข้ามาสู่ระบบ ยังไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียน รวมทั้งในส่วนของที่ยังไม่ได้มารายงานตัวของทั้งสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา สามารถเข้ามาติดต่อและขอดำเนินการที่ศูนย์นี้ได้ นอกจากนี้ ศูนย์ดังกล่าวยังถูกจัดตั้งขึ้นมาสำหรับรองรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมให้เข้าสู่ระบบ โดยศูนย์แห่งนี้จะมีเจ้าหน้าที่จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ให้บริการ ทั้งจากกรมการจัดหางาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงสาธารณสุข โดยจะรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดี³¹⁵ นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานยังได้เร่งรัดให้มีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในรูปแบบมาเข้าเย็น กลับรวมทั้งแรงงานที่ทำงานตามฤดูกาลตามบริเวณชายแดนประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย³¹⁶

ทางด้านประเทศพม่าเองก็มีมาตรการที่เกื้อหนุนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ลักลอบเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายของไทย โดยทางรัฐบาลพม่าจะดำเนินการออกหนังสือเดินทางพิเศษให้แก่แรงงานชาวพม่าที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานชาวพม่าเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ทางพม่าจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ออกหนังสือเดินทางพิเศษนี้ที่บริเวณแนวพรมแดนไทย - พม่า ที่ท่าซี้เหล็ก เกาะสอง และเมียวดี เพื่อให้แรงงานชาวพม่าที่ต้องการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศไทยสามารถขอวีซ่าได้ที่ศูนย์ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ หากแรงงานชาวพม่าเหล่านั้นไม่มีหนังสือเดินทางก็ไม่

³¹⁴ “ลาวเร่งแรงงานลงทะเบียน,” ข่าวสด (2 กรกฎาคม 2549): 10.

³¹⁵ “เปิดช่องธุรกิจ ‘นำเข้า’ ต่างด้าวถูกกม. ลั่นอีก 2 ปีแรงงานเถื่อนหมดประเทศ,” ประชาชาติธุรกิจ (3 สิงหาคม 2549): 4.

³¹⁶ “เปิดยอดแรงงานต่างด้าวในระบบ,” แนวหน้า (25 สิงหาคม 2549): 21.

สามารถทำงานในประเทศไทยได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย³¹⁷ นอกจากนี้ ศูนย์ทั้งสามแห่งดังกล่าว ยังใช้เป็นสถานที่สำหรับพิสูจน์สัญชาติแรงงาน แล้วยังเป็นศูนย์ดำเนินการให้นายจ้างไทยเข้าไป คัดเลือกแรงงานชาวพม่าและนำเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย³¹⁸ นอกจากนี้ จากการที่ได้มีการหารือกับทางรัฐบาลพม่าในการร่วมกันแก้ไขปัญหาเรื่องการจ้างงานแรงงานพม่า แล้วนั้น ทางกระทรวงแรงงานได้เปิดโอกาสให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงาน ต่างด้าวชาวพม่าดำเนินการยื่นขอโควตาสำหรับแรงงานชาวพม่าจำนวน 10,000 อัตรา³¹⁹ อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยอนุมัติให้คนต่างด้าวเข้ามา ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ 200,000 คน³²⁰

ในส่วนของแรงงานต่างด้าวชาวลาวนั้น จากความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศ ลาวในการจัดส่งแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อแก้ไข ปัญหาการลักลอบข้ามพรมแดนไปทำงานซึ่งเป็นปัญหาของทั้งสองประเทศ ทางประเทศลาวเองก็ ยังมีความสามารถที่จำกัดในการจัดส่งแรงงานต่างด้าวชาวลาวโดยถูกต้องตามกฎหมายในจำนวน ที่ผู้ประกอบการไทยร้องขอ ซึ่งสวนทางกับอัตราการว่างงานในประเทศลาวที่ยังคงสูงอยู่ นอกจากนี้ ทักษะแรงงานลาวยังถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ แม้ว่าจะมีโอกาสดีที่ได้ไปทำงานยัง ต่างประเทศ ก็ยังจะได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ แต่ถึงกระนั้นก็ยังคงมีผู้ประกอบการหลายรายที่ ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ไม่มีทักษะเช่นกัน และแม้ว่าจะมีอัตราการว่างงานใน ประเทศลาวค่อนข้างสูงและยังได้มีการจัดตั้งองค์การจัดหางานแห่งชาติขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ ทางการลาวเอง ก็ไม่สามารถที่จะจัดส่งแรงงานออกไปทำงานยังต่างประเทศตามความต้องการ แรงงานจากประเทศอื่นๆ ได้ เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับบริษัทแรงงาน และ ยังส่งผลให้ยังคงมีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่อไป³²¹

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศด้านการนำเข้าและจ้างแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย แล้ว การดำเนินการปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและผลักดันกลับประเทศ

³¹⁷ “พม่าเตรียมออกหนังสือเดินทางพิเศษ หวังสกัดแรงงานเถื่อนทะลักเข้าไทย,” มติชน (30 สิงหาคม 2549): 21.

³¹⁸ “อนุมัตินำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลาวกัมพูชาระลอก 2,” ไทยโพสต์ (12 กันยายน 2549): 23.

³¹⁹ “นำเข้าแรงงานพม่าตั้งเป้า 1 หมื่นอัตรา,” มติชน (7 กันยายน 2549): 10.

³²⁰ “อนุมัตินำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลาวกัมพูชาระลอก 2,” ไทยโพสต์ (12 กันยายน 2549): 24.

³²¹ “ไทยต้องการแรงงานลาว 5 หมื่น ทางการหืดขึ้นคอส่งได้แค่ 2 พัน,” ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2549): 10.

นั่นก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้ดำเนินการควบคู่กันไป รวมทั้งการดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีกับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ยังคงใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และนอกจากการดำเนินการต่างๆ ข้างต้นแล้ว ทางกรมการจัดหางานซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ยังได้เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ปรามปราม จับกุม แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง³²²

แต่ไม่ว่าการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นจะประสบความสำเร็จไปได้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้ เราจะเห็นได้จากการที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้าแจ้งจดทะเบียนกับทางการไทยนั้นมีจำนวนที่ลดลงมาโดยตลอด ซึ่งสวนทางกับการแจ้งความต้องการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ มิได้หมายความว่ากรณีที่แรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติที่มีจำนวนแจ้งจดทะเบียนกับทางการไทยลดลงนั้น มิได้หมายความว่าแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติที่ไม่ได้เข้ามาขึ้นทะเบียนกับทางการไทยนั้น จะได้เดินทางกลับไปยังประเทศของพวกเขาแล้วก็ไม่ แต่มีสาเหตุมาจากการที่ทางการไทยได้กำหนดเงื่อนไขที่ยุ้งยากซับซ้อนซึ่งส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นยังคงเลือกที่จะเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป³²³ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นไม่มีเงินจ่ายค่าธรรมเนียมในขั้นตอนต่างๆ ของการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและการตรวจสอบสุขภาพกับทางการไทยที่มีอัตราสูง คือ ประมาณ 4,000 บาท เพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตทำงานเป็นกรรมกรใช้แรงงานโดยถูกต้องในประเทศไทย และการแจ้งจดทะเบียนดังกล่าวนี้จะต้องมีการดำเนินการในทุกๆ ปี ต่อเนื่องกับการตรวจสอบสุขภาพ และหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตทำงานโดยถูกต้องแล้ว ก็ยังจะต้องมารายงานตัวกับทางการไทยอีกครั้งหลังจากที่ได้ทำงานมาครบ 6 เดือน ซึ่งไม่คุ้มค่ากับการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ที่ได้รับค่าจ้างสูงสุดเพียงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยเท่านั้น จะต้องเข้ามาขึ้นทะเบียนและเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงเช่นนี้³²⁴ จากที่กล่าวมานี้ นับได้ว่า นโยบายและการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนี้ก็ใช่ว่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไม่อาจประสบความสำเร็จได้ตามที่ควรจะเป็น

³²² “กรมจัดฯ โชว์ผลงานปี ’49 จับต่างด้าวดันกลับเกือบแสน,” ไทยโพสต์ (11 พฤศจิกายน 2549): 21.

³²³ ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, “เหยื่อของการพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขง,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (20 พฤศจิกายน 2549): 84.

³²⁴ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ จากนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ทั้งระบบ ทางกระทรวงแรงงานจึงดำเนินการจัดหาแรงงานนอกพื้นที่และแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวชาวและชาวกัมพูชา เนื่องจากรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชาและลาว ได้มีความร่วมมือภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจในเรื่องการนำเข้าแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งสามารถดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ทันทีตามความต้องการของผู้ประกอบการไทย ส่วนแรงงานต่างด้าวชาวมอญนั้น ทางกระทรวงแรงงานได้ให้โควตาแรงงานแก่รัฐบาลพม่าแล้วจำนวน 10,000 คน สำหรับการออกหนังสือเดินทางอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน และเมื่อมีระบบตรวจสอบรวมทั้งมีจุดตรวจที่มีความพร้อมก็สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวมอญเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มเติมอีกได้ แต่ต้องมีการประกาศรับสมัครแรงงานชาวไทยก่อน และเมื่อไม่มีแรงงานชาวไทยเข้ามาทำงานแล้วจึงดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไป³²⁵

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปีถัดไป คือ พ.ศ. 2550 นั้น ในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้มีมติที่จะผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 668,576 คน ซึ่งใบอนุญาตทำงานนั้นจะหมดอายุลงในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 จำนวน 208,562 คน และในส่วนที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุลงในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 จำนวน 460,014 คน ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 1 ปี โดยที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างด้าวชาวมอญจำนวนมากที่สุด ถึง 568,878 คน โดยทางกระทรวงแรงงานจะได้ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวในระหว่างวันที่ 10 มกราคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าตรวจโรครายละ 3,800 บาท และในส่วนแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นจะไม่ได้รับสิทธิในการผ่อนผันดังกล่าวแต่อย่างใด รวมทั้งยังจะต้องดำเนินการจับกุมและปราบปรามทั้งแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งนายจ้างที่จ้างแรงงานดังกล่าว และผู้นำพาหรือผู้ให้ที่พักพิงกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วย³²⁶

นอกจากนี้ จากที่มีข้อเรียกร้องของกลุ่มเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ 27 องค์กร ที่เสนอให้ทางรัฐบาลรวมทั้งกระทรวงแรงงานดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวชาวมอญจำนวนประมาณ 2 ล้านคนที่ทำงานในประเทศไทยสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทาง

³²⁵ "แรงงานพร้อมนำเข้าคนงานหนุนเขตศก.พิเศษใต้," *กรุงเทพธุรกิจ* (29 พฤศจิกายน 2549): 12.

³²⁶ "ไฟเขียวต่ออายุ - แรงงานต่างด้าว ปลัดแรงงานโหวตคนผิด ก.ม. แล้ว," *เดลินิวส์* (9 ธันวาคม 2549): 3.

กระทรวงแรงงานยังไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายของไทยนั้นยังไม่มี บทบัญญัติที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ และการกระทำดังกล่าว นั้นจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ถึงกระนั้น รัฐบาลไทยเองก็มีนโยบายที่ชัดเจน ในการดำเนินการช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย จะได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานชาวไทย มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้น หากทางการไทยพบก็จะดำเนินการ จับกุมและส่งตัวกลับประเทศโดยทันที³²⁷

3.6.6 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2550

3.6.6.1 มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2550

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กับมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้จัดทำ ทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และได้รับอนุญาตให้ ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว โดยที่ใบอนุญาตทำงานนั้นยังไม่หมดอายุ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 99,698 คน โดยจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และให้ ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ หรือบัตร ประจำตัวตามกฎหมาย และได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว โดยที่ใบอนุญาตทำงานนั้นยังไม่สิ้นอายุและยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 568,878 คน ให้แล้วเสร็จ และยังได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ โดยคณะทำงานเร่งรัดติดตามการ พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการเจรจา กับประเทศพม่า ในเรื่องการจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่าในประเทศไทย พร้อมทั้งนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการนำร่องกรณีพิเศษจำนวน 10,000 คน โดยมี

³²⁷ "ก.แรงงานปิดต่างด้าวตั้งสหภาพ ยันไทยไม่ละเลยสิทธิมนุษยชน," มติชน (19 ธันวาคม 2549): 15.

จุดประสงค์ในการโน้มน้าวให้ทางการพม่าจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในประเทศไทย³²⁸

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการที่กระทรวงแรงงานเสนอคณะรัฐมนตรีขอความเห็นชอบในเรื่องการยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักร เว้นแต่เพียงผู้เป็นบุตรที่เป็นผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2547 และยังคงได้รับใบอนุญาตทำงานมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2550 ซึ่งทางคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และมีการดำเนินการมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อให้ผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วในปี พ.ศ. 2547 และยังคงได้รับใบอนุญาตทำงานอย่างต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2550 ซึ่งจำกัดแต่เพียงบุตรของแรงงานต่างด้าวนั้น สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับได้เท่ากับระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผัน และยังได้กำหนดให้ปรับลดค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศลาวและประเทศกัมพูชา จากอัตราปกติ 2,000 บาท เหลือเพียง 500 บาท ให้กับแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานยังประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศลาว 10,000 คน และจากประเทศกัมพูชาจำนวน 10,000 คนเช่นกัน โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงมารับในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวในอัตราคนละ 500 บาท และมอบหมายให้ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตรวจลงตราและตรวจประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและสัญชาติกัมพูชาประเทศละ 10,000 คนในอัตราคนละ 500 บาท จากนั้นจึงให้กระทรวงแรงงานดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการตรวจลงตรา และตรวจประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร³²⁹

³²⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชา การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา : http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=211330&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

³²⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การผ่อนผันให้ผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร และการลดค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (Visa) แก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212444&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานได้เสนอขึ้นมา ในเรื่องของมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในการประชุมครั้งที่ 6/ 2550 วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งสามสัญชาติดังกล่าวนี้ ที่มีใบอนุญาตทำงานสิ้นอายุในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2551 และในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ รวมไปถึงบุตรของแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานสิ้นอายุในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ด้วย สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและสามารถทำงานได้ เป็นระยะเวลาไม่เกินกว่า 2 ปี และจะสิ้นสุดลงไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ ยังได้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งสามสัญชาติดังกล่าวข้างต้นที่เคยมารายงานตัวและจดทะเบียนกับทางการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือมีเอกสาร ท.ร.38/1 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และทำงานได้ไม่เกินระยะเวลา 2 ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เช่นเดียวกัน³³⁰

นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อีกด้วย คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ตามที่ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก และกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จากนั้นจึงดำเนินการส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป³³¹ และทางคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอขึ้นมา เป็นประเด็นที่ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างองค์การระหว่างประเทศเพื่อการ

³³⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2551 [ออนไลน์],

2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=214827&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

³³¹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.... [ออนไลน์], 2550.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212229&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

โยกย้ายถิ่นฐานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง และได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว³³²

3.6.6.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2550

ในประเด็นเรื่องความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศนั้น ได้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของไทยกับองค์การระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ร่วมกับองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือยูนิเซฟ (UNICEF) และองค์การแพน ประเทศไทย รวมทั้ง 6 จังหวัดภาคตะวันตก ในการลงนามในบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก ในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและต่างประเทศ ได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานทั้งในด้านการป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี การช่วยเหลือฟื้นฟู และการกลับสู่ภูมิลาเนาที่ปลอดภัย รวมทั้งดำเนินการสร้างกลไกในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง³³³ ทั้งนี้ การทำบันทึกความเข้าใจและข้อตกลงต่างๆ นั้น ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับระหว่างประเทศ เช่น กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และจีน ส่วนในระดับภาคของไถยนั้น มีการลงนามในระดับภาคตะวันออก 8 จังหวัด ระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 18 จังหวัด ระดับภาคเหนือ 9 จังหวัด รวมทั้ง 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก เพื่อให้มีระบบการทำงานที่

³³² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง [ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212653&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

³³³ “ยูนิเซฟหนุนแก้ค้ำกาม 6 จว. ใต้ตะวันตก,” ข่าวสด (9 มกราคม 2550): 5.

ชัดเจน อาศัยความร่วมมือทั้งตำรวจ อัยการ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แพทย์ พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และเอกชน โดยในปี พ.ศ. 2550 จะสามารถดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงได้อย่างครอบคลุมทุกภาค ทุกจังหวัดทั่วประเทศ³³⁴ นอกจากนี้ ในส่วนของคณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ใน 3 ระดับ คือระดับชาติ ซึ่งตั้งอยู่ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์³³⁵ ระดับจังหวัด และระดับต่างประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ และมีการทำงานเป็นระบบ³³⁶

นอกจากในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคตะวันตกแล้ว ในประเด็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในเชิงปฏิบัตินั้น ในส่วนของภาคเหนือของไทยก็มีการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางเป็นอย่างดี ดังเช่นที่มีการจัดการประชุมที่ จ.เชียงราย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา พร้อมกับลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกันของ 17 จังหวัดภาคเหนือในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งแนวทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมทั้งมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบูรณาการร่วมกันในทุกระดับ และส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ร่วมกันในรูปแบบสหวิชาชีพบนพื้นฐานและหลักการเดียวกัน³³⁷

รายละเอียดจากการประชุมดังกล่าวนี้ ได้มีการแสวงหาวิธีการและแนวทางร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันในระดับภูมิภาค โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของ 17 จังหวัดภาคเหนือในวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ที่ จ.เชียงใหม่ ซึ่งการลงนามในข้อตกลงร่วมกันของ 17 จังหวัดนี้ เป็นการขยายกรอบความร่วมมือจากกรอบเดิมที่มีเพียง 9 จังหวัด เพื่อให้เชื่อมโยงเครือข่ายได้อย่างกว้างขวางและเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งนี้ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ ได้ระบุถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่มีความรุนแรงมากขึ้น และประเทศไทยเองก็เป็นอีกหนึ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก เมื่อองค์การอาชญากรรมข้ามชาติใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งแสวงประโยชน์จากกิจกรรมการค้ามนุษย์ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่า

³³⁴ “พม.ดึง 6 จ.ได้เซ็นสัญญาช่วยเหลือค้ามนุษย์,” *สยามรัฐ* (12 มกราคม 2550): 20.

³³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³³⁶ “จัดบ 500 ล.ช่วยเหลือค้ามนุษย์ 6 จังหวัด,” *ไทยโพสต์* (12 มกราคม 2550): 18.

³³⁷ “เชียงรายดึง อบท. 17 จังหวัด ‘เหนือ’ สกัดการค้ามนุษย์,” *สยามรัฐ* (26 เมษายน 2550): 17.

ปัญหาจะยังคงมีอยู่ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับช่วง 4 – 5 ปีที่ผ่านมาถือว่าสถานการณ์นั้นดีขึ้น เพราะหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทำงานกันอย่างเข้มแข็ง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการลงนามร่วมกันในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือก่อนหน้านี้³³⁸

และจากข้อมูลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ระบุถึงพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในปัญหาค้ามนุษย์ในอันดับต้น ได้แก่ พะเยา เชียงราย และเชียงใหม่ ที่เป็นจังหวัดต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง เนื่องมาจากทั้งสามจังหวัดนี้มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัญหาค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์ การเคลื่อนย้ายอพยพไปทำงานต่างถิ่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการอพยพแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในภาคเหนือระบุว่า เหตุการณ์การค้ามนุษย์มักจะเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากบุคคลกลุ่มนั้นถูกหลอกลวงว่าจะได้รับค่าตอบแทนสูง และพื้นที่ภาคเหนือยังเป็นพื้นที่ที่ลักลอบข้ามไปประเทศอื่นได้ง่ายอีกด้วย³³⁹

ทั้งนี้ บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 ได้รับการปรับปรุงและเพิ่มเติมจาก 9 จังหวัด เป็น 17 จังหวัด กลายเป็นบันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2550 โดยคณะทำงานจากทั้ง 17 จังหวัด ได้ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อดำเนินการช่วยเหลือ คัดกรอง ป้องกันเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพตามหลักการสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้การเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือร่วมกันให้เข้มแข็งในวงกว้างมากขึ้น ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) องค์การแพลนประเทศไทย และผู้แทนจาก 17 จังหวัดภาคเหนือ ได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าว วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ที่ จ.เชียงใหม่³⁴⁰

นอกจากนี้ ในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี ไทย – ลาว ยังได้มีการจัดการประชุมคณะกรรมการความร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนไทย – ลาว ระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี กับแขวงสาละวัน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และ

³³⁸ “พบปัญหาค้ามนุษย์ในภาคเหนือนำทาง เตรียมขยายความร่วมมือป้องกันครอบคลุมทั้ง 17 จังหวัด,”

ไทยโพสต์ (4 พฤษภาคม 2550): 18.

³³⁹ “พม.จับมือยูนิเซฟช่วยเหยื่อค้ามนุษย์,” มติชน (9 พฤษภาคม 2550): 13.

³⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

จากการประชุมดังกล่าว ได้มีการลงนามในความร่วมมือเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การลักลอบค้าขายสินค้าผิดกฎหมาย การลักลอบขุดค้นทรัพย์ากรธรรมชาติ การค้ามนุษย์และค้าเด็กข้ามชาติ การค้าแรงงานผิดกฎหมาย และการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศจะดำเนินการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระดับจังหวัดอุบลราชธานีกับแขวงสาละวันแห่งประเทศลาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ตรวจสอบกรณีบุคคลสองสัญชาติที่อยู่ตามแนวชายแดนทั้งสองประเทศ เป็นการป้องปรามการลักลอบค้ามนุษย์และแรงงานผิดกฎหมาย ทางด้านฝ่ายลาว โดยรองกงสุลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ณ จังหวัดขอนแก่น ได้ระบุถึงการดำเนินการของฝ่ายลาวที่ได้จัดทำโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ส่งไปตามบ้านเรือน เพื่อให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจถึงความโหดร้ายของขบวนการค้ามนุษย์และแรงงานเถื่อน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีประชาชนชาวลาวพากันเดินทางลักลอบเข้ามายังประเทศไทยอยู่ เนื่องจากพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับลาวมีความยาวทำให้ดูแลได้อย่างไม่ทั่วถึง³⁴¹

นอกจากความเคลื่อนไหวในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยแล้ว ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาในเรื่องเดียวกันและมีความเกี่ยวพันมาถึงประเทศไทยนั้น ก็มีความเคลื่อนไหวในการต่อต้านการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน คือ ประเทศกัมพูชาได้จัดตั้งคณะทำงานพิเศษแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2550 เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน โดยคณะทำงานดังกล่าวนี้ มีหน้าที่ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ร่วมกับรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาการหลอกลวงทั้งผู้ชายและผู้หญิง รวมทั้งเด็กและเยาวชนชาวกัมพูชาไปขายแรงงาน ไปเป็นขอทาน ไปค้าบริการทางเพศ และการแสวงประโยชน์ในด้านอื่นๆ ซึ่งทางประเทศกัมพูชาระบุว่าไม่อาจเป็นเรื่องที่สามารถรับได้³⁴² จากความคิดเห็นของผู้วิจัยแล้ว เห็นว่าการที่ประเทศกัมพูชาได้มีความเคลื่อนไหวในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นี้ นอกจากจะส่งผลดีโดยตรงกับสังคม และประชาชนชาวกัมพูชาเองแล้ว ยังนับได้ว่ามีผลดีกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยด้วย เนื่องมาจากว่าประชาชนชาวกัมพูชาส่วนหนึ่งถูกล่อลวงให้เข้ามาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทย ทั้งด้านการแสวงประโยชน์ทางแรงงาน การเป็นขอทาน รวมทั้งการแสวงประโยชน์ทางเพศ ทั้งนี้ ถ้าลำพังแต่ประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่มีความกระตือรือร้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ประเทศเพื่อนบ้านรอบด้านที่มีพรมแดนติดกันกลับเพิกเฉย มิได้มีการดำเนินการใดๆ ในการแก้ปัญหานี้แต่อย่างใด ความพยายามของไทยก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ดังที่เป็นที่ทราบกันดีว่า การแก้ไข

³⁴¹ “ไทย – ลาวขึ้นมือนจับมือจัดการพวกค้ามนุษย์ – ยาเสพติด,” ผู้จัดการรายวัน (4 กันยายน 2550): 10.

³⁴² “เขมรตั้งคณะทำงานสู้ค้ามนุษย์,” มติชน (7 เมษายน 2550): 32.

ปัญหาการข้ามชายฝั่งข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็ในประเภทใดก็ตามทั้งการแสวงประโยชน์ทางเพศหรือ การแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน จะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง การแก้ไขปัญหาก็จะประสบความสำเร็จ การที่ประเทศกัมพูชาได้จัดตั้ง คณะทำงานขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการข้ามชายฝั่งภายในประเทศของตนนี้ นับได้ว่าเป็นการ แก้ปัญหาแบบ “ตัดไฟเสียแต่ต้นลม” ก่อนที่ปัญหาจะถูกกลามเข้ามาถึงประเทศไทยต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของไทยกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการข้ามชายฝั่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทาง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจกับ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือ แก่กลุ่มเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ ซึ่งทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้ดำเนินการ ในการช่วยสร้างความตระหนักเรื่องการค้ามนุษย์ การดำเนินการส่งกลับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศภูมิลำเนา รวมทั้งการฟื้นฟูดูแลผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งทาง องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ได้มีการดำเนินการใน 2 ประการ ได้แก่ การให้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ และการให้ความคุ้มครองเหยื่อ ส่วนความ ร่วมมือกับรัฐบาลไทย ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้พยายามสร้าง เครือข่ายการทำงานกับทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รวมทั้งหน่วยงาน ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการ ต่างประเทศ³⁴³

ในปี พ.ศ. 2550 นี้ นอกจากการดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็น ว่าหน่วยงานภาครัฐของไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญและความร้ายแรงของปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีอีกเหตุการณ์หนึ่งที่เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย โดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีความตระหนัก ถึงความสำคัญของการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง คือ การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี และ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และความมั่นคงของมนุษย์ ได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์³⁴⁴ และจากการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จเรียบร้อยในวันที่ 2 และ 3 โดยที่ประชุมเห็นชอบผ่านร่าง

³⁴³ “ช่วยเหลือค้ามนุษย์กว่า 2,300 คน,” ข่าวสด (7 สิงหาคม 2550): 14.

³⁴⁴ คู่กับครุฑยูล, “ปราบปรามการค้ามนุษย์,” เดลินิวส์ (2 สิงหาคม 2550): 25.

พระราชบัญญัติฯ ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายหลังจากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว 120 วัน³⁴⁵ ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดการกระทำในลักษณะต่างๆ เพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เพียงหญิงและเด็ก รวมถึงการนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปนอกราชอาณาจักร การบังคับแรงงาน หรือขอทาน การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น จะมีความผิดฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ฐานความผิดฐานค้ามนุษย์นั้นจะครอบคลุมอย่างกว้างขวางในการเป็นธุระจัดหา ซื่อขาย จำหน่าย นำพา หรือจัดส่ง หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ รวมถึงการ “ตกเขียว” ที่ให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้มีความยินยอมแก่ผู้แสวงหาประโยชน์ และรวมถึงผู้ที่สนับสนุน ผู้อุปการะ โดยให้ทรัพย์สินผู้ช่วยเหลือด้วยประการใดๆ เพื่อให้ผู้กระทำผิดพ้นจากการถูกจับกุม และการเรียกหรือยอมรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้ถูกลงโทษ สำหรับการกำหนดโทษนั้นค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะข้าราชการ นักการเมือง รัฐมนตรี จะมีโทษหนักขึ้นสองถึงสามเท่าจากโทษปกติ รวมทั้งยังจะเชื่อมโยงเข้ากับกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินอีกด้วย³⁴⁶

และเป็นที่น่าพอใจว่า ในปี พ.ศ. 2550 นี้ ก็เป็นอีกปีหนึ่งที่ทางสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานประจำปีว่าด้วยการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2549 (2006 Trafficking in Persons Report: TIP Report) โดยรายงานฉบับดังกล่าวยังคงแบ่งประเทศต่างๆ ทั่วโลกกว่า 150 ประเทศออกเป็น 3 ระดับ (tier) ตามหลักเกณฑ์เดิม คือ พิจารณาถึงการปฏิบัติของแต่ละประเทศในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยสหรัฐอเมริกาหรือไม่ โดยการเผยแพร่รายงานดังกล่าวนี้ จะได้รับการเผยแพร่ออกมาเป็นประจำทุกปีเป็นปกติ สำหรับในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยนั้น ตามรายงานได้ระบุว่า ประเทศไทยมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง (source) ทางผ่าน (transit) และเป็นจุดหมายปลายทาง (destination) ในกระบวนการค้ามนุษย์ ทั้งในเรื่องของการเอาเปรียบทางเพศและการบังคับใช้แรงงานของทั้งชายหญิง และเด็ก โดยได้ระบุว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ได้แสดงถึงพัฒนาการในการลงโทษผู้ค้ามนุษย์ และให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อ³⁴⁷

ในส่วนนโยบายภาครัฐสำหรับดำเนินการแก้ไขปัญหามันต่างดาวหลบหนีเข้าเมือง สำหรับใช้ในการดำเนินการในปี พ.ศ. 2550 นั้น ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม

³⁴⁵ “กม.ค้ามนุษย์ผ่านสภาอุทธรณ์,” *โลกวันนี้* (29 พฤศจิกายน 2550): 6.

³⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

³⁴⁷ “หญิงไทยเหยื่อ ‘เช็ทซ์ทัวร์’ แม่น้ำโขงเส้นทางลำเลียงมนุษย์,” *ไทยโพสต์* (9 ตุลาคม 2550): 6.

พ.ศ. 2549 เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกรดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ต่อเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 โดยการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2549 รวมจำนวนทั้งสิ้น 668,576 คน สามารถทำงานในประเทศไทยต่อไปได้อีก 1 ปี โดยใบอนุญาตทำงานนั้นจะหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรียังได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปรามจับกุมการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มใหม่ รวมไปถึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่มาแต่เดิม แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน โดยให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคม ทั้งทางด้านสาธารณสุข ด้านอาชญากรรม ด้านความสงบเรียบร้อยในสังคม และความมั่นคงของประเทศ³⁴⁸

ในปี พ.ศ. 2550 ยังได้มีการดำเนินการที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ หรืออาจจะตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากสถานะที่ผิดกฎหมายของพวกเขาเหล่านั้นนั่นเอง ดังเช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ในรูปแบบการประชุมหารือกันในเรื่องของความร่วมมือในการจ้างแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งยังมีการหารือเกี่ยวกับแนวทางการจัดการปัญหาแรงงานนอกระบบตามแนวพรมแดน เพื่อป้องกันขบวนการค้ามนุษย์ที่จะฉวยโอกาสหาประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้จัดการประชุมหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย – ลาว ครั้งที่ 4 และได้มีการหารือแนวทางปฏิบัติระหว่างผู้แทนฝ่ายไทยกับผู้แทนฝ่ายลาว ในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการประเมินผลและการกำหนดแผนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวลาว การจัดระบบแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานกรณีหนังสือเดินทางชั่วคราวหมดอายุ การติดตามผลการนำเข้าและส่งออกแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ถูกต้องกฎหมาย และการจัดระบบการจ้างแรงงานบริเวณชายแดนและตามฤดูกาลบริเวณชายแดน รวมทั้งการที่ทั้งสองประเทศจะร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจจาก

³⁴⁸ "ไทย – ลาวถกแนวทางแก้แรงงานต่างด้าว หวั่นตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์," ผู้จัดการรายวัน (31 มกราคม

การประชุมร่วมระหว่างไทย - ลาวครั้งที่ 4 เพื่อให้ นำผลสรุปและข้อกำหนดที่ได้จากการประชุมหารือและมีความเห็นพ้องร่วมกันแล้วนั้นไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

ทั้งนี้ จากการที่ทั้งสองประเทศได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 แล้วนั้น รวมทั้งการที่ทั้งสองประเทศได้ผลัดเปลี่ยนการเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมหารือ โดยการประชุมดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวน และประเมินผลการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวที่ผ่านมา และยังกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดแผนการพิสูจน์สัญชาติในระยะต่อไป ควบคู่ไปกับการนำเข้าและส่งออกแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การจัดระบบแรงงานสัญชาติลาวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ การขออนุญาตทำงานกรณีหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือ Temporary Passport หมาอายุ และการจัดระบบการจ้างงานแรงงานตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับลาว³⁴⁹

นอกจากนี้ ทางประเทศลาวได้ส่งเจ้าหน้าที่มาพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2548 ถึงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยการดำเนินการในครั้งนั้น มีแรงงานต่างด้าวชาวลาวได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 43,657 คน และทางฝ่ายไทยได้จัดตั้งศูนย์ดำเนินการตรวจลงตรา และใบอนุญาตทำงานในรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ หรือ One Stop Service เพื่อดำเนินการตรวจลงตราวีซ่าและพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว โดยมีแรงงานชาวลาวมาขอวีซ่าและใบอนุญาตทำงานจำนวน 28,316 คน และยังมีผู้ที่ไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติอีกจำนวน 51,336 คน โดยทางการไทยได้ผ่อนผันให้อยู่และทำงานต่อได้อีก 1 ปี เพื่อให้ฝ่ายทางการลาวเข้าไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติต่อไป

สำหรับปฏิริยาจากทางฝ่ายลาวนั้น ทางฝ่ายลาวได้แสดงความพึงพอใจและมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดจ้างแรงงานชาวลาวของฝ่ายไทยนั้นถือว่าเป็นตัวอย่างที่ดี โดยที่ฝ่ายประเทศลาวมีความพึงพอใจที่มีการจัดระบบจ้างแรงงานที่มีกฎหมายรองรับ แม้ว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบข้ามพรมแดนผิดกฎหมายของไทยนั้นปัจจุบันยังคงมีอยู่มาก ซึ่งทางการลาวเองก็มิได้นิ่งนอนใจ และพยายามแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการสกัดกั้นแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มนี้อย่างต่อเนื่อง และยังมีความหวังเกรงว่าการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานชาวลาวในลักษณะดังกล่าวนี้จะนำไปสู่กระบวนการการค้าแรงงานเถื่อน หรือกระบวนการค้ามนุษย์³⁵⁰ และ

³⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁵⁰ "ไทย - ลาวถกแนวทางแก้แรงงานต่างด้าว หวั่นตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์," ผู้จัดการรายวัน (31 มกราคม

ทางการลาวยังแสดงความเชื่อมั่นว่า ภายหลังจากการประชุมหารือแนวทางความร่วมมือจัดการระบบจ้างแรงงานระหว่างลาวกับไทยในครั้งนี้แล้วเสร็จ จะทำให้การกำหนดทิศทางการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น นอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีหน้าที่หลักโดยตรงต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว รวมทั้งการที่เป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาการค้ามนุษย์นั้น มิได้จำกัดแต่เพียงเฉพาะการค้าประเวณี หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศเท่านั้น แต่การแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือการบังคับใช้แรงงานก็นับว่าเป็นอีกแขนงหนึ่งของการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน เมื่อการค้ามนุษย์มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานแล้วเช่นนี้ ก็ต้องนับว่าทางด้านของกระทรวงแรงงานก็ต้องมีหน้าที่ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงาน ดังเช่นนโยบาย 3 ประการที่กระทรวงแรงงานได้กำหนดไว้ ได้แก่³⁵¹

1. การส่งเสริมความรู้และการคุ้มครองแรงงานที่จะเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ เพื่อให้ไม่ให้เกิดเป็นเครื่องมือหรือถูกหลอกลวงจากบริษัทจัดหางานหรือนายจ้าง
2. ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและเปลี่ยนแปลงปัญหาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อแรงงานไทย
3. ให้ความคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์แก่แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังได้ตระหนักว่าแรงงานอพยพทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ มักเป็นเหยื่อขบวนการบังคับใช้แรงงานอย่างทารุณหรือการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เพราะการบังคับใช้แรงงานนั้นส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งนี้ ทางสถานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อต้านการค้ามนุษย์ ที่จะกลายมาเป็นเครื่องมือคุ้มครองเหยื่อทั้งที่เป็นเด็ก ผู้หญิง รวมไปถึงผู้ชาย และมีมาตรการลงโทษทั้งผู้ค้าและนายจ้างการค้ามนุษย์ที่บังคับใช้แรงงานและแสวงประโยชน์จากการค้ามนุษย์³⁵²

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ในเรื่องการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ประจำปี พ.ศ. 2551 ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้น ได้อนุญาตให้แรงงานต่างด้าว

³⁵¹ “กำหนด 3 นโยบายแก้ปัญหาการค้ามนุษย์กับเหยื่อแรงงาน,” แนวหน้า (10 ธันวาคม 2550): 18.

³⁵² เรื่องเดียวกัน.

หลบหนีเข้าเมืองทั้งสามสัญชาติ ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุลงในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และสามารถทำงานในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดลงไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 รวมทั้งอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เคยรายงานตัวกับทางการและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีและสิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เช่นกัน³⁵³ และเพื่อมิให้การดำเนินการเกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคง จึงได้มอบหมายให้กองบัญชาการทหารสูงสุดและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มใหม่ลักลอบเข้ามา รวมไปถึงการดำเนินคดีกับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย³⁵⁴

3.6.7 บทบาทของภาครัฐไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2551

3.6.7.1. มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551

กระทรวงแรงงานได้เสนอรายงานผลการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงานครั้งที่ 20 และการประชุมที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมดังกล่าวนั้นจัดขึ้นระหว่างวันที่ 6 – 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ที่กรุงเทพฯ ให้ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว คือ ได้มีการหารือเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีงานทำที่มีคุณค่า แก่กลุ่มแรงงานที่ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบ ที่นำไปสู่การกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก การจัดทำแผนงานหรือโครงการ รวมทั้งกิจกรรมที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รวมทั้งความปลอดภัยในการทำงาน และสุขอนามัยในการทำงาน และยังเห็นชอบการจัดตั้งคณะทำงาน ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights

³⁵³ “ชิงแก่” ต่ออายุแรงงานต่างด้าว 2 ปี,” *เดลินิวส์* (20 ธันวาคม 2550): 7.

³⁵⁴ “กรม. ยึดเวลาต่างด้าว 2 ปี สั่งทหารเข้มสกัดรายใหม่,” *คมชัดลึก* (19 ธันวาคม 2550): 7.

of Migrant Workers เพื่อติดตามการดำเนินการตามปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานต่างด้าว³⁵⁵

นอกจากนี้ ทางคณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ เกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้แล้วเสร็จ พร้อมทั้งจะดำเนินการต่างๆ ต่อไปได้ และในเรื่องของการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชารอบใหม่สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย สำหรับผู้ที่ไม่ได้ใบอนุญาตทำงานโดยไม่รวมบุตรและผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานต่างด้าว ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และต้องมีการประสานการดำเนินการกับรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย³⁵⁶

นอกจากมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแล้ว ในปี พ.ศ. 2551 ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย ดังมีรายละเอียด คือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอข้อมูลของทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แก่คณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติรับทราบในเรื่องผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 2 ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 11 – 15 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน ซึ่งการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 นั้น ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2553) โดยมีกิจกรรมรวม 7 ประการ ได้แก่ การฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพ แผนปฏิบัติการระดับชาติ ความร่วมมือทวิภาคี

³⁵⁵ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน ครั้งที่ 20 และการประชุมที่เกี่ยวข้อง

[ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216317&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

³⁵⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และการเปิดจดทะเบียน

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชารอบใหม่ [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=217535&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

และพหุภาคี กรอบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินการคัดแยกเหยื่อและการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ มาตรการป้องกัน และความร่วมมือในภาคการท่องเที่ยว และยังมีผลการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 2 ซึ่งที่ประชุมได้ขอให้หัวหน้าคณะของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมประชุม ได้กล่าวถ้อยแถลงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายใต้หัวข้อ “Strengthen Cooperation and Promote the COMMIT Process” โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้กล่าวถึงการตระหนักในปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นปัญหาสำคัญและต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน เนื่องจากเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง รวมทั้งยังได้แถลงถึงการดำเนินการของไทยในเรื่องการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ และยังได้เน้นย้ำถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งยังได้มีการลงนามใน COMMIT Joint Declaration ของประเทศสมาชิกทั้งหกประเทศอีกด้วย³⁵⁷

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอขอมติเห็นชอบจากทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ได้ให้ความเห็นชอบในเรื่องการกำหนดให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปีเป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อรณรงค์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนเกิดการตระหนักว่าเป็นปัญหา และจะได้เกิดการเฝ้าระวังสมาชิกในครอบครัวและบุตรหลานให้รู้เท่าทัน และสามารถนำพาตัวเองรอดพ้นจากการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้³⁵⁸ และทางคณะรัฐมนตรียังได้มีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่...) พ.ศ...ซึ่งมีใจความสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้คดีความผิดอาญาบางประเภทเป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมขึ้นมา จากที่ได้เคยกำหนดไว้ในบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมาย

³⁵⁷ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT

ครั้งที่ 2 [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=215227&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

³⁵⁸ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เสนอให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ [ออนไลน์], 2551.

แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216792&key_word=การค้า

[มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216792&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551) [2552, กันยายน 9]

ว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีถึง 11 คดี รวมทั้งคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย³⁵⁹

และทางคณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอเรื่องขึ้นมา เกี่ยวกับร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยที่บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีเนื้อหาที่สำคัญๆ ครอบคลุมการดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในหลายๆ ด้านด้วยกัน เช่น ด้านการป้องกัน ด้านการปกป้องคุ้มครองเหยื่อ ด้านการปราบปรามและการดำเนินคดี ด้านการส่งกลับประเทศและการให้ความช่วยเหลือในการกลับคืนสู่สังคม และด้านการปฏิบัติงานร่วมกัน และทางคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว ในนามของรัฐบาลไทย³⁶⁰

3.6.7.2 การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2551

แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยตรง แต่ถึงกระนั้น ทางกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. ก็ยังได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการค้ามนุษย์ และจากการศึกษาและวิเคราะห์นั้นเอง ทำให้ทาง ปดส. ทราบถึงสาเหตุที่เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ประการหนึ่ง คือ เกิดมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่งผลให้แรงงานจากประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเดินทางอพยพโยกย้ายไปสู่ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า รวมไปถึงการที่นายจ้างในประเทศไทยนิยมจ้างแรงงานต่างด้าว นั้น เนื่องจากค่าจ้างแรงงานอยู่ในอัตราต่ำกว่าค่าจ้าง

³⁵⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่...) พ.ศ.... [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา : [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216916&key_word=การค้า](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216916&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551)

[มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216916&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551) [2552, กันยายน 9]

³⁶⁰ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก [ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=218505&key_word=การค้า](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=218505&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551)
[มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=218505&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551) [2552, กันยายน 9]

แรงงานชาวไทย โดยรูปแบบการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ การแสวงประโยชน์ทางเพศจากแรงงานเด็กผู้หญิง เช่น การบังคับค้าประเวณี เป็นต้น และการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น การบังคับให้ใช้แรงงานเยี่ยงทาส รวมไปถึงการตัดอวัยวะก่อนนำไปเร่ร่อนขอทาน³⁶¹

จากการศึกษาของ ปดส. ดังกล่าว พบว่าแรงงานต่างด้าวชาวพม่ามีปัจจัยผลักดันที่ส่งผลให้พวกเขาต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากการไม่มีงานทำในภูมิลำเนาที่ตนอาศัยอยู่ ครอบครัวมีฐานะยากจน หรืออาจเกิดจากการประสบกับเหตุการณ์เลวร้ายในพม่า เช่น การถูกเกณฑ์แรงงาน ขาดการศึกษา รวมไปถึงค่านิยมเลียนแบบเพื่อนบ้านหรือคนรู้จักที่เคยเข้ามาทำงานในประเทศไทย หรือบางรายอาจจะหลีกเลี่ยงความรุนแรงในครอบครัวหรือประสบกับสภาวะครอบครัวแตกแยก ส่วนแรงงานต่างด้าวชาวลาวนั้น นายหน้าจะเข้าไปล่อลวงผู้หญิงหรือเด็กมาจากภูมิลำเนา ก่อนเดินทางข้ามมาฝั่งไทยได้ภายในระยะเวลาสั้นๆ อันเนื่องมาจากพรมแดนที่ติดต่อกันระหว่างไทยกับลาว โดยจะถูกล่อลวงให้เข้าใจไปว่าเข้ามาทำงาน แต่เมื่อมาถึงกลับถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ หรืออาจจะถูกขายให้นายหน้ารายอื่นต่อไปอีกหลายทอด

ทั้งนี้ การค้ำมนุษย์รูปแบบที่เลวร้ายที่สุด คือ การใช้แรงงานเด็ก โดยแรงงานเด็กเหล่านั้นในบางครั้งอาจเดินทางมาด้วยตนเอง หรืออาจจะได้รับการชักชวนมาจากนายหน้าที่เป็นคนในชุมชนหรือในหมู่บ้านเดียวกันนั้นพามา ซึ่งทำให้เด็กและครอบครัวของเด็กเกิดความไว้วางใจ นอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงเทศกาลต่างๆ เช่น ปีใหม่ หรือสงกรานต์ การค้ำมนุษย์จะมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น เพราะคนที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้กลับไปเยี่ยมครอบครัวที่ภูมิลำเนาของตนแล้วได้ชักชวนเด็กให้เข้ามาทำงานด้วย³⁶² เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยแล้ว เด็กที่เดินทางมาเองจะไปหางานตามเมืองใหญ่ต่างๆ ซึ่งงานที่ต้องทำนั้นจะเป็นงานประเภทประมง แหล่งท่องเที่ยวชายทะเล และงานก่อสร้าง ส่วนเด็กที่เดินทางมากับนายหน้าจะเป็นกลุ่มที่ต้องทำงานในสภาพเลวร้ายมากกว่าเด็กที่เดินทางมาด้วยตนเอง นอกจากนี้ งานวิจัยโดย ปดส. ดังกล่าวยังพบว่า อ.แม่สอด จ.ตาก เป็นจุดรับเด็กและกระจายเด็กออกไปทั่วประเทศไทย ส่วน จ.หนองคายนั้น จะมีนายหน้าที่คอยรับและส่งแรงงานเด็กต่างด้าวเหล่านั้นไปยังที่อื่น โดยที่แรงงานเด็กเหล่านั้นเมื่อเข้าสู่ชีวิตการทำงานแล้วจะถูกบังคับให้ทำงานหลายๆ ชั่วโมงโดยได้รับค่าจ้างต่ำหรืออาจจะถูกโกงค่าจ้าง³⁶³ นอกจากนี้ ยังมีเส้นทางระหว่างไทยกับกัมพูชา ที่นายหน้าได้ล่อลวงเด็กมาจากกัมพูชาเข้ามาทำงานโดยไม่ใช้การบังคับขู่เข็ญแต่อย่างใด แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีเด็กบางรายที่สมัครใจเข้ามาเอง

³⁶¹ “ขบวนการค้ำมนุษย์ในเมืองไทย,” ผู้จัดการรายวัน (2 มกราคม 2551): 14.

³⁶² เรื่องเดียวกัน.

³⁶³ เรื่องเดียวกัน.

แต่ถูกบังคับให้ทำงานในภายหลังเช่นกัน และทางด้านสาธารณสุขนั้นก็พบว่าแรงงานต่างด้าวบางส่วนเป็นพาหะนำเชื้อโรคต่างๆ เข้ามาระบาดในประเทศไทยอีกด้วย

ทั้งนี้ ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นเกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น³⁶⁴

1. ปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ยังไม่เข้าใจแนวทางที่ชัดเจน และไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผู้ใดเป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐบางรายเข้าไปมีผลประโยชน์ร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์เสียเอง
3. ปัญหาทางด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งยังไม่มีมติความชัดเจน และกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นยังไม่รุนแรงเด็ดขาดเท่าที่ควรจะเป็น
4. ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มีข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศต้นทางที่ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
5. ปัญหาที่เกิดจากการประสานงานกับประเทศต้นทางในการรับตัวแรงงานเด็กต่างด้าวกลับไปให้ล่าช้า ส่งผลให้ประเทศไทยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้ในการดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ระหว่างรอการส่งกลับจำนวนหลายล้านบาทต่อปี
6. ปัญหาที่เกิดจากผู้เสียหายเอง คือ เหยื่อบางรายไม่ให้ความร่วมมือกับทางเจ้าหน้าที่ในการให้ข้อมูล เนื่องจากมีความหวาดกลัวและสื่อสารกันไม่เข้าใจ และยังพบว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จนเดินทางกลับประเทศไปแล้ว เหยื่อเหล่านั้นมักจะเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์อีกครั้ง เนื่องมาจากวิชาชีพที่เจ้าหน้าที่ของไทยได้ฝึกอบรมให้กับผู้เสียหายเหล่านั้นไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้จริงในประเทศของเขา

อย่างไรก็ตาม ปี พ.ศ. 2551 นี้ นับว่าเป็นปีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีผลบังคับใช้จริงหลังจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้ว 120 วัน คือ ในวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ นอกจากการกำหนดความผิดที่นอกเหนือจากการค้าหญิงและเด็กแล้ว ยังกำหนดให้ครอบคลุมการกระทำที่เป็นการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งหมายความว่าครอบคลุมถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายด้วย และยังครอบคลุมไปถึงการกระทำด้วยวิธีการที่มีความ

³⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

หลากหลายมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การบังคับใช้แรงงาน บริการ หรือขอตาน การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงประโยชน์โดยมิชอบด้วยประการอื่นที่มีการดำเนินการในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายให้เหมาะสม และประการสำคัญคือ การกำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้รุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากเป็นการกระทำในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมหรือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐทำความผิดเสียเอง จะมีการเพิ่มโทษให้รุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก³⁶⁵

นอกจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการที่โดดเด่นที่สุดในปีนี้แล้ว ในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลไทยยังได้ดำเนินการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือระดับทวิภาคีกับเวียดนามในการจัดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทย กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงสาธารณะของประเทศเวียดนามได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าว โดยมีนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น และนายเวียน เติน สุง นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศเวียดนามเป็นสักขีพยาน³⁶⁶ โดยบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีเนื้อหาที่ครอบคลุมทั้งมาตรการในการป้องกันการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมไปถึงมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ การคุ้มครองสตรีและเด็กที่เป็นผู้เสียหายให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเหยื่อ ไม่ใช่ผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องได้รับความช่วยเหลือและเยียวยา ส่วนเรื่องความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น จะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้มีความคล่องตัวและมีการประสานความร่วมมือด้านกระบวนการของศาลที่สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของแต่ละประเทศ³⁶⁷ ทั้งนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่มีหน้าที่ในการปราบปรามช่วยเหลือเหยื่อ และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น ได้ระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเวียดนาม ที่มีรูปแบบการลักลอบเข้าประเทศไทยผ่านแนวชายแดนไทย – กัมพูชา โดยการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามนี้ จะก่อให้เกิดความร่วมมือและแก้ไขปัญหได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อที่จะปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจะได้ประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างครบวงจรและเกิดความชัดเจนมากขึ้นใน

³⁶⁵ “กม.ป้องกันค้ามนุษย์” ประกาศใช้แล้ว ห้ามแพร่ภาพ – เสียง – ชื่อเหยื่อ – โทษคุก,” มติชน (8 กุมภาพันธ์ 2551):

16.

³⁶⁶ “หมัก” หนีบ ‘ป็อก’ ไปเยือนเวียดนาม,” ข่าวสด (25 มีนาคม 2551): 10.

³⁶⁷ “ไทย – เวียดนามต้านค้ามนุษย์,” โลกวันนี้ (25 มีนาคม 2551): 6.

การทำงานร่วมกัน เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายในบางครั้งอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกัน ดังนั้น การจัดทำบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น³⁶⁸

และแม้ว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีได้ศึกษาครอบคลุมไปถึงความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับเวียดนามในการจัดการค้ามนุษย์ก็ตาม แต่ถึงกระนั้น ก็นับว่าเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่งในปี พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับเวียดนามนั้นจะไม่รุนแรงเท่ากับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับพม่า ลาว และกัมพูชาก็ตาม

นอกจากนี้ การปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ใน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้มีการประชุมกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศพร้อมด้วยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB โดยมีนายกรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือ GMS ได้ร่วมประชุมกันที่นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่ง พลังงานและโทรคมนาคมระหว่าง 6 ประเทศสมาชิกให้มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยการรวมกลุ่มกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นนี้จะเป็นการส่งเสริมการค้าและการพัฒนา และยังเป็น การเพิ่มความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความพยายามในการรวมกลุ่มกันให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีของทั้ง 6 ประเทศยังได้แถลงการณ์ร่วมหลังจากเสร็จสิ้นการประชุมว่า จะมีการดำเนินการในเรื่องความเสี่ยงด้านสุขภาพ การค้ามนุษย์ และยาเสพติด และภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมที่กำลังเพิ่มมากขึ้นร่วมกันอีกด้วย³⁶⁹

และในปีเดียวกันนี้เอง ที่เกิดเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่น่าสลดใจอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ เหตุการณ์ที่ชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองเสียชีวิตพร้อมกันเป็นจำนวน 54 ศพที่ จ.ระนอง เนื่องจากขาดอากาศหายใจ และต้องอยู่อย่างแออัดในรถคอนเทนเนอร์ขณะกำลังขนส่ง โดยเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้ส่งผลเสียให้กับภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากสำนักข่าวต่างประเทศได้รายงานข่าวว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยมีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานในประเทศอยู่ในขณะนี้ (พ.ศ. 2551) เป็นจำนวนกว่าล้านคน³⁷⁰ ทั้งนี้ จากข้อมูลที่ได้จากรายงานของนักวิชาการ

³⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁶⁹ "ประชุมประเทศลุ่มน้ำโขง เชื่อมต่อเครือข่ายคมนาคม," *เดลินิวส์* (1 เมษายน 2551): 13.

³⁷⁰ บทบรรณาธิการ, "การแก้ปัญหาขบวนการค้ามนุษย์," *แนวหน้า* (12 เมษายน 2551): 3.

ด้านแรงงานเมื่อปี พ.ศ.2549 ระบุว่าในขณะนั้นมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยถึง 2.5 ล้านคน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายจำนวน 35% หรือประมาณ 875,000 คน ส่วนอีกจำนวน 65% หรือประมาณ 1.625 ล้านคนเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย³⁷¹ โดยสาเหตุที่นั่นเกิดจากความต้องการแรงงานของประเทศไทย อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยนั้นก็มิได้มีการเจริญเติบโตที่รวดเร็วแต่อย่างใดเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพทางเศรษฐกิจของไทย

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีประชากรจำนวนถึง 64 ล้านคน (พ.ศ. 2551) แต่จำนวนแรงงานที่สามารถทำงานได้นั้นมีเพียง 36 ล้านคนเท่านั้น โดยมีการประเมินว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนถึง 3 ล้านคน โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม การประมง และโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ต้องใช้ฝีมือ³⁷² ความต้องการแรงงานจำนวนมาก เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนั้นไม่มีความเข้มงวดที่เพียงพอ และปรากฏว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ เช่น ในเรื่องของกฎระเบียบบางประการที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่นในกรณีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างในอัตราที่สูง จนนายจ้างพยายามหลีกเลี่ยงไม่นำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนกับทางราชการ³⁷³

ทั้งนี้ การเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองจำนวน 54 ศพดังกล่าว นั้น ได้ทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทย และได้สะท้อนถึงการปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ที่อาจเชื่อได้ว่ามีการจำแนกแบ่งชั้น ที่อาจจะกลายเป็นประเด็นใหญ่ขึ้นมาได้ในอนาคต เช่นเดียวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ไทยถูกกล่าวหาและขึ้นบัญชีไว้โดยองค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) เนื่องจากการปฏิบัติต่อคนในสังคมของไทยเรานั้นยังคงเป็นไปโดยไม่เท่าเทียมกัน³⁷⁴ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากอคติทางเชื้อชาติที่เชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ โดยกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่หลบหนีเข้าประเทศไทยมานั้น อาจจะเพียงต้องการหลบหนีภัยจากแรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศ ในขณะเดียวกันก็มีขบวนการค้ามนุษย์ที่เป็นขบวนการขนาดใหญ่ และมีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง รวมไปถึงนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่อำนวยความสะดวก

³⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

³⁷² เรื่องเดียวกัน.

³⁷³ เรื่องเดียวกัน.

³⁷⁴ "ดีออกเตอร์ทอง," "พม่า 50 กว่าศพ อย่าคิดเป็นเรื่องเล็ก," *โลกวันนี้* (11 เมษายน 2551): 4.

สะดวกแก่ขบวนการค้ามนุษย์ให้ดำเนินการไปได้โดยสะดวก³⁷⁵ นอกจากนี้ ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียชีวิตนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการชันสูตรวิญญัตินั้นมีความชัดเจนรอบคอบเพียงใด หรืออาจจะยังคงมีอคติทางเชื้อชาติ ดังนั้นแล้วภาพลักษณ์ของประเทศไทยก็จะยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้

ในเรื่องเดียวกันนี้ ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้น (นางอุไรวรรณ เทียนทอง) ได้มีการปรึกษาหารือกับทางการพม่าในเรื่องการรับศพกลับประเทศต้นทางพร้อมกับหารือในเรื่องการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากปัญหาการขนแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศถือเป็นผลจากช่องโหว่ของกฎหมายในการตรวจสอบบรรทุกและปัญหาเรื่องการควบคุมระหว่างชายแดน และนอกจากนี้ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานยังได้เป็นประธานในการประชุมคณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อเร่งการดำเนินการจัดทำกฎหมายลูกเพื่อรองรับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 (ฉบับแก้ไข) และดำเนินการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองดูแลแรงงานต่างด้าว เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) ต่อไป³⁷⁶

ภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่ถูกมองว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากอคติทางด้านเชื้อชาติที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น ได้รับการเน้นย้ำอีกครั้งโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ระบุถึงงานวิจัยที่ผ่านมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการแสวงประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่มากขึ้นทะเบียนและไม่ได้มาขึ้นทะเบียนกับทางราชการจำนวนมากถูกกดขี่ข่มเหง นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติจำนวน 75% ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบนเรือประมง ไม่มีเอกสารราชการอยู่กับตัว เนื่องจากถูกนายจ้างยึดไว้ ทั้งยังมีสิ่งบ่งชี้หลายอย่างที่น่าจะมีการใช้แรงงานบังคับ และแรงงานเด็กที่เป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอีกด้วย³⁷⁷

และจากเหตุการณ์ที่แรงงานต่างด้าวชาวพม่าเสียชีวิตเป็นจำนวนถึง 54 ศพดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้เราทราบถึงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในอีกด้านหนึ่ง ที่นอกเหนือไปจากการยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในด้านต่างๆ แล้ว ยังได้เห็นถึงบทบาทในการทำงานวิจัยในปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมีงานวิจัยชิ้นหนึ่งที่จัดทำโดยเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพ

³⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁷⁶ “ผบ.สส.ปูดเจ้าหน้าที่รัฐเอี่ยวขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ,” กรุงเทพธุรกิจ (12 เมษายน 2551): 9.

³⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

ชีวิตแรงงาน (Labour Rights Promotion Network: LPN) เรื่อง “กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์ในแรงงานข้ามชาติ” ที่มีรายละเอียดประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ ทั้งในเรื่องรูปแบบการแสวงประโยชน์ทางด้านแรงงาน รวมทั้งนายหน้าในขบวนการค้ามนุษย์ที่อยู่หลากหลายรูปแบบดังต่อไปนี้³⁷⁸

1. มีรูปแบบการค้ามนุษย์จำนวนมาก ทั้งในรูปแบบของการจัดหา นำพา การเอารัดเอาเปรียบ การแสวงประโยชน์จากแรงงาน และการจำกัดอิสรภาพ รวมทั้งการบังคับในรูปแบบอื่นๆ
2. ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคงเพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากการที่มีสถานประกอบการขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น โดยความต้องการจ้างแรงงานของสถานประกอบการเหล่านั้นคือความต้องการแรงงานราคาถูก เพื่อที่จะทำกำไรได้สูงสุด จึงมีการจ้างแรงงานผิดกฎหมายจำนวนมาก ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นถูกละเมิดสิทธิต่างๆ
3. มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง ซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่เลวร้าย ทั้งนี้ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าแรงงานเด็กต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ต้องลงเรือไปทำงานประมงที่ประเทศอินโดนีเซีย โดยสาเหตุที่เด็กเหล่านี้ต้องลงไปทำงานในเรือประมง เนื่องจากไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายจึงจำเป็นต้องทำงานเป็นลูกเรือประมงที่เสี่ยงอันตราย
4. ทางด้านแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ใหญ่ ก็ถูกเอารัดเอาเปรียบเช่นเดียวกัน โดยแรงงานต่างด้าวบางรายอาจไม่ได้รับค่าแรงตลอดทั้งปีเนื่องจากเงินจำนวนนั้นจะถูกหักไปเป็นค่านายหน้า และแรงงานต่างด้าวบางส่วนยังถูกขายต่อไปยังเรือลำอื่นเป็นทอดๆ สำหรับในกิจการประมง ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่ใน จ.สมุทรสาคร มีขบวนการนายหน้าที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันมาตั้งแต่ต้นทาง โดยนายหน้าจะได้รับเงินจากผู้ประกอบการต่อแรงงานต่างด้าวรายละเอียดประมาณ 15,000 – 50,000 บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้จะตกถึงแรงงานต่างด้าวที่ถูกหลอกลวงไปทำงานในเรือเพียง 3,000 – 5,000 บาทเท่านั้น
5. ในงานวิจัยชิ้นนี้ยังได้จำแนกประเภทของนายหน้าประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวไว้ด้วย โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้ระบุเฉพาะประเภทของนายหน้าในพื้นที่ จ.สมุทรสาคร ไว้ดังต่อไปนี้
 - นายหน้านำพาข้ามพรมแดน คือ บุคคลที่พาข้ามพรมแดนมายังประเทศไทย โดยดำเนินการเรื่องการเดินทาง ซึ่งจะคิดค่าใช้จ่ายตามความยากลำบากของเส้นทาง

³⁷⁸ “จาก ‘54 ศพ’ ที่ระนอง ถึงวิจัย ‘ค้ามนุษย์’ หนีจางานต่างด้าว,” มติชน (13 เมษายน 2551): 9.

- นายหน้าหางานหรือส่งคนเข้าโรงงาน ส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานและรู้จักกับเจ้าของกิจการ สามารถพูดภาษาไทยได้ดี การเก็บค่าใช้จ่ายนั้นจะขึ้นอยู่กับประเภทของงาน
- นายหน้าเจรจากับเจ้าหน้าที่รัฐ คนกลุ่มนี้รู้จักกับเจ้าหน้าที่รัฐบางคนและเป็นผู้กว้างขวางในแวดวงแรงงานต่างด้าว โดยจะทำหน้าที่เจรจาต่อรองเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกจับกุม โดยคิดค่าดำเนินการประมาณ 5,000 – 10,000 บาท
- นายหน้าทำบัตรหรือเอกสาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนไทยที่มีความรู้ในกระบวนการการทำเอกสาร เช่น ใบอนุญาตทำงาน ใบทะเบียนราษฎร บัตรสุขภาพ โดยแต่ละครั้งจะเพิ่มค่าใช้จ่ายมากกว่าความเป็นจริง 1 – 2 เท่า เช่น ค่าทำใบอนุญาตทำงานและบัตรสุขภาพจะเสียค่าใช้จ่ายในอัตราปกติราคา 3,800 บาท แต่หากผ่านนายหน้าต้องจ่ายประมาณ 5,000 – 10,000 บาท
- นายหน้าส่งคนกลับบ้าน โดยคนกลุ่มนี้รู้จักกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ผลักดันคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนา หากแรงงานต้องการเดินทางกลับประเทศไทยอีกครั้งก็ทำได้เช่นกัน แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 2,000 – 3,000 บาท
- นายหน้าพาไปโรงพยาบาล ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่พูดภาษาไทยได้ หรืออาจจะเป็นคนไทยที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ หากแรงงานต่างด้าวเจ็บป่วยจนต้องเข้าโรงพยาบาล แต่ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้และไม่มีความรู้ขั้นตอนต่างๆ ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล โดยนายหน้ากลุ่มนี้จะอาสาพาแรงงานต่างด้าวไปโรงพยาบาล โดยคิดค่าใช้จ่ายครั้งละ 500 บาท
- นายหน้าเงินกู้ ซึ่งมีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ ซึ่งจัดบริการเงินกู้นอกระบบในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 – 30 บาท
- นายหน้าส่งเงินกลับบ้าน ส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างด้าวที่มีฐานะดี มีโทรศัพท์มือถืออยู่ที่ประเทศต้นทาง หากแรงงานต่างด้าวรายได้ต้องการใช้บริการในการส่งเงินกลับบ้านที่ประเทศต้นทาง นายหน้าจากฝั่งประเทศไทยจะโทรศัพท์ไปบอกเครือข่ายที่ประเทศต้นทางเพื่อจ่ายเงินก้อนเท่าที่แรงงานต้องการส่งกลับ แล้วหักเปอร์เซ็นต์จากยอดเงินประมาณร้อยละ 10 – 20
- นายหน้าที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการคนคุมงานที่ส่งแรงงานต่างด้าวไปตามโรงงานต่างๆ นายหน้ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยที่มีอิทธิพล
- นายหน้าค้ามนุษย์ เป็นกลุ่มคนที่เป็นธุระจัดหา นำพาแรงงานมาเพื่อแสวงประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น บังคับค้าประเวณี บังคับให้ทำงาน ซึ่งมีการบังคับขู่

เช็ญและทำร้ายร่างกาย สำหรับนายหน้ากลุ่มนี้ใน จ.สมุทรสาคร จะปรากฏในลักษณะของนายหน้าพาแรงงานข้ามชาติส่งเรือประมงนอกน่านน้ำ โดยมีแหล่งพักคนที่มีลักษณะคล้ายโรงงานปิด

จากเหตุการณ์ที่แรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เสียชีวิตจำนวน 54 ศพ ที่ จ.ระนองนั้น ได้กระตุ้นให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง โดยแรงงานที่เสียชีวิตดังกล่าว เป็นเพียงจำนวนหนึ่งของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด 120 คน ที่โดยสารมากับรถบรรทุกสิบล้อขนห้อยเอ็นที่เดินทางมาจาก จ.ระนอง มุ่งหน้าไปค้าแรงงานยัง จ.ภูเก็ตและ จ.พังงา ทั้งนี้จำนวนของแรงงานต่างด้าวที่มีการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปสู่อีกพื้นที่หนึ่ง ได้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงเครือข่ายของขบวนการที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กันไปกับนโยบายของรัฐบาลที่พยายามหาทางสกัดกั้น³⁷⁹ ทั้งนี้ เครือข่ายค้ำมนุษย์ใน จ.ระนองได้มีการยกระดับจมนืออิทธิพลไม่น้อยไปกว่ากลุ่มเครือข่ายยาเสพติด โดยในฝั่งประเทศพม่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลด้านการค้ามนุษย์จะสามารถเข้าถึงเจ้าหน้าที่ทั้งไทยและพม่า รวมทั้งจัดส่งตัวแทนไปเสาะหาแรงงานพม่าเพื่อนำไปค้าแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยชาวพม่าที่ต้องการเข้ามายังประเทศไทยจะต้องเดินทางมาที่จุดนัดหมายซึ่งอยู่ฝั่งพม่า จากนั้นจะเดินทางต่อมายังเกาะสองที่อยู่ฝั่งตรงข้าม จ.ระนอง จากนั้น จะมีนายหน้าชาวไทยมารับตัวและนำพาข้ามพรมแดนเข้ามาในเขตไทย ทั้งนี้ การเดินทางเข้ามาประเทศไทยมีสองรูปแบบ คือ การเดินทางเข้ามาเองและรอให้นายหน้าไทยมารับที่จุดนัดพบ หรือในอีกรูปแบบหนึ่งคือการใช้บริการนายหน้าที่จะทำหน้าที่ในการดูแลทั้งหมดเพื่อมาส่งที่ จ.เกาะสอง โดยทั้งสองรูปแบบนี้จะมีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน โดยรูปแบบที่ใช้บริการนายหน้านั้นจะคิดในอัตราเหมาจ่ายทั้งหมด ซึ่งจะมีราคาต่ำกว่าวิธีการเดินทางเข้ามาเอง ดังนั้นจึงเป็นที่นิยมมากกว่า หลังจากเดินทางมายังจุดนัดหมายที่เกาะสองแล้ว นายหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่เกาะสองจะมาพูดคุยถึงเป้าหมายของการเดินทาง ซึ่งหมายถึงอัตราค่าใช้จ่ายที่จะแตกต่างกันออกไป โดยจะขึ้นอยู่กับว่าต้องการไปทำงานในเขตพื้นที่ใดของประเทศไทย และหลังจากที่มีการติดต่อดำเนินการกับนายหน้าฝั่งไทย และตกลงราคากันได้ก็จะเดินทางข้ามพากจากเกาะสองเข้ามายัง จ.ระนองโดยทางเรือ และการเดินทางมักจะเดินทางกันในเวลากลางคืนหรือเช้ามืด เมื่อมาถึงระนองแล้วก็จะมาเก็บตัวตามสถานที่ต่างๆ ประมาณ 1 – 2 วัน ก่อนเดินทางสู่จังหวัดเป้าหมาย โดยนายหน้าฝั่งไทยจะเป็นผู้จัดหายานพาหนะแก่แรงงานต่างด้าวพม่าเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทาง จากนั้นจะมีการติดต่อนายจ้างเพื่อส่งแรงงานพม่าเหล่านั้นไปยังสถานประกอบการ ซึ่งแรงงานพม่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ด้วย แต่ก็มีอีกทางเลือกหนึ่งคือให้แรงงานพม่าเลือกหางานทำ

³⁷⁹ “เปิดชุมชนค้ามนุษย์ไทย – พม่า,” *คมชัดลึก* (13 เมษายน 2551): 3.

เอง ส่วนแรงงานพม่าที่ต้องการใช้บริการนายหน้าเพื่อเชื่อมต่อไปยังนายจ้างนั้นก็จะต้องเสียค่าใช้จ่าย และเป็นขั้นตอนที่แรงงานพม่ามักจะไม่ค่อยมีเงินเหลือติดตัวแล้ว อาจแก้ปัญหาด้วยการให้ญาติพี่น้องของแรงงานนั้นๆ จ่ายให้ หรืออาจให้นายจ้างสำรองจ่ายไปก่อนแล้วค่อยหักจากค่าจ้างในภายหลังก็ได้³⁸⁰ ด้วยผลประโยชน์จำนวนมาก เครือข่ายนี้จึงเป็นเครือข่ายของผู้มีอิทธิพลทั้งทางฝั่งไทยและฝั่งพม่า โดยผู้มีอิทธิพลทางฝั่งพม่านั้นมักจะมีธุรกิจอื่นๆ บังหน้ามากมาย และพนักงานที่ทำงานในธุรกิจต่างๆ เหล่านี้เองที่เป็นนายหน้าเชื่อมประสานกับแรงงานพม่า ส่วนฝั่งไทยก็มีผู้มีอิทธิพลทำธุรกิจอื่นบังหน้าเช่นเดียวกับฝั่งพม่า ซึ่งของฝั่งไทยนี้จะมีเครือข่ายรายย่อยเพื่อรับช่วงงานต่อโดยมีธุรกิจอื่นๆ บังหน้าเช่นเดียวกัน และมีเครือข่ายบางรายที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศ ดังนั้น การปราบปราม และขจัดเครือข่ายค้ำมนุษย์เหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากยิ่ง ทั้งนี้ วิฤตปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาการทุจริต ข้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการบางกลุ่มที่รับสินบนจากกลุ่มขบวนการค้าแรงงานเถื่อนนั่นเอง³⁸¹

ทางด้านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักอีกหน่วยงานหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้จัดโครงการที่นับได้ว่าเป็นการรณรงค์ให้สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านโครงการ “กิจกรรมเวทีสัญจรเสวนาปัญหาการค้ามนุษย์ ทางทุกข์ที่ต้องหาทางออกร่วมกัน” ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ โดยในการเสวนาดังกล่าว ได้มีการระบุถึงข้อเท็จจริงของสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคเหนือตอนบน ที่เป็นทั้งพื้นที่ต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของกระบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากภาคเหนือนี้เป็นพื้นที่ที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านถึงสองประเทศ คือ ประเทศพม่าและลาว จึงกลายเป็นช่องทางที่อำนวยความสะดวกแก่การอพยพย้ายถิ่นรวมทั้งการนำพาเด็กและสตรีเข้ามาอย่างต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้แรงงาน และยังได้ระบุด้วยว่าในอดีตนั้น คนไทยจะเข้าใจการค้ามนุษย์ว่าเป็นเรื่องเพศ แต่ปัจจุบัน การค้ามนุษย์ได้หมายครอบคลุมไปถึงการใช้แรงงาน หรือการขายอวัยวะ โดยที่การค้ามนุษย์นั้นเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน ถ้ามีการเคลื่อนย้ายแรงงานเกิดขึ้น โอกาสที่จะเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์ก็มีมากยิ่งขึ้นด้วย³⁸² สำหรับสาเหตุหลักของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่³⁸³

³⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

³⁸¹ เปิดชุมชนค้ามนุษย์ไทย – พม่า,” คม ชัด ลึก (13 เมษายน 2551): 3.

³⁸² สิริกานต์ เวียงนนท์, “บทเรียนซ้ำซาก...การค้ามนุษย์,” กรุงเทพธุรกิจ (25 มิถุนายน 2551): D4.

³⁸³ เรื่องเดียวกัน.

1. ปัจจัยภายนอกประเทศ ที่ส่งผลให้คนต่างด้าวต้องเข้ามาใช้แรงงานในประเทศไทย สาเหตุเกิดมาจากความยากจน จึงต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งในบางครั้งอาจได้รับแรงจูงใจมาจากความสำเร็จของผู้ที่เดินทางเข้ามาเป็นแรงงานก่อนหน้านี้ ประกอบการตัดสินใจด้วย รวมทั้งอาจมีความคิดที่ยอมเข้ามาเสี่ยงแต่อาจได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า เพราะในบางครั้งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็รอดพ้นจากการถูกจับกุมโดยมีผู้คอยช่วยเหลืออยู่เบื้องหลัง
2. ปัจจัยภายในประเทศไทย เกิดจากความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกเนื่องจากงานบางประเภทนั้น แรงงานชาวไทยไม่ต้องการทำ และยังมีปัจจัยมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการที่มีภูมิประเทศต่อเนื่องกันเป็นแนวยาว สามารถเดินข้ามมาได้ง่าย นอกจากนี้ จากการเสวนาดังกล่าว ยังมีภาระระดับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องทำหน้าที่เป็นที่พึ่งของเหยื่อเมื่อมีปัญหาการค้ำมนุษย์เกิดขึ้น โดยต้องเข้ามาช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ผ่านการดำเนินการคุ้มครองและฟื้นฟูจิตใจให้เหยื่อสามารถกลับไปดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างเป็นปกติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัดเชียงรายที่ระบุถึงการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัดเป็นการทำงานร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งการดำเนินการในเรื่องของการป้องกัน การฟื้นฟูจิตใจของเหยื่อ การลงกลบภูมิลำเนา การจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การเข้าช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวก็ตามจะต้องได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกันทุกฝ่าย และไม่จำกัดแล้วว่าจำเป็นต้องเป็นเพียงเด็กหรือผู้หญิง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะคุ้มครองครอบคลุมทุกคนทั้งผู้หญิงและผู้ชาย³⁸⁴

และแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้ว แต่ถึงกระนั้น ปัญหาการค้ำมนุษย์ก็ยังมิได้หมดไปในทันที ดังเช่นปัญหาขอทาน ซึ่งเป็นปัญหาประเภทหนึ่งของปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เป็นการค้าแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ ขอทานจำนวนกว่า 90% นั้นมาจากประเทศกัมพูชา เนื่องจากระยะทางจากกัมพูชาเข้ามายังประเทศไทยนั้นไม่ไกลกัน โดยขอทานเหล่านั้นมีอายุน้อยที่สุดตั้งแต่ทารกแรกเกิดจนถึงอายุ 10 ปีซึ่งหากโตเกินกว่านี้จะหมดความน่าสงสารและไม่อาจทำรายได้ให้กับธุรกิจขอทาน³⁸⁵ และด้วยปัจจัยในเรื่องระยะทางที่ไม่ไกล

³⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁸⁵ “ระวัง...เด็กขอทานกำลังจะกลับมา,” มติชน (14 มีนาคม 2551): 25.

และยังสามารถเข้ามาได้หลากหลายช่องทาง ส่งผลให้การนำเข้าเด็กชาวกัมพูชามาขอทานในประเทศไทยนั้นเป็นเรื่องง่าย แม้ว่าจะมีการตรวจตราที่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในเส้นทางจากบริเวณชายแดนไทย - กัมพูชาแล้ว แต่ขบวนการขนคนต่างด้าวก็ยังสามารถเล็ดรอดสายตาเจ้าหน้าที่ของไทยมาได้ด้วยวิธีการจ่อรถแล้วเดินเท้าอ้อมผ่านด่านตรวจ นอกจากนี้ การเดินทางด้วยรถไฟ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะเดินทางมาถึงกรุงเทพฯ ได้อย่างสะดวก แม้ว่าบนขบวนรถจะมีเจ้าหน้าที่รถไฟและตำรวจรถไฟคอยตรวจตราอย่างเข้มงวด ตามที่ศูนย์ข้อมูลคนหายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา ได้ให้ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามหญิงขอทานชาวกัมพูชาคนหนึ่งที่ว่าสามารถซื้อตั๋วรถไฟได้ด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้มาจากเจ้าหน้าที่จำหน่ายตั๋วที่สถานีรถไฟอรัญประเทศที่ระบุว่าไม่ว่าบุคคลใดก็ตาม ถ้ามีเงินมาซื้อก็จะขายตั๋วให้ทั้งหมด นอกจากนี้หญิงขอทานคนดังกล่าวยังระบุว่าเธอจะต้องเตรียมเงินอีกจำนวนหนึ่งไว้จ่ายค่าผ่านทางบนรถไฟด้วย³⁸⁶ หรืออีกวิธีการหนึ่งที่เป็นที่นิยมเช่นเดียวกัน คือ การใช้บริการรถโดยสารจากอรัญประเทศ ซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องหยุดรถเพื่อตรวจค้นและแสดงบัตรประชาชนของผู้โดยสารทุกครั้ง แต่ยังมีรถโดยสารอีกประเภทหนึ่งที่รับนักท่องเที่ยวจากบ่อนกาสิโนเข้ามายังกรุงเทพฯ ที่ไม่ต้องหยุดตรวจ และไม่เฉพาะนักท่องเที่ยวเท่านั้นที่สามารถใช้บริการได้ แต่ไม่ว่าใครก็ตามที่มีเงินจ่ายค่าโดยสารก็สามารถเดินทางมากรุงเทพฯ โดยสารนี้ได้ทั้งหมด ซึ่งการเดินทางที่สะดวกสบายเช่นนี้ทำให้ปัญหาขอทานยังคงมีอยู่ต่อไปในประเทศไทย³⁸⁷

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงความหละหลวมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปราม ที่แม้ว่าจะมีความเข้มงวดในการดำเนินการแล้วก็ตาม และอาจมีเจ้าหน้าที่รัฐบางฝ่ายที่คิดว่าหน้าที่ของตนนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด แต่กลับกลายเป็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเขานั้น ได้กลายเป็นช่องทางในการลักลอบเดินทางเข้ามายังประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังเช่นเจ้าหน้าที่ขายตั๋วรถไฟที่สถานีรถไฟอรัญประเทศที่ยอมขายตั๋วรถไฟให้กับคนทุกคนที่มีเงินมาซื้อ โดยเขามีได้สนใจเลยว่าคนที่มาซื้อตั๋วรถไฟไปจากเขานั้นอาจเป็นคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายก็เป็นได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ควรมีการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอยู่เสมอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่แม้จะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้มีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาทั้งสองประการและความเกี่ยวพันกันระหว่างสองปัญหานี้ ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีความเข้มงวดกวดขันในการ

³⁸⁶ เรื่องเดียวกัน.

³⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

ปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น และจะส่งผลดีต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์และแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย

เมื่อประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มาดำเนินการในทางปฏิบัติผ่านกิจกรรม ต่างๆ ดังเช่น สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดประชุมเตรียมความพร้อมในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ การพัฒนาเด็กและ เยาวชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง เนื่องจากแต่เดิมนั้นไม่มีกฎหมาย เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ แต่ได้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณี ประมวล กฎหมายวิอาญา และกฎหมายแพ่งมาประกอบการพิจารณาเท่านั้น แต่สำหรับพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นี้มีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน ให้ อำนาจตามกฎหมายแก่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ให้สามารถเข้าตรวจค้นได้ทันทีที่ทราบเบาะแส ซึ่ง แตกต่างจากก่อนหน้านี้ที่ต้องขออนุมัติจากศาลก่อน อันกลายเป็นช่องทางให้ขบวนการค้ามนุษย์ สามารถเคลื่อนย้ายหลักฐาน นอกจากนี้ กฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ยังเอื้อประโยชน์แก่ผู้ตก เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หากแจ้งเบาะแสจะไม่มี ความผิดตามกฎหมายแต่จะได้รับการดูแลใน สถานะของผู้เสียหายแทน³⁸⁸

และแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ออกมาบังคับใช้แล้ว ก็ ตาม แต่ขบวนการค้ามนุษย์ก็ยังกล้ากระทำความผิด เนื่องจากขบวนการเหล่านั้นมักจะมี เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับขบวนการ ดังเช่นที่เกิดขึ้นที่ จ.กาญจนบุรี อันเป็นจังหวัดที่มีพรมแดนติดกับประเทศพม่า จึงเกิดธุรกิจต่างๆ หลากหลายประเภท รวมทั้ง ธุรกิจการค้าแรงงานต่างด้าว ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยด้วย และยังเป็นธุรกิจ ผิดกฎหมายที่กำลังได้รับความนิยมของบรรดานักธุรกิจหรือขบวนการค้าแรงงานต่างด้าว โดย หญิงสาวชาวพม่าคนหนึ่งได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการค้าแรงงานต่างด้าวใน จ.กาญจนบุรี รวมทั้งเรื่องเส้นทางการลำเลียงแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายว่า หลังจากที่มีการ ติดต่อประสานงานระหว่างพ่อค้าแรงงานชาวไทยกับพ่อค้าแรงงานของฝั่งพม่าแล้ว ทางฝั่งพม่าก็ จะไปดำเนินการหาแรงงานชาวพม่าที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย และเมื่อได้แรงงานตามที่ ต้องการเรียบร้อยแล้วตามจำนวนที่พ่อค้าแรงงานไทยต้องการแล้วก็จะติดต่อกันอีกครั้งเพื่อนำแรงงาน ชาวพม่ามายังจุดนัดพบ และพ่อค้าแรงงานชาวไทยก็จะเดินทางมารับแรงงานพม่าดังกล่าว

³⁸⁸ “พัฒนาสังคมและสวัสดิการตามกฎหมายค้ามนุษย์,” *เดลินิวส์* (3 กรกฎาคม 2551): 24.

จากนั้นจึงเดินทางเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งเส้นทางที่เดินทางเข้ามานั้นจะต้องพบเจอกับด่านตรวจต่างๆ โดยที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะต้องหลบเลี่ยงด่านตรวจโดยการลงจากรถแล้วเดินเท้าอ้อมด่านตรวจเพื่อเลี่ยงจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือในบางครั้งก็มีการเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นรายหัว ซึ่งอาจมีการส่งคนไปเจรจากับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อจ่ายเงินค่าหัวดังกล่าว³⁸⁹ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เราเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีการดำเนินการที่รัดกุมเพียงพอ หรืออาจจะปฏิบัติงานอย่างเข้มงวดจนสุดความสามารถแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถสกัดกั้นขบวนการค้าแรงงานเถื่อนได้ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา กลับรู้เห็นเป็นใจกับขบวนการค้าแรงงานต่างด้าวนั้น ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความยากลำบากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2551 นี้ ทางกระทรวงแรงงานได้เสนอให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้มีการเปิดขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกครั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ.2551 เนื่องมาจากนายจ้างและสถานประกอบการนั้นต้องประสบภาวะขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก และการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในครั้งก่อนมีนายจ้างพาแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสาร ทร.38/ 1 มาขึ้นทะเบียนเพียง 70,000 คน หรือเป็นจำนวนเพียง 10% ของยอดแรงงานต่างด้าวที่เคยขึ้นทะเบียนไว้จำนวน 700,000 คน ดังนั้น จึงส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้างหรือสถานประกอบการ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวในส่วนที่หายไปนั้น บางส่วนเดินทางกลับประเทศและอีกส่วนหนึ่งหลบหนีกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย³⁹⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอนุญาตให้เปิดขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสาร ทร.38/ 1 เท่านั้น โดยจะเป็นการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่มีความสอดคล้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย ไม่ให้กลายเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ และการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนี้ยังเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากขบวนการที่แสวงประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวได้อีกด้วย โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหม่นี้จะดำเนินการควบคู่กับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น³⁹¹

³⁸⁹ สุพจน์ แก้วกาสิ, “เปิดเส้นทางขบวนการค้าแรงงานต่างด้าวภาคตะวันตก,” แนวหน้า (6 สิงหาคม 2551): 23.

³⁹⁰ “สั่งจัดระเบียบขึ้นทะเบียนต่างด้าวรอบใหม่,” เดลินิวส์ (9 สิงหาคม 2551): 31.

³⁹¹ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ทางด้านกระทรวงแรงงานก็ได้มีการดำเนินการร่วมกันกับประเทศที่มีปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวร่วมกันกับประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้หารือร่วมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งประเทศไทยมา ถึงแนวทางการร่วมมือในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวพม่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ปัจจุบัน (พ.ศ.2551) มีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ทำงานในประเทศไทยและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานจำนวนหลายแสนคน และมีแรงงานพม่าที่ยังคงหลบอยู่ใต้ดินอีกหลายแสนคนเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องมีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากทางการพม่ามีเงื่อนไขว่าพม่าจะไม่ส่งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทย จนกว่าทางประเทศไทยจะส่งแรงงานพม่าที่อยู่ในประเทศไทย ไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติที่ฝั่งพม่าบริเวณด่านท่าซี้เหล็ก ด่านเกาะสอง และด่านเมียวดีเสียก่อน³⁹² ทั้งนี้ ทางกรมพม่าได้เสนอขอให้ประเทศไทยนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวพม่าโดยถูกต้องตามกฎหมายจำนวน 10,000 คนเป็นการนำร่อง และเพื่อรับรองการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศไทยได้แก้ไขกฎกระทรวงลดค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (visa) เหลือเพียงคนละ 500 บาท จากอัตราเดิม 2,000 บาท ให้กับแรงงานพม่า 10,000 คนแรกเข้าร่วมโครงการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายทำงานในประเทศไทย

นอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน ที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ซึ่งทั้งสองปัญหานี้มีความเกี่ยวพันกันแล้ว ยังมีบทบาทของหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้าร่วมแก้ไขปัญหาลูกหลานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย ดังเหตุการณ์ที่กำลังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นกรณีการของกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันนี้มิใช่มีเพียงมิติในเรื่องการเข้ามาขายแรงงานของตนในประเทศไทยเท่านั้น แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเริ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยจนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ที่อาจกลายเป็นปัญหาทางสังคมและอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงในอนาคตได้ ดังนั้น กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้เคยนำคณะลงสำรวจพื้นที่ชายแดนไทย - พม่า ด้าน จ.ระนองและเกาะสองของพม่าเพื่อรับทราบข้อมูลและปัญหาการหลั่งไหลอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าว โดยข้อมูลที่กรมองค์การระหว่างประเทศได้รับทราบมานั้นมีหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การที่แรงงานต่างด้าวได้เปลี่ยนแปลงเป้าหมายจากเดิมคือ การเข้ามาหางานทำในประเทศไทยโดยอยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราวแล้วจึงเดินทางกลับ แต่ปัจจุบัน ด้วยสาเหตุที่มาจากปัญหาทางเศรษฐกิจและความ

³⁹² “ป่าอุ’ ไซว์แก้แรงงานต่างด้าว จี้ลดค่าวีซ่าเร่งพิสูจน์สัญชาติ,” *เดลินิวส์* (21 สิงหาคม 2551): 3.

ยากจนภายในประเทศพม่า ทำให้แรงงานต่างด้าวเริ่มเปลี่ยนเป้าหมายเป็นการเข้ามาหาช่องทางตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยแทน³⁹³ สิ่งทีกล่าวมานี้มีข้อมูลสนับสนุน คือ การเข้ามาของคนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นครอบครัว และให้กำเนิดบุตรในประเทศไทย รวมทั้งความพยายามในการตั้งเป็นชุมชนต่างๆ มีการสร้างเครือข่ายและไม่ยอมเดินทางกลับประเทศ แม้ว่าทางการไทยจะมีความพยายามในการดำเนินการผลักดันออกไป แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นก็จะพยายามเดินทางกลับมาอีก โดยให้เหตุผลว่า การเข้ามาอยู่ในไทยนั้นดีกว่าที่จะอยู่ในประเทศของตนเอง อีกทั้งยังมีช่องทางในการประกอบอาชีพมากกว่าในประเทศพม่าอีกด้วย³⁹⁴

นอกจากนี้ ทางกรมองค์การระหว่างประเทศยังระบุข้อมูลด้วยว่า ปัจจุบัน (พ.ศ.2551) พบว่าเฉพาะเด็กชาวพม่าที่เกิดในประเทศไทยมีมากกว่า 780 คนต่อเดือน³⁹⁵ ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเรียกร่องสิทธิต่างๆ เช่น สัญชาติ หรือสิทธิอื่นๆ ที่พึงจะได้รับ ซึ่งจะเป็นภาระที่ประเทศไทยต้องแบกรับดูแลกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ทั้งในเรื่องสิทธิ สวัสดิการ การศึกษา สาธารณสุข ยกตัวอย่างดังเช่น พื้นที่ จ.ระนอง ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวที่แอบแฝงตัวในพื้นที่จังหวัดระนองได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการควบคุมจากภาครัฐ ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ เช่น ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในเขตจังหวัดระนองนั้นถือเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนแรงงานต่างด้าวขนาดใหญ่ที่แอบแฝงตัวอยู่ในชุมชนไทย ซึ่งส่งผลให้ในหลายพื้นที่ ได้กลายเป็นพื้นที่ที่ล่อแหลมทางด้านความมั่นคงสูงมาก ดังนั้น ทาง จ.ระนองจึงได้ดำเนินการโครงการนำร่องเพื่อจัดระเบียบชุมชนพม่าในเขตชุมชนเมืองเพื่อให้เป็นชุมชนต้นแบบ ที่นำไปสู่การปฏิบัติในเชิงรูปธรรมเป็นแห่งแรกของประเทศ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะเน้นการจัดทำฐานข้อมูล เช่น ข้อมูลส่วนตัวของคนต่างด้าว สถานประกอบการ ข้อมูลบ้านพัก ข้อมูลสถานบริการ สถานเริงรมย์และแหล่งมั่วสุม รวมทั้งการจัดทำแผนที่ของชุมชนชาวพม่าที่แอบแฝงอยู่ เป็นต้น โดยแรงงานต่างด้าวที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการดังกล่าว จะต้องเป็นแรงงานที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นจะต้องถูกผลักดันกลับประเทศทันที โดยโครงการดังกล่าวจะช่วยให้ควบคุมการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าได้ทั้งระบบและมีประสิทธิภาพ สร้างความมั่นคงในระดับพื้นที่และจะนำไปสู่ความมั่นคงในระดับประเทศต่อไป³⁹⁶

³⁹³ บุญเลื่อน พรหมประทานกุล, “ระนองโมเดล’ ยุทธศาสตร์สกัดกั้นต่างด้าวพลัดถิ่น,” *กรุงเทพธุรกิจ* (8 กันยายน 2551): 14.

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

ในปี พ.ศ.2551 นี้ เป็นอีกช่วงปีหนึ่งที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า เป็นปีที่เกิดสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่สงบ เกิดการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กับฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลพรรคพลังประชาชน และยังเป็นช่วงปีที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้ง เริ่มจากนายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมทั้งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปทั้งคณะด้วยเช่นเดียวกัน หลังจากนั้นนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ในที่สุดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปหลังจากที่มีคำวินิจฉัยของศาลให้ยุบพรรคพลังประชาชน หลังจากนั้นนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บริหารประเทศจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นปีประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถึงสามครั้งสามครา สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นอยู่ในภาวะวิกฤติ แม้แต่ทำเนียบรัฐบาล อันเป็นสถานที่ทำงานของนายกรัฐมนตรีนั้น ก็ถูกกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเข้ายึดครองเพื่อใช้เป็นสถานที่ชุมนุมขับไล่รัฐบาล ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีไม่มีสถานที่ทำงาน และไม่มีการประชุมหรือเพื่อแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ของประเทศ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลในขณะนั้นกลับต้องแก้ไขปัญหาทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว โดยมองข้ามการกระทำผิดกฎหมายตามแนวพรมแดนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ปล่อยปละละเลย เนื่องจากไม่มีหน่วยงานรัฐบาลเข้ามากระตุ้นให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทำงานกันอย่างจริงจัง³⁹⁷ ในขณะเดียวกัน ปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ก็เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งปัญหาการว่างงานของแรงงานไทย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านสังคมอื่นๆ เช่น ขอตาน ยาเสพติด รวมทั้งเรื่องพาหะนำโรคเข้ามาระบาดในประเทศ เป็นต้น

ทางด้านกองกำลังบูรพา ที่มีหน้าที่ในการป้องกันและสกัดกั้นการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทางภาคตะวันออกของประเทศ ตระหนักว่าปัจจุบันอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก โดยแรงงานไทยก็ไม่ทำงานที่ต้องใช้แรงงานหนัก จึงมีความจำเป็นที่ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในขณะเดียวกัน ขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวมักมีการดำเนินการที่หลากหลาย และมีนายหน้าที่เป็นคนไทยที่อาศัยใน จ.สระแก้ว เป็นผู้รับคำสั่งซื้อแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา เชื่อมโยงกับเครือข่ายนายหน้าที่อยู่ทางฝั่งกัมพูชาเป็นผู้รวบรวมแรงงานต่างด้าว และลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนในเวลากลางคืน ทั้งนี้ กองกำลังบูรพาเองก็มีได้หนึ่งนอนใจ โดยได้ดำเนินการวางสายข่าวออกติดตามพฤติกรรมของเครือข่ายเหล่านี้อย่างใกล้ชิด และทางกองกำลังบูรพา ก็สามารถติดตามจับกุมได้เป็นระยะ ทั้งนี้ เครือข่ายขบวนการค้ามนุษย์ขนาดใหญ่ยังคงมีจำนวน

³⁹⁷ สฎีปแนวหน้า, “การเมือง... วัณ ขบวนการค้ามนุษย์คืนชีพ,” แนวหน้า (12 กันยายน 2551): 5.

เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการดำเนินการที่สามารถหลบหลีกการจับกุมจากทางเจ้าหน้าที่ โดยตลอด โดยขบวนการค้ำมนุษย์เหล่านี้มีผู้มีอิทธิพล นักการเมืองท้องถิ่น รวมไปถึงข้าราชการ บางรายเข้าร่วมอยู่ในขบวนการด้วย ซึ่งทางกองกำลังบูรพานั้นไม่อาจจะเข้าจับกุมได้ทันที อันเนื่องมาจากข้อกฎหมาย³⁹⁸ และขบวนการเหล่านี้จะเป็นเครือข่ายที่มีขนาดใหญ่ บุคคลที่เป็นหัวหน้าใหญ่ตัวจริงนั้นจะใช้วิธีในการสั่งการ ส่วนพวกที่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร สามารถเข้าจับกุมได้นั้นมักจะเป็นฝ่ายปฏิบัติ โดยที่จะไม่สามารถทราบเลยว่าบุคคลใดที่เป็นตัวการใหญ่อยู่เบื้องหลัง อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ความรับผิดชอบของกองกำลังบูรพานั้น นอกจากจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังได้ดำเนินการส่งทหารเฝ้าระวังและติดตามพฤติกรรมของแกนนำหรือหัวหน้าใหญ่ของขบวนการค้ำมนุษย์ รวมทั้งขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายตลอดเวลา หากเกิดการกระทำผิดขึ้นก็สามารถเข้าจับกุมได้ทันที³⁹⁹

ทางด้านกระทรวงแรงงาน จากการประชุมคณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยที่ประชุมได้พิจารณาถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวนความต้องการแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานระดับล่างจำนวนหลายแสนราย ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหม่ และจะนำเสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอขอความเห็นชอบภายในเดือนตุลาคม พ.ศ.2551 ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าจะเริ่มเปิดให้ขึ้นทะเบียนภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2551 โดยจะใช้เวลาในการดำเนินการรวม 30 วัน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่จะขึ้นทะเบียนรอบใหม่นี้ จะอนุญาตเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีเอกสาร ทร.38/ 1 เท่านั้น ส่วนครอบครัวหรือผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไรกับบุคคลกลุ่มนี้ นอกจากนี้ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างมากยิ่งขึ้น โดยลดขั้นตอนการรับจดทะเบียนให้เหลือเพียงหนึ่งวันหลังจากตรวจโรคแล้ว⁴⁰⁰

นอกจากนี้ กรมการจัดหางานให้ผู้เข้าแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เข้าแจ้งพิธีขึ้นสัญชาติแรงงานต่างด้าว เพื่อการใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ จากสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานระดับล่างในภาคอุตสาหกรรม มีนายจ้างและสถานประกอบการแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ประมาณ 1.2 ล้านคน โดยใน

³⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰⁰ “ปล่อยผีจดทะเบียนต่างด้าวใหม่,” มติชน (12 กันยายน 2551): 12.

ปี พ.ศ.2551 ช่วงที่ผ่านมา มีแรงงานต่างด้าวเข้ายื่นขอใบอนุญาตทำงานประมาณ 5 แสนคน โยียงขาดแคลนแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนกว่า 6 แสนคน

นอกจากนี้ จากการที่ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วทั้งสามประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าว และเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าวบรรลุผลการใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผลการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2549 จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2551 มีแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วทั้งหมด 106,991 คน จำแนกเป็นชาวลาว 56,326 คน และชาวกัมพูชา 50,665 คน และได้รับใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางานรวมแล้วทั้งสิ้น 79,679 คน จำแนกเป็นชาวลาว 43,912 คน และชาวกัมพูชา 35,767 คน⁴⁰¹

ทางด้านกรมการจัดหางาน ระบุข้อมูลว่า จากการสำรวจความต้องการจ้างแรงงานของกรมการจัดหางาน พบว่านายจ้างและสถานประกอบการต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 1,312,170 คน เพื่อทำงานอาชีพกรรมกร และแม่บ้าน ซึ่งแรงงานไทยไม่นิยมทำเนื่องมาจากค่าแรงน้อยและงานหนัก⁴⁰² และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนและต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน 501,570 คน ซึ่งยังเหลือความต้องการจ้างแรงงานอยู่ถึง 810,600 คน และทางกรมการจัดหางานได้ดำเนินการเร่งพิสูจน์สัญชาติ และดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานที่ไทยได้ร่วมลงนามกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ รวมทั้งยังมีความล่าช้า ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทางกรมการจัดหางานจึงได้เสนอให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหม่ ที่ต้องมีความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงภายใน และการดูแลสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน⁴⁰³

ทั้งนี้ สาระสำคัญของการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ คือ เพื่อให้ นายจ้างมีความรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยนายจ้างต้องรายงานการคงอยู่ของแรงงานต่างด้าวทุก 3 เดือน หรือเมื่อมีการเลิกจ้าง และหากนายจ้างมีความประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไป ก็จะต้องนำตัวแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จสิ้น นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วจะเปลี่ยนนายจ้างไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็น โดยจะใช้เวลาแรงงานต่างด้าว 7 วันเพื่อดำเนินการหานายจ้างคนใหม่ หากไม่สามารถหานายจ้างได้ทันตามเวลาที่กำหนดจะต้อง

⁴⁰¹ “เรื่องต่างด้าวยื่นพิสูจน์สัญชาติแก่ขาดแรงงาน,” *คม ชัด ลึก* (22 ตุลาคม 2551): 9.

⁴⁰² “ขงจดทะเบียนต่างด้าวรอบใหม่ หลังนายจ้างขาดคนช่วยทำงาน,” *เดลินิวส์* (4 พฤศจิกายน 2551): 3.

⁴⁰³ “ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่,” *ข่าวสด* (23 ตุลาคม 2551): 30.

ถูกส่งกลับประเทศ รวมทั้งให้จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับหน่วยงานภายในจังหวัด ดำเนินการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบ

ทางด้านกระทรวงแรงงาน ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ กบร. โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนจากฝ่ายความมั่นคง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 33 หน่วยงานเข้าร่วมการประชุม ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ข้อสรุปจะเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหม่ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ใน 10 ประเภทกิจการ เช่น กิจการประมง กิจการต่อเนื่องประมง กรรมกร เลี้ยงสัตว์ โดยจะให้ คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาอนุญาตเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นที่คาดการณ์ในเบื้องต้นว่าจะมีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนในครั้งนี้อยู่ประมาณ 800,000 คน และจะนำข้อสรุปในครั้งนี้นำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ ทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานระบุว่า การเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งนี้จะไม่สวนทางกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ที่คาดว่าจะมีคนว่างงานมากกว่าล้านคน เนื่องจากการดำเนินการเพื่อจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่แล้วในขณะนั้นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้ต้องการให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าว จะทำร่วมกับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว เพื่อนำแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย คล้ายกับการนำน้ำดีเข้ามาไล่น้ำเสีย⁴⁰⁴ โดยปัจจุบันใน ส่วนของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า กำลังอยู่ในขั้นการดำเนินการกำหนดสถานที่พิสูจน์สัญชาติตาม แนวชายแดนไทย – พม่า จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เมืองท่าซีเหล็ก ตรงข้ามกับ อ.แม่สาย จ.เชียงราย เมืองเมียวดี ตรงข้ามกับ อ.แม่สอด จ.ตาก และเกาะสอง ตรงข้าม อ.เมือง จ.ระนอง

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ดังเช่น วุฒิสภา ที่ได้จัดสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ได้จัดสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาและทางแก้ไขแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเป็นหนทางหนึ่งที่วุฒิสภาจะหาแนวทางแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานนำไปปรับปรุงแก้ไข จากการสัมมนาดังกล่าว มีสาระสำคัญที่น่าสนใจ คือ ย้อนกลับไปเมื่อ พ.ศ.2547 ทางคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีสถิติสูงที่สุด คือ นายจ้างและผู้ประกอบการจดทะเบียน 205,000 ราย และแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ลาว และกัมพูชารวมกันทั้งหมดเข้ามาจดทะเบียนทั้งสิ้น 1.3 ล้านราย โดยจำแนกเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงาน 849,552 ราย และยังมีผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองบางส่วนที่จด

⁴⁰⁴ “เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ เน้น 10 ประเภทกิจการยอด 8 แสนคน – เสนอ ครม. 25 พ.ย.,” ข่าวสด

ทะเบียนแล้วแต่ไม่มีงานทำประมาณ 400,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ติดตาม ที่เป็นคนชราและเด็ก โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้รับเงินจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรายละ 3,800 บาท รวมเงินทั้งสิ้นประมาณ 3,200 ล้านบาท แต่หลังจาก พ.ศ.2547 มาแล้ว เหตุการณ์กลับปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวกลับไปขอต่อใบอนุญาตทำงานน้อยลงทุกครั้ง ซึ่งขณะนี้ (พ.ศ.2551) เหลือเพียง 501,570 ราย นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังได้สร้างปัญหาทั้งการก่ออาชญากรรม ปัญหาชุมชนแออัด รวมทั้งปัญหาโรคติดต่อที่แพร่ระบาดมากับผู้หลบหนีเข้าเมือง แม้ว่าผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวจะเกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทย แต่ถ้าหากไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้แล้ว ก็จะกลายเป็นปัญหา โดยเฉพาะครอบครัวแรงงานต่างด้าวที่อพยพมาพร้อมๆ กัน ที่อาจถูกละเลยในด้านการบริการสาธารณสุข การศึกษา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองด้านนี้ควรเข้ามาดูแลปัญหานี้⁴⁰⁵

ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็มีความเคลื่อนไหว ในอันที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยทางประธานคณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างเป็นระบบ ต่อรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน โดยมีมาตรการในการตรากฎหมายบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การผ่อนปรนและการรายงานตัวแรงงานต่างด้าวที่ยังคงหลบหนีเป็นครั้งสุดท้าย การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าว การจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีเป้าหมายในการจัดตั้งหน่วยงาน องค์กร การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารแรงงานต่างด้าวฯ ที่เป็นองค์กรอิสระ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงรักษาการตามกฎหมาย ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยที่จะโอนถ่ายอำนาจให้แก่องค์กรนี้ ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้น จะต้องเปิดนิรโทษกรรมให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ส่วนที่เหลือจากนั้นให้เข้าจับกุมพร้อมดำเนินการส่งตัวกลับประเทศ และยังต้องดำเนินการจัดระบบค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวขึ้นใหม่ โดยนายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ หักจากค่าจ้างส่งกองทุนประกันสังคม ใช้ระบบภาษีพิเศษแก่นายจ้าง รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษที่หนักกับผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งมาตรการทั้งหมดนี้จะทำให้ทราบถึงข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง รวมทั้งสามารถขจัดเจ้าหน้าที่รัฐที่แสวงประโยชน์ในเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วย⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ "เดือนระเบิดเวลา 'แรงงานต่างด้าว'," ไทยโพสต์ (22 กันยายน 2551): 3.

⁴⁰⁶ "ป็นมาตรการแรงงาน แก้ปมหมักหมมต่างด้าว," ไทยรัฐ (17 พฤศจิกายน 2551): 3.

ในปีเดียวกันนี้ ยังมีบทบาทของต่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการคุ้มครองและปัญหาแรงงานในประเทศไทย โดยบทบาทดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้จากการที่เจ้าหน้าที่จากกรมการคุ้มครอง ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เข้าพบปลัดกระทรวงแรงงาน โดยทางกรมการคุ้มครองได้แสดงความเห็นต่อสถานการณืการจ้างแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากได้สำรวจพบว่าประเทศไทยมีการจ้างแรงงานผิดกฎหมายจำนวนมาก เช่น การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานต่างด้าว การกดขี่ลูกจ้าง เป็นต้น ซึ่งทางกระทรวงแรงงานของไทยเองก็ยอมรับถึงการมีอยู่จริงของปัญหาการใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งขณะนี้ (พ.ศ. 2551) ประเทศไทยได้มีการแก้ไขกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง พ.ศ. 2551 เพื่อที่จะได้นำมาใช้ในการควบคุมและลดการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานยังได้ดำเนินการมอบนโยบายพร้อมผลักดันให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลางและประจำจังหวัดทั่วประเทศให้เข้าไปดูแล ตรวจสอบสถานประกอบการการจ้างแรงงาน สิทธิ สวัสดิการของลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน โดยเร่งรัดให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด⁴⁰⁷ ทั้งนี้ ทางกระทรวงแรงงานมิได้ละเลยปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และมีความพยายามดำเนินการมาโดยตลอด แต่เนื่องมาจากการที่มีโรงงานหรือสถานประกอบการจำนวนมากกว่า 300,000 แห่ง จึงมีนายจ้างจำนวนมากที่พยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ต้องการจ้างแรงงานราคาถูกโดยใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กดขี่ ขูดรีดแรงงาน เป็นต้น ซึ่งในประเด็นนี้ทางกระทรวงแรงงานได้พยายามสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ สิ่งที่กรมการคุ้มครองแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นห่วงมาก คือ การดำเนินการในเรื่องแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ที่ยังคงมีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศมาขึ้นทะเบียนกับทางการทั้งหมด และมีมาตรการป้องกันมิให้มีคนต่างด้าวชุดใหม่หลังไหลเข้ามาเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม และจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปสำรวจและควบคุมจำนวนลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด นอกจากนี้ วิธีการแก้ไขปัญหาคือประการหนึ่งที่ทางกระทรวงแรงงานกำลังดำเนินการอยู่ คือ การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ⁴⁰⁸ โดยในขณะนี้ (พ.ศ. 2551) ทางกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว 2 สัญชาติแล้วจำนวน 106,991 คน ประกอบด้วยสัญชาติลาว 56,326 คน และสัญชาติกัมพูชา 50,665 คน สำหรับกับทางประเทศพม่า นั้นยังอยู่ในระหว่างการเตรียมการ โดยทางการ

⁴⁰⁷ "สหรัฐดึงไทยจ้างงานผิด ก.ม.แนะเร่งขึ้นทะเบียนต่างด้าว," กรุงเทพธุรกิจ (22 ตุลาคม 2551): 7.

⁴⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

พม่าได้มีการขอให้ประเทศไทยสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณในการเปิดจุดให้บริการพิสูจน์สัญชาติ 3 แห่ง

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์มีได้จำกัดแต่เพียงบทบาทแต่เพียงในขอบเขตประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศด้วย ดังเช่นในประเด็นด้านความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคดังกล่าว เช่น ประเทศไทย จีน พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ดังจะเห็นได้จากการจัดการประชุมกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 – 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 ที่ประเทศลาว เพื่อปรึกษาหารือกันถึงมาตรการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยทั้งหกประเทศดังกล่าวได้จัดการประชุมขึ้นทุกปีเพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในปัญหาการค้ามนุษย์ อันจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ไม่เพียงแต่จะมีข้อผูกพันกันในระดับรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังเป็นการเพิ่มความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับประเด็นที่ครั้งหนึ่งเป็นที่รับรู้กันว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความลำบากใจ และจะต้องถูกปกปิดไว้ให้ห่างจากสายตาของสาธารณชน รวมทั้งยังเป็นสิ่งที่ต้องการให้บุคคลอื่นๆ เข้ามารับผิดชอบในปัญหาดังกล่าวแทนด้วย⁴⁰⁹ แต่การถกเถียงในเรื่องการค้ามนุษย์นั้นได้กลายเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสาเหตุที่ก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ และบุคคลที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แม้กระทั่งปัจจุบัน บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นยังเป็นที่รับรู้กันในวงกว้างว่าจะเป็นเด็กผู้หญิงที่ถูกขายไปยังนายหน้าและจะถูกส่งต่อไปยังเจ้าของสถานค้าประเวณี แต่ความหมายของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามที่ระบุไว้ในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหประชาชาตินั้นจะระบุในความหมายที่กว้างกว่า ว่าหมายถึงบุคคลใดๆ ก็ตามที่ถูกบังคับ ล้อลวง หรือที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายของการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ โดยที่ไม่จำเป็นว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องถูกลักพาตัวมาแต่อย่างใด⁴¹⁰

การประชุมดังกล่าว รัฐบาลทั้งหกประเทศที่เข้าร่วมการประชุมได้ตระหนักถึงหนทางต่างๆ ที่ประชาชนของตนอาจจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้ โดยทางกัมพูชานั้นได้ระบุว่าประชาชนของตนที่เป็นเพศชายถูกแสวงประโยชน์ในกิจการประมงของไทย ทั้งนี้ นายหน้าได้สัญญาถึงงานที่มีรายได้ดีแต่ไม่ได้กล่าวถึงลักษณะของงานว่าเกี่ยวข้องกับอะไร จากนั้นพวกเขาก็ถูกส่งข้ามพรมแดนมายัง จ.สมุทรปราการ ที่ที่พวกเขาจะต้องถูกบังคับใช้แรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย ทั้งนี้ มีงานวิจัยที่จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ที่ชี้ให้เห็นว่ามากกว่า

⁴⁰⁹ Gulsar, Abid and John Whan Yoon, "Human Trafficking: It's not all about women and sex slaves,"

The Nation (18 November 2008): 9A.

⁴¹⁰ Ibid.

40% ของแรงงานในบางพื้นที่ของกิจการประมงในไทยเป็นแรงงานเด็ก และยังคงแสดงข้อมูลด้วยว่า แรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ทำงานบนเรือประมงถูกบังคับใช้แรงงาน และส่วนมากจะไม่มี สัญญาการจ้างงาน รวมทั้งหลักฐานเอกสารต่างๆ ของพวกเขานั้น นายจ้างจะเป็นผู้เก็บไว้เอง ซึ่ง จะเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้แรงงานเหล่านั้นอาจถูกแสวงประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานมาก ยิ่งขึ้น⁴¹¹

นอกจากนี้ ในกรณีประเทศไทย ยังมีเหตุการณ์การเสียชีวิตของชาวพม่าลักลอบเข้าเมือง จำนวน 54 คน ขณะที่ถูกส่งตัวมาที่บรรดบรรทุกคอนเทนเนอร์จากชายแดนเพื่อที่จะเข้าไปทำงานที่ จ.ภูเก็ต จากเหตุการณ์ดังกล่าว หน่วยงานที่มีอำนาจของไทยกับองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งนัก กฎหมายได้ถกเถียงกันในประเด็นที่ว่าบุคคลที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นควรที่จะได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์มิใช่ในฐานะผู้กระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เหยื่อเหล่านั้นถูกปรับและถูกส่งตัวกลับประเทศด้วยความช่วยเหลือขององค์กรทางสังคมของทั้งฝั่ง ไทยและฝั่งพม่า แทนที่จะถูกเนรเทศออกจากประเทศไทยดังเช่นที่เคยเป็นมาในสมัยก่อน นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่ายินดีว่าในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยมีผลบังคับใช้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุความหมายของคำว่าการค้ามนุษย์ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นโดยครอบคลุมไปถึงเหยื่อที่เป็นเพศชายด้วย

ส่วนประเทศลาว มีรายงานการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่มีต่อ ชาวลาวในกลุ่มที่ยากจนและมีระดับการศึกษาต่ำ และแม้ว่าผู้อพยพย้ายถิ่นชาวลาวจะเดินทาง กลับมายังประเทศภูมิลำเนาของตนด้วยประสบการณ์ที่ไม่ดีนัก แต่ถึงกระนั้น พวกเขาบางคนก็ยังคง ต้องการที่เดินทางออกไปเสี่ยงโชคอีกครั้ง ซึ่งความคิดดังกล่าวนี้ อาจส่งผลให้พวกเขาต้องตกอยู่ใน ความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งทางรัฐบาลลาวมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับจำนวนที่ เพิ่มขึ้นของผู้อพยพชาวลาวที่ถูกจับกุมในประเทศไทยและถูกส่งตัวกลับประเทศ โดยที่ไม่ได้มี ระบบคัดกรองและคัดแยกอย่างเพียงพอเพื่อที่จะระบุได้ว่าในกลุ่มผู้อพยพชาวลาวที่จับกุมมานั้น มี บุคคลใดบ้างที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จากสาเหตุดังกล่าว ได้ส่งผลให้รัฐบาลลาวได้ เรียกร้องความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวจากประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น⁴¹² ทั้งนี้ สิ่งที่ดีที่สุดที่รัฐบาลแต่ละประเทศสามารถดำเนินการได้เพื่อช่วยเหลือประชาชนของตนควบคู่ไปกับการสร้างโอกาสการ จ้างงานให้เกิดขึ้นภายในประเทศ คือ รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้การอพยพย้ายถิ่นของประชากร

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Ibid.

ของตนมีความปลอดภัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการส่งแรงงานออกนอกประเทศอย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย ควบคู่ไปกับการปกป้องพวกเขาจากการถูกแสวงประโยชน์⁴¹³

โดยปกติแล้ว ชาวพม่า ลาว และกัมพูชาก็มีความนิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่แล้ว โดยสภาวะทางเศรษฐกิจและการเมืองของทั้งสามประเทศนั้น ส่งผลให้ประชาชนต้องเดินทางออกจากภูมิลำเนาเพื่อหางานทำในประเทศไทย แต่ในปี พ.ศ. 2551 นี้ จากสภาวะเศรษฐกิจการเงินโลกที่ย่ำแย่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งสามประเทศเสมือนเป็นการกระหน่ำซ้ำเติมสภาวะที่ย่ำแย่อยู่แล้ว ให้นำหนักยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งสามต่างก็ขึ้นอยู่กับการส่งออกสินค้าไปต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ และประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ซึ่งส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของทั้งสามประเทศต้องเผชิญกับผลกระทบต่างๆ เพิ่มมากขึ้น⁴¹⁴

สำหรับประเทศพม่านั้น รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศได้มาจากการส่งออกพลังงาน ที่คิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยถึง 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแต่ละปี นอกจากนี้ ประเทศพม่ายังมีการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมที่มีมูลค่ากว่า 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในส่วนของการลงทุนจากต่างประเทศในประเทศพม่านั้นก็มีมูลค่ากว่า 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงปี พ.ศ.2551⁴¹⁵ แต่อันเนื่องมาจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น อาจส่งผลให้รายได้ที่เข้าสู่ประเทศพม่านั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากรายได้ที่พม่าได้รับจากการส่งออกพลังงานนั้นมีตลาดหลักอยู่ที่ประเทศไทยและจีน ที่นำเข้าก๊าซธรรมชาติจากประเทศพม่าในปริมาณรวมกันมากกว่า 500,000 ล้านลูกบาศก์ฟุตในช่วงปี พ.ศ. 2551 ซึ่งปริมาณจำนวนนี้อาจลดต่ำลง เช่นเดียวกับที่ที่ไม่มีการสั่งซื้อสินค้าทางการเกษตรมาจากจีน ซึ่งเป็นตลาดหลักของพม่าเลยในช่วงไตรมาสสุดท้ายของ พ.ศ. 2551 ทางด้านบริษัทพลังงานรายใหญ่ของจีนที่เคยแสดงความสนใจที่จะลงทุนสร้างเขื่อนในพม่า รวมทั้งบริษัทสัญชาติจีนที่เตรียมแผนการลงทุนสำรวจและขุดค้นหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในน่านน้ำของพม่าในช่วงก่อนหน้านี้อาจชะลอโครงการไว้ก่อน ประกอบกับการที่ประเทศพม่าได้เผชิญกับพายุไซโคลนนาร์กีสในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 ทำให้ประชาชนชาวพม่าจำนวนมากกว่า 2.4 ล้านคนมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เลวร้ายมากขึ้นกว่าเดิม และขณะนี้ (ธันวาคม พ.ศ. 2551) สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ยังไม่สามารถฟื้นฟูจนเข้าสู่สภาวะปกติได้ และแม้ว่ารัฐบาลทหารพม่าได้ประเมินสถานการณ์ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะทำให้อัตราการว่างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 5% เป็นในระดับไม่เกิน 6.5% ในปี พ.ศ. 2552 แต่องค์การแรงงาน

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ ทองฤทธิ์ โพนเงิน, “แรงงานพม่า – ลาว – เขมรนับล้านจ่อเข้าไทย,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (1 ธันวาคม 2551): 84.

⁴¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ระหว่างประเทศ หรือ ILO วิจารณ์ว่ารัฐบาลทหารพม่าประเมินสถานการณ์ผลกระทบในระดับต่ำเกินไป เนื่องจากประเทศที่เป็นแหล่งรายได้ของประเทศพม่า เช่น ประเทศจีน ไทย ญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนด้วยกันต่างก็ได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก ย่อมจะต้องส่งผลกระทบต่อการใช้งานพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁴¹⁶ เห็นได้จากการที่ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ผลักดันแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจำนวนมากกว่า 1 แสนคนให้กลับประเทศพม่า อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในครั้งนี้นั่นเอง⁴¹⁷

ทางด้านประเทศกัมพูชา จากการที่ราคาผลิตผลทางการเกษตรตกต่ำลงเป็นอย่างมาก ได้ส่งผลให้เกษตรกรชาวกัมพูชาจำนวนมากต่างพากันเข้ามาหางานทำในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกัน การลงทุนจากต่างประเทศก็ลดลงเรื่อยๆ จากการประเมินสถานการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ได้ประเมินไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2552 การลงทุนจากต่างประเทศจะเข้าไปในกัมพูชาคิดเป็นมูลค่ารวมไม่เกิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือลดลงจากช่วงปี พ.ศ. 2551 ถึง 30%⁴¹⁸ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกัมพูชา ที่สามารถจ้างแรงงานชาวกัมพูชาได้จำนวนถึงกว่า 3 แสนคน และสร้างรายได้จากการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐอเมริกาได้เป็นจำนวนถึง 80% ของรายได้ที่เกิดจากการส่งออกทั้งหมด และตลาดรองรับสินค้าประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูปของกัมพูชานั้นอยู่ที่สหรัฐอเมริกา ก็อาจจะส่งผลให้แรงงานชาวกัมพูชาจำนวนหลายหมื่นคนต้องว่างงานอีกด้วย โดยระยะไฮดรามาที่สุดท้ายของ พ.ศ. 2551 นี้ บรรดาโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปกว่า 500 แห่งในกัมพูชาต่างก็ปลดแรงงานชาวกัมพูชาไปแล้วมากกว่า 20,000 คน และยังมีแนวโน้มว่าจะปลดแรงงานออกเพิ่มอีกจำนวนนับแสนคนอีกด้วย

ทางด้านประเทศลาว ก็ประสบกับปัญหาภาวะการว่างงานเช่นกัน โดยในช่วงปี พ.ศ. 2551 นี้ ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาว ได้ประเมินสถานการณ์ว่ามีแรงงานชาวลาวที่ว่างงานจำนวนนับแสนคน โดยที่ยังไม่ได้นับรวมอีกจำนวนหลายแสนคนที่เป็นแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ประเทศลาวได้วางแผนที่จะสร้างงานรองรับแรงงานของตนเองให้ได้มากกว่าหนึ่งแสนอัตรา และจะดำเนินการส่งแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยให้ได้จำนวน 25,000 คน นอกจากนี้ จะดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานว่างงานให้ได้อีกจำนวนกว่า 60,000 คน โดยในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา (นับจาก พ.ศ. 2551 ลงไป) ปรากฏว่าสามารถสร้างตำแหน่งงานได้จริงไม่เกิน 40,000 อัตรา และดำเนินการส่งแรงงานชาวลาวเข้ามาทำงานในไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้

⁴¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

เพียงประมาณ 8,000 คนเท่านั้น⁴¹⁹ นอกจากนี้ จากการที่เศรษฐกิจของลาวนั้นเกี่ยวเนื่องกับการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก และถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีมูลค่าการลงทุนของต่างประเทศสะสมมากกว่า 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากว่าจำนวนกว่า 70% ของมูลค่าการลงทุนดังกล่าว เป็นการลงทุนในภาคพลังงาน เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อส่งออกกระแสไฟฟ้าเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ก็ยังคงไม่มีการนำเงินลงทุนเข้าไปในลาวโดยแท้จริง⁴²⁰ และเมื่อประกอบกับปัญหาผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงินที่เกิดขึ้น ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงโครงการก่อสร้างเขื่อนต่างๆ ในประเทศลาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และย่อมหมายถึงการส่งผลกระทบต่อการใช้งานในประเทศลาวจำนวนกว่าแสนอัตราเลยทีเดียว

ทั้งนี้ การที่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามของประเทศไทย คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ต้องเผชิญกับปัญหาการว่างงานที่รุนแรงเช่นนี้ ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน อันเนื่องมาจากสภาวะการว่างงาน จะทำให้แรงงานจากทั้ง 3 ประเทศนี้ต้องพากันเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งคาดการณ์กันว่าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นรวมกันอีกนับล้านคนที่เดียว และแม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยนั้นจะมีนโยบายในการจำกัดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชาในปี พ.ศ. 2552 รวมกันไม่เกิน 800,000 คนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินการดังกล่าวน่าจะเป็นไปได้น้อย เนื่องจากสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ในประเทศไทยในขณะนี้ (เดือนธันวาคม พ.ศ. 2551) คือ มีแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ลาว และกัมพูชา ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอยู่แล้วจำนวนมากกว่า 2 ล้านคน ทั้งนี้ ทางของไทยเองก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้เลย ทั้งนี้ เนื่องมาจากความต้องการของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานราคาถูกอยู่แล้วนั่นเอง⁴²¹

และแม้ว่ากระทรวงแรงงานจะได้เปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหม่ ในจำนวน 8 แสนคน ซึ่งจะดำเนินการได้ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม พ.ศ. 2552 แล้วนั้น แต่จนถึงปลายปี พ.ศ. 2551 ซึ่งกำลังจะใกล้ช่วงเวลาที่กำหนดให้มีการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ปรากฏว่าในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่มีความชัดเจนที่จะให้แรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วได้เตรียมตัวล่วงหน้าในการขอรับการขึ้นทะเบียนครั้งใหม่ รวมทั้งยังไม่ชัดเจนว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 นั้นจะได้รับการขึ้นทะเบียนต่อไปหรือไม่อย่างไร และยังมี การคาดการณ์ด้วยว่า การเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งใหม่นี้ อาจส่งผลให้แรงงานต่างด้าวชุดที่เคยขึ้นทะเบียนแล้วในปี พ.ศ. 2547 อาจไม่ได้รับโอกาสใน

⁴¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴²⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴²¹ เรื่องเดียวกัน.

การขึ้นทะเบียนอีก อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของแนวนโยบาย ทำให้แรงงานต่างด้าวที่เคยขึ้นทะเบียนมาแล้วไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร และทำให้ไม่ได้เตรียมตัวล่วงหน้าและอาจเดินทางมาขึ้นทะเบียนไม่ทัน ซึ่งจะกลายเป็นโอกาสของขบวนการนายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติที่จะดำเนินการลักลอบนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น⁴²² ทั้งนี้ การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้น ในรายละเอียดของแนวทางการพิสูจน์สัญชาติจะต้องมีค่าใช้จ่าย 1,500 บาทต่อคน และยังต้องจ่ายค่าวิชาอีก 500 บาท ซึ่งให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลา 2 ปี หลังจากนั้นแล้วแรงงานต่างด้าวจะต้องเดินทางกลับประเทศของตนเพื่อไปทำพาสปอร์ตใหม่ จากการดำเนินการดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวหลายรายมักไม่ค่อยได้กลับมาประเทศไทยเนื่องจากไม่มีเงิน เพราะค่าใช้จ่ายในการทำพาสปอร์ตนั้นสูงถึง 500 เหรียญสหรัฐ และต้องต่ออายุทุกๆ 3 ปี ทำให้แรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งไม่ต้องการมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁴²³ นอกจากนี้ยังพบว่าเจ้าของกิจการบางรายนั้นไม่สนับสนุนให้ลูกจ้างต่างด้าวของตนมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายล่วงหน้าที่นายจ้างสำรองจ่ายไปสำหรับแรงงานต่างด้าวรายละ 3,800 บาท ดังนั้น จึงเชื่อว่าจะมีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนไม่ถึงตามที่กระทรวงแรงงานคาดการณ์ไว้ที่จำนวน 800,000 คน

ในขณะเดียวกัน การดำเนินการของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติ จะมีการแบ่งนายหน้าออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งจะเป็นจะเป็นชาวต่างด้าวที่ได้รับพาสปอร์ตแล้ว จะทำหน้าที่ในการนำแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในเส้นทางที่ตนเองถนัด อีกส่วนหนึ่งจะเป็นนายหน้าชาวไทยที่ร่วมมือกับผู้ประกอบการชาวไทยเช่นกันที่มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวยาคาถูก โดยจะคิดค่านายหน้าที่อัตรา 2,000 – 2,500 บาทต่อราย ทั้งนี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวมลพิษเข้าเมืองที่ประเทศไทยต้องประสบอยู่นั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการสำรวจตัวเลขแรงงานต่างด้าวของทางมูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านแอดส์ พบว่ามีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้น 2.5 ล้านคน ขณะที่ทางกระทรวงแรงงานกลับระบุว่า มีแรงงานต่างด้าวเพียง 8 แสนคน โดยตัวเลขที่ไม่ตรงกันเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำฐานข้อมูลด้านสุขภาพและโรคระบาดที่ต้องเฝ้าระวัง

ส่วนในเรื่องเส้นทางการเดินทางของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ชาวกัมพูชามักจะลักลอบเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยจากจุดเริ่มต้นที่สองจังหวัด คือ กำปงจาม และไปรวง โดยจะเป็นการเดินทางไปยังกรุงพนมเปญก่อน แล้วจึงเข้าสู่ประเทศไทยในเส้นทาง อ.อรัญประเทศ จ.

⁴²² ชนิกานต์ กาญจนสวัสดิ์, “ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โอกาสแก๊งค์ค้ายาเสพติดอาละวาด,” โฟกัสทูเดย์ (11 ธันวาคม 2551): A10.

⁴²³ เรื่องเดียวกัน.

สระแก้ว และบริเวณ อ.บ้านแหลม จ.จันทบุรี รวมทั้งอาจเดินทางไปยังเกาะกงเพื่อเตรียมตัวเดินทางเข้าประเทศไทยบริเวณชายแดน จ.ตราด ขณะที่แรงงานต่างด้าวชาวพม่าจะใช้เส้นทางในการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย คือ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ส่วนแรงงานต่างด้าวชาวลาวจะลักลอบเดินทางเข้ามายัง จ.หนองคาย เป็นหลัก⁴²⁴ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเดินทางเข้ามานี้ มักจะเข้ามาทำงานด้านประมงใน จ.ประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งจังหวัดทางตอนใต้ของประเทศ ขณะที่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทางภาคอีสานของไทยส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีงานทำ หรือหากสามารถเดินทางเข้ามายังกรุงเทพฯ ได้ ก็จะเข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน หรือแรงงานทำงานก่อสร้างต่างๆ⁴²⁵

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการดำเนินการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมไปถึงการค้ามนุษย์ด้านแรงงานด้วยนั้น แต่ประเทศไทยก็ยังคงได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางของขบวนการค้ามนุษย์ ที่ล่อลวงผู้หญิงและเด็กเข้าสู่กระบวนการการค้าประเวณีและการบังคับใช้แรงงานเด็ก แม้ว่าประเทศไทยจะได้บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 แล้วก็ตาม นอกจากนี้ ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการยังได้ระบุข้อมูลว่า จำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชายที่ถูกล่อลวงไปใช้แรงงานในกิจการประมงนั้นไม่เพียงแต่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในระยะหลังๆ นี้เท่านั้น แต่เหยื่อดังกล่าวก็ยังมีอายุที่น้อยลงเรื่อยๆ เช่นเดียวกัน⁴²⁶ สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นี้ ผู้ที่กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ต้องได้รับโทษจำคุก 4 – 10 ปี และถูกปรับเป็นจำนวนเงิน 80,000 – 200,000 บาท และการกำหนดโทษจะรุนแรงมากยิ่งขึ้นหากเป็นการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์กับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยมีบทลงโทษที่สูงมากขึ้น คือ มีโทษจำคุกตั้งแต่ 8 – 15 ปี และมีโทษปรับสูงถึง 160,000 – 300,000 บาท และบทลงโทษเหล่านี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นอีกหากพบว่าผู้ที่กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเสียเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะปกป้องผู้หญิงและเด็กจากการบังคับใช้แรงงาน การค้าประเวณี การข่มขืนกระทำชำเรา รวมไปถึงการแสวงประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ

แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าประเทศไทย นับตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 จะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แล้ว แต่ก็ยังถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางของการค้ามนุษย์อยู่เช่นเดิม ดังที่จะเห็นได้จากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ส่วนใหญ่จะเข้ามาจากกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค

⁴²⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁴²⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁴²⁶ Lamphai Intathep, "Thailand remains centre for human trafficking," *Bangkok Post* (14 December 2008):

ลุ่มแม่น้ำโขง เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ถูกขนส่งเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยการถูกนำตัวเข้าสู่สถานประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานราคาถูก และแรงงานต่างด้าวที่ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในส่วนที่หลบหนีออกมาจากสถานประกอบการได้ ก็ไม่กล้าเข้ามาขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกจับกุมเสียก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือ⁴²⁷

3.7 สรุป

การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทยและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการมาโดยตลอด โดยมีความพยายามในการนำมาตรการและวิธีการต่างๆ มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติออกมาเป็นระยะๆ ในการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือแม้กระทั่งการรับทราบนโยบายหรือข้อเสนอเชิงนโยบายของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าว รวมทั้งปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว นโยบายหรือข้อเสนอดังกล่าวก็จะกลายเป็นการปฏิบัติ การดำเนินการแก้ไขปัญหาคืบต่อไป

นอกจากนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อันรวมไปถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2545 – 2551 นั้น ได้ก้าวขึ้นสู่จุดสูงสุดของการแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา การที่ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และครอบคลุมเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิง เด็ก หรือแม้แต่ผู้ชาย และไม่ว่าจะเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ทางเพศ หรือแรงงานก็ตาม

ในส่วนของการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวนั้น มีบทบาททั้งของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรระหว่างประเทศ หรือแม้แต่สถาบันการศึกษาก็ตาม ต่างก็ดำเนินบทบาทที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของตน และหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ในบางครั้งก็หันหน้าเข้ามาร่วมมือกันดำเนินการยกตัวอย่างเช่น ความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมไปถึง

⁴²⁷ Ibid.

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้แต่ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งความร่วมมือนี้จะครอบคลุมอยู่ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าวในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านการป้องกัน การปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด การดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อชาวต่างด้าวที่ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน รวมทั้งการส่งตัวกลับประเทศในกรณีที่เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่หากเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานแล้ว แม้จะเป็นต่างด้าวก็ตาม ก็จะได้รับช่วยเหลือฟื้นฟู ก่อนที่จะได้รับการส่งกลับ ดังตัวอย่างจากเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานที่เป็นเด็กหญิงต่างด้าวชาวลาว 4 คน ที่ถูกนายจ้างโรงงานเย็บผ้ากดขี่ข่มเหง ให้ทำงานตลอดวันตลอดคืน กักขังห้องเหี่ยวให้อยู่แต่ในโรงงานตลอดเวลา รวมทั้งยังถูกทุบตี กระทำทารุณกรรมต่างๆ นานา เช่น การบังคับให้กินอุจจาระทั้งของคนและมูลของสุนัข และยังทำร้ายร่างกายจนถึงขั้นใช้น้ำยาล้างห้องน้ำเทราดลงไปบนร่างกายของเด็ก และจับมัดลงแช่น้ำยาล้างห้องน้ำอยู่ในถังกานานกว่า 18 ชั่วโมง จนเกิดแผลเหวอะหวะน่าเวทนา โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยส่งตัวเหยื่อเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลและส่งเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูในสถานสงเคราะห์สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อไป ซึ่งเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่เราจะเห็นได้ถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของไทยที่เน้นด้านมนุษยธรรมมากกว่าที่จะดำเนินการแต่เพียงการจับกุมส่งกลับเนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือในเชิงวิชาการ ผ่านรูปแบบการจัดสัมมนาหรือการประชุมเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หรือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวนี้จะได้รับความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา หรือแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำตัวอย่าง หรือสาระสำคัญของ การจัดสัมมนาหรือการประชุมทางวิชาการที่สำคัญ มาลงรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย ทั้งนี้ การจัดการประชุมหรือสัมมนา จะเป็นเวทีแห่งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การแสดงทัศนคติ หรือประสบการณ์ในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากภาคส่วนใดก็ตามทั้งในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เราได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์การค้ามนุษย์ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นต้องประสบในขณะดำเนินงาน และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นรวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะสำหรับให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการให้ดีขึ้น หรืออย่างน้อยก็มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น และ

คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวหรือเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าฝ่ายภาครัฐได้ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีใช้รัฐ องค์กรอิสระ หรือแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เนื่องมาจากภาครัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐเองกับหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐอื่นๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความร่วมมือในรูปแบบพหุภาคีในการดำเนินการแก้ไขปัญหา นั้น จะส่งผลให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน ปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทแรงงานต่างด้าวนี้ แม้ว่าจะจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่มีได้หมายความว่า จะเป็นปัญหาแต่เพียงประเทศไทยเท่านั้น แต่กลับเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีเหตุการณ์ที่เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่ามีประชาชนจากประเทศเหล่านี้ ที่ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การที่ประชาชนจากประเทศเหล่านั้นต้องเดินทางออกจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง ก็ด้วยต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลถึงการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต เช่น ปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ รวมทั้งการไม่มีการจ้างงานภายในประเทศเหล่านั้น และการที่คนต่างด้าวเหล่านั้นได้พากันเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้น แม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงานในกิจการบางประเภท แต่การเข้ามาเป็นจำนวนมากของแรงงานต่างด้าวนั้น ได้ส่งผลเสียต่อประเทศไทยในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านความมั่นคง ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข และยังคงเกิดปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวไทยตามมาอีกด้วย และที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาโดยตลอด ดังที่เราจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ออกมาเป็นระยะๆ และประกอบด้วยมาตรการสำหรับปฏิบัติการที่หลากหลาย ตั้งแต่การจำกัดพื้นที่ จำกัดจำนวน และจำกัดประเภทอาชีพที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถทำได้ จนพัฒนามาถึงการเปิดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถมาขึ้นทะเบียนกับทางการไทยในแบบที่ไม่จำกัดจำนวนและไม่จำกัดประเภทอาชีพ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามาขึ้นทะเบียนกับทางการไทย การดำเนินการปราบปราม จับกุม และส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่มาขึ้นทะเบียน การให้นายจ้างแจ้งความจำนงขอจ้างแรงงานต่างด้าวและแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ตนเองต้องการจะจ้าง เป็นต้น

และแม้ว่าทางการไทย จะดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประเภท แรงงานต่างด้าว หรือปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม แต่ถ้าเป็นการ ดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่ประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวนั้นไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาพร้อมกันแล้ว การแก้ไขปัญหานั้นก็จะได้ผล ทั้งนี้ เราจะเห็นได้ว่าแรงงาน ต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายส่วนใหญ่ นั้น จะเดินทางเข้ามาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่ง อยู่ในสถานะประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว ส่วนประเทศไทยนั้นอยู่ในสถานะของประเทศที่ เป็นจุดหมายปลายทางที่เป็นพื้นที่ที่เกิดปัญหาจากประชากรของประเทศเหล่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการจัดทำและลงนามในบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างประเทศ ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวข้องกับประเทศไทยทั้งในด้านการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 3 ฉบับ และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้าง แรงงานอีก 3 ฉบับ โดยความร่วมมือด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น จะมีเนื้อหา ที่ครอบคลุมทั้งการค้ามนุษย์ที่เป็นการแสวงประโยชน์ทางเพศ และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และยังคงครอบคลุมเหยื่อการค้ามนุษย์ทุกเพศทุกวัย แม้กระทั่งเหยื่อที่เป็นผู้ชายก็ตาม ส่วนความ ร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศนั้น นอกจากจะเป็นการจัดระเบียบการจ้างแรงงาน ต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแล้ว ยังจะเป็นอีก แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการแสวงประโยชน์ทางด้านแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา การค้ามนุษย์ด้วย ทั้งนี้ รายละเอียดของบันทึกความเข้าใจดังกล่าว รวมทั้งการปฏิบัติของไทย และ ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบันทึกความเข้าใจนั้น จะได้กล่าวถึงในบท ที่ 4 ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การปฏิบัติของไทยภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี ระหว่างประเทศไทย – พม่า, ไทย – ลาว และไทย – กัมพูชา ในประเด็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติ

ในบทที่ 3 ที่ผ่านมานั้น ได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์และการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยภาพรวม ซึ่งจะ เห็นได้ว่าผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับดำเนินการดังกล่าวนั้น ประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐ หลากหลายหน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศที่ได้ พยายามยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน รวมทั้งแนะนำแนวทางในการดำเนินการที่ถูกต้องและ เหมาะสมแก่หน่วยงานภาครัฐไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ แต่ในบทที่ 4 นี้ จะเป็น การกล่าวถึงแต่เฉพาะการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐไทย และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึง ถึงองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงอีกกลุ่มหนึ่งที่อาจตกเป็นเหยื่อ ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยในบทที่ 4 นี้ จะได้กล่าวถึงการดำเนินการภายใต้กรอบ บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และบันทึกความเข้าใจว่า ด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งบันทึกความเข้าใจในประเภทหลังนี้ แม้ว่าจะมิใช่บันทึก ความเข้าใจที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรงก็ตาม แต่มาตรการในการจ้าง แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น ก็นับว่าเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้แรงงานต่าง ด้าวต้องเข้ามาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานได้อีกทางหนึ่งด้วย

และการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจในบทที่ 4 นี้ จะเสนอรายละเอียดไปตามกรอบการดำเนินการรูปแบบ 4Ps และ 3Rs อันประกอบไปด้วย การ ดำเนินการด้านนโยบาย (Policy) การป้องกัน (Prevention) การดำเนินคดีทางกฎหมายกับ ผู้กระทำผิด (Prosecution) การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection) การฟื้นฟูผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ (Recovery) การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Return/ Repatriation) และการดำเนินการกลับคืนสู่ สังคม (Reintegration) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

4.1.1 การดำเนินการด้านนโยบาย (Policy) ตามกรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.1.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

ประเทศกัมพูชา เป็นประเทศแรกที่ตั้งนามในบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีร่วมกับประเทศไทย ก่อนที่ประเทศไทยจะได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจแบบเดียวกันร่วมกับประเทศลาว และประเทศพม่าตามลำดับ สำหรับบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชานี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในครั้งแรกคือ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และในเวลาต่อมา ได้อโอนความรับผิดชอบดังกล่าวมายังสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก (สปป.) ในปี พ.ศ. 2551 โดยในเรื่องของแผนดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจนั้น จะเกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและแนวทางการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศเท่านั้น เนื่องจากกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์จากประเทศกัมพูชาจะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับเหยื่อการค้ามนุษย์ที่มาจากประเทศพม่ากับลาว¹

ทั้งนี้ สำหรับในส่วนของนโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประการด้วยกัน และยังแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะสั้น ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2550 และระยะยาว ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2553 ซึ่งนโยบายทั้ง 7 ประการนั้น ประกอบไปด้วยแผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แผนการดำเนินการทางกฎหมายและการปราบปราม ซึ่งพระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยก็ได้ถูกนำมารวมอยู่ในแผนการดำเนินการในประการนี้ด้วย นอกจากนี้ ยังมีแผนการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แผนการ

¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

จัดทำระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผล แผนการพัฒนาภาค การบริหารงาน และการจัดการ และแผนการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ²

4.1.1.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

การค้ามนุษย์จากประเทศลาวเข้ามาสู่ประเทศไทยนั้น รูปแบบของการค้ามนุษย์จะอยู่ในบริบทของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานโดยผิดกฎหมายเข้ามายังประเทศไทย ทั้งนี้ ประเทศไทยกับประเทศลาวมีวัฒนธรรมบางประการที่มีความคล้ายคลึงกัน แล้วยังมีพรมแดนระหว่างประเทศที่นอกจากจะมีความยาวแล้ว ยังสามารถข้ามไปมาหาสู่กันได้สะดวกโดยใช้หนังสือผ่านแดนแบบรายวัน ทั้งนี้ ประชาชนชาวลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น จะมีลักษณะที่กระจายตัวไปทำงานในภูมิภาคต่างๆ และยังทำงานในสาขาอาชีพที่หลากหลายอีกด้วย เนื่องจากผู้อพยพเกือบทั้งหมดจากประเทศลาวที่ข้ามเข้ามายังประเทศไทยนั้นจะเข้ามาโดยสมัครใจ แต่บุคคลเหล่านี้ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากในการที่จะแยกแยะกลุ่มของแรงงานอพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่สมัครใจ ซึ่งมีทั้งที่ถูกลักลอบนำเข้ามาในประเทศไทย กับกลุ่มแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์³

ในส่วนของประเทศไทยนั้น การดำเนินการด้านนโยบายของไทย ก็เป็นเช่นที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดไปแล้ว ในส่วนหัวข้อการดำเนินการด้านนโยบายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชา ซึ่งประกอบไปด้วย 7 แผนการดำเนินการหลักซึ่งถือว่าเป็นนโยบายของประเทศ แบ่งออกเป็นแผนงานระยะสั้น ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2550 และแผนระยะยาวระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2553⁴

ส่วนการดำเนินการของฝ่ายประเทศลาวนั้น นอกจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจกับประเทศไทยว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์แล้ว ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลลาวยังได้เข้าร่วมในอนุสัญญาสหประชาชาติในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้รับการจัดตั้งในลักษณะองค์กร

² สัมภาษณ์ รัชดา ไชยคุปต์, ผู้ประสานงานโครงการประจำประเทศไทย แห่งโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำประเทศไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2553.

³ Hugué, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p.17.

⁴ สัมภาษณ์ รัชดา ไชยคุปต์, 10 กุมภาพันธ์ 2553.

(the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) รวมทั้งยังเข้าร่วมในพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าวว่าด้วยการค้ามนุษย์และการขนย้ายผู้ย้ายถิ่นอีกด้วย⁵

นอกจากนี้ ในเรื่องของกฎหมายภายในของลาวนั้น ประเทศลาวมิได้มีกฎหมายสำหรับป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ แต่ได้มีการรวบรวมมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ บรรจุลงในกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและการปกป้องสตรี (Law on Development and Protection of Women) โดยบทบัญญัติส่วนมากในกฎหมายฉบับนี้จะนำมาปรับใช้กับกรณีที่เป็นการค้ามนุษย์ภายในประเทศ แต่ถึงกระนั้นกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ออกไป ถึงการส่งเหยื่อกลับไปยังถิ่นที่อยู่เดิม และยังได้เรียกร้องให้รัฐรวมไปถึงองค์กรต่างๆ ดำเนินการ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไปสู่สาธารณชนเพื่อป้องกันการค้าหญิงและเด็ก นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้เรียกร้องให้บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับที่พักพิง (shelter) ได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพและการให้คำปรึกษา และเมื่อบุคคลสัญชาติลาวได้รับการระบุว่า ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศอื่น ๆ ทางสถานทูตลาวหรือสถานกงสุลลาวจะต้อง ประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจในประเทศนั้นๆ เพื่อประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพ ของเหยื่อ รวมทั้งยังจะต้องให้ความช่วยเหลือในเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และต้องเตรียมการส่งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้รับรองถึงสิทธิประการต่างๆ ของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการกันตัวไว้เป็นพยานและนำเสนอสถานการณที่เกี่ยวกับกรณีของคดีนั้นๆ สิทธิในการ เรียกร้องการชดเชยและการฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจเพื่อการกลับคืนเข้าสู่สังคม สิทธิของ บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในการที่จะไม่ถูกฟ้องร้องและกักขัง และสิทธิที่จะไม่ถูก ถ่ายภาพหรือถูกบันทึกวีดิทัศน์เพื่อการเผยแพร่ไปสู่สาธารณชน⁶

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายภายในของลาวนั้น มีเนื้อความที่สอดคล้องกันกับบันทึกความ เข้าใจระหว่างไทยกับลาวในหลายประการด้วยกัน ทั้งในเรื่องของการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์ ที่กำหนดให้เหยื่อต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมาย และต้องได้รับเข้าสู่ศูนย์พัก พิงชั่วคราวเพื่อบำบัดฟื้นฟู เหยื่อการค้ามนุษย์จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่าง ถูกต้องและยุติธรรม ต้องมีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การฟื้นฟูร่างกายและ

⁵ Hugué, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 19.

⁶ Ibid.

จิตใจของเหยื่อเพื่อเตรียมความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม การเตรียมการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ รวมทั้งสิทธิของเหยื่อที่จะไม่ถูกดำเนินคดีและฟ้องร้องรวมทั้งการกักขังอีกด้วย ทั้งนี้ หลังจากที่ทั้งประเทศไทยและประเทศลาวได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างกันแล้ว ต่างฝ่ายต่างก็ต้องกลับมาสร้างแนวทางในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure : SOP) ของตน เพื่อให้สอดคล้องกับบันทึกความเข้าใจฉบับหลัก และจากนั้น ทั้งสองประเทศจึงสร้างแนวทางในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติสายงานร่วมกัน ซึ่งได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ เช่น วิธีการดำเนินการเมื่อประเทศไทยจะส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศลาว วิธีการติดต่อประสานงาน แนวทางการดำเนินการเมื่อทางการลาวจะติดต่อกับครอบครัวของเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือการเยี่ยมเยียนครอบครัวของเหยื่อ โดยแนวทางในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน หรือ SOP นี้ จะลงรายละเอียดมากกว่าบันทึกความเข้าใจ โดยบันทึกความเข้าใจฉบับหลักนั้นจะระบุรายละเอียดแต่เพียงในภาพรวมเท่านั้น แต่สำหรับแนวทางในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานดังกล่าวได้ระบุรายละเอียดที่มากกว่า แต่สำหรับรายละเอียดที่ละเอียดลึกลงไปมากกว่านั้นก็จะต้องขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะลงรายละเอียดหรือนำไปดำเนินการกันต่อไป⁷

4.1.1.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

รูปแบบการค้ามนุษย์ที่มีลักษณะเด่นของประเทศพม่า นั่นคือ การค้ามนุษย์จากประเทศพม่าเข้ามาสู่ประเทศไทย ซึ่งการค้ามนุษย์จากพม่าเข้ามาสู่ไทยนี้จะอยู่ในบริบทของการอพยพย้ายถิ่นระหว่างสองประเทศ ทั้งนี้ มีจำนวนคนมากกว่าหนึ่งล้านคนจากประเทศพม่าที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยในฐานะที่เป็นแรงงานอพยพ รวมทั้งบุคคลที่ติดตามแรงงานอพยพนั้นๆ เข้ามาด้วย เช่น ครอบครัวของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2547 มีชาวพม่าจำนวน 921,000 คนที่เข้ามาจดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย และได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาหนึ่งปีและสามารถหางานทำได้ แต่ทั้งนี้ แม้ว่าจะทราบจำนวนคนที่เดินทางมาจากพม่า ที่เข้ามาจดทะเบียนกับทางกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่ในขณะเดียวกัน กลับไม่ทราบแน่ชัดถึงจำนวน

⁷ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนาองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

ของคนต่างด้าวที่เข้ามาจากประเทศพม่าที่ยังไม่ได้เข้ามาจดทะเบียนกับทางกระทรวงมหาดไทยว่ามีจำนวนที่แท้จริงเพียงใด⁸

ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่มีลักษณะที่กระจายตัวไปทำงานทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย แต่ในบริเวณที่มีแรงงานชาวพม่าทำงานอยู่กันอย่างหนาแน่นนั้นจะอยู่ในบริเวณจังหวัดชายแดน เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ระนอง และตาก นอกจากนี้ก็จะมีกระจุกตัวกันอย่างหนาแน่นบริเวณจังหวัดสมุทรสาครและกรุงเทพฯ แรงงานชายต่างด้าวชาวพม่าจะทำงานในเรือประมง เป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมและงานก่อสร้าง ในขณะที่แรงงานต่างด้าวหญิงชาวพม่าจะเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมอาหารทะเล และแรงงานรับใช้ในบ้าน⁹

ทั้งนี้ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เดินทางอพยพจากประเทศพม่าที่จัดทำขึ้นโดยมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (World Vision Foundation of Thailand) ในความร่วมมือกับศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (Asian Research Center on Migration: ARCM) สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้เข้าไปสอบถามผู้อพยพชาวต่างด้าวเกี่ยวกับประเภทของการบีบบังคับหรือการแสวงประโยชน์ที่พวกเขาเหล่านั้นได้ประสบพบพานมา ทั้งนี้ ในจำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยจำนวน 1,187 คนนั้น 45% เป็นผู้หญิง โดย 5.3% ระบุว่าพวกเขาถูกบังคับให้ค้าประเวณี นอกจากนี้ 5.8% ยังระบุว่าพวกเขานั้นถูกบังคับใช้แรงงานและต้องทำงานเยี่ยงทาส รวมทั้งยังถูกกักขังไว้ในสถานที่ทำงาน และอีก 1.1% ระบุว่าพวกเขาถูกล่วงละเมิดทางเพศด้วย ดังนั้น จำนวน 12.2% ของผู้เข้าร่วมการวิจัยจึงสามารถที่จะถูกระบุได้ว่าพวกเขาเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ทั้งนี้ จำนวน 12.2% ดังกล่าวนั้น เมื่อนำมาคำนวณกับคนต่างด้าวจำนวน 1.28 ล้านคนที่เดินทางเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านและผ่านการขึ้นทะเบียนแล้วนั้น สามารถกล่าวได้ว่ายังมีจำนวนคนต่างด้าวถึง 157,000 คนที่อยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งจำนวนข้างต้นนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง¹⁰

และเนื่องจากแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้น มีสถานะเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจว่ากลุ่มคนเหล่านี้จำนวนมากจะต้องถูกเจ้าหน้าที่ทางการของไทยจับกุมตัว หรือมิเช่นนั้นแล้วก็จะเป็กลุ่มที่หนีออกมา หรือได้รับความ

⁸ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 23.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., p. 28.

ช่วยเหลือออกมาจากการถูกแสวงประโยชน์จากการทำงาน แรงงานต่างด้าวชาวพม่าเหล่านี้ส่วนมากจะถูกเนรเทศกลับไปประเทศพม่า แต่ก็มีบางส่วนที่ได้รับการระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งได้รับการดูแลและได้รับที่พักพิง และได้รับการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ¹¹

ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการด้านนโยบายสำหรับประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อของประเทศกัมพูชาและประเทศลาว ว่าประเทศไทยนั้นมียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับประเทศ 7 แผนด้วยกัน แบ่งเป็นแผนระยะสั้น ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2550 และแผนระยะยาว ระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2553 โดยมีแผนปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้ แผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แผนดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม ซึ่งการดำเนินการทางกฎหมายสามารถอยู่ภายใต้แผนนี้ได้ นอกจากนี้ ยังมีแผนการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและการประเมินผล แผนการพัฒนากลไก การบริหารงานและการจัดการ และแผนการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ¹²

ส่วนประเทศพม่านั้น สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศพม่านั้นเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลพม่าได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และปฏิญญาว่าด้วยเรื่องการค้ามนุษย์และการลักลอบขนย้ายแรงงานเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

นอกจากการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารว่าด้วยเรื่องการค้ามนุษย์และการลักลอบขนย้ายแรงงานเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับดังกล่าวแล้ว ในส่วนของกฎหมายภายใน ยังได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2548 โดยที่กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อยู่หลายมาตรการ ทั้งในเรื่องของการช่วยเหลือ การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนไปอยู่ร่วมกับครอบครัว และจากข้อบัญญัติของกฎหมายนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานในเรื่องของการส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับประเทศ การกลับคืนสู่ครอบครัว และการฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การประเมินครอบครัวของเหยื่อ รวมทั้งการดูแลทางด้านสุขภาพ การให้คำปรึกษา การฝึกวิชาชีพ และการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ ที่จำเป็นแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับ ทั้งนี้ แม้ว่า

¹¹ Ibid., p. 23.

¹² สัมภาษณ์ รัชดา ไชยคุปต์, ผู้ประสานงานโครงการประจำประเทศไทย โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำประเทศไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2553.

มาตราต่างๆ จำนวนมากของกฎหมายจะถูกนำไปปรับใช้กับกรณีการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ แต่ก็ยังครอบคลุมไปถึงมาตรการในการส่งกลับ และการกลับคืนไปสู่ครอบครัวของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน¹³

นอกจากนี้ ยังมีแผนปฏิบัติการในระดับชาติในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ที่ได้รับการพัฒนาโดยคณะกรรมการกิจการสตรีแห่งสหภาพพม่า (Myanmar National Committee on Women's Affairs) ในปี พ.ศ. 2540 แต่การที่แผนปฏิบัติการระดับชาติฉบับนี้ได้เกิดขึ้นก่อนการเข้าร่วมในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารสองฉบับเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2547 รวมทั้งยังเกิดขึ้นก่อนการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (COMMIT MOU) ในปี พ.ศ. 2547 รวมทั้งยังเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2548 อีกด้วย ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงกำลังพัฒนาแผนปฏิบัติการฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกันกับอนุสัญญาและปฏิญญาระหว่างประเทศที่พม่าเข้าเป็นสมาชิก รวมทั้งให้สอดคล้องกันกับรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย¹⁴

นอกจากนี้ ในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับพม่า แม้ว่าบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กฉบับนี้ เพิ่งจะได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2552 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของพม่า กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของไทย ณ กรุงเนปิดอว์ ประเทศพม่า ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาแต่เพียงผิวเผินแล้ว อาจจะทำให้เข้าใจไปได้ว่า เมื่อบันทึกความเข้าใจฉบับนี้เพิ่งจะได้รับการลงนามเมื่อนานมานี้ ย่อมจะส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ ตามรายละเอียดในบันทึกความเข้าใจนั้นจะต้องอยู่แต่เพียงในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับมิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากการดำเนินการระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีการดำเนินการกันมาก่อนที่จะมีบันทึกความเข้าใจ และการดำเนินการนี้จะอยู่ในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐโดยปกติ

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับพม่าแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบเดิม

¹³ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 24.

¹⁴ Ibid.

เนื่องจากแต่เดิมมาก็มีการดำเนินงานอยู่ในกลไกระดับระหว่างรัฐกับรัฐอยู่แล้ว แต่เมื่อมีบันทึกความเข้าใจเกิดขึ้น ก็จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการที่มีมาแต่ดั้งเดิม ได้แก่ การคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และการส่งกลับคืนสู่ประเทศที่ดำเนินการกันมาโดยตลอด แต่ในบันทึกความเข้าใจนั้น จะระบุรายละเอียดของการดำเนินการต่างๆ ที่เพิ่มเติมมากขึ้น ไม่จำเพาะแต่เพียงเรื่องการคุ้มครองและการส่งกลับเท่านั้น แต่จะครอบคลุมการดำเนินการในหลายๆ เรื่องเช่นเดียวกับบันทึกความเข้าใจฉบับที่ประเทศไทยลงนามร่วมกับประเทศอื่นๆ ทั้งในเรื่องของการป้องกัน รวมทั้งการทำแผนดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะต้องมีเวทีสำหรับจัดสร้างแผนปฏิบัติการร่วมกัน¹⁵

ทั้งนี้ การที่มีบันทึกความเข้าใจเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น จะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่การดำเนินการ และการที่มีบันทึกความเข้าใจดังกล่าว จะส่งผลให้พม่ามีชื่อเสียงในทางที่ดีว่าเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากพม่าเองก็ถูกมองว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น พม่าจึงไม่ได้มีความเสียหายแต่อย่างใดในการที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าว แต่จะต้องมีการหารือกันในเรื่องของแผนการดำเนินการ รวมทั้งในเรื่องของงบประมาณที่จะใช้สนับสนุนการดำเนินงาน แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะไม่มีการดำเนินการเกิดขึ้น แต่การดำเนินการส่งกลับและการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคมนั้นก็ไม่ได้มีปัญหาแต่อย่างใด แต่จากการที่มีแผนการดำเนินการจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าต้องดำเนินการพัฒนาในด้านใดให้มากขึ้น เช่น เฝ้าระวัง หรือเชิงติดตามผล เป็นต้น¹⁶

ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับพม่าเกิดขึ้นในภายหลังแล้ว คือในปี พ.ศ. 2552 แต่ก่อนหน้าที่จะมีบันทึกความเข้าใจนั้น ก็มีการดำเนินการที่ค่อนข้างลงตัว เนื่องจากมีการดำเนินการระหว่างกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานระหว่างประเทศไทยกับพม่า โดยมีการดำเนินการมานานตั้งแต่ก่อนจะเป็นความร่วมมือในระดับรัฐบาล ร่วมกับองค์การช่วยเหลือเด็กสหราชอาณาจักร (Save the Children UK) กับองค์กร World Vision ที่ตั้งอยู่ทางฝั่งประเทศพม่า โดยนักสังคมสงเคราะห์จะมาพบกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่บ้าน คือเป็นการเดินทางมาเยี่ยมเยียนเหยื่อตามปกติ และถึงแม้ว่าภาครัฐบาลจะได้เข้ามาเป็นหน่วยงานส่วนกลางของทางประเทศพม่าแล้วในปัจจุบัน แต่ทั้งองค์การช่วยเหลือเด็ก (สหราชอาณาจักร) กับ World Vision สององค์กรนี้ก็ยังคงทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์อยู่เป็น

¹⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ปกติเช่นเดิม แต่อย่างน้อยการที่มีบันทึกความเข้าใจ ก็ได้ทำให้การดำเนินการเข้าไปสู่รูปแบบระหว่างรัฐกับรัฐ¹⁷

และในส่วนของ การดำเนินการร่วมกันของทั้งสองประเทศนั้น ก่อนที่ประเทศไทยกับประเทศพม่าจะได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันนั้น ก่อนหน้านั้นก็ได้มีการใช้กลไกขององค์การระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือการดำเนินการระหว่างทั้งสองประเทศแล้ว ทั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM มูลนิธิศุภนิมิต หรือ World Vision ของทางประเทศไทย ส่วนทางฝ่ายประเทศพม่าคือ World Vision กับ Save the Children UK ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในประเทศพม่า และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับรัฐ และมีการดำเนินงานในทางปฏิบัติร่วมกับประเทศพม่าก่อนที่จะมีการลงนามบันทึกความเข้าใจ¹⁸

ในทางปฏิบัติ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยกับประเทศพม่านั้นมีการดำเนินการมาก่อนที่จะมีบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน แต่ที่จริงแล้ว ประเทศไทยจะมีบันทึกความเข้าใจกับประเทศพม่าว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์มาก่อนหน้านี้เป็นระยะเวลาประมาณสองปีแล้ว แต่เนื่องจากเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น การดำเนินการจัดทำบันทึกความเข้าใจจึงถูกเลื่อนออกไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ จะต้องนำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี คือ การที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจนั้นจะต้องเสนอขึ้นไปยังคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ทั้งนี้ ปัญหาทางการเมืองในประเทศไทยส่งผลให้ขั้นตอนการดำเนินการเกิดความล่าช้าในประเทศไทยเอง แต่ก็ถือว่าประเทศไทยกับประเทศพม่าก็มีศักยภาพเพราะปฏิบัติงานร่วมกันมาได้ก่อนที่จะมีบันทึกความเข้าใจ และในช่วงก่อนที่จะมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างกันนั้น ในส่วนของประเทศพม่าเองก็มีความกระตือรือร้นในเรื่องการค้ามนุษย์มาก และความกระตือรือร้นดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดบันทึกความเข้าใจ ทั้งนี้ การที่ประเทศพม่ามีความกระตือรือร้นนั้น เนื่องจากทางพม่าเห็นว่าการมีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการค้ามนุษย์นั้นจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชน และสังคมของประเทศพม่าเอง และไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองแต่อย่างใด¹⁹

¹⁷ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

¹⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

4.1.1.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของนโยบาย (Policy)

ประเด็นร่วมของการดำเนินการในเรื่องของนโยบายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับนั้น จะเป็นในส่วนของบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการสนับสนุนการดำเนินการโดยทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ได้มีบทบาทในความพยายามที่จะทำให้เกิดความร่วมมือในระยะยาว รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินการของรัฐบาลแต่ละประเทศที่ทาง IOM ได้เข้าไปร่วมดำเนินการด้วย ส่วนโครงการที่ทาง IOM ได้เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้น ทางองค์กรได้เข้าไปร่วมดำเนินการและมีบทบาทในแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) ที่รัฐบาลในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกันจัดทำขึ้น ทั้งนี้ จะมีการแยกแผนปฏิบัติการของแต่ละประเทศ โดยมีการจำแนกออกมาว่าแต่ละปี หรือในระยะสองถึงสามปีจะมีการดำเนินการในเรื่องใดบ้างโดยแยกออกไปเป็นกิจกรรมต่างๆ และทาง IOM ก็จะไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนตั้งแต่ก่อนการลงนามในบันทึกความเข้าใจ รวมทั้งยังเข้าไปมีส่วนร่วมจนถึงขั้นลงนามในบันทึกความเข้าใจ และในขณะนี้ ก็ได้เข้าไปร่วมดำเนินการถึงขั้นการนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติจริงของแต่ละประเทศ คือบทบาทส่วนใหญ่ขององค์กรก็มักจะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วม และให้คำแนะนำทางด้านกลไกในการดำเนินงานกับทางหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ²⁰

นอกจากนี้ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ยังมีในเรื่องของเงินทุนสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการประชุมเตรียมการ หรือการลงนามในบันทึกความเข้าใจ ซึ่งมักจะเป็นเงินทุนที่ได้รับการสนับสนุนโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) หรือในบางครั้งก็เป็นเงินทุนจากโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) โดยจะขึ้นอยู่กับการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนด้านการเงินในแผนดำเนินการ นอกจากนี้แล้ว บทบาทขององค์การระหว่างประเทศก็ยังปรากฏในด้านอื่นๆ เช่น บทบาทช่วยเหลือในส่วนของการทำงาน โดยทำหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักเลขาธิการ (secretariat) ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการติดตามการดำเนินการของแต่ละประเทศและนางาน

²⁰ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

ของแต่ละประเทศมารวมกัน ทั้งนี้ ทาง IOM จะช่วยดำเนินการผลักดันให้งานเสร็จสมบูรณ์รวดเร็วมากยิ่งขึ้น²¹

ส่วนบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ในการเข้าไปผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น องค์การระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติได้เพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ทาง IOM ก็เข้าไปดำเนินการในภารกิจหน้าที่ขององค์กรในหลายๆ ประเทศทั่วโลก และระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศก็จะมี ความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ในหลายประเทศที่ IOM เข้าไปดำเนินการในด้านต่างๆ เช่น ศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยที่จะมีนักสังคมสงเคราะห์ของตนเอง รวมทั้งเยี่ยมครอบครัวของเหยื่อจากการค้ามนุษย์เอง แต่ในส่วนของประเทศไทยนั้น ฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ สามารถมีบทบาทแต่เพียงการสนับสนุนเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยมีกลไก มีคณะทำงาน มีจุดประสานที่รัฐบาลไทยหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้เอง ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ยกตัวอย่างจากการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในกรณีเช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานไม่จำเป็นต้องแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้กับทางรัฐบาลบางประเทศแต่อย่างใด คือเป็นข้อมูลที่ IOM เป็นเจ้าของ และเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ก็สามารถที่จะทำลายข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อรักษาความเป็นส่วนตัวส่วนตัวของเหยื่อได้ในทันที แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้น ทาง IOM ไม่สามารถที่จะปฏิบัติเช่นนั้นได้ เนื่องจากข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์นั้น นักสังคมสงเคราะห์ของไทยจะเป็นผู้จัดการในเรื่องดังกล่าว ถ้า IOM หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องต้องการข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ จะต้องทำจดหมายไปขอข้อมูลจากทางนักสังคมสงเคราะห์เป็นครั้งคราวไป²²

นอกจากนี้ การที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น อาจอยู่ในรูปแบบการจัดกิจกรรมหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อปลายปี พ.ศ. 2550 ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยให้ 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงที่อยู่ภายใต้กรอบ COMMIT ดำเนินการพัฒนามาตรฐานในการให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีการแนะนำและให้รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เช่น วิธีการระบุเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หลักการสิทธิมนุษยชนที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไข

²¹ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

ปัญหาและเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จนถึงการค้ามนุษย์ที่ส่งเสียกลับคืนสู่ประเทศ ดังนั้น การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของหน่วยงานภาครัฐของประเทศต่างๆ นั้น ก็จะอยู่ในรูปแบบที่องค์การระหว่างประเทศจะเข้ามาช่วยกันจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ และให้เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมกันแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน²³

ทั้งนี้ การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน เกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศนั้น ทางองค์กรไม่สามารถที่จะเข้าไปบังคับหรือกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามแนวทางที่ทางองค์กรต้องการได้ แต่สิ่งที่สามารถทำได้ คือ การแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ เช่น มาตรฐานระหว่างประเทศ หรือการแนะนำให้รัฐบาลประเทศนั้นๆ นำมาตรฐานระหว่างประเทศหรือมาตรฐานสากลไปบรรจุเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของการทำงานที่เพิ่มความเข้าใจหรือมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ หรืออาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ทางองค์การระหว่างประเทศมีบทบาทแต่เพียงการให้คำแนะนำเท่านั้น²⁴

ส่วนในเรื่องของการผลักดันนโยบายนั้น บทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะไม่ถึงขั้นเข้าไปดำเนินการผลักดันนโยบาย หรือชี้แนะให้หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามที่องค์การระหว่างประเทศต้องการ เนื่องจากการดำเนินการต่างๆ นั้นมิได้เกิดขึ้นมาจากการผลักดันโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะรู้จักและคุ้นเคยกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ก็มิได้หมายความว่าทางองค์กรจะสามารถเข้าไปปฏิบัติประหนึ่งว่าเป็นการสั่งการให้หน่วยงานภาครัฐเหล่านั้น ต้องดำเนินการตามความต้องการขององค์การระหว่างประเทศได้²⁵ เช่น เมื่อติดต่อบริษัทประกันกับรัฐบาลของแต่ละประเทศนั้น ทาง IOM ไม่สามารถจะสั่งหรือกำหนดให้ทางหน่วยงานภาครัฐดำเนินการไปตามความต้องการได้ แต่สิ่งที่สามารถทำได้ ก็ยังเป็นเพียงการแนะนำถึงมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับทางรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ว่าจะมีความเห็นชอบหรือไม่ ในการที่จะนำหลักการที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศไปประกอบการร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยสามารถกล่าวสรุปได้ว่า

²³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁴ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศนั้น จะมีบทบาทแต่เพียงในการแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการร่างบันทึกความเข้าใจของแต่ละประเทศเท่านั้น²⁶

ทั้งนี้ เนื่องจากว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาตั้งแต่แรกเริ่ม และยังมีการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบคณะกรรมการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ขึ้นมาโดยเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการทุกประการจึงต้องนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการเสียก่อน และในส่วนของประเทศไทยเอง การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ค่อนข้างมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศไทยเองก็ยังได้รับฟังคำแนะนำในการดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวกับมาตรฐานสากลในการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งที่เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กและสตรี และตามหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จากการประชุมดังกล่าวนั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน มีบทบาทแต่เพียงให้คำแนะนำแก่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวในการคำนึงถึงมาตรฐานสากลในการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เท่านั้น และจากการประชุมดังกล่าว ส่งผลให้เกิดแนวทางดำเนินการสำหรับการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์สำหรับ 6 ประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในเวลาต่อมา²⁷

นอกจากนี้ ในส่วนของการผลักดันนโยบายนั้น หากต้องการที่จะผลักดันนโยบายอย่างจริงจังแล้ว ทางฝ่ายองค์การระหว่างประเทศสามารถปฏิบัติได้แต่เพียงการเสนอเรื่องขึ้นไปยังหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหรือเสนอไปยังรัฐบาลซึ่งอาจเสนอขึ้นไปหลายๆ ครั้ง แต่ในที่สุดแล้วทางหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐบาลจะรับข้อเสนอของฝ่ายองค์การระหว่างประเทศไปหรือไม่นั้น ไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องใดๆ ที่จะสามารถระบุโดยชัดเจนว่าได้เข้าไปมีส่วนผลักดันนโยบายรัฐบาลอย่างเต็มตัวแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ องค์การระหว่างประเทศอาจผลักดันนโยบายได้โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อต้องการผลักดันนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็อาจจะปรึกษาร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น UNICEF หรือ UNIAIP เสียก่อน หรืออาจจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เช่น World Vision ก่อนที่จะดำเนินการผลักดันนโยบาย เพื่อที่จะได้เป็นการแสดงถึงความคิดเห็นร่วมกันขององค์การ

²⁶ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²⁷ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

ระหว่างประเทศหลายองค์กร จากนั้นจึงเสนอขึ้นไปยังรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อองค์การระหว่างประเทศมีความร่วมมือกันในลักษณะนี้ ความคิดเห็นที่ต้องการเสนอขึ้นไปจะมีน้ำหนักมากขึ้น²⁸

4.1.2 การดำเนินการด้านการป้องกัน (Prevention) ตามกรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.2.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้ระบุรายละเอียดในเรื่องมาตรการป้องกัน โดยในข้อที่ 5 ที่ระบุให้ภาคีคู่สัญญาต้องจัดให้มีโครงการให้การศึกษาและฝึกอาชีพโดยเฉพาะแก่หญิงและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ และในข้อที่ 6 ที่ระบุให้ประเทศภาคีคู่สัญญาต้องดำเนินการในการป้องกันการค้าเด็กและหญิงโดยใช้มาตรการต่างๆ ได้แก่ การเพิ่มการบริการจัดหางานและสร้างรายได้ การปฏิรูปโครงการฝึกอบรมด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน²⁹ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ นับเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์หรือการป้องกันมิให้บุคคลต้องตกไปเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการดังกล่าวในส่วนของประเทศไทย เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ย่อมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ³⁰

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จากองค์การระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) องค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์กรช่วยเหลือเด็กสหราชอาณาจักร (Save the children UK) องค์กร World Vision ซึ่งเข้ามา

²⁸ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²⁹ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 26.

³⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยในขณะนี้ก็ได้หันมาเน้นให้ความสำคัญช่วยเหลือแก่ผู้ชายที่ตกเป็นเหยื่อด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะเน้นให้ความสำคัญช่วยเหลือแก่แรงงานเด็ก แต่ถึงกระนั้น บางองค์กรก็ยังคงเน้นช่วยเหลือเด็กและสตรีที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อยู่เช่นเดิม เช่น องค์กรช่วยเหลือเด็กสหราชอาณาจักร (Save the children UK) เป็นต้น³¹

และในส่วนของการป้องกันมิให้มีผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยในส่วนของประเทศกัมพูชานั้นจะมีหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์กรช่วยเหลือเด็กสหราชอาณาจักร (Save the children UK) โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งมีสำนักงานที่ตั้งอยู่ในประเทศกัมพูชาด้วยเช่นกัน และดำเนินการดูแลเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ส่วนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) ก็เน้นเรื่องการดำเนินการช่วยเหลือโดยทั่วไป ไม่ได้เน้นแต่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แต่เพียงประการเดียว³²

4.1.2.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

ในส่วนของการป้องกันตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาว ในข้อที่ 3 ของบันทึกความเข้าใจ ได้ระบุในเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็น และใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจศาลของประเทศภาคีนั้น มีความสอดคล้องกันกับปฏิญญาสากล หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลของภาคีได้เข้าร่วม³³ นอกจากนี้ ในข้อที่ 4 และ 5 ของบันทึกความเข้าใจฉบับเดียวกันนี้ ยังได้ระบุถึงโครงการเพื่อการศึกษา และโครงการฝึกอาชีพให้แก่สตรีและเด็กเพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ และยังระบุให้ภาคีต้องดำเนินมาตรการสกัดกั้นการค้ามนุษย์โดยจัดโครงการให้

³¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

³² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

³³ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 13.

การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ และการเพิ่มบริการทางสังคม เช่น การจัดหางาน สร้างรายได้ รวมไปถึงบริการรักษาสุขภาพแก่สตรีและเด็กที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่สาธารณชน เกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก³⁴ ซึ่งในส่วนนี้ จะเป็นมาตรการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมไปถึงหน่วยงานด้านการศึกษาที่ดำเนินการในเรื่องการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ในเรื่องมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ ย่อมจะต้องเป็นมาตรการทางด้านการศึกษา และโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพ โดยนอกเหนือจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นยังมีศูนย์พักพิงชั่วคราว ที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ บ้านเกร็ดตระการ ที่ตั้งอยู่ที่ จ.นนทบุรี รวมทั้งศูนย์พักพิงอื่นๆ ของภาครัฐที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศอีกด้วย³⁵ ซึ่งนอกเหนือจากการเป็นสถานที่ที่ใช้สำหรับบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ศูนย์พักพิงชั่วคราวเช่นบ้านเกร็ดตระการนี้ ยังถือว่าเป็นอีกสถานที่หนึ่งที่ใช้ดำเนินมาตรการด้านการป้องกันมิให้บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ต้องเข้ามาตกเป็นเหยื่อซ้ำอีกครั้ง จากการจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับเหยื่อที่พักอาศัยอยู่ที่บ้านเกร็ดตระการ เพื่อที่ว่าเหยื่อเหล่านั้นเมื่อเดินทางกลับคืนสู่ประเทศของตนแล้วจะได้มีทักษะอาชีพสำหรับประกอบอาชีพในภูมิภาคของตนต่อไป และไม่ต้องย้ายถิ่นฐานออกมาจากบ้านเกิดเมืองนอนของตน อันจะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานต่อไป

ส่วนทางด้านประเทศลาว ในเรื่องของมาตรการป้องกันมิให้ประชาชนชาวลาวต้องมาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น ประเทศลาวมีหน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลเด็กและหญิงโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน คือ National Committee for the Control of AIDS, Lao PDR และมีสหพันธ์แม่หญิงลาวที่ดำเนินการดูแลเรื่องผู้หญิงและสิทธิผู้หญิงโดยเฉพาะอีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

4.1.2.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

ในเรื่องของมาตรการป้องกัน ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับพม่า นั้น ได้กำหนดให้ภาคีดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ได้แก่ การจัดให้มีโครงการให้การศึกษาและการฝึกอาชีพแก่บุคคลที่อยู่ในภาวะเสี่ยงโดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์ การเพิ่มบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางานและสร้างรายได้และการจัดการรักษาพยาบาลให้แก่บุคคลทุกคนโดยเฉพาะสตรีและเด็กที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่อาจนำไปสู่การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งวิธีการที่นำมาใช้ในการแสวงประโยชน์จากเหยื่อ และการรับผิดชอบในเขตอำนาจศาลของแต่ละประเทศในการเพิ่มกิจกรรม เพื่อเพิ่มความตระหนักในหมู่สาธารณชนเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทาง นอกจากนี้ ภาคีทั้งสองจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงและส่งเสริมการย้ายถิ่นที่ปลอดภัย และยังคงต้องดำเนินมาตรการเพื่อลดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอื่นจะนำไปสู่การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และยังคงต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการตรวจสอบสถานประกอบการ ว่าสถานประกอบการเหล่านั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายของแต่ละภาคี³⁶

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว การป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานด้านการศึกษาที่จะเข้ามาดำเนินการในเรื่องของการศึกษา ทั้งนี้ ในเรื่องของการป้องกันการค้ามนุษย์ย่อมประกอบไปด้วย การศึกษา และการฝึกวิชาชีพ โดยมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังมีศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คือ บ้านเกร็ดตระการในกรุงเทพฯ และศูนย์พักพิงของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ³⁷ ดังเช่นที่ได้กล่าวไปแล้วเช่นเดียวกันว่าบ้านเกร็ดตระการนั้น นอกจากจะเป็นสถานที่สำหรับฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว การดำเนินการทางด้านการป้องกันก็เกี่ยวข้องกับศูนย์พักพิงแห่งนี้ด้วยเช่นเดียวกัน คือ การฝึกอบรมวิชาชีพที่จัดขึ้นโดยบ้านเกร็ดตระการรวมทั้งศูนย์พักพิง

³⁶“Signing Ceremony: Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children” Nay Pyi Taw, Myanmar, 24 April 2009. (Unpublished Manuscript)

³⁷สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เหยื่อก่อนการดำเนินการส่งกลับคืนสู่ประเทศแล้ว ยังเป็นแนวทางการดำเนินการในระยะยาวที่ช่วยป้องกันมิให้เหยื่อเหล่านั้นต้องกลับมาเป็นเหยื่ออีกครั้งหนึ่งได้อีกด้วย เนื่องจากว่าศูนย์พักพิงนั้นได้จัดการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่เหยื่อ ซึ่งเหยื่อสามารถนำวิชาชีพที่ได้รับการฝึกอบรมมานั้นไปประกอบอาชีพที่ภูมิลำเนาของตนได้ และจะส่งผลให้เหยื่อรายนั้นไม่ต้องเดินทางกลับเข้ามาหางานทำในประเทศไทยซ้ำอีก อันจะเป็นการช่วยให้ไม่ต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานอีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศพม่า นั้น ในเรื่องการป้องกันมิให้มีประชาชนชาวพม่าเข้ามาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ทางประเทศพม่าจะไม่ค่อยเน้นการดำเนินการทางด้านนี้เท่าที่ควรจะเป็น และยังไม่มียุทธศาสตร์หรือนโยบายทางด้านนี้ในการคุ้มครองเด็กและสตรี เนื่องจากเป็นรัฐบาลทหาร ที่เน้นแต่เรื่องการปกครองประเทศเป็นหลัก แต่การดำเนินการในส่วนนี้ของพม่าได้รับคุณูปการเป็นอย่างมากจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือในพม่า³⁸

4.1.2.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ในเรื่องของการดำเนินการป้องกัน

การดำเนินการด้านการป้องกัน ที่นับว่าเป็นประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานด้านการศึกษาที่จะเข้ามาดำเนินการในเรื่องของการศึกษา ทั้งนี้ ในเรื่องของการป้องกันการค้ามนุษย์ย่อมประกอบไปด้วยการศึกษา และการฝึกวิชาชีพ โดยมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังมีศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อ คือ บ้านเกร็ดตระการในกรุงเทพฯ และศูนย์พักพิงของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ³⁹ ดังเช่นที่ได้กล่าวไปแล้วเช่นเดียวกันว่าบ้านเกร็ดตระการนั้น นอกจากจะเป็นสถานที่สำหรับฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว การดำเนินการทางด้านการป้องกันก็เกี่ยวข้องกับศูนย์พักพิงแห่งนี้ด้วยเช่นเดียวกัน คือ การฝึกอบรมวิชาชีพที่จัดขึ้นโดยบ้านเกร็ดตระการรวมทั้งศูนย์พักพิงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เหยื่อก่อนการดำเนินการส่งกลับคืนสู่ประเทศแล้ว ยังเป็นแนวทางการดำเนินการในระยะยาวที่ช่วยป้องกันมิให้เหยื่อเหล่านั้นต้องกลับมาเป็นเหยื่ออีกครั้งหนึ่งได้อีกด้วย ส่วนทางด้านประเทศต้นทางนั้นก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ

³⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

³⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

เรื่องการป้องกันนั้นก็จะมีทั้งองค์การพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศที่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวด้วย

4.1.3 การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด (Prosecution) ตามกรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.3.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ในส่วนที่ว่าด้วยความร่วมมือในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิงนั้น นอกจากจะกล่าวถึงความร่วมมือของทั้งสองประเทศในการดำเนินการเพื่อเปิดเผยการค้าหญิงและเด็กทั้งในประเทศและข้ามแดน การปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในคดีการค้ามนุษย์อย่างจริงจังแล้ว ยังกำหนดให้ประเทศคู่ภาคีจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียวและแบบทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมาย และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นๆ ด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องนั้น⁴⁰

ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และกระบวนการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์มักจะอยู่ในขั้นตอนเดียวกัน โดยที่กระบวนการคุ้มครองเหยื่อจะครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินการทุกอย่างและยังรวมถึงเรื่องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และยังรวมถึงการบำบัดฟื้นฟูเหยื่ออีกด้วย โดยในเรื่องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น จะต้องเป็นภารกิจหน้าที่ของฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการ⁴¹

⁴⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, "บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์," ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551) หน้า 28.

⁴¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

โดยในเรื่องของการปราบปรามนี้ เป็นภารกิจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปตส. โดยจะมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี กรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมไปถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁴²

สำหรับเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจนั้น ย่อมหมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจนั่นเอง และจากเนื้อความที่ระบุในบันทึกความเข้าใจที่กำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมาย และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อนั้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าบันทึกความเข้าใจนี้มีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ต้องคุ้มครองและคำนึงถึงสิทธิของเหยื่อ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีความตระหนักและมีความเข้าใจเรื่องสิทธิของเหยื่อเพียงใด หรือจะมองว่าบุคคลเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น ก็จะเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่แต่ละนายแตกต่างกันออกไป โดยในเรื่องอดีตของเจ้าหน้าที่ที่อาจไม่ได้มองว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์และจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นเรื่องของทัศนคติของแต่ละบุคคล และไม่ได้จำกัดแค่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น แม้แต่เจ้าหน้าที่ในส่วนอื่นๆ ก็อาจจะมีอดีตได้เช่นเดียวกัน⁴³

นอกจากนี้ ในเรื่องความร่วมมือในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ตามที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชา ในข้อที่ 11 ที่ระบุให้ประเทศภาคีต้องจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายภายในของตนที่เกี่ยวข้อง⁴⁴ แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีเพียงเจ้าหน้าที่บางส่วนเท่านั้นที่ทราบถึงวิธีการปฏิบัติต่อ

⁴² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴³ สัมภาษณ์ มนทิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴⁴ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, "บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์," ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551) หน้า 28.

เหยื่อจากการค้ามนุษย์ เช่น เจ้าหน้าที่ในระดับหน่วยงานเฉพาะกิจ ยกตัวอย่างคือ ปตส. ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดฝึกอบรมในระดับทวิภาคีนั้นก็ได้มีการจัดดำเนินการขึ้นจริง เช่น การฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและกัมพูชา เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาเข้ารับการอบรมมากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าจะมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจเกิดขึ้นจริงแต่ก็อาจไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศในระดับปฏิบัตินั้นก็ย่อมที่จะมีโอกาสได้ทราบปริมการกระทำคามผิดฐานค้ามนุษย์ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความรู้ก็จะส่งผลเสียกับเหยื่อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะไม่ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อเหล่านั้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่บางรายอาจจะนำตัวเหยื่อไปยังสถานีตำรวจก่อน โดยที่ในความเป็นจริงแล้วจะต้องเชิญนักจิตวิทยามาถึงที่เกิดเหตุเสียก่อน เนื่องจากเหยื่อรายนั้นอาจกำลังตกอยู่ในภาวะเสียขวัญจากการตกเป็นเหยื่อ⁴⁵

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติต่อเหยื่อ ก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหนึ่งของบันทึกความเข้าใจที่กำหนดว่า เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะถือว่าเป็นเหยื่อ ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ฉะนั้นจึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการส่งกลับ และเหยื่อจะได้รับการดูแลความปลอดภัยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบถึงหลักการปฏิบัติในเรื่องนี้ เหยื่อก็อาจจะถูกดำเนินคดีทั้งที่เป็นผู้เสียหาย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเชิญคณะทำงานสหวิชาชีพมาร่วมดำเนินการก่อน แล้วจึงนำตัวเหยื่อไปยังสถานที่ปลอดภัยที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ หรืออาจจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานีตำรวจก็ได้แต่ต้องไม่ใช่ในห้องขัง ทั้งนี้ สถานีตำรวจบางแห่ง เมื่อได้รับเหยื่อมาแล้ว ก็จะนำตัวมายังสถานีตำรวจแล้วนำเข้าห้องขังก่อน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเท่ากับว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้กระทำความผิด แต่โดยหลักการแล้ว เมื่อพบและเข้าช่วยเหลือเหยื่อแล้ว ไม่ควรเคลื่อนย้ายเหยื่อไปยังสถานที่ใดจนกว่าคณะทำงานสหวิชาชีพจะเดินทางมาถึง แล้วจึงพาไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยและเหมาะสมเสียก่อนก่อนเพื่อสัมภาษณ์เหยื่อ⁴⁶

ทั้งนี้ การอบรมหรือการดูงานต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติก่อน แต่เจ้าหน้าที่ที่เข้ารับการอบรมมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ในระดับล่างจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติที่ต้องดำเนินการตรวจจับ แต่กลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้กลับ

⁴⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ไม่มีความรู้ความเข้าใจ จึงเกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้ายหรือเหยื่อถูกส่งกลับประเทศโดยยังไม่ได้ รับการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งในบางครั้ง ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือ ทาง ปดส. เองก็ยังไม่ทราบว่าพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว แต่เมื่อเหยื่อมาถึงสถานีตำรวจแล้ว ก็ จะถูกส่งตัวกลับประเทศโดยทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีตำรวจที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนประเทศ เพื่อนบ้านมาก เหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็จะต้องถูกส่งตัวกลับง่ายมากขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากสถานี ตำรวจไม่ต้องการเสียงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ดูแลกลุ่มคนเหล่านี้⁴⁷

4.1.3.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วว่าการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดนั้น มักจะอยู่ในขั้นตอน เดียวกันกับกระบวนการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยที่การคุ้มครองเหยื่อจะครอบคลุม ขั้นตอนทุกอย่างและยังรวมไปถึงเรื่องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการ บำบัดฟื้นฟูเหยื่อ โดยการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ⁴⁸ ทั้งนี้ ในเรื่องของการดำเนินการปราบปรามนั้น จะเป็นภารกิจของกองบังคับการปราบปรามการ กระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. และยังอาจครอบคลุมไปถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติอีกด้วย⁴⁹

โดยในความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ในเรื่องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความ ผิดฐานค้ามนุษย์นั้น ปรากฏเนื้อความอยู่ในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาวในส่วน ที่ว่าด้วยความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ที่มีใจความสำคัญ ในเรื่องของการส่งเสริมความร่วมมือแบบทวิภาคีในการต่อต้านและสกัดกั้นการค้ามนุษย์ เช่น การ ดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ข้ามชาติ การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านกฎหมายในการ ดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้ ยังระบุให้ภาคีช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านกฎหมาย เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์โดยเฉพาะที่กระทำต่อสตรีและเด็ก และ

⁴⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนัก ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศจะต้องร่วมมือกันในการจัดเก็บ และแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เช่น เส้นทาง สถานที่ เครือข่าย รูปแบบและวิธีการค้ามนุษย์ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของบุคคลที่ค้ามนุษย์ และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศยังจะต้องจัดทำแผนปกป้องคุ้มครอง เพื่อประกันความปลอดภัยแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และพยานบุคคลจากการแก้แค้นหรือการคุกคามใน ระหว่างขั้นตอนการดำเนินคดีและหลังจากนั้นอีกด้วย⁵⁰

นอกจากนี้ ตามแผนปฏิบัติการภายใต้บันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว ในแผนงานที่ 5 เรื่องของความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับผู้ค้ามนุษย์และปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ การบังคับใช้กฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการค้ามนุษย์ ความร่วมมือระหว่าง ประเทศ และการค้นหาข้อเท็จจริง การฝึกอบรมแลกเปลี่ยนบทเรียนด้านการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ระหว่างทั้งสองฝ่ายและหลายฝ่าย ภายใต้กฎหมายของคู่ภาคีแห่ง บันทึกความเข้าใจ ซึ่งมีการกำหนดกิจกรรมภายใต้แผน คือ การจัดการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยน ความรู้ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อส่งเสริมให้มีความร่วมมือในการ ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองพยาน และหาแนวทางความร่วมมือใน การคุ้มครองพยาน ซึ่งในส่วนของ การจัดสัมมนานี้ปรากฏว่ามีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเป็น จำนวนมาก โดยทางประเทศลาว มีกระทรวงป้องกันความสงบ กระทรวงยุติธรรม กระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการ โยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ส่วนทางฝ่ายไทย หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรม สอบสวนคดีพิเศษ⁵¹ โดยในทางปฏิบัตินั้น มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายไทย

⁵⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึก ข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 14 - 15.

⁵¹ “แผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กับเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายลาวเพื่อที่จะแลกเปลี่ยน และแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับคดีของเหยื่อจากการดำเนินคดี ซึ่งจะจัดขึ้นทุก 3 เดือน⁵²

ส่วนในเรื่องความร่วมมือในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ในข้อที่ 10 ของบันทึกความเข้าใจฉบับเดียวกันนี้ ที่ระบุให้ประเทศภาคีจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียวหรือร่วมกันให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีการค้ามนุษย์ และในการปกป้องคุ้มครองผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก⁵³ และในแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจในแผนงานที่ 4 การปกป้องคุ้มครองเหยื่อ กำหนดให้มีการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม และให้การปกป้องคุ้มครองเหยื่อตามกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความลับของเหยื่อ โดยกำหนดกิจกรรม คือ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองช่วยเหลือ และการกำหนดหลักการแนวทางการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศภาคี กำหนดให้มีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดฝึกอบรมคณะทำงานสหวิชาชีพในการทำงานคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อร่วมกัน โดยมีการกำหนดหลักสูตรวิทยากร ระยะเวลา พื้นที่ กลุ่มเป้าหมายในการจัดฝึกอบรม⁵⁴

แต่ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อนั้น มีเพียงเจ้าหน้าที่บางส่วนเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือมีทักษะในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีการค้ามนุษย์และในการปกป้องคุ้มครองผู้ที่เป็นเหยื่อ เช่น หน่วยงานเฉพาะกิจหรือ ปดส. ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้มีการจัดการอบรมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่เข้ารับการอบรม คือ ในทางปฏิบัติแล้วมีการจัดอบรมตามกรอบบันทึกความเข้าใจเกิดขึ้นจริงแต่ยังไม่ทั่วถึง โดยเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้บังคับบัญชาเข้ารับการอบรม แต่ก็ไม่แน่นอนว่าได้ไปถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับ

⁵² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁵³ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 14.

⁵⁴ “แผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

จากการอบรมมาให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ หรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ทราบด้วยหรือไม่ เว้นเสียแต่ว่าถ้าลงพื้นที่ปฏิบัติงาน โดยมีผู้บังคับบัญชาร่วมไปด้วย ผู้บังคับบัญชานั้นก็สามารถสั่งการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการได้ แต่ถ้ามีแต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไปเองโดยลำพัง ก็อาจปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักการได้⁵⁵

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติทั่วประเทศก็ย่อมที่จะมีโอกาสช่วยเหลือเหยื่อใน ขณะที่เข้าปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่หากเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปกป้องคุ้มครองเหยื่อ ก็จะส่งผลเสียต่อเหยื่อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นอาจจะปฏิบัติต่อเหยื่อไปในแนวทางที่ไม่ถูกต้องได้⁵⁶ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อ ก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามข้อที่ 7 และข้อที่ 8 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ที่ระบุให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะต้องได้รับความยุติธรรม และการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีจะต้องให้การปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายตามนโยบายของแต่ละประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐต้องดำเนินการช่วยเหลือทางกฎหมายและการดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์* ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบแนวทางในการดำเนินการ

⁵⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

* มีความแตกต่างในรายละเอียดบางประการของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว กับบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยฉบับที่เป็นของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาในส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า ในข้อที่ 7 จะระบุอย่างชัดเจนว่าเด็กและหญิงที่ถูกค้าจะถือว่าเป็นเหยื่อมิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้น จะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย ไม่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างที่รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ เหยื่อจะต้องได้รับการดูแลความปลอดภัยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเหยื่อจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล แต่ในขณะที่บันทึกความเข้าใจในเรื่องเดียวกันระหว่างประเทศไทยกับลาวจะมีได้ระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนเช่นนี้ แม้กระทั่งการที่ระบุว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะถือว่าเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง จึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย ก็ยังไม่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาว โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติม ใน สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 13 - 14. และใน สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์,” ใน

เหยื่อก็อาจจะไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างถูกต้อง เช่น อาจถูกจับกุมคุมขังไว้ในห้องขังทั้งที่เป็นเหยื่อ โดยในความเป็นจริงแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจพบและเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จะต้องเชิญคณะทำงานสหวิชาชีพมาก่อน แล้วจึงจะพาเหยื่อไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ หรืออาจจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานีตำรวจก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นห้องขัง ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่พบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ก็ยังไม่ควรเคลื่อนย้ายเหยื่อไปยังที่ใดจนกว่าทีมสหวิชาชีพจะเดินทางมาถึง จากนั้นจึงนำตัวเหยื่อไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยเสียก่อนเพื่อสอบถามข้อมูลจากเหยื่อ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรในระดับปฏิบัติส่วนใหญ่นั้นจะไม่ค่อยทราบหลักการในการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งที่ประจำอยู่ในพื้นที่และสามารถเข้าถึงเหยื่อได้มากกว่า แต่เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ กลับเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในหน่วยงานส่วนกลาง ไม่ได้อยู่ในท้องที่และใกล้ชิดกับเหยื่อมากเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร⁵⁷

แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีแนวทางแก้ไขปัญหาข้างต้นในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อาจจะไม่มีความรู้ในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อ แต่เนื่องจากในการเข้าช่วยเหลือเหยื่อในแต่ละครั้งนั้น หากในขณะเข้าช่วยเหลือไม่มีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการ ก็จะใช้มาตรฐานเดียวกันกับหลักปฏิบัติตามกฎหมาย โดยหากช่วยเหลือเหยื่อออกมาแล้วจะต้องรีบแจ้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประจำอยู่ทุกจังหวัดเพื่อมาร่วมดำเนินการช่วยเหลือ และรับเหยื่อเข้าไปดูแลตามสถานสงเคราะห์ต่างๆ แต่หากในขณะเข้าช่วยเหลือนั้นมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อยู่ร่วมด้วยในขณะนั้น ก็จะส่งมอบให้ทางเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้รับเหยื่อไปดำเนินการบำบัดฟื้นฟูจนอยู่ในระดับที่สามารถที่จะให้ข้อมูลกับทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ จึงจะพามาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบปากคำ ทั้งนี้ โดยส่วนมากแล้วการปฏิบัติในแต่ละครั้ง จะมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กระทรวงแรงงานรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมด้วยเกือบทุกครั้ง⁵⁸ ดังนั้น จึงเป็นการบรรเทาปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ในการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปได้ประการหนึ่ง

บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 27.

⁵⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁸ สัมภาษณ์ พันตำรวจโทไกร สอนสี, กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี, 21 สิงหาคม 2552.

ทั้งนี้ ในส่วนของการฝึกอบรมให้ความรู้ นั้น ควรจะต้องเริ่มดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในส่วนล่างก่อน แต่เจ้าหน้าที่ที่เข้ารับการอบรมมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชา แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับล่างจะต้องเป็นผู้ที่ออกไปตรวจจับและปราบปรามการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ รวมทั้งยังจะต้องเป็นผู้ที่เข้าถึงและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเบื้องต้น แต่การณ์กลับกลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติต่อเหยื่อ ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้าย เหยื่อถูกส่งกลับประเทศโดยยังไม่ทันจะได้รับการบำบัด คือ เมื่อช่วยเหลือเหยื่อออกมาจากสถานประกอบการได้ก็ถูกส่งตัวกลับประเทศทันที โดยที่ในบางครั้งทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือแม้แต่ฝ่าย ปดส. เองก็ยังไม่ทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้ไปพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว แต่เมื่อเหยื่อถูกพาตัวมาถึงสถานีตำรวจแล้วก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทางโดยทันที โดยไม่ได้แจ้งไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ/ หรือ ปดส. โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีตำรวจที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนมาก ก็ยิ่งส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศง่ายมากขึ้นเท่านั้น เนื่องจากทางสถานีตำรวจนั้นๆ ไม่ต้องการเสียงบประมาณสำหรับการดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นคนต่างด้าว จึงได้รับส่งกลับไปทันที⁵⁹

ทั้งนี้ ในเรื่องของความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ในด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์หลังจากที่ได้ช่วยเหลือออกมาจากสถานประกอบการแล้ว ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติต่อเหยื่อของเจ้าหน้าที่ที่อาจไม่เป็นไปตามหลักการณ์ นั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ยังไม่ได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์นั้น ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก และทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการฝึกอบรม คือ ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดการฝึกอบรมได้อย่างทั่วถึง จะมีการอบรมให้ความรู้ก็เฉพาะในกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเชิญผู้แทนจากฝ่ายตำรวจเข้าร่วมจึงจะได้รับการอบรม และทางด้านสถาบันการศึกษาของตำรวจ เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจ สถาบันงานสอบสวน และวิทยาลัยการอบรมของตำรวจ ก็ได้จัดหลักสูตรสำหรับเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน แต่มีข้อจำกัดในประเด็นเรื่องของจำนวนชั่วโมงอบรมที่มีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถที่จะเรียนรู้ในรายละเอียดได้ทั้งหมด แต่ทั้งนี้ ก็มีการแก้ไขโดยความพยายามในการจัดให้มีการอบรมเพิ่มเติม แต่สำหรับปี พ.ศ. 2553 นี้ งบประมาณได้ถูกตัดออกไป จึงไม่มีความแน่นอนว่าจะจัดการฝึกอบรมได้มากน้อยเพียงใด⁶⁰

⁵⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหลาดารงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁶⁰ สัมภาษณ์ พันตำรวจโทไกร สอนสี, กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี, 21 สิงหาคม 2552.

นอกจากนี้ ในส่วนของการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้น ถ้าเป็นกรณีที่มีเรื่องของคดีเข้ามาเกี่ยวข้อง มีการฟ้องร้องเรียกร้องค่าเสียหาย หรืออาจถึงขั้นฟ้องคดีต่อศาลอาญา หรือศาลแรงงาน และเจ้าของสถานประกอบการต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เป็นจำนวนมาก หรือเป็นกรณีที่มีความซับซ้อน ต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการ ต้องมีการจัดประชุมเกี่ยวกับกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานหลักของทางภาครัฐ และหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย ยกตัวอย่างเช่น มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของกฎหมาย ก็จะเข้ามาร่วมกันทำงานในเนื้องานส่วนนี้ ส่วนภารกิจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น IOM จะเป็นในส่วนของความช่วยเหลือเรื่องการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ และให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปร่วมดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีแต่ประการใด ทั้งนี้ ในกรณีของเหยื่อที่มาจากประเทศลาวนั้น อาจมีเรื่องของการเรียกร้องค่าเสียหายของเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องในบางกรณีเท่านั้น แต่ทว่าก็ไม่ได้เป็นกรณีใหญ่ เนื่องจากว่าแรงงานต่างด้าวชาวลาวนั้นไม่ได้เข้ามาทำงานในสถานประกอบการขนาดใหญ่ดังเช่นแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ดังนั้น เรื่องของการเรียกร้องค่าเสียหายจึงมีไม่มากนัก รวมทั้งระยะเวลาของการดำเนินคดีก็จะไม่นานเช่นเดียวกัน แต่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวลาวมักจะเป็นเรื่องของการถูกทำร้ายร่างกาย หรือเป็นแรงงานรับใช้ในบ้าน หรือมีกรณีของเด็กชาวลาวที่ถูกนายจ้างหรือเจ้าของบ้านกระทำทารุณกรรม ซึ่งก็จะมี การพิจารณาเป็นกรณีไป⁶¹ โดยในการทำงานด้านคดีความนั้น นอกจาก ปตส. ที่ทำงานด้านการค้ามนุษย์โดยตรงแล้ว ในระยะหลังมานี้ ก็จะมีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่เข้ามาทำงานด้านนี้เช่นกัน แต่จะเน้นงานด้านข้อมูลหรือเรื่องฐานข้อมูลคดีการค้ามนุษย์ ซึ่งแตกต่างไปจาก ปตส. ที่ลงมาปฏิบัติการจริง⁶²

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁶² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

4.1.3.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

ในเรื่องของการปราบปราม และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น ในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับพม่า ในหมวดที่ว่าด้วยความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านบังคับใช้กฎหมายของคู่ภาคีจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการสืบสวนสอบสวนการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีและเด็ก ทั้งที่ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ภาคีดำเนินการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียวและแบบทวิภาคีให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามผู้กระทำความผิด รวมทั้งในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ บันทึกความเข้าใจยังกำหนดให้ภาคีสันับสนุนความร่วมมือแบบทวิภาคีในการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกระบวนการทางอาญา และภาคีจะให้ซึ่งกันและกันซึ่งมาตรการความช่วยเหลือทางกฎหมายที่กว้างที่สุดในการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี และกระบวนการทางศาลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเหยื่อ และยังกำหนดให้ภาคีมีความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์ เช่น เส้นทางการค้า สถานที่ค้า เครือข่ายการค้า วิธีการค้า เป็นต้น และยังกำหนดให้ประเทศภาคีจัดให้มีโครงการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่เหยื่อและพยานบุคคลจากการแก้แค้นหรือการคุกคาม ทั้งในระหว่างและหลังกระบวนการทางศาล⁶³

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติในเรื่องของการปราบปรามนั้น จะเป็นภารกิจของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปตส. แล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งนอกเหนือจาก ปตส. แล้ว ก็จะมีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ ดีเอสไอ รวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁶⁴ คือ นอกจาก ปตส. ที่ทำงานด้านการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานหลักแล้ว ในระยะหลังมานี้ ก็จะมีกรมสอบสวนคดี

⁶³ "Signing Ceremony: Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children" Nay Pyi Taw, Myanmar, 24 April 2009. (Unpublished Manuscript)

⁶⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

พิเศษที่เข้ามาดำเนินงานในด้านนี้เช่นกัน แต่จะเน้นงานในด้านข้อมูลหรือเรื่องฐานข้อมูลคดีการค้ำ
มนุษย์ ซึ่งแตกต่างกับทาง ปดส. ที่ลงมาปฏิบัติการด้านการปราบปรามโดยตรง⁶⁵

ในเรื่องความร่วมมือในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ในบันทึกความเข้าใจระหว่าง
ไทยกับพม่า ระบุให้ประเทศภาคีจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในแบบฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับ
กฎหมายที่บังคับใช้ และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่
เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับ
เหยื่อจากการค้ามนุษย์ในสวนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่
บางส่วนเท่านั้นที่ทราบหลักการดำเนินการดังกล่าว โดยเมื่อมีการจัดอบรมให้ความรู้ในส่วนใหญ่
จะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาเข้ารับการอบรม คือ อาจกล่าวได้ว่ามีการจัดอบรมตามที่ระบุ
ในกรอบบันทึกความเข้าใจเกิดขึ้นจริง แต่ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติทั่วประเทศ
ก็ย่อมที่จะมีโอกาสได้ปราบปรามในคดีการค้ามนุษย์ด้วย แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความรู้
หรือไม่ทราบถึงหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อ ก็จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติและการให้ความคุ้มครองเหยื่อ
จากการค้ามนุษย์⁶⁶ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติ
ตามข้อกำหนดหนึ่งของบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและพม่า ที่กำหนดว่าเหยื่อจากการค้า
มนุษย์จะถือเป็นเหยื่อ ฉะนั้นจึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องถูกกักกัน
ในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการส่งกลับ เหยื่อจะได้รับการดูแลความปลอดภัยโดย
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ เหยื่อก็จะถูกปฏิบัติอย่างผู้ต้องหา ซึ่งในความเป็น
จริงแล้ว ถ้าพบเหยื่อก็ไม่ควรเคลื่อนย้ายเหยื่อไปยังที่ใด จนกว่าคณะทำงานสหวิชาชีพจะเดินทาง
มาถึง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะต้องและเป็นไปตามหลักการหรือไม่นั้น ต้อง
ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในปัญหาการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ด้วย ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจ
มักจะไม่มีความรู้ในเรื่องนี้เท่าที่ควรจะเป็น และยังไม่ทราบว่าควรจะทำปฏิบัติต่อเหยื่ออย่างไร ทั้งที่
อยู่ในพื้นที่ และสามารถเข้าถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้มากกว่า แต่เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ คือ ปดส.
ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่ใกล้เหยื่อการค้ามนุษย์อย่าง
เจ้าหน้าที่ตำรวจ⁶⁷

⁶⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15
เมษายน 2552.

⁶⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁶⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ดังนั้น การฝึกอบรมและให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานนั้น จะต้องเริ่มมาจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสเข้ารับการอบรมนั้นมักจะเป็นระดับผู้บังคับบัญชา แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ที่ออกไปปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด และนำเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง แต่เจ้าหน้าที่ในส่วนนี้กลับเป็นส่วนที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเท่ากับระดับผู้บังคับบัญชา จึงเกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้ายหรือเหยื่อถูกส่งกลับโดยยังไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟู ยิ่งสถานีตำรวจที่ตั้งอยู่ใกล้บริเวณชายแดนมากก็ยิ่งส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้โดยง่าย เนื่องจากสถานีตำรวจแห่งนั้นๆ ไม่ต้องการที่จะสิ้นเปลืองงบประมาณ⁶⁸

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินคดีและการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น กรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวพม่ามักจะเป็นกรณีที่สำคัญ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวชาวพม่ามักจะเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยจะมีเรื่องของคดีความเข้ามาเกี่ยวข้อง มีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย เจ้าของโรงงานต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับเหยื่อเป็นจำนวนมาก มีการใช้กระบวนการทางด้านศาลสถิตยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ต้องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการ ต้องมีการจัดประชุมกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ทางองค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM นั้นก็ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องเท่าไรนัก แต่ถึงกระนั้น ทาง IOM ก็ยังให้เงินสนับสนุน แต่สำหรับทีมสหวิชาชีพนั้น ก็จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานหลักของทางภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก หรือสำนักกฎหมาย ก็จะช่วยกันดำเนินงาน ซึ่งในส่วนของ IOM จะเข้าไปช่วยเหลือแต่เพียงเรื่องการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คือ IOM ไม่ได้เป็นอย่างองค์การพัฒนาเอกชนที่ได้ลงไปทำงานในส่วนนี้⁶⁹

4.1.3.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยนั้น กฎหมายการค้ามนุษย์ของไทยได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหา และได้มีงบประมาณสนับสนุนไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ

⁶⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁶⁹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

มั่นคงของมนุษย์เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) ซึ่งได้มีการแบ่งหน่วยงานดังกล่าวลงไปเป็นหน่วยงานระดับจังหวัด ที่เรียกว่า ศปคม. จังหวัด เพื่อดูแลการค้ำมนุษย์ได้อย่างทั่วถึงในทุกจังหวัดของประเทศไทย ทั้งนี้ ศปคม. เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากว่าประเทศไทยมีชื่อเสียงในทางที่ไม่ดีมากในเรื่องที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ำมนุษย์ ซึ่งการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในไทยนั้นยังเป็นการค้ำมนุษย์ครบทุกแขนงอีกด้วย เช่น การค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน หรือการเอาคนลงเป็นทาส ซึ่งในปัจจุบันนี้ปัญหาการค้ำมนุษย์ก็ยังคงดำรงอยู่และยังเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยถูกตำหนิจากนานาประเทศ โดยในเวลาต่อมาประเทศไทยก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีการตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการ และยังได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณมาจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ หรือ UN อีกด้วย⁷⁰

สำหรับการดำเนินการในทางปฏิบัติ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์โดยตรง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ซึ่งการดำเนินการในพื้นที่ต้องประสบกับปัญหาหรืออุปสรรค คือ เมื่อเกิดกรณีการค้ำมนุษย์ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและต้องได้รับการแก้ไขปัญหานั้น การถกกลับกลายเป็นว่าแทนที่ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปแก้ไขปัญหาก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ แต่กลับกลายเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเช่นกันแต่เป็นเจ้าหน้าที่นอกพื้นที่ที่เข้าไปดำเนินการปราบปรามและแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ ทั้งนี้ ในส่วนของ ศปคม. จังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ที่ผ่านมานั้น ภารกิจในด้านการปราบปรามยังไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจนเท่าไรนักว่ามีผลการดำเนินการดังกล่าวในส่วนของ ศปคม. ด้วย แต่การดำเนินการในด้านอื่นๆ เช่น การรณรงค์ การจัดประชุมสัมมนา ทาง ศปคม. ก็ได้จัดให้มีขึ้นเช่นกัน⁷¹

ทั้งนี้ การดำเนินการปราบปรามนั้น ย่อมหมายถึงการเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ โดยการปราบปรามนั้น นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ทางการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว การปราบปรามก็ยังเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญในอีกแง่หนึ่งด้วย คือ เป็นการป้องปรามผู้ที่กระทำความผิดแต่ยังมีได้ถูกตรวจสอบจับกุม เพื่อที่ผู้กระทำความผิดราย

⁷⁰ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁷¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

อื่นๆ จะได้เห็นเป็นตัวอย่างและจะได้ทราบว่าไม่สามารถที่จะกระทำเช่นนั้นได้อีกต่อไป เพื่อที่พวกเขาเหล่านั้นจะได้หยุดยั้งการกระทำที่เป็นความผิดนั้นก่อนที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี⁷²

ในเรื่องของการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดี จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ และเนื่องมาจากว่ามีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เมื่อมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ก็จะต้องมีการคัดเลือกว่าจะมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ทั้งนี้ ถ้าหากกระบวนการดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า ก็จะส่งผลเสียต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คล้ายกับว่าเหยื่อรายดังกล่าวถูกกระทำซ้ำสองอีกครั้ง ทั้งนี้ การที่กล่าวว่ายี่สิบรายนั้นถูกกระทำซ้ำ ก็เนื่องมาจากว่าหากขั้นตอนของการดำเนินคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน และเหยื่อรายนั้นจะต้องอยู่ในศูนย์พักพิงของประเทศไทยเป็นเวลานานเพื่อรอขั้นตอนของการดำเนินคดี เช่น อาจจะต้องรอที่ศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาสามถึงห้าเดือนแน่นอนว่าย่อมทำให้เหยื่อรู้สึกอึดอัดทรมาน เนื่องจากว่าการที่เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงก็เพื่อเข้ารับขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟู และการเตรียมความพร้อมสำหรับการส่งกลับคืนสู่ประเทศและสังคมของตนเองต่อไป แต่ในขณะเดียวกัน หากขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดยังไม่เสร็จสิ้นเหยื่อรายนั้นก็จะต้องอยู่รอในศูนย์พักพิงต่อไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีเหยื่อรายใดที่ต้องการอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลานาน แม้ว่าการเข้าไปรับการบำบัดฟื้นฟูในศูนย์พักพิง เช่น บ้านเกร็ดตระการ จะเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่ดี แต่เหยื่อเองก็ไม่สามารถที่จะเดินทางไปไหนมาไหนอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเมื่ออยู่ที่ศูนย์พักพิง⁷³

จากการที่ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ขั้นตอนคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ได้แก่ ในขั้นตอนแรกก็คือเรื่องของการสืบค้นในเบื้องต้น พอได้รับแจ้งว่าอาจมีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ก็จะต้องดำเนินการสืบค้น ซึ่งการสืบค้นนั้นหมายถึงว่าสืบค้นจากเครือข่ายองค์กรด้านแรงงาน แล้วจึงแสวงหาข้อมูลให้ปรากฏข้อเท็จจริงที่มีความชัดเจน และเมื่อปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนแล้วว่ามีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เกิดขึ้นจริง ไม่ว่าเหยื่อดังกล่าวนั้นจะสามารถหนีออกมาจากสถานประกอบการได้ หรือว่ายังคงอยู่ในสถานประกอบการก็ตาม แต่เมื่อเหยื่อเหล่านั้นมาอยู่กับทางองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเรียบร้อยแล้ว ทางองค์กรก็ต้องวิเคราะห์ และเลือกว่าควรจะ

⁷² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁷³ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานใด เช่น ต้องคัดเลือกที่จะติดต่อให้ สปคม. ในพื้นที่ หรือว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ หรือว่าจะติดต่อกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จากส่วนกลาง หรือว่าจะติดต่อกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ให้เข้ามาดำเนินการ ก็จะมีการสังเคราะห์กันในประเด็นนี้⁷⁴

ทั้งนี้ การสังเคราะห์ดังกล่าวนั้นมาจากการพิจารณาจากตัวเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นหลัก โดยต้องพิจารณาว่าเหยื่อนั้นๆ จะได้รับการคุ้มครองหรือไม่ และผลของการดำเนินคดีนั้นจะสามารถเชื่อมโยงไปถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้หรือไม่ และผู้ที่กระทำความผิดนั้นจะถูกดำเนินคดีครบทุกคนหรือไม่ และเมื่อเลือกหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินการได้แล้ว ก็จะไปหาเหยื่อหรือญาติของเหยื่อเข้าแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้ การดำเนินการที่ผ่านมา ก็จะต้องมีการวิเคราะห์เสียก่อน เนื่องจากว่าคดีการค้ามนุษย์นั้นมิใช่คดีทั่วไปที่สามารถเดินขึ้นไปบนสถานีตำรวจ แล้วแจ้งความว่ามีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ไม่รู้จักคุ้นเคยหรือไม่เคยร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานนั้นๆ กันมาก่อน ดังนั้น จึงต้องมีการสังเคราะห์ในเรื่องของหน่วยงานที่จะเข้ามาร่วมดำเนินการด้วย⁷⁵

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ในการเลือกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการนั้น โดยเฉพาะถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่เกิดการค้ามนุษย์นั้นเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้วย ก็จะต้องมีการเปลี่ยนการประสานงานไปยังฝ่าย สปคม. จังหวัด แต่ถ้าวิเคราะห์แล้วพบว่า สปคม. จังหวัดเองก็มีจุดที่น่าสังเกตหรือไม่น่าไว้วางใจเช่นกัน ทางองค์กรก็จะไม่เลือกที่จะประสานงานด้วย จากนั้นจึงเปลี่ยนไปประสานงานยัง ปคม. (ปตส. เดิม) สำหรับในประเด็นที่ว่ามีจุดน่าสังเกตหรือไม่น่าไว้วางใจนั้น หมายถึงว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งการที่อยู่ในพื้นที่นั้น อาจมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานดังกล่าวอาจจะรู้จักคุ้นเคยกับนายจ้างที่ให้แรงงานหรือค้ามนุษย์ หรือหน่วยงานนั้นๆ อาจจะไม่กล้าดำเนินการ หรือหน่วยงานนั้นมีแนวโน้มที่เมื่อเข้าไปดำเนินการกับสถานประกอบการแล้ว ก็อาจจะมองว่าเหยื่อเหล่านั้นไม่ได้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์แต่อย่างใด ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คือ ภาพของการสังเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การสังเคราะห์ดังกล่าวนี้ จะสังเคราะห์หลังไปถึงในระดับบุคคลของหน่วยงานนั้นๆ และเมื่อพบว่าหน่วยงานในพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมที่จะเข้าดำเนินการแล้ว ทางองค์กรจึงจะหันมาประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ส่วนกลาง คล้ายกับว่ามีตัวเลือกของหน่วยงานหลายแห่ง

⁷⁴ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁷⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

เพื่อที่จะสามารถเลือกได้ว่าจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานใด ไม่ใช่ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ขึ้นมาแล้ว ก็จะสามารถติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ในทันที โดยไม่ได้ผ่านการคัดกรองเสียก่อน แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องผ่านกระบวนการสังเคราะห์ ทั้งสิ้น เนื่องจากว่าคดีการค้ามนุษย์นั้นมีความแตกต่างออกไปจากคดีทั่วไปที่สามารถแจ้งความ แล้วให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีได้ทันที และคดีการค้ามนุษย์นั้น ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสำคัญสำหรับการดำเนินคดีเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องมีการสังเคราะห์ลงไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกๆ คน และทุกๆ ฝ่าย แม้กระทั่งล่ามแปลภาษาก็ตาม ก็จะต้องพิจารณาเช่นเดียวกันว่ามีประสบการณ์หรือไม่ และพิจารณาว่ามีผลประโยชน์ในการกระทำความผิดหรือไม่ มีความเกี่ยวข้องเพียงใดอย่างไรอีกด้วย⁷⁶

ทั้งนี้ เมื่อมีการประสานงานมายัง ปคม. (ปดส. เดิม) แล้วนั้น ก็มีใช้ว่าที่ ปคม. จะไม่มีจุดที่น่าสังเกตหรือไม่น่าไว้วางใจ เนื่องจากว่าทาง ปคม. นั้นจะมีการแบ่งพื้นที่ในการรับผิดชอบการดำเนินงาน โดยที่ ปคม. เองนั้นก็มิได้มีหน่วยงานที่ประจำอยู่ในทุกจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้น ก็จะต้องมาติดต่อประสานงานที่สำนักงาน ปคม. ที่ตั้งอยู่ที่กองปราบปรามในกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยทาง ปคม. จะมีเจ้าหน้าที่ที่จะแบ่งพื้นที่ในการรับผิดชอบการดำเนินการออกไปตามภาค เช่น ภาคหก ภาคหนึ่ง ภาคอีสาน ภาคตะวันตก ภาคใต้ เป็นต้น ทั้งนี้ก็ต้องวิเคราะห์กันอีก และสามารถกล่าวได้ว่าทาง ปคม. เองก็มีจุดที่น่าสังเกตหรือไม่น่าไว้วางใจเหมือนกัน และแน่นอนว่าย่อมมีเรื่องของผลประโยชน์หรือเรื่องของการรับผลประโยชน์โดยมิชอบ เช่น ส่วย เข้ามาเกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน และเนื่องมาจากว่าทาง ปคม. นั้นมีอำนาจดำเนินการทั่วประเทศ ดังนั้น จึงอาจมีการต่อสายหรือต่อเครือข่ายเชื่อมโยงมาจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่ จ.นครปฐม จ.สมุทรสาคร หรือจังหวัดต่างๆ ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อจะดำเนินการแจ้งความเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์นั้น จะต้องมีการพินิจพิจารณาแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังจะต้องพิจารณาไปถึงเรื่องของสายการดำเนินการด้วย หากมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่ผิดปกติหรือมีข้อที่น่าสังเกตที่ไม่น่าไว้วางใจแล้ว ก็จะส่งผลให้การดำเนินการในคดีการค้ามนุษย์มีความล่าช้า หรืออาจไม่มีการดำเนินการเลย เช่น เมื่อมีการร่วมดำเนินการในการเข้าไปตรวจค้นโรงงานหรือสถานประกอบการที่หน่วยงานนั้นๆ ดูแลอยู่ ซึ่งหน่วยงานนั้นๆ ก็อาจเข้าไปร่วมตรวจค้นด้วย แต่เมื่อเข้าไปตรวจค้นจริงๆ กลับไม่พบการกระทำความผิดแต่อย่างใด หรืออาจจะอยู่ในรูปแบบที่ว่าเมื่อเข้าไปตรวจค้นสถานประกอบการแล้ว และเมื่อกลับมาดำเนินคดีกับผู้กระทำ

⁷⁶ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

ความผิด กลับกลายเป็นว่าอยู่ในรูปแบบของการเข้าไปช่วยเหลือผู้กระทำความผิดแทน เช่น การที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปร่วมรับประทานอาหารกับผู้กระทำความผิด หรือการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการประกันตัวผู้กระทำความผิดโดยทันที ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่กระทำความผิดนั้นก็มิสิทธิที่จะประกันตัวในข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย แต่ทั้งนี้ก็มีรายละเอียดปลีกย่อยอีกเป็นจำนวนมากที่พบเจอในคดีการคุ้มครองด้านมนุษยธรรมบ้างคดี ยกตัวอย่างเช่น การเข้าไปดำเนินการทลายโรงงานหรือสถานประกอบการจนเสร็จสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาที่ดูแลเรื่องดังกล่าวได้มีคำสั่งเรียกตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าไปพบ มีการพูดคุย มีการร่วมกันรับประทานอาหาร และได้มีการอนุญาตให้ประกันตัวผู้กระทำความผิดไปในที่สุด และแน่นอนว่าเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับการประกันตัวออกไปแล้วนั้น ก็ย่อมที่จะเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น การข่มขู่เหยื่อ ญาติของเหยื่อ หรือพยานที่รู้เห็น⁷⁷

นอกจากนี้ เมื่อสามารถเลือกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่จะเข้ามาร่วมดำเนินการได้แล้ว และได้เข้าไปดำเนินการตรวจค้นและทลายโรงงานหรือสถานประกอบการที่กระทำความผิด ซึ่งการตรวจค้นและทลายโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น ก็ไม่ใช่ว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยง่าย ทั้งนี้ แม้ว่าจะสามารถเลือกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้แล้วก็ตาม แต่การเข้าไปตรวจค้นและทลายสถานประกอบการนั้นก็ต้องออกหมายค้น ทั้งนี้ ช่วงระยะเวลาที่ดำเนินการตรวจค้นและทลายสถานประกอบการนั้น นับว่าเป็นช่วงเวลาที่สามารถกล่าวได้ว่าอันตรายที่สุด เนื่องจากไม่มีผู้ใดทราบเลยว่าในสถานประกอบการนั้นมีสภาพเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเรื่องของการบังคับใช้แรงงาน ถ้าหากว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการนั้นไม่มีความชัดเจนเพียงพอหรือเหยื่อของการใช้แรงงานถูกโยกย้ายลับเปลี่ยน หรือเจ้าของโรงงานหรือสถานประกอบการแห่งนั้นอาจจะนำลูกจ้างกลุ่มนั้นหลบหนีไป หรืออาจจะนำไปซุกซ่อนไว้ในบางแห่ง ก็จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เข้าตรวจค้นนั้นไม่พบสิ่งที่ผิดปกติแต่อย่างใด แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากพบเหยื่อจากการบังคับใช้แรงงานแล้ว และถ้าหากว่าในสถานประกอบการแห่งนั้นมีแรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลให้การดำเนินการมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีแต่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปตรวจค้น โดยที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าไปร่วมดำเนินการด้วย เช่น ศปค.m. จังหวัด ทั้งนี้ จากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ทาง ศปค.ม. จังหวัด ระบุว่า การเข้าดำเนินการปราบปรามจับกุมนั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการจริงๆ กลายเป็นว่าต้องไปเผชิญกับแรงงานจำนวน

⁷⁷ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

นับพันคนซึ่งนับว่าเกินกำลังที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะรับได้ไหว ซึ่งไม่แต่เพียงแรงงานจำนวนนับพันคน แม้แต่สถานประกอบการที่มีแรงงานเพียง 300 – 400 คน กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่สามารถรับได้แล้ว และจะเกิดปัญหาขึ้นมาในเรื่องของการเข้าคุ้มครองดูแลในส่วนของแรงงานในกรณีที่กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ⁷⁸

นอกจากนี้ ในบางครั้งก็มีความขัดแย้งกันเองในส่วนของหน่วยงาน ปคม. (ปตส. เดิม) โดยขัดแย้งกันระหว่างแต่ละฝ่ายที่รับผิดชอบการดำเนินการ ทั้งนี้ คดีบางคดีนั้น ชุดของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานหรือเข้าไปดำเนินการหลายโรงงานหรือสถานประกอบการ หากสถานประกอบการดังกล่าวมีขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีกำลังน้อยไม่เพียงพอและต้องหากำลังเสริม และเมื่อได้ใช้กำลังเสริมโดยนำกำลังของ ปคม. (ปตส.) ไปทั้งหมด หรือว่าถ้าจะลงไปตรวจค้นหรือหลายสถานประกอบการ โดยหลักการแล้วจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้ ที่ผ่านมานั้น ทางองค์กรนั้นได้ใช้วิธีเดินทางเข้าไปถึงพื้นที่แล้วจึงแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ จากนั้นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่จึงยกกำลังติดตามมาสมทบ ซึ่งในกรณีเช่นนี้เองที่เป็นปัญหาที่อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นที่ว่า เพราะเหตุใดเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่ลงมาดำเนินการตรวจค้นหรือหลายสถานประกอบการนั้น จึงมิได้แจ้งเรื่องเข้ามายังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ได้รับทราบเสียก่อน ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของสองหน่วยงาน คือ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปดำเนินการตรวจค้นและหลายสถานประกอบการ แต่ทั้งนี้ ก็มีการตระหนักถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานว่า หากมีการแจ้งเรื่องไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ก่อนแล้ว สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ก็อาจส่งผลให้เกิดการจัดเตรียมหรือจัดฉากก่อนที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางหรือจากพื้นที่อื่นเข้าไปดำเนินการได้⁷⁹

ทั้งนี้ ในบางครั้งของการทำคดี เมื่อชุดเฝ้าระวังสังเกตการณ์ลงพื้นที่ไปดำเนินการ เช่น ลงไปสังเกตโรงงานหรือสถานประกอบการว่ามีการเคลื่อนย้ายคนเข้าออกอย่างชัดเจน และเมื่อข้อมูลมีความชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่ชุดที่หนึ่งที่ต้องขอออกหมายมาจากศาลก็ต้องรีบไปดำเนินการขอออกหมายจากศาล และเมื่อได้รับหมายคืนมาแล้วจึงจะเดินทางไปยังสถานประกอบการแห่งนั้น และเมื่อนำหมายที่ขอมาจากศาลมาถึงยังหน้าประตูสถานประกอบการแล้ว จึงจะติดต่อมายังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ให้เข้ามาร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการ

⁷⁸ สัมภาษณ์ ธีษฏ์ เอกชิตี, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁷⁹ สัมภาษณ์ ธีษฏ์ เอกชิตี, 10 มีนาคม 2553.

เข้าตรวจค้นและกำลังอยู่ในระหว่างรอกหมายมาจากศาล แต่ได้แจ้งเรื่องการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ได้รับทราบก่อนหมายศาลออกมานั้น สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะพลิกผันเปลี่ยนแปลงไปในทันที คือ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ อาจร่วมมือกับนายจ้างในการจัดเตรียมการต่างๆ ให้พร้อมรับมือกับเจ้าหน้าที่ชุดที่จะเข้าดำเนินการตรวจค้น ซึ่งอาจจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ชุดที่จะเข้าดำเนินการตรวจค้นนั้นไม่พบเจอสิ่งผิดปกติแต่อย่างใดเมื่อได้เข้าดำเนินการตรวจค้นจริง⁸⁰

นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าดำเนินการตรวจค้นสถานประกอบการที่มีแนวโน้มว่าจะใช้แรงงานผิดกฎหมายหรือมีการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเกิดขึ้นนั้น นอกจากประเด็นเรื่องความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้เข้าดำเนินการตรวจค้นกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว ยังอาจมีปัญหาในเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ อาจยังไม่ได้ประสานงานกับคณะทำงานสหวิชาชีพในการเข้าร่วมดำเนินการ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการได้เช่นเดียวกัน เช่น แรงงานในกลุ่มที่เข้าข่ายว่าอาจตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของผู้ที่จะเข้ามาดูแลคนกลุ่มนี้ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เข้าตรวจค้นสถานประกอบการจะต้องดำเนินการประสานงานไปยัง สปคม. เพื่อที่จะได้เข้ามาดูแลในส่วนนี้ ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องเข้าไปควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย คือ จะต้องมีการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ ถ้าหากหน่วยงานฝ่าย สปคม. หรือฝ่าย พม. ไม่เข้าไปร่วมในดำเนินการดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องตกเป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการเข้าไปดูแลควบคุมกลุ่มแรงงานด้วยนอกเหนือไปจากการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ทั้งนี้ เคยเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ ปคม. (ปดส. เดิม) เข้าไปควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ส่วนเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ก็รับภาระในการเข้าควบคุมดูแลผู้ที่เข้าข่ายเป็นเหยื่อจากการใช้แรงงาน แต่การนั้นก็กลับกลายเป็นว่าในท้ายที่สุดแล้ว ไม่มีแรงงานรายใดที่จะถูกจัดว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เลยสักราย ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง⁸¹

และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้เข้าดำเนินการตรวจค้นและทลายโรงงานหรือสถานประกอบการแล้ว สิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นตามมา นั่นคือ การดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หากไม่มีการประสานงานกับทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ปคม. หรือ สปคม. รวมทั้งล่ามแปลภาษาที่สามารถดึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากกลุ่มแรงงานแล้วนั้น ก็อาจส่งผลให้คดีมีปัญหาได้เช่นเดียวกัน

⁸⁰ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁸¹ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

และเมื่อได้ตัวเหยื่อมาแล้ว เหยื่อก็มักจะถูกนำตัวมาเข้าพักยังศูนย์พักพิงตามขั้นตอนของการบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้ ระบบกฎหมายของไทยนั้นได้เปิดช่องทางให้สามารถดำเนินการสืบพยานไว้ก่อนได้⁸²

แต่การที่เหยื่อได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงนั้น ในบางครั้ง นายจ้างหรือผู้กระทำความผิดอาจจะดำเนินการติดต่อญาติพี่น้องของเหยื่อ เพื่อที่จะได้ไปเยี่ยมเยียนเหยื่อรายดังกล่าว และอาจมีการพูดคุย หรือขอร้องไม่ให้เหยื่อรายนั้นฟ้องร้องดำเนินคดีกับนายจ้าง หรืออาจถึงขั้นข่มขู่ ชักจูง หรือจู่ใจ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงเฝ้ารออยู่ด้วย แต่ทว่าด้วยปัญหาของบุคลากรของศูนย์พักพิงที่มีจำกัด จึงอาจส่งผลให้ไม่สามารถดูแลเหยื่อได้อย่างทั่วถึง และกลายเป็นช่องโหว่ให้ผู้กระทำความผิดสามารถเข้าถึงตัวของเหยื่อได้⁸³

นอกจากนี้ สิ่งที่พบว่าเป็นปัญหามากที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ กลุ่มเหยื่อผู้ชายที่ถูกบังคับใช้แรงงานที่หลบหนีออกไปจากศูนย์พักพิง และยังมีกลุ่มแรงงานหญิงที่หลบหนีออกไปจากศูนย์พักพิงเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น แม้ว่าเหยื่อจะได้รับการบำบัดฟื้นฟูดูแลเป็นอย่างดีจากศูนย์พักพิง แต่ด้วยปัญหาของการดำเนินคดี หรือการเรียกร้องสิทธิให้กับเหยื่อนั้นมีขั้นตอนการดำเนินการที่ล่าช้า อันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีภารกิจอื่นเป็นจำนวนมาก หรือการที่เหยื่อรายนั้นๆ อาจจะไม่เข้าใจถึงขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดี รวมทั้งการที่ขั้นตอนของการดำเนินคดีถูกดึงให้มีความเนิ่นช้า ทั้งนี้ การดึงคดีให้เนิ่นช้านั้นก็อาจเกิดมาจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่มีผลประโยชน์กับนายจ้างหรือผู้กระทำความผิดนั้นดึงคดี หรือยังไม่สั่งคดี ยังไม่ทำสำนวนคดี ยังไม่สรุปคดี ดังนั้น จะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการสืบพยานไว้ก่อนล่วงหน้าได้⁸⁴

ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีผลประโยชน์หรือรู้เห็นกับนายจ้างที่กระทำความผิดนั้นดึงคดีเพื่อที่จะให้นายจ้างสามารถเชื่อมโยงเข้าไปที่ศูนย์พักพิงที่เหยื่ออยู่ จากนั้นจึงไปบอกให้เหยื่อจากการคำมโนษย์รายนั้นให้หนีออกมาจากศูนย์พักพิง โดยจะนำรถยนต์ไปรับ ทั้งนี้ การที่เหยื่อจะหนีออกมาจากศูนย์พักพิงนั้นไม่ใช่เรื่องที่เกิดความสามารถของเหยื่อแต่ประการใด และถ้ามีผู้ที่หนีออกไปจริงๆ แล้ว ทางเจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงเองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไปได้นอกจากการบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น โดยเหยื่อที่หนีออกมานั้น กรณีที่พบคือ หนีออกมาตามคำขอของนายจ้าง นอกจากนี้ เหยื่อในสถานที่หนีออกมาเนื่องจากเกิดความเครียดก็มีเช่นเดียวกัน เนื่องมาจากว่าเหยื่อรายนั้นต้องอยู่ที่ศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาอันยาวนานเกินไป ทั้งนี้

⁸² สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁸³ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

⁸⁴ สัมภาษณ์ ฐนุ เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

วิธีแก้ไขที่ทางเจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงพอจะดำเนินการได้ คือ การลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น ส่วนเหยื่อที่หนีออกไปแล้วก็มักจะหนีหายไปเลย แต่ทั้งนี้ เหยื่อในรายชื่อหลบหนีออกไปนั้นก็ไม่มีใครที่ทราบแน่ชัดว่าหนีไปจริงๆ หรือว่าหนีเพื่อไปเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองผู้ลี้ภัยชั่วคราวสักครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะการที่เหยื่อผู้ชายหลบหนีออกไป และที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ก็คือปัญหาประการหนึ่งของขั้นตอนการดำเนินคดี ว่ากระบวนการขั้นตอนมีความล่าช้าซึ่งอาจส่งผลให้เหยื่อมีความรู้สึกกดดันเมื่อต้องอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นเวลานาน⁸⁵

นอกจากนี้ ในเรื่องของการดำเนินคดีนั้น การตั้งข้อหากับผู้ที่เกี่ยวข้องก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดที่มีหน้าที่เป็นผู้แจ้งข้อกล่าวหา โดยจะให้ผู้เสียหายแจ้งข้อกล่าวหาเองก็ไม่มีที่เหมาะสม เนื่องจากว่าพวกเขาเหล่านั้นก็ไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดี ดังนั้น ผู้ที่มีความสามารถในการแจ้งข้อกล่าวหาย่อมจะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปดำเนินการจับกุมควบคุมตัว หรือแม้กระทั่งพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง และแน่นอนว่าหากมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับดำเนินการในขั้นตอนนี้แล้ว ก็อาจส่งผลถึงรูปคดีได้ คือ อาจเกิดเหตุการณ์ที่มีการโต้แย้งถกเถียงกันว่าคดีนี้ไม่เข้าข่าย หรือคดีนี้เข้าข่ายของการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการดำเนินคดี คือ ความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ปัญหาหลักที่พบมาโดยตลอด คือ ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ กับเรื่องของผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งทั้งสองปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ประเภทการบังคับใช้แรงงานนี้มีน้อยมาก⁸⁶

นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมก็เป็นอีกขั้นตอนการดำเนินการหนึ่งที่มีความสำคัญนับตั้งแต่ขั้นตำรวจขึ้นไปจนถึงชั้นอัยการ ชั้นศาล หรือแม้แต่ในส่วนของทนายความ ซึ่งในชั้นของอัยการนั้น ถ้าหากว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นนอิทธิพลเชิงเศรษฐกิจ หรืออิทธิพลในเชิงของกำลังนั้นก็จะมีผลต่ออัยการเช่นกัน แต่ในแง่ของการใช้กำลังนั้นมักจะปรากฏไม่มากนัก เช่น การยิง การลอบสังหาร เป็นต้น ทั้งนี้ การลอบสังหารอัยการนั้นก็ยังไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่ถึงกระนั้นก็มีอันตรายอยู่แล้ว คือ อันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ที่เข้ามาดำเนินคดี ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่าขบวนการค้ามนุษย์นั้นเป็นขบวนการที่มีขนาดใหญ่มาก ซึ่งจะประกอบไป

⁸⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁸⁶ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ด้วยฝ่ายที่ใช้กำลังกับฝ่ายที่เป็นมันสมองของขบวนการ หรือแม้แต่ฝ่ายที่ดำเนินการควบคุมการดำเนินการทุกอย่างของขบวนการค้ำมนุษย์⁸⁷

ทั้งนี้ ถ้าจะกล่าวถึงเรื่องของคดีโดยเฉพาะคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น การที่นายจ้างหรือผู้ที่กระทำความผิดจะติดต่อเชื่อมโยงไปถึงระดับบุคคลที่ทำงานในกระบวนการยุติธรรมนั้น ในบางครั้งทนายความที่อยู่ในพื้นที่เดียวกับสถานประกอบการหรือนายจ้างที่กระทำความผิด ก็จะไปแก้ต่างให้กับผู้ที่กระทำความผิด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากว่าการที่ทนายความคนนั้นอยู่ในพื้นที่ หากทนายความคนนั้นทำงานกระทบกับกิจการของผู้ประกอบการ ก็เท่ากับว่าทนายความคนนั้นได้ทำลายอนาคตของตนเองไปด้วย คือถ้าเป็นทนายความอยู่ในพื้นที่ แล้วกลับดำเนินการช่วยเหลือโดยการฟ้องร้องนายจ้าง และถ้าหากว่านายจ้างมีเส้นสายหรืออาจจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกสภามคมหรือเป็นหอการค้าจังหวัด ทนายความคนนั้นก็ถือว่าต้องหมดอนาคตไป⁸⁸

นอกจากนี้ ในส่วนของอัยการก็เช่นเดียวกัน ถ้าคดีที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในพื้นที่ การที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการจะเชื่อมโยงต่อสายไปสู่อัยการนั้นก็มีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก และหากอัยการผู้นั้นมุ่งที่ผลประโยชน์ส่วนตัว หรือต้องการเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างหรือผู้ประกอบการด้วยแล้ว ก็จะมีขั้นตอนการดำเนินการที่เอื้อต่อนายจ้างในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี เช่น กำหนดการวางรูปคดีให้เหมาะสมต่อการเอื้อประโยชน์ต่อนายจ้าง เป็นต้น เพราะฉะนั้น ถ้านับจากขั้นตอนการทำสำนวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ถ้าเป็นตำรวจในพื้นที่ก็อาจจะทำสำนวนให้ไม่มีน้ำหนัก แล้วจึงส่งไปยังอัยการ อัยการถ้าหากู้เห็นเป็นใจกับตำรวจก็จะรับสำนวนนั้น แล้วก็ส่งต่อมายังศาล ซึ่งผู้พิพากษาหรือศาลเองก็อาจจะรู้สึกลำบากใจ ทั้งนี้ แม้ว่าฝ่ายศาลเองก็มิได้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนายจ้างหรือผู้กระทำความผิด แต่ทว่าในเมื่อมีสำนวนรูปแบบดังกล่าวส่งขึ้นมา ฝ่ายผู้พิพากษาหรือศาลเองก็น่าจะมีความลำบากใจไม่ใช่น้อยเกี่ยวกับสำนวนหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี ทั้งนี้ การคืนสำนวนกลับไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายอัยการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการร้อยเรียงเรื่องผลประโยชน์ขึ้นมาเป็นชั้นๆ ยกตัวอย่างเช่นคดีการค้ำมนุษย์กรณีหนึ่ง มีการทำสำนวนคดีให้ไม่มีน้ำหนักมาตั้งแต่ชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยส่งไม่ฟ้องคนคนหนึ่ง แต่ให้ส่งฟ้องบุคคลอีกคนหนึ่งแทน และเมื่อส่งสำนวนไปยังชั้นอัยการ นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่เกรงว่าจะเสียประโยชน์หรือจะถูกดำเนินคดีก็จะเชื่อมโยงต่อไปยังอัยการ ซึ่งอาจส่งผลให้อัยการตั้งคดีให้ศาลก็เคยปรากฏ หรืออัยการอาจจะคืนสำนวนกลับไปยังตำรวจด้วย

⁸⁷ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁸⁸ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

เหตุผลที่ว่าตำรวจเขียนสำนวนมาไม่ดีพอและให้กลับไปทำสำนวนมาใหม่ หรืออาจจะให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม หรือถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจทำสำนวนมาไม่มีน้ำหนักอันเนื่องมาจากรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้าง แต่ฝ่ายอัยการกลับมีความเข้มแข็ง ก็สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเขียนสำนวนกลับคืนมาใหม่ได้ หรือในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะทำหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุด โดยการเขียนสำนวนมาเป็นอย่างดีและมีน้ำหนักเพียงพอ แต่ปรากฏว่าเมื่อส่งสำนวนมายังอัยการ ซึ่งอัยการนี้อาจเป็นผู้ที่ถูกเชื่อมโยงกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีอิทธิพล สำนวนดังกล่าวก็อาจจะถูกส่งกลับคืนมายังตำรวจได้เช่นเดียวกัน คือ นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีอิทธิพลก็มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงเข้าไปยังเจ้าพนักงานในลำดับชั้นต่างๆ เพื่อเป็นการสกัดกั้นการดำเนินคดีที่แน่นอนว่าถ้าเป็นไปตามครรลองของคดีแล้ว ผลเสียย่อมตกมาถึงนายจ้างที่กระทำ ความผิด ดังนั้น จึงเป็นเรื่องปกติที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีอิทธิพลนั้นจะมีการวิ่งเต้นในเรื่องคดี ทั้งในชั้นทนายความ ทั้งในชั้นอัยการ ทั้งนี้ การว่าความในชั้นศาลนั้น อัยการก็มีบทบาทที่สำคัญ ทั้งนี้ หากฝ่ายอัยการทำสำนวนไม่เต็มที่หรือสำนวนไม่มีน้ำหนัก หรืออาจจะรู้เห็นเป็นใจกับทนายความที่รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้าง ก็จะส่งผลเสียต่อการดำเนินคดีได้⁸⁹

ส่วนในชั้นผู้พิพากษานั้น เท่าที่ปรากฏในเรื่องของการมีผู้มีอิทธิพลเชื่อมโยงขึ้นไปถึงนั้น ในขณะที่มีเรื่องของการประกันตัว โดยที่การให้ประกันตัวนั้น ก็มีการเชื่อมโยงไปถึงชั้นผู้พิพากษา เพราะฉะนั้นถ้าหากมีการตั้งคำถามว่าในชั้นผู้พิพากษานั้น มีผู้พิพากษาที่ไม่มีความมั่นคงต่อความยุติธรรมบ้างหรือไม่นั้น ตามความเป็นจริงก็อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่บ้างแต่ก็ไม่ใช่ว่าในจำนวนที่มากนัก ทั้งนี้ ถ้าหากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว ผู้พิพากษาก็เป็นมนุษย์ ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีความโน้มเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาท่านนั้นๆว่าจะยึดแนวทางในการทำงานของตนเองอย่างไร⁹⁰

นอกจากนี้ ในชั้นการดำเนินการของผู้พิพากษานั้น ในเรื่องของการที่มีการประชุมคณะผู้พิพากษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดี และในการประชุมดังกล่าวนั้นก็อาจเชิญผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการแก้ไขปัญหากฎหมายมาร่วมให้ข้อมูล ในระหว่างการประชุมก่อนที่จะมีการนั่งบัลลังก์พิจารณาคดีนั้น ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้ว ผู้พิพากษาจะไม่สามารถฟังพยานอื่นๆ ภายนอกได้ เพราะฉะนั้นพยานที่จะสามารถฟังแล้วนำข้อมูลมาประกอบใช้ในคดีนี้ได้ คือ พยานที่ต้องมาสืบในชั้นศาลเท่านั้น เช่น มีผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องมาสืบต่อหน้าคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายศาลเองก็มี

⁸⁹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁹⁰ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

อำนาจเรียกให้ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวก เพราะเนื่องจากถ้าหากผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจริงๆ หรือไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับคดีนั้นก็ถือว่ามีความเป็นกลาง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ศาลสามารถเชิญมาเองได้ หรือว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเชิญมาเองก็ได้ถ้าเห็นว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นของคดี⁹¹

ทั้งนี้ ปัญหาในเรื่องของความไม่ซื่อสัตย์เที่ยงตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นอัยการ หรือแม้แต่ชั้นผู้พิพากษาที่อาจได้รับผลกระทบจากผู้ที่มีอิทธิพลหรือผู้กระทำความผิดนั้น วิธีการแก้ไขปัญหานั้นต้องแก้ไขที่ระบบ หากแก้ไขเป็นรายย่อยหรือรายบุคคลก็คงจะเป็นเรื่องที่ยาก แต่ถึงกระนั้น ในส่วนของผู้พิพากษาที่ประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก็ค่อนข้างมีจำนวนที่ไม่มากนัก เนื่องจากว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่มีความมั่นคงค่อนข้างสูง สังคมก็เคารพนับถือให้เกียรติแก่ผู้พิพากษาสูงมาก แต่ก็มีใช้ว่าจะไม่มีผู้พิพากษาในส่วนของประพฤติปฏิบัติไม่ชอบเสียเลย โดยในรายที่ประพฤติปฏิบัติไม่ดีก็มีอยู่เช่นกัน เพราะฉะนั้นการแก้ไขที่ระบบนั้นก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา โดยในองค์กรทางด้านยุติธรรมนั้นก็มียุทธศาสตร์ทั้งฝ่ายอัยการทั้งฝ่ายผู้พิพากษาด้วย แต่ว่ายังมีทางแก้ไขปัญหาอีกหนทางหนึ่งคือ องค์กรทางด้านยุติธรรมนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้ องค์กรต้องมีความโปร่งใสและสามารถรับฟังคำวิจารณ์ของประชาชนได้ด้วย เนื่องมาจากว่าสิ่งที่เป็หน้าหน้าที่ของศาลก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง⁹²

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการคุ้มครองสิทธิของกระบวนการยุติธรรมในฝ่ายอัยการหรือศาลอีกด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นก็จะมีอัยการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากว่าในบางครั้งอัยการก็อาจจะเป็นผู้ร่วมสอบสวนด้วย แต่การที่มีการใช้บันทึกความเข้าใจเพื่อให้เกิดผลในเรื่องของการปกป้องคุ้มครอง (protection) และการปราบปรามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (prosecution) ซึ่งก็ควรที่จะต้องมีการคุ้มครองครอบคลุมไปถึงเรื่องของกระบวนการยุติธรรมด้วย เพราะว่าจากประสบการณ์ของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้พบว่าในบางคร้งนั้น ผู้พิพากษาหรือว่าอัยการที่ทำความดีก็ไม่มี ความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกัน⁹³

⁹¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁹² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

⁹³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ บทบาทของอัยการกับศาลจะสามารถเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองได้เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น อัยการมีหน้าที่ควบคุม และยังมีอำนาจที่จะสั่งให้ไปสอบสวนใหม่ได้ หรือว่าสามารถควบคุมหรือเข้าแทรกแซงในเรื่องของการสอบสวนได้อีกด้วย แต่ทว่าที่ผ่านมา นั้น ก็ยังมีการตั้งคำถามว่าอัยการได้ทำหน้าที่ในส่วนนี้แล้วหรือไม่ ซึ่งก็ยังไม่ปรากฏว่าฝ่ายอัยการได้เข้าไปดำเนินการในส่วนนี้แล้วแต่ประการใด หรือแม้แต่องค์กรศาลก็ตาม โดยในบางครั้งที่มีการพิจารณาคดีนั้น ศาลมีอำนาจในการสั่งให้คุ้มครองพยาน หรือสามารถสั่งคัดค้านการประกันตัวผู้ที่กระทำความผิด เช่น คนที่เป็นนายหน้าได้ แต่ก็ยังไม่เห็นความสำคัญที่ตรงนั้นมากนัก โดยมีตัวอย่างในเรื่องของปัญหาการคุ้มครองผู้พยานไทยที่ถูกหลอกไปต่างประเทศ ซึ่งจากคดีดังกล่าวนี้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ทราบดีว่าผู้พยานที่เป็นนายหน้านั้นจะต้องหาข้ออ้างเพื่อหนีไปต่างประเทศ ดังนั้น ฝ่ายของคณะพัฒนาเอกชนก็คัดค้าน ฝ่ายอัยการก็คัดค้านการประกันตัว แต่กลับปรากฏว่าศาลได้สั่งอนุญาตให้ประกันตัวออกไป เพราะมีข้ออ้างว่าไปรักษาตัว ซึ่งในขณะนี้ก็หายตัวไปแล้ว ทั้งนี้ ถ้ามีการดำเนินงานเป็นระบบร่วมกันก็จะช่วยให้การดำเนินการมีลักษณะที่ดีขึ้นได้ แต่จากที่กล่าวมานี้ ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ที่ผ่านมาก็ดูเหมือนว่าจะดีมาทั้งหมด ฝ่ายอัยการก็มีความเข้าใจ หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็มีความเข้าใจ แต่กลับมาพลาดในขั้นตอนสุดท้าย คือ อาจกล่าวได้ว่าจะต้องมีจุดที่ขาดตกบกพร่องอยู่ตลอด⁹⁴

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการดำเนินคดีนั้น ในส่วนของทนายความก็ประสบกับปัญหาเช่นเดียวกัน โดยปัญหาประการหนึ่งของทนายความ คือ ทนายความที่ทำงานเกี่ยวกับคดีการคุ้มครองมีอยู่เป็นจำนวนน้อย เนื่องจากว่าเป็นการทำงานที่ไม่มีค่าตอบแทนแต่ประการใด รวมทั้งงบประมาณที่สนับสนุนก็ยังคงมีน้อยอีกด้วย⁹⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้พยาน, 8 มีนาคม 2553.

⁹⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

4.1.4 การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection)

4.1.4.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

บันทึกความเข้าใจในส่วนที่ระบุในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นหน้าที่ของสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก หรือ สปป. และทาง สปป. ก็จะดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปตส. หรือกระทรวงแรงงาน และในบางครั้งก็ดำเนินการประสานกับทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ ดีเอสไอ ทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับกรณีของเหยื่อแต่ละราย โดยทุกกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เคส” (case) ต่างก็จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ก็อาจจะมีผลหรือรายละเอียดของความช่วยเหลือทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามกรณีของเหยื่อแต่ละราย⁹⁶

ส่วนการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ที่กำหนดให้เหยื่อต้องได้รับความยุติธรรมและการคุ้มครองทางกฎหมายในระหว่างกระบวนการส่งกลับอย่างเป็นทางการ การจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราว และการคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างที่เหยื่อกำลังอยู่ในกระบวนการส่งกลับอย่างเป็นทางการนั้น จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จะเข้ามาดำเนินการ โดยทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ก็จะมาดำเนินการสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณและบุคลากร และการให้ความคุ้มครองและดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกด้วย⁹⁷

ในด้านความช่วยเหลือทางกฎหมาย การรักษาสุขภาพและการดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐที่ร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กและครอบครัวของเหยื่อนั้น ก็ยังคงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการปกป้องคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือเหยื่อในการบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้ ในเนื้องานเดียวกันนี้แต่เป็นในส่วนขององค์กรพัฒนา

⁹⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁹⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

เอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศนั้นจะไม่สามารถดำเนินการไปได้โดยลำพัง เนื่องจากติดขัดในเรื่องของกฎหมายและเรื่องของการดำเนินการ จึงต้องประสานความร่วมมือกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดำเนินการ เนื่องมาจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 (ก่อนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จะมีผลบังคับใช้ - ผู้วิจัย) โดยที่การปกป้องคุ้มครองเหยื่อที่ดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น จะมีกระบวนการในศูนย์พักพิงชั่วคราวสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจากที่ได้ตัวเหยื่อเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองแล้ว⁹⁸

ส่วนในเรื่องของการดำเนินการคัดกรองแยกแยะเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปตส. ที่จะดำเนินการสอบสวน สัมภาษณ์เหยื่อเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวเหยื่อเอง ทั้งนี้ ทางนักวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่าได้เคยเยี่ยมชมห้องสัมภาษณ์เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งจะมีคณะทำงานสหวิชาชีพอยู่ด้วย เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และยังมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสอบสวนสัมภาษณ์เหยื่อ ถ้าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กก็จะให้หนึ่งเดียว และมีตุ๊กตา สร้างบรรยากาศให้เหยื่อรายนั้นเกิดความผ่อนคลายและเกิดความคุ้นเคยเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์ จากนั้นจึงจะแยกแยะว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ หรือว่าแค่เพียงสมัครใจเดินทางมาเท่านั้น ซึ่งหลังจากดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว จะมีวิธีปฏิบัติกับบุคคลสองกลุ่มนี้แตกต่างกัน โดยถ้าอยู่ในประเภทที่สมัครใจเข้ามา ไม่ได้ถูกหลอกลวงหรือถูกแสวงประโยชน์ก็จะถือว่าเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องผ่านขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟู โดยจะดำเนินการส่งกลับไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชอยสวนพลู แล้วให้เข้าไปอยู่ในห้องกักเพื่อรอวันส่งกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง ซึ่งขั้นตอนการคัดแยกเหยื่อนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ความเข้าใจในการคัดแยกเหยื่อ เหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็อาจจะถูกเข้าใจไปได้ว่าเป็นคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะเข้าสู่วงจรเดิมที่

⁹⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

จะไม่มี การปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในฐานะที่เป็นเหยื่อ แต่จะปฏิบัติอย่างคนต่างด้าว ลักลอบเข้าเมือง ซึ่งจะไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็น⁹⁹

นอกจากนี้ ในเรื่องการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการแยกแยะเหยื่อจากการค้า มนุษย์นั้น ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่จัดประชุมเชิง ปฏิบัติการเพื่ออบรมให้ความรู้ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความรู้ความเข้าใจจากการจัดอบรมเชิง ปฏิบัติการ มักจะเป็นระดับผู้บังคับบัญชามากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ ในพื้นที่จังหวัด ต่างๆ ที่มีปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมากจะมีการจัดประชุมของกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นบ่อยครั้ง โดยเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้บังคับบัญชาที่จะ เข้ามาประชุม แต่ถึงกระนั้นก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นจะได้ไป ถ่ายทอดความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ หรือผู้ได้บังคับบัญชาให้ได้มีความรู้ไปในทิศทาง เดียวกันด้วย ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล ยกเว้นว่าถ้าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติได้ลงพื้นที่ ปฏิบัติงาน โดยมีผู้บังคับบัญชาที่ผ่านการอบรมให้ความรู้แล้วร่วมไปด้วย ก็อาจสั่งการไปตาม หลักการที่ถูกต้องเหมาะสมได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไปเองเพียงลำพังไม่มีผู้บังคับบัญชาไป ด้วย ก็อาจจะไม่มีความรู้และอาจปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักการได้¹⁰⁰

นอกจากนี้ ในเรื่องของแผนปกป้องคุ้มครองนั้น จะอยู่ในความดูแลของสำนักป้องกันและ แก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยลักษณะของงานปกป้อง คุ้มครอง คือ จะเป็นการดำเนินการคุ้มครองเหยื่อให้ปลอดภัยและการดำเนินการส่งกลับอย่าง ปลอดภัย โดยที่จะมีลักษณะการดำเนินงานคือ การช่วยเหลือ การคุ้มครอง และการส่งกลับ โดยที่ แผนการปกป้องคุ้มครองนั้นจะเป็นการดำเนินการดูแลในศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับเหยื่อ และเมื่อ เหยื่อได้รับการส่งกลับประเทศไปแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของประเทศต้นทางนั้นๆ ที่จะเข้ามารับช่วง ดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ต่อไปเมื่อพ้นจากเขตอำนาจของประเทศไทยไปแล้ว เนื่องจากเหยื่อ รายนั้นได้เข้ามาเข้าไปอยู่ในความดูแลของประเทศต้นทางนั้นๆ แล้ว¹⁰¹

ทั้งนี้ ในเรื่องของการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในบันทึกความเข้าใจระหว่าง ประเทศไทยกับกัมพูชา ได้ระบุให้เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะถือว่าเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำ ความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้นจึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิด

⁹⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹⁰⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, , 9 กันยายน 2552.

¹⁰¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

กฎหมาย ไม่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองระหว่างรอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จะได้รับการให้เข้าพักในที่พักและได้รับความคุ้มครองตามนโยบายของแต่ละรัฐ ได้รับการดูแลความปลอดภัยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศ รวมทั้งกระบวนการทางศาล¹⁰² โดยการปฏิบัติตามข้อกำหนดในส่วนนี้ จะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิของเหยื่อในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเรื่องการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมองว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเหยื่อหรือไม่นั้น จะเป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ซึ่งในเรื่องอคติของเจ้าหน้าที่ที่อาจจะไม่ได้มองว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเหยื่อ และจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนนั้น จะเป็นเรื่องของทัศนคติของแต่ละบุคคล และไม่ได้จำกัดแค่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น แม้แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องก็อาจจะก็มีเป็นได้เช่นเดียวกัน¹⁰³

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ดีขึ้นกว่าในอดีต โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้เป็นอย่างดี ถึงขนาดกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการปฏิบัติงานในรูปแบบเชิงเช่นเดียวกับนักสังคมสงเคราะห์ และปัจจุบันนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้พุ่งเป้าไปในการเข้าถึงตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ทางกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. ก็ได้มีการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และทางศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) ก็ได้จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน ทั้งนี้ ปดส. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก สตรี และการค้ามนุษย์ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของ ปดส. บางนายเป็นเจ้าหน้าที่ที่เคยทำงานเกี่ยวกับเด็ก สตรี และการค้ามนุษย์มาตั้งแต่แรกเริ่มจึงมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ยังต้องอาศัยเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่รับแจ้งเหตุ แล้วจึงประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนการดำเนินงานนั้นเริ่มตั้งแต่การรับแจ้งเหตุ การเข้าช่วยเหลือ การส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้าสู่ศูนย์พักพิง จนกระทั่งถึงเรื่องของคดี

¹⁰² สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, "บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์," ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551) หน้า 27.

¹⁰³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ความต่างๆ ทั้งนี้ การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวต้องมีองค์อื่น ๆ เข้ามาสนับสนุน มิใช่หน่วยงานภาครัฐทำงานอยู่แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐก็ยังคงเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดิม¹⁰⁴

ในทางปฏิบัติ การเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าช่วยเหลือแล้วส่งตัวเหยื่อมาให้กับทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือเองก็ตาม เหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็จะไม่ถูกส่งไปที่ศูนย์กักกันคนเข้าเมืองแต่อย่างใด แต่จะถูกส่งตัวเข้าพักยังศูนย์พักพิง และจะไม่มี การแจ้งข้อหาเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งนับว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงการดำเนินการข้างต้น จึงต้องมีการดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในสถานประกอบการ เพื่อนำเหยื่อนั้นมาอยู่ในความคุ้มครอง หรือการที่ฝ่ายตำรวจส่งตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาให้กับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เนื่องจากทราบแน่ชัดแล้วว่าเป็นเหยื่อ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไปและเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการคัดแยกเหยื่อ โดยสังกัดอยู่ในงานพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรี และการค้ามนุษย์ด้วย เมื่อบุคคลใดก็ตามที่ได้รับการคัดแยกว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว จะไม่ถูกดำเนินคดีและยังได้รับสิทธิเรียกร้องค่าแรงได้อีกด้วย¹⁰⁵

ทั้งนี้ นอกจากในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในข้อที่ 7 ที่ระบุมิให้ดำเนินคดีกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวก็ยังสอดคล้องกับมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ระบุโดยชัดเจนว่าห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว¹⁰⁶ ดังนั้น จึงต้องมีการคัดแยกเหยื่อเพื่อที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะได้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีนั่นเอง แล้วจึงต้องเรียกร้อง

¹⁰⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁰⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁰⁶ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551," *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551):

สิทธิให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกด้วย ตามที่ระบุในมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่ระบุให้พนักงานสอบสวนหรืออัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์¹⁰⁷ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้นให้ประโยชน์กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นอย่างดี¹⁰⁸

ทั้งนี้ ในช่วงที่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา นั้น เป็นช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยในขณะนั้น ประเทศไทยยังคงบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และในช่วงเวลาเดียวกันนั่นเอง ประเทศไทยยังได้ใช้บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ซึ่งมี 2 ฉบับ ฉบับแรกได้รับการจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2542 และได้นำมาแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งจนกลายเป็นฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดมิให้ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย¹⁰⁹ ดังจะเห็นได้จากเนื้อความในบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น โดยระบุว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถช่วยเหลือเด็กและหญิงต่างด้าวออกมาจากสถานบริการหรือสถานประกอบการได้แล้ว ก็ให้รีบสอบปากคำเด็กหรือหญิงนั้นไว้เป็นพยาน นอกจากนี้ ยังระบุว่าในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการตามกฎหมายแรงงานด้วย และให้ปฏิบัติต่อหญิงและเด็กต่างด้าวนั้น ในฐานะที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเมื่อสอบปากคำเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหาย ก็ให้พนักงานสอบสวนเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดำเนินการผ่อนผันตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และยังกำหนดให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จากนั้นจึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการส่งตัวเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นเข้าไปอยู่ในความดูแลของสถานแรกรับหรือสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะต้องจัดสถานที่ดูแลที่ปลอดภัยและเหมาะสม ก่อนส่งกลับ

¹⁰⁷ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551):

41.

¹⁰⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁰⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ประเทศ โดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และการบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกาย จิตใจ และยังมีให้ถือว่าสถานที่ที่ใช้ในการดูแลเด็กและหญิงของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งสถานสงเคราะห์ของเอกชนที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรับรองเป็นสถานที่คุ้มครองบุคคล แต่อย่างใด¹¹⁰ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชา กับ มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยนั้นมีความ สอดคล้องกัน

นอกจากนี้ ยังมีบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นฉบับที่ทาง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ได้ลงนามร่วมกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่าย ตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งบันทึกความเข้าใจดังกล่าวได้ระบุขั้นตอนในการดำเนินการกับเหยื่อจากการค้า มนุษย์ ว่าเมื่อได้เข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาแล้ว ไม่ว่าจะเป็เหยื่อจากการค้า มนุษย์เชื้อชาติใดก็ตาม ก็จะต้องได้รับการดูแลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งสิ้น¹¹¹

ทั้งนี้ บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการ ดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงฉบับแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 และฉบับที่สอง พ.ศ. 2546 หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและ เด็ก พ.ศ. 2540 แล้ว จึงมีบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องฉบับดังกล่าวเกิด ขึ้นมาเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการ และในภายหลัง บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ก็ได้รับการพัฒนาไป เป็นบันทึกข้อตกลงในระดับภาค เนื่องจากแต่ละภาคก็จะมีปัญหาการค้ามนุษย์ที่แตกต่างกัน ออกไป และยังเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่บันทึกความเข้าใจระดับระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี โดยที่ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ระหว่างไทยกับกัมพูชาขึ้นมาก่อนเป็นฉบับแรก ต่อมาก็มีการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความ ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์กับประเทศลาว ซึ่งก็ได้ใช้ฉบับที่ลงนามร่วมกับกัมพูชาเป็น ต้นแบบ และแม้ว่าฉบับที่ลงนามร่วมกับกัมพูชาจะเกิดขึ้นก่อนเป็นฉบับแรก แต่ก็มีคุณสมบัติ แบบกว่าในประเด็นรายละเอียดที่ปรากฏในฉบับที่ไทยลงนามร่วมกับกัมพูชา ที่ระบุด้วยว่าห้าม ดำเนินคดีกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่บันทึกความเข้าใจฉบับที่ไทยลงนามร่วมกับลาวจะไม่ได้

¹¹⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและ ระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ, 2551), หน้า 46 – 48.

¹¹¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ระบุในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศ พ.ศ. 2546 ก็มีความสำคัญที่สุด เนื่องจากการที่ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่าห้ามดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์¹¹²

ทั้งนี้ ในสมัยก่อนอาจมีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายที่ไม่ทราบเรื่องราวละเอียดของบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าว แล้วอาจดำเนินคดีกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แทนที่จะเข้าปกป้องคุ้มครองเหยื่อเหล่านั้นในฐานะผู้เสียหาย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวที่ระบุว่าห้ามดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังนั้นโดยหลักการแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะต้องรับทราบและดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวที่ระบุไว้ นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวยังได้พัฒนามาเป็นมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อีกด้วย แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะไม่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็สามารถยึดหลักการดำเนินการตามที่ระบุในบันทึกข้อตกลงภายในประเทศ เรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ที่ระบุไม่ให้ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในการดำเนินการได้ นอกจากนี้ ในสมัยก่อน อาจมีบางหน่วยงานที่เห็นว่าบันทึกความเข้าใจหรือบันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ดังนั้น จึงไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นๆ แต่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าห้ามดำเนินคดีกับเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และยังระบุอย่างชัดเจนอีกด้วยว่าถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ก็จะมีผลขัดแย้งที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกัน¹¹³

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตของนักวิจัยที่ทำงานวิจัยด้านแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตั้งข้อสังเกตว่า ในความเป็นจริงแล้ว มีแต่เพียงเจ้าหน้าที่บางส่วนเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับเฉพาะกิจ คือ ปตส. หรือเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชา ที่จะมีโอกาสเข้ารับการอบรมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่มีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัตินั้นจะได้มี

¹¹² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹¹³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

โอกาสรับการฝึกอบรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจนั้นจะเกิดขึ้นจริงก็ตาม แต่การฝึกอบรมนั้นอาจไม่ทั่วถึงหรือไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนาย และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศในระดับปฏิบัตินั้น ก็ย่อมที่จะมีโอกาสได้เข้าไปดำเนินการปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็จะส่งผลเสียต่อตัวของเหยื่อได้¹¹⁴

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ไม่ทราบรายละเอียดของบันทึกความเข้าใจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศที่กำหนดให้ปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในฐานะที่เป็นเหยื่อ ก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามเรื่องการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า ในข้อที่ 7 ของบันทึกความเข้าใจ ที่ระบุว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะถือเป็นเหยื่อ ฉะนั้นจึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการส่งกลับ และเหยื่อจะได้รับการดูแลความปลอดภัยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบถึงหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ ก็อาจจะมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ โดยที่ในความเป็นจริงแล้ว แทนที่จะนำเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปดำเนินคดี กลับจะต้องเชิญคณะทำงานสหวิชาชีพมาร่วมดำเนินการ แล้วจึงพาเหยื่อไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ หรืออาจจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานีตำรวจก็ได้แต่ต้องไม่ใช่ห้องขัง ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ได้เข้าช่วยเหลือหรือพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ก็ยังไม่ควรเคลื่อนย้ายเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายนั้นๆ ไปยังที่ใดจนกว่าคณะทำงานสหวิชาชีพจะเดินทางมาถึงที่เกิดเหตุ แล้วจึงจะพาเหยื่อไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยก่อน แล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลจากตัวเหยื่อต่อไป¹¹⁵

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ นั้น จะไม่ทราบหลักการดำเนินการกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัตินั้นจะต้องประจำการอยู่ในพื้นที่ และสามารถเข้าถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้มากกว่า แต่หน่วยงานที่ทราบหลักการดังกล่าวมักจะเป็นหน่วยงานใน

¹¹⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹¹⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ส่วนกลาง คือ ปตส. ซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่จะมีความใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้มากเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติ¹¹⁶

ดังนั้น การฝึกอบรมเพิ่มความรู้ความเข้าใจ จะต้องเริ่มดำเนินการขึ้นมาจากเจ้าหน้าที่ในระดับล่างเสียก่อน แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ในส่วนที่ได้เข้ารับการอบรมนั้น มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่เจ้าหน้าที่ชั้นประทวนจะต้องเป็นฝ่ายปฏิบัติที่ต้องดำเนินการตรวจจับและนำเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง แต่ฝ่ายหลังนี้กลับเป็นกลุ่มที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองเหยื่อ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้าย หรือเหยื่อถูกส่งกลับประเทศโดยยังไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟู แต่ก็ถูกส่งกลับทันทีโดยไม่ได้มีการแจ้งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่ได้พบและเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีตำรวจที่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนมากก็ยิ่งส่งกลับง่ายมากขึ้น เนื่องจากสถานีตำรวจไม่ต้องการเสี่ยงประมาณที่จะต้องมาดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์เหล่านี้¹¹⁷

นอกจากนี้ ในเรื่องของการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า ในข้อที่ 8 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ที่ระบุให้ภาคีคู่สัญญาใช้มาตรการที่เหมาะสมที่อาจรวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากการค้าเด็กและหญิง¹¹⁸ ในประเด็นนี้สำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชานั้นยังไม่ได้ชัดเจนเท่ากับเหยื่อชาวพม่า เนื่องจากมีความแตกต่างของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวที่มาจากทั้งสองประเทศ โดยเหยื่อชาวพม่านั้นมักจะเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีเรื่องของคดีความเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น มีการฟ้องร้องนายจ้าง และเจ้าของโรงงานหรือนายจ้างยังต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก และยังมีกรณีร้องค่าเสียหายอีกด้วย¹¹⁹ แต่ในส่วนของเหยื่อชาวกัมพูชาจะมีปัญหาที่ไม่ซับซ้อนเท่ากับปัญหาของเหยื่อชาวพม่า คือในส่วนของกัมพูชานั้น เหยื่อส่วนมากมักเกิดจากการเดินทางเข้ามาเป็นขอทาน

¹¹⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹¹⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

¹¹⁸ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546.” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 27.

¹¹⁹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

ดังนั้น จึงไม่มีเรื่องการฟ้องร้องเรียกรื้อค่าเสียหายจากนายจ้างอย่างเช่นเหยื่อชาวพม่า เพราะไม่ได้เข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมอย่างแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ทั้งนี้ แม้ว่ากรณีของเหยื่อชาวกัมพูชานั้นจะเป็นเรื่องของการเข้ามาเป็นขอทานเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็อาจจะมีบางกรณีเช่นกันที่มีความสลับซับซ้อน หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้กระบวนการทางศาลหรือจะต้องอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นเวลานานก็เป็นไปได้เช่นกัน¹²⁰ หรืออาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ละกรณีนั้นมีความซับซ้อนแตกต่างกันออกไป เนื่องมาจากอาชีพที่คนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาทำนั้นมีลักษณะหรือเนื้องานที่แตกต่างกันนั่นเอง

นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการดำเนินการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ที่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังตัวอย่างที่จะเห็นได้จาก เมื่อปี พ.ศ.2550 ที่ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานจัดทำเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการ ให้ทั้ง 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินการ COMMIT ให้มีการพัฒนาให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นมาตรฐานแบบสากล ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีการในการคัดแยกและระบุว่าบุคคลใดเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หลักการสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเทศต้องคำนึงถึงสำหรับการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จนกระทั่งถึงช่วงการดำเนินการส่งกลับ ก็จะเป็นลักษณะของการประชุมเชิงปฏิบัติการ และให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลของทั้งหกประเทศที่เกี่ยวข้องเข้ามาแบ่งปันข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ร่วมกัน คือ ทางองค์การระหว่างประเทศได้มีบทบาทในการเข้าไปแนะนำหน่วยงานภาครัฐถึงสิ่งที่ควรจะต้องปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์¹²¹

4.1.4.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ในข้อที่ 7 ที่ระบุให้ประเทศภาคีให้ความช่วยเหลือ

¹²⁰ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

¹²¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ทางกฎหมายต่อผู้ที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างถูกต้องและยุติธรรม¹²² ในทางปฏิบัติ เป็นหน้าที่ในการดำเนินการของสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก หรือ สปป. ซึ่ง สปป. ก็จะดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องคือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. หรือแม้กระทั่งกระทรวงแรงงาน และในบางครั้งก็อาจดำเนินการประสานกับทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือดีเอสไอ ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ละราย ทั้งนี้ ทุกกรณีของเหยื่อ หรือที่เรียกว่าเคส (case) ต่างก็จะได้ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่อาจมีรายละเอียดของความช่วยเหลือทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามแต่กรณี¹²³

ในส่วนของแผนดำเนินการปกป้องคุ้มครองนั้น จะอยู่ในความดูแลของสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก โดยลักษณะของการปกป้องคุ้มครอง คือ การดำเนินการคุ้มครองเหยื่อให้มีความปลอดภัยรวมไปถึงการดำเนินการส่งกลับอย่างปลอดภัยด้วย ทั้งนี้ ลักษณะของการดำเนินงานคือ การช่วยเหลือ การคุ้มครอง และการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ โดยแผนการปกป้องคุ้มครองนั้นเป็นการดำเนินการดูแลที่เกิดขึ้นในศูนย์พักพิง และเมื่อเหยื่อได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศของตนไปแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของประเทศต้นทางที่จะเข้ามารับช่วงดูแลเหยื่อรายนั้นต่อไปเมื่อพ้นจากเขตอำนาจของประเทศไทยไปแล้ว เนื่องจากเหยื่อได้เข้าไปอยู่ในความดูแลของประเทศนั้นเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ในกรอบบันทึกความเข้าใจจะมีแผนปฏิบัติการ และในแผนนั้นก็จะประกอบไปด้วยเรื่องของ การประชาสัมพันธ์ เรื่องการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เรื่องการส่งเหยื่อกลับสู่ประเทศ เรื่องของการกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งเรื่องของความร่วมมือในการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยในแผนปฏิบัติการจะมีรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก¹²⁴

ส่วนในเรื่องการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการนำตัวเหยื่อเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองดูแลนั้น ก็จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ ปดส. ที่จะดำเนินการสอบสวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ห้อง

¹²² สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 14.

¹²³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹²⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

สอบสวนที่ดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะมีคณะทำงานสหวิชาชีพประจำการอยู่ด้วย เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่จะดำเนินการสัมภาษณ์เหยื่อ มีการสร้างบรรยากาศในห้องสัมภาษณ์เพื่อให้เหยื่อไม่เกิดความเครียดและเกิดความคุ้นเคยเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการสัมภาษณ์ และคัดกรองว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือไม่ หรือว่าเป็นบุคคลประเภทสมัครใจเดินทางเข้ามา ก็จะถือว่าเป็นบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจะดำเนินการส่งแรงงานต่างด้าวที่ถูกคัดแยกแล้วว่าไม่ได้ตกเป็นเหยื่อ กลับไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ขอขสวณพลูเพื่อรอวันผลักดันส่งกลับต่อไป แต่ถึงกระนั้น ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ความเข้าใจในการคัดกรองเหยื่อแล้วนั้น เหยื่อที่อาจปะปนอยู่กับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายก็อาจจะถูกเข้าใจผิดไปได้ว่าเป็นคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน ก็จะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการไม่ปฏิบัติต่อเหยื่อในฐานะที่เป็นเหยื่อ แต่จะปฏิบัติอย่างคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง อันจะไม่เป็นผลดีกับตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ประการใด¹²⁵

นอกจากนี้ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุม แล้วถูกส่งตัวไปยังสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองนั้น โดยที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็จะมีส่วนการคัดแยกเหยื่อ (the Victim Identification Unit : VIU) สำหรับดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แยกออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยบุคคลใดที่ได้รับการระบุว่าตกเป็นเหยื่อก็จะถูกส่งตัวเข้าสู่การดำเนินการบำบัดฟื้นฟูต่อไป แต่ในทางกลับกัน บุคคลใดที่มีได้ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้วก็จะถูกส่งกลับประเทศต้นทางต่อไป ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่กรุงเทพฯ จะได้รับการตรวจสอบเพื่อที่จะสามารถระบุได้ว่ามีบุคคลใดบ้างในกลุ่มนั้นที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยที่การประเมินในเบื้องต้นนี้จะดำเนินการโดยอ้างอิงจากรายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดำเนินการกักกันคนต่างด้าวเหล่านั้นไว้ในเบื้องต้น การตรวจสอบดังกล่าวนั้นสามารถกระทำได้ทั้งจากการสังเกต และการสอบถามคนต่างด้าวเหล่านั้นในกรณีที่พวกเขาเหล่านั้นต้องการความช่วยเหลืออย่างใดอย่างหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของการคัดกรองเหยื่อนั้น จะได้รับการฝึกทักษะในการแยกแยะว่าคนต่างด้าวรายใดที่อาจจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาแล้ว นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่ถูกกักกันที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่มีลักษณะบ่งชี้ว่ามีรอยบาดแผลหรือได้รับบาดเจ็บ หรือมีท่าทางหวาดกลัว ก็จะได้รับคัดเลือกสำหรับการคัดกรองที่เพิ่มเติมมากขึ้นไปจากปกติ ทั้งนี้ ทางหน่วยระบุเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะติดต่อกับ

¹²⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นคนกักตัวคนต่างด้าวไว้แต่แรก เพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานการณ์ที่คนต่างด้าวเหล่านั้นได้ประสบมา¹²⁶

โดยปกติแล้ว คนต่างด้าวที่ถูกกักกันจำนวนประมาณ 15 – 20 คนต่อวันจะได้รับการคัดเลือกเข้ามาสัมภาษณ์เพื่อที่จะคัดกรองบุคคลที่อาจตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งการสัมภาษณ์นั้นจะใช้แบบสอบถามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำขึ้น โดยความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) โดยคำถามต่างๆ เหล่านี้จะครอบคลุมถึงปัจจัยสำคัญต่างๆ ของกระบวนการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการรับเหยื่อเข้ามาสู่กระบวนการ การขนส่ง และการจ้างงานในประเทศไทย นอกจากนี้ คำถามเหล่านั้นจะเกี่ยวเนื่องไปถึงกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การสัมภาษณ์นั้นอาจเกิดขึ้นมากกว่าสองครั้งในกรณีที่ผู้ที่ถูกกักกันนั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และไม่มีความเต็มใจที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอในการสัมภาษณ์ในครั้งแรก ทั้งนี้ การดำเนินการสัมภาษณ์เหยื่อนั้น จะมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์พึงจะได้รับ เช่น การได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว การเรียกร้องค่าเสียหายหรือเงินชดเชย รวมทั้งการได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศตามช่องทางที่เหมาะสมมากกว่าที่จะถูกเนรเทศออกไป แต่ถึงกระนั้นแล้ว เหยื่อในรายที่ผ่านขั้นตอนการสัมภาษณ์เรียบร้อยแล้วก็จะถูกส่งตัวกลับเข้าไปอยู่ในห้องกักอีกครึ่ง และจะต้องอยู่ในนั้นตลอดระยะเวลาที่ยังคงถูกกักตัวอยู่ที่ศูนย์กักกันคนเข้าเมือง เนื่องจากข้อจำกัดของศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่ยังไม่มีห้องที่จัดไว้สำหรับบุคคลที่ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อโดยเฉพาะ ซึ่งข้อจำกัดนี้ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์กักกันคนเข้าเมืองว่า คนต่างด้าวที่ผ่านการดำเนินการสัมภาษณ์แล้ว อาจได้รับอันตรายจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ในกรณีที่ต้องอยู่ในห้องกักขังห้องเดียวกันโดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นถ้าหากไม่ถูกซักจูง ก็อาจจะถูกคุกคามจากอาสากรรให้กลับคำสัมภาษณ์หรือคำให้การ หรือบังคับไม่ให้เหยื่อเหล่านั้นให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับทางเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับรูปแบบของการค้ามนุษย์ในการสัมภาษณ์ครั้งถัดไป ทั้งนี้ ความสามารถทางด้านภาษาของเจ้าหน้าที่ของหน่วยคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น สามารถพูดได้ทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ หรือแม้กระทั่งภาษาลาว ส่วนภาษาพม่า ภาษาเขมร และภาษาเวียดนามนั้นทางองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามาดำเนินการจัดหาล่ามที่สามารถพูดภาษาดังกล่าวได้มาช่วยงานอีกด้วย¹²⁷

¹²⁶ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 31.

¹²⁷ Ibid., p. 31.

นอกจากนี้ ในเรื่องของการอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นั้น ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะได้รับความรู้จากการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งก็มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในชั้นผู้บังคับบัญชาเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ตามพื้นที่จังหวัดที่มีปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก ก็จะมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นบ่อยครั้ง ยกตัวอย่างเช่น จ.ระนอง ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และยังประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายจัดหางาน ฝ่ายสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น¹²⁸

นอกจากนี้ ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แล้ว ประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคสุมาตรา หรือ UNIAP องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรช่วยเหลือเด็ก (สหราชอาณาจักร) หรือ Save the Children UK และ World Vision ที่จะดำเนินการช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และในขณะนี้ ความช่วยเหลือนั้นก็ยังคงครอบคลุมไปถึงเหยื่อที่เป็นผู้ชายด้วย ส่วนองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะเน้นการปกป้องคุ้มครองในส่วนของแรงงานเด็ก แต่ถึงกระนั้นในปัจจุบัน บางองค์กรยังคงเน้นในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเฉพาะกลุ่มเด็กและผู้หญิงเท่านั้น เช่น องค์กรช่วยเหลือเด็ก (สหราชอาณาจักร) เป็นต้น¹²⁹

นอกจากนี้ จากบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ในส่วนของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ในข้อที่ 6 ที่ระบุให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายต้องได้รับความยุติธรรม และการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศภาคีจะต้องจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อ หรือผู้เสียหายตามนโยบายของ

¹²⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹²⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

แต่ละประเทศ ในข้อที่ 7 และ 8 ที่ระบุในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองผู้เสียหายตามความเหมาะสม¹³⁰ ในทางปฏิบัติในส่วนนี้ จะเป็นภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ดำเนินการร่วมกับทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้วย ในเรื่องของการสนับสนุนเรื่องงบประมาณและบุคลากรสำหรับการคุ้มครองและดูแลเหยื่อ โดยหน่วยงานหลักในการดำเนินการปกป้องคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องของการบำบัดฟื้นฟู คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีกเช่นเดียวกัน¹³¹

ทั้งนี้ การปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในส่วนของประเทศไทยนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศนั้นไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังได้ เนื่องจากติดขัดในเรื่องของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเรื่องของการดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องประสานงานและร่วมมือกับทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของทางภาครัฐ ทั้งนี้ การปกป้องคุ้มครองเหยื่อที่ดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้น จะเป็นกระบวนการที่ดำเนินการในศูนย์พักพิงชั่วคราว คือ ดำเนินการหลังจากที่ได้ตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามาอยู่ในความคุ้มครองเรียบร้อยแล้ว¹³²

นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินงานด้านการปกป้องคุ้มครองเหยื่อของฝ่ายตำรวจนั้น ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการดำเนินงานโดยประสานงานกับสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็กได้เป็นอย่างดี ถึงขนาดอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการปฏิบัติงานในรูปแบบเฉกเช่นเดียวกับนักสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้ ทางกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรียังได้มีการจัดอบรมให้ความรู้แก่ตำรวจในการปฏิบัติงาน และทางศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) ก็ดำเนินการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นกัน ทั้งนี้ ปตส. มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเด็ก สตรี และการค้ามนุษย์ โดย

¹³⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 13 - 14.

¹³¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹³² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

เจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายเป็นเจ้าหน้าที่ที่เคยทำงานเกี่ยวกับเด็ก สตรี และการค้ามนุษย์มาตั้งแต่แรกเริ่ม จึงมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเป็นพิเศษ¹³³

นอกจากนี้ ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น มีความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวที่เรียกว่า case conference ระหว่างสองประเทศ ซึ่งทั้งสองประเทศจะมีการปรึกษาหารือหรือระหว่างกัน โดยหยิบยกกรณีของเหยื่อขึ้นมาหารือเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และเพื่อทำให้เท่าทันกับสถานการณ์ของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ อาจมีการนำเรื่องของ case conference ไปบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการเรื่องการพัฒนาและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยการดำเนินการเรื่อง case conference นี้มีการดำเนินการมาได้ระยะหนึ่งแล้ว โดยที่จะมีการพิจารณาเกี่ยวกับกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายนั้นๆ ในด้านปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาถึงการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คล้ายกับว่าเป็นการคลี่กรณีของเหยื่อออกมาพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีเหยื่อจากการค้ามนุษย์จำนวนหนึ่งร้อยละ คน ก็ต้องพิจารณาว่าเหยื่อรายที่หนึ่งถึงรายที่ยี่สิบกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการใด ส่วนเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายที่ยี่สิบเอ็ดถึงสามสิบกำลังอยู่ในขั้นตอนใด หรือกรณีของเหยื่อรายใดที่อาจจะมีปัญหาสุขภาพจิตและต้องพบจิตแพทย์ หรือเหยื่อรายใดที่มีปัญหาเรื่องภาษา เป็นต้น โดยกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ละรายจะถูกคลี่ออกมา และจะนำมาปรึกษาหารือกันว่ากำลังดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใดอย่างไร ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานมีความราบรื่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการเรื่อง case conference นี้จะส่งผลให้มีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างราบรื่น รวดเร็วมากขึ้น และเป็นการทำให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้กลับคืนสู่ภูมิลำเนาเร็วขึ้น รวมทั้งยังเป็นการวางแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของเหยื่อแต่ละกลุ่มอีกด้วย¹³⁴

และในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ตามที่ปรากฏในแผนงานที่ 4 ในแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งหนึ่งในแผนปกป้องคุ้มครองเหยื่อนั้น มีแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผู้สูญหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ของประเทศคู่ภาคี ซึ่งระบุให้มีการสร้างกลไกสำหรับการดำเนินการตามหาผู้สูญหายที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทย เช่น การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล

¹³³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹³⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

เกี่ยวกับคนหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การจัดตั้งจุดประสานงานของคู่ภาคีสำหรับรับส่งข้อมูลของคนหายไปยังหน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจที่รับผิดชอบการตามหาผู้สูญหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายของแต่ละประเทศ¹³⁵

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ทางฝั่งประเทศลาวนั้นมีโครงการค้นหาผู้สูญหายชาวลาเวนื่องมาจากมีชาวลาวหลายรายที่หายออกไปจากเมืองหรือภูมิลำเนาที่อาศัยอยู่ ดังนั้น ทางลาวจึงต้องตั้งโครงการนี้ขึ้นมาเพื่อค้นหาประชาชนของประเทศลาวที่หายตัวไป ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากโครงการความร่วมมือสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งมีการตั้งสำนักงานในประเทศลาว โดยในประเทศไทยเองก็มีสำนักงานของ UNIAP เช่นเดียวกัน โดยทางฝั่งลาวก็ยังได้ส่งข้อมูลมาให้ฝ่ายไทยช่วยดำเนินการติดตามหาคนลาวที่หายไปด้วย ทั้งนี้ โครงการติดตามค้นหาชาวลาวที่สูญหายนี้จะอยู่ภายใต้โครงการ COMMIT และอาจเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการค้ามนุษย์ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวอีกด้วย ดังที่จะเห็นได้จากกรณีแผนการดำเนินการติดตามผู้สูญหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาวเช่นเดียวกัน ซึ่งทางฝ่ายไทยเองก็ยังได้ดำเนินการเรื่องผู้เสียหายชาวลาวที่หายในประเทศไทยด้วย โดยเป็นโครงการที่มีประโยชน์ในการสืบข้อมูลและตามหาคนหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ในความเป็นจริงนั้น จะสามารถตามหาคนหายแล้วพบเจอหรือไม่ก็อาจจะแล้วแต่กรณี¹³⁶

นอกจากนี้ กรณีผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้เข้าไปช่วยเหลือแล้วจึงส่งตัวมาให้กับทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะได้เข้าไปช่วยเหลือเองก็ตาม เหยื่อจากการค้ามนุษย์เหล่านั้นย่อมจะไม่ถูกส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อย่างเช่นที่ดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไป แต่จะต้องส่งตัวเข้าสู่ศูนย์พักพิงชั่วคราว และไม่มีมีการแจ้งข้อหาว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์เหล่านั้นเป็นผู้กระทำความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความชัดเจนเพื่อนำเข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง หรือทางเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการส่งตัวมาเนื่องจากทราบโดยชัดเจนแล้วว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างแน่นอน¹³⁷

¹³⁵ “Plan of Action Under Memorandum on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children between the governments of Thailand and Lao PDR.” (Unpublished Manuscript)

¹³⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹³⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์และนำเหยื่อเข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงมีการจัดตั้งห้องคัดแยกเหยื่อ หรือที่มีชื่ออย่างเป็นทางการว่าส่วนการคัดแยกเหยื่อ งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรี และการค้ามนุษย์ โดยที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์จะไม่ถูกดำเนินคดีและยังได้รับสิทธิเรียกร้องค่าแรงที่ควรจะได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ระบุชัดเจนว่าห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว¹³⁸ ดังนั้น จึงต้องมีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความชัดเจน เพื่อที่เหยื่อเหล่านั้นจะได้ไม่ถูกดำเนินคดีตามที่ระบุอยู่ในกฎหมายนั่นเอง นอกจากนี้ ยังต้องมีการเรียกร้องสิทธิให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เอื้อประโยชน์เหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นอย่างยิ่ง¹³⁹

นอกจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้ว ในช่วงระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประเทศไทยมีบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงฉบับที่สองที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2546 โดยบันทึกข้อตกลงดังกล่าวระบุว่า ในกรณีที่เป็นเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อนั้น กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสอบปากคำเด็กหรือหญิงนั้นไว้เป็นพยาน หลังจากที่ได้ช่วยเหลือออกมาจากสถานประกอบการแล้ว และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน บันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการตามกฎหมายแรงงานด้วย รวมทั้งยังกำหนดให้ปฏิบัติต่อเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นในฐานะที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ หลังสอบปากคำเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่ตกเป็นผู้เสียหายแล้ว กำหนดให้พนักงานสอบสวนเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินการผ่อนผันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จากนั้นจึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่ง

¹³⁸ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551):

43.

¹³⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ตัวเด็กหรือหญิงต่างด้าวที่เข้าไปอยู่ในความดูแลของสถานแรกรับ หรือสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ นอกจากนี้ ในกระบวนการบำบัดฟื้นฟูขั้นต้น ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินการซักถาม และรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบสภาพทางด้านจิตใจและสังคมของเด็กและหญิง และส่งให้หน่วยงานของประเทศต้นทางดำเนินการช่วยเหลือหลังจากที่ส่งกลับไป และเมื่อเด็กและหญิงนั้นยังคงอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ให้ทางกรมฯ จัดสถานที่ดูแลอย่างปลอดภัยและเหมาะสมก่อนส่งกลับประเทศ โดยให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และการบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ และยังมีให้ถือว่าสถานที่ที่ดูแลเด็กและหญิงของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรวมทั้งสถานสงเคราะห์ของเอกชนที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการรับรอง เป็นสถานที่คุ้มครองบุคคลตามอำนาจของพนักงานสอบสวนหรือศาล¹⁴⁰

ทั้งนี้ บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงดังกล่าวข้างต้น เป็นบันทึกความเข้าใจที่ถือกำเนิดขึ้นมา ก่อนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แต่เกิดขึ้นภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 ดังนั้น บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันฉบับดังกล่าวจึงกลายเป็นแนวทางสำหรับพิจารณา ในการนำพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 ไปปฏิบัติ และหลังจากนั้นก็มีการนำเอาบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ไปพัฒนาขึ้นเป็นบันทึกข้อตกลงในระดับภูมิภาคของประเทศไทย เนื่องจากแต่ละภาคย่อมมีปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป และยังสามารถเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่บันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศ โดยที่มีบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชาเป็นฉบับปฐม จากนั้นจึงมีฉบับระหว่างไทยกับลาว และระหว่างไทยกับพม่าในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ตาม บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงนี้ นับว่าเป็นฉบับที่สำคัญที่สุดที่ระบุอย่างชัดแจ้งสำหรับแนวทางในการดำเนินการที่จะไม่ปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างผู้กระทำผิดกฎหมาย โดยแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้ในมาตราที่ 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ก็ตาม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องยึดหลักการตามบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่

¹⁴⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, "บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546," ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 46 – 48.

เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ในเรื่องที่มีให้ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่เช่นเดิม¹⁴¹

4.1.4.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพมาว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

ในการดำเนินการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ก่อนที่จะดำเนินการนำตัวเหยื่อเข้ามาอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจนำส่งมายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชอยสวนพลุนั้น ก่อนที่จะดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นกลับสู่ประเทศ สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองกลางที่ชอยสวนพลู จะต้องดำเนินการคัดกรองเพื่อพิจารณาว่ากลุ่มคนต่างด้าวที่กำลังจะถูกส่งกลับประเทศไปนั้น มีบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ด้วยหรือไม่ และยังมีการพัฒนาแบบฟอร์มที่อาจจะใช้ในการเลือกสัมภาษณ์เฉพาะเด็กและหญิง หรือคนที่อาจมีลักษณะบางอย่างที่บ่งชี้โดยชัดเจนว่าถูกทำร้าย เข้ามารับการสัมภาษณ์ว่าพวกเขาเหล่านั้นถูกนำพามาหรือไม่ แล้วถูกนำพามาทำอะไร ถูกแสวงประโยชน์หรือไม่ และหลังจากการสัมภาษณ์แล้วและปรากฏว่ามีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่จริง ก็จะไม่ดำเนินการส่งกลับประเทศโดยทันทีแต่จะชะลอไว้ก่อน จากนั้นทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะส่งเจ้าหน้าที่มารับตัวเหยื่อที่สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และพูดคุยรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง และจากนั้นก็อาจจะมีดำเนินการสัมภาษณ์ในเชิงลึกต่อไป¹⁴²

ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยขั้นตอนการคัดกรองดังกล่าวนี้ อาจจะมีคนต่างด้าวบางส่วนที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่สามารถเล็ดรอดออกไปจากการดำเนินการคัดกรองของทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ เนื่องจากเหยื่อจากการค้ามนุษย์บางรายต้องการเดินทางกลับบ้านโดยทันที หรือเหยื่อบางรายไม่ต้องการที่จะเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิง เนื่องจากว่าต้องเข้าไปอยู่ที่นั่นเป็นเวลานาน¹⁴³ แต่ด้วยนโยบายจากหน่วยงานในระดับบน ที่กำหนดให้ต้องมีการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เสียก่อน

¹⁴¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁴² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

¹⁴³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

โดยงานด้านคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น จะมีในส่วนที่รับผิดชอบเรื่องการคัดแยกเหยื่อ คือ ส่วนการคัดแยกเหยื่อ โดยได้จัดให้มีห้องสัมภาษณ์เหยื่อ และทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานหรือ IOM ได้เข้าไปช่วยดำเนินการจัดห้องให้กับทางฝ่าย สตม. โดยมีการสร้างบรรยากาศให้เหยื่อรู้สึกผ่อนคลายในขณะรับการสัมภาษณ์¹⁴⁴

นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่นองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF ก็ยังได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณในการจัดเตรียมห้องสัมภาษณ์ที่ศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่มีความสะดวกสบายและเงียบสงบ และยังได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดหาเจ้าหน้าที่มาดำเนินการสัมภาษณ์ และได้เริ่มใช้ห้องดังกล่าวมาตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา และนอกเหนือจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้ที่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองนั้นยังจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสุขภาพ และการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย ส่วนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในห้องสัมภาษณ์นั้นได้รับการควบคุมและอำนวยความสะดวกโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งอื่นๆ ที่ทำงานภายในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองนั้นก็ยังสามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการสัมภาษณ์ เช่น การจัดหาล่ามแปลภาษาเข้ามาช่วยงานเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ เช่น องค์กรพิทักษ์สตรีในประเทศไทย (Acting for Women in Distressing Situations in Thailand: AFESIP) ได้ดำเนินการจัดหาล่ามภาษากัมพูชาเข้ามาช่วยดำเนินงาน เป็นต้น¹⁴⁵

และนับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ ได้เข้ามาสนับสนุนโครงการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ในการดำเนินการศูนย์รับเลี้ยงเด็กภายในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่กรุงเทพฯ ทั้งนี้ เด็กที่ถูกกักกันอยู่กับบิดามารดาที่เป็นผู้ถูกกักกันจะถูกปล่อยออกมาจากห้องกักในชั้วระหว่างวัน และจะได้รับการดูแลจากศูนย์รับเลี้ยงเด็กดังกล่าว โดยในศูนย์รับเลี้ยงเด็กนั้น จะมีการจัดกิจกรรมสันทนาการต่างๆ และจัดการเรียนการสอนให้แก่เด็ก แต่ถึงกระนั้น เด็กส่วนใหญ่ที่เข้ามาอยู่ในความดูแลของศูนย์รับเลี้ยงเด็กนั้นก็มิได้ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าผู้ที่ถูกกักตัวไว้ในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่กรุงเทพฯ มีจำนวนที่น้อยกว่าร้อยละ 1 เท่านั้นที่ถูกบ่งชี้ว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้า

¹⁴⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

¹⁴⁵ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 32.

มนุษย์ และอีกประการหนึ่ง คือ บุคคลที่ถูกบังคับว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น มักจะถูกส่งตัวเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอย่างรวดเร็วอยู่แล้ว¹⁴⁶

นอกจากนี้ ในส่วนของเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นจะถูกส่งตัวไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราวซึ่งเป็นของรัฐ 2 แห่ง คือ บ้านเกร็ดตระการในกรณีที่เป็นผู้หญิง หรือสถานแรกรับบ้านปากเกร็ดในกรณีที่เป็เด็กชาย ซึ่งศูนย์พักพิงชั่วคราวทั้งสองแห่งนี้ตั้งอยู่ที่ จ.นนทบุรี และอยู่ในสังกัดของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวทั้งสองแห่งนี้จะดำเนินการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของทางศูนย์เพื่อมาดำเนินการจัดส่งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ทั้งนี้ กระบวนการนำส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้นจะเกิดขึ้นภายในหนึ่งถึงสองวัน แต่ถึงกระนั้น กระบวนการดังกล่าวก็อาจมีความรวดเร็วกว่าปกติ ในกรณีที่มีการร้องขอในเรื่องของการต้องได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพ หรือในกรณีที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามจากอาชญากรนักค้ามนุษย์¹⁴⁷

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยของเรานั้นนับว่าเป็นประเทศมีระบบการคัดกรอง และบังคับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งสามารถดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างกว้างขวาง ภายใต้ศูนย์พักพิงชั่วคราวที่เป็นสวัสดิการสังคมและยังสามารถดำเนินการส่งกลับประเทศได้อย่างปลอดภัย ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องยังได้มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และ UNIAIP รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ กระบวนการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับของไทยนั้นมีความก้าวหน้าและมีประโยชน์มากที่สุดเนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กร และเพราะหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องก็ยังมีลักษณะที่เปิดกว้างและสามารถเข้าถึงได้¹⁴⁸

นอกจากนี้ ในส่วนของบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับพม่าในที่ข้อ 11 ในเรื่องของกรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ก็จะเป็นหน้าที่ของสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก และทางสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กก็จะดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือกระทรวงแรงงาน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับว่า

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid., p. 33.

กรณีของเหยื่อรายนั้นๆ ว่าเป็นกรณีใด ทั้งนี้ ทุกกรณีต่างก็จะได้ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย แต่อาจมีความลึกหรือรายละเอียดของความช่วยเหลือทางกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป¹⁴⁹

ในด้านความช่วยเหลือทางกฎหมาย การรักษาสุขภาพและการดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐที่ร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองแก่เหยื่อ หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ก็ยังคงเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการปกป้องคุ้มครองเหยื่อ และให้ความช่วยเหลือเหยื่อในการ บำบัดฟื้นฟู แต่ทั้งนี้ ในเนื้องานเดียวกันแต่ในส่วนที่เป็นขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กร ระหว่างประเทศนั้นไม่สามารถดำเนินงานโดยลำพังได้ เนื่องจากติดอยู่ในกรอบของกฎหมายและ เรื่องของการดำเนินการ ดังนั้น จึงต้องประสานความร่วมมือกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ ในการดูแล เพราะกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 (ในช่วงก่อนที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 – ผู้วิจัย) นอกจากนี้ การปกป้องคุ้มครองเหยื่อที่ดำเนินการโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์นั้น จะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในศูนย์พักพิงชั่วคราว คือ ดำเนินการหลังจากที่ ได้รับตัวเหยื่อมาอยู่ในความคุ้มครองแล้ว¹⁵⁰

ส่วนในเรื่องของแผนปกป้องคุ้มครองนั้น ก็จะอยู่ในความดูแลของสำนักป้องกันและแก้ไข ปัญหาค้าหญิงและเด็ก ลักษณะของงานปกป้องคุ้มครอง คือ จะเป็นการดำเนินการคุ้มครอง เหยื่อให้ปลอดภัยและการดำเนินการส่งกลับอย่างปลอดภัย โดยที่จะมีลักษณะการดำเนินงานคือ การช่วยเหลือ การคุ้มครอง และการส่งเหยื่อกลับประเทศ ทั้งนี้ แผนการปกป้องคุ้มครองนั้นเป็น การดำเนินการดูแลในศูนย์พักพิง และเมื่อเหยื่อได้รับการส่งกลับไปแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของ ประเทศต้นทางนั้นๆ ที่จะเข้ามารับช่วงดูแลต่อไปเมื่อพ้นจากเขตอำนาจของประเทศไทย¹⁵¹

นอกจากนี้ ในเรื่องการคัดกรองผู้ที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เป็นหน้าที่ของกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่าย ปตส. ที่จะดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้ จากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เคยไปเยี่ยมชมห้องสัมภาษณ์เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะมีคณะสหวิชาชีพประจำอยู่ด้วย โดย

¹⁴⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนัก ป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁵⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹⁵¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

มีนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา และมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดำเนินการสอบสวนและสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลจากเหยื่อ โดยทำให้เหยื่อรู้สึกคุ้นเคยกับบรรยากาศในห้องเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการสัมภาษณ์ และแยกแยะว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือไม่ หรือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายธรรมดา ซึ่งจะมีวิธีปฏิบัติกับบุคคลสองกลุ่มนี้แตกต่างกัน โดยถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะไม่มีการบำบัดฟื้นฟู แต่ดำเนินการส่งกลับไปสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่สวนพลู แล้วรอวันส่งกลับในท้องถิ่นคนต่างด้าว แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ในการแยกแยะเหยื่อ เหยื่อก็อาจจะถูกเข้าใจผิดไปได้ว่าเป็นคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะเข้าสู่วงจรเดิมที่จะไม่ปฏิบัติต่อเหยื่ออย่างเหยื่อ แต่จะปฏิบัติอย่างคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย¹⁵²

ในเรื่องการให้ความรู้ในการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้รับความรู้จากการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ เพราะว่าตามจังหวัดต่างๆ ที่มีปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือการค้ามนุษย์อยู่มาก จะมีการจัดประชุมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ยกตัวอย่างเช่นที่ จ.ระนอง ที่มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายทหาร ตำรวจ ฝ่ายจัดหางาน ฝ่ายสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ชั้นหัวหน้านั้น เมื่อเข้ารับการอบรมแล้วก็ไม่แน่นอนว่าได้ไปถ่ายทอดความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติได้มีความรู้ด้วยหรือไม่ เว้นเสียแต่ถ้าลงพื้นที่ปฏิบัติงานโดยมีผู้บังคับบัญชาไปด้วย ผู้บังคับบัญชานั้นก็สามารถสั่งการไปตามหลักการได้ แต่ถ้ามีแต่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไปแต่เพียงลำพัง ก็อาจจะไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการได้¹⁵³

นอกจากนี้ ในความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่า มีการดำเนินการที่เป็นการประชุมเกี่ยวกับกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หรือที่เรียกว่า case conference ระหว่างสองประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการมาก่อนที่จะมีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์กับประเทศพม่า โดยในระยะทุกสามเดือนจะมีการประชุมปรึกษาหารือ โดยนำกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาหารือเพื่อแสวงหาแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหา โดย case conference นี้จะมีการเปิดประเด็นขึ้นมาว่าการดำเนินการเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นกำลังประสบกับปัญหาใด และกำลังดำเนินการในขั้นตอนใด เหมือนเป็นการคลี่กรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ละรายหรือแต่ละกลุ่มขึ้นมา

¹⁵² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹⁵³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

พิจารณา ยกตัวอย่างเช่น กรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์หนึ่งร้อยคน ก็นำขึ้นมาพิจารณาว่าคนที่หนึ่งถึงยี่สิบกำลังดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด เช่น เหยื่อรายนี้อาจกำลังรอผลการติดตามครอบครัวมาจากทางประเทศพม่า หรือเหยื่อรายที่ยี่สิบเจ็ดถึงสามสิบอาจกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการทางด้านคดี เป็นต้น คล้ายกับเป็นการคลี่กรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์และนำมาได้เรียงกันว่ากำลังดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานมีความราบรื่น หรืออาจจะพิจารณาว่ากรณีของเหยื่อรายใดที่มีปัญหาสุขภาพจิตและจะต้องพบจิตแพทย์ หรือกรณีของเหยื่อรายใดที่มีปัญหาเรื่องการสื่อสารหรือภาษา ซึ่งในส่วนนี้จะได้รับการคลี่ออกมา ถือว่าเป็นการดำเนินการอีกประการหนึ่งที่ส่งผลดีเป็นอย่างมาก และจากการที่มีการจัดประชุม case conference นี้ จะส่งผลให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศภูมิลำเนาของตนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และยังเป็นการวางแผนทางการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของเหยื่อแต่ละกลุ่มด้วย¹⁵⁴

ทั้งนี้ กรณีผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะอยู่ในกรณีที่ฝ่ายตำรวจส่งตัวมาให้ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปช่วยเหลือเองก็ตาม เหยื่อเหล่านั้นจะไม่ถูกส่งตัวไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่จะถูกส่งเข้าไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราว พร้อมทั้งยังไม่มีมีการแจ้งขอเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการคัดแยกเหยื่อในสถานประกอบการเพื่อนำเหยื่อเข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง หรืออาจจะเป็นกรณีที่ทางตำรวจอาจส่งตัวเหยื่อมาเนื่องจากทราบโดยแน่ชัดแล้วว่าเป็นเหยื่อ ทั้งนี้ ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเองก็จะมีห้องสำหรับคัดแยกเหยื่อ เมื่อเหยื่อได้รับการคัดกรองและได้รับการบ่งชี้ว่าตกเป็นเหยื่ออย่างแน่นอนแล้ว เขาเหล่านั้นก็จะไม่ถูกดำเนินคดีและยังได้รับสิทธิเรียกร้องค่าแรงที่พวกเขาควรจะได้รับได้อีกด้วย ทั้งนี้ ในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยนั้น ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าห้ามดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ดังนั้น จึงต้องมีการคัดแยกเหยื่อออกจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อที่เหยื่อเหล่านั้นจะได้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีนั่นเอง¹⁵⁵

นอกจากนี้ ในส่วนของบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยฉบับที่สอง ปี พ.ศ. 2546 ยังได้ระบุไม่ให้ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ได้รับการจัดทำขึ้น ก่อนที่ประเทศไทยจะประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แต่เกิดขึ้นหลังจากพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกัน

¹⁵⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁵⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

และปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แล้วจึงมีบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวเป็นตัวแบบสำหรับพิจารณาการดำเนินการ ทั้งนี้ บันทึกข้อตกลงในประเทศไทยฉบับดังกล่าวนี้มีความสำคัญที่สุดที่ระบุว่าห้ามดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และยังเป็นบันทึกข้อตกลงฉบับหลักที่ได้พัฒนามาเป็นมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และแม้ว่าจะไม่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ต้องยึดหลักการตามที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 ที่ระบุไม่ให้ดำเนินคดีกับเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยในสมัยก่อนหน้านั้น อาจมีการดำเนินคดีกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจไม่ทราบเกี่ยวกับหลักการนี้ แต่ในปัจจุบันมีการห้ามดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด เนื่องจากมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ระบุไว้อย่างชัดว่าถ้ามีการดำเนินคดีกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ก็จะมี ความผิดตามที่ตามกฎหมาย¹⁵⁶

นอกจากนี้ ในส่วนของกรปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ที่กำหนดให้เหยื่อต้องได้รับความยุติธรรมและการคุ้มครองทางกฎหมายในระหว่างรอการส่งกลับอย่างเป็นทางการ การหาที่พักพิงชั่วคราว ในเรื่องของความยุติธรรม การคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างอยู่ในกระบวนการส่งกลับอย่างเป็นทางการ ย่อมจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และยังมี การดำเนินการร่วมกันกับ IOM ในการสนับสนุนเรื่องงบประมาณและบุคลากรในการให้การคุ้มครองและดูแลเหยื่อ¹⁵⁷

ส่วนในเรื่องของการฝึกอาชีพนั้น ทางเมืองไทยนั้นก็มีส่วนที่ฝึก เช่น บ้านเกร็ดตระการที่ฝึกอาชีพให้ เช่น งานจักสาน การทำผ้าบาติก ซึ่งสินค้าพวกนี้จะติดชื่อผู้ผลิตกำกับไว้ด้วย ถ้ามีคนไปซื้อสินค้าเหล่านี้ เหยื่อก็จะได้รับส่วนแบ่งจากการขาย โดยทางบ้านเกร็ดตระการจะบันทึกไว้ว่าสินค้าของเหยื่อรายใดที่ทำขึ้นมานั้นสามารถขายได้ และเมื่อเหยื่อได้รับการบำบัดฟื้นฟูจนสามารถแน่ใจได้แล้วว่าสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ทางบ้านเกร็ดตระการจะนำเงินนี้ที่สะสมมาได้นับตั้งแต่มานอยู่ที่บ้านเกร็ดตระการมอบให้เหยื่อคนนั้นไปเพื่อเป็นค่าเดินทางกลับคืนสู่ประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทางบ้านเกร็ดตระการเองนั้นก็ดำเนินการฝึกอาชีพให้กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วย ส่วนเหยื่อผู้ชายนั้นก็จะต้องไปอยู่ศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับเหยื่อที่เป็นชาย และมีการฝึกอาชีพ

¹⁵⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

¹⁵⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ เมืองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศ คือ IOM หรือองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาช่วยดำเนินการในเรื่องการฝึกอาชีพอีกด้วย¹⁵⁸

4.1.4.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ในเรื่องของการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ซอยสวนพลูนั้น มีส่วนการคัดแยกเหยื่อสำหรับดำเนินการคัดแยกเหยื่อออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อที่ว่าเมื่อมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ก็จะได้แยกเอาบุคคลประเภทนี้ออกมาเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินการบำบัดฟื้นฟูต่อไป โดยในทางปฏิบัติแล้ว ในการดำเนินการคัดแยกเหยื่อที่ ตม. นั้น เมืองค์กรพัฒนาเอกชนประจำอยู่ที่ ตม. ด้วยในส่วนที่ดำเนินการด้านการคัดแยกเหยื่อ โดยในขณะนี้ มีเจ้าหน้าที่จากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนหนึ่งคนเป็นผู้หญิงที่ทำงานด้านการคัดแยกเหยื่อหรือผู้เสียหาย แต่ถึงกระนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ต้องยอมรับว่าการทำงานทางด้านการปราบปราม กับการทำงานในเชิงป้องกันนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเชิงปราบปรามที่ทำงานกับคนต่างด้าวที่เดินทางมาจากประเทศอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น วิธีคิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในด้านนี้ ย่อมที่จะมองในเรื่องของการปราบปรามกับเรื่องการผลักดันส่งกลับคืนสู่ประเทศต้นทางโดยรวดเร็วไว้ก่อน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เนื่องจากว่าหากคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นเป็นเด็ก ในส่วนของ ตม. ที่รับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามานั้นก็ย่อมที่จะมีความวุ่นวายปั่นป่วนพอสมควร เช่น เด็กต่างด้าวร้องกระจองอแง มีการถ่ายปัสสาวะอุจจาระเลอะเทอะ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างหนักหนาสาหัสพอสมควรสำหรับการรับเด็กต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาอยู่ในห้องกัก ทั้งนี้ การนำเด็กไปไว้ในห้องกักก็นับว่าเป็นการทำร้ายจิตใจบุคคลที่ได้พบเห็นอยู่พอสมควร ไม่ต่างจากการที่นำเด็กเข้าไปอยู่ในห้องขัง ทั้งนี้ วิธีการที่เร็วที่สุดที่ฝ่ายที่ทำงานเชิงปราบปรามสามารถดำเนินการได้ คือ การผลักดันกลุ่มคนเหล่านี้ออกไปก่อนโดยที่อาจจะไม่ได้มีการคัดกรองว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น จึงส่งผลให้ไม่มีการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจในส่วนนี้¹⁵⁹

¹⁵⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

¹⁵⁹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจส่วนหนึ่งด้วยว่า ในบางครั้งนั้น การดำเนินการคัดกรองบุคคลใน ส่วนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงนั้นก็ดำเนินการได้ยาก เนื่องจากว่าบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงเองนั้นก็มักจะยอม เปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดให้แก่เจ้าหน้าที่ เช่น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าที่สำนักงานตำรวจตรวจคน เข้าเมืองนั้นมีการดำเนินการคัดแยกเหยื่อ ก็จะมีการสอบถามเบื้องต้นว่าคนต่างด้าวรายนั้น เดินทางมากับใคร ผ่านกระบวนการนายหน้าเข้ามาหรือไม่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วก็มักจะผ่าน กระบวนการนายหน้าหรือมีคนที่น่าพาเข้ามาอย่างแน่นอน ถ้าหากว่าคนต่างด้าวรายนั้นให้ข้อมูล ว่ามีคนบอกให้เดินทางยังสถานที่นั้นสถานที่นี้ และมีการจ่ายค่าเดินทางเข้ามา ในกรณีอย่างนี้ถือ ว่ามีการนำพาเข้ามาอย่างแน่นอน แต่ในกรณีที่คนต่างด้าวให้ข้อมูลว่าเดินทางเข้ามาด้วยตนเอง เมื่อคนต่างด้าวให้ข้อมูลมาอย่างนี้แล้ว ทางฝ่าย ตม. เองก็ไม่ทราบว่าจะถามคำถามใดกับคนต่าง ด้าวรายนั้นต่อไปอีก ในเมื่อเขาบอกว่าเขาเดินทางเข้ามาเอง และในเมื่อเดินทางเข้ามาเองก็ต้อง ถูกจัดว่าไม่ได้ตกเป็นเหยื่อ และก็ต้องถูกเตรียมผลักดันกลับประเทศ ทั้งนี้ ความไว้นื้อเชื่อใจในการ สัมภาษณ์ ก็นับว่าเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ค่อนข้างลำบากในการดำเนินการเรื่องนี้¹⁶⁰

นอกจากนี้ ในเรื่องของกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวที่ตกเป็น เหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น จากการที่ได้สัมภาษณ์นายความของสภาทนายความท่านหนึ่งที่ ทำงานและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าว ได้ให้ข้อมูลว่าจะเริ่ม ขั้นตอนตั้งแต่การสืบหาข้อมูล โดยเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นและเหยื่อได้ติดต่อเข้ามา จากนั้นทาง คณะทำงานซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะลงไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง จากนั้นจึงลง พื้นที่เข้าไปช่วยเหลือเหยื่อ ซึ่งที่ผ่านมาก็ดำเนินการในเบื้องต้นนั้น ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจะยังไม่ได้ เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากว่าเมื่อโทรศัพท์แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไม ค่อยเชื่อคณะทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนเท่าไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของคดีการค้า มนุษย์ ดังนั้น หากคณะทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนได้รับโทรศัพท์แจ้งเรื่องเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ามา ก็จะลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และเมื่อได้รับทราบข้อเท็จจริงมาแล้วก็จะต้องนำข้อเท็จจริงนั้นๆ มาประเมินว่าเป็นเรื่องอะไรอย่างไร และถ้าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ก็จะต้องตรวจสอบและหา พยานหลักฐานเพิ่มเติมมากขึ้น แล้วจึงจะนำข้อมูลตรงนั้นไปปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ต่อไป¹⁶¹

¹⁶⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

¹⁶¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา ทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

ขั้นตอนต่อจากนี้ ทางคณะทำงานองค์กรภาคเอกชนก็จะต้องดำเนินการสังเคราะห์
 เจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะเข้ามาร่วมดำเนินงาน เนื่องจากเรื่องของปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น มีความ
 เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทั้งของนายทุนและของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในพื้นที่ ฉะนั้นแล้วก็ต้อง
 สังเคราะห์ว่าคณะทำงานองค์กรภาคเอกชนจะเลือกหน่วยงานใดที่จะเข้ามาร่วมดำเนินการ เช่น
 จะต้องเลือกว่าจะใช้หน่วยงานในพื้นที่หรือไม่ ถ้าหากจะใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่
 คณะทำงานองค์กรภาคเอกชนจะต้องมีความแน่ใจและเชื่อใจ เพราะว่าเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ใน
 ที่นี้จะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือเหยื่อที่หลบหนีออกมาได้แล้วและยังคงมีเหยื่อรายอื่นๆ ที่ยังคง
 ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์อยู่ข้างในสถานประกอบการ หรือเหยื่อที่ยังคงถูกขังอยู่ข้างในสถาน
 ประกอบการทั้งหมด โดยเฉพาะเหยื่อที่ถูกบังคับใช้แรงงานแล้วสามารถติดต่อคณะทำงานองค์กร
 ภาคเอกชนได้ โดยจะต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้ทราบว่าเหยื่อจากการค้ำมนุษย์นั้น
 อยู่ในสถานประกอบการนั้นจริง ซึ่งขั้นตอนของการดำเนินการนี้จะไม่ไปถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจ
 ทั้งนี้ ถ้าหากแจ้งเรื่องไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจก่อนนั้น ในกรณีส่วนใหญ่ที่ทางคณะทำงานองค์กร
 ภาคเอกชนประสบมา พอแจ้งเรื่องไปว่าคณะทำงานองค์กรภาคเอกชนเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้าน
 ในนี้ และขอแจ้งเรื่องว่ามีแรงงานถูกขังอยู่ในโรงงานหรือสถานประกอบการ พอคณะทำงานองค์กร
 ภาคเอกชนไปแจ้งตำรวจ ฝ่ายตำรวจจะไม่ค่อยเชื่อและไม่ยอมไปตรวจค้นโรงงานหรือสถาน
 ประกอบการที่ได้แจ้งไป โดยฝ่ายตำรวจมักจะอ้างว่าทางคณะทำงานองค์กรภาคเอกชนไม่มีข้อมูล
 ที่ชัดเจนมากเพียงพอและจะไม่ยอมเข้าไปตรวจสอบ ทั้งนี้ สิ่งที่ตำรวจดำเนินการอย่างมากก็แต่
 เพียงลงบันทึกไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น¹⁶²

ทั้งนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ำมนุษย์นั้น เจ้าหน้าที่ที่
 ทำงานร่วมกันมักจะอาศัยความสัมพันธ์ในระดับส่วนบุคคลมากกว่า เหมือนอย่างองค์กรที่เคยร่วม
 ทำงานกันแล้วมีความรู้จักคุ้นเคยกัน ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็สามารถโทรศัพท์ปรึกษาหารือกันได้ แต่
 ว่าถ้าเป็นประชาชนธรรมดาหรือองค์กรเอกชนธรรมดาทั่วไปที่ได้รับแจ้งว่ามีเหยื่อจากการค้ำมนุษย์
 ถูกขัง หรือถูกบังคับใช้แรงงานอยู่ในโรงงานหรือสถานประกอบการแห่งหนึ่ง แล้วนำเรื่องดังกล่าว
 ไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฝ่ายตำรวจจะยังไม่เข้าไปดำเนินการจนกว่าจะมีความแน่ใจและมี
 พยานหลักฐานแน่นอนหาชัดเจน ซึ่งในช่วงที่จะต้องหาพยานหลักฐานนั้น สถานประกอบการที่มีการ
 บังคับใช้แรงงานนั้นมักจะโยกย้ายแรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้นออกไปก่อน และหากเลวร้ายมาก
 ไปกว่านั้น ก็จะกลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่คณะทำงานองค์กรภาคเอกชนไปแจ้งความอาจจะ
 เป็นสายของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการในพื้นที่ด้วย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่

¹⁶² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

อาจจะรู้จักคุ้นเคยกับนายจ้าง แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีสถานประกอบการอีกหลายแห่งที่ไม่ได้จ่ายเงิน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกับฝ่ายตำรวจ แต่ในเรื่องของแรงงานข้ามชาติกับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดหางานนั้นมีสูงมาก และสามารถเอื้อประโยชน์ต่อกันได้ ไม่เพียงแต่ที่อื่น เฉพาะแต่ในเขตกรุงเทพฯ กับ จ.สมุทรสาครที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวมากที่สุด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าเพราะเหตุใดแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประจำตัวจึงยังคงสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ ซึ่งในเรื่องนี้มีคำตอบที่ชัดเจนอยู่แล้ว ประการแรก หากเจ้าหน้าที่รัฐมีความเข้มงวด หรือถ้าผู้ประกอบการเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินการทุกอย่างก็จะเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด แต่ในทางกลับกัน หากนายจ้างยังเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย นายจ้างก็ยังสามารถกดค่าแรงแรงงานต่างด้าวได้ต่อไป¹⁶³

นอกจากนี้ ในเรื่องของการเข้าดำเนินการช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อด้านแรงงานนั้น ยังมีข้อจำกัดในประเด็นของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยในความเป็นจริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการไปตรวจสอบ และไปจับกุมสถานประกอบการ ก็คือ เมื่อมีผู้แจ้งเรื่องมาว่ามีแรงงานถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว หรือถูกบังคับใช้แรงงานอยู่ในโรงงานหรือสถานประกอบการ ทางคณะทำงานองค์กรเอกชนก็จะเดินทางไปยังสำนักงาน ศปค.ม. จังหวัด เพื่อนำข้อมูลไปให้ทาง ศปค.ม. และหน่วยงานดังกล่าวก็สามารถเข้าไปดำเนินการตรวจสอบโรงงานหรือสถานประกอบการได้ในทันที แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ทาง ศปค.ม. เองก็ยังไม่กล้าที่จะใช้อำนาจในส่วนนี้ ทั้งนี้ ทาง ศปค.ม. ได้เคยระบุว่าอำนาจในการเข้าจับกุมตรวจค้นนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยในความเป็นจริงแล้วทั้ง ศปค.ม. และฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นน่าจะสามารถร่วมมือกันในการดำเนินการได้ ซึ่งในส่วนนี้เองที่กลายเป็นปัญหา รวมทั้งการที่ฝ่ายตำรวจเองก็มักจะบอกว่าข้อมูลที่แจ้งเรื่องไปนั้นยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ที่กล่าวมาคือปัญหาว่าการเข้าไปดำเนินการในเรื่องของการค้ามนุษย์นั้นไม่เหมือนกับคดีประเภทอื่นๆ หรือแม้กระทั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เองก็ยังไม่มีความเกรงว่าถ้าหากข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอ แล้วถ้าเข้าดำเนินการตรวจสอบโรงงานหรือสถานประกอบการแล้วอาจเกิดปัญหาขึ้นในภายหลังได้¹⁶⁴

ทั้งนี้ เมื่อทาง พ.ม. มีอำนาจในส่วนนี้อย่างเต็มที่ แต่ทาง พ.ม. กลับไม่กล้าใช้อำนาจที่มีอยู่ในมือนั้น ส่วนหนึ่งของปัญหานั้นจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ ทาง ศปค.ม. จังหวัดซึ่ง

¹⁶³ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁶⁴ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

เป็นหน่วยงานในสังกัดของ พม. มีหน้าที่รับผิดชอบในขอบเขตพื้นที่จังหวัดนั้นๆ ที่มีสำนักงาน ศปค.ม. จังหวัดตั้งอยู่ สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจครอบคลุม และอีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจฝ่ายตำรวจ คือ ปค.ม. ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจาก ปตส. เป็น ปค.ม. โดยหน่วยงานนี้จะแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็นภาค ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา นั้น ก็คือ เมื่อจะต้องเข้าไปดำเนินการตรวจค้นในพื้นที่ เวลาที่ทางคณะทำงานองค์กรเอกชนไปดำเนินการแจ้งเรื่องที่ ปค.ม. (ปตส. เดิม) แล้ว และได้ลงไปดำเนินการจริงนั้น ในบางครั้งก็จะได้ไม่ค่อยได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เท่าไรนัก เนื่องมาจากว่าต้องมีการประเมินและวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ คือ ถ้าหากทางคณะทำงานองค์กรเอกชนแจ้งให้เจ้าหน้าที่พื้นที่ทราบเรื่องก่อน อาจส่งผลให้เกิดการโยกย้าย หลบหลีก ซ่อนเร้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรือแรงงานต่างด้าวที่ถูกบังคับใช้แรงงาน ซึ่งในทางปฏิบัติ ทาง ปค.ม. ก็จะลงพื้นที่ไปดำเนินการโดยทันที และแน่นอนว่าย่อมที่จะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่าย ปค.ม. กับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ และเมื่อหลายโรงงานหรือสถานประกอบการเรียบร้อยแล้วและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ออกมาได้แล้ว ก็จะต้องมีกระบวนการคัดกรองเหยื่อในลำดับต่อไป¹⁶⁵

เมื่อสามารถช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ หรือนำตัวแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกมาจากสถานประกอบการได้แล้ว ก็จะมาถึงขั้นตอนในเรื่องของการคัดกรองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ โดยฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิง ก็จะเข้าไปช่วยดำเนินงานในเรื่องของการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ที่สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ที่ชายสวนพลู โดยที่จะมีการคัดแยกเหยื่อออกมาจากกลุ่มคนต่างด้าว และเมื่อดำเนินการคัดแยกแล้วและพบว่าผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ ทางมูลนิธิผู้หญิงก็จะดำเนินการประสานงานกับทาง ตม. ให้แจ้งไปยังสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก หรือ สปป. ที่เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ให้มารับตัวผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ไปเข้ารับขั้นตอนการดำเนินการคุ้มครองฟื้นฟูที่ศูนย์พักพิง ถ้าเป็นเหยื่อเด็กผู้หญิงหรือผู้หญิงก็จะเป็นที่บ้านเกร็ดตระการ ถ้าเป็นเหยื่อเด็กผู้ชายก็ต้องไปที่บ้านภูมิเวช¹⁶⁶

¹⁶⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁶⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ที่กล่าวไปข้างต้นว่ามีการดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ ตม. นั้น หมายความว่า มูลนิธิผู้หญิงไปช่วยดำเนินการคัดกรองกับทาง ตม. โดยทางมูลนิธิผู้หญิงจะเข้าไปดำเนินการคัดกรองเหยื่อด้วยตนเอง โดยเข้าไปพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่น่าจะมีปัญหา จากนั้นแล้วก็จะดำเนินการคัดเลือก โดยขออนุญาตเบิกตัวบุคคลนั้นๆ ลงมาจากห้องกักกันคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยลงมารับการสัมภาษณ์ และถ้าพบว่าบุคคลใดที่น่าเชื่อได้ว่าได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์มา ก็จะดำเนินการประสานงานกับทางเจ้าหน้าที่ของ ตม. ที่เป็นผู้รับผิดชอบ จากนั้นจึงจะมีการประสานงานและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะดำเนินการสัมภาษณ์ซ้ำอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะส่งตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปให้กับทาง พม. โดยบุคคลที่เป็นผู้ประสานงานกับทาง พม. ก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจของ ตม. ซึ่งก็จะไม่ใช่ทางองค์กรพัฒนาเอกชน เช่นมูลนิธิผู้หญิง แต่ว่าบทบาทของทางมูลนิธิผู้หญิงจะเป็นผู้ที่ดำเนินการสัมภาษณ์เหยื่อ¹⁶⁷

ทั้งนี้ การดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นต้องประสบกับอุปสรรคหลากหลายประการด้วยกัน โดยการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น โดยปกติแล้วการที่จะคัดแยกเหยื่อออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้นั้นจะต้องใช้ระยะเวลา ยกตัวอย่างเช่นในเรื่องของข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด คือ ผู้ดำเนินการคัดกรองไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลใดบ้างที่ตกเป็นเหยื่อหรือไม่ได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่เพียงจากการสนทนากันหรือหลังจากการสัมภาษณ์แค่เพียงในช่วงระยะเวลา 15 – 30 นาทีเท่านั้น เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นคนต่างด้าว ดังนั้นย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องของภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร และยังมีข้อจำกัดในเรื่องของความไว้วางใจ เพราะฉะนั้นข้อเท็จจริงที่บุคคลเหล่านั้นบอกมานั้นในบางครั้งก็อาจจะเป็นเรื่องจริง หรือในบางครั้งก็อาจจะเป็นเรื่องเท็จ และแน่นอนว่าข้อมูลเหล่านั้นก็ได้ไม่มากเพียงพอที่จะสามารถบ่งชี้ได้ว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างแน่นอน เพียงแต่ถ้ามีการระบุว่าบุคคลนี้น่าเชื่อว่าจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ผู้คัดกรองสามารถระบุได้ว่าคนคนนี้น่าเชื่อว่าจะได้ตกเป็นเหยื่อมาแล้ว และอุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการคัดแยกเหยื่อที่ ตม. ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ที่ ตม. หมายถึงบุคคลที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมมาแล้วในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยจะถูกส่งตัวมายังทาง ตม. ก่อน เพื่อที่จะถูกผลักดันออกนอกประเทศกลับไปยังประเทศต้นทางต่อไป เพราะฉะนั้นหากเป็นไปตามกฎหมายแล้ว คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้ก็จะอยู่ที่ ตม. ได้ไม่นานนัก คือ สามารถอยู่ที่ ตม. ได้ไม่เกินระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ก็จะถูกผลักดันออกนอกประเทศไป ฉะนั้น ผู้คัดกรองเองก็ต้องรีบดำเนินการคัดกรอง

¹⁶⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

เหยื่อให้มีความรวดเร็ว เนื่องมาจากว่าคนต่างด้าวที่ถูกส่งตัวเข้ามายัง ตม. ในแต่ละวันนั้นมีจำนวนเกือบร้อยคน¹⁶⁸

นอกจากนี้ ในเรื่องของการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในฐานะที่ทางมูลนิธิผู้หญิงมีการดำเนินงานในรูปแบบที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ในบางครั้งก็พบว่ามีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นมิใช่ว่าเมื่อดำเนินการคัดแยกเหยื่อแล้ว จะสามารถระบุได้ทันทีว่าตกเป็นเหยื่อหรือไม่ได้ตกเป็นเหยื่อแบบเห็นได้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นหากจะส่งบุคคลที่ถือว่าอยู่ในข่ายอาจจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หรือบุคคลที่มีความเสี่ยงว่าจะตกเป็นเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงไปตามขั้นตอนของการดำเนินการบำบัดฟื้นฟูคุ้มครองนั้น ในบางครั้งก็อาจจะยังไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้น บุคคลที่มีอำนาจชี้ขาดว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อหรือไม่ตกเป็นเหยื่อนั้น ก็คือพนักงานสอบสวนนั่นเอง ซึ่งเวลาที่ทางมูลนิธิผู้หญิงเข้าไปดำเนินงานคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ใน ตม. พนักงานสอบสวนของที่นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจของ ตม. ที่เป็นผู้ชี้ขาด และถ้าเกิดกรณีที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันว่าบุคคลนั้นสมควรที่จะถูกระบุว่าได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้ ในบางครั้งทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็เห็นว่าบุคคลนี้น่าจะตกเป็นเหยื่อ และก็ต้องการให้เหยื่อรายนั้นได้รับการช่วยเหลือสนับสนุน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะเห็นว่าบุคคลนั้นมิได้ตกเป็นเหยื่อก็ตาม แต่ว่าทางมูลนิธิเองก็ไม่ต้องการที่จะให้เหยื่อรายนั้นๆ ถูกผลักดันกลับประเทศต้นทางไปแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการที่จะส่งเหยื่อรายนั้นๆ ให้เข้าไปอยู่ในความดูแลขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อถึงเวลานั้น เมื่อเหยื่อรายนั้นได้สนทนากับคนที่พูดภาษาเดียวกัน เขาก็อาจจะเกิดความไว้วางใจและให้ข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้นได้ ซึ่งในส่วนนี้ทางมูลนิธิผู้หญิงเองก็ยังไม่สามารถทำได้¹⁶⁹

นอกจากนี้ อุปสรรคในเรื่องของการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกประการหนึ่ง คือระบบราชการไทย ซึ่งระบบราชการไทยทุกส่วนนั้นไม่เอื้ออำนวยสำหรับคนทำงานทั้งในเรื่องของค่าตอบแทน หรือในเรื่องของภาระหน้าที่ที่หนักมาก และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเริ่มมีความชำนาญในเรื่องการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว สักพักหนึ่งก็อาจจะถูกโยกย้ายไปประจำยังหน่วยงานอื่น คือ มีการเปลี่ยนตำแหน่ง เปลี่ยนหน้าที่ หรือโยกย้ายไปประจำยังหน่วยงานอื่นๆ ตามวาระ ซึ่งในส่วนนี้ก็นับว่าเป็นอุปสรรคเช่นเดียวกัน และเจ้าหน้าที่ตำรวจในหน่วยงานเฉพาะกิจ เช่น ปคม. (ปตส.) จะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของความก้าวหน้าในหน้าที่การงานด้วย ทั้งนี้ การที่

¹⁶⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

¹⁶⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจของหน่วยงานเฉพาะกิจอย่าง ปคม. ภารกิจหน้าที่ก็อาจจะดำเนินการแต่เพียง การเข้าไปทลายสถานประกอบการและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ระบบราชการของไทยไม่ เอื้ออำนวยต่อบุคลากรที่ทำงาน คือ ระบบนั้นไม่ได้สร้างความชำนาญให้เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อาจถูกโยกย้ายจากงานด้านการค้ามนุษย์ ออกไปทำงานในด้านอื่นที่แตกต่าง ออกไปจากเดิมมาก เช่น ไปเป็นตำรวจทางหลวง ซึ่งในส่วนนั้นก็อาจจะมีความต้องการของ เจ้าหน้าที่นายนั้นในส่วนหนึ่งด้วย แต่ผลที่เกิดมาจากการที่ระบบนั้นไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานมี ความเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน คือ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ประจำอยู่ที่ ปคม. (ปตส.) นั้นมีข้อสงสัยที่อาจเกิดขึ้นในใจของเจ้าหน้าที่เองว่าจะมีความก้าวหน้า ในหน้าที่การงานไปได้ไกลเพียงใด แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน เช่น พม. หรือ ศปคม. จังหวัด¹⁷⁰

ทั้งนี้ แม้ว่าเราอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องทั้งแรงงาน ต่างต่างเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งในกลุ่มนั้นก็อาจจะมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ ก็อาจจะไม่ เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ไม่ดำเนินการคัดกรองหรือไม่พยายาม ดึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้เข้ามาอยู่ในความคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงประเด็นอีกด้านหนึ่ง คือ สังคมของความเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความเป็นคนของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงนั้นจะมีปัจจัย มี วัฒนธรรม มีวิถีคิด มีเอกลักษณ์ของตนเองที่ไม่สามารถยึดถือไปตามหลักกฎหมายของตะวันตก ได้ เช่นในหลายๆ กรณี สามารถกล่าวได้ว่าในบางครั้งการที่องค์กรพัฒนาเอกชนมองเห็นว่าคนคน นี้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่องค์กรพัฒนาเอกชนเดียวกันนี้เองที่พยายามระบุว่าบุคคล ดังกล่าวนั้นไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนทราบดีว่าคนต่างด้าวคนนี้ ต้องการเดินทางกลับคืนสู่อำนาจบ้านเกิดเมืองนอนของตน เนื่องจากมีครอบครัวที่กำลังรอเขาอยู่และต้อง กลับไปทำงานต่อไป แต่ถ้าเมื่อใดที่บุคคลคนนั้นกลับระบุว่าตนเองตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แน่แน่นอนว่าบุคคลดังกล่าวจะต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินการของรัฐโดยทันที ซึ่งจะส่งผลให้ บุคคลนั้นอาจจะต้องอยู่ในประเทศไทย โดยอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาที่นานมาก เพื่อที่จะรอ การพิสูจน์สัญชาติของตนเอง รอขั้นตอนการช่วยเหลือคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งไม่มีใครทราบ แน่แน่นอนว่าเมื่อไรจึงจะเสร็จสมบูรณ์ ดังนั้น เมื่อฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนได้ตัดสินใจว่าเมื่อเหยื่อ รายนั้นสามารถกลับคืนไปสู่อำนาจบ้านเกิดเมืองนอนได้อย่างปลอดภัยแล้วนั้น หลายหน่วยงานก็เลือกที่จะ ระบุว่าคนต่างด้าวรายนั้นๆ ไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะได้ส่งบุคคลนั้นกลับบ้านไปอย่าง

¹⁷⁰ สัมภาษณ์ อนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

ปลอดภัย เพื่อที่จะให้กลับไปทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัว ทั้งนี้ หากเขายังต้องอยู่ในศูนย์พักพิงของไทยตามขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟูของภาครัฐ ครอบครัวของเขาต้องประสบกับความยากลำบากอย่างแน่นอน และการที่เหยื่อต้องอยู่ในศูนย์พักพิงนั้น จะส่งผลให้เขาไม่มีรายได้ และการติดต่อสื่อสารกับครอบครัวของตนที่ประเทศต้นทางก็มีปัญหา ซึ่งทั้งหมดนี้ก็ไม่ต่างอะไรจากการนำเหยื่อรายนั้นเข้าจำคุกเลย ดังนั้น ถ้าขั้นตอนการดูแลคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นมีปัจจัยอื่นๆ แวดล้อมเป็นจำนวนมาก ในบางครั้งก็ต้องพิจารณาถึงชีวิตของคนที่จะต้องก้าวไปข้างหน้าต่อไปด้วย ทั้งนี้ ถ้าดำเนินการไปตามขั้นตอนและระบบแบบตรงๆ นั้น จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ว่าบุคคลที่ตกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น จะต้องไปรับการบำบัดฟื้นฟูเยียวยาในศูนย์พักพิง อันเป็นสถานที่ที่ทุกคนจะมีความสุข มีความยินดีที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ทุกคนได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิง ได้รับการฟื้นฟูเยียวยาตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น แต่ในความเป็นจริงแล้วชีวิตของเหยื่อที่อยู่ในศูนย์พักพิงนั้นไม่ได้มีกิจกรรมใดที่ต้องทำมากนัก และคนถูกลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายซึ่งมีพลังกำลัง มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ต่อลูกที่อยู่ที่บ้าน เขาต้องการงานเพื่อหารายได้ที่จะนำมาจุนเจือครอบครัว ฉะนั้นการที่ให้เขามานั่งๆ นอนๆ อยู่ในศูนย์พักพิงนั้นไม่ใช่ความสุขสบายแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจมีบางคนที่อาจจะคิดว่าการที่ได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่เหยื่อทุกรายย่อมมีห่วงทั้งหมดเหยื่อทุกคนนั้นก็มึนงง มีบทบาท มีคุณค่าในตัวเอง ดังนั้น กระบวนการบำบัดฟื้นฟูของหน่วยงานภาครัฐนั้นอาจจะยังไม่ใช่คำตอบที่แท้จริง¹⁷¹

ทั้งนี้ ในเรื่องของการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น สามารถตีความหมายออกไปได้สองประการ เนื่องจากว่าบุคคลที่ได้รับการระบุว่าเป็น “เหยื่อ” นั้นจะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น ได้รับการส่งกลับไปถึงบ้านของตนเอง และในบางครั้งก็ยังมีเงินทุนในการช่วยเหลือตามกฎหมายการค้ามนุษย์ของไทยอีกด้วย แต่ทั้งนี้ ถ้าหากมีกระบวนการดำเนินการที่ไม่เข้มแข็งพอ ในวันหนึ่งอาจมีคนที่แสวงว่าตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะได้เดินทางกลับประเทศโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ได้รับการไปส่งกลับถึงบ้านของตนเอง แล้วยังได้รับเงินช่วยเหลืออีกด้วย ดังนั้น กระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการบางประการ ณ ขณะนี้ต้องดำเนินการไปด้วยเหตุด้วยผลเป็นกรณีๆ ไป และเหยื่อรายใดที่ต้องเข้ากระบวนการเป็นระยะเวลาานาน หรือต้องอยู่ในกระบวนการฟื้นฟูแบบเป็นระบบก็ต้องดำเนินการไปตามนั้น แต่ถ้าพิจารณาเห็นแล้วว่าเหยื่อรายนั้นมีภาวะที่ต้องรับผิดชอบ มีสิ่งที่จะต้องทำที่ภูมิลำเนาของเขา ก็เลือกที่จะรีบดำเนินการส่งเขากลับประเทศไป¹⁷²

¹⁷¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

¹⁷² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

นอกจากนี้ ในเรื่องของ การคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คือเมื่อไปนำตัวหรือกลุ่มของ แรงงานต่างด้าวที่เป็นเหยื่อมาแล้วนั้น ในบางครั้งก็สามารถนำตัวมาได้ทั้งคนที่กระทำความผิด ด้วย กับคนที่ตกเป็นเหยื่อด้วย แต่กลับไม่ได้มีการคัดกรอง และก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับหรือ ส่งออกไปรับขึ้นตอนการบำบัดฟื้นฟู ก็นำทั้งเหยื่อทั้งคนที่กระทำความผิดไปใส่ไว้ในห้องขังเดียวกัน ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อตัวเหยื่อ โดยในเรื่องดังกล่าวนี้ พบว่ามีหลายกรณีที่คนต่างด้าวทั้งที่เป็น เหยื่อและเป็นนายหน้านั้นอยู่ในกลุ่มเดียวกัน และใช้ภาษาพูดข่มขู่กันเอง ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่อง ของการสืบสวนสอบสวนที่ไม่สามารถระบุได้ว่าบุคคลใดที่เป็นนายหน้า บุคคลใดคือคนที่จะต้อง กันไว้เป็นพยาน บุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ไปตรวจ ค้นและทลายสถานประกอบการใดๆ โดยไม่มีการสืบสวนหรือค้นหาข้อมูลมาก่อน ทั้งนี้ ถ้ากลุ่มคน ต่างด้าวเป็นชาวลาวนั้นจะสามารถฟังออกได้ไม่ยากเพราะว่าคนไทยก็สามารถฟังได้รู้เรื่อง แต่พอ เป็นกรณีชาวกัมพูชาหรือชาวพม่า หรือชาวไทยใหญ่นั้น แน่ชัวร์ว่าย่อมฟังไม่รู้เรื่อง บางครั้ง ตัว เหยื่อกับตัวนายหน้าถูกรวบมาอยู่ด้วยกันในกลุ่มเดียวกัน โดยมีการพูดการข่มขู่กันในกลุ่มนั้นก็ เป็นปัญหา ซึ่งในส่วนนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับแนวทางการสืบสวนสอบสวน เพราะว่าในแง่ของการ ปฏิบัติตามความเป็นจริง เมื่อไปจับกุมกลุ่มคนต่างด้าวเหล่านี้มานั้น ผู้ดำเนินการไม่สามารถทราบ ได้เลยว่าใครเป็นนายหน้า ใครเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ใครเป็นคนของนายหน้า ใครเป็นลูกน้องของ นายหน้า หรือใครที่เป็นคนแอบแฝงมา และยังเป็นไปไม่ได้ที่จะแยกคนต่างด้าวเหล่านี้ไปไว้ในรถ คนละคัน ยกตัวอย่างเช่นเมื่อจับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้สิบคน ทั้งหมดสิบคนนั้นก็ จะต้องอยู่บนรถคันเดียวกันทั้งหมดเพื่อที่จะนับจำนวนไม่ให้หายหรือตกหล่นไป ดังนั้นก็ต้องอยู่ รวมกันแน่นอน ทั้งนี้ การดำเนินการที่ถูกต้อง คือ ต้องไปดำเนินการสืบสวนให้ได้ก่อนว่าบุคคลใดที่ เป็นนายหน้าหรือใครที่เป็นลูกน้องของนายหน้า ดังนั้น ต้องเกิดจากการออกหมายจับเสียก่อน มากกว่าที่จะเป็นการออกหมายค้นแล้วไปรวบเอาคนต่างด้าวมาเลย ทั้งนี้ การรวบรวมเอากลุ่มคน ต่างด้าวมาอยู่ในที่เดียวกันนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่อันตรายมาก หรืออีกวิธีการหนึ่ง คือ ต้องมีล่าม ภาษาของคนต่างด้าวนั้นๆ แล้วจึงจะสามารถตั้งผู้เสียหายออกมาคนหนึ่งเพื่อชี้ตัวหรือระบุว่า บุคคลใดที่เป็นเหยื่อหรือใครที่ไม่ใช่เหยื่อ โดยเวลาที่ทางมูลนิธิกระจกเงาดำเนินงานก็ได้ใช้วิธีการ เช่นที่ว่านี้ ยกตัวอย่างเช่น การเข้าไปตรวจค้นในท่าเรือประมง มีคนทั้งหมดจำนวนนับร้อยคน ซึ่ง แน่ชัวร์ว่าในกลุ่มคนหนึ่งร้อยคนนั้นต้องมีคนที่เป็นนายหน้า หรือคนของนายหน้าอยู่ด้วยอย่าง แน่ชัวร์ โดยแรงงานต่างด้าวทุกคนในที่นั้นไม่มีคนใดที่จะพูดหรือบอกข้อมูลใดๆ ออกมาเลย ทั้งนี้ พวกเขาเหล่านี้ไม่กล้าพูดอะไรออกมาเพราะว่านายหน้าชี้ไว้ว่าถ้าใครพูดอะไรออกมาจะลงโทษให้ หนัก ดังนั้น ทางฝ่ายองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานจึงต้องตั้งคนต่างด้าวออกมาคนหนึ่งมาอยู่ด้วยกัน ในรถ คอยบอกมาให้ตั้งเหยื่อรายใดออกมาบ้าง นี่คือการที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิ กระจกเงาดำเนินงาน แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ ก็จะมีอยู่ในรูปแบบของการรวบคนต่าง

ตัวทั้งหมดไป คือ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นต้องการให้งานเสร็จโดยรวดเร็ว ดังนั้นการที่งานจะเสร็จอย่างรวดเร็ว ก็คือ การรวบคนต่างตัวไปทั้งหมดแล้วดำเนินการผลักดันและส่งกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างตัวไปในทันที ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินการที่รวดเร็ว สะดวกสบาย และยังได้ผลงานอีกด้วย และเป็นที่น่าพอใจว่าคนต่างตัวที่ถูกผลักดันส่งกลับออกไปนั้นก็จะเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง เป็นวัฏจักรวนเวียนอยู่อย่างนี้ต่อไป¹⁷³

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือปัญหาที่หลายๆ ฝ่ายต้องตระหนักกันให้มาก คือจะให้องค์กรพัฒนาเอกชนพูดคุยแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้นก็ไม่เพียงพอ ฝ่ายนักวิชาการก็ต้องช่วยกันพูดถึง ฝ่ายสื่อมวลชนก็ต้องพูดถึงด้วย คือ ต้องมีการตอบสนองต่อเรื่องราวในลักษณะเช่นนี้ คือหากให้องค์กรพัฒนาเอกชนตอบสนองแต่เพียงฝ่ายเดียวก็จะถูกมองว่าเป็นพวกคนปากเสีย แต่ในทางกลับกัน หากมีงานทางวิชาการเข้ามารองรับว่ามีปัญหาเกิดขึ้นจริงในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสื่อมวลชนนำเสนอข่าวออกไปด้วย และเมื่อถึงวันหนึ่งกลุ่มคนที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องก็จะมีที่ให้อยู่ในสังคม ทั้งนี้ การที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนพูดถึงสิ่งที่เป็นความจริงออกไปยังถูกมองไปในทางที่ไม่ดี ทั้งที่เป็นฝ่ายที่ลงไปเห็นสภาพความเป็นจริงโดยตรง ซึ่งก็ต้องทำความเข้าใจว่าคนส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติกับองค์กรพัฒนาเอกชนในแง่ลบ¹⁷⁴

นอกจากนี้ หน่วยงานของ ตม. ของประเทศไทยเองนั้นก็ยังมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หลายจังหวัด เช่น จ.ระนอง อ.แม่สอด อ.หาดใหญ่ หรือแม้แต่ที่กรุงเทพฯ และทางฝ่าย ตม. เองก็ต้องถืออำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ คือ ถือพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเป็นหลักในการดำเนินงาน และเมื่อถือพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเป็นหลักนั้น ก็จะส่งผลให้ระบบการคัดกรองของ ตม. นั้นไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งในส่วนของ ตม. เอง เจ้าหน้าที่ทุกส่วนก็ต้องมีบทบาทในการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน หรือหากดำเนินการตรวจค้นสถานประกอบการแล้วพบกลุ่มแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายก็เช่นเดียวกัน เมื่อนำตัวเข้ามาส่งยัง ตม. แล้วก็ต้องดำเนินการคัดกรอง แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็มีข้อดีอย่างหนึ่งที่ว่าทางฝ่าย ตม. เองก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปร่วมดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วย แต่ถ้ากล่าวถึงเฉพาะในส่วนขององค์กรของรัฐแล้ว ที่ผ่านมาก็ไม่ปรากฏมากนักที่ทาง ตม. จะพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วยตนเอง ทั้งนี้ ส่วนใหญ่การพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นจะเป็นบทบาทการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน เพราะว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจของ ตม. มีจำนวนที่ค่อนข้างจำกัด จะให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสอบข้อเท็จจริงกันเป็นรายบุคคลก็ไม่อาจจะดำเนินการได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงดำเนินการแต่เพียงการบันทึกรับว่าบุคคลคนนี้เป็นคนที่เข้า

¹⁷³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

¹⁷⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

เมืองโดยผิดกฎหมาย และหากไม่ปรากฏชัดในทางกายภาพมักจะไม่ค่อยพบบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และถ้าหากว่ามีการตั้งสมมติฐานให้ดีแล้ว บุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงก็ควรที่จะมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการคัดกรองที่ ตม. ด้วย¹⁷⁵

แต่ถึงกระนั้น การที่จะตั้งสมมติฐานว่าแรงงานต่างด้าวทั้งกลุ่มที่เข้ามายัง ตม. นั้นเป็นกลุ่มเสี่ยงทั้งหมด ก็นับว่าเป็นงานที่หนักมาก คือ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถดำเนินการสอบสวนได้ทั้งหมดหรือไม่ เพราะว่าในความเป็นจริงแล้วมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามายัง ตม. ทุกวัน ซึ่งในส่วนนี้ก็ต้องเข้าใจเจ้าหน้าที่ของ ตม. ด้วยเพราะว่ากำลังของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ โดยคนต่างด้าวนี้จะเข้ามาที่ ตม. ทุกวันและคนต่างด้าวที่ออกไปจาก ตม. ก็ออกไปทุกวันเช่นเดียวกัน แต่จำนวนคนต่างด้าวก็ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่สมควรที่เจ้าหน้าที่ฝ่าย ตม. จะหันไปร่วมงานกับฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ว่าก็ต้องมีการกำหนดเกณฑ์ด้วยว่าบุคคลใดที่น่าจะจัดให้อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ไม่ใช่กำหนดให้คนต่างด้าวทุกคนทั้งหมดเป็นกลุ่มเสี่ยง ทั้งนี้ การกำหนดกลุ่มเสี่ยงนั้น ก็ควรที่จะกำหนดให้เป็นบุคคลที่ยังเป็นเด็ก คือ ต้องมีการพิจารณาว่าเด็กเดินทางเข้ามาได้อย่างไร หรือกลุ่มคนต่างด้าวที่เป็นผู้หญิง กำหนดแต่เพียงสองกลุ่มนี้ก่อนในการสอบสวนและทำความเข้าใจกับกลุ่มที่ถูกจัดว่าเป็นกลุ่มเสี่ยง¹⁷⁶

ทั้งนี้ เท่าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เคยสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลกับทางเจ้าหน้าที่ ตม. นั้น วิธีการดำเนินการ คือ การหยิบหรือสุ่มคนต่างด้าวบางคนออกมาจากกลุ่มคนต่างด้าว ยกตัวอย่างเช่น คนต่างด้าวกลุ่มที่ได้มาจากการเข้าไปตรวจค้นและทลายมาจากโรงงานหรือสถานประกอบการหรือว่าอาจได้ตัวมาจากการไปจับกุมจำนวนทั้งหมดสามสิบคน โดยทาง ตม. นั้นอาจจะเลือกสอบสวนแต่เพียงไม่กี่คนเท่านั้น โดยสุ่มคนต่างด้าวมาพิจารณาว่าเป็นกลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือไม่ หรือว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ และส่วนที่เหลืออยู่ที่ภาคองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีกำลังดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด และด้วยที่ฝ่าย ตม. นั้น กฎหมายที่ทางฝ่าย ตม. ยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงานก็คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินการคัดกรองของ ตม. คือในส่วนของ ตม. เองนั้นก็มีการขอเช่ายานพาหนะ แอ็บแฝงอยู่ในสำนักงานด้วย โดยมีการต่อสายเชื่อมโยงเครือข่ายเข้าไปถึง จากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ก็อาจกล่าวได้ว่า ตม. กลายเป็นเครื่องมือของขบวนการ ยกตัวอย่างเช่น แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกลุ่มหนึ่งอยู่ที่ ตม. เมื่อทาง ตม. ได้อนุญาตให้ล่เข้ามาไปพบแรงงานต่างด้าวโดยที่ทาง ตม. เองก็ไม่ได้คัดกรองล่มาแต่อย่างใด โดยทาง ตม. ก็ปล่อยให้ล่มาคุยกันกับแรงงาน

¹⁷⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁷⁶ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ต่างด้าว อย่างเช่นว่ามีการส่งแรงงานต่างด้าวกลับคืนสู่ประเทศในช่วงเย็นวันนี้ ล่ามแปลภาษาที่เป็นนายหน้าก็จะเข้าไปคุยหรือไปตกลงกับแรงงานต่างด้าวว่าให้ไปที่ อ.แม่สอด คืนนี้จะมีคนรอรับอยู่ ที่กล่าวมานี้คือรูปแบบที่ทาง ตม. ดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกไปจากประเทศ และมีคนไปรอรับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้โดยทันที โดยที่ ตม. เองก็อาจจะไม่ทราบเรื่อง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าฝ่าย ตม. ก็กลายเป็นเครื่องมือให้กระบวนการนายหน้าไปแล้วเช่นเดียวกัน¹⁷⁷

การดำเนินการผลักดันคนต่างด้าวออกไปจากประเทศที่ดำเนินการโดยฝ่าย ตม. นั้น สามารถผลักดันออกได้ 2 รูปแบบ ประการแรก การผลักดันออกตามระบบในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐ และรูปแบบที่สองคือผลักดันคนต่างด้าวออกไปตามช่องทางธรรมชาติหรือช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งกระบวนการค้ามนุษย์หรือกระบวนการนายหน้านั้นมีความต้องการที่จะให้ทาง ตม. ไปผลักดันคนต่างด้าวออกตามช่องทางธรรมชาติมากกว่า และก็แน่นอนว่าต้องมีเรื่องของการให้หรือการรับผลประโยชน์ หรือเงินใต้โต๊ะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าทาง ตม. เองก็กลายเป็นเครื่องมือของขบวนการค้ามนุษย์ หรือไม่ก็กระทำการทุจริตเสียเอง¹⁷⁸

ทั้งนี้ เมื่อคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ออกไปจากสำนักงาน ตม. ซอยสวนพลู โดยจะถูกส่งตัวออกไปที่ยังชายแดน เช่นที่ อ.แม่สอด และแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะต้องเข้าสู่ระบบการผลักดันออกนอกประเทศในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือจะผลักดันคนต่างด้าวออกไปตามช่องทางธรรมชาติก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าหากว่ามีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น มีนายหน้าหรือกระบวนการอะไรต่อมิอะไรเข้ามาเกี่ยวข้อง และยังมีเรื่องของเงินทองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่สามารถทราบได้ไม่ยากนัก คือ ตม. ที่ตั้งอยู่ตามต่างจังหวัดมีเงินมาก คือได้รับเงินเดือนไม่มากนักแต่ว่ามีเงินมาก ถ้าหากจะถามว่าเงินจำนวนมากเหล่านี้มาจากที่ใด หากให้อธิบายการดำเนินการของ ตม. ในรูปแบบปกติที่เป็นการดำเนินการตามครรลอง ยกตัวอย่างเช่น เป็นแรงงานต่างด้าวและต้องการกลับบ้านหรือกลับประเทศของตน แรงงานก็อาจจะไปขึ้นรถที่สถานีขนส่งสายเหนือ ไปลงที่ อ. แม่สอด จากนั้นทางเจ้าหน้าที่ ตม. ก็จะมาจับตัวไป และผลักดันออกจากประเทศต่อไป นี่คือการดำเนินการแบบตรงไปตรงมา แต่ในอีกด้านหนึ่ง ถ้าแรงงานต่างด้าวอยู่ที่สถานีขนส่งสายเหนือ และเจ้าหน้าที่ตำรวจมาพบเข้าและถูกจับตัวไป ถูกจับกุม และยังคงถูกรีดไถเงินอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งก็คือประเภทที่เดินทางไปกับเจ้าหน้าที่ฝ่าย ตม. โดยแรงงานต่างด้าวบางรายนั้นต้องการที่จะ

¹⁷⁷ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁷⁸ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

เดินทางกลับบ้านด้วยตัวเอง แรงงานต่างด้าวรายนั้นก็จะไปหา ตม. ต้องเสียค่าใช้จ่ายเรื่องรถสองพันบาทหรือหนึ่งพันห้าร้อยบาทต่อราย ซึ่งรถของ ตม. นั้น ถ้าทาง ตม. เองไม่มีรถที่จะใช้ในการขนส่งแรงงานต่างด้าวก็ต้องจ้างรถสองแถวหรือรถบรรทุกสิบล้อ การขนส่งแรงงานต่างด้าวเที่ยวหนึ่งนั้นแน่นอนว่าฝ่าย ตม. ก็มีรายได้ โดยคนขับรถโดยสารก็จะให้เงินสินน้ำใจกับฝ่าย ตม. หรือในบางครั้ง ตม. อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการรับส่งกลับแรงงานต่างด้าวก็เป็นได้ และยังมีประเภทที่ขนส่งแรงงานต่างด้าวเข้าออก เช่น การขับรถยนต์ไปแล้วนำสัญญาลักษณะโล่ตำรวจติดไว้ที่ด้านหลังของรถ เมื่อขับไปเจอด่านตรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ด่านก็จะถามว่าเป็นตำรวจใช้หรือไม่ ดังนั้น การขนส่งแรงงานต่างด้าวเข้าออกประเทศ ก็จะมีฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกเช่นเดียวกัน¹⁷⁹

นอกจากนี้ ในเรื่องของกรคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในความเป็นจริงแล้วสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น การส่งสายเข้าไปในสถานประกอบการ หรือการกันตัวคนต่างด้าวออกมาแล้วนำตัวมาสอบถามข้อมูล คือ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำงานเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนยังต้องทำงานในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การเก็บพยานหลักฐาน และการเข้าพื้นที่ให้คดีด้วย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ในการเข้าพื้นที่ของเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีการแบ่งหน้าที่กันในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ ว่าเจ้าหน้าที่นายใดจะเฝ้าจุดไหน ใครค้นจุดไหน ใครตั้งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมา ใครที่จะดูแลผู้เสียหาย ใครที่จะจรรยาชื่อคนต่างด้าว ใครที่จะพิมพ์ลายนิ้วมือ ใครที่จะเก็บพยานหลักฐาน คือไม่มีการแบ่งหน้าที่กันแต่อย่างใด แต่อยู่ในรูปแบบของการที่ต่างคนต่างเข้าดำเนินการแล้วจึงกลายเป็นการแบ่งหน้าที่กันโดยธรรมชาติ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการขาดตกบกพร่องในกระบวนการดำเนินการได้¹⁸⁰

นอกจากนี้ ขั้นตอนการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นก็จะมีคนต่างด้าวที่สามารถหลุดรอดออกไปจากการคัดกรองเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะที่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งในช่วงของการดำเนินการคัดกรองเหยื่อนั้น ถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนมากก็จะเกิดอุปสรรคในเรื่องของภาษา ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินการคัดกรองในอัตราส่วนหนึ่งต่อหนึ่ง คือ ล่ามหนึ่งคน ผู้เสียหายหนึ่งคน เจ้าหน้าที่หนึ่งคน และการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นยังจะต้องใช้ระยะเวลามาก ทั้งนี้ การคัดกรองเหยื่อนั้นไม่ได้ดำเนินการแบบรวมศูนย์แต่เพียงที่ สตม. ขอยสวพลู่เท่านั้น โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความชำนาญงาน การคัดกรองเหยื่อนั้นสามารถดำเนินการได้

¹⁷⁹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁸⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ทันทีตั้งแต่ที่เกิดเหตุในเบื้องต้น โดยจุดสังเกตที่สามารถเห็นได้ชัดคือ มีการทบทวนที่ท้อแท้ มีบาดแผล ซึ่งบุคคลที่อยู่ในประเภทนี้ต้องได้รับการคัดกรองออกมาทันที ส่วนกลุ่มที่สองคือไม่ปรากฏสภาพของการถูกทำร้ายหรือการถูกกดขี่ข่มเหง ซึ่งในส่วนนี้ก็ต้องใช้เวลาในการคัดกรองพอสมควร โดยการคัดกรองแยกจากการคำมุนษย์นั้น ถ้าต้องดำเนินการคัดกรองออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนมากก็อาจดำเนินการได้ยาก และในช่วงที่ดำเนินการคัดกรองนี้เอง ก็ยังมีเหตุการณ์ที่ฝ่ายนายจ้างเองก็พยายามที่จะเข้ามาแทรกแซง หรือดึงแรงงานต่างด้าวออกไป เช่นเดียวกัน คือ เกิดการจูงใจแรงงานต่างด้าว คล้ายกับว่าอาจมีการสอนหรือสั่งไว้ก่อนหน้านั้นว่า ถ้าเกิดการเข้าตรวจค้นและการทลายสถานประกอบการ ก็จะไม่ให้แรงงานต่างด้าวพูดหรือให้การใดๆ ที่เป็นการชี้แนะว่าตนเองนั้นตกเป็นเหยื่อจากการคำมุนษย์ หรือถ้าหากแรงงานต่างด้าวถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการคำมุนษย์ก็ต้องไม่มีผลกระทบไปถึงนายจ้างอีกด้วย แต่ให้เป็นเรื่องของนายหน้าหรือเป็นเรื่องของหัวหน้าคนงานที่บีบบังคับใช้แรงงานกันเอง ซึ่งนับว่าเป็นการตัดตอน คือด้วยความที่วาระบนการคำมุนษย์นั้นมีหลายชั้นมาก นับตั้งแต่ผู้ที่ชักชวนนำพา ผู้ที่ดูแลแรงงาน และผู้ที่ได้รับประโยชน์คือนายจ้าง ถ้าเป็นรูปแบบของบริษัทจำกัดแล้ว จะยังซับซ้อนและดำเนินการได้ยากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนายจ้างหรือเจ้าของบริษัทอาจมีข้ออ้างว่าตนเองนั้นไม่รู้ไม่เห็น โดยมอบหมายให้ผู้จัดการบริษัทเป็นผู้ดำเนินการแทน ยกตัวอย่างล่าสุดที่ได้ลงไปดำเนินการที่ จ.ตรัง หรือที่ จ.ระนอง โดยฝ่ายกรมสอบสวนคดีพิเศษไปเข้าตรวจค้นและทลายโรงงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และเข้าไปดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการคำมุนษย์ออกมา และปรากฏว่าได้เหยื่อมาส่วนหนึ่ง จากนั้นจึงมีการดำเนินคดีต่อไป แต่การดำเนินคดีนั้นกลายเป็นว่าเป็นการดำเนินคดีกับนายหน้าชาวพม่าในข้อหากระทำความผิดฐานคำมุนษย์ แต่ดำเนินคดีกับนายจ้างเพียงแค่ข้อหาการให้แรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และในขณะนั้นเหยื่อจากการคำมุนษย์เองก็ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะให้ข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งในส่วนนี้นับว่าเป็นส่วนสำคัญ ซึ่งเหตุการณ์กลายเป็นว่าเหยื่อจากการคำมุนษย์ชุดแรกมีประมาณสิบกว่าคน พอมายอยู่ที่ระนองอีกประมาณยี่สิบคน และเมื่อมาอยู่ที่ศูนย์พักพิง โดยที่ศูนย์พักพิงนั้นก็มีความสำคัญที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการคำมุนษย์ ซึ่งทางศูนย์พักพิงก็ถามความประสงค์กับเหยื่อในการดำเนินคดี เมื่อเหยื่อต้องการที่จะดำเนินคดีก็กลายเป็นว่าจะไปดำเนินคดีซ้ำซ้อนกับคนเดิมก็ไม่สามารถดำเนินการได้อีกเนื่องจากเป็นการกระทำเดียวกัน จึงเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมองทิศทางว่าต้องดำเนินคดีกับนายจ้าง เพราะฉะนั้นการคัดกรองเหยื่อจึงมีความสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นต้องมีความชำนาญและจะต้องมีล่ามในการช่วยแปลภาษาด้วย ล่ามนี้หาได้ไม่ยากนักแต่ต้องสามารถเป็นที่ไว้วางใจได้ เพราะว่าเราไม่

สามารถฟังล่ำมได้อย่างเข้าใจและไม่อาจทราบได้เลยว่าล่ำมได้อธิบายถูกต้องเพียงใดอย่างไร ทั้งนี้ ล่ำมเองก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการคัดกรองเหยื่อ¹⁸¹

ทั้งนี้ ในส่วนของ ตม. ที่สวนพลูนั้น เจ้าหน้าที่ของ ตม. ไม่ได้เข้าไปดำเนินการคัดกรองเหยื่อด้วยตนเอง แต่จะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของ ตม. นั้น ไม่ได้เข้ามาร่วมคัดกรองเหยื่อด้วย ซึ่งในขณะนี้ ทางมูลนิธิผู้หญิงได้เข้าไปคัดกรองเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปที่ ตม. ทุกวัน โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าไปสัมภาษณ์เหยื่อและดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์¹⁸²

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องที่ว่าเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคนละหน่วยงานกัน ดังนั้นจึงยึดถือกฎหมายคนละฉบับในการดำเนินงาน แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน เช่น ทางฝ่าย ตม. ย่อมยึดถือการดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่ในขณะที่ทางฝ่าย พม. ก็ยึดถือตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการของทั้งสองหน่วยงานมีแนวทางที่สวนทางกันนั้น โดยในเบื้องต้นนั้น ทางเจ้าหน้าที่ของ พม. ที่มีความชำนาญหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคยช่วยเหลือเหยื่อมาก่อน จะทราบได้ว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อ แน่ชัวร์ว่าสมมติฐานแรกที่ขึ้นมาก่อน คือ เด็ก ส่วนประเภทที่สองคือผู้ที่ถูกทำร้ายปรากฏชัดเจน ประเภทที่สามคือคนที่ถูกกักขังหวงเหี่ยวและต้องนำเครื่องมือไปทำลายเครื่องพันธนาการเพื่อที่จะช่วยเหลือเหยื่อ นี่คือคณะทำงานจะต้องกันบุคคลกลุ่มนี้ไว้เป็นเหยื่อ จากนั้นไปทาง ตม. ก็จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว คือไม่สามารถดำเนินคดีกับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกระบุว่าเหยื่อไม่ได้อีกต่อไปแล้ว จากนั้น ในขั้นตอนการคัดแยกเหยื่อ คนที่มีแนวโน้มที่จะเข้าข่ายว่าตกเป็นเหยื่อหรือมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ก็จะต้องได้รับคัดกรองอีกครั้งหนึ่ง และเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นหากมีการสนทนาหรือการสัมภาษณ์โดยใช้ระยะเวลาสั้นๆ เพียงไม่ถึงหนึ่งวันก็จะไม่อาจทราบได้เลยว่าได้ตกเป็นเหยื่อหรือไม่ เพราะฉะนั้นต้องมีเวลา เหยื่อจึงจะบอกความจริงออกมา และส่วนหนึ่ง ตม. ก็มีส่วนสำคัญในส่วนที่ว่า เมื่อผ่านขั้นตอนการดำเนินการของ พม. มาแล้ว และส่งตัวเข้ามายัง ตม. และทาง ตม. เองก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มี

¹⁸¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁸² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

กระบวนการในเรื่องของการคัดแยกเหยื่อ ก็จะคัดกรองเหยื่ออีกครั้งหนึ่ง และหากปรากฏว่าพบเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็สามารถกันเหยื่อไว้เป็นผู้เสียหายได้¹⁸³

ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนั้น ทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจควบคุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ไม่เกิน 7 วันก็ต้องดำเนินการผลักดันออกจากประเทศไป ซึ่งการดำเนินการคัดกรองเหยื่อนั้นก็ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายส่วนใหญ่ก็จะอยู่ใน ตม. เกินจากเวลาที่กำหนด แต่ก็มีอำนาจที่อนุญาตให้ทาง ตม. ขยายเวลาออกไปได้ ส่วนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการเข้าไปร่วมดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ร่วมกับทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองนั้น ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้อนุญาตให้ทางองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิงได้เข้าไปดำเนินการคัดกรองเหยื่อ คือ ทาง ตม. ได้เปิดพื้นที่ไว้สำหรับการดำเนินการแก่องค์กรพัฒนาเอกชน และเมื่อพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้วจึงจะนำข้อมูลในส่วนนี้ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อไป¹⁸⁴

ทั้งนี้ ในเรื่องของการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ปัญหาอีกประการหนึ่งอยู่ในส่วนที่ว่า เพื่อความรวดเร็วของขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้ดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาแล้ว ก็คือต้องดำเนินการส่งกลับประเทศไปโดยทันที โดยไม่ต้องผ่านการฟื้นฟูหรือคัดกรองเพื่อความรวดเร็ว และอาจเป็นการประหยัดทรัพยากรของทางฝ่ายไทยอีกด้วย ซึ่งในการดำเนินการเช่นนี้ แม้ว่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการดำเนินการ ที่ควรจะต้องมีการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์เสียก่อนนั้น แต่การดำเนินการดังกล่าวในบางครั้งก็ไม่ได้มีการอำนวยความสะดวกในเรื่องเครื่องของเครื่องมือให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินการบางอย่างนั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจตำหนิเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการหลายแก๊งขอทานและจับกุมมาได้รวมยี่สิบคน โดยการจะสอบปากคำคนทั้งยี่สิบคนโดยตำรวจเพียงไม่กี่คนนั้นไม่ใช่เรื่องที่ย้ายถ่ายแต่อย่างใด และนั่นย่อมหมายความว่าต้องมีล่ามแปลภาษา ซึ่งต้องจ้างล่ามมาด้วย ทั้งนี้ ล่ามภาษากัมพูชาปัจจุบันนี้คิดราคาวันละ 2,000 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง นอกจากนี้ มีคนจำนวนถึงยี่สิบคนที่อยู่ที่โรงพัก และหากคนเหล่านั้นหิวข้าวขึ้นมาพร้อมๆ กัน และแน่นอนว่าในขณะเดียวกันนั้น การสอบปากคำคนต่างด้าวจำนวนยี่สิบคนนั้นจะใช้เวลาเพียงวันเดียวก็ไม่เพียงพอ ดังนั้น

¹⁸³ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁸⁴ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ค่าใช้จ่ายเรื่องอาหารที่ต้องซื้อมาเลี้ยงคนเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่โรงพักนั้นก็ต้องออกค่าใช้จ่ายเองเช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีการต่อสู้ผลักดันกันตั้งแต่เรื่องนโยบายของการทำงาน ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีสิทธิที่จะเบิกงบประมาณในส่วนใดได้บ้าง ต้องสำรองจ่ายไปก่อนหรือไม่ หรือว่าสามารถเบิกมาใช้ได้เลย คือ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้ต้องสำรองจ่ายไปก่อน จะไม่เป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ทำงานแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากเป็นช่วงแรกๆ นี้ก็สามารถทำได้ เช่นการเลี้ยงอาหาร ถ้าเกินสองกรณีสามกรณีไปแล้ว ถ้าต้องใช้เงินครวละจำนวนนับพันบาทเพื่อเลี้ยงอาหารคนต่างด้าวอยู่ตลอด เจ้าหน้าที่เองก็ไม่สามารถทำได้อีกต่อไป ทั้งนี้ อย่างองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็จะมั่งงบประมาณเบิกจ่ายในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อโดยไม่ต้องนำเงินส่วนตัวไปใช้จ่าย ดังนั้นฝ่ายองค์กรเอกชนจึงเข้าใจว่าสามารถจ่ายเงินได้และสามารถเลี้ยงข้าวเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ แต่ทว่าหากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเองตลอดไปนั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องออกเงินจ่ายกันเอง ซึ่งเรื่องนี้คือข้อเท็จจริง ดังนั้น ก็ต้องให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ในอีกด้านหนึ่งด้วย¹⁸⁵

นอกจากนี้ ในเรื่องของเหยื่อการค้ามนุษย์นั้น เมื่อเหยื่อไปยังสำนักงาน ตม. แล้วก็จะมีการคัดกรอง และเมื่อบ่งชี้เหยื่อรายนั้นว่าเป็นเหยื่อก็ต้องส่งเข้าศูนย์พักพิงตามกระบวนการทางกฎหมาย แต่ถ้าหากว่าเหยื่อไม่ต้องการเข้าศูนย์พักพิงนั้น ในส่วนนี้ก็เป็นที่เลือกที่มีความพยายามที่จะดำเนินการให้เหยื่อ คือ ในส่วนของ พม. นั้น ก็มีอยู่ครั้งหนึ่งที่ว่ากรณีที่เหยื่อปฏิเสธความคุ้มครอง คือเป็นกรณีที่ไปช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากโรงงาน คือ ทาง พม. กับทีมศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งไปช่วยเหลือเหยื่อ เมื่อออกมาจากโรงงานแล้วก็ส่งตัวเข้ามาที่ ตม. ก่อน และปรากฏว่ามีกลุ่มเหยื่อบางส่วนที่เป็นผู้ใหญ่และไม่ต้องการรับความคุ้มครอง ทาง พม. ก็จะมีแบบฟอร์มให้ลงนามว่ากลุ่มนี้เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ปฏิเสธความคุ้มครอง ก็จะส่งเหยื่อเหล่านี้ออกไปโดยผลักดันออกไปจากประเทศไทยตามปกติเหมือนเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองธรรมดา แต่ว่าสิ่งที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการนั้นคิดว่าไม่ใช่แค่ นำเอกสารให้เหยื่อลงนามว่าไม่ขอรับความคุ้มครอง แล้วจึงส่งเหยื่อกลับประเทศไปแล้วจึงสิ้นสุดขั้นตอนแต่เพียงเท่านั้น แต่มีความพยายามที่จะให้เหยื่อเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือระหว่างการเดินทางข้ามพรมแดน หมายถึงว่าแม้จะให้เหยื่อเดินทางกลับไปแล้วแต่ก็ควรที่จะมีบริการหรือการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อเหล่านั้นด้วย เพราะว่าแม้ว่าเหยื่อเหล่านี้ได้ปฏิเสธที่จะเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงของไทย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะปฏิเสธความช่วยเหลือที่ประเทศของเขาเองแต่ประการใด¹⁸⁶

¹⁸⁵ สัมภาษณ์ เอกสิทธิ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

¹⁸⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ การดำเนินการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น มีข้อกำหนดว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะต้องเข้าอยู่ในศูนย์พักพิงเท่านั้น ซึ่งในส่วนของนี้กฎหมายบังคับว่าบุคคลที่เป็นเหยื่อจะต้องเข้าอยู่ในศูนย์พักพิง ซึ่งจากการที่ทางผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความได้เคยสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับทางเจ้าหน้าที่ของ พม. นั้น ทางเจ้าหน้าที่ของ พม. ระบุอย่างชัดเจนว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟูอยู่ในศูนย์พักพิงแล้วนั้นไม่สามารถออกไปทำงานภายนอกศูนย์พักพิงได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เหยื่อรายนั้นเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ยิ่งไม่สามารถออกไปทำงานภายนอกได้ เนื่องจากว่าจะเป็นกรณีผิดกฎหมาย¹⁸⁷

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น จะพบว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการดำเนินการของรัฐก็ต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ เช่น การปรับตัวเข้าสู่ศูนย์พักพิงของประเทศไทยก่อน และเมื่อเหยื่อมีความพร้อมแล้วก็จะถูกส่งตัวผ่านจุดประสานงานระหว่างสองประเทศ (focal point) แล้วจึงถูกส่งตัวเข้าสู่ศูนย์พักพิงของประเทศอีกฝ่าย แต่มีข้อสังเกตว่าบันทึกความเข้าใจนั้นกลับไม่ได้กล่าวถึงการที่เหยื่อไม่ต้องการเข้าสู่ศูนย์พักพิงฝั่งไทย ซึ่งในกรณีนี้จะรวมไปถึงบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงด้วย ทั้งนี้ บุคคลที่ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าเป็นเหยื่อนั้นก็จะไม่ใช่เป็นกรณีที่ยากเท่าไรนัก แต่ถ้าหากมีกรณีที่มีเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งเห็นไม่ตรงกันว่าบุคคลคนนั้นเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น ซึ่งเป็นกรณีที่พบมาก อย่างเช่นเวลาที่ได้ดำเนินการเข้าช่วยเหลือเหยื่อออกมาแล้ว ซึ่งจะมีทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าบุคคลนั้นไม่เป็นเหยื่อก็คงจะเป็นพวกเจ้าหน้าที่ที่ไม่ประสงค์ดี หรือว่าอย่างตัวอย่างที่เวลาทางมูลนิธิผู้หญิงดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อออกมาจากสถานบริการ ถ้าไปกับคณะทำงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่นั้น จะมีปัญหาเรื่องการคัดแยกเหยื่อเป็นอย่างมากกว่าจะเป็นเหยื่อหรือไม่ ซึ่งในบันทึกความเข้าใจทั้งในประเทศระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และระดับระหว่างประเทศนั้นระบุว่าองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นสามารถเข้าไปช่วยเหลือเหยื่อได้ แต่ไม่มีสิทธิที่จะใช้ดุลยพินิจใดๆ ได้ เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าจะเป็นฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะเป็นผู้ที่เข้าไปช่วยเหลือก็ตาม แต่ว่าบุคคลที่มีอำนาจในการบ่งชี้ว่าเป็นเหยื่อหรือไม่เป็นนั้นก็จะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ¹⁸⁸

¹⁸⁷ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

¹⁸⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศนั้นก็มิมีแนบสนนายที่ประจำอยู่ตามท้องที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร ที่น่าจะอยู่ใกล้กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์มากกว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นหน่วยเฉพาะกิจ เช่น ปคม. หรือ ปตส. เดิม แล้วจะแน่ใจได้อย่างไรว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรเหล่านั้นจะมีความรู้เรื่องวิธีการปฏิบัติต่อเหยื่อหรือการคัดแยกเหยื่อ ซึ่งในส่วนนี้เป็นสิ่งที่ทาง พม. ใช้งบประมาณไปเป็นจำนวนมากสำหรับการจัดอบรมในเรื่องนี้ แต่ทว่าเท่าที่ทางมูลนิธิผู้หญิงได้ปฏิบัติงานมานั้น เมื่อลงพื้นที่ก็จะรู้สึกแปลกใจว่าแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมมาแล้ว ในบางครั้งก็ยังมีปัญหา เมื่อครั้งที่ไปหลายสถานบริการทางเพศนั้น มีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งที่ไม่ยอมอบรมมาแล้ว แต่แทนที่ว่าเจ้าหน้าที่คนนั้นจะเป็นคนที่ช่วยเหลือทำให้สามารถทำงานง่ายดายมากขึ้นนั้น กลับกลายเป็นว่าทำให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานยากมากยิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่อ้างว่าได้ไปรับการอบรมมาแล้ว แต่ว่าสิ่งที่เจ้าหน้าที่รายนี้เรียนรู้มานั้นก็มีความเข้าใจที่ผิดพลาดอยู่ในบางประเด็น และเจ้าหน้าที่จะยึดถือความรู้ความเชื่อของเขามาก แล้วด้วยความที่เจ้าหน้าที่รายนั้นเป็นพนักงานสอบสวน ทำให้มีอำนาจชี้ขาด ก็ยิ่งไปคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นยากยิ่งขึ้น¹⁸⁹

ในการดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจลงไปช่วยเหลือเหยื่อ ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถลงไปร่วมดำเนินการช่วยเหลือได้ ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีของเหยื่อที่ฝ่ายองค์กรเอกชนเป็นผู้ที่แจ้งเบาะแสไป โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเชิญฝ่ายองค์กรเอกชนเข้าไปร่วมด้วย แต่ก็เป็กรณีที่เกิดขึ้นน้อย โดยมากถึงแม้ว่าฝ่ายองค์กรเอกชนจะเป็นผู้แจ้งเบาะแสไปเอง แต่เจ้าหน้าที่ก็จะไม่พาไปด้วย เพราะว่าการเข้าช่วยเหลือนั้นก็เป็เรื่องที่นับว่ามีความละเอียดอ่อน คือการเข้าช่วยเหลือนั้นต้องยอมรับว่าสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานที่มีลูกจ้างเป็นจำนวนมากนั้น ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ทราบอยู่แล้วว่ามีเหตุการณ์แบบนี้เกิดขึ้น คือ จะมีปัญหาว่าการเข้าไปช่วยเหลือนั้นฝ่ายองค์กรเอกชนจะต้องเลือกว่าจะเชิญหน่วยงานไหนลงไปร่วมดำเนินการ โดยแต่ละจังหวัดนั้นก็จะมี ศปคม. จังหวัด ซึ่ง ศปคม. นี้ก็จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมดำเนินการด้วย แต่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรระดับจังหวัด ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นก็มักจะนำเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางของทางจังหวัดลงไปดำเนินการ จะได้ไม่กระทบกระเทือนกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ทั้งนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมากเมื่อมีการลงพื้นที่ โดยที่บางครั้งฝ่ายองค์กรเอกชนก็ไม่มี ความมั่นใจนัก ว่าตำรวจท้องที่นั้นจะมีส่วนรู้เห็นกับนายจ้างด้วยหรือไม่ ซึ่งจะต้องมีการประเมิน และถ้าประเมินแล้วเห็นว่าไม่น่าไว้วางใจก็อาจจะไม่แจ้งเรื่องไปทางเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เลย แต่ฝ่ายองค์กรเอกชนก็จะ

¹⁸⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

นำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลางลงพื้นที่ไปแทน และเมื่อลงพื้นที่ไปแล้วก็จะเป็นปัญหาเกือบทุกครั้งว่าเหมือนกับบุกเข้าไปในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ทั้งนี้ก็เป็นปัญหาเกือบทุกครั้ง ฝ่ายองค์กรเอกชนลงพื้นที่ไป ก็คือ มีปัญหาเหมือนกับว่าตำรวจนั้นมีส่วนรู้เห็นหรือว่ามีผลประโยชน์ร่วมกับการแสวงประโยชน์นั้นๆ ซึ่งในส่วนนี้ก็นับว่าเป็นอุปสรรคในการช่วยเหลือ ถ้าหากพิจารณาเนื้อความในบันทึกความเข้าใจในระดับประเทศของไทยนั้น เนื้อความด้านล่างก็จะมี การอธิบายสถานการณ์ของแต่ละจังหวัดก่อน ซึ่งถ้าอ่านดูก็จะรู้สึกวุ่นวายมาก คือแต่ละจังหวัดก็จะบอกว่าจังหวัดนั้นจังหวัดนี้ไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์ในบางจังหวัด ซึ่งจากการทำงาน คิดว่าจะเป็นไปได้ไม่ว่าจะมีจังหวัดที่ไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์เลย ซึ่งทางฝ่ายองค์กรเอกชนก็รู้สึกไม่ไหว ทั้งนี้ จากการที่มูลนิธิผู้หญิงทำงานที่ ตม. ซึ่งที่ ตม. นั้น แยกจากการค้ามนุษย์จากที่ต่างๆ จะถูกส่งมาจากทั่วประเทศ ซึ่งจะทราบอยู่แล้วว่าจังหวัดนี้มีเหตุการณ์ หรือว่าจังหวัดนี้เป็นทางผ่านของการค้ามนุษย์ แต่ว่าเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เองในฐานะที่อยู่ในท้องที่ก็มักจะมองไม่เห็นปัญหานี้¹⁹⁰ ซึ่งทางฝ่ายองค์กรเอกชนก็ไม่แน่ใจเหมือนกันว่าในความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่ในพื้นที่นั้นมองไม่เห็นปัญหาจริงหรือไม่ แต่ทั้งนี้ จะเป็นไปได้ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ทราบเรื่องที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของเขาเอง แต่ว่าปัญหาหนึ่งอาจจะเห็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความเข้าใจในปัญหาอย่างแท้จริง หรือว่าเจ้าหน้าที่อาจจะเห็นว่าคนกลุ่มนี้ไม่ได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็ได้ คือ เรื่องของการค้ามนุษย์นั้นมักจะคาบเกี่ยวกับเรื่องของการสมัครใจและไม่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งปัญหานี้ต้องเป็นเรื่องที่ทำให้ความเข้าใจกันอีก โดยเจ้าหน้าที่อาจจะมองว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ตกเป็นเหยื่อเนื่องจากไม่มีการกักขังหน่วงเหนี่ยว หรือมองในเรื่องของสมัครใจมาทำงาน แต่ว่าในกรณีที่สมัครใจมาทำงานแต่ว่าถูกทุบตีทำร้ายก็น่าจะถือว่าตกเป็นเหยื่อเหมือนกัน ซึ่งโดยปกติแล้วทางคณะทำงานภาคเอกชนนั้นก็ไม่ได้พิจารณาในเรื่องของความสมัครใจอยู่แล้ว แต่จะต้องมองเรื่องการแสวงประโยชน์จากการบังคับ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับด้วยรูปแบบไหนก็ตาม เช่น บังคับด้วยหนี้สินภาระผูกพันซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เลย ก็เป็นปัญหาว่าแม้ว่าจะมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจ แต่อย่างไรก็ตามอาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและยังไม่อาจทำให้ตำรวจมีความเข้าใจได้¹⁹¹

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวบางส่วนอาจสมัครใจเดินทางมาเนื่องจากข้อมูลที่บิดเบือนหรือหลอกลวงก็ได้ เหมือนว่าไม่ได้มีการแจ้งข้อมูลที่เป็นความจริงทั้งหมด ซึ่งก็คือเป็นการล่อลวงมา อย่างนั้นก็เป็นที่แน่นอนว่าต้องมีการสมัครใจเดินทางมา แต่ก็ไม่ได้สมัครใจที่จะมาทำงานในสภาพการทำงานแบบนี้ ซึ่งทางคณะทำงานภาคเอกชนก็จะมีความเข้าใจแบบนี้ แต่เจ้าหน้าที่ที่

¹⁹⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

¹⁹¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

บังคับใช้กฎหมายมักจะไม่ค่อยเข้าใจ หรือในบางครั้งก็มีความเข้าใจที่ถึงขั้นสวนทางกัน ซึ่งในบางครั้งกรณีของเหยื่อที่มีปัญหามากนั้นจะเป็นเรื่องของหญิงบริการที่สมัครใจมาทำงาน สมัครใจมาค้าประเวณี และเมื่อต้องเจอกรณีอย่างนี้ทางคณะทำงานภาคเอกชนก็จะทราบแล้วว่าขั้นตอนต่อไปต้องเกิดปัญหาอย่างแน่นอน เพราะว่าทัศนคติในเรื่องนี้ที่คิดว่าการเต็มใจมาทำงานนั้นไม่มีทางที่จะตกเป็นเหยื่ออย่างแน่นอน¹⁹² และในส่วนของเหยื่อด้านแรงงานอย่างอื่นก็เช่นเดียวกัน คือถ้าหากว่าไม่มีการล่อลวงใช้ไว้หน้าบ้าน ก็จะมีแนวโน้มมากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่มองว่าบุคคลนั้นตกเป็นเหยื่อ หรือแม้กระทั่งการลงกลอนญแจประตูก็ตาม คือเด็กหรือเหยื่อก็ไม่ทราบวิธีการเปิดประตูนี้อยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะบอกว่านายจ้างนั้นไม่ได้ลงกลอนประตู หรือว่าลงกลอนประตูไว้แต่ญแจแขวนอยู่ในบ้านก็ไม่น่าจะเรียกว่าเป็นการกักขังหน่วงเหนี่ยว แต่ก็ต้องคำนึงด้วยว่าเด็กหรือเหยื่อต่างชาติที่เข้าไปอยู่และไม่สามารถพูดภาษาไทยได้เลยนั้น เขาจะทราบวิธีเปิดได้อย่างไร ซึ่งในส่วนนี้ก็ต้องเป็นส่วนที่ต้องทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ทั้งนี้ จากกรณีของเหยื่อเด็กชาวลาวที่ทางมูลนิธิผู้หญิงได้สนทนาด้วยนั้น เคยถามเหยื่อเด็กชาวลาวรายนั้นว่าเพราะเหตุใดจึงไม่หนีไปญแจประตู และเหยื่อรายนั้นก็ตอบว่าเปิดไม่เป็น คือบ้านที่เขาอยู่นั้นแม้แต่ตู้เสื้อผ้าก็ยังไม่มีเลย แค่ใช้ตู้เสื้อผ้าก็ใช้ไม่เป็นแล้ว แล้วจะไปคาดหวังให้เขาเอาญแจไปเปิดประตูรั้วนั้นเขาก็ทำไม่เป็นแน่นอน เพราะฉะนั้น แม้นายจ้างจะบอกว่าไม่มีการกักขังหน่วงเหนี่ยว แต่สภาพของเหยื่อเองทำให้เขารู้สึกแล้วว่าเขาถูกกักขังตลอดเวลา คือไม่สามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้¹⁹³

นอกจากนี้ ยังเคยมีเหตุการณ์ในเรื่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่ได้ดำเนินการกวาดล้างหรือเข้าทำลายโรงงานหรือสถานประกอบการ และนำตัวแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกมา ซึ่งทางตำรวจนั้นอาจมองแต่เพียงว่าคนกลุ่มนี้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ได้คิดไปถึงว่าจะมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ด้วย ดังนั้นจึงดำเนินการส่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศไปในทันทีโดยไม่ได้แจ้งเรื่องมาทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นนั้นอยู่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือทางมูลนิธิผู้หญิงได้แจ้งเบาะแสไปให้เจ้าหน้าที่ไปช่วยเหลือเหยื่อออกมาจากบ้านแห่งหนึ่งที่เป็นของนายจ้าง และเมื่อตำรวจไปถึง ซึ่งทางตำรวจเองก็ทราบด้วยว่านายจ้างคนนี้นอกจากจะมีบ้านที่นี้แล้วยังมีโรงงานอีกแห่งหนึ่งด้วย จึงตามไปบุกตรวจค้นและเข้าทำลายโรงงานแห่งนั้น ปรากฏว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ได้บุกไปถึงโรงงานแห่งนั้น ก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการคัดแยกเหยื่อกันอย่างไรไม่ปรากฏชัด แล้วได้

¹⁹² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

¹⁹³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

ระบุว่าทุกคนที่พบในโรงงานแห่งนั้นนั้นไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ จากนั้นจึงผลักดันและส่งกลับออกไปจากประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งทางมูลนิธิผู้หญิงเองก็ไม่สามารถติดตามไปได้ทันว่าเหยื่อไปอยู่ยังที่ใดแล้ว เพราะว่าตอนที่ส่งเหยื่อกลับไปนั้น มีการดำเนินการส่งไปกันอย่างรีบด่วนมากโดยที่ไม่ได้แจ้งมายังคณะทำงานภาคเอกชนแต่อย่างใด¹⁹⁴ ซึ่งในส่วนนี้ก็ไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในกลุ่มนี้มีผลประโยชน์กับนายจ้างด้วยหรือไม่ แล้วถ้ายังเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวนั้น ถ้ามีการพบแรงงานในสถานประกอบการนั้น นายจ้างส่วนใหญ่ก็มีแนวโน้มว่าจะยอมจ่ายค่าปรับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ ที่นั้นเสียทีเดียวและก็เลือกที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวนั้นออกจากประเทศไทยไปในที่สุด หรือว่าในบางครั้งที่ทางมูลนิธิผู้หญิงทำงานในสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีออกมาจากโรงงานโดยปิ่นรวีหนีออกมา แล้วมาขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั่นเองที่ลงข้อมูลว่าแรงงานที่หลบหนีออกมานั้นเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยที่ยังไม่ทันจะได้สอบถามว่าเพราะเหตุใดจึงได้หนีออกมา ดังนั้น ถ้าหากว่ามีการสอบถาม ณ ที่นั้นและมีการติดตามกลับไปยังโรงงานที่เขาหนีออกมา ก็จะสามารถช่วยเหลือเหยื่อรายอื่นๆ ออกมาได้อีกเป็นจำนวนมาก หรืออย่างที่ว่ามูลนิธิผู้หญิงพบว่า เป็นปัญหามากอีกประการหนึ่ง คือในกรณีที่เหยื่อหนีออกมาแล้ววิ่งกระเจิดกระเจิงมา และเมื่อสอบถามเหยื่อรายนั้นว่าโรงงานอยู่ที่ใดก็จำไม่ได้เพราะว่าอยู่แต่ในโรงงานมาโดยตลอด และเมื่อได้ย้อนกลับไปพิจารณาที่บันทึกจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในบันทึกจับกุมจะลงรายละเอียดไว้แต่เพียงว่าเด็กวิ่งหนีออกมาจากโรงงานเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีกรณีของเหยื่อรายหนึ่งที่น่าซบซนมาก คือเหยื่อหนีออกมาจากโรงงานแล้วมาพบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ตำรวจกลับพาเหยื่อรายนั้นกลับไปหานายจ้างอีกครั้ง แล้วก็คุยกับนายจ้าง จากนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจนายนั้นก็พาเด็กมาส่งที่ ตม. แต่ว่าในบันทึกจับกุมนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจระบุว่าเหยื่อรายนั้นเดินมาที่หน้าสถานีตำรวจเอง แต่ไม่ได้กล่าวถึงนายจ้างปรากฏอยู่ในบันทึกฉบับนั้นแต่อย่างใด¹⁹⁵

จากเหตุการณ์ตามที่ได้ยกมากล่าวถึงข้างต้นนั้น ก็ไม่อาจที่จะสรุปชี้ชัดลงไปให้แน่นอนได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นไม่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์จริงๆ หรือว่ามีผลประโยชน์แอบแฝงร่วมกับนายจ้าง แต่สถานการณ์ที่ทางมูลนิธิผู้หญิงเองก็พบเจอมาแล้วในหลายกรณี อย่างเช่นเมื่อปีที่แล้วก็เคยเกิดเหตุการณ์ที่ว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์กระโดดหนีออกมาจากโรงพิมพ์ ได้รับบาดเจ็บถึงขั้นขาหัก และเจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวส่งโรงพยาบาลด้วย แต่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็รู้จักกับนายจ้าง เพราะว่าอยู่ใกล้กันกับสถานีตำรวจ แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินคดี

¹⁹⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

¹⁹⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

ใดๆ กับนายจ้างทั้งสิ้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นก็ยังได้พาเหยื่อในรายที่หลบหนีมาแล้วแต่ไม่ได้รับบาดเจ็บใดๆ มาส่งที่ ตม. โดยที่ไม่มีอะไรเกิดขึ้นต่อจากนั้น ทั้งที่เหยื่อหลบหนีออกมาจากโรงงานและยังได้ทำงานมาโดยไม่ได้รับค่าจ้างแรงงานแต่อย่างใด ซึ่งดูเหมือนจะเป็นไปได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้าง เหมือนว่านายจ้างก็ไปเจรจากับฝ่ายตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็อาจจะไม่เข้าใจว่าการบังคับใช้แรงงานนั้นก็เข้าข่ายว่าเป็นการค้ามนุษย์ด้วย คือเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะมองว่าเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายธรรมดา ที่มีโทษเพียงแค่เสียค่าปรับเท่านั้น แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่อย่างนั้น ทั้งนี้ทางมูลนิธิผู้หญิงเองก็ได้เห็นมาในหลายๆ กรณีที่เหยื่อหนีออกมาขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังส่งมาที่ ตม. ได้อีก โดยในความเป็นจริงแล้ว ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเจอเหยื่อและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการค้ามนุษย์ก็จะไม่ส่งเหยื่อมายัง ตม. แต่เจ้าหน้าที่ต้องส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิง จากเหตุการณ์นี้อาจจะสะท้อนว่าเจ้าหน้าที่คงไม่มีความรู้ความเข้าใจในบันทึกความเข้าใจ ส่วนในข้อสังเกตที่ว่า การส่งแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปที่ ตม. นั้นไม่น่าจะเป็นปัญหาใดๆ เนื่องจากทาง ตม. เองก็มีส่วนการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในความเป็นจริงแล้วเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการคัดกรองเหยื่อนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอ และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกส่งตัวมายังทาง ตม. นั้นก็อาจจะอยู่ที่ ตม. ไม่ถึงหนึ่งสัปดาห์ด้วย ประกอบกับการที่ในแต่ละวันนั้น ทาง ตม. เองก็ต้องรับคนต่างด้าวเข้ามาไม่ต่ำกว่าวันละประมาณหนึ่งร้อยคน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบเรื่องคดีแยกมีเพียงสองนายเท่านั้น และก็ยังมียาหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้าไปช่วยดำเนินงานนั้นในวันหนึ่งๆ ก็มีไม่เกิน 3 คนเท่านั้น ฉะนั้น ก็อาจส่งผลให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ปะปนอยู่ในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวบางส่วนอาจไม่ได้รับการคัดกรองว่าตกเป็นเหยื่อ และต้องถูกผลักดันส่งกลับประเทศอย่างคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในที่สุด¹⁹⁶

ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินการที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นมีการดำเนินการคัดกรองในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจริงๆ แต่จำนวนของคนต่างด้าวที่ถูกส่งตัวเข้ามายัง ตม. นั้นมีจำนวนมาก แล้วในขั้นตอนการคัดกรองเหยื่อนั้น เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจะเลือกบุคคลมาคัดแยกเฉพาะในรายที่เห็นว่ามีความเปราะบางที่สุด ก็คือเด็กและเด็กผู้หญิง แต่ว่าเด็กผู้ชายหรือคนที่เป็นผู้ชายนั้นจะมีปัญหามากในเรื่องของการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเองนั้นก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงเหยื่อกลุ่มนี้ได้ เพราะว่าอันดับแรกก็คือมีบุคลากรไม่เพียงพอ แล้วเจ้าหน้าที่ที่

¹⁹⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ดำเนินการสัมภาษณ์เหยื่อนั้นเป็นสตรีทั้งหมด ซึ่งการที่จะไปสัมภาษณ์หรือคัดกรองเหยื่อที่เป็นผู้ชายนั้นก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ชาย ซึ่งก็จะเกิดความไว้วางใจมากกว่า¹⁹⁷

ทั้งนี้ การดำเนินการคัดกรองเหยื่อที่ ตม. นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการคัดกรองก็จะสังเกตลักษณะจากคนที่อยู่ในห้องกัก ซึ่งบุคคลที่มีลักษณะน่าจะตกเป็นเหยื่อก็จะนำตัวเข้ามาในห้องสัมภาษณ์ โดยทางเจ้าหน้าที่จะพิจารณาก่อน โดยปกติเมื่อคนต่างด้าวเข้ามายัง ตม. แล้ว จะต้องถูกถ่ายรูปทำประวัติ จากนั้นก็จะทำบัตรประจำตัว ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ผู้คัดกรองก็จะขอบัตรของคนต่างด้าวเหล่านั้นมาพิจารณา โดยอาจจะเลือกคนที่มีอายุน้อยก่อน หรืออาจจะพิจารณาจากสีหน้า ดูว่าบุคคลใดที่มีพฤติกรรมซึ่งซึ่มก็อาจจะคัดออกมา แล้วจากนั้นจึงจะดำเนินการสัมภาษณ์¹⁹⁸

ทั้งนี้ ในส่วนของห้องสัมภาษณ์เหยื่อของทาง ตม. นั้น ก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรเข้าไปทำงาน แล้วยังมีองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย โดย IOM ก็จะเข้าไปทำงานเกี่ยวกับเรื่องของการดูแลผู้ต้องกักที่เป็นเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งผู้ที่เป็นเด็กนั้นไม่ควรที่จะเข้าไปอยู่ในห้องกัก โดยจะนำเด็กออกมาดูแล นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มองค์กรศาสนา มีองค์กรที่เป็นศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก และยังมี องค์กร UNHCR ที่ดูแลผู้ลี้ภัยที่ ตม. นั้นด้วย นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ดูแลเรื่องการค้ามนุษย์ ได้แก่ มูลนิธิผู้หญิงและศูนย์พิทักษ์สตรีที่ทำงานด้วยกัน ซึ่งในส่วนนี้ก็จะได้รับการสนับสนุนจาก UNHCR ในเรื่องของงบประมาณที่จะจัดสำนักงานให้องค์กรที่ทำงานใน ตม. นั้นนั่งอยู่ด้วยกัน เป็นของ UNHCR แล้วยังมีโต๊ะทำงานอยู่ในนั้น และยังมีห้องสัมภาษณ์สำหรับดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งยังเป็นห้องทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการคัดแยกด้วย ซึ่งก็จะได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก IOM เป็นบางส่วน แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นห้องทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ในนั้นด้วย แต่ก็นับว่ามีสภาพที่ดีกว่าที่เป็นมาแต่เดิมเป็นอย่างมาก¹⁹⁹

และหากการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มากกว่านี้ การคัดกรองก็น่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในส่วนของสำหรับศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กนั้น ทางมูลนิธิผู้หญิงก็เคยปรึกษาหารือกันว่าถ้ามีกรณีของเหยื่อเป็นจำนวนมากก็น่าจะมีหลายๆ องค์กรเข้าไปร่วมกันดำเนินงานในส่วนของ ตม. ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปทำงานใน ตม. ได้เพราะว่าเกิดจากการเจรจาต่อรองเพื่อที่จะเข้าไปทำงานใน

¹⁹⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

¹⁹⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

¹⁹⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

นั้น เช่นทางมูลนิธิผู้หญิงที่ได้เข้าไปดำเนินงานเป็นระยะเวลาสิบปีแล้ว แต่จากนั้นก็ไม่ได้มีการอนุญาตให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปอีก²⁰⁰

นอกจากนี้ การช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในปัจจุบันไม่สามารถที่จะแยกหรือเลือกปฏิบัติระหว่างเพศหญิงหรือชายได้อีกต่อไปแล้ว จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาที่ทางมูลนิธิผู้หญิงจะได้พบเป็นประจำในกรณีที่ตั้งแม้ว่าจะไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ว่าเป็นแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือมีหลายกรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุจากการทำงานแล้วนายจ้างเอาไปทิ้ง ซึ่งมีกรณีที่น่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับบาดเจ็บมาตั้งไว้ที่ ตม. เพื่อที่จะให้กลับไปเสียชีวิตที่ประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวรายนั้นๆ โดยทางมูลนิธิผู้หญิงก็ต้องพยายามช่วยเหลือให้แรงงานรายนั้นได้รับค่าทดแทนแล้วจึงดำเนินการส่งกลับประเทศไป โดยที่ก็ไม่สามารถเลือกได้อยู่แล้วว่าจะต้องเป็นเหยื่อผู้ชายหรือผู้หญิงเท่านั้นที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือ²⁰¹

นอกจากนี้ การดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ถ้าจะให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็ควรจะต้องมีการดำเนินการคัดกรองทั้งที่ ตม. และการคัดกรองโดยฝ่ายพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ทั้งนี้ มีการพูดคุยกันนานแล้วว่าหน่วยงานฝ่าย พม. นั้นน่าจะส่งคณะทำงานเข้ามาช่วยดำเนินงานเรื่องการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ ตม. ด้วย แต่ว่าก็เป็นเพียงการพูดเท่านั้น ยังไม่มีการปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่าทาง พม. เองก็มีปัญหาเรื่องของบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ ส่วนทางฝ่าย ตม. เองก็ยังมีปัญหาในเรื่องของบุคลากรเช่นเดียวกัน²⁰² แต่ถ้าทางฝ่าย พม. ที่แม้ว่าจะไม่สามารถส่งบุคลากรมาร่วมดำเนินการคัดแยกเหยื่อที่ ตม. ได้ แต่ก็สามารถช่วยเหลือได้ในโดยไปที่สถานีตำรวจที่พบว่ามีปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์หรือแรงงานต่างด้าวมากๆ เช่นที่ อ.มหาชัย จ.สมุทรสาคร จ.นนทบุรี หรือ จ.ปทุมธานี ที่มีความเข้มข้นของปัญหามาก โดยให้เจ้าหน้าที่ของทาง พม. ไปยังสถานีตำรวจ ไปทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าถ้าเจอกรณีของเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือการบังคับใช้แรงงานก็ให้ส่งเข้าศูนย์พักพิงทันที ไม่ต้องส่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวมาถึง ตม.²⁰³

ทั้งนี้ การที่เกิดปัญหาในเรื่องของการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ที่อาจมีปัญหทั้งในเรื่องของความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเรื่องของการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งที่ว่าในจังหวัดหรือในพื้นที่นั้นก็อาจมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ

²⁰⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²⁰¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

²⁰² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

²⁰³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

แก้ไขปัญหานั้น เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ก็น่าจะมีการประสานงานหรือการปรึกษาร่วมกัน แต่ปัญหาก็คือการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือในบางครั้งทางฝ่าย พมจ. เองก็มีภารกิจด้านอื่นอีกด้วย เช่น เรื่องของครอบครัวสงเคราะห์ เงินสงเคราะห์เพื่อผู้พิการ คือ ทาง พมจ. ก็มีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ไม่ได้ดำเนินงานแต่ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์แต่เพียงอย่างเดียว เพราะฉะนั้น พมจ. จึงไม่สามารถที่จะลงไปทำงานด้านการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ได้อย่างเต็มตัว แต่สิ่งที่ พมจ. สามารถดำเนินการได้ คือ การให้ความรู้เรื่องงานป้องกัน การผลิตสื่อ ซึ่งทาง พมจ. มีความถนัดในการดำเนินการในส่วนนี้ เช่น การจัดประชุมให้ความรู้หรือการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจ แต่ว่าเมื่อมีการจัดฝึกอบรมไปแล้วจะเกิดผลอย่างไรกับการดำเนินการก็ยังคงเป็นข้อสังเกตของการอบรมทุกครั้ง²⁰⁴

4.1.5 การบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ (Recovery) ตามกรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.5.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2546

ตามที่ระบุในข้อที่ 19 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชานั้นได้กำหนดให้ประเทศภาคีจัดโครงการฝึกอบรมให้แก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพ²⁰⁵ ในทางปฏิบัติแล้ว ในศูนย์พักพิงซึ่งเป็นสถานที่สำหรับดำเนินการด้านการบำบัดฟื้นฟูนั้นมีการจัดฝึกอบรมวิชาชีพ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีความแตกต่างกันออกไปตามเพศของเหยื่อในการฝึกอาชีพ ทั้งนี้ การช่วยเหลือเหยื่อนั้นจะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การคุ้มครอง การช่วยเหลือ การบำบัดฟื้นฟู และการส่งเหยื่อกลับประเทศ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้จะเกิดขึ้นในศูนย์พักพิงทั้งหมด²⁰⁶

²⁰⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²⁰⁵ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ำมนุษย์,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 30 .

²⁰⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ในส่วนของประเทศกัมพูชานั้น ชาวกัมพูชาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทยจะมีจำนวนที่ไม่มากนัก โดยทางประเทศกัมพูชาจะมีศูนย์พักพิงจำนวนมากที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้น เมื่อเหยื่อเดินทางออกจากประเทศไทยกลับไปยังประเทศกัมพูชาแล้ว ก็จะถูกส่งตัวไปตามศูนย์พักพิงอีกครั้งหนึ่งโดยแยกออกไปตามประเภทของเหยื่อ ซึ่งอาจจะแยกตามเพศหรือวัยของเหยื่อในแต่ละราย ยกตัวอย่างเช่น เหยื่อที่เป็นเด็กจะถูกส่งไปยังศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับเหยื่อที่เป็นเด็ก ส่วนผู้หญิงก็ถูกส่งไปยังศูนย์พักพิงที่จัดไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เหยื่อในประเทศไทยที่เดินทางมาจากกัมพูชานั้นส่วนมากจะเป็นเด็กหรือเยาวชน ดังนั้น ศูนย์พักพิงในประเทศกัมพูชาจึงไม่เน้นการฝึกอาชีพมากนัก แต่จะเน้นการให้การศึกษาแก่เด็กเหล่านั้น นอกจากนี้ เหยื่อบางส่วนอาจจะไม่ได้กลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวของตน ดังนั้น จึงต้องเป็นหน้าที่ของศูนย์พักพิงอีกเช่นกันที่จะรองรับเหยื่อที่ไม่ได้กลับคืนสู่ครอบครัวเหล่านั้น โดยจะต้องให้ทางศูนย์พักพิงดูแลเหยื่อประเภทนี้ต่อไป ทั้งนี้ เหยื่อจะต้องไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงก่อนกลับคืนสู่ครอบครัวของตนต่อไป²⁰⁷

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับเหยื่อชาวกัมพูชา ที่ถูกส่งตัวกลับไปจากประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่จะเป็นศูนย์พักพิงที่ดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของกัมพูชาได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศไทยที่ศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อจะเป็นของภาครัฐทั้งหมดทั้งเก้าแห่งทั่วประเทศ แต่ในกัมพูชานั้น ศูนย์พักพิงจะเป็นขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยที่ทางการกัมพูชาจะอาศัยหน่วยงานเหล่านั้นในการดำเนินการภายในประเทศกัมพูชา ส่วนภาครัฐเองแทบจะไม่มีศูนย์พักพิงของตนเองแต่อย่างใด²⁰⁸

นอกจากนี้ ในเรื่องของการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีหน่วยงานใดที่จะสามารถจัดหากิจกรรมที่ตอบสนองของความต้องการให้กับเหยื่อทุกคนได้ แต่สิ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือ การคัดแยกเหยื่อออกไปอยู่ตามศูนย์พักพิงแห่งต่างๆ โดยแยกออกไปตามเพศและวัยของเหยื่อ เช่น เหยื่อที่เป็นเด็กก็อาจจะถูกส่งไปเข้าพักในศูนย์พักพิงแห่งหนึ่ง ส่วนเหยื่อที่เป็นผู้ชายและผู้หญิงก็ถูกส่งตัวแยกกันออกไปต่างหาก ยกตัวอย่างเช่น บ้านเกร็ดตระการ ซึ่งเป็นศูนย์พักพิงในสังกัดของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

²⁰⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁰⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

เป็นศูนย์พักพิงที่มีเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้าอยู่เป็นจำนวนมาก โดยแต่เดิมนั้น บ้านเกร็ดตระการได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับดูแลผู้เสียหายที่เป็นหญิง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แต่ในเวลาต่อมา มีเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกัน ทางรัฐบาลไม่มียกงบประมาณเพียงพอที่จะตั้งศูนย์พักพิงแห่งใหม่เพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อใช้ในการดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในด้านอื่นๆ ดังนั้น จึงต้องอาศัยศูนย์พักพิงที่มีอยู่มาแต่เดิม รวมทั้งบุคลากรกลุ่มเดิม แต่มอบหมายให้รับภารกิจเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ลดลง ทางภาครัฐจึงพยายามปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย และรับภารกิจในส่วนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งมีทุกรูปแบบไม่จำเพาะแต่เพียงการค้าบริการทางเพศเท่านั้น เช่น เหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานในโรงงานหรือสถานประกอบการต่างๆ แรงงานรับใช้ในบ้าน หรือขอทาน เป็นต้น²⁰⁹

ทั้งนี้ ในขั้นตอนของการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น บ้านเกร็ดตระการเป็นสถานที่ฝึกอาชีพให้กับเหยื่อด้วย เช่น งานจักสาน ฝ้าบาดิก งานฝีมือต่างๆ ซึ่งสินค้าพวกนี้จะระบุชื่อผู้ผลิตไว้ด้วย ถ้ามีคนไปซื้อสินค้าของบ้านเกร็ดตระการ เหยื่อที่ทำสินค้าชิ้นนั้นๆ ก็จะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ โดยทางบ้านเกร็ดตระการจะบันทึกไว้ว่าสินค้าของเหยื่อรายใดที่ผลิตขึ้นมานั้นสามารถขายได้ และเมื่อเหยื่อได้รับการบำบัดฟื้นฟูจนสามารถเดินทางกลับประเทศ และพร้อมที่จะกลับคืนสู่สังคมได้ ทางบ้านเกร็ดตระการจะนำเงินในส่วนนี้ที่สะสมมาได้นับตั้งแต่อยู่ที่บ้านเกร็ดตระการมอบให้เหยื่อรายนั้นๆ ไปเพื่อเป็นค่าเดินทางกลับประเทศ ส่วนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายจะไปอยู่ศูนย์พักพิงที่จัดไว้ให้สำหรับเหยื่อที่เป็นชาย และมีการฝึกอาชีพเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนของประเทศไทยในเรื่องการฝึกอาชีพนี้จะมีหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานที่จะร่วมมือกันดำเนินการ²¹⁰ สำหรับบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²¹⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ฐาน หรือ IOM ก็ยังได้สนับสนุนในเรื่องเงินทุนในการจัดจ้างล่ามแปลภาษาที่ทำงานในศูนย์พักพิงอีกด้วย²¹¹

นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศกัมพูชานั้น ศูนย์พักพิงของกัมพูชาส่วนใหญ่จะเป็นขององค์กรพัฒนาเอกชน คือในประเทศกัมพูชานั้นเป็นประเทศที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก และองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ค่อนข้างมีศักยภาพในการทำงาน แต่ศูนย์พักพิงที่เป็นของรัฐก็มีเช่นเดียวกัน คือที่ Poipet Transit Center นั่นเอง แต่ว่าสามารถรับเหยื่อให้เข้าอยู่ได้รายละเอียดสองถึงสามวันเท่านั้น ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า Poipet Transit Center ก็เป็นศูนย์พักพิงเช่นเดียวกัน แต่เหยื่อก็ออยู่ได้ไม่เกินสองถึงสามวันเพื่อพิจารณาว่าจะส่งเหยื่อไปยังที่ใดต่อไป แล้วยังพิจารณาด้วยว่าเหยื่อต้องการที่จะทำอะไรต่อไป เช่น การฝึกอาชีพ เป็นต้น เมื่อเหยื่อเดินทางไปถึง Poipet Transit Center แล้วเหยื่อแจ้งความประสงค์ว่าต้องการที่จะไปรับการฝึกอาชีพ ก็ต้องส่งเหยื่อรายนั้นไปยังศูนย์พักพิงอีกแห่งหนึ่ง แต่หากเหยื่อแจ้งความประสงค์ว่าต้องการเดินทางกลับบ้านก็จะดำเนินการส่งกลับบ้าน โดยที่จะมีเจ้าหน้าที่ไปส่งจนถึงบ้าน ทั้งนี้ ใน Poipet Transit Center ไม่มีการดำเนินการฝึกอบรมอาชีพ แต่ถ้าเหยื่อต้องการที่จะฝึกอาชีพก็จะถูกส่งตัวไปยังศูนย์พักพิงขององค์กรพัฒนาเอกชนอีกแห่งหนึ่งต่อไป คือเรื่องของการบริการที่เป็นระยะยาวควรจะไปที่ศูนย์พักพิงขององค์กรพัฒนาเอกชน²¹²

4.1.5.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

การบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวลาวนั้น โดยภาพรวมแล้วมาตรฐานและวิธีการดำเนินการก็จะไม่แตกต่างไปจากเหยื่อที่มาจากประเทศอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อ จะไม่สามารถแสวงหากิจกรรมที่ตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของเหยื่อทุกรายได้ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการคัดแยกเหยื่อเพื่อไปเข้าศูนย์พักพิงชั่วคราวตามเพศและวัยของเหยื่อ สำหรับศูนย์พักพิงชั่วคราวของไทยที่มีชื่อเสียงดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชา คือ บ้านเกร็ดตระการ ซึ่งแต่เดิมนั้นศูนย์พักพิงดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อดูแลผู้เสียหายที่เป็นหญิงตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แต่ในระยะเวลาดังกล่าว เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

²¹¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²¹² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

คือ ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวลดลง ประกอบกับการที่รัฐบาลไม่มิงบประมาณเพียงพอที่จะจัดตั้งศูนย์พักพิงเพิ่มเติมสำหรับดูแลผู้เสียหายในด้านอื่นๆ บ้านเกร็ดตระการจึงได้รับการปรับเปลี่ยนให้รับภารกิจเพิ่มมากขึ้น คือ ใช้สำหรับรองรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากการค้าประเวณีหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ เช่น เหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน หรือขอทาน เป็นต้น²¹³

สำหรับบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณีการดำเนินการภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ก็ยังได้สนับสนุนด้านเงินทุนในการจัดจ้างล่ามแปลภาษาที่ทำงานในศูนย์พักพิง เพื่อแปลรายงานเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ทาง IOM เป็นหน่วยงานแห่งแรกที่เข้ามาร่วมดำเนินงานกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทยมาตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2543 ดังนั้น จึงเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์กรแรกที่เข้าไปร่วมดำเนินการกับหน่วยงานภาครัฐของไทย ในการสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินการต่างๆ²¹⁴

ทั้งนี้ มีตัวอย่างของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวลาวที่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยก่อนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง คือ กรณีของเด็กชาวลาวที่ถูกนายจ้างกระทำทารุณกรรม โดยใช้น้ำยาล้างห้องน้ำราดลงไปบนร่างกายของเด็กจนเป็นแผลฉกรรจ์ ซึ่งในขณะนั้นเหยื่อรายนั้นก็มีอาการที่ดีขึ้นมาก เนื่องจากได้รับการบำบัดเยียวยา และการรักษาจากแพทย์ชาวไทย ทั้งนี้ เหยื่อรายดังกล่าวต้องพักอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาสั้นๆ พร้อมกับได้รับการรักษา ก็ส่งผลให้มีอาการที่ดีขึ้นมาก ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าเหยื่อรายดังกล่าวต้องอยู่ในประเทศไทยจนกว่าอาการจะดีขึ้น และต้องได้รับการรักษาอย่างดีที่สุดจากประเทศไทย เนื่องจากแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของเหยื่อรายนั้นทุรกันดารมาก ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุให้เหยื่อจากกรณีดังกล่าวต้องอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นเวลานาน และต้องได้รับการรักษาจากแพทย์ของไทยให้มีอาการที่ดีขึ้นเสียก่อนแล้วจึงจะสามารถส่งกลับประเทศได้²¹⁵

²¹³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²¹⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²¹⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

4.1.5.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

การดำเนินการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเป็นเหยื่อชาวพม่าหรือที่มาจากประเทศพม่า ชาวลาว หรือชาวกัมพูชาก็ตาม หลังจากที่เหยื่อได้รับการส่งตัวเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงแล้ว ก็จะมีการสัมภาษณ์เหยื่อโดยเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยภาษาที่ใช้สัมภาษณ์นั้นจะเป็นภาษาพูดของเหยื่อรายนั้นๆ ซึ่งข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์จะเป็นข้อมูลที่ถูกนำไปใช้สำหรับการสืบค้นและประเมินครอบครัวของเหยื่อที่ประเทศต้นทาง โดยข้อมูลดังกล่าวนี้จะถูกส่งไปจากนักสังคมสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทย ไปสู่นักสังคมสงเคราะห์หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่สังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้น นอกจากนี้ ทางสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต้นทางของเหยื่อที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ก็จะต้องเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้ในระหว่างการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระบวนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศต้นทางอีกด้วย²¹⁶

และเป็นที่น่าอนว่า การบำบัดฟื้นฟูเหยื่อชาวพมานั้น มาตรฐานและวิธีการดำเนินการโดยภาพรวมก็ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากเหยื่อที่มาจากประเทศอื่นๆ แต่ประการใด แต่เนื่องมาจากข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อที่ไม่สามารถแสวงหากิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของเหยื่อทุกรายได้ทั่วถึง ดังนั้น จึงต้องคัดแยกเหยื่อไปเข้าสู่ศูนย์พักพิงชั่วคราวตามความเหมาะสมของเพศและวัยของเหยื่อ²¹⁷ สำหรับศูนย์พักพิงของไทยที่มีชื่อเสียงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ บ้านเกร็ดตระการ อันเป็นหน่วยงานสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐบาลพม่าก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีกรมสังคมสงเคราะห์ที่ดั่งขึ้นมาสำหรับดูแลปัญหาการค้ามนุษย์ และยังมีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดำเนินการด้านอื่นๆ อีกด้วย เช่น ศูนย์ฝึกอบรมทักษะอาชีพสำหรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนไปยังพม่า แต่ศูนย์ฝึกอาชีพดังกล่าวนี้ก็มิใช่ดั่งขึ้นมาแต่เพียงสำหรับรองรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นศูนย์สำหรับรองรับเด็กจรจัดหรือเด็กที่ถูกควบคุมความ

²¹⁶ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 32.

²¹⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ประพัตติด้วย แต่ถึงกระนั้น ก็ยังได้แบ่งพื้นที่ให้เด็กที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เข้าไปฝึกอาชีพด้วยเช่นกัน²¹⁸ นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศพม่า นั้น ศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะเป็นของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาในเรื่องของการเมืองการปกครองแล้ว ประเทศพม่าและประเทศลาวนั้น จะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรดำเนินการมากเท่าไรนัก และการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในประเทศพม่าและลาวจะยากกว่าการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศกัมพูชา²¹⁹

4.1.5.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับในส่วนของกรดำเนินการด้านการฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ในเรื่องของการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ในหลายกรณี องค์กรพัฒนาเอกชนอาจเห็นว่าคนคนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเดียวกันนั้นเองก็พยายามที่จะระบุว่าคนคนนั้นไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากทางองค์กรพัฒนาเอกชนทราบว่าเหยื่อรายนี้ต้องการเดินทางกลับบ้าน เนื่องจากว่าต้องกลับไปรับผิดชอบครอบครัวและต้องกลับไปทำงาน แต่ถ้าเมื่อใดที่เหยื่อรายนั้นแจ้งว่าตนเองตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้วเหยื่อรายนั้นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการของรัฐ และอาจจะต้องอยู่ในประเทศไทยหรืออยู่ในศูนย์พักพิงเพื่อเข้ารับกรบำบัดฟื้นฟูเป็นระยะเวลาาน เพื่อที่จะรอขั้นตอนกรพิสูจน์สัญชาติของตนเองและรอขั้นตอนกรช่วยเหลือคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งไม่ทราบว่าเมื่อไรจะเสร็จสิ้น ดังนั้น เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนตัดสินใจได้ว่าเหยื่อรายนั้นสามารถกลับบ้านไปได้อย่างปลอดภัย หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เลือกที่จะระบุว่าเหยื่อรายนี้ไม่ใช่เหยื่อ เพื่อที่จะส่งกลับบ้านไปอย่างปลอดภัย ให้กลับไปทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัว ทั้งนี้ ถ้าหากเหยื่อรายนั้นยังคงอยู่ในศูนย์พักพิงในประเทศไทย ครอบครัวของเขาที่รอคอยที่ประเทศต้นทางจะต้องประสบกับความยากลำบากมากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ การที่เหยื่อต้องเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิง ย่อมส่งผลให้เหยื่อรายนั้นไม่มีรายได้จากการทำงาน และการติดต่อสื่อสารกับครอบครัวก็มีปัญหา ไม่ต่างอะไรจากการนำเหยื่อรายนั้นเข้าจำคุกแต่อย่างใด ดังนั้น ถ้าหากว่าการดูแลคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นมีปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามาประกอบดังกล่าวนั้นเป็นจำนวนมาก ในบางครั้งก็จะต้องมองถึงชีวิตของคน

²¹⁸ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²¹⁹ สัมภาษณ์ มนทิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหกรค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงกรพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

จะต้องดำเนินต่อไป ทั้งนี้ ชีวิตในศูนย์พักพิงในความเป็นจริงนั้น ไม่ได้มีกิจกรรมที่ต้องทำมากมายนัก หรืออาจต้องอยู่อย่างว่างงาน และคนถูกลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะเหยื่อที่เป็นผู้ชายซึ่งมีพละกำลัง มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวที่อยู่ประเทศต้นทาง มีความต้องการทำงานเพื่อที่จะนำรายได้มาจุนเจือครอบครัว ดังนั้น ในการที่ให้เหยื่อต้องมานั่งๆ นอนๆ อยู่อย่างคนว่างงานนั้นถือว่าไม่ใช่ความสุขสบาย ทั้งนี้ บุคคลภายนอกอาจจะคิดว่าเหยื่อที่ได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงนั้นมีความสุขสบาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว เหยื่อทุกรายมีห่วงกังวลทั้งสิ้น เหยื่อทุกรายมีงาน มีบทบาทและยังมีคุณค่าในตนเองอีกด้วย²²⁰

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ในบางกรณีนั้น องค์การพัฒนาเอกชนแม้จะทราบว่าคนคนนี้ตกเป็นเหยื่อแต่ไม่เลือกที่จะส่งเหยื่อรายนั้นเข้าสู่กระบวนการของรัฐ เนื่องจากทางองค์การพัฒนาเอกชนทราบว่าเหยื่อรายนี้ต้องการเดินทางกลับบ้าน ไปรับผิดชอบครอบครัวของตนที่ประเทศต้นทาง แต่ในขณะเดียวกัน หากทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นผู้พบเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทาง พม. ก็จำเป็นต้องส่งเหยื่อรายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการของรัฐตามปกติ แม้ว่าทาง พม. เองก็จะทราบว่าเหยื่อรายนั้นต้องการเดินทางกลับประเทศต้นทางมากกว่า เนื่องจากว่าทาง พม. จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของทาง พม. ทั้งนี้ สิ่งทีหน่วยงานภาครัฐระมัดระวังตัวมากที่สุด คือ การที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการนำเหยื่อเข้าอยู่ยังศูนย์พักพิงตามขั้นตอน²²¹

ทั้งนี้ แม้ว่าการที่เหยื่อต้องเข้าศูนย์พักพิงนั้นเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นการบังคับ ซึ่งเป็นการบังคับโดยกฎหมาย²²² แต่ในทางกลับกัน เหยื่อการค้ามนุษย์ที่มีอายุมากกว่า 18 ปีก็จะได้มีโอกาสในการลงนามในเอกสารที่จะไม่ขอรับความช่วยเหลือ แต่ถ้าเป็นเหยื่อที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีแล้ว และเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก ก็จะต้องนำเหยื่อที่เป็นเด็กรายนั้นๆ เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงตามขั้นตอนที่กำหนด²²³

ทั้งนี้ โดยหลักการของการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจแล้ว เมื่อพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็ต้องส่งเข้าศูนย์พักพิงทุกราย แต่ว่าฝ่ายขององค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นมีความคิดเห็นว่าเหยื่อแต่ละรายนั้นมีสิทธิ และเราก็จะต้องเคารพสิทธิของเหยื่อด้วย ดังนั้น เหยื่อในรายที่เลือกที่จะไม่เข้าศูนย์พักพิงนั้นก็น่าจะทำได้ เพียงแต่จะต้องไม่ปล่อยให้เหยื่อรายนั้นดำเนินชีวิตไปตามยถากรรม เพียงแต่จะต้องดำเนินการส่งเรื่อง

²²⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

²²¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

²²² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

²²³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ของเหยื่อไปถึงองค์กรในประเทศต้นทาง ซึ่งในส่วนนี้หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีบริการที่จะรองรับสำหรับเหยื่อรายที่ปฏิเสธความคุ้มครองจากระบบการของรัฐ คือ ถ้าต้องการรับบริการจากทางภาครัฐ เหยื่อก็จะต้องเข้าสู่ศูนย์พักพิงเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ควรจะมีหลายช่องทางซึ่งสร้างทางเลือกในชีวิตให้กับเหยื่อ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีทางเลือกที่หลากหลายให้กับเหยื่อแต่อย่างใด²²⁴

แต่ถึงกระนั้น เมื่อเหยื่อเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองของภาครัฐแล้ว เหยื่อก็จะได้รับสิทธิพิเศษในฐานะที่เป็นเหยื่อ เวลาที่ส่งกลับคืนสู่ประเทศก็จะมีเจ้าหน้าที่ไปส่ง และการเข้าสู่ศูนย์พักพิงของรัฐก็จะมีหลักประกันว่าเหยื่อรายนั้นได้รับโอกาสในการฝึกอาชีพ ได้รับบริการต่างๆ ที่จัดไว้ให้ในศูนย์พักพิง ส่วนเหยื่อในรายที่มีสิทธิเรียกร้องทางกฎหมายนั้น ก็มีสิทธิที่จะได้เรียกร้อง ได้แจ้งความ ได้เรียกร้องค่าแรงหรือเงินชดเชยที่เหยื่อควรจะได้รับ แล้วอาจได้เข้าถึงเงินทุนจากกองทุนการคุ้มครองด้วย แต่ว่าสิ่งเหล่านี้มันไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเหยื่อจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่คือเงินที่ได้ อาจจะเป็นจำนวนน้อยมาก หรือว่าอาจแจ้งความได้แต่อาจจะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ก็เป็นไปได้ แต่เหยื่อกลับต้องอยู่ที่ศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาอย่างน้อยสามเดือน ซึ่งนับว่าเป็นเวลาที่ยาวนาน และที่ว่าเป็นเวลาสามเดือนนั้นก็อาจจะไม่ใช่สามเดือนเสมอไป ถ้าหากว่ามีภาระแจ้งความดำเนินคดีก็จะใช้ระยะเวลาที่นานกว่าสามเดือนอย่างแน่นอน²²⁵

การที่จะให้เหยื่อที่ไม่มีความเต็มใจที่จะเข้าไปอยู่ศูนย์พักพิง ได้มีโอกาสในทางเลือกอื่น ๆ รวมทั้งการเลือกที่จะไม่เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงด้วยนั้น จะส่งผลให้กระบวนการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองนั้นไม่เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การดำเนินการทุกอย่างย่อมมีผลดีผลเสียทั้งหมด ส่วนหนึ่ง การที่มองว่าเหยื่อรายใดที่ไม่เต็มใจเข้าสู่ศูนย์พักพิงแล้วอนุญาตให้กลับบ้านไปในทันทีนั้น จะกลายเป็นว่าไม่มีผู้ต้องหารายใดที่จะถูกดำเนินคดี เนื่องจากว่าการที่ให้เหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงก็จะได้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องของคดีความไปพร้อมกันด้วย และยังเป็นการฟื้นฟูดูแลเหยื่อไปในเวลาเดียวกัน คือมีผลพลอยได้ของกันและกัน ดังนั้น ถ้าหากว่าถามความสมัครใจของเหยื่อแล้ว แน่แน่นอนว่าไม่มีใครที่อยากจะเข้าไปอยู่ศูนย์พักพิง แต่อยากเดินทางกลับบ้านกันทั้งหมด แต่ก็ส่งผลให้ไม่มีการแจ้งความดำเนินคดี และส่งผลให้วงจรคุ้มครองยังคงอยู่ต่อไป ซึ่งก็จะเป็นผลเสียต่อตัวของเหยื่อเอง²²⁶

ทั้งนี้ การที่ต้องเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงนั้น โดยหลักการแล้วนั้นไม่สามารถเดินทางออกไปไหนได้ แต่ก็อาจจะได้รับอนุญาตเป็นกรณีไป เช่น การออกไปซื้อข้าวของเครื่องใช้บ้าง คือ สามารถออกไปข้างนอกศูนย์พักพิงได้แต่ต้องไปกับเจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิง แต่ว่าโดยหลักการแล้วก็

²²⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²²⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

²²⁶ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

เปรียบเสมือนอยู่ในคุก ต้องถูกควบคุมตลอดเวลา แต่ว่าถ้าเหยื่อรายใดคิดที่จะหนีออกไปแล้ว ทำยศุคก็ได้มีการเปิดช่องไว้ให้เลือก แต่ถึงกระนั้น เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในศูนย์พักพิงนั้นย่อมมีจิตใจดี มีความต้องการที่จะฟื้นฟูดูแลผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และมองว่าเหยื่อที่มาใช้บริการนั้น เป็นผู้ที่เดือดร้อน ดังนั้น ความเข้มงวดของศูนย์พักพิงถึงขนาดที่ว่าถ้าหากมีเหยื่อรายใดที่หนีออกไปแล้วกลับมาก็คงจะต้องถูกลงโทษนั้น จะไม่ได้เป็นเช่นนั้นแต่อย่างใด²²⁷ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีกรณีที่เกิดเหยื่อจากการค้ามนุษย์หนีออกมาจากศูนย์พักพิงหลายกรณีมาก ซึ่งทางองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็รู้สึกเสียใจว่าบางกรณีเป็นเหยื่อที่ไม่มีทางเลือกอื่นๆ ก่อนหน้านี้ เพราะว่าถ้าจะให้เหยื่อได้รับความช่วยเหลือ หรือถ้าต้องการสิทธิต่างๆ ในประเทศไทยนั้น ก็จะต้องส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงของรัฐ ไม่เช่นนั้นแล้วก็ไม่สามารถไปอยู่ที่อื่นได้ และถ้าหากว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ต้องการแจ้งความก็ต้องเข้าสู่ศูนย์พักพิงเท่านั้น²²⁸

การที่เหยื่อหนีออกมาจากศูนย์พักพิงนั้น ก็เท่ากับว่าเหยื่อรายนั้นต้องสูญเสียสถานะของเหยื่อไป คือถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไปพบอีกครั้งก็จะถือว่าเหยื่อรายนั้นเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะถูกจับตัวส่ง ตม. เพียงแต่ถ้าในระยะเวลาใกล้ๆ ถ้ามีการจับกุมแล้ว ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนทราบเรื่องก่อนว่าเหยื่อถูกจับกุม ก็จะสามารถระบุได้ว่าคนคนนี้เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่หนีออกไปจากศูนย์พักพิงก็สามารถดำเนินการได้ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปประสานงาน แต่ก็ยังมีกรณีที่เหยื่อหนีหายไปและไม่สามารถติดต่อได้อีกเลย เหยื่อรายนั้นก็จะต้องตกอยู่ในสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหมือนเดิม ซึ่งทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ไม่ทราบชะตากรรมของเหยื่อรายนั้นๆ หลังจากที่หนีออกไป แต่สิ่งที่สามารถดำเนินการได้หลังจากนั้น คือ ทางศูนย์พักพิงก็ต้องไปแจ้งความว่าเหยื่อรายนั้นพ้นอุปการะของศูนย์พักพิงไปแล้ว ทั้งนี้ การที่เหยื่อหนีออกไปจากศูนย์พักพิง และถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม ถูกส่งตัวไปยัง ตม. และทาง ตม. เองก็มีหน่วยที่ดำเนินการคัดกรอง แล้วหากว่าคัดกรองออกมาแล้วปรากฏว่าถูกระบุว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีก ก็จะต้องมาเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ในขั้นตอนการเข้าสู่การคุ้มครองฟื้นฟูของหน่วยงานรัฐอีกครั้ง ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับเหยื่อรายนั้นแล้วว่าถ้าต้องไปยัง ตม. อีก เหยื่อจะไม่พูดเหมือนเดิมแล้ว คือ เหยื่อเกิดการเรียนรู้ว่าถ้าพูดออกไปแบบนั้นไปอีกก็จะต้องถูกส่งกลับมายังศูนย์พักพิงเหมือนเดิมอย่างแน่นอน โดยเหยื่ออาจจะต้องโกหกเพื่อไม่ให้ตนเองต้องกลับมาเข้าสู่ศูนย์พักพิงอีกครั้ง หรืออาจจะพยายามทำให้ตนเองถูกผลักดันกลับออกไปจากประเทศไทย²²⁹

²²⁷ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

²²⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²²⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

แต่ถึงกระนั้น ถ้าเหยื่อหนีออกไปจากศูนย์พักพิงแล้วสามารถตามตัวกลับมาได้ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูต่อไปจนกว่าจะเสร็จสิ้น ทั้งนี้ ในศูนย์พักพิง ถ้าหากเป็นเหยื่อที่เป็นแรงงานชาวไทยนั้นขั้นตอนจะง่ายมากกว่า เนื่องจากว่าเหยื่อด้านแรงงานชาวไทยนั้นสามารถลงนามในใบลาออกจากความคุ้มครองได้ทันที ดังนั้น จึงหมายความว่าเหยื่อด้านแรงงานชาวไทยรายนั้นๆ ไม่สามารถกลับมาเข้ายังศูนย์พักพิงได้อีก คือ ได้ดำเนินการขอลาออกเป็นหนังสือขอสถานะสิทธิรับการคุ้มครองตามกฎหมาย ก็จะต้องออกไปดำเนินชีวิตเองต่อไป แต่ว่าในกรณีของเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานข้ามชาตินั้น ไม่สามารถที่จะทำแบบเดียวกันกับเหยื่อชาวไทยนั้นได้ เพราะว่าเหยื่อที่เป็นแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่แล้วจะเดินทางเข้ามายังประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น หากเหยื่อที่เป็นแรงงานต่างด้าวลงนามในหนังสือขอสถานะสิทธิรับการคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อออกไปจากศูนย์พักพิงแล้วก็อาจจะต้องถูกจับกุมส่งไปยัง ตม. ต่อไป²³⁰

ในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายใดที่ต้องการเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิง แต่สิ่งที่เหยื่อต้องการคือการได้กลับบ้าน และอยากได้เงินกลับไปที่บ้านด้วย ทั้งนี้ ถ้าเหยื่อกลับบ้านไปแล้วนั้น น่าจะมีเวลาให้เหยื่อคิดว่าเหยื่อควรที่จะเรียกร้องสิทธิที่ตนควรได้รับในเมืองไทย และเมื่อถึงเวลานั้น ควรที่จะมีความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทางในการที่จะให้เหยื่อสามารถเรียกร้องสิทธิได้หลังจากที่กลับประเทศไปแล้ว ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้อยู่ห่างไกลกัน ถ้าจะดำเนินการก็สามารถทำได้ และจะมีผลดี คือ จะเสี่ยงประมาณน้อยกว่าการที่ให้เหยื่อมาอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาอันยาวกว่าสี่ถึงห้าเดือน และฝ่ายไทยยังต้องนำงบประมาณมาใช้ในการดูแลเหยื่อในระหว่างการดำเนินการด้วย ดังนั้น หากให้เหยื่อเดินทางกลับประเทศไปก่อน แล้วให้เวลาเหยื่อในการคิดนั้นน่าจะมีโอกาสได้มากกว่า คือ ถ้าคิดโดยใช้เหยื่อเป็นศูนย์กลางนั้น สิทธิของเหยื่อก็น่าจะเป็นไปตามช่องทางดังเช่นที่กล่าวไปนั้น แต่ว่าการดำเนินการในขณะนี้ยังไม่ได้อยู่ในรูปแบบนั้น การดำเนินการในปัจจุบันคือเมื่อพบเหยื่อแล้วต้องบังคับให้เข้ายังศูนย์พักพิง และในทันทีที่เข้าศูนย์พักพิงไปแล้วนั้น เหยื่อไม่มีสิทธิกำหนดชีวิตของตนเองแล้ว ดังนั้น องค์การพัฒนาเอกชนหลายแห่ง หรือหน่วยงานที่ทำงานเรื่องสิทธิแรงงานก็ไม่เห็นด้วยที่มีการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในลักษณะนี้ เนื่องจากคล้ายกับว่าเป็นการละเมิดสิทธิของเหยื่อซ้ำ²³¹

นอกจากนี้ ในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้น ไม่ได้มีการจำกัดว่าจะต้องเป็นศูนย์พักพิงของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นศูนย์พักพิงที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่รับรองว่าองค์การพัฒนามีสิทธิที่

²³⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

²³¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

จะเปิดศูนย์พักพิงในการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้ แต่ก็ยังไม่มีองค์กรพัฒนาใดที่เปิดศูนย์พักพิง เพราะว่ามีปัญหาในเรื่องของการให้ความคุ้มครองเหยื่อที่เป็นต่างชาติ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความเปราะบางมาก ดังนั้นทางมูลนิธิผู้หญิงจึงต้องไปเปิดศูนย์พักพิงในพื้นที่ชายแดนด้วย²³²

4.1.6 การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง (Return/ Repatriation)

4.1.6.1 บันทึกร่วมใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

ประเทศไทยและประเทศกัมพูชานั้น มีความคิดเห็นร่วมกันในแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับสู่ประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นการดำเนินการตามเนื้อหาที่ได้ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจ โดยที่แนวทางการดำเนินการ (guideline) นี้จะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการคัดกรองและการระบุว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ความร่วมมือในด้านกระบวนการส่งเหยื่อกลับ การรับเหยื่อเข้าสู่ศูนย์ส่งผ่าน (transit center) การส่งเหยื่อเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงตามความเหมาะสม การพัฒนาแผนการฟื้นฟูและแผนการกลับคืนสู่สังคมที่เหมาะสมสำหรับเหยื่อแต่ละราย รวมทั้งกระบวนการกลับคืนสู่สังคม²³³

ทั้งนี้ ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชานั้น ได้มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในเรื่องของการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมโดยเฉพาะ โดยได้มีการลงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและแนวทางปฏิบัติ โดยการดำเนินการระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชานั้นได้พัฒนาไปถึงขั้นแนวทางการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีเกี่ยวกับการดำเนินการส่งเหยื่อชาวกัมพูชากลับคืนสู่ประเทศ ทั้งนี้เหยื่อชาวกัมพูชาเมื่อส่งกลับไปแล้วจะต้องไปอยู่ที่ศูนย์ส่งผ่าน (Poipet Transit Center) ที่เมืองปอยเปต ประเทศกัมพูชาก่อน²³⁴

²³² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²³³ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 7.

²³⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

โดยชาวกัมพูชาที่ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น จะได้รับการส่งตัวเข้าไปยังศูนย์พักพิงของไทยก่อน และจะมีการดำเนินการสัมภาษณ์ในเบื้องต้นโดยล่ามแปลภาษา ซึ่งข้อมูลที่จะได้รับการสัมภาษณ์นี้จะถูกส่งไปยังศูนย์ส่งผ่านที่เมืองปอยเปต (Poipet Transit Centre) ประเทศกัมพูชา ซึ่งจะเป็นที่แรกที่กระบวนการการสืบหาและประเมินครอบครัวของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อได้เริ่มต้นขึ้น โดยในกรณีของเหยื่อชาวกัมพูชาสามารถส่งเหยื่อไปยังศูนย์ส่งผ่านได้ทันทีโดยไม่ต้องรอผลการประเมินครอบครัวว่าจะออกมาเป็นเช่นใด ทั้งนี้ ทางประเทศกัมพูชาอาจจะดำเนินการประเมินครอบครัวของเหยื่อมาแล้วในระดับหนึ่ง และสามารถดำเนินการส่งเหยื่อกลับประเทศได้ทันที หลังจากนั้นก็จะกระจายส่งเหยื่อไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านพักชั่วคราว หรือศูนย์ฝึกอาชีพ และทางประเทศกัมพูชาจะดำเนินการเรื่องตามหาครอบครัวของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ต่อไป²³⁵

ทั้งนี้ เหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชาที่ได้รับการส่งกลับประเทศ และเดินทางไปยังศูนย์ส่งผ่านที่ปอยเปตเป็นแห่งแรกนั้น เหยื่อที่มาถึงศูนย์ส่งผ่านแห่งนี้จะต้องผ่านขั้นตอนการสัมภาษณ์ครั้งที่สอง โดยเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับจะต้องพักที่ศูนย์ส่งผ่านแห่งนี้หนึ่งคืน ก่อนที่จะได้รับการส่งกลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัว หรือถูกส่งไปยังศูนย์แรกรับขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเข้าไปสู่การดูแลทั้งในแบบระยะสั้นและระยะยาว โดยศูนย์แรกรับนี้จะให้สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานแก่เหยื่อรวมทั้งการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพ การให้คำปรึกษา รวมทั้งการเรียนการสอน และในกรณีที่การประเมินและการสืบหาครอบครัวของเหยื่อไม่ประสบความสำเร็จก่อนส่งกลับ ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน โดยความร่วมมือกับศูนย์ส่งผ่านที่เมืองปอยเปตและกรมกิจการสังคม ทหารผ่านศึกและการฟื้นฟูเยาวชนของกัมพูชาจะเข้ามาช่วยเหลือให้การดำเนินการนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สำหรับผู้ที่ได้รับการส่งกลับแต่ยังไม่ได้กลับคืนไปสู่ครอบครัวในทันทีนั้น ทางศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะให้การดูแลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งยังให้การศึกษาระบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการด้วย และยังมีโครงการดูแลเหยื่อที่อายุต่ำกว่า 18 ปีที่ยังไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวของตนได้โดยการดำเนินการในหลายๆ ประการด้วยกัน²³⁶

และเนื่องจากการสัมภาษณ์ครั้งที่สองกับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับประเทศ รวมทั้งกระบวนการการสืบค้นครอบครัวนั้นจะเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้น จะต้องใช้เวลาประมาณ 2

²³⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²³⁶ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 8.

- 3 สัปดาห์ในการเริ่มดำเนินการสืบค้นครอบครัว และจะต้องใช้เวลาอีกประมาณ 2 - 3 สัปดาห์ เช่นกันที่การดำเนินการสืบค้นครอบครัวของเหยื่อนี้จะประสบความสำเร็จ โดยกระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึกและการฟื้นฟูเยาวชน จะเป็นผู้ดำเนินการติดตามสืบค้นครอบครัวของเหยื่อ²³⁷

ทั้งนี้ อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการสืบค้นครอบครัว คือ ข้อมูลของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับที่ได้ให้นั้นไม่ครบถ้วนเพียงพอสำหรับการสืบค้น รวมทั้งหมู่บ้านหลายๆ แห่งที่อยู่ห่างไกลและเข้าถึงยาก รวมทั้งการขาดแคลนนักสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษสำหรับการให้คำปรึกษาในศูนย์พักพิงชั่วคราวในหลายๆ แห่ง ทั้งหมดนี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสืบค้นครอบครัวที่รวดเร็วทั้งสิ้น²³⁸ และการดำเนินการติดตามผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อหลังจากที่กลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวแล้วนั้นอาจเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก เนื่องจากครอบครัวของผู้ที่ถูกส่งกลับจำนวนมาก อาจโยกย้ายจากถิ่นที่อยู่เดิมโดยไม่ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด และเป็นที่น่าอนนว่าการสืบค้น และเข้าถึงครอบครัวของเหยื่อในฤดูฝนหรือฤดูน้ำหลากนั้นก็ เป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยากเช่นเดียวกัน²³⁹

นอกจากนี้ ทางด้านกระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึกและการฟื้นฟูเยาวชนแห่งกัมพูชา ในความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศจำนวนมาก ได้จัดตั้งระบบดำเนินการสำหรับการกลับคืนสู่ประเทศของชาวกัมพูชาที่ตกเป็นเหยื่อมาจากประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยปี พ.ศ. 2549 ระบบดังกล่าวได้นำมาใช้ในการรับเหยื่อชาวกัมพูชากลับคืนสู่ประเทศ โดยรับจากประเทศไทยทั้งสิ้น 252 คน ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ได้จัดตั้งศูนย์พักพิงขึ้นสำหรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศ และยังได้ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อ ได้แก่ การดูแลทางด้านสุขภาพ การศึกษา การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งยังก้าวไปไกลถึงขั้นดำเนินการจัดหาสิ่งต่างๆ ที่เหยื่อต้องการตามประเภทของบุคคลที่ได้รับการส่งกลับ ไม่ว่าจะเป็นเด็ก หรือแม้กระทั่งเด็กชาย แต่อุปสรรคหรือข้อเสียของระบบนี้คือการขาดมาตรฐานในการปฏิบัติในรูปแบบเดียวกัน โดยการจัดหาความช่วยเหลือที่ทางองค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้แก่บุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อนี้ จะขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละแห่ง และยังขึ้นอยู่กับเรื่องของประสบการณ์ ทรัพยากรบุคคล รวมทั้งเรื่องกำลังทุนทรัพย์ขององค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละแห่งอีกด้วย²⁴⁰

²³⁷ Ibid. p. 7.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid. p. 8.

²⁴⁰ Ibid. p.10.

นอกจากนี้ การที่ทางประเทศกัมพูชาจะดำเนินการรับตัวเหยื่อกลับไปนั้น จะต้องมีการพิสูจน์ทราบอย่างแน่ชัดแล้วว่าเหยื่อรายนั้นเป็นชาวกัมพูชาจริง จากนั้น จึงจะพาเหยื่อส่งไปยังศูนย์พักพิงทางฝั่งประเทศกัมพูชาต่อไปตามขั้นตอนที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่ทั้งนี้ ถ้าหากดำเนินการประเมินครอบครัวของเหยื่อเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่สามารถส่งเหยื่อกลับคืนสู่ครอบครัวไปได้ นั่นก็จะต้องให้เหยื่อเข้าไปอยู่ยังศูนย์พักพิงก่อน²⁴¹

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ประเทศต้นทางมีหน้าที่ในการตามหาและประเมินครอบครัวของเหยื่อจากการคำมณูษย์ รวมทั้งยังต้องประเมินในเรื่องความปลอดภัยในการที่เหยื่อจะต้องกลับคืนไปสู่ครอบครัวของตนด้วย เนื่องจากในบางครั้งก็มีกรณีที่บิดามารดาชายบุตรหลานของตนหรือมีส่วนร่วมในขบวนการคำมณูษย์เสียเอง ทั้งนี้ หากประเมินการส่งกลับแล้วและปรากฏผลว่ายังไม่ปลอดภัยที่จะส่งกลับนั้น ทางประเทศต้นทางจะแจ้งมาให้ประเทศไทยชะลอการส่งกลับไว้ก่อน จนกว่าผลการประเมินครอบครัวจะออกมาเป็นบวก (positive) จึงจะสามารถส่งเหยื่อไปจากประเทศไทยกลับคืนสู่ประเทศต้นทางได้ หรือในกรณีที่มีปัญหาที่อาจจะไม่ส่งกลับคืนสู่ครอบครัวเพื่อความปลอดภัยของเหยื่อ แต่อาจจะส่งเหยื่อไปยังสถานที่อื่นที่มีความปลอดภัยมากกว่า แต่ในทางปฏิบัติกรณีประเทศกัมพูชานั้น ฝ่ายประเทศไทยไม่จำเป็นต้องรอผลการประเมินครอบครัวให้ออกมาเป็นบวก แต่ทางฝั่งไทยสามารถดำเนินการส่งเหยื่อกลับกัมพูชาได้ทันที แต่ก็จะนำเหยื่อไปพักในที่ที่ปลอดภัยจนกว่าผลการประเมินครอบครัวจะออกมาเป็นบวกในที่สุด²⁴²

นอกจากในส่วนของเหยื่อจากการคำมณูษย์ชาวกัมพูชาแล้ว ในส่วนของบุคคลที่เป็นกลุ่มเสี่ยงก็เช่นเดียวกันที่สามารถส่งกลับคืนสู่กัมพูชาได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการประเมินครอบครัวออกมาเป็นบวก ซึ่งในส่วนที่เป็นเหยื่อนั้นจะมีการส่งกลับคืนสู่กัมพูชาโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนมารับแล้วจึงส่งกลับถึงบ้าน หรืออาจจะเข้ายังศูนย์พักพิงก่อน แล้วจากนั้นจึงส่งกลับคืนสู่บ้านต่อไป ซึ่งในส่วนของเหยื่อนั้นต้องมีการรอผลการประเมินครอบครัวให้ออกมาเป็น positive แต่ถ้าหากเป็นในส่วนของกลุ่มเสี่ยงนั้นก็ไม่ถึงขั้นของการประเมินครอบครัว คือไม่ถึงขั้นไปสืบค้นและประเมินครอบครัวของกลุ่มเสี่ยงทุกราย แต่ว่าจะดำเนินการส่งไปยังศูนย์พักพิงกัมพูชาก่อน แล้วจะมีหน่วยงานมารับตัวไป แต่ว่าในทางปฏิบัตินั้น กระบวนการในกัมพูชาใน

²⁴¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁴² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

บางครั้งเมื่อไปส่งกลับไปแล้วก็จะแยกย้ายกลับคืนสู่บ้านหมด หรืออาจแยกย้ายไปยังที่อื่นๆ ก่อน โดยที่ไม่ได้เข้าสู่ศูนย์พักพิงแต่อย่างใด²⁴³

ทั้งนี้ จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ที่สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก (สปป.) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการนั้น ทาง สปป. ได้เคยให้ข้อมูลในส่วนของเหยื่อชาวกัมพูชา ว่า หากเสร็จสิ้นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อในศูนย์พักพิงทางฝั่งไทยแล้ว รวมทั้งกระบวนการทางคดีเสร็จสิ้นแล้วด้วยนั้น ก็สามารถส่งกลับไป Poipet Transit Center ได้ทันที แล้วหลังจากนั้นก็ต้องไปเข้ายังศูนย์พักพิงก่อน เพื่อรอผลครอบครัวว่าจะออกมาเป็น positive หรือไม่ ถ้าผลครอบครัวออกมาเป็น positive แล้วจึงค่อยส่งกลับไปที่บ้านต่อไป แต่จากสิ่งที่ทางมูลนิธิกระจกเงา ได้เคยดำเนินการมานั้น คือ การที่จะส่งเหยื่อกลับบ้านไปนั้นจะรอหนังสือตอบกลับมา จากการที่ทางศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงานั้นได้เคยไปดูงานที่ Poipet Transit Center เป็นศูนย์ส่งกลับ ได้เห็นว่ามีหนังสือมาจากประเทศไทย ประกอบไปด้วยสามภาษา ชำนาญเป็นภาษาไทย ชำนาญเป็นภาษาอังกฤษ แล้วก็มีภาษากัมพูชา จากนั้นจึงไปหาครอบครัวของเหยื่อที่บ้าน ซึ่งทางมูลนิธิเองก็ได้ไปเห็นถึงกระบวนการนี้จริงๆ คือ ไปหาบ้านของเหยื่อและประเมินครอบครัว ทั้งนี้ กระบวนการประเมินครอบครัวนั้นในความเป็นจริงแล้วก็ได้ไม่ได้ยุ่งยากอะไรนัก คือ การไปพูดคุยกับครอบครัวของเหยื่อ และไปดูบ้านของเหยื่อ จากนั้นจึงเดินทางกลับทันที คือ ไม่ได้ประเมินอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนอะไรมากมายนัก แค่อ้างสนทนากันตามปกติเท่านั้น²⁴⁴

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการประเมินครอบครัวแล้ว และมีผลออกมาเป็นบวกหรือ positive สามารถส่งเหยื่อกลับได้และได้ดำเนินการส่งกลับไปเรียบร้อยแล้ว หากแต่ในภายหลังปรากฏว่าครอบครัวของเหยื่อรายนั้นๆ เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ตัวเหยื่อขึ้นมาอีกครั้งซึ่งมีความเป็นไปได้ ทั้งนี้ การที่ครอบครัวของเหยื่อมีสภาพความปลอดภัยที่เปลี่ยนแปลงไปจากผลการประเมินแต่เดิมนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ นักสังคมสงเคราะห์ต้องมีเครือข่ายในชุมชนที่มีความเข้มแข็งในการที่จะแจ้งเรื่องให้นักสังคมสงเคราะห์ทราบ หรือนักสังคมสงเคราะห์อาจไปเยี่ยมเยียนครอบครัวและเหยื่อให้บ่อยครั้งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยเอง ได้มีการติดต่อประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ ดังนั้น เมื่อประเทศต้นทางแจ้งมายังประเทศไทยว่าผลการประเมินครอบครัวของเหยื่อนั้นมีความปลอดภัยแน่นอนและสามารถส่งกลับได้ จึงจะดำเนินการส่งกลับ ซึ่งทางประเทศต้นทางเองก็ต้องดำเนินการประเมินครอบครัวมาแล้วในระดับหนึ่งว่าน่าจะส่งกลับได้ นอกจากนี้ ประเทศต้นทางก็ยังคงดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปด้วย เช่น ดำเนินการเรื่องมาตรการป้องกัน ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย

²⁴³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

²⁴⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น²⁴⁵ นอกจากนี้ การดำเนินการส่งกลับนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากทั้งประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับและประเทศผู้รับเหยื่อกลับคืน หรืออีกนัยยะหนึ่งคือประเทศปลายทางกับประเทศต้นทาง ถ้าประเทศต้นทางยังไม่พร้อมรับเหยื่อ ทางประเทศปลายทางก็ยังไม่สามารถส่งเหยื่อกลับไปได้²⁴⁶

นอกจากนี้ ในเรื่องการส่งเหยื่อกลับประเทศตามบันทึกความเข้าใจ ในข้อ 17 ที่กล่าวถึงเรื่องของจุดประสานงาน โดยกำหนดให้คู่ภาคีดำเนินการจัดตั้งจุดประสานงานเพื่อดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศนั้น²⁴⁷ ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินการของจุดประสานงานของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชานั้น ถือว่าเป็นกลไกที่มีการดำเนินการเป็นปกติและเป็นการดำเนินการที่อยู่ในลักษณะของงานประจำ และทางกัมพูชาเองก็ไม่ได้นิ่งดูคายนแต่อย่างใด ทั้งนี้ ขั้นตอนในการประสานงานระหว่างกันอาจเกิดอุปสรรคบางประการ ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคเล็กน้อย เช่น อุปสรรคทางด้านการสื่อสาร ยกตัวอย่างคือ อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ หรือโทรศัพท์ไม่สามารถใช้งานได้เป็นครั้งคราว รวมทั้งอุปสรรคที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ยกตัวอย่างเช่น อาจมีการเลื่อนนัดการส่งเหยื่อกลับประเทศเนื่องจากฝนตก น้ำท่วม แต่การดำเนินการโดยรวมนั้นถือว่าเป็นที่น่าพอใจ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการในเรื่องของจุดประสานงานนั้นเป็นขั้นตอนการทำงานแบบปกติ²⁴⁸

นอกจากนี้ การส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับประเทศนั้น อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าก่อนที่จะส่งกลับจะต้องมีการดำเนินการสืบค้นและประเมินครอบครัวของเหยื่อ และต้องแจ้งผลการประเมินดังกล่าวให้ประเทศผู้ส่งทราบก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับประเทศไป แต่ถึงกระนั้น ทางประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับ อย่างเช่นประเทศไทยนี้ก็จะต้องเสริมกลไกกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อด้วย เช่นในเรื่องการบำบัดฟื้นฟูหรือในเรื่องของกระบวนการทางคดี และเมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพร้อม

²⁴⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁴⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁴⁷ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือเพื่อจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 29 .

²⁴⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

แล้วจึงสามารถส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศได้²⁴⁹ แต่ถึงกระนั้น แม้ว่าจะได้มีการดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศและคืนสู่ครอบครัวไปแล้ว ก็มิได้หมายความว่าเหยื่อเหล่านั้นจะยินดีอยู่ที่บ้านเกิดหรือภูมิลำเนาของตนตลอดไป แต่มีเหยื่อบางรายที่มีแนวโน้มที่จะเดินทางกลับมายังประเทศไทยอีกครั้ง เนื่องจากบุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อรายนั้นๆ อาจมีความคิดว่าเมื่อกลับไปสู่ภูมิลำเนาแล้วก็ไม่เห็นหนทางในการประกอบอาชีพ หรืออาจจะมีบางกรณีที่ยังคงเกิดความรู้สึกอับอายไม่กล้ากลับคืนสู่ภูมิลำเนาและครอบครัว เนื่องจากไม่ประสบความสำเร็จจากการทำงานในประเทศไทย และสุดท้ายก็อาจเลือกที่จะกลับมาทำงานในประเทศไทยอย่างเดิม โดยคิดว่าอาจเป็นทางเลือกที่ดีกว่า โดยคิดว่าเมื่อมีรายได้และมีเงินเก็บจำนวนหนึ่งแล้วจึงจะเดินทางกลับไป²⁵⁰

สำหรับการดำเนินการร่วมกับประเทศกัมพูชานั้น ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการส่งกลับที่มีการหยิบยกขึ้นมาปรึกษาหารือกันในระดับทวิภาคีบ่อยครั้ง คือ เมื่อดำเนินการส่งเหยื่อกลับไปแล้ว ฝ่ายประเทศไทยมักจะไม่ค่อยได้รับข้อมูลหลังจากการส่งกลับว่าหลังจากที่เหยื่อได้รับการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมไปแล้วนั้น เหยื่อรายนั้นจะเป็นอย่างไรต่อไป ต้องไปเผชิญกับสภาวะแวดล้อมอย่างไร หรืออาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับจะต้องเผชิญ ทั้งนี้ ระบบการติดตามเหยื่อภายหลังจากการส่งกลับและกลับคืนไปสู่ครอบครัวและสังคมแล้วนั้น มักจะเกิดปัญหาในประเด็นที่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ทั้งประเทศลาว พม่า และกัมพูชา ไม่ได้ใส่ใจว่าจะต้องส่งรายงานกลับมายังประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ กลับมีความต้องการที่จะได้รับรายงานดังกล่าว เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องนั้นมีความรู้สึกคุ่นหน้าคุ่นตาเหยื่อบางราย และสำหรับกรณีประเทศกัมพูชา เหยื่อที่เดินทางกลับไปแล้วก็สามารถเดินทางกลับเข้ามาได้โดยง่ายและยังกลับเข้ามาบ่อยครั้งอีกด้วย ทั้งนี้ ทางฝ่ายประเทศไทยก็ได้พยายามขอรายงานดังกล่าวมาโดยตลอดเมื่อมีการจัดการประชุมในระดับรัฐบาล แต่ก็ไม่ค่อยได้รับการตอบรับจากประเทศทั้งสามเท่าไรนัก โดยที่ประเทศเหล่านั้นก็มีมาตรการในระดับประเทศในการติดตามเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่กลับไม่มีรายงานส่งกลับมาจากประเทศเหล่านั้นแต่อย่างใด²⁵¹

²⁴⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁵⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

²⁵¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น โดยหลักการแล้ว ในขั้นตอนก่อนที่จะส่งคนต่างด้าวกลับประเทศ ทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะต้องดำเนินการคัดกรองอีกครั้งหนึ่งว่ากลุ่มคนต่างด้าวที่จะถูกส่งกลับประเทศไปนั้น มีเหตุจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่หรือไม่ โดยการคัดกรองเหื่อนั้นจะใช้แบบฟอร์มที่จะใช้ในการเลือกสัมภาษณ์เฉพาะเด็กและหญิง หรือบุคคลที่อาจมีลักษณะบางประการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าถูกทำร้าย หรือถูกทารุณกรรมเข้ามารับการสัมภาษณ์เพื่อที่จะได้ข้อมูลว่าถูกนำพามาหรือไม่ ถูกแสวงประโยชน์หรือไม่ และหลังจากการสัมภาษณ์แล้วและปรากฏว่าตกเป็นเหตุจากการค้ามนุษย์ ก็จะไม่ดำเนินการส่งกลับประเทศแต่จะชะลอไว้ก่อน จากนั้นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะส่งเจ้าหน้าที่มารับตัวเหื่อนั้น สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และอาจจะมีการดำเนินการสัมภาษณ์ในเชิงลึกต่อไป²⁵²

ทั้งนี้ แม้ว่าทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะได้ดำเนินการคัดกรองเหื่อโดยแยกออกมาจากกลุ่มของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ก็อาจจะมีเหื่อบางรายที่เล็ดรอดไปจากการคัดกรอง เนื่องจากเหื่อต้องการที่จะเดินทางกลับประเทศหรือภูมิภาคอื่นของตนโดยทันที รวมทั้งการที่เหื่อบางรายไม่ต้องการเข้าศูนย์พักพิง เนื่องจากหากต้องผ่านขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟูแล้ว จะต้องเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาที่นานกว่าที่จะได้กลับคืนสู่ภูมิภาคของตน ทั้งนี้ การที่เหื่อสามารถเล็ดรอดออกไปจากขั้นตอนการคัดกรองดังกล่าวนั้น อาจเกิดปัญหาจากทักษะหรือความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการคัดกรองเหื่อ รวมทั้งการที่มีคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ยากแก่การคัดกรองได้โดยละเอียดถี่ถ้วนและทั่วถึง²⁵³

แต่ด้วยนโยบายจากหน่วยงานระดับสูงที่กำหนดให้ต้องมีการคัดกรองเหื่อก่อนที่จะส่งคนต่างด้าวกลับประเทศไปนั้น โดยงานด้านคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้องในการนี้จะเป็นของ “ส่วนการคัดแยกเหื่อ งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรี และการค้ามนุษย์” สังกัดสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง โดยส่วนงานดังกล่าวจะมีห้องที่ใช้สำหรับสัมภาษณ์เหื่อ โดยที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว คือ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM ที่สนับสนุนห้องสำหรับสัมภาษณ์ให้กับทาง สตม. และมีการจัดบรรยากาศห้องสัมภาษณ์นั้นให้มีความเหมาะสม เช่น อาจมีตุ๊กตา หรือมีโทรทัศน์ให้เหื่อรู้สึกผ่อนคลาย ทั้งนี้ การที่ทาง IOM ได้ช่วยเหลือ สตม. ในการจัดห้องสัมภาษณ์เหื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ได้ขอรับเงินทุนจากองค์การระหว่างประเทศบางองค์การที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การทุนเพื่อ

²⁵² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁵³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

เด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF ในการสร้างห้องสัมภาษณ์ รวมทั้งการสรรหาบุคลากรเข้ามาดำเนินการมาสัมภาษณ์อีกด้วย²⁵⁴

นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศยังได้เข้ามามีบทบาทในเรื่องการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ โดยทางรัฐบาลไทยเมื่อจะต้องส่งเหยื่อกลับประเทศไปนั้นจะไม่มี การสนับสนุนทางด้านงบประมาณสำหรับดำเนินการในเรื่องนี้ มีแต่เพียงงบประมาณสำหรับเหยื่อที่ยังคงอยู่ในศูนย์พักพิงเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับการส่งเหยื่อกลับประเทศนั้น ทางฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานจะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้ โดยสนับสนุนทั้งในเรื่องของค่าเดินทาง ค่าที่พักสงเคราะห์ ค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือแม้แต่ค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง²⁵⁵

ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานในเรื่องของการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศนั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน จะรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า สามประเทศหลัก โดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย จะดำเนินการโดยตั้งเป็นกองทุนสำหรับนำมาใช้ในการส่งกลับ เรียกว่า repatriation fund โดยจะครอบคลุมทั้งในเรื่องค่าอาหาร ค่าเดินทาง ในช่วงการเดินทางไปยังเขตชายแดน ส่วนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ประเทศต้นทางที่ประเทศลาว พม่า และกัมพูชา ก็จะดำเนินการในเรื่องของติดตามการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งดำเนินการเรื่องการป้องกันมิให้มีคนต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในพื้นที่ต้นทาง²⁵⁶

4.1.6.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

ในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ มีความร่วมมือระหว่างประเทศลาวกับประเทศไทยในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งกลับชาวลาวที่ตกเป็นเหยื่อไปจากประเทศไทย โดยทั้งสองประเทศได้ดำเนินการปฏิบัติตาม

²⁵⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁵⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

²⁵⁶ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

การที่มีระยะเวลาการดำเนินการ 3 ปี ซึ่งแผนปฏิบัติการนี้อยู่ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการร่วมกันของทั้งสองประเทศในกรอบคณะกรรมการร่วมไทย - ลาว (Thai – Lao Joint Task Force) อีกด้วย โดยความร่วมมือดังกล่าวนี้ ก็มีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน คือ ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ได้สนับสนุนโครงการต่างๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับทวิภาคี ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อพัฒนาแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) ในการคัดแยกผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การประเมินครอบครัวของเหยื่อ การส่งเหยื่อกลับประเทศ และการกลับคืนไปอยู่ร่วมกับครอบครัวของเหยื่อ²⁵⁷

ในการดำเนินการส่งเหยื่อชาวลาวกลับประเทศนั้น ทางประเทศไทยกับประเทศลาวมีการดำเนินงานร่วมกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับลาวนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ ตั้งแต่ในระดับกรอบบันทึกความเข้าใจ แนวทางการดำเนินการร่วมกันที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedure) รวมทั้งยังมีตารางการดำเนินงานที่แน่นอนว่าในแต่ละเดือนนั้นการส่งเหยื่อชาวลาวกลับประเทศต้องไม่ต่ำกว่าสองครั้งต่อหนึ่งเดือน และยังกำหนดด้วยว่าควรจะมีครั้งละกี่คน ทั้งนี้ ทางฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM ได้สนับสนุนการดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ โดยมีแผนการดำเนินงานในการส่งกลับ ทั้งนี้ การประสานงานกับทางประเทศลาวนั้นถือว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีและมีความราบรื่นเป็นปกติ²⁵⁸

และจากการที่ทาง IOM มีส่วนสนับสนุนในเรื่องการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ โดยที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลไทยนั้น ทาง IOM ได้สนับสนุนในเรื่องงบประมาณในการส่งเหยื่อกลับ ซึ่งจะส่งกลับเดือนละ 2 ครั้ง จำนวนครั้งละ 20 คน รวมทั้งยังสนับสนุนในเรื่องของอุปกรณ์ต่างๆ ที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับต้องนำติดตัวไปด้วย นอกจากนี้ ทาง IOM ยังได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายของศูนย์ส่งผ่าน (transit center) รวมทั้งค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย²⁵⁹

ทั้งนี้ เป็นที่แน่นอนว่าชาวลาวที่ตกเป็นเหยื่อในประเทศไทยจะได้เข้าอยู่ในศูนย์พักพิง (shelter) ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และการสัมภาษณ์บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อก็ยังดำเนินการโดยหน่วยงานนี้เช่นเดียวกัน โดยที่

²⁵⁷ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p.19.

²⁵⁸ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²⁵⁹ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, 1 เมษายน 2552.

บัญชีรายชื่อพร้อมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลของเหยื่อที่รอการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวนั้น จะถูกส่งจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทย ไปยังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาว (Ministry of Labour and Social Welfare) ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตลาวประจำประเทศไทย ก็จะได้รับข้อมูลในส่วนนี้เช่นเดียวกัน และจะดำเนินการด้านเอกสารการเดินทางให้กับบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อสำหรับใช้ในการส่งกลับประเทศ นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาวยังได้มอบหมายให้หน่วยงานของตนในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด ดำเนินการสืบหาครอบครัวของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อและประเมินครอบครัวนั้นๆ ส่วนทางด้านสหพันธ์แม่หญิงลาว (the Lao Women's Union) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐก็จะดำเนินการสืบหาครอบครัวและประเมินครอบครัวของเหยื่อเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การดำเนินการประเมินครอบครัวของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าการกลับคืนไปอยู่ร่วมกับครอบครัวเดิมของตนนั้นจะเกิดขึ้นได้หรือไม่²⁶⁰

นอกจากนี้ เช่นเดียวกับในส่วนของคนต่างด้าวที่มาจากกัมพูชา โดยในส่วนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวลาวที่ถูกส่งตัวมายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ตามหลักการปฏิบัติก่อนการส่งกลับคืนสู่ประเทศ ทางสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะต้องคัดกรองคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่กำลังจะถูกส่งกลับนั้น ว่ามีบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ด้วยหรือไม่ และหลังจากการคัดกรองหรือสัมภาษณ์แล้วปรากฏว่ามีผู้ตกเป็นเหยื่อก็จะยังไม่ส่งกลับประเทศ แต่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะส่งเจ้าหน้าที่มารับเหยื่อเพื่อนำเข้าสู่ขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟูต่อไป²⁶¹

นอกจากนี้ การคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น อาจจะมีบุคคลบางส่วนที่ตกเป็นเหยื่อแต่สามารถเล็ดรอดไปจากการคัดกรองได้ เนื่องจากเหยื่อบางรายต้องการกลับบ้านหรือไม่ต้องการที่จะเข้าไปยังศูนย์พักพิง²⁶² โดยปัญหาดังกล่าวนั้นอาจมีสาเหตุมาจากความเชื่อชาญของเจ้าหน้าที่ในการคัดกรอง และด้วยจำนวนคนต่างด้าวที่มีมากจนยากแก่การคัดกรองได้โดยละเอียดถี่ถ้วน แต่ถึงกระนั้น การคัดกรองเหยื่อของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ยังได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง คือ ทางองค์การระหว่าง

²⁶⁰ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p.19.

²⁶¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁶² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้สนับสนุนเรื่องห้องสำหรับสัมภาษณ์เหยื่อ รวมทั้งการจัดหาบุคลากรเข้ามาดำเนินการมาสัมภาษณ์อีกด้วย²⁶³

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2549 ศูนย์กักกันคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสี่แห่งของไทย ที่มีที่ตั้งอยู่บริเวณกรุงเทพฯ กลับมิได้คัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์จากชาวลาวที่จะต้องถูกส่งตัวกลับคืนสู่ประเทศจำนวน 822 คนที่เข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อชาวลาวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถูกส่งตัวกลับออกไปจากประเทศไทยแล้ว พวกเขาเหล่านั้นจะถูกจับกุมโดยทางการลาวอีกครั้งหนึ่ง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว พวกเขาเหล่านั้นควรที่จะได้รับการคัดกรองเพื่อที่จะได้คัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่บริเวณชายแดนมิได้รับการฝึกฝนให้มีความตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับเหยื่อของการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังไม่มีแนวทางในการปฏิบัติที่จะนำมาใช้คัดกรองเหยื่ออีกด้วย²⁶⁴

นอกจากการสนับสนุนในเรื่องห้องสัมภาษณ์เหยื่อแล้ว บทบาทขององค์การระหว่างประเทศยังมีในเรื่องการดำเนินการส่งเหยื่อกลับประเทศ โดยการสนับสนุนทางด้านงบประมาณสำหรับการส่งเหยื่อกลับ ทั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยจะไม่มีงบประมาณสำหรับส่งเหยื่อกลับประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานจึงเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนทางด้านค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการส่งเหยื่อกลับประเทศ ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานนั้น ทางองค์การรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่งเหยื่อกลับไปสู่ประเทศกัมพูชา ลาว และพม่าเป็นหลัก โดยตั้งเป็นกองทุน repatriation fund สำหรับนำมาใช้ในการส่งกลับ ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ ในช่วงของการเดินทางไปยังเขตชายแดน ส่วนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ตั้งอยู่ที่ประเทศต้นทาง ก็จะทำดำเนินการในเรื่องของการติดตามการกลับคืนสู่สังคม และยังดำเนินการเรื่องมาตรการป้องกันในพื้นที่ประเทศต้นทาง²⁶⁵

นอกจากนี้ ในส่วนของข้อมูลของเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองกับหน่วยงานทางด้านสังคมสงเคราะห์ของประเทศนั้นๆ โดยมีการแบ่งปันข้อมูลของเหยื่อ ที่ทางสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้ดูแลอยู่

²⁶³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁶⁴ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 20.

²⁶⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของทางประเทศลาวทราบ ทั้งนี้ ก่อนการส่งเหยื่อกลับประเทศลาวนั้น ทางประเทศไทยต้องส่งรายงานกรณีเหยื่อหรือ case report ไปให้กับทางประเทศลาว เพื่อที่ประเทศนั้นจะได้ดำเนินการที่จะนำไปสู่การติดตาม สืบหา และประเมินครอบครัวของเหยื่อต่อไป²⁶⁶

ทั้งนี้ ก่อนที่ประเทศไทยจะส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศลาวนั้น ทางฝ่ายลาวจะต้องมีการติดตามพบครอบครัวของเหยื่อและประเมินแล้วว่าเหยื่อสามารถกลับไปอยู่ร่วมด้วยได้ ไทยจึงจะสามารถส่งเหยื่อชาวลาวกลับไปได้ แต่ถ้าไม่พบครอบครัวของเหยื่อก็คงจะต้องกลับมาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าข้อมูลมีความชัดเจนหรือไม่ ซึ่งข้อมูลที่เหยื่อให้มานั้นอาจจะไม่ชัดเจน แต่ถ้าข้อมูลมีความชัดเจนแล้ว ในกรณีของประเทศลาวจะไม่มีปัญหาแต่ประการใดและจะสามารถส่งเหยื่อกลับไปได้²⁶⁷ โดยในส่วนของทางประเทศลาวนั้น ก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับ ทางประเทศนั้นจะต้องแจ้งมายังประเทศไทยเกี่ยวกับผลการประเมินครอบครัวของเหยื่อเสียก่อน และจึงแจ้งให้ประเทศไทยส่งเหยื่อจากการค้ำมนุษย์กลับไปประเทศลาวต่อไป²⁶⁸

ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว หากการประเมินครอบครัวโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาวมีผลเป็นที่แน่นอนแล้วว่าเป็นผลบวก (positive) ประกอบกับเหยื่อมีความประสงค์ที่จะเดินทางกลับคืนไปอยู่ร่วมกับครอบครัวของตน ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทยจะจัดเตรียมเอกสารในการเดินทาง โดยประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง และจัดเตรียมการเดินทางไปยังชายแดน รวมทั้งการส่งมอบอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับเหยื่อให้กับทางการฝ่ายลาว โดยที่ชายแดนระหว่างไทยกับลาวนั้น กรมสวัสดิการสังคมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของลาว มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ โดยเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับส่วนมากจะถูกส่งกลับผ่านช่องทางระหว่างจังหวัดหนองคายกับนครเวียงจันทน์ของลาว และผู้ที่ได้รับการส่งกลับจะต้องไปอยู่ที่ศูนย์ส่งผ่าน (transit center) ที่นครเวียงจันทน์เป็นระยะเวลาสองถึงสามวัน ซึ่งศูนย์ส่งผ่านนี้จะมีศักยภาพที่จำกัด และรับแต่เฉพาะผู้ที่ได้รับการส่งกลับอย่างเป็นทางการจากประเทศไทยเท่านั้น และขั้นตอนหลัง

²⁶⁶ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁶⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁶⁸ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

จากนั้น กรมสวัสดิการสังคมของลาวจึงจะเตรียมการในการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิภาคและกลับคืนสู่ครอบครัวของตนต่อไป²⁶⁹

นอกจากนี้ ในเรื่องการส่งกลับ ในประเด็นจุดประสานงานหรือ focal point ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจในข้อที่ 15 ที่กำหนดให้ภาคีกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นจุดประสานงานเพื่อดำเนินการรับส่งผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายกลับคืนสู่ประเทศ โดยจุดประสานงานมีหน้าที่ในการดำเนินการรับส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ ประกันความปลอดภัยแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ในกระบวนการส่งกลับคืนสู่ประเทศ สอดส่องดูแลและติดตามการค้ามนุษย์รวมทั้งจัดตั้งเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร เพื่อติดตามการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและที่ปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทั้งภายในประเทศ ระหว่างประเทศ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง²⁷⁰ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้ว จุดประสานงานเป็นหน้าที่ของสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ส่วนของทางฝั่งประเทศลาวนั้นจะเป็นหน้าที่ของกรมสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยลาว โดยหน้าที่ของจุดประสานงาน คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันก่อนที่จะส่งเหยื่อชาวลาวกลับคืนสู่ประเทศ เพื่อให้ทางการลาวไปดำเนินการติดตามสืบหาครอบครัว และระมัดระวังในเรื่องที่เปราะบางของเหยื่อ รวมทั้งเรื่องนายหน้าการค้ามนุษย์ของทางประเทศนั้น และเมื่อถึงเวลาส่งกลับ ทางลาวต้องมีความพร้อมที่จะรับเหยื่อกลับ ส่วนประเทศไทยก็ต้องมีความพร้อมที่จะส่งเหยื่อกลับเช่นเดียวกัน โดยเรื่องคดีความที่เกี่ยวกับเหยื่อต้องเสร็จเรียบร้อยและไม่มีปัญหา คือ ต้องมีความพร้อมด้วยกันทั้งสองประเทศ และต้องมีความเห็นชอบร่วมกันทั้งสองฝ่าย และเหยื่อก็ต้องมีความพร้อมด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นทั้งทางประเทศไทยและลาวก็ต้องทำงานเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกัน²⁷¹

ทั้งนี้ จากการที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับจะต้องพักอยู่ที่ศูนย์พักพิงในประเทศไทยเป็นระยะเวลาไม่นานนั้น ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรู้สึกกังวล ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินการส่งกลับที่ล่าช้าอาจเกิดขึ้นจากขั้นตอนการประสานงานกันในเรื่องของการข้ามพรมแดน รวมทั้ง

²⁶⁹ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 20.

²⁷⁰ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน *บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 15 - 16.

²⁷¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

อาจจะเกิดจากการดำเนินการทางกฎหมายในประเทศไทย นอกจากนี้ การสืบค้นครอบครัวในประเทศลาวนั้น ในบางครั้งก็เกิดความล่าช้าอันเนื่องมาจากเหยื่อมิได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์เพียงพอ ทั้งนี้ การสืบค้นครอบครัวในประเทศลาวนั้นจะใช้เวลาไม่น้อยกว่าสองถึงสามสัปดาห์หรืออาจจะนานกว่านั้น และกว่าที่กระบวนการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จ ก็จะต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่าสองถึงสามสัปดาห์เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญของการสืบค้นครอบครัวก็คือ หมู่บ้านหรือภูมิภาคส่วนมากของเหยื่อ มักจะตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวก นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการส่งเหยื่อกลับประเทศ คือ ยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนสำหรับขั้นตอนการสืบค้นครอบครัวของเหยื่อแต่อย่างใด²⁷²

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศลาว ในกรณีที่เหยื่อไม่ต้องการที่จะได้รับการส่งกลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวของตนเอง หรือการสืบค้นครอบครัวมิได้มีผลที่ออกมาแน่นอนแล้ว เหยื่อจะพักอยู่ในศูนย์พักพิงของสหพันธ์แม่หญิงลาว (the Lao Women's Union) หรือองค์กร AFESIP จนกว่าจะมีการจัดการในด้านอื่นต่อไป ทั้งนี้ รัฐบาลลาวจะดำเนินการให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่เด็กและเยาวชนที่ยังคงอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิง และมีรายงานจากองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งว่า อาจจะถึงขั้นมีการจัดเตรียมที่พักไว้สำหรับเหยื่อที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวของตนเองได้²⁷³

ในความเป็นจริงแล้ว แม้ว่าการดำเนินการในส่วนของประเทศลาวนั้นจะถือได้ว่ามีการดำเนินการที่ดีในระดับหนึ่ง และถือว่ามีควมก้าวหน้าในการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจก็ตาม แต่มีปัญหาในเรื่องการขาดการติดตามผลของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ คือ เมื่อฝ่ายไทยส่งเหยื่อชาวลาวกลับคืนสู่ประเทศแล้วก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปหลังจากนั้นได้ เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถเข้าไปก้าวภายในกิจการของประเทศต้นทางได้ และในส่วนของลาวเองก็มีข้อจำกัดหลายประการที่ประเทศไทยก็ต้องยอมรับด้วยเช่นกัน²⁷⁴ นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินการส่งกลับสำหรับฝั่งประเทศลาว นั่นคือ เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านสังคมที่ได้รับการฝึกฝนในการให้คำปรึกษาและข้อแนะนำต่างๆ แก่ผู้ที่ได้รับการส่งกลับมีไม่เพียงพอ และปัญหา

²⁷² Huguet, Jerrold W., Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 20.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

อีกประการหนึ่ง คือ การมีศูนย์พักพิงที่นครเวียงจันทน์ในจำนวนน้อยและไม่เพียงพอ เช่นเดียวกัน²⁷⁵

ทั้งนี้ การดำเนินการส่งเหยื่อกลับประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับเหยื่อกลับ ถ้าประเทศผู้รับเหยื่อยังไม่มีความพร้อม ทางประเทศผู้ส่งกลับก็ไม่สามารถส่งกลับไปได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับยังต้องพึ่งพาประเทศผู้รับเหยื่อที่จะดำเนินการรับตัวเหยื่อ และเตรียมความพร้อมของครอบครัวของเหยื่อทางฝั่งประเทศนั้นด้วย และยังต้องมีการติดตามครอบครัวของเหยื่อ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทางประเทศปลายทางของการส่งกลับก็มีการติดตามครอบครัวของเหยื่อการข้ามชายฝั่งในระดับหนึ่ง²⁷⁶ ทั้งนี้ การสืบค้นและการประเมินครอบครัวของเหยื่อนั้น ทางประเทศผู้รับเหยื่อกลับต้องแจ้งผลของการดำเนินการทั้งสองประการข้างต้นให้ประเทศผู้ส่งรับทราบก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ โดยจะต้องมีความแน่ใจในผลการดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่เหยื่อยังคงอยู่ในประเทศไทย พร้อมกันนั้นทางฝ่ายไทยเองก็ต้องเสริมสิ้นกระบวนการต่างๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งการบำบัดฟื้นฟู กระบวนการทางคดี เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าทุกฝ่ายต้องมีความพร้อม ไม่ว่าจะประเทศผู้ส่ง ประเทศผู้รับกลับ และตัวเหยื่อเอง จึงดำเนินการส่งกลับได้²⁷⁷

ทั้งนี้ ประเทศผู้รับเหยื่อกลับนั้น มีหน้าที่ในการตามหาและประเมินครอบครัวของเหยื่อนอกจากนี้ ยังต้องประเมินเรื่องความปลอดภัยของเหยื่ออีกด้วย ถ้ายังไม่มีความปลอดภัยเพียงพอทางประเทศผู้รับกลับจะแจ้งมาให้ประเทศไทยชะลอการส่งกลับไว้ก่อน โดยจะต้องรอจนกว่าผลการประเมินครอบครัวออกมาเป็นผลบวกหรือ positive จึงจะส่งเหยื่อกลับประเทศได้ หรือกรณีที่มีปัญหาที่อาจจะไม่ส่งกลับคืนไปสู่ครอบครัวเพื่อความปลอดภัยของตัวเหยื่อเอง แต่จะส่งไปยังสถานที่อื่นที่ปลอดภัยกว่า²⁷⁸ โดยในทางปฏิบัติในส่วนของประเทศลาวนี้ หลังจากที่ส่งเหยื่อกลับไปจากประเทศไทยแล้ว แต่ก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับไปสู่ครอบครัวของตนเองนั้น จะต้องนำตัวเหยื่อไปพักที่ศูนย์ส่งผ่าน (transit center) ที่ฝั่งประเทศลาว โดยที่มีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

²⁷⁵ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 21.

²⁷⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 9 กรกฎาคม 2552.

²⁷⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁷⁸ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

คือ IOM สนับสนุนอยู่ทางฝั่งประเทศนั้น และมีการจัดกิจกรรมเป็นการบำบัดฟื้นฟูระดับย่อย โดยใช้เวลาที่อยู่ในศูนย์ส่งผ่านประมาณเจ็ดวันก่อนส่งกลับภูมิลำเนา²⁷⁹ และก่อนที่จะส่งกลับคืนสู่ครอบครัว ทางเจ้าหน้าที่รัฐของลาว ก็จะทำให้มีความรู้ความเข้าใจแก่เหยื่อก่อนว่าเมื่อกลับบ้านไปแล้ว ก็ไม่ควรเดินทางกลับไปยังประเทศไทยอีก หรือหากต้องการกลับไปยังประเทศไทยอีกครั้งก็ต้องเดินทางไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งยังให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการที่ไม่ต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง แล้วจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวจึงจะพาเหยื่อส่งกลับภูมิลำเนาตามแนวทางต่างๆ ต่อไป²⁸⁰

แต่ในกรณีที่ประเมินครอบครัวแล้วผลออกมาเป็นบวกและสามารถส่งเหยื่อกลับได้ แต่ในภายหลังปรากฏว่าครอบครัวของเหยื่อกลับไม่อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยต่อเหยื่อ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ นักสังคมสงเคราะห์จะต้องมีเครือข่ายที่เข้มแข็งในการแจ้งผลให้นักสังคมสงเคราะห์ทราบ หรืออาจจะต้องไปเยี่ยมครอบครัวของเหยื่อให้บ่อยครั้งขึ้น ทั้งนี้ ก่อนการส่งเหยื่อกลับนั้น ประเทศผู้รับเหยื่อก็ต้องประเมินครอบครัวแล้วในระดับหนึ่ง จนแน่ใจว่าสามารถรับเหยื่อกลับไปได้ และนอกจากการประเมินครอบครัวแล้วก็ยังต้องดำเนินงานในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น ดำเนินการเรื่องมาตรการเฝ้าระวัง มาตรการป้องกัน รวมทั้งเสริมสร้างมาตรการทางกฎหมายให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นอีกด้วย²⁸¹

และเช่นเดียวกับกรณีของเหยื่อชาวกัมพูชา คือ หลังจากประเทศไทยส่งเหยื่อชาวลาวกลับไปแล้ว ประเทศไทยไม่อาจทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับว่าได้รับการปฏิบัติอย่างไรหลังจากส่งกลับไปแล้ว รวมทั้งยังไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการติดตามเหยื่อหลังการส่งกลับอีกด้วย ทั้งนี้ ทางฝ่ายลาวไม่ได้ส่งรายงานกลับมายังประเทศไทยเกี่ยวกับเหยื่อหลังจากการส่งกลับ แต่ฝ่ายไทยนั้นกลับต้องการที่จะได้รับรายงานดังกล่าว เนื่องจากดูเหมือนว่าเหยื่อบางรายในประเทศไทย ก่อนหน้านั้นก็เคยตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในไทยมาแล้ว โดยฝ่ายไทยได้มีความพยายามที่จะขอรายงานดังกล่าวจากประเทศต้นทางมาโดยตลอด แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ทางประเทศลาวก็มีมาตรการในการดำเนินการ

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷⁹ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

²⁸⁰ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, 1 เมษายน 2552.

²⁸¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

ติดตามเหยื่อหลังจากส่งกลับไปแล้วเช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่าไม่ได้มีรายงานกลับมายังประเทศไทยเท่านั้น²⁸²

นอกจากนี้ ในเรื่องของการประสานงานของจุดประสานงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวนั้นถือว่าเป็นกลไกการดำเนินการในระดับปกติและมีระเบียบขั้นตอนในการดำเนินการ แต่ถึงกระนั้น ขั้นตอนการประสานงานอาจเกิดอุปสรรคบางประการ ซึ่งอาจจะเกิดจากรายละเอียดปลีกย่อย เช่น อุปสรรคด้านการติดต่อสื่อสาร โทรศัพท์ที่ไม่สามารถติดต่อได้ หรืออาจมีการเลื่อนนัดการส่งเหยื่อกลับประเทศอันเนื่องมาจากอุปสรรคด้านสภาพอากาศ คือ ฝนตก น้ำท่วม แต่โดยภาพรวมแล้ว การดำเนินการได้เข้าสู่ขั้นตอนการทำงานแบบปกติ แต่อาจมีติดขัดบ้างก็ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา ทั้งนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับเหยื่อการค้ามนุษย์จะมีขั้นตอนที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในประเทศไทย เช่น การปกป้องคุ้มครอง การช่วยเหลือฟื้นฟู การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จนเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมด ส่วนกระบวนการระหว่างประเทศเพื่อเชื่อมโยงการส่งเหยื่อกลับและกระบวนการต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในประเทศลาว ซึ่งกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไป อย่างเช่นประเทศลาว หลังจากที่ฝ่ายไทยส่งเหยื่อกลับไปแล้วเหยื่ออาจจะต้องเข้าไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงของลาวประมาณหนึ่งสัปดาห์เสียก่อน แล้วจึงจะได้กลับคืนสู่ภูมิลำเนา หรืออาจจะมีขั้นตอนการสัมภาษณ์ และการตรวจสุขภาพก่อนดำเนินการส่งกลับ²⁸³

แม้ว่ากระบวนการในการส่งเหยื่อกลับ และการส่งเหยื่อกลับคืนไปสู่ครอบครัวของประเทศลาวจะได้รับการปรับปรุงและมีระบบการประสานงานที่อยู่ในระดับที่ดีก็ตาม โดยไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการติดตามครอบครัวของเหยื่อ เพราะว่าได้มีส่วนมากแล้วก็จะสามารถตามหาครอบครัวจนพบได้ไม่ยากมากนัก ซึ่งแตกต่างออกไปจากกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวพม่า²⁸⁴ แต่ก็ยังอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับจำนวนมากยังคงต้องใช้เวลาหลายเดือนในการอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงของประเทศไทยเพื่อรอการส่งกลับ โดยความล่าช้าดังกล่าวเกิดขึ้นจากกระบวนการสืบสวนสอบสวน และกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยที่ดำเนินการยังไม่เสร็จสิ้น และแม้ว่าจะสามารถตามหาครอบครัวของเหยื่อจนพบได้ไม่ยากนัก แต่ก็ยังมีอุปสรรค ที่มีสาเหตุมาจากการสืบค้นครอบครัวของเหยื่อภายในประเทศลาวนั้นมีความยากลำบาก เนื่องจากความห่างไกลและความทุรกันดารของภูมิลำเนาของเหยื่อรายนั้นๆ รวมทั้ง

²⁸² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁸³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁸⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ แม้ว่าจำนวน 76% ของเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศลาวอย่างเป็นทางการ จะมีภูมิลำเนาเดิมมาจากสามจังหวัดทางภาคใต้ของประเทศลาว แต่ถึงกระนั้น เมื่อเหยื่อเหล่านี้ได้รับการส่งกลับแล้ว ก็จะต้องถูกส่งตัวมายังนครเวียงจันทน์ก่อน โดยผู้ที่ได้รับการส่งกลับจะต้องใช้เวลาพักอาศัยประมาณหนึ่งสัปดาห์ อยู่ในศูนย์พักพิงที่จัดตั้งขึ้นโดยกรมสวัสดิการสังคมของลาว ก่อนที่จะได้รับการส่งกลับไปยังภูมิลำเนาของตนต่อไป²⁸⁵

ทั้งนี้ กระบวนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศลาวนั้น ในความเป็นจริงแล้วก็ค่อนข้างไม่ปลอดภัยกับเหยื่อเท่าไรนัก เพราะว่าเมื่อ ตม. ของประเทศไทยส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวลาวเข้าสู่ช่องทางของ ตม. ของลาวนั้น ขั้นตอนการส่งกลับจะไม่ได้ส่งเหยื่อให้กันแบบมือถึงมือกัน แต่จะปล่อยให้เหยื่อเดินข้ามพรมแดนข้ามไปฝั่งลาวด้วยตนเอง ซึ่งในส่วนนี้ก็มีช่องว่างที่จะมีคนที่แสวงประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์รออยู่ที่บริเวณนั้น เช่น กลุ่มนายหน้า²⁸⁶

นอกจากนี้ เหยื่อชาวลาวที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศนั้นมักจะไม่สามารถเดินทางกลับบ้านของตนได้ เพราะว่าเหยื่อชาวลาวส่วนใหญ่มาจากแขวงสะหวันนะเขตหรือแขวงคำม่วน แต่ว่าสถานที่ที่ ตม. นำเหยื่อไปส่งไว้ที่ชายแดนนั้น คือบริเวณแขวงจำปาสัก ก็นับว่าไกลจากบ้านเกิดของพวกเขาค่อนข้างมาก ซึ่งเหยื่อชาวลาวในรายที่ไม่เคยมาหรือในขณะที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยแล้วให้กระบวนการนายหน้าพาเข้ามานั้นก็ไม่สามารถกลับบ้านได้ถูก และเมื่อถูกจับกุมในไทย เหยื่อเหล่านี้ก็ไม่มีเงินทองติดตัวอยู่เลย เพราะฉะนั้น เมื่อเหยื่อชาวลาวเหล่านี้เดินทางมาถึงพรมแดนระหว่างไทยกับลาวแล้ว นายหน้าก็จะเข้าไปหาแล้วบอกว่าจะพาไปส่งถึงบ้าน แล้วจากนั้นก็ไปเก็บเงินกับคนที่ครอบครัวของเหยื่อในอัตราสูง หรือถ้าไม่มีเงิน ก็อาจจะถูกนำไปขายต่อที่ยังที่ใดก็ยังไม่มีการรับประกันได้ เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการส่งเหยื่อโดยต้องมีการประสานงานให้องค์กรพัฒนาเอกชนทางฝั่งประเทศลาว ไปรอรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ มิเช่นนั้นเหยื่อรายนั้นก็จะมีความเสี่ยงที่จะถูกหลอกไปอีกครึ่งหนึ่ง และก็อาจจะเข้าสู่วงจรเก่าอีก ซึ่งกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาวนั้นยังไม่ครอบคลุมรายละเอียดในส่วนนี้ แต่จะคุ้มครองเฉพาะคนที่เป็นเหยื่อเท่านั้น แต่คนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในลักษณะนี้ก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกรอบบันทึกความเข้าใจแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการดำเนินการดังกล่าวนี้ก็นับว่าเป็น

²⁸⁵ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 21.

²⁸⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริวงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ส่วนที่องค์กรพัฒนาเอกชนพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นเพื่อที่จะได้คุ้มครองเหยื่อและกลุ่มเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม²⁸⁷

จากการที่องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิง ได้ลงไปติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวของเหยื่อและเหยื่อด้วยตนเองนั้น ทำให้ได้ทราบถึงข้อมูลตามความเป็นจริง ในเรื่องของการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศตามที่ระบุในกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาวนั้น ในความเป็นจริงแล้ว การส่งเหยื่อกลับประเทศตามที่ระบุในกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาวนั้น ทางการลาวก็ต้องไปส่งเหยื่อกลับไปจนถึงที่บ้านของเหยื่อ แต่ทางมูลนิธิพบว่าเหยื่อหลายรายนั้นทางการลาวไม่ได้พามาส่งถึงบ้าน โดยเจ้าหน้าที่ทางการที่เกี่ยวข้องของฝ่ายลาวจะส่งเหยื่อขึ้นรถที่นครเวียงจันทน์โดยให้เหยื่อโดยสารรถไปเอง และจากนครเวียงจันทน์ก็จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทางการระดับแขวงไปรอรับเหยื่อที่ท่ารถ แล้วโทรศัพท์นัดหมายให้พ่อแม่ของเหยื่อมารับที่ตัวจังหวัด ซึ่งทำให้ครอบครัวของเหยื่อเดือดร้อนมาก เนื่องจากพวกเขาไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านมายังท่ารถโดยต้องมารับลูกที่ตัวจังหวัดแล้วยังต้องมีกระบวนการอบรมบ่มนิสัยอีก โดยมีการกล่าวมีการอบรม การคุยกับพ่อแม่ว่าอย่าให้ลูกย้ายถิ่นออกไปอีก ทั้งนี้ การที่พ่อแม่มารับลูกที่ท่ารถ แล้วเดินทางกลับบ้านต้องมีค่าใช้จ่ายอย่างแน่นอน ซึ่งสิ่งที่เหยื่อหวั่นเกรงมากในขณะที่เหยื่อยังอยู่ที่ศูนย์พักพิงแล้วทางมูลนิธิได้เข้าไปทำกิจกรรมร่วมกับเหยื่อนั้น เหยื่อก็ตอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการส่งกลับบ้านว่าจะกลับถึงบ้านโดยตรงหรือไม่ เพราะว่าถ้าให้พ่อแม่มารับที่ท่ารถนั้นจะไม่มีเงินเพียงพอ ฝ่ายมูลนิธิเองก็ตอบไปตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่ามีการดำเนินการส่งเหยื่อถึงบ้านอย่างแน่นอน แต่พอบางครั้งเมื่อลงไปเยี่ยมครอบครัวก็พบว่าทางการลาวไม่ได้ส่งเหยื่อถึงบ้านแต่อย่างใด²⁸⁸

ทั้งนี้ จากกรณีที่มูลนิธิผู้หญิงได้ข้อมูลมานั้น ระยะทางระหว่างนครเวียงจันทน์กับแขวงสะหวันนะเขตนั้นไม่ใช่ระยะที่ใกล้ และการที่เจ้าหน้าที่ที่นครเวียงจันทน์ปล่อยให้เหยื่อขึ้นรถกลับบ้านเองนั้น ในขณะที่เหยื่อนั่งรถกลับบ้านนั้นก็ไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ทางการลาวนั่งควบคุมไปด้วย การดำเนินการในส่วนนี้ ก็จะเป็นช่องโหว่ที่เหยื่อมีความเสี่ยงหากต้องไปพบนายหน้าระหว่างการเดินทางกลับ ทั้งนี้ การที่ให้เหยื่อโดยสารรถจากนครเวียงจันทน์กลับไปที่บ้านเกิดนั้น ทางเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิผู้หญิงได้ทดลองโดยสารรถดังกล่าว ปรากฏว่าการเดินทางนั้นต้องใช้ระยะเวลาถึง 8 – 9 ชั่วโมงจากนครเวียงจันทน์ ซึ่งนับว่าลำบากมาก โดยในความเป็นจริงแล้วระยะทางก็ไม่ได้ไกลเท่าไรนัก แต่ว่าถนนหนทางยังคงไม่ได้มาตรฐาน และการเดินทางนั้นก็จะเป็นถึงจุดหมายในช่วงเช้ามีแดดด้วย ทั้งนี้ เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับบ้านที่ทางมูลนิธิผู้หญิงได้รับข้อมูลมานั้น จะเป็นเด็กอายุ

²⁸⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²⁸⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

เพียง 16 – 17 ปีเท่านั้น แต่ว่าเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายลาวอาจจะเห็นว่าเหยื่อนั้นโตเป็นผู้ใหญ่แล้วก็ส่งขึ้นรถไปได้โดยลำพัง แต่ถึงกระนั้น สิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย คือ ฝ่ายลาวอาจมีงบประมาณในการดำเนินการที่จำกัด ซึ่งเป็นปัญหาที่ฝ่ายลาวมักจะยกขึ้นมาเป็นข้อท้าทายสำหรับการดำเนินการอยู่บ่อยครั้ง²⁸⁹

4.1.6.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

การดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับพม่าที่ดำเนินการไปแล้วก็คือการส่งเหยื่อกลับประเทศ โดยฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็จะทำดำเนินการติดต่อทางรัฐบาลพม่าและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของไทยนั้นเมื่อบำบัดฟื้นฟูเหยื่อเสร็จสิ้นทุกขั้นตอนแล้ว ก็จะส่งเหยื่อกลับไปยังประเทศพม่า โดยทางการพม่าและองค์กรพัฒนาเอกชนจะมารับเหยื่อด้วยกัน และทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พร้อมด้วย IOM จะเดินทางไปส่งมอบเหยื่อและองค์กรพัฒนาเอกชนทางฝั่งพม่าก็จะนำเหยื่อไปส่งกลับภูมิลำเนา เพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อปลอดภัย โดยให้เจ้าหน้าที่ IOM จากฝั่งไทยเข้าไปประกบตัวเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทหารของพม่าโดยจะไปส่งเหยื่อกลับภูมิลำเนาด้วยกัน พอนำเหยื่อส่งถึงบ้านแล้ว หลังจากนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนที่พม่าก็จะเข้าไปดูแลเหยื่อ เช่นองค์กร World Vision ที่เมืองเมียวดี ทั้งนี้ ถ้าเป็นชนเชื้อชาติพม่าโดยแท้จะไม่นำเป็นกังวลเท่าไรนัก แต่ถ้าหากเป็นชนกลุ่มน้อยก็อาจจะตกอยู่ในอันตรายโดยเสี่ยงต่อการถูกกักขังหรือการถูกเกณฑ์แรงงานได้²⁹⁰

ส่วนบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ในกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า โดยจากการที่ทาง IOM ได้ดำเนินงานด้านการส่งเหยื่อกลับประเทศและด้านการปกป้องคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์มาเป็นระยะเวลานาน โดยบทบาทภายใต้กรอบบันทึก

²⁸⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

²⁹⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ความเข้าใจ คือทาง IOM ได้เข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการโดยเฉพาะในส่วนของ การปกป้องคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และเรื่องการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ²⁹¹

นอกจากนี้ ในเรื่องของการส่งเหยื่อชาวพม่ากลับคืนสู่ประเทศ ในส่วนของจุดประสานงานระหว่างประเทศไทยกับพม่า นั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีการทำงานเป็นปกติ แต่ถึงกระนั้น ขั้นตอนการประสานงานอาจเกิดอุปสรรคบางประการ เช่น อุปสรรคด้านการติดต่อสื่อสาร หรืออุปสรรคที่เกิดจากสภาพแวดล้อม เช่น ฝนตก น้ำท่วม หรือภัยธรรมชาติต่างๆ แต่โดยภาพรวมแล้วถือว่ามีความน่าพอใจ²⁹²

ในส่วนการดำเนินการของประเทศพม่า นั้น นอกจากการติดตามจนค้นพบครอบครัวของเหยื่อแล้ว ยังจะต้องมีการดำเนินการพิสูจน์ทราบและยืนยันสัญชาติของเหยื่อเสียก่อน และหากประกอบกับการสืบพบครอบครัวด้วยแล้วก็สามารถส่งเหยื่อกลับประเทศได้²⁹³ โดยทางประเทศพม่าจะเน้นในเรื่องการดำเนินการยืนยันสัญชาติ หรือ nationality confirmation เป็นอย่างมาก คือต้องพิสูจน์ได้ว่ามีสัญชาติพม่าอย่างแท้จริง จึงจะยอมรับตัวกลับประเทศไป และแม้ว่าเหยื่อรายนั้นจะเป็นชนกลุ่มน้อย เช่น ชาวไทยใหญ่ที่มาจากรัฐฉาน ในบางครั้งทางพม่าก็ดำเนินการรับตัวกลับเช่นเดียวกัน²⁹⁴ โดยข้อมูลของเหยื่อนั้น ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทยจะส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังกรมสวัสดิการสังคมของพม่า และกรมสวัสดิการสังคมของพม่าก็จะส่งข้อมูลต่อไปยังกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง (Ministry of Immigration) เพื่อที่จะนำไปใช้พิสูจน์ความจริงว่าบุคคลนั้นมีสัญชาติพม่าหรือไม่ นอกจากนี้ กรมสวัสดิการสังคมพม่ายังประสานงานเรื่องการสืบค้นครอบครัวและการประเมินครอบครัวในความร่วมมือกับสหพันธ์กิจการสตรีแห่งสหภาพพม่า (The Myanmar Women's Affairs Federation) นอกจากนี้ องค์กร World Vision Myanmar ยังได้ควบคุมการสืบค้นครอบครัวและการประเมินครอบครัว สำหรับในส่วนของ การส่งเหยื่อกลับเข้ามาจากทางภาคเหนือของประเทศไทยอีกด้วย²⁹⁵

²⁹¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

²⁹² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁹³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁹⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

²⁹⁵ Hugué, Jerrold W., and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 25.

สำหรับทางพม่า นั้น ถ้าในกรณีที่ไม่สามารถยืนยันสัญชาติได้ อาจจะมีสาเหตุมาจาก ข้อมูลไม่ชัดเจน แต่กรณีดังกล่าวก็แทบจะไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการพิสูจน์และยืนยันสัญชาติ นี้จะใช้เวลานานหรือไม่ก็น่าจะมีความแตกต่างกันออกไปแล้วแต่กรณีของเหยื่อ สำหรับกรณีที่ พม่าไม่ยอมรับคนต่างด้าวจากประเทศไทยว่าเป็นประชาชนของประเทศเขา นั้น จะต้องกลับมา ตรวจสอบกันอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากประเด็นดังกล่าวอาจเกิดจากที่อยู่ของบุคคลเหล่านั้นไม่ชัดเจน ดังเช่นกลุ่มที่อาศัยอยู่ตามรอยต่อระหว่างประเทศหรือแนวตะเข็บชายแดน ซึ่งบุคคลประเภทนี้ อาจคิดว่าตนเองอยู่ในประเทศพม่า แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจไม่ใช่ก็ได้เช่นกัน²⁹⁶

นอกจากนี้ กรมสวัสดิการสังคมของพม่ายังได้ประสานงานเรื่องการรับตัวเหยื่อที่ถูก ส่งกลับที่บริเวณพรมแดนไทย - พม่า กับสหพันธ์กิจการสตรีแห่งสหภาพพม่า องค์การช่วยเหลือ เด็กสหราชอาณาจักร (Save the Children UK) องค์การ World Vision Myanmar รวมทั้งโครงการ ความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (UNIAP) นอกจากนี้ กรมสวัสดิการสังคมพม่ายังเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเดินทางของเหยื่อที่ได้รับการ ส่งกลับไปยังภูมิลำเนาของตน โดยกรมสวัสดิการสังคมของพม่า สหพันธ์กิจการสตรีแห่งสหภาพ พม่า และโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงยังได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องของการกลับคืนไปสู่ครอบครัว และความช่วยเหลือด้าน ต่างๆ หลังจากการส่งเหยื่อกลับไปแล้วอีกด้วย²⁹⁷

ทั้งนี้ การส่งเหยื่อที่มาจากประเทศพม่ากลับคืนสู่ประเทศไปนั้น ทางประเทศไทยต้องติดต่อกับ องค์การพัฒนาเอกชนในการส่งเหยื่อกลับประเทศด้วย อันเนื่องมาจากข้อวิตกกังวลเกี่ยวกับความ ปลอดภัยของเหยื่อในการส่งกลับ เพราะเหยื่อการค้ามนุษย์บางรายนั้นมิใช่ชนชาติพม่าโดยแท้ แต่ อาจเป็นชาวกะเหรี่ยงหรือชาวมอญ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่รัฐของพม่ามาพบเข้าก็อาจจะไม่ปลอดภัย และ เกรงว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะจับกุมไปทำร้ายในกรณีที่เป็นชนกลุ่มน้อย ดังนั้น จึงต้องมีองค์การพัฒนา เอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนการส่งเหยื่อกลับด้วย ซึ่งส่งผลให้มีความเสี่ยงน้อยกว่าเพราะ องค์การพัฒนาเอกชนนั้นไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง ดังนั้น การเดินทางกลับของเหยื่อ ต้องมีองค์การพัฒนาเอกชนประกบตัวด้วย เนื่องจากไม่ไว้ใจทางการพม่าในเรื่องความปลอดภัย

²⁹⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

²⁹⁷ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 25.

ของเหยื่อ และยังคงเกิดกรณีที่ว่าส่งเหยื่อกลับไปแล้ว แต่เหยื่อเดินทางกลับไปไม่ถึงภูมิลำเนาของตนเอง²⁹⁸

นอกจากนี้ ประเทศผู้รับเหยื่อกลับยังมีหน้าที่ในการสืบค้นและประเมินครอบครัวของเหยื่ออีกด้วย และยังคงต้องประเมินเรื่องความปลอดภัยของเหยื่อ หากประเมินแล้วพบว่ายังไม่ปลอดภัยทางประเทศผู้รับกลับจะแจ้งมาให้ทางฝั่งประเทศไทยชะลอการส่งกลับ และรอผลการประเมินครอบครัวเป็น positive จึงส่งเหยื่อกลับประเทศได้ โดยสำหรับกรณีของประเทศพม่า นั้น ทางฝ่ายไทยจะต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับเหยื่อให้ทางพม่าเสียก่อน แล้วทางพม่าจะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการสืบหาและประเมินหาครอบครัวของเหยื่อ และเมื่อผ่านการประเมินแล้วจึงจะส่งเหยื่อกลับไปได้²⁹⁹

ทั้งนี้ ยังมีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเหยื่อกลับประเทศ คือ ทาง IOM ยังได้มีบทบาทในการสนับสนุนเรื่องงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายสำหรับส่งเหยื่อกลับประเทศ เนื่องจากว่ารัฐบาลไทยไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการส่งเหยื่อกลับประเทศแต่อย่างใด มีแต่เพียงงบประมาณสำหรับเหยื่อที่ยังคงอยู่ในศูนย์พักพิงเท่านั้น ทั้งนี้ ทาง IOM ได้ช่วยเหลือนับสนุนในเรื่องของค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเหยื่อกลับประเทศ โดยทาง IOM ได้รับผิดชอบในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศลาว พม่า และกัมพูชาเป็นหลัก โดยเงินทูลดังกล่าวนี้จะครอบคลุมทั้งค่าอาหาร ค่าเดินทาง ส่วน IOM ที่ประเทศผู้รับเหยื่อกลับก็จะดำเนินการติดตามการกลับคืนสู่สังคม และดำเนินการเรื่องมาตรการป้องกันในพื้นที่ต้นทาง³⁰⁰

นอกจากนี้ IOM ยังรับผิดชอบเรื่องเงินทุนของล่ามแปลภาษา การจัดจ้างล่ามที่ทำงานในศูนย์พักพิงชั่วคราวเพื่อแปลรายงานข้อมูลของเหยื่อ (case report) และบทบาทของ IOM อีกประการหนึ่งคือการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศผู้รับเหยื่อกลับ ยกตัวอย่างเช่น IOM ที่กรุงเทพฯ จะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของไทย โดยจะรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อมาจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จากนั้นจึงส่งต่อข้อมูลไปยัง IOM ที่กรุงย่างกุ้ง ก่อนที่จะดำเนินการประสานงานกับฝ่ายรัฐบาลพม่าต่อไป³⁰¹

²⁹⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

²⁹⁹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁰⁰ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

³⁰¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ทั้งนี้ การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งประเทศผู้ส่งเหยื่อและประเทศผู้รับเหยื่อ หากประเทศผู้รับเหยื่อกลับไปยังไม่มีความพร้อม ประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับก็ยังไม่สามารถส่งเหยื่อกลับไปได้ ทั้งนี้ ประเทศผู้รับเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับไปนั้นจะต้องดำเนินการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับครอบครัวของเหยื่อ และยังต้องดำเนินการติดตามครอบครัวของเหยื่ออีกด้วย³⁰²

ทั้งนี้ การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศนั้น ประเทศผู้รับเหยื่อกลับจะต้องแจ้งถึงผลการสืบค้นและประเมินครอบครัวก่อน ส่วนประเทศไทยก็ต้องเสร็จสิ้นกระบวนการในเรื่องการบำบัดฟื้นฟูกระบวนการทางคดี คือต้องมีความพร้อมในทุกๆ ฝ่าย จึงจะสามารถส่งกลับได้³⁰³ โดยในส่วนของประเทศพม่า นั้น ก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับ ทางประเทศนั้นจะต้องแจ้งผลการประเมินครอบครัวล่วงหน้า แล้วจึงแจ้งมายังประเทศไทยให้ส่งเหยื่อกลับไป และเมื่อส่งเหยื่อกลับไปแล้ว ทางกรมพม่าก็ต้องให้เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับเข้าศูนย์พักพิงชั่วคราวประมาณหนึ่งถึงสองสัปดาห์ มีการฝึกอาชีพและการเตรียมความพร้อม และยังมีเงินที่ได้รับการส่งกลับไปพร้อมกับตัวเหยื่อ โดยฝ่ายไทยจะต้องโอนเงินเข้าบัญชีของรัฐบาลพม่าและจะได้จัดสรรเงินก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับ³⁰⁴

นอกจากนี้ ทางประเทศพม่ายังได้ชี้ให้เห็นถึงข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับมาจากฝ่ายไทยในเรื่องของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบันทึกทางการแพทย์ การให้คำปรึกษาและการฝึกอาชีพของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับนั้นยังไม่เพียงพอ และอุปสรรคอีกประการหนึ่งคือข้อมูลที่ได้รับมานั้นมักจะอยู่ในภาษาของประเทศผู้ส่งกลับ ส่วนเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ก็จะได้รับดูแลเป็นพิเศษ อย่างเช่น UNICEF ก็จะมาสนับสนุนการพัฒนาแนวทางการดำเนินการส่งกลับและการกลับคืนสู่ครอบครัวที่เหมาะสมกับเด็ก³⁰⁵

ทั้งนี้ ลักษณะเฉพาะของการส่งเหยื่อกลับอย่างเป็นทางการจากประเทศไทยไปยังประเทศพม่า นั้น คือ ระยะเวลาอันยาวนานของกระบวนการต่างๆ ของทั้งสองประเทศ โดยที่เหยื่อที่ต้องได้รับการส่งกลับจำนวนมากจะต้องใช้เวลา 6 – 10 เดือนในศูนย์พักพิงของไทย และเหยื่อที่ได้รับการ

³⁰² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁰³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁰⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁰⁵ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 25.

การส่งกลับทั้งหมดจะต้องใช้เวลาประมาณ 4 สัปดาห์ในศูนย์พัฒนาทักษะอาชีพของกรมสวัสดิการสังคมแห่งหม่าก่อนที่จะได้รับการส่งกลับไปยังครอบครัวของตน ทั้งนี้ ความล่าช้าของการส่งเหยื่อกลับที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มีสาเหตุมาจากกระบวนการทางกฎหมายและระยะเวลาที่ต้องใช้ในการสืบหาครอบครัวและการพิสูจน์สัญชาติของเหยื่อ และอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งเหยื่อกลับเกิดความล่าช้า คือ ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนที่ต้องใช้เวลา รวมทั้งกระบวนการในชั้นศาลก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งเช่นเดียวกัน และอีกสาเหตุหนึ่งก็คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการประสานงานข้ามพรมแดนระหว่างทั้งสองประเทศ ที่ส่งผลให้เหยื่อที่รอการส่งกลับยังคงต้องอยู่ที่ศูนย์พักพิงของไทยเป็นเวลานาน นอกจากนี้ การพิสูจน์สัญชาติและกระบวนการสืบค้นครอบครัวก็ทำได้ยากเนื่องจากอุปสรรคทางด้านภาษา โดยชื่อและที่อยู่ที่ได้มาจากเหยื่อในขณะยังคงอยู่ในประเทศไทยนั้น จะต้องแปลเป็นภาษาอังกฤษก่อนที่จะส่งไปยังประเทศหม่า ซึ่งอาจจะเกิดความผิดพลาดได้เช่นกัน ทั้งนี้ ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่ชัดเจนที่ได้รับจากเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับนี้ ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การสืบค้นครอบครัวเกิดความล่าช้า และเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับบางคนถึงกับพยายามที่จะให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เพื่อที่จะได้ไม่ต้องถูกส่งกลับไปยังภูมิลำเนาของตนเอง³⁰⁶ จากเหตุการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเหยื่อพร้อมที่จะทำเช่นนั้นเนื่องมาจากว่าเหยื่อมีความรู้สึกอับอายในสิ่งที่ตนประสบมา และยังรู้สึกหวาดกลัวกับการแก้แค้นที่อาจจะตามมาจากอาชญากร และยังมีในส่วนที่ไม่ต้องการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดของตนแต่ต้องการที่จะอยู่และทำงานในประเทศไทยต่อไป³⁰⁷

นอกจากนี้ ในเรื่องของการส่งกลับกรณีของเหยื่อที่มาจากประเทศหม่า นั้น ขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการได้ยาก คือ ขั้นตอนของการพิสูจน์สัญชาติเหยื่อที่จะได้รับการส่งกลับที่ได้กล่าวไปแล้วส่วนหนึ่งในตอนต้น เนื่องจากการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศหม่า นั้น จะต้องมี การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของเหยื่อที่จะส่งกลับคืนไปเสียก่อน และทางประเทศหม่า นั้นไม่ยืนยันว่าบุคคลใดที่เป็นชาวหม่า ชาวมอญ ชาวทวาย ชาวกะเหรี่ยง หรือชนกลุ่มน้อย ซึ่งกระบวนการในลักษณะแบบนี้เป็นปัญหาที่ประเทศหม่าเองก็ยังมีวิธีคิดในเรื่องของการแบ่งเชื้อชาติของประชาชนในประเทศ ดังนั้น เมื่อมีผู้เสียหายที่เป็นแรงงานต่างด้าวชาวหม่าเกิดขึ้น การดำเนินการส่งกลับและการที่จะให้เหยื่อชาวหม่าเดินทางกลับภูมิลำเนานั้นจึงเป็นเรื่องที่ใช้เวลาในการดำเนินการเป็นระยะเวลาที่นานมาก และท้ายที่สุดแล้ว ก็ส่งผลให้ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจแต่อย่างใด เนื่องจากว่าเหยื่อในรายชื่อที่ต้องรอขั้นตอนการส่งกลับจะไม่อาจทรอได้อีกต่อไป คือ เหยื่อที่อยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลาานานก็จะเริ่มตั้งคำถามว่าเมื่อไรจะ

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Ibid., p. 32.

ได้กลับบ้าน ทั้งนี้ ทางมูลนิธิกระจกเงานั้นเคยพบว่าเหยื่อด้านแรงงานรายหนึ่งเกือบจะทำร้ายตัวเอง พยายามที่จะทำร้ายตัวเอง และมีความเครียดถึงขนาดที่ขู่เจ้าหน้าที่ว่าเมื่อไรจะส่งเขากลับบ้าน ทั้งนี้ เหยื่อในศูนย์พักพิงจะมีความเครียดเรื่องที่ไม่ได้กลับบ้าน เนื่องจากต้องรอขั้นตอนเรื่องเอกสาร ขั้นตอนเรื่องการพิสูจน์สถานะและการพิสูจน์สัญชาติ ทั้งนี้ ในกรอบบันทึกความเข้าใจได้ระบุข้อมูลไว้เป็นอย่างดีว่าจะต้องมีการส่งเหยื่อกลับประเทศอย่างปลอดภัย แต่ในท้ายที่สุดแล้วเมื่อเกิดเหตุการณ์เฉพาะหน้าแบบนี้ขึ้นมาแล้ว การดำเนินการที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง คือ ต้องส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปในช่วงทางที่ไม่เป็นทางการ คือ ไม่มีการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจแล้วในกรณีเช่นนี้ แต่ใช้การดำเนินการตามสะดวก คือ ต้องนำเหยื่อการค้ามนุษย์ไปส่งในที่ที่มีช่องทาง การ เช่น การส่งกลับตามช่องทางธรรมชาติเพื่อให้เหยื่อได้เดินทางกลับบ้านไปโดยไม่ต้องผ่านช่องทางที่เป็นทางการของประเทศพม่า³⁰⁸

ทั้งนี้ การนำตัวเหยื่อไปส่งกลับทางพรมแดนธรรมชาติหรือช่องทางที่ไม่เป็นทางการนั้นมีหลายวิธีการด้วยกัน คือ มีทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการส่งเหยื่อกลับด้วยตนเอง โดยอาจจะแจ้งให้ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของทั้งสองฝ่ายได้รับทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว แต่ทว่าไม่ดำเนินการผ่านช่องทางที่เป็นทางการ ไม่ผ่านพิธีการระหว่างประเทศที่ต้องมีการประทับตราและออกหนังสือรับรอง แต่ดำเนินการส่งเหยื่อกลับอย่างไม่เป็นทางการไปโดยที่ ตม. ทั้งสองฝ่ายก็รับทราบว่ามีการส่งกลับผ่านช่องทางนี้ คือ เป็นวิธีการระหว่างชายแดนที่ดำเนินการกันเป็นปกติ หรือไม่เช่นนั้นผู้ที่นำเหยื่อส่งกลับผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการก็จะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อฝากไปกับองค์กรพัฒนาเอกชนของอีกประเทศหนึ่งเพื่อนำเหยื่อกลับไปส่งถึงบ้านอย่างปลอดภัย³⁰⁹

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผ่านการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้วและปรากฏว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายนั้นเป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในพม่า เวลาที่ส่งเหยื่อกลับประเทศพม่า นั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของพม่าก็มารับตัวเหยื่อกลับไป และก็อาจจะมีการพัฒนาเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาร่วมดำเนินการด้วย โดยจะประทับตัวเหยื่อไปด้วยขณะเดินทางกลับเพื่อเป็นการประกันว่าเหยื่อรายนั้นได้กลับไปบ้านอย่างปลอดภัย ทั้งนี้ การที่เคยมีข่าวออกมาว่าเมื่อพม่ารับเหยื่อกลับคืนไปแล้ว เหยื่อที่มีเชื้อชาติพม่าหรือเป็นชนกลุ่มน้อยจะถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกทำให้เสียชีวิต ส่วนที่เป็นผู้หญิงก็ถูกข่มขืนเพื่อล้างเผ่าพันธุ์ให้กลายเป็นพม่าไปทั้งหมด เป็นแต่เพียงข่าวเท่านั้น แต่ก็ยังไม่มีความแน่นอนว่าข้อเท็จจริงที่แท้แล้วเป็นอย่างไร³¹⁰

³⁰⁸ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

³⁰⁹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

³¹⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ ถ้าเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับเป็นชนกลุ่มน้อย ในทางปฏิบัติแล้ว มีความพยายามในการส่งเหยื่อกลับผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการมากกว่า โดยในฐานะที่มูลนิธิกระจกเงาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถกล่าวได้ว่า การส่งเหยื่อกลับผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการนั้นจะปลอดภัยกว่า ดังนั้น ถ้าเห็นผลแล้วว่าเมื่อส่งเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปแล้วไม่ปลอดภัย ทางเลือกในการเลือกส่งเหยื่อกลับโดยทางที่ไม่เป็นทางการ และเป็นวิธีการที่ไม่มีกฎหมายรับรอง นั่นถือว่าเป็นเรื่องพื้นฐานสำหรับหน่วยงานที่ทำงานจะต้องดำเนินการเช่นที่ว่านั้น ทั้งนี้ ไม่ได้ตัดสินว่าการส่งเหยื่อกลับโดยผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการนั้นเป็นการดำเนินการที่ถูกหรือผิด แต่ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมหรือเพื่อความปลอดภัยของเหยื่อ ถ้าหากทางการไทยเลือกที่จะดำเนินการในลักษณะนั้นก็ไม่ใช่เรื่องที่น่าละอายหรือเป็นเรื่องที่ผิดแปลกแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นวิธีการที่ดีกว่าการส่งเหยื่อกลับไปตามช่องทางที่เป็นทางการ แต่เหยื่อกลับไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของตนเอง³¹¹

นอกจากนี้ ในบางครั้งเมื่อจะต้องส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศนั้น ทางองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งเลือกแนวทางการดำเนินการที่จะไม่ส่งเหยื่อเข้ากระบวนการของรัฐตั้งแต่แรกเริ่ม และทางภาครัฐเองก็ไม่ทราบเรื่องการดำเนินการแต่อย่างใด คือ ทางองค์กรพัฒนาเอกชนเลือกที่จะส่งเหยื่อกลับประเทศไปในทันที เนื่องจากไม่เชื่อถือกระบวนการดำเนินการของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่ากระบวนการของรัฐนั้นมีหลายขั้นตอนมากเกินไป³¹² และฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเอง เช่น มูลนิธิผู้หญิงก็ได้ดำเนินการเรื่องศูนย์พักพิงที่ อ.แม่สอด เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อในการส่งกลับคืนสู่ประเทศ และยังช่วยเหลือในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมอีกด้วย เนื่องจากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าในบางครั้งนั้น การประสานงานในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐกับรัฐบาลพม่า นั้นเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยของพม่าเอง รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการติดตามครอบครัวของเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือว่าเหยื่อบางรายที่ไม่มีพ่อแม่แล้ว หรือว่าพ่อแม่ของเหยื่อย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดแล้ว คือในความเป็นจริงแล้วปัญหาจะอยู่ในลักษณะนี้ ดังนั้น จึงส่งผลให้เหยื่อรายนั้นไม่ผ่านการประเมินครอบครัวอย่างแน่นอน จึงต้องมีศูนย์พักพิงในลักษณะนี้รองรับเหยื่อในกลุ่มนี้ด้วย³¹³

ทั้งนี้ เมื่อฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนพบเหยื่อลักษณะนี้ อย่างเช่นพบที่ ตม. ทางองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิงซึ่งดำเนินการคัดกรองอยู่ที่ ตม. นั้นเองก็เลือกที่จะไม่ส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงของรัฐ แต่ว่าจะรับตัวเหยื่อที่ถูกส่งกลับและถูกผลักดันออกไปตามขั้นตอนการผลักดันคน

³¹¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

³¹² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

³¹³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ต่างดาวเข้าเมืองผิดกฎหมายของ ตม. จากนั้น เจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงของทางมูลนิธิผู้หญิงที่บริเวณชายแดนก็จะดำเนินการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ อ.แม่สอด ในการที่จะรับเหยื่อประเภทนี้เข้ามารับความคุ้มครองที่บ้านพักของทางมูลนิธิเอง โดยบ้านพักดังกล่าวนี้ก็จะทำหน้าที่ติดตามหาครอบครัวของเหยื่อ และถ้าหากว่าไม่สามารถค้นหาครอบครัวได้พบจริงๆ ก็จะทำดำเนินการให้เหยื่อเหล่านั้นได้ฝึกอาชีพ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือดำเนินการด้วยตนเอง และไม่ได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายรัฐแต่อย่างใด ยกเว้นการดำเนินการประสานกับทาง ตม. แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ขั้นตอนอื่นๆ ที่น่าจะเกิดขึ้นเมื่อผ่านกระบวนการของรัฐนั้นก็ไม่ได้เกิดขึ้นและไม่ต้องผ่านทาง พม. แต่ถึงกระนั้น ศูนย์พักพิงของทางมูลนิธินี้ก็ยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินการจดทะเบียนกับทาง พม. ถ้าหากว่าผ่านการจดทะเบียนแล้ว การดำเนินการของมูลนิธิผู้หญิงก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจได้³¹⁴

ทั้งนี้ ชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในพม่า แน่ใจว่าพวกเขาเหล่านั้นไม่ใช่เชื้อชาติพม่า แล้วคนเหล่านี้มีแต่เพียงบัตรประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นเอกสารทางราชการ หรืออย่างชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มก็ไม่สามารถที่จะทำหนังสือเดินทางในประเทศพม่าได้ เพราะฉะนั้นชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็มีสถานะเหมือนกับคนไร้รัฐ (stateless person) ในประเทศของตนเอง คือ ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนใดๆ เลย เพราะฉะนั้นก็เป็นไปได้ยากในการที่ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นจะโยกย้ายถิ่นฐานข้ามพรมแดนอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ และอีกประการหนึ่ง คือ ชนกลุ่มน้อยบางรายที่เข้ามาตกเป็นเหยื่อในไทยนั้น เมื่อถึงกระบวนการติดตามครอบครัวของรัฐบาลพม่าก็ไม่มีหลักประกันในเรื่องของความปลอดภัยว่าทางรัฐบาลจะนำข้อมูลของเหยื่อรายนั้นๆ ไปดำเนินการในเรื่องใด เพราะฉะนั้นเหยื่อบางรายก็ไม่ได้บอกชื่อหรือที่อยู่จริงๆ ของตนเอง แต่อาจจะบอกแค่บ้านของญาติ เพราะว่าเหยื่อเหล่านั้นเกรงว่าจะเกิดอันตรายกับสมาชิกในครอบครัวของเขา³¹⁵ ในกรณีที่ว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นไม่มีแม้กระทั่งสัญชาติหรือว่าเอกสารทางราชการนั้น ก็ไม่แน่ใจว่าเป็นระบบอะไรของประเทศพม่าหรือไม่ หรืออาจจะเป็นกฎหมายภายในของประเทศพม่าก็เป็นได้ แต่ทั้งนี้ อาสาสมัครที่เป็นชาวกะเหรี่ยงที่ทำงานให้กับทางมูลนิธิผู้หญิงนั้น เขาได้ให้ข้อมูลว่าในความเป็นจริงนั้น ชนกลุ่มน้อยหากจะทำบัตรประชาชนหรือว่าพาสปอร์ตนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายนั่นเอง³¹⁶

³¹⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³¹⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

³¹⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

4.1.6.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนสู่ประเทศ

ในเรื่องของการติดตามครอบครัวหรือการส่งเหยื่อกลับประเทศนั้น หากเป็นไปตามกรอบบันทึกความเข้าใจที่ไทยลงนามร่วมกับทั้งสามประเทศนั้น จะต้องมีการดำเนินงานในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐ ซึ่งฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ไม่สามารถดำเนินการเองได้ในส่วนนี้ เพราะฉะนั้น ก็จะต้องให้ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ หรืออย่างน้อยในบางกรณีที่มีเรื่องของการติดตามครอบครัวของเหยื่อนั้น ฝ่ายองค์กรเอกชนของไทยทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ประเทศต้นทาง ซึ่งก็จะได้ข้อมูลบางประการที่คาดว่าน่าจะสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐได้ คือในบางครั้ง เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศต้นทางนั้นอาจจะทำงานได้ไม่ทั่วถึง ฝ่ายองค์กรเอกชนเองก็จะสนับสนุนในเรื่องของข้อมูล โดยความร่วมมือจะเน้นไปในรูปแบบการประชุมสหวิชาชีพ หรือว่าก็จะมีการประสานงานกันระหว่างการทำเคส หรือที่เรียกว่า case manager³¹⁷

ทั้งนี้ ในเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น การดำเนินการที่แท้จริงแล้วจะไม่เชิงเป็นการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเหยื่อจากทั้งสามประเทศจะมีหลักการและวิธีการเดียวกัน คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของไทยทำหนังสือ โดยลงข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อ ข้อเท็จจริง องค์ประกอบของการที่ตกเป็นเหยื่อ รวมทั้งยังมีข้อคิดเห็นว่าคุณคนรายดังกล่าวตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยแปลจากภาษาไทยแปลเป็นภาษาอังกฤษ แล้วจึงแปลเป็นภาษาท้องถิ่น คือ ภาษาพม่า ภาษาลาว และภาษากัมพูชา ส่งไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศต้นทาง ซึ่งทางประเทศต้นทางก็มีหน้าที่ไปในการติดตามหาบ้านหรือครอบครัวของเหยื่อ โดยมีการประเมินว่าคุณคนที่ตกเป็นเหยื่อนั้นเป็นใคร เช่น เป็นชาวพม่าหรือไม่ สามารถส่งเหยื่อกลับได้แล้วหรือยัง เหยื่อมีความพร้อมหรือไม่ในการดำเนินการส่งกลับ ทั้งนี้ เรื่องการพิสูจน์สัญชาตินั้น ประเทศพม่าจะมีปัญหาและขั้นตอนการดำเนินการที่ยุงยากมากกว่าประเทศอื่น³¹⁸

ทั้งนี้ ก่อนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ ในระหว่างที่เหยื่อกำลังได้รับการบำบัดฟื้นฟูอยู่ในศูนย์พักพิงนั้น ก็จะมีขั้นตอนการดำเนินการติดตามครอบครัวของเหยื่อ และระหว่างนั้นก็จะมีการทำหนังสือเดินทางของเหยื่อด้วย ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ของศูนย์พักพิงก็จะพาเหยื่อไปทำหนังสือเดินทางชั่วคราว และเมื่อถึงเวลาเดินทางกลับประเทศก็จะเดินทางออกผ่านช่องทางของ ตม. โดยในกรณีที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่านก็มักจะเป็นปัญหาที่เกิดจากทางพม่าซึ่งได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่

³¹⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³¹⁸ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ในกรณีของประเทศอื่นๆ เช่น ทางประเทศลาวนั้นไม่ค่อยจะมีสถานการณ์แบบนี้เท่าไรนัก แต่ว่ามีกรณีหนึ่งของเหยื่อการค้ามนุษย์ชาวลาว คือ เหยื่อบอกว่าตนเองเป็นชาวลาว แต่ตัวเขานั้นไม่ทราบเลยว่าในเวลานั้น พื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาของเขานั้นจะอยู่ตรงชายแดนระหว่างประเทศลาวและกัมพูชา โดยพื้นที่ที่เขาอาศัยอยู่นั้นตกเป็นของประเทศกัมพูชาไปแล้วตามสนธิสัญญาระหว่างทั้งสองประเทศ ในส่วนที่เป็นเขมรเหนือลาวได้ตรงนั้น บริเวณแขวงอัตตะปือ ซึ่งเหยื่อนั้นเองก็ไม่ทราบมาก่อน และคิดว่าตนเองเป็นชาวลาว แต่เมื่อพิสูจน์สัญชาติไปแล้วทางการลาวได้แจ้งเรื่องกลับมาว่าในความเป็นจริงแล้วพื้นที่ตรงนั้นได้ตกเป็นของประเทศกัมพูชาไปแล้ว แต่เหยื่อนี้มีเชื้อชาติลาวและพูดภาษาลาว ไม่ได้พูดภาษากัมพูชาแต่อย่างใด แต่ทว่าพื้นที่ในส่วนนั้นได้ตกเป็นของประเทศกัมพูชาไปแล้ว ก็เลยต้องส่งเหยื่อนั้นกลับไปทางประเทศกัมพูชาแทน แต่เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก แต่ปัญหาที่มักเกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นของทางประเทศพม่าที่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติจะใช้ระยะเวลา³¹⁹

นอกจากนี้ ในเรื่องของการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ ถ้าหากว่าไม่สามารถตามหาครอบครัวของเหยื่อได้พบนั้น ถ้ากรณีของเหยื่อที่มีอายุครบ 18 ปีแล้ว ก็จะถูกผลักดันผ่านช่องทางของ ตม. โดยผลักดันกลับประเทศของเขาไป ซึ่งในกรณีที่ไม้อาจตามหาครอบครัวของเหยื่อได้พบในท้ายที่สุดแล้ว แนวทางการแก้ไขปัญหาก็คือการส่งตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับทางช่องทางธรรมชาติหรือช่องทางที่ไม่เป็นทางการ หรือไม่ก็ดำเนินการผลักดันออกผ่านช่องทางของ ตม. คือการนำเหยื่อนั้นๆ ให้กับทาง ตม. และทาง ตม. ก็จะผลักดันกลับประเทศของตนต่อไป ซึ่งที่กล่าวมานั้นนับว่าเป็นวิธีการที่ค่อนข้างโหดร้ายพอสมควร แต่ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายไทยเองก็ไม่ทราบว่าต้องดำเนินการกับชีวิตของเหยื่อนั้นๆ ต่อไปอย่างไรเช่นเดียวกัน เพราะว่าไม่สามารถตามหาครอบครัวของเหยื่อจนพบได้ แต่ถึงกระนั้น ก็มีวิธีคิดอย่างหนึ่งคือ การที่เหยื่อนั้นๆ สามารถเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้ ย่อมหมายความว่าคนคนนั้นมีทักษะ รู้จักการเอาตัวรอด ดังนั้นเมื่อส่งเหยื่อนั้นกลับไปอยู่ที่บ้านเกิดเมืองนอนของตนแล้ว แน่ใจว่าเขาจะต้องเดินทางกลับมายังประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการเอาตัวรอดของมนุษย์³²⁰

ทั้งนี้ การที่ไม่สามารถตามหาครอบครัวของเหยื่อได้พบจริงๆ ฝ่ายประเทศไทยก็ต้องผลักดันกลับประเทศไป โดยที่ในขณะที่เดียวกันทางประเทศต้นทางเองก็ไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาในกรณีของเหยื่อประเภทนี้ โดยในกรณีของการตามหาครอบครัวของเหยื่อไม่พบ ก็เป็นการตามหาครอบครัวแล้วพบว่าครอบครัวของเหยื่อนั้นไม่มีความพร้อมที่จะรับเหยื่อกลับไป คือ เมื่อเหยื่อเดินทางกลับไปแล้ว เหยื่อนั้นก็มีแนวโน้มว่าอาจถูกขายกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง

³¹⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³²⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ส่วนกรณีที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะเดินทางกลับประเทศ หรือว่าครอบครัวของเหยื่อเองนั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะรับตัวเหยื่อกลับไปนั้น เหยื่อก็คงต้องอยู่ที่ศูนย์พักพิงทางฝั่งประเทศไทยต่อไป จนกว่าอายุจะครบเกณฑ์ คือ ถ้าเหยื่อที่เป็นเด็กก็ต้องมีอายุครบ 18 ปี แต่ถ้าเหยื่อนั้นเป็นผู้ใหญ่แล้ว เหยื่อรายนั้นมีสิทธิที่จะเลือกที่จะไปอยู่ศูนย์พักพิงของรัฐในประเทศต้นทางของเขาได้ คือ ทางประเทศต้นทางก็ยังมีศูนย์พักพิงสำหรับรองรับอยู่ แต่ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นศูนย์พักพิงขององค์กรพัฒนาเอกชน³²¹

นอกจากนี้ ในเรื่องของการประเมินครอบครัวของเหยื่อก่อนการส่งเหยื่อกลับประเทศไปนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ลงไปพูดคุยกับครอบครัวของเหยื่อซึ่งนับว่าเป็นการประเมินอย่างหนึ่งว่าครอบครัวนั้นๆ มีความพร้อมหรือไม่ในการที่จะรับตัวเหยื่อกลับไป แต่ถ้าหากว่าการประเมินครอบครัวนั้นมีผลออกมาว่าผ่าน สามารถส่งเหยื่อกลับคืนไปสู่ครอบครัวได้ แต่เมื่อดำเนินการส่งเหยื่อกลับไปแล้ว ปรากฏว่าสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป ครอบครัวนั้นไม่เหมาะสมที่จะรับเหยื่อกลับไปขึ้นมาอีก จากกรณีดังกล่าวนี้ แน่นนอนว่าเรื่องของไหวพริบหรือความรู้จักสังเกตของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญในการสังเกตและประเมินครอบครัวของเหยื่อ เช่น ถ้าไปพบครอบครัวแล้วพบว่าพ่อแม่เป็นคนขี้เมา หรือเล่นการพนัน ซึ่งในส่วนนี้สามารถสังเกตได้ด้วยสายตาของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การประเมินครอบครัวนั้นไม่ได้มีการแจ้งครอบครัวล่วงหน้าว่าเจ้าหน้าที่จะไปประเมิน เนื่องจากไม่มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเจ้าหน้าที่ต้องไปตามหาครอบครัว แต่ว่าก่อนที่จะลงไปประเมินครอบครัวนั้นได้มีการคุยหรือการโทรศัพท์แจ้งไปยังนายอำเภอ หรือโทรศัพท์ไปหากำนันผู้ใหญ่บ้านของพื้นที่นั้นเสียก่อนแล้วจึงไปพบกับครอบครัวของเหยื่อจากการคำมุนษย์ จากนั้นจึงมีการประเมินครอบครัวต่อไป³²²

4.1.7 การดำเนินการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.7.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการบริหารจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

ในส่วนของประเทศกัมพูชานั้น ถือว่ามีความก้าวหน้าในระดับหนึ่งในเรื่องของการดำเนินการส่งคืนเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับเข้าสู่สังคม แต่ถึงกระนั้น การดำเนินการดังกล่าวก็

³²¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

³²² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการขาดการติดตามผลของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ และกลับคืนสู่สังคมไปแล้ว คือ เมื่อประเทศไทยส่งเหยื่อกลับประเทศไปแล้วก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไปจากนั้นได้ เนื่องจากประเทศไทยเองก็ไม่สามารถเข้าไปก้าวท้าวกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้านได้ ส่วนประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศเองก็มีข้อจำกัดหลายๆ ประการที่ประเทศไทยก็ต้องยอมรับด้วยเช่นเดียวกัน³²³

นอกจากนี้ การที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับส่วนมากมีระดับการศึกษาต่ำ ดังนั้นทางศูนย์พักพิงจึงต้องจัดระบบการศึกษารวมไปถึงการฝึกอาชีพ ทั้งนี้ การจัดการศึกษา การฝึกอบรมและการฝึกอาชีพนี้ เป็นส่วนหนึ่งของแผนดำเนินการกลับคืนสู่สังคมที่ได้มีการจัดรูปแบบให้มีความเหมาะสมกับผู้ที่ได้รับส่งกลับแต่ละราย ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งที่มีความพร้อมก็จะมีความสามารถในการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับประเทศ เพื่อที่จะลดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์อีกครั้ง นอกจากนี้ แผนการส่งกลับคืนไปสู่ครอบครัวจะได้รับการจัดเตรียมขึ้นมาตามแต่กรณี มากกว่าที่จะจัดเตรียมขึ้นมาเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้ การจัดทำแผนการดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงสภาพการณ์ของแต่ละครอบครัว ระดับการศึกษา การฝึกอาชีพ วิธีการดำเนินชีวิต รวมทั้งการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขด้วย³²⁴

นอกจากนี้ แม้ว่าจะได้ดำเนินการส่งเหยื่อกลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวเรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าขั้นตอนการดำเนินการจะสิ้นสุดลงแต่เพียงเท่านั้น โดยที่อาจมีการดำเนินการติดตามครอบครัวของเหยื่อต่อไปอีก แต่ถึงกระนั้น การติดตามครอบครัวของเหยื่อก็คงมีอุปสรรคในการดำเนินการ ทั้งนี้ การติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวและเหยื่อในภายหลังจะกระทำได้ยาก ซึ่งอุปสรรคของการติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวนั้นอาจเกิดจากงบประมาณที่จำกัด ระยะทางที่ห่างไกล ความทุรกันดารของเส้นทาง ฉะนั้น ทางฝ่ายประเทศไทยจึงไม่สามารถดำเนินประเทศต้นทางของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้ว่าเหตุใดทางประเทศต้นทางจึงไม่ดำเนินการติดตามครอบครัวของเหยื่อ เนื่องจากเมื่อฝ่ายประเทศไทยได้ไปเห็นสภาพความเป็นจริงแล้วจึงได้ทราบถึงอุปสรรคในการดำเนินการของประเทศต้นทาง ซึ่งประเทศต้นทางเองก็ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอ

³²³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³²⁴ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 8.

สำหรับดำเนินการแต่อย่างใด เช่น ค่าน้ำมัน ค่ายานพาหนะ ส่วนฝ่ายประเทศไทยเองก็ไม่อาจที่จะสนับสนุนด้านการเงินแก่ทางประเทศของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างสม่ำเสมอ³²⁵

ในประเทศกัมพูชา องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ครอบครัว ซึ่งทางฝ่ายประเทศไทยเองนั้นยังไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือติดตามต่อเนื่องไปได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในกัมพูชาที่รับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปคุ้มครองดูแลจะดำเนินงานต่อไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่ หรือว่าดำเนินการสงเคราะห์เหยื่อโดยเฉพาะที่เป็นเด็กจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ทั้งนี้ ประเทศกัมพูชานั้นจะประสบปัญหาเรื่องครอบครัวยากจนเป็นอย่างมาก และทางการกัมพูชาก็มีความต้องการที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน³²⁶

นอกจากนี้ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องของการติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวและเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับไปแล้ว ในกรณีของประเทศกัมพูชานั้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็พอที่จะมีช่องทางดำเนินการอยู่บ้าง เนื่องจากว่าองค์กรพัฒนาเอกชนของไทยเองก็ทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ประเทศกัมพูชา คือ กรณีเหยื่อการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชานั้นเวลาที่ส่งเหยื่อกลับประเทศผ่านศูนย์ส่งผ่านที่เรียกว่า Poipet Transit Center แล้ว โดยปกติจะส่งเหยื่อต่อไปยังศูนย์พักพิงขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งองค์กรเอกชนบางองค์กรที่กัมพูชากับองค์กรพัฒนาเอกชนของไทย เช่น มูลนิธิผู้หญิงจะเป็นองค์กรหุ้นส่วนและมีความร่วมมือระหว่างกัน คือ ถ้าหากว่าเหยื่อรายนั้นเข้าไปอยู่ในพื้นที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นหุ้นส่วน องค์กรพัฒนาเอกชนของไทยก็จะมอบหมายให้องค์กรเอกชนที่กัมพูชาดังกล่าวช่วยติดตามหาเหยื่อรายนั้นให้ได้ว่าเหยื่อและครอบครัวอาศัยอยู่ที่ใด ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการก็ไม่ได้ยากเท่าไรนัก เว้นเสียแต่ว่าปัญหานั้นอาจจะเป็นเรื่องทางกายภาพ เช่น ความทุรกันดาร แต่การดำเนินการก็นับว่ายังมีความเป็นไปได้ในการติดตามหาจนพบ แต่ถึงกระนั้น ชาวกัมพูชานั้นจะสามารถโยกย้ายถิ่นฐานได้เร็วกว่าและมักจะอยู่กันไม่เป็นที่ ก็จะมีปัญหาเรื่องการติดตาม แต่ว่าก็ยังมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ³²⁷

ทั้งนี้ การส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคมที่เป็นขั้นตอนต่อเนื่องจากการส่งกลับประเทศนั้น ต้องมีการดำเนินการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยต้องเริ่มขั้นตอนตั้งแต่เหยื่อยังคงอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวของ

³²⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³²⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³²⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ไทย คือ การดำเนินการทุกอย่างต้องเริ่มต้นตั้งแต่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวฝั่งไทย อันจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เหยื่อ แต่ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศผู้รับเหยื่อกลับนั้นก็อาจมีกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไป หรืออาจจะมีแนวทางการช่วยเหลือในการกลับคืนสู่สังคมแก่เหยื่อที่เป็นของตน และแม้ว่าเหยื่อบางรายอาจไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวได้ ก็จะต้องดำเนินการแสวงหาศูนย์ฝึกออาซีพ ซึ่งจะต้องส่งไปตามกรณีที่เหมาะสม หรือเหยื่อบางรายไม่สามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวได้หรือว่าไม่มีครอบครัวแล้วก็ต้องแสวงหาแนวทางช่วยเหลือ โดยทางประเทศกัมพูชาจะใช้ข้อมูลของเหยื่อที่ทางประเทศไทยได้มอบให้ทางกัมพูชาไปในครั้งแรก โดยฝ่ายกัมพูชาต้องพิจารณาถึงลักษณะของครอบครัวของเหยื่อ เช่น พิจารณาว่าเหยื่อสามารถกลับคืนสู่ครอบครัวได้หรือไม่ และถ้าไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวได้ก็ต้องไปแสวงหาหน่วยงานที่จะเข้ามารองรับ นอกจากนี้ เหยื่อบางรายอาจไม่มีครอบครัวหรือว่าเหลือแต่ญาติพี่น้อง ก็จะต้องพิจารณาว่าเหยื่อรายนั้นสามารถอยู่ร่วมกับญาติของตนได้หรือไม่ แต่ก็นับว่าเป็นกรณีที่มีได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก เนื่องจากเหยื่อส่วนใหญ่จะมีครอบครัวของตนอยู่ที่ภูมิลำเนา ทั้งนี้ กระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อนั้นจะมีความสำคัญในทั้งสองประเทศ ไม่ว่าจะประเทศไทยหรือกัมพูชาก็ตาม เนื่องจากว่าถ้าเหยื่อเดินทางกลับไปแล้วไม่สามารถอยู่กับครอบครัวหรือสังคมของตนได้ ก็ต้องเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งอย่างแน่นอน³²⁸

นอกจากนี้ ในกรณีที่ว่าติดตามครอบครัวของเหยื่อจนพบแล้ว และผ่านการประเมินแล้วว่าเหยื่อสามารถกลับไปอยู่ร่วมด้วยได้ แต่เมื่อเหยื่อเดินทางกลับไปแล้ว แล้วต้องเดินทางกลับมายังประเทศไทยอีกครั้งนั้น เป็นเหตุการณ์ที่มีความเป็นไปได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทราบว่ายื่อเดินทางกลับมายังประเทศไทยอีกครั้ง เนื่องจากเหยื่อรายเดิมอาจจะเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงอีกครั้งหนึ่ง หรือเหยื่ออาจจะแจ้งมาว่าเดินทางกลับมาแล้วก็เป็นที่³²⁹

แต่จากกรณีข้างต้น เหยื่อรายที่ไม่ได้ติดต่อกลับมานั้นก็ยังคงอาจจะมีอีกก็เป็นได้เช่นกัน แต่ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับทราบแต่เฉพาะในกรณีของเหยื่อรายที่ติดต่อเข้ามา หรือเข้ามายังศูนย์พักพิง แต่ก็เป็นจำนวนที่ไม่มากนัก เพราะยังมีกรณีที่ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบเรื่องที่ยื่อเดินทางกลับเข้ามาอีกครั้ง จะทราบแต่เฉพาะกรณีที่เหยื่อติดต่อเข้ามาเท่านั้น ทั้งนี้ เหยื่อที่เดินทางกลับมาอีกครั้งนั้นอาจจะไม่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว แต่เดินทางกลับมาเนื่องจากมีความต้องการทำงาน ทั้งนี้ การที่จะเดินทางกลับเข้ามานี้ถือว่าเป็นเรื่องอิสระ ดังนั้น จึง

³²⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³²⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจถึงการเดินทางกลับไปที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ เป็นที่ตระหนักชัดว่าในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีใครที่สามารถห้ามคนไม่ให้เดินทางข้ามพรมแดนได้ แต่สามารถทำให้ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานมีความรู้มากขึ้น รวมทั้งวิธีการที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ประเทศต้นทางของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็มีความพยายามให้ทักษะในเรื่องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยโดยถูกต้อง และให้ความรู้ถึงสิทธิในการขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่เมื่อตนตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ในบางครั้งนายจ้างอาจจะใช้วิธีการข่มขู่ลูกจ้างในเรื่องที่เป็นตนเองเป็นคนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายว่า หากออกไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่แล้วจะถูกจับกุม เนื่องจากเป็นคนต่างด้าวและไม่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ จึงส่งผลให้เหยื่อเหล่านี้เกิดความกลัวว่าเมื่อออกไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจก็กลัวว่าจะถูกจับกุม³³⁰

นอกจากนี้ การกลับคืนสู่สังคมที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชานั้น ในข้อที่ 19 ที่ระบุให้ภาคีแห่งบันทึกความเข้าใจจะต้องจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อการนำกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ โครงการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ตกเป็นเหยื่อเพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการดำรงชีพ กับโครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ในเรื่องพัฒนาการของเด็ก สิทธิเด็ก และปัญหาเกี่ยวกับเด็กหรือเพศ โดยอ้างอิงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และตราสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งภาคีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นภาคี³³¹ โดยในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่นั้น จะเป็นการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้ามนุษย์ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของหลายองค์กรร่วมกันดำเนินการ ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน หรือแม้แต่หน่วยงานภาครัฐเอง เช่น สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก หรือแม้แต่ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) ก็ร่วมดำเนินการ

³³⁰ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³³¹ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 30.

ในเรื่องนี้ โดยเป็นการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³³²

ทั้งนี้ การกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อชาวกัมพูชาที่เข้ามาตกเป็นเหยื่อในประเทศไทยแล้วได้รับการส่งกลับไปในั้น ก็ยังไม่แน่นอนว่าเหยื่อชาวกัมพูชาเหล่านั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ทุกรายหรือไม่ ทั้งนี้ อาจมีบางรายที่กลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้ง เนื่องจากสภาพสังคมและความเป็นอยู่ในประเทศกัมพูชานั้นยังด้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย อย่างเช่นที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ในข้อ 19 ที่ระบุในเรื่องการกลับคืนสู่สังคมในวรรคแรกของข้อ 19 ที่กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการอบรมวิชาชีพ ฝึกวิชาชีพแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้วการอบรมวิชาชีพนั้น นอกจากการฝึกอาชีพที่ดำเนินการในศูนย์พักพิงฝั่งไทยแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่ประเทศต้นทางของเหยื่อก็คงต้องเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพให้แก่เหยื่อเช่นกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานรัฐของประเทศกัมพูชาไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นในการดำเนินการฝึกอาชีพให้แก่เหยื่อเท่าที่ควร จะมีก็แต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่ดำเนินการฝึกอาชีพ และส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ของเหยื่อดีขึ้น³³³

4.1.7.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

ในทางปฏิบัติในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมนั้น การดำเนินการให้เหยื่อสามารถกลับคืนสู่สังคมในส่วนของประเทศลาวถือว่ามีผลการดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่มีปัญหาและอุปสรรคแต่เพียงในเรื่องของการขาดการติดตามผลของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ และการกลับคืนสู่สังคมนั้น เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวนี้ในส่วนของประเทศกัมพูชาดังที่ได้กล่าว

³³² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³³³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ไปแล้วข้างต้น โดยทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาเองต่างก็มีข้อจำกัดหลายๆ ประการที่ประเทศไทยก็ต้องยอมรับด้วยเช่นเดียวกัน³³⁴

ทั้งนี้ ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาว ในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคม ในข้อที่ 17 ที่กำหนดให้ภาคีจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งฝึกอบรมทักษะชีวิตต่างๆ เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ³³⁵ ในทางปฏิบัติ การดำเนินการฝึกวิชาชีพ จะเกิดขึ้นในระหว่างที่เหยื่อยังคงพำนักอยู่ในศูนย์พักพิง และการฝึกอาชีพนั้นจะมีความแตกต่างไปตามเพศของเหยื่อ ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ากระบวนการช่วยเหลือเหยื่อนั้นย่อมประกอบไปด้วยการคุ้มครอง การช่วยเหลือ การบำบัดฟื้นฟู และการส่งกลับประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยศูนย์พักพิง³³⁶

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ศูนย์พักพิงของภาครัฐ เช่น บ้านเกร็ดตระการ มีภารกิจหน้าที่ในการฝึกอบรมวิชาชีพ เช่น งานฝีมือ งานจักสาน หรือการทำผ้าบาติก โดยที่ผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะติดชื่อผู้ผลิตกำกับสินค้าไว้ด้วย ถ้าสินค้าขายได้ ผู้ผลิตก็จะได้รับส่วนแบ่ง โดยทางบ้านเกร็ดตระการจะทำบันทึกไว้ว่าสินค้าของเหยื่อรายใดที่ขายได้ และเมื่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับการบำบัดฟื้นฟูจนเป็นที่แน่ใจได้ว่าสามารถกลับคืนสู่สังคมได้แล้วนั้น ทางบ้านเกร็ดตระการจะนำเงินที่ได้จากการขายสินค้าที่สะสมมาได้ตั้งแต่มาอยู่ที่บ้านเกร็ดตระการมอบให้เหยื่อไป พร้อมกับการเดินทางกลับประเทศของตน ซึ่งที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าทางบ้านเกร็ดตระการจะฝึกอาชีพให้กับเหยื่อด้วย ส่วนเหยื่อที่เป็นผู้ชายนั้นก็จะถูกส่งตัวไปยังศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับผู้ชาย และมีการฝึกอาชีพเช่นเดียวกัน แต่ถึงกระนั้น การฝึกอบรมวิชาชีพก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเหยื่อเหล่านั้นจะไม่เดินทางกลับเข้ามาอีก โดยสาเหตุที่ต้องเดินทางกลับเข้ามาอีกนั้น เนื่องจากการที่ได้กลับคืนสู่ภูมิลำเนาไปแล้วอาจไม่มีปัจจัยที่สามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพที่ได้รับการฝึกอบรมมาเมื่อครั้งอยู่ในศูนย์พักพิงเพื่อการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งในท้องถิ่นบ้านเกิดของเหยื่อนั้นๆ อาจไม่มีวัตถุดิบ หรือไม่มีเครื่องมือในการประกอบอาชีพอย่างที่ได้รับการฝึกฝนมาจากบ้าน

³³⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³³⁵ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 16.

³³⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

กรณีการที่มีเครื่องมือเพียบพร้อม หรืออาจมีแต่ที่นาซึ่งก็ต้องทำนาแต่เพียงอย่างเดียว³³⁷ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็อาจส่งผลให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับไปแล้ว ก็อาจจะต้องเดินทางกลับเข้ามาเพื่อหางานทำในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง และยอมตกอยู่ในความเสี่ยงที่อาจจะถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานหรือตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกครั้งเช่นกัน

นอกจากนี้ ในเรื่องการฝึกอบรมวิชาชีพ ก็ยังมีบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) หรือองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้เข้ามาช่วยเหลือในเรื่องการฝึกอาชีพแก่ผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดย ILO จะเน้นแรงงานเด็กที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการ หรือเข้ามามีส่วนร่วมฝึกอาชีพจะมีเพียงไม่กี่องค์กรเท่านั้น เช่น IOM หรือ ILO นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศไทย ก็จะมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานที่จะร่วมมือกันในการฝึกอบรมวิชาชีพแก่เหยื่อเช่นเดียวกัน³³⁸

นอกจากนี้ ทางฝั่งประเทศลาวเองก็ยังมีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ คือ IOM ในการสนับสนุนกรมสวัสดิการสังคมของประเทศลาว ในรูปแบบของการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ นอกจากนี้ ทาง IOM ยังได้มีโครงการสำหรับการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นหญิงและเด็กระหว่างประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Return and Reintegration of Trafficked and Other Vulnerable Women and Children between Selected Countries in the Mekong Region) ทั้งนี้ ภายใต้โครงการดังกล่าว ทาง IOM มีจุดมุ่งหมายที่จะคงความพยายามในการดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศ และดำเนินการให้เหยื่อสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่เน้นในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง³³⁹

ทั้งนี้ ขั้นตอนการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนการส่งกลับประเทศนั้น จะต้องมีการฝึกอบรมวิชาชีพ ตามที่ระบุไว้ในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคม ในข้อที่ 17 ในบันทึก

³³⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

³³⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

³³⁹ International Organization for Migration, Combating Trafficking in South – East Asia: A Review of Policy and Programme Responses (Switzerland: International Organization for Migration, 2000), p. 39.

ความเข้าใจดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยต้องเริ่มขั้นตอนตั้งแต่เหยื่อยังคงพักอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวในฝั่งประเทศไทยอันเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเหยื่อ แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศผู้รับเหยื่อกลับคืนไปก็อาจมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องของทางประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ แนวทางการช่วยเหลือการกลับคืนสู่สังคมนั้น เหยื่อบางรายอาจไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวของตนเองได้ ก็จะมีการดำเนินการจัดหาศูนย์ฝึกอาชีพให้แก่เหยื่อเหล่านั้น เช่น สหพันธ์แม่หญิงลาว จะดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปตามศูนย์ฝึกอาชีพต่างๆ ตามกรณีที่เหมาะสม ทั้งนี้ เหยื่อบางรายอาจได้รับงานทำ หรืออาจมีบางกรณีที่เหยื่ออาจจะไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้หรือไม่ มีครอบครัวแล้ว ทางฝั่งประเทศลาวก็ต้องหาหนทางช่วยเหลือเหยื่อรายนั้นต่อไป โดยใช้ข้อมูลที่ได้รับจากฝ่ายประเทศไทยที่ได้มอบให้ไปในครั้งแรก ซึ่งทางลาวจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของครอบครัวของเหยื่อโดยพิจารณาว่าเหยื่อจะกลับคืนสู่ครอบครัวได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวได้ จะต้องดำเนินการหาหน่วยงานที่จะมารองรับเหยื่อรายนั้นต่อไป³⁴⁰

นอกจากนี้ เหยื่อบางรายที่อาจไม่มีครอบครัวแต่ยังมีญาติ ก็จะต้องพิจารณาว่าเหยื่อรายนั้นสามารถอยู่ร่วมกับญาติได้หรือไม่ ทั้งนี้ การดำเนินงานของทั้งสองประเทศ ทั้งประเทศต้นทางและปลายทางมีความสำคัญไม่แตกต่างกัน เนื่องจากถ้าหากดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศและกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมเสร็จสิ้นไปแล้ว แต่ปรากฏว่าเหยื่อไม่สามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวของตนเองไปได้ตลอด ก็อาจจะส่งผลให้เหยื่อต้องเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้ง และอาจตกเป็นเหยื่อซ้ำอีกครั้งหนึ่งได้เช่นกัน³⁴¹

นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ในกรณีที่เหยื่อในรายชื่อที่ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประเมินครอบครัวแล้วว่าเหยื่อสามารถกลับไปอยู่ด้วยได้ดังเดิม และได้รับการส่งกลับและกลับคืนสู่สังคมและครอบครัวไปเรียบร้อยแล้ว แต่ปรากฏว่าบุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อรายนั้นๆ ก็ยังต้องเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยอื่นๆ ที่กระตุ้นให้บุคคลเหล่านั้นต้องเดินทางออกมาอีกครั้ง เช่น ในเรื่องของสื่อสารมวลชนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งของบุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อ³⁴² หรืออาจจะเกิดจากการที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปแล้ว ต้องกลับไปประสบกับสภาพปัญหาเดิมที่เกิดขึ้น

³⁴⁰ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁴¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁴² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ภายในประเทศหรือในภูมิภาคของตนเอง จึงตัดสินใจเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประเทศภายนอกหรือหน่วยงานภายนอกก็ไม่อาจที่จะเข้าไปก้าวล่วงถึงปัญหาในประเทศนั้นได้ แต่สามารถที่จะดำเนินการให้เหยื่อในรายที่จะได้รับการส่งกลับนั้น เกิดความสบายใจมากขึ้น และให้มีความพร้อมที่จะเดินทางกลับภูมิภาคของตนเองในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีการดำเนินการควบคู่กันทั้งประเทศผู้ส่งเหยื่อกลับ และประเทศผู้รับเหยื่อกลับ คือ ประเทศไทยในฐานะประเทศปลายทาง มีหน้าที่ดูแลและดำเนินการส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทาง ให้มีความปลอดภัย ส่วนการดำเนินการในประเทศผู้รับเหยื่อกลับหรือประเทศต้นทาง คือ การฟื้นฟู ดูแล และเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ โดยการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ต้นทางของเหยื่อจากการค้ามนุษย์³⁴³

ในกรณีที่เหยื่อเดินทางกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่งนั้น ในส่วนของประเทศลาว ชาวลาวที่เข้ามาตกเป็นเหยื่อในประเทศไทยมักจะทำให้เหตุผลว่า เมื่อเขากลับไปอยู่ที่บ้านแล้วก็ไม่เห็นถึงลู่ออกในการประกอบอาชีพใดๆ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ชาวลาวเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้แม้ว่าจะไม่มีอาชีพ คือ ชาวลาวเหล่านั้นก็มีบ้านที่อยู่อาศัย แล้วยังมีที่ดินในบริเวณบ้าน ซึ่งสามารถประกอบอาชีพได้ทั้งเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ถึงแม้ว่าจะไม่ประกอบอาชีพอื่นๆ ก็ตาม คือถ้าอยู่อย่างพอเพียงก็สามารถอยู่ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีการสร้างงานในประเทศลาว ประกอบกับสื่อสารมวลชนที่ประเทศลาวรับไปจากไทย ส่งผลให้ชาวลาวเห็นว่าประเทศไทยมีความเจริญทางวัตถุเป็นอย่างมาก และส่งผลให้เกิดความอยากได้อย่างมี เกิดกระแสวัตถุนิยมบริโภคนิยม และในที่สุดเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปสู่ครอบครัวแล้ว ก็อาจจะต้องเดินทางกลับมาที่ประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกัน³⁴⁴

ทั้งนี้ จากปัญหาดังกล่าว ทางรัฐบาลลาวเองก็ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องของการสร้างงาน ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยสหพันธ์แม่หญิงลาวเป็นหน่วยงานหลัก ในการสนับสนุนเรื่องการสร้างงานให้กับประชาชน โดยผู้หญิงในชุมชนจะเข้ามารวมตัวกันทำงาน ตามความถนัดของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการทอผ้า หรืองานศิลปหัตถกรรมต่างๆ แต่ก็ต้องพิจารณาถึงตลาดที่จะรองรับเมื่อผลผลิตสินค้าขึ้นมาได้รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายของสินค้า เนื่องจากผู้หญิงลาวส่วนใหญ่นั้นก็สามารถทอผ้าขึ้นใช้ได้เองอยู่แล้ว จึงเกิดปัญหาในเรื่องของการตลาด ดังนั้น ทางรัฐบาลลาวก็ต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของงานที่เหมาะสม และจะต้องพิจารณา

³⁴³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁴⁴ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

ด้วยว่าเมื่อครั้งที่เหยื่อชาวลาวยุติในศูนย์พักพิงของไทยนั้น ทางศูนย์พักพิงของไทยได้ฝึกอบรมวิชาชีพใดให้ประชาชนของเขา ยกตัวอย่างเช่น ทางกรมไทยอาจจะฝึกอาชีพช่างทำผม และเมื่อเหยื่อชาวลาวกลับไปสู่ประเทศและประกอบอาชีพช่างทำผมนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ชาวลาวยเองก็ไม่นิยมเข้าร้านทำผมกันมากนัก และยังมีปัญหาเรื่องการจัดราคาที่เหมาะสม ทั้งนี้ ถ้าหากราคาต่ำเกินไปช่างทำผมรายนั้นก็อาจจะไม่สามารถซื้ออุปกรณ์มาต่อทุนได้ แต่ถ้าตั้งราคาสูงเกินไปก็จะมีลูกค้า และราคาอุปกรณ์ต่างๆ ก็ยังเป็นปัญหาอีกด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาว่าอาชีพที่ทางประเทศไทยฝึกฝนให้มีความเหมาะสมตามที่เหยื่อต้องการหรือไม่ นอกจากนี้ อาชีพบางอาชีพก็ไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้จริงในประเทศลาว แม้ว่าจะสอนอาชีพที่เหยื่อต้องการแล้วก็ตาม หรือแม้ว่าบางอาชีพอาจนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้จริง แต่เหยื่อกลับไม่สนใจที่จะทำ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าอาชีพที่จะฝึกฝนให้กับเหยื่อนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เหยื่อมีความสนใจในอาชีพดังกล่าวหรือไม่ เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ที่ดูแลเหยื่อก็ต้องพิจารณากันอีกครั้งเกี่ยวกับทางออกที่เหมาะสม รวมทั้งผลประโยชน์สูงสุดที่เหยื่อจะได้รับจากทางออกนั้นๆ ด้วย³⁴⁵

ทั้งนี้ ในกรณีที่เหยื่อเดินทางกลับเข้ามาในไทยอีกครั้งหนึ่งนั้น หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องจะทราบกรณีดังกล่าวได้จากกรณีที่:

1. เหยื่อรายนั้นอาจจะเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงซ้ำอีก
2. เหยื่ออาจจะติดต่อเข้ามาแล้วแจ้งว่าเดินทางกลับเข้ามาแล้ว

แต่ในความเป็นจริงแล้ว ย่อมมีเหยื่อรายที่กลับมาแล้วไม่ได้ติดต่อเพื่อแจ้งว่าได้เดินทางกลับเข้ามาแล้วอีกครั้งก็มีเช่นกัน ดังนั้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับแล้วเดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งว่ามีจำนวนเท่าใด แต่จะทราบเฉพาะรายที่ติดต่อเข้ามายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือกลับเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงแล้วเท่านั้น แต่ถึงกระนั้น ก็ยังถือว่าเป็นจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากยังมีกรณีที่กลับมาแล้วทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับทราบอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปแล้วและเดินทางกลับเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง จะมีทั้งชาวพม่า กัมพูชา รวมไปถึงชาวลาว แต่ก็จะไม่ทราบถึงจำนวนที่แน่ชัด ยกเว้นแต่ในรายที่กลับเข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวอีกครั้ง หรือในรายที่แจ้งเข้ามาว่าได้เดินทางกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่งเนื่องจากมาทำงาน แต่ในรายที่เดินทางกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่งนี้อาจจะไม่ได้ตกเป็นเหยื่อแล้ว แต่เดินทางกลับเข้ามาเพราะต้องการที่จะทำงานนั่นเอง³⁴⁶

³⁴⁵ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนาองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

³⁴⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักรป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

ทั้งนี้ การจะเดินทางกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องที่ถือว่าเป็นอิสระของแต่ละบุคคลที่ไม่อาจห้ามได้ อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าสำหรับชีวิตของตน โดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความรู้แก่บุคคลเหล่านั้น เกี่ยวกับการเดินทางกลับเข้ามาโดยถูกต้อง รวมทั้งความรู้ในอันที่จะปกป้องตนเองมิให้ตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของประเทศต้นทาง ในการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในการขอความช่วยเหลือจากทางการเมื่อตกเป็นเหยื่อแม้ว่าจะอยู่ในสถานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตาม³⁴⁷

นอกจากนี้ ในเรื่องของการฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตามที่ระบุในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคม ในข้อที่ 17 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับลาว ที่ระบุให้ประเทศภาคีจัดโครงการฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติหน้าที่พัฒนาผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก³⁴⁸ และตามแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศลาว ในแผนงานที่ 2 เกี่ยวกับการรับ - ส่งกลับคืนสู่ประเทศและภูมิภาคเดิมนั้น และในแผนงานที่ 3 เกี่ยวกับการคืนสู่สังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการส่งกลับและกลับคืนสู่สังคม เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับ - ส่ง และเสริมสร้างจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม และเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดเห็นร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบการดำเนินการรับ - ส่งอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลาย ทั้งการจัดประชุม การจัดฝึกอบรม รวมไปถึงการจัดศึกษาดูงานและการประชุมหารือด้านการคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์³⁴⁹ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่นั้น จะเป็นการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ด้านกฎหมายและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ซึ่งการฝึกอบรมในส่วนนี้มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการ ทั้งสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก

³⁴⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยงโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁴⁸ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 16.

³⁴⁹ “แผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก.” (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

(สปป.) ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการฝึกอบรมที่เน้นเรื่องการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁵⁰

นอกจากนี้ ในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและลาว ในข้อที่ 17 เดียวกันนี้ยังได้ระบุให้ภาคีจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งการฝึกอบรมทักษะชีวิตต่างๆ เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ³⁵¹ และตามแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและลาว ในแผนงานที่ 3 ด้านการกลับคืนสู่สังคม ในเรื่องของการติดตามและประเมินผลความต้องการของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ในด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพ ซึ่งในส่วนนี้จะรวมอยู่ในแผนงานที่ 2 ในเรื่องการรับ - ส่งกลับคืนสู่ประเทศและภูมิลำเนาเดิม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศูนย์พักพิงชั่วคราว* ที่จะต้องมีการจัดฝึกอบรม และการจัดบริการต่างๆ ให้แก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ในการประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งต่างๆ จะกล่าวถึงเรื่องการฝึกอบรมวิชาชีพ และการฝึกทักษะวิชาชีพให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ในประเทศไทยเอง ก็มีการดำเนินการในเรื่องการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นปกติอยู่แล้ว ซึ่งจะดำเนินการในศูนย์พักพิงชั่วคราว ส่วนทางฝ่ายประเทศลาว ก็ยังได้ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเดินทางเข้ามาศึกษาดูงาน เกี่ยวกับการดำเนินการจัดบริการฝึกอาชีพในประเทศไทยเช่นกัน³⁵²

นอกจากนี้ ขั้นตอนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคมนั้น มิใช่เมื่อได้ส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศและกลับคืนสู่สังคมไปแล้วนั้น ขั้นตอนจะสิ้นสุดแต่เพียงเท่านั้นแต่อย่างใด แต่ในความเป็นจริงแล้วยังจะต้องมีการติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวหลังจากการส่งกลับอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น หากต้องการดำเนินการเองจะกลายเป็น

³⁵⁰ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁵¹ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 16.

* ในแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ใช้คำว่า “สถานที่ดูแลชั่วคราว” หรือ “ศูนย์รับตัวชั่วคราว”

³⁵² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

เรื่องที่ยุ่งยากมาก ในบางครั้ง เมื่อฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต้องการที่จะไปเยี่ยมเยียนเหยื่อการค้ามนุษย์และครอบครัวที่บ้าน แต่ก็ไม่สามารถที่จะเดินทางเข้าไปเองได้ ทั้งนี้ การที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะเดินทางเข้าไปยังเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวในประเทศลาวนั้น องค์กรไม่สามารถที่จะดำเนินการได้โดยง่ายเพียงการขอวีซ่าแล้วเดินทางเข้าไปเยี่ยมเยียนเหยื่อได้ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ที่ผ่านมาจากมูลนิธิผู้หญิงเองก็เคยเดินทางไปเยี่ยมเยียนติดตามเหยื่อและครอบครัวเช่นกัน แต่ว่าเดินทางไปแบบไม่เป็นทางการ คือเดินทางไปแบบนักท่องเที่ยว จากนั้นจึงไปเยี่ยมเยื่อและครอบครัว เพราะว่าไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวได้อย่างเปิดเผย แต่หากจะดำเนินการจะต้องดำเนินการผ่านจุดประสานงาน (focal point) ของประเทศลาวซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของลาวที่รับผิดชอบ เพราะฉะนั้นถ้าองค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไปดำเนินการเยี่ยมเยียนติดตามเหยื่อและครอบครัวตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้น จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากทางการลาวแล้วจึงจะไปเยี่ยมเยียนติดตามเหยื่อและครอบครัวได้ ซึ่งต้องทำหนังสือไปถึงรัฐมนตรี แล้วจึงจะออกวีซ่าอย่างเป็นทางการให้ องค์กรพัฒนาเอกชนแล้วถึงจะดำเนินการได้³⁵³

ทั้งนี้ การเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวของเหยื่ออย่างเป็นทางการนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิง ก็เคยทดลองไปเยี่ยมเยียนอย่างเป็นทางการมาแล้วเช่นกัน โดยพาเจ้าหน้าที่ทางการที่เกี่ยวข้องร่วมคณะไปด้วย ผลลัพธ์ที่ได้นั้นก็มีความแตกต่างออกไปจากการเยี่ยมเยียนอย่างไม่เป็นทางการ โดยในบางครั้ง เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับก็ไม่สบายใจนักที่เห็นเจ้าหน้าที่ลงมาเยี่ยมเยียนเป็นคณะใหญ่ ซึ่งการที่ลงไปเยี่ยมเยียนแบบของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะเป็นหมู่คณะจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลให้เหยื่อรู้สึกเกร็ง และไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้อย่างชัดเจนกับทางมูลนิธิได้ เช่น ในเรื่องของความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในกระบวนการ เป็นต้น แต่ในทางกลับกัน ถ้าดำเนินการเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อด้วยตนเองนั้น ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับข้อมูลที่กว้างขวางมากกว่าว่าในความเป็นจริงแล้ว การส่งเหยื่อกลับประเทศตามที่ระบุในกรอบบันทึกความเข้าใจจะหวางประเทศไทยกับลาวนั้น ทางกรลลาวก็ต้องไปส่งเหยื่อกลับไปจนถึงที่บ้านของเหยื่อ แต่ทางมูลนิธิพบว่าเหยื่อหลายรายนั้นทางการลาวไม่ได้พามาส่งถึงบ้าน โดยเจ้าหน้าที่ทางการที่เกี่ยวข้องของฝ่ายลาวจะส่งเหยื่อขึ้นรถที่นครเวียงจันทน์ แล้วจากนครเวียงจันทน์ก็จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทางการระดับแขวงไปรอรับเหยื่อที่ท่ารถ แล้วโทรศัพท์นัดหมายให้พ่อแม่ของเหยื่อมารับที่ตัวจังหวัด ซึ่งทำให้ครอบครัวของเหยื่อเดือดร้อนมาก เนื่องจากพวกเขาไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านมายังท่ารถโดยต้องมารับลูกที่ตัวจังหวัด แล้วยังต้องมีกระบวนการอบรมบ่มนิสัยอีก โดยมีกรกล่าวถึงการอบรม การคุยกับ

³⁵³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

พ่อแม่ว่าอย่าให้ลูกย้ายถิ่นออกไปอีก ทั้งนี้ การที่พ่อแม่มารับลูกที่ท่ารถ แล้วเดินทางกลับบ้านต้องมีค่าใช้จ่ายอย่างแน่นอน ซึ่งสิ่งที่เหยื่อหว่นเกรงมากในขณะที่เหยื่อยังอยู่ที่ศูนย์พักพิงแล้วทางมูลนิธิได้เข้าไปทำกิจกรรมร่วมกับเหยื่อนั้น เหยื่อก็คงสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการส่งกลับบ้านว่าจะกลับถึงบ้านโดยตรงหรือไม่ เพราะว่าถ้าให้พ่อแม่มารับนั้นจะไม่มีเงินเพียงพอ ฝ่ายมูลนิธิเองก็ตอบไปตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่ามีการดำเนินการส่งเหยื่อถึงบ้านอย่างแน่นอน แต่พอบางครั้งเมื่อลงไปเยี่ยมครอบครัวก็พบว่าทางการลาวไม่ได้ส่งเหยื่อถึงบ้านแต่อย่างใด³⁵⁴

นอกจากนี้ การเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อนั้น โดยปกติแล้ว ตามกรอบดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจจะระบุว่า หากเหยื่อได้กลับคืนสู่ครอบครัวไปแล้ว จะต้องมีการติดตามเยี่ยมบ้านอย่างน้อยก็เดือนต่อหนึ่งครั้ง ซึ่งจากการที่ทางมูลนิธิได้ลงไปสอบถามเหยื่อและครอบครัวนั้นพบว่าไม่มีเจ้าหน้าที่มาเยี่ยมเยียนแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของทางฝั่งลาวเองที่เคยยกประเด็นขึ้นมาในที่ประชุมว่าเขาไม่มีงบประมาณเพียงพอ ที่จะให้เจ้าหน้าที่ลงไปเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัว และบ้านของเหยื่อแต่ละรายก็อยู่ห่างไกลมาก นอกจากนี้ เหยื่อก็มักจะมาจากชุมชนที่ยากจนหรือเป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล รถยนต์ก็ยังไม่สามารถเข้าถึง รวมทั้งเจ้าหน้าที่เองก็ยังไม่เดินทางไปถึงอีกด้วย³⁵⁵

นอกจากนี้ การที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไปติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและส่งคมไปแล้วนั้น ทางองค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถที่จะดำเนินการดังกล่าวโดยลำพังตนเองได้ เนื่องจากตามกรอบบันทึกความเข้าใจที่ไทยลงนามร่วมกับลาวนั้นไม่มีช่องทางหรือแนวทางปฏิบัติที่จะให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ดังนั้น หากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต้องการที่จะลงไปติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อ หลังจากขั้นตอนการส่งกลับแล้วนั้น จะต้องดำเนินการขออนุญาตจากทางการลาวเสียก่อน³⁵⁶ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนถึงความไม่สะดวกในการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

นอกจากนี้ ในเรื่องของการติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวหลังจากการส่งกลับ หากองค์กรพัฒนาเอกชนติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น IOM หรือ UNIAP ในการดำเนินการติดตามเหยื่อและครอบครัวหลังจากการส่งกลับไปแล้วนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานทั้งสองแห่งดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการติดตามเยี่ยมเยียนด้วยตนเอง หากแต่ใช้วิธีการติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทางการลาว ให้ดำเนินการติดตามเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ปัญหาคือเรื่องของการเข้าถึงบุคคลากรที่จะลงไปดำเนินการ ทาง

³⁵⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³⁵⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

³⁵⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

หน่วยงานลาวส่วนกลางที่นครเวียงจันทน์ก็อาจจะประสานไปที่หน่วยงานในระดับจังหวัด และหน่วยงานในระดับจังหวัดก็จะแจ้งผ่านไปถึงระดับอำเภอและระดับตำบลในการลงไปเยี่ยมเยียนครอบครัว แต่ในบางครั้งเหยื่อก็มีความกังวลเรื่องความลับของตนเอง โดยเหยื่อการค้ามนุษย์บางคนที่เคยทำงานขายบริการก็ไม่ต้องการให้มีใครมาติดตามแบบนี้ คือ เขาเองก็ไม่อยากพูด และเหยื่อบางรายก็จะมีข้อสงสัยว่าการลงไปติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมไปแล้วนั้นจะกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด เพื่อไปดูว่าเหยื่อยังคงอยู่ดีหรือจะไปดูเพื่อไม่ให้เหยื่อนั้นย้ายถิ่นออกไปอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งแนวคิดของทางองค์กรพัฒนาเอกชนมองว่าถ้าเหยื่อนั้นไม่สามารถที่จะอยู่ในพื้นที่ได้อีกต่อไป แน่แน่นอนว่าเหยื่อรายนั้นก็จะต้องย้ายถิ่นออกไปอีกครึ่งหนึ่ง แต่ว่าจะย้ายถิ่นอย่างไรให้มีความปลอดภัยกับตนเอง ทั้งนี้ มีอยู่ครั้งหนึ่งที่ทางมูลนิธิผู้หญิงไปพบกับเจ้าหน้าที่รัฐของลาวที่แขวงสาละวัน เพื่อไปเยี่ยมเหยื่อรายหนึ่งที่ได้รับก็ทอผ้าไปใช้ โดยทางฝ่ายไทยได้ให้ทุนและให้นำที่ทอผ้าไปตั้งให้เหยื่อรายดังกล่าวใช้ฝีกอาชีพทอผ้า แต่เมื่อคณะไปถึงบ้านของเหยื่อแล้ว ปรากฏว่าเหยื่อรายนั้นไม่อยู่ที่บ้าน โดยเดินทางไปทำงานรับจ้างที่อื่น ส่วนที่ทอผ้าหลังนั้นก็ให้แม่นำไปใช้ พอคณะเดินทางไปถึงแม่ของเหยื่อนั้นก็เกิดความกลัวมาก มือสั่น ตัวเย็น หน้าซีด แล้วก็โกหกว่าลูกไปตักน้ำ แล้วพอได้คุยกันไปสักกระยะหนึ่ง เขาก็บอกว่าลูกไม่อยู่ ไปตลาด ทั้งนี้ สาเหตุที่แม่ของเหยื่อต้องโกหกเนื่องมาจากว่าทางมูลนิธิได้เดินทางร่วมคณะไปกับเจ้าหน้าที่รัฐของฝ่ายลาว ซึ่งทางเจ้าหน้าที่รัฐเคยบอกกับแม่ของเหยื่อไว้ว่าถ้าลูกไม่อยู่หรือย้ายถิ่นออกไปอีกก็จะนำที่ทอผ้าหลังนั้นคืนกลับไป คือ เหมือนกับว่าไม่ต้องการให้เหยื่อเดินทางย้ายถิ่นไปอีกครั้ง ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐลงไปเยี่ยมเยียนด้วยก็ทำให้ครอบครัวของเหยื่อเกิดความกลัวมาก และแท้ที่จริงแล้วเหยื่อรายนั้นก็ได้อยู่ที่บ้านแล้ว โดยเมื่อทางมูลนิธิผู้หญิงได้ติดต่อไปครั้งล่าสุดนั้นเหยื่อได้เดินทางออกไปจากพื้นที่นานแล้วหลังจากที่ได้ดำเนินการส่งกลับไปแล้วไม่นาน³⁵⁷

จากเหตุการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม่ของเหยื่อก็เกิดความกลัวว่าแม่ส่งลูกย้ายออกไปนอกภูมิลำเนาแล้วจะมีความผิดหรือไม่ เนื่องจากว่าในอดีตนั้นเคยมีเหยื่อบางรายที่ถูกเรียกเก็บเงิน คือ ในกรณีของคนลาว ถ้าเดินทางออกไปทำงานต่างเมืองโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตก็จะถูกปรับเงิน คือ พ่อแม่ที่อยู่ที่บ้านก็จะถูกนายบ้านซึ่งก็คือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปรับเงิน แต่ว่าในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่แรงงานย้ายถิ่นที่ทางมูลนิธิผู้หญิงไปพบที่ ตม.ได้แลกเปลี่ยนความรู้กับทางมูลนิธิ โดยได้เล่าให้ฟังว่า สิ่งที่เหยื่อเกรงกลัวคือไม่ต้องการให้พ่อแม่ถูกปรับเงิน แต่ทางมูลนิธิได้เคยถามตรงๆ กับทางการลาวว่าเรื่องการปรับเงินดังกล่าวนี้มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทางฝ่ายลาวก็ตอบกลับว่าไม่มีแต่อย่างใด แต่ว่าจากที่ทางมูลนิธิเคยคุยกับหลายๆ หมู่บ้านหลายแขวง ก็ปรากฏว่าเรื่องการปรับเงินนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าเป็นกฎหมายแต่ละหมู่บ้านตั้งขึ้นมาเอง

³⁵⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

โดยเป็นกฎที่ตั้งกันเองในหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมลูกบ้านไม่ให้โยกย้ายถิ่นออกไปที่ไหน ดังนั้น ถ้าบ้านหลังใดที่ให้ลูกออกไปทำงานที่อื่น นายบ้านก็จะตามไปเก็บเงินค่าปรับต่อไป³⁵⁸

ทั้งนี้ การที่นายบ้านต้องทำเช่นนั้นก็อาจเป็นเพราะว่ามีความหวังดีว่าไม่ต้องการให้คนตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็เป็นไปได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วที่ทำอย่างนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าความหวังดีต่อลูกบ้านของตนเองอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ ทางมูลนิธิผู้หญิงก็เคยถาม แต่ว่าจริงๆ แล้วก็เป็นเรื่องที่เปราะบางอย่างมากถ้าจะถามคำถามนี้ออกไป แต่ก็ถามเพราะว่าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับเหยื่อจริงๆ แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบแต่อย่างใด ดังนั้น จึงส่งผลให้ไม่ทราบว่าเป็นปัญหาในเรื่องของการจัดการของประเทศลาวด้วยหรือไม่³⁵⁹ แต่ถึงกระนั้นในบางพื้นที่ นายบ้านก็กลับเป็นนายหน้าเสียเองก็มีเช่นเดียวกัน ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เวทีที่สามารถใช้เป็นเวทีปรึกษาหารือได้ เช่น การประชุม case conference ที่เกิดขึ้นตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นก็จะมีการประชุมกันเป็นประจำ สลับกันระหว่างประเทศไทยและประเทศลาว ซึ่งในบางครั้งทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิงก็ได้เข้าร่วมประชุม แต่ในบางครั้งก็ไม่ได้เข้าร่วมการประชุม ซึ่งในฐานะที่เป็นคนทำงาน ทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็ต้องการที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อที่จะให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขในสิ่งที่พบอุปสรรค แต่ก็ไม่มีพื้นที่ที่จะไปแลกเปลี่ยนข้อมูลในส่วนนี้³⁶⁰

4.1.7.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

การส่งเหยื่อชาวพม่ากลับคืนสู่สังคมนั้น ก็จะต้องมีการฝึกอบรมวิชาชีพเช่นเดียวกับเหยื่อการค้ามนุษย์ที่มาจากประเทศอื่นๆ โดยเริ่มตั้งแต่ที่เหยื่อยังคงอยู่ที่ศูนย์พักพิงฝั่งประเทศไทย หรือกรณีที่เหยื่อบางรายไม่อาจกลับคืนสู่ครอบครัวได้ ก็จะต้องดำเนินการหาศูนย์ฝึกอาชีพ โดยส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปตามกรณีที่เหมาะสม หรือเหยื่อบางรายอาจจะอยู่กับครอบครัวไม่ได้หรือว่าไม่มีครอบครัวแล้ว ทางประเทศต้นทางก็จะต้องหาทางช่วยเหลือ โดยใช้ข้อมูลประเทศไทยได้ให้ทางประเทศต้นทางไว้ในครั้งแรก นอกจากนี้ เหยื่อบางรายอาจไม่มีครอบครัวหรือมีแต่ญาติ ก็ต้องพิจารณาว่าสามารถอยู่ร่วมกับญาติได้หรือไม่ แต่ส่วนใหญ่แล้วเหยื่อจะมีครอบครัวอยู่ ทั้งนี้

³⁵⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³⁵⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

³⁶⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

ถ้าเหยื่อได้เดินทางกลับคืนสู่สังคมไปแล้วและปรากฏว่าไม่สามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวได้ ก็อาจมีแนวโน้มที่จะเดินทางกลับมาใหม่ และมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อได้อีกครั้งหนึ่งเช่นกัน³⁶¹

ในส่วน of รัฐบาลพม่า มีการดำเนินการจัดตั้งกระบวนการในการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ครอบครัวของตน รวมทั้งการติดตามเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปแล้วในระยะยาว ทั้งนี้ ด้วยความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนแรก of กระบวนการในการฟื้นฟูคือ การฝึกทักษะอาชีพที่ดำเนินการโดยกรมสวัสดิการสังคมของพม่า ก่อนที่จะส่งเหยื่อกลับคืนสู่ครอบครัว โดยที่ขั้นตอนดังกล่าวนี้รัฐบาลพม่าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีที่มีการดำเนินการ แต่สำหรับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอาจมองว่าเป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับนั้นไม่ต้องการฝึกทักษะอาชีพ ที่ต้องใช้เวลาถึงสี่สัปดาห์ก่อนกลับคืนสู่ครอบครัวของตน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีทางเลือกอื่นๆ สำหรับเหยื่อที่ไม่ต้องการกลับคืนสู่ครอบครัวของตนเอง หรือกระบวนการประเมินครอบครัวของเหยื่อไม่ประสบความสำเร็จ โดยเหยื่อประเภทนี้ก็อาจจะต้องพักอยู่ในศูนย์พัฒนาทักษะของกรมสวัสดิการสังคม หรืออาจจะได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศในเรื่องของการพักพิงในศูนย์พักพิงอื่นๆ หรือแม้กระทั่งการออกไปดำเนินชีวิตด้วยตนเองในท้ายที่สุด³⁶²

ทั้งนี้ ทางรัฐบาลพม่าระบุว่า ปัญหาในเรื่องของการให้บริการและความช่วยเหลือแก่เหยื่อนั้นเกิดขึ้นมาจากการขาดแคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ เช่น การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรม โอกาสในการจ้างงาน งบประมาณในการจัดตั้งโครงการเสริมสร้างรายได้ รวมทั้งศูนย์พักพิงที่ต้องมีจำนวนมากกว่าที่เป็นอยู่ รวมทั้งความยากจนและหนี้สินของบุคคลที่เคยตกเป็นเหยื่อ นอกจากนี้ ความต้องการของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับส่วนมากที่ต้องการจะกลับมาอีกครั้งและทางรัฐบาลพม่ายังแนะนำด้วยว่าประเทศปลายทางนั้น แทนที่จะส่งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศต้นทางทั้งหมด ควรดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและให้ใบอนุญาตทำงานแก่บุคคลเหล่านั้นจะเป็นการดีกว่า³⁶³

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องการกลับคืนสู่สังคมคือ IOM ยังดูแลในเรื่องที่เหยื่อจะไม่เดินทางกลับเข้ามาอีก โดยพิจารณาว่าเหยื่อสามารถปรับตัว

³⁶¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁶² Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 26.

³⁶³ Ibid.

เข้ากับสังคมได้โดยไม่เสี่ยงที่จะกลับมายังประเทศไทยอีกครั้ง เพราะถ้าเหยื่อกลับเข้ามาแล้วก็กลับเข้าสู่วงจรเดิม แต่อย่างน้อยเหยื่อที่มีประสบการณ์แล้วก็อาจจะไม่ถูกหลอกซ้ำอีกก็เป็นได้³⁶⁴ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีความเป็นไปได้ที่เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปแล้วจะเดินทางกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเมื่อเหยื่อได้กลับคืนสู่ภูมิลำเนาและครอบครัวไปแล้ว ก็จะต้องไปพบกับสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในรูปแบบเดิมๆ ที่ภูมิลำเนาตนเอง และอาจจะส่งผลให้ต้องเดินทางกลับเข้ามาอีก ทั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่ทาง IOM ดำเนินการคือการประชุมเกี่ยวกับเหยื่อที่เรียกว่า case management meeting ที่เปิดโอกาสให้นักสังคมสงเคราะห์จากประเทศพม่าได้พูดคุยกับเหยื่อเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และการเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการส่งกลับ ทั้งนี้ แม้ว่าสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทางที่ยังคงมีปัญหาเดิมๆ ที่เหยื่อจะต้องกลับไปประสบกับปัญหานั้น ทางฝ่ายไทยก็ไม่อาจที่จะไปก้าวล่วงในเรื่องนี้ได้ แต่สิ่งที่สามารถทำได้คือทำให้เหยื่อที่จะได้รับการส่งกลับมีความสบายใจขึ้น ให้ความพร้อมที่จะเดินทางกลับไปในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีการดำเนินการควบคู่กันทั้งสองประเทศ คือ ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศปลายทางก็ต้องช่วยเหลือดูแล และดำเนินการส่งกลับเหยื่อให้มีความปลอดภัย ส่วนการดำเนินการในประเทศต้นทาง คือ การฟื้นฟูดูแลเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ³⁶⁵

นอกจากนี้ จุดแข็งอีกประการหนึ่งของกระบวนการกลับคืนสู่สังคมของประเทศพม่า นั่นคือ แนวทางการดำเนินการส่งกลับคืนสู่สังคมในรูปแบบที่เหมาะสมกับเหยื่อแต่ละราย ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นโดยกรมสวัสดิการสังคมแห่งพม่าและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่ได้รับการส่งกลับ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงครอบครัวของเขา จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การจัดการในแต่ละกรณีเป็นรายบุคคลเช่นนี้จะถูกนำมาปรับใช้เพื่อที่ว่าแผนการในการส่งกลับนั้นจะได้มีความสอดคล้องกับสภาพครอบครัว รูปแบบการดำรงชีวิต การศึกษา การฝึกทักษะอาชีพและสุขภาพ ทั้งนี้ การติดตามผู้ที่ได้รับการส่งกลับนั้นจะมีขึ้นอย่างน้อยที่สุดในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีจนกว่าบุคคลนั้นจะเดินทางกลับมาอีกครั้ง ไม่ว่าจะภายในประเทศพม่าเองหรือประเทศอื่นๆ ก็ตาม³⁶⁶

³⁶⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

³⁶⁵ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁶⁶ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 26.

นอกจากนี้ ทางกรมสวัสดิการสังคมแห่งพม่ายังได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งการสืบหาและประเมินครอบครัวของเหยื่อ และยังคงดำเนินการในศูนย์ฝึกทักษะอาชีพสำหรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับประเทศ และมีความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศพม่าเองอีกด้วย โดยเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับจะได้รับโอกาสในการเข้าร่วมการดำเนินการพัฒนาแผนการกลับคืนสู่สังคมของพวกเขาเอง แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการส่งเหยื่อกลับภูมิลำเนา นั้น มองเห็นถึงความจำเป็นเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่จะเข้ามาทำงานด้านนี้ ที่จะต้องได้รับการฝึกอบรมเป็นพิเศษเพื่อที่จะเข้ามาทำงานดังกล่าวอีกด้วย³⁶⁷

นอกจากนี้ อุปสรรคอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าในเรื่องการส่งกลับ คือ เรื่องของภาษาในการติดต่อสื่อสารระหว่างกรมสวัสดิการสังคมของพม่ากับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทย โดยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเหยื่อที่ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของไทยได้บันทึกไว้ในวันนั้นส่วนใหญ่แล้วจะใช้ภาษาไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องแปลเอกสารเหล่านั้นเมื่อส่งไปยังกรมสวัสดิการสังคมทางฝั่งพม่า โดยเมื่อชื่อและที่อยู่ของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับที่ถูกส่งไปจากประเทศไทยได้รับการแปลเป็นภาษาพม่าแล้ว ก็ยังทำความเข้าใจได้ยากหรือเกิดความผิดพลาดจากการแปลภาษา ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการสืบค้นครอบครัวของเหยื่อในพม่า นั้นเกิดความยากลำบากตามไปด้วย และจะส่งผลสืบเนื่องไปถึงตัวเหยื่อที่จะต้องอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวของไทยเป็นระยะเวลาหลายเดือน กว่าที่พวกเขาจะสามารถเดินทางกลับประเทศพม่าได้³⁶⁸

และเนื่องจากการที่ผู้อพยพจากประเทศพม่าที่เข้ามาสู่ประเทศไทยนั้น มักจะมาจากภูมิลำเนาที่ห่างไกล รวมทั้งอาจเดินทางมาจากพื้นที่ที่มีความขัดแย้งหรือการสู้รบกับรัฐบาลพม่า ก็อาจเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้กระบวนการรับรองสัญชาติ และการสืบค้นครอบครัว ต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ยาวนานขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการกลับคืนสู่สังคมที่ประสบความสำเร็จนั้นก็เป็นเรื่องที่ทำหาย อันเนื่องมาจากความยากจนของครอบครัวเหยื่อและการขาดโอกาสในการจ้างงานในพื้นที่ดังกล่าว จึงส่งผลให้เหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนาไปแล้วนั้นต้องการที่จะเดินทางกลับเข้ามาใหม่ และแน่นอนว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้ย่อมมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กรมสวัสดิการสังคมแห่งประเทศพม่าจึงได้เน้นประเด็นด้านการ

³⁶⁷ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 26.

³⁶⁸ Ibid., p. 27.

ดำเนินการในเรื่องของการฟื้นฟู (recovery) โดยการตั้งข้อกำหนดให้มีการฝึกอบรมเป็นระยะเวลา สี่สัปดาห์แก่ผู้ที่ได้รับการส่งกลับ ก่อนที่พวกเขาจะเดินทางกลับคืนสู่ครอบครัวและภูมิภาคของตนเอง แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีบุคคลที่เกี่ยวข้องบางรายที่รู้สึกวาระระยะเวลาสี่สัปดาห์นั้นเป็นช่วงเวลาที่ ยาวนานเกินไป³⁶⁹

นอกจากนี้ ในเรื่องของการติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อชาวพม่าและครอบครัวหลังจากส่งกลับ ไปแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายไทยไม่อาจที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ เนื่องจาก ไม่ทราบว่าจะ เชื่อมต่อเข้าไปทางฝั่งพม่าได้อย่างไร ทั้งนี้ การติดตามเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อ หลังจากการส่งเหยื่อกลับในประเทศพม่า นั้น ก็จะต้องดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่เป็นทางการเป็น ส่วนใหญ่ โดยองค์กรที่ตั้งอยู่ในพม่า เช่น Save the Children UK และ World Vision ที่ทำงานอยู่ ที่ประเทศพม่า และในบางครั้งฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนของไทยก็ประสานงานกับองค์กรที่ไม่เป็น ทางการในพม่าในการดำเนินการร่วมกัน หรืออาจเป็นกลุ่มองค์กรศาสนาที่ช่วยดำเนินการอยู่³⁷⁰

4.1.7.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสาม ฉบับ ในเรื่องของการดำเนินการเรื่องการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคม

ในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์นี้ อย่างในช่วงปีที่ผ่านมา ทาง มูลนิธิผู้หญิงได้ทำวิจัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งเปรียบเทียบทั้งเหยื่อผู้หญิงชาวไทยที่ เดินทางกลับจากต่างประเทศ และในส่วนของเหยื่อชาวต่างชาติที่มาตกเป็นเหยื่อในประเทศไทย เพื่อพิจารณาถึงกระบวนการกลับคืนสู่สังคม โดยศึกษาว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้กลับคืนสู่ สังคมหรือว่าหลุดพ้นจากวงจรค้ามนุษย์จริงหรือไม่ ซึ่งจากงานวิจัยที่ออกมานั้นก็ปรากฏ ผลการวิจัยที่น่าพิศวงใจนัก เนื่องจากว่าเหยื่อหลายรายนั้นก็ไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรค้า มนุษย์ได้และยังคงมีการย้ายถิ่นอยู่เช่นเดิม เพราะฉะนั้นจึงเกิดคำถามที่ตามมาเกี่ยวกับการให้คำ นิยามของคำว่า การกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะมองแต่เพียงว่าเป็นแต่เพียงการได้กลับไปอยู่ที่บ้าน เท่านั้นหรือไม่ แต่สภาพที่เกิดขึ้นในประเทศของเหยื่อนั้นยังคงเกิดปัญหาเดิมๆ และเหยื่อเองก็ยัง ต้องเดินทางกลับเข้ามาใหม่วนเวียนอยู่อย่างนี้ดังที่เคยเป็นมา ดังนั้น จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ในเรื่องของการพัฒนาสังคมด้วย ซึ่งการทำงานในขั้นตอนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคมนี้นี้ถูกกำหนด ไว้ด้วยกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ทางมูลนิธิผู้หญิงก็เห็นว่าการ

³⁶⁹ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 27.

³⁷⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ทำงานตามกระบวนการดังกล่าวนี้ ผลลัพธ์ที่ได้อาจจะยังไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการจะทำให้เหยื่อนั้นหลุดพ้นออกไปจากวงจรการค้ามนุษย์ ดังนั้น น่าจะมีการทบทวนขั้นตอนการดำเนินการกลับคืนสู่สังคม³⁷¹

ทั้งนี้ อย่างกรณีของประเทศลาว เมื่อเหยื่อการค้ามนุษย์ได้รับการส่งกลับไปแล้ว เหยื่อเองก็ไม่ทราบว่าจะกลับไปประกอบอาชีพใด หรืออย่างไรในกรณีของประเทศพม่า เมื่อเหยื่อเดินทางกลับมาก็อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างที่เคยเป็นมา หรืออย่างกรณีของกัมพูชา เมื่อเหยื่อเดินทางกลับไปที่ต้องประสบกับความยากจน ฉะนั้น จึงเป็นสาเหตุให้คนเหล่านี้ต้องเดินทางกลับมาอีกครั้ง และเป็นผลสืบเนื่องให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศปลายทางไม่สามารถแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยสิ้นเชิง เพราะฉะนั้น จะต้องมาคิดกันว่าจะทำอย่างไรในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคม โดยจะต้องคิดเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ สำหรับรองรับบุคคลที่ได้รับการส่งกลับคืนสู่สังคม และถ้าหากว่าทางภาครัฐไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ ก็สามารถแจ้งมายังทางองค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าไปช่วยเหลือได้ แต่จะต้องมีพื้นที่ให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำงาน แต่ปัจจุบันในทางปฏิบัติแล้ว คนที่เป็นแต่เพียงผู้ที่เข้าข่ายว่าตกเป็นเหยื่อหรือมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อก็ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ จะต้องคิดกันแล้วว่าควรจะทำอย่างไร เนื่องจากว่ากลุ่มเสี่ยงนั้นก็ยังไม่ใช้กลุ่มที่ถูกชี้ขาดว่าตกเป็นเหยื่อโดยแท้ ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเหยื่อจริงๆ เสียอีก ฉะนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องมาตรการการป้องกันที่ประเทศต้นทาง หรือว่าป้องกันในช่วงของการผลักดันส่งกลับก็ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ มีคำถามว่าการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นจะเป็นประโยชน์ในเรื่องนี้ได้อย่างไร หรือความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐจะเข้ามาช่วยดำเนินการในเรื่องนี้ได้อย่างไร³⁷²

นอกจากนี้ ในเรื่องของการที่จะตกเป็นเหยื่อซ้ำแล้วซ้ำอีกนั้น อาจจะมีหมายถึงว่าเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับคืนไปสู่สังคมแล้ว แต่ต้องกลับไปเจอสภาพเดิมๆ ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่มีการจ้างงาน ก็จะต้องเดินทางกลับเข้ามาใหม่อีกครั้ง และอาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังมีรูปแบบของการตกเป็นเหยื่อซ้ำอีกครั้งในอีกรูปแบบหนึ่ง กรณีที่เหยื่อนั้นหนีออกจากศูนย์พักพิงแล้วต้องไปตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก และเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไปนำตัวมาได้ ส่งไปยัง ตม. และทาง ตม. ได้ระบุว่าคนคนนั้นตกเป็นเหยื่อ แล้วก็ต้องเข้าศูนย์พักพิงซ้ำอีกครั้งทั้งที่ตนเองหนีมา ทั้งนี้ การที่เหยื่อเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางแล้วต้องกลับไปประสบกับปัญหาแบบเดิม ก็เท่ากับว่าบุคคลนั้นถูกบีบให้ต้องเดินทางกลับเข้ามา ซึ่งก็คือการยอมที่จะเดินทางกลับเข้ามา ทั้งนี้ ในเรื่องของการค้ามนุษย์นั้น ในบางครั้งผู้ที่ตกเป็นเหยื่อนั้นมีความยินยอม หรืออาจไม่ทราบว่าตนเองกำลังตกเป็น

³⁷¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

³⁷² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงษ์, 8 มีนาคม 2553.

เหยื่อของการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ปัจจัยในเรื่องของการให้ความยินยอมนั้นไม่อาจนำมาตัดสินได้ แต่จะต้องพิจารณาในเรื่องของการแสวงประโยชน์ ซึ่งการยินยอมเพื่อให้ตนเองต้องตกเป็นทาสหรือการถูกเอารัดเอาเปรียบ ถึงอย่างไรก็เป็นการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว เหยื่อรายนั้นอาจยินยอมในเรื่องของการเดินทางโยกย้ายถิ่นฐาน แต่เหยื่อกลับไม่ทราบว่าตนเองจะต้องมาถูกปฏิบัติ เช่นนี้ คำว่ายินยอมนั้นหมายถึงว่ายอมเดินทางเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน แต่ไม่ทราบว่าตนเองจะต้องมาถูกปฏิบัติอย่างนี้ คือมีการหลอกลวงนั่นเอง³⁷³

4.1.8 ความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.8.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยภาพรวมในปัจจุบันนี้ นับว่าดีกว่าในช่วงเมื่อ 9 – 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับจากหลังจากประกาศให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2547 เมื่อรัฐบาลประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ การดำเนินการก็ยิ่งมีน้ำหนักมากขึ้น และนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก่อนหน้าในประเทศไทยจะประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น ประเทศไทยยังคงบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้นยังไม่ครอบคลุมไปถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชาย และชื่อของพระราชบัญญัตินี้ยังใช้คำว่ามาตรการ ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องไปยกกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด อันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดบทลงโทษในตัวกฎหมายโดยตรง คือ มีบทลงโทษเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ โดยกำหนดโทษสถานหนัก และยังระบุถึงการคุ้มครองสิทธิที่ให้ประโยชน์กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก และยังมีการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด และเนื้อหาในกฎหมายฉบับใหม่ยังได้

³⁷³ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

ครอบครัวไปถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชาย ซึ่งถือว่ามีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน³⁷⁴

การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ถือว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น มีความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการทำงานเป็นหมู่คณะที่มีการร่วมมือกัน แม้ว่าบางขั้นตอนอาจมีความล่าช้าไปบ้างก็นับว่าเป็นเรื่องปรกติ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามารับผิดชอบ และมีเครื่องมือสำหรับนำมาใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น บันทึกความเข้าใจและแนวทางการดำเนินการส่งเหยื่อกลับประเทศ โดยมีบันทึกความเข้าใจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ แต่ถึงกระนั้น การดำเนินการในบางขั้นตอนหรือในส่วนของบางหน่วยงานก็ไม่ได้ราบรื่นไปเสียทั้งหมด คือ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องบางรายก็ยังมีปัญหา หรืออาจมีความแตกต่างกันด้านทัศนคติ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคล แต่ในระดับนโยบายหรือระดับผู้บริหารระดับสูงนั้นยังคงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจของสถานีตำรวจบางแห่งก็อาจจะมีปัญหาอยู่บ้างซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปรกติ³⁷⁵

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องดำเนินการไปแต่เพียงลำพัง แต่ยังได้รับความร่วมมือในการดำเนินการจากเครือข่ายสหวิชาชีพอีกด้วย ทั้งนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในปัจจุบันของประเทศไทยที่มีความเจริญก้าวหน้ามาถึงขั้นนี้ ก็เนื่องมาจากการได้รับความร่วมมือจากฝ่ายสหวิชาชีพโดยมีภาครัฐเป็นกำลังสำคัญ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องมาทำงานร่วมกัน และการทำงานกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม เครือข่ายสหวิชาชีพต้องเข้ามาร่วมดำเนินการทั้งหมด เช่น ต้องมีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ แพทย์ หรืออัยการ เป็นต้น ทั้งนี้ การทำงานกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะต้องดำเนินการร่วมกับทีมสหวิชาชีพ โดยมีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น พิจารณาว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่ละรายนั้น จะเดินทางกลับคืนสู่ประเทศของตนอย่างไร และมีปัญหาใดที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มี

³⁷⁴ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁷⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

ทนายความเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการด้วย ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ คือ รูปแบบลักษณะงานแบบสหวิชาชีพที่เข้ามาร่วมกันดำเนินงาน³⁷⁶

แต่กรณีที่ไม่มีปัญหาที่ซับซ้อน เช่น อาจไม่มีเรื่องคดีความเข้ามาเกี่ยวข้อง การดำเนินการอาจไม่ต้องขอความร่วมมือจากคณะทำงานสหวิชาชีพก็ได้ แต่จะใช้เพียงกระบวนการที่ดำเนินการภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามปกติ คือ อาจมีเพียงนักสังคมสงเคราะห์หรือทนายความที่เป็นลูกจ้างของศูนย์พักพิง ครูฝึกอาชีพ พยาบาล แต่ในกรณีของเหยื่อที่ซับซ้อน มีเรื่องผลประโยชน์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้อง จะต้องมีการดำเนินการสหวิชาชีพเข้ามาช่วยสนับสนุนการดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีไป โดยกรณีที่ไม่เรื่องคดีความเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่มีการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว คือ อาจจะไม่อยู่ในลักษณะที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ไม่สามารถขยายผลได้หรือไม่อยู่ในรูปคดี ก็จะไม่ต้องขอความร่วมมือจากคณะทำงานสหวิชาชีพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากเหยื่อหรือผู้เสียหายจะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาบังคับใช้แล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการคัดแยกเหยื่อให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเหยื่อนั้นได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับใหม่เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องมีแบบการคัดแยกเหยื่อเพื่อคัดแยกหรือคัดกรองว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แล้วจึงส่งมาเข้าสู่ศูนย์พักพิงของทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในลำดับต่อไป³⁷⁷

นอกจากนี้ ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับกัมพูชา ในหมวดคณะทำงานร่วม ข้อที่ 20 ระบุว่าจะต้องมาทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจทุกๆ 5 ปี³⁷⁸ และนับตั้งแต่ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ก็ถือว่าในขณะนี้ถึงเวลาที่จะดำเนินการทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจแล้ว และในขณะนี้ หน่วยงานที่มีบทบาทด้านการค้ามนุษย์ของประเทศกัมพูชาก็ตระหนักว่าในบรรดาเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นย่อมที่จะมีเหยื่อผู้ชายด้วยเช่นกัน มิได้มีแต่เพียงเหยื่อที่เป็นผู้หญิงและ

³⁷⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁷⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁷⁸ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 31.

เด็กเท่านั้น ดังนั้น บันทึกความเข้าใจฉบับนี้อาจจะต้องมีการปรับปรุงในรายละเอียดบางประการ ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา³⁷⁹ และแม้ว่าในขณะนี้ (ณ วันที่สัมภาษณ์) อาจยังไม่มี ความก้าวหน้าว่าทั้งสองประเทศจะเริ่มปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการปรับปรุงบันทึกความเข้าใจ แต่สำหรับฝ่ายไทย ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และคาดว่าจะสามารถเลื่อนระดับขึ้นไปเจรจาหารือในระดับทวิภาคีได้ภายในปี พ.ศ. 2552 นี้³⁸⁰ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็ถือว่าเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการค้ามนุษย์ไทย - กัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ฝ่ายกัมพูชาตระหนักว่า เนื่องจากการค้ามนุษย์ในปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงผู้หญิงและเด็กอีกต่อไป ประกอบกับการครบกำหนดของการทบทวนการนำบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไปปฏิบัติแล้ว จะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ ก้าวสำคัญของการปรับปรุงรายละเอียดของบันทึกความเข้าใจให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และมีความทันสมัยมากขึ้น สอดคล้องไปกับสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะ ส่งผลให้การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจมีความทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งจะเอื้อ ประโยชน์ทั้งกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันมิให้บุคคลใดๆ ตกเป็นเหยื่อหรือเข้าสู่วงจรของการค้ามนุษย์ต่อไปในอนาคตอีกด้วย

นอกจากนี้ จุดแข็งอีกประการหนึ่งของการดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การที่หน่วยงานภาครัฐของไทยเป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ส่วนองค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุน การดำเนินการเท่านั้น ดังเช่น องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ระบุถึงบทบาทขององค์กรที่มีต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยว่าเป็นแต่เพียงหน่วยงาน ที่สนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐไทยเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยมีกลไกสำหรับดำเนินการ มีระบบการทำงาน มีคณะทำงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยหน่วยงานภาครัฐ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์นั้น ทางองค์การระหว่างประเทศ เพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานไม่จำเป็นต้องแบ่งปันข้อมูลให้กับภาครัฐบาลของประเทศนั้นๆ แต่ประการ ใด คือ เป็นข้อมูลการค้ามนุษย์ที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นเจ้าของ และเมื่อโครงการต่างๆ เสร็จสิ้นแล้ว ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานสามารถที่จะ ทำลายข้อมูลเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อรักษาความเป็นส่วนตัวของเหยื่อได้ในทันที แต่ใน

³⁷⁹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁸⁰ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

กรณีประเทศไทยนั้น ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานไม่อาจที่จะกระทำอย่างนั้นได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ทางนักสังคมสงเคราะห์ของภาครัฐไทยจะเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการ เมื่อต้องการข้อมูล ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานเองจะต้องทำจดหมายไปขอข้อมูลในลักษณะครั้งต่อครั้ง³⁸¹

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ เป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ ได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับใหม่ระหว่างกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้นมาโดยเฉพาะ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่านับแต่ในปีปัญหาการค้ามนุษย์ต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านแรงงาน ทั้งนี้ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เดินทางเข้ามานั้นจะต้องเป็นกลุ่มแรงงานโดยแน่นอน เพียงแต่ว่าจะเป็นแรงงานประเภทใด ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของแรงงานออกไปได้หลายประเภท ทั้งการบังคับขายบริการทางเพศ แรงงานในกิจการประมง แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือแม้แต่แรงงานรับใช้ในบ้านก็เป็นแรงงานเช่นเดียวกันทั้งหมด ซึ่งทางกระทรวงแรงงานต้องเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ตรวจสอบแรงงาน คือ เมื่อไปตรวจสอบสถานประกอบการและพบเห็นกรณีที่น่าสงสัยว่าแรงงานในที่นั้นตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ก็ให้ทางกระทรวงแรงงานรายงานเข้ามายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในระดับความร่วมมือแบบทวิภาคี หรือในระดับคณะอนุกรรมการในประเทศในด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทางกระทรวงแรงงานก็จะเข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกัน เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นต้น³⁸²

นอกจากนี้ ยังมีการอบรมเจ้าหน้าที่แรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบแรงงานให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในกรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ มีการอบรมเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเรื่องการค้ามนุษย์ให้กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน นับว่าเป็นก้าวของการเปลี่ยนแปลงที่ต่อแต่นี้ไป ทางกระทรวงแรงงานก็ต้องมีบทบาทและร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และยังมีองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาสนับสนุนการดำเนินการในส่วนนี้ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้เข้ามาสนับสนุนด้านเงินทุนสำหรับการอบรมดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสที่องค์การระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน หรือเรื่องแรงงานระหว่างประเทศได้มีโอกาสเข้าไปผลักดันและให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการ แม้ว่าจะมิใช่ในระดับนโยบาย แต่ก็ได้เข้าไปเป็นส่วนเสริมคือ หน่วยงานภาครัฐของไทยได้เปิดโอกาสให้องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้าไป

³⁸¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁸² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

ร่วมพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ฉะนั้น โดยภาพรวมแล้ว การดำเนินการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ก็น่าจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา³⁸³

นอกจากนี้ หลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้วนั้น ประเทศไทยเริ่มมีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ในวง กว้างมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเชิงประจักษ์จากการที่เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่าง ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้มีโอกาสพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในเรื่องของสายด่วน โทรศัพท์หมายเลข 1300 ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับให้มีการเข้ามาแจ้งเบาะแสของ การค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น ก็มีการจัดเปิดตัว กฎหมายใหม่ มีการจัดรณรงค์ให้สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบ จึงส่งผลให้มีการแจ้งเบาะแส เกี่ยวกับการค้ามนุษย์เข้ามาทางสายด่วน 1300 มากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา คือ ประชาชนทั่วไป เริ่มมีความเข้าใจและเริ่มรับรู้ว่ามีหน่วยงานรองรับเมื่อแจ้งเบาะแส โดยสามารถโทรไปแจ้งเบาะแส ที่ ปดส. หรือที่ 1300 นี้ได้ ซึ่งเป็นผลดีในกรณีที่ว่าบุคคลทั่วไปรู้จักเรื่องนี้มากขึ้น และเปลี่ยน ทักษะคติที่เคยคิดว่าการค้ามนุษย์จะมีแต่เพียงการค้าประเวณีเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากช่วงก่อนหน้า นี้ที่จำกัดทัศนคติอยู่ในวงแคบ ดังนั้น การที่มีพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวส่งผลให้บุคคลทั่วไปได้ ทราบเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์ในวงกว้างมากยิ่งขึ้น³⁸⁴

4.1.8.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

กรอบการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวว่าด้วย ความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพะสตรีและเด็กนั้น มีการดำเนินการที่ถือได้ว่าดีมาก จน สามารถกล่าวได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีกับประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยที่ประเทศไทย กับประเทศลาวนั้นมีการทำงานกันอย่างใกล้ชิด มีการประสานงานที่เป็นไปได้ด้วยดี³⁸⁵ มีการ ดำเนินการเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์กับฝ่ายไทยมาตั้งแต่ต้น เริ่มตั้งแต่การลงนาม การจัดทำแผนปฏิบัติการ การประชุมร่วมกัน โดยฝ่ายลาวมีการดำเนินการมา

³⁸³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

³⁸⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

³⁸⁵ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิภาคมา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

ตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทางประเทศลาวมีความก้าวหน้าในขั้นตอนที่เหมาะสม คือ ก้าวหน้ามาตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการ³⁸⁶ ส่วนเนื้องานนั้น ได้มีการดำเนินการถึงขั้นรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานในเรื่องของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และรายละเอียดที่สำคัญของเหยื่อ โดยที่การดำเนินงานนี้จะลงรายละเอียดที่ลึกไปกว่าการประสานงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจฉบับหลัก ส่วนการประสานงานตามกรอบแนวทางการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน หรือ Standard Operating Procedure นั้นได้กลายเป็นการดำเนินการที่ปฏิบัติกันเป็นประจำโดยปกติ ซึ่งก็ได้รับการปฏิบัติตามเป็นอย่างดีเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของทั้งสองประเทศมีความร่วมมือกันในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก และลงลึกไปในรายละเอียดมากกว่าประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง คือ ปฏิบัติตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจฉบับหลักนั่นเอง³⁸⁷

นอกจากนี้ ในเรื่องของแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับลาวนั้น โดยที่แผนปฏิบัติการนี้ผ่านการดำเนินการมาครบสามปีแล้วนับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ซึ่งตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว ในส่วนของการปฏิบัติงานร่วม ในข้อที่ 18 ที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานร่วม ซึ่งหนึ่งในหน้าที่นั้นคือดำเนินการทบทวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี³⁸⁸ หรือแม้แต่ในตัวของแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาวเอง ก็ยังระบุถึงระยะเวลาการดำเนินการคือ 3 ปีเช่นเดียวกัน³⁸⁹ ซึ่งในขณะนั้น (สัมภาษณ์ ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552 - ผู้วิจัย) ก็นับว่าครบกำหนดของการนำแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) ของการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจมาทบทวนแล้ว ซึ่งกำลังรอการจัดประชุมทบทวนแผนปฏิบัติการ เพื่อให้มีความทันสมัยมากขึ้น และเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการสิ่งใดต่อไปในอนาคต รวมทั้งพิจารณาถึงสิ่งที่ดำเนินการผ่านไปแล้วและสิ่งที่ยังไม่ได้ดำเนินการ และยังคงต้อง

³⁸⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁸⁷ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิภาคอาเซียน การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

³⁸⁸ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, "บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก," ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 17.

³⁸⁹ "แผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก," (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พิจารณาถึงดำเนินการในเรื่องที่ต้องมีการเพิ่มเติมขึ้นมา นับว่าเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจในเรื่องของการทบทวนการดำเนินการที่ผ่านมา โดยการดำเนินการทบทวนแผนปฏิบัติการนี้ จะต้องใช้เวลาในการปรึกษาหารือร่วมกับฝ่ายประเทศลาวซึ่งเป็นคู่ภาคี³⁹⁰

ดังนั้น สิ่งที่สามารถกระทำได้ คือ ต้องดำเนินการปรึกษาหารือกันในช่วงระหว่างคณะทำงานฝ่ายไทยด้วยกัน ส่วนฝ่ายลาวเองก็ต้องมีการปรึกษาหารือกันเองก่อนในฝ่ายของเขาเช่นเดียวกัน เพื่อที่จะนำข้อมูลมาหารือเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการของบันทึกความเข้าใจร่วมกันต่อไป ซึ่งทางฝ่ายไทยเองก็กำลังดำเนินการเพื่อจัดการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ที่จะนำไปเข้าประชุมร่วมกับประเทศลาว ซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2552 นี้ แต่ฝ่ายประเทศลาวเองก็เคยดำเนินการในเรื่องของแนวทางการส่งกลับเหยื่อมาแล้ว ซึ่งแนวทางการส่งกลับเหยื่อนี้จะคล้ายคลึงกันกับที่ประเทศไทยดำเนินการร่วมกับทางประเทศกัมพูชา โดยแนวทางการส่งกลับคือ หยิบยกเรื่องของการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศมาลงในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น และยังมีกำหนดหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบ รวมทั้งภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ โดยแนวทางการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศนี้จะเป็นแนวทางที่อยู่ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจเช่นเดียวกัน³⁹¹

ทั้งนี้ การทบทวนแผนปฏิบัติการนั้นสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าที่จะไปดำเนินการทบทวนบันทึกความเข้าใจฉบับหลัก เนื่องจากว่าบันทึกความเข้าใจฉบับหลักระหว่างสองประเทศนั้นจะเป็นเพียงกรอบการดำเนินการกว้างๆ เท่านั้น แต่ในส่วนของแผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจจะระบุรายละเอียดที่ละเอียดมากกว่าที่ระบุในบันทึกความเข้าใจ คือ แผนปฏิบัติการนั้นจะกำหนดรายละเอียดในประเด็นต่างๆ เช่น แผนงานตามบันทึกความเข้าใจ กิจกรรมและวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน ระยะเวลาในการดำเนินงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้ามารับผิดชอบ³⁹²

นอกจากนี้ ยังมีสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ คือ รูปแบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในภาพรวมในปัจจุบันนั้นดีมากขึ้นมากกว่าในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับจากที่ได้มีการประกาศให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2547 และจากความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ตั้งแต่ประมาณ

³⁹⁰ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

พ.ศ. 2545 – 2546 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็เริ่มมีลักษณะที่ดีขึ้นแล้ว และเมื่อรัฐบาลในสมัยนั้นได้ประกาศให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ก็ยิ่งส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีน้ำหนักมากขึ้น นำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชาย แต่ในระยะเวลาประมาณสิบปีต่อมา คือใน พ.ศ. 2551 ที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่มีการกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่มีโทษหนักมากขึ้น และยังระบุถึงการคุ้มครองสิทธิ ที่เชื้อประโยชน์แก่ผู้เสียหายเป็นอย่างมาก มีการดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเนื้อหาของพระราชบัญญัติยังคุ้มครองครอบคลุมไปถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายอีกด้วย³⁹³

และจากการที่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการยกระดับขึ้นเป็นวาระแห่งชาตินั้น ได้ส่งผลให้กลายเป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น มีหน่วยงานที่ได้รับมอบภารกิจหน้าที่เพื่อรองรับการดำเนินการตามวาระแห่งชาติ เช่น กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็กเยาวชน และสตรี (ปดส.) อันเป็นหน่วยงานของฝ่ายตำรวจที่ทำงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และยังมีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือดีเอสไอ ที่มีฝ่ายทำงานเรื่องการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ทั้งนี้ จากแต่เดิมมาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจยังไม่รู้จักกับปัญหาการค้ามนุษย์ และยังไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากนัก ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นน่าจะมีความเข้าใจแต่เพียงว่าการค้ามนุษย์ก็คือการค้าประเวณีเท่านั้น ซึ่งก็จะไม่แตกต่างไปจากความเข้าใจของสาธารณชนทั่วไป นอกจากนี้ในสมัยก่อน ปัญหาการค้ามนุษย์อาจถูกมองว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนต่างด้าวซึ่งเป็นปัญหาของสังคม และปัญหาความมั่นคงของชาติ แต่หลังจาก พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา สิ่งเหล่านี้ก็เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความพยายามในการดำเนินการอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจให้รู้จักและเข้าใจในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น³⁹⁴

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วงประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้ก็ถือว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น มีความเข้าใจในประเด็นปัญหา มีการประสานงาน

³⁹³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

มีการทำงานเป็นหมู่คณะมากขึ้น แม้ว่าบางขั้นตอนอาจล่าช้าไปบ้างก็นับว่าเป็นเรื่องปรกติ ทั้งนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคำมุขณ์นั้น มีกลไกสำหรับดำเนินงาน มีหน่วยงานหลายฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และยังมีเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา เช่น แนวทางการส่งเยื่อกลับคืนสู่ประเทศ และยังมีบันทึกความเข้าใจทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ แต่ถึงกระนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานบางขั้นตอนหรือบางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ราบรื่นไปเสียทั้งหมด คือ ผู้ปฏิบัติงานบางรายก็อาจมีปัญหาหรืออาจมีความแตกต่างด้านทัศนคติ ซึ่งเป็นเรื่องส่วนบุคคล แต่การดำเนินการในระดับนโยบายหรือระดับผู้บริหารนั้น ก็ยังคงให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคำมุขณ์³⁹⁵

จุดเด่นอีกประการหนึ่ง ที่อาจนับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาคำมุขณ์ คือ ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกิดขึ้นได้เพราะได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายคณะทำงานสหวิชาชีพ โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินการ ทั้งนี้ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาคำมุขณ์ของไทยจะมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแสดงหลักอยู่แล้ว แต่ก็มิได้หมายความว่าหน่วยงานภาครัฐจะต้องทำงานแต่ลำพังเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ถ้าหากหน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการไปแต่ฝ่ายเดียวก็อาจจะดำเนินการได้อย่างไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่ในทางกลับกัน ถ้าฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการไปแต่เพียงฝ่ายเดียวก็จะมีประสิทธิภาพเช่นกัน เนื่องจากว่าหน่วยงานภาคเอกชนนั้นไม่มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ เฉกเช่นหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินงาน ทั้งนี้ การทำงานกับเยื่อจากการคำมุขณ์ไม่ว่าจะในขั้นตอนใด จะเป็นขั้นตอนการช่วยเหลือ การนำเข้ามาคุ้มครอง การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานคำมุขณ์ หรือแม้กระทั่งการเรียกร้องค่าแรงหรือค่าเสียหาย ต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโดยคณะทำงานสหวิชาชีพทั้งหมด³⁹⁶

แต่กรณีของเยื่อที่ไม่มีปัญหาซับซ้อนนัก เช่น ไม่มีเรื่องคดีความเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจไม่จำเป็นต้องใช้คณะทำงานสหวิชาชีพก็ได้ โดยอาจใช้แต่เพียงกระบวนการภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามปกติ แต่สำหรับกรณีของเยื่อที่มีความซับซ้อน มีเรื่องผลประโยชน์ของผู้เสียหายเข้ามาเกี่ยวข้อง จะต้องมีการทำงานสหวิชาชีพเข้ามาช่วยดำเนินการ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ถ้าเป็นเยื่อที่ไม่มีเรื่องคดีความ ไม่มีการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ก็ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาคณะทำงาน

³⁹⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค่ามุขณ์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

สหวิชาชีพ ทั้งหมดที่กล่าวมานี้จึงเป็นผลให้ต้องมีการคัดแยกเหยื่อให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเหยื่อจะเป็นกลุ่มบุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับใหม่นี้มาก³⁹⁷

นอกจากคณะทำงานสหวิชาชีพแล้ว การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เป็นตัวแสดงหลักแต่ไม่อาจเป็นตัวแสดงตามลำพังได้นั้น ยังจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเครือข่ายในพื้นที่ คือ องค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะในส่วนที่รับแจ้งเหตุ แล้วจึงดำเนินการประสานกับหน่วยงานภาครัฐ โดยการดำเนินงานจะต้องประกอบไปด้วย การรับแจ้งเหตุ การช่วยเหลือคุ้มครอง การส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงชั่วคราว จนกระทั่งในเรื่องของคดีความ จะต้องมีส่วนของภาคเอกชนเข้ามาให้การสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างที่กล่าวไปแล้วว่าแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะเป็นตัวแสดงหลัก แต่ก็มีใช้ตัวแสดงเพียงส่วนเดียวหรือทำงานอยู่แต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ สำหรับทางประเทศลาว หน่วยงานภาครัฐก็เป็นตัวแสดงหลักในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน แต่องค์กรพัฒนาเอกชนจะไม่มีบทบาทมากเท่าไรนัก³⁹⁸

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ทางด้านกระทรวงแรงงานก็ได้เข้ามาร่วมดำเนินการด้านการค้ามนุษย์ โดยเป็นส่วนที่เพิ่มมาจากในสมัยก่อนที่มีแต่เพียงความร่วมมือระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือระหว่างฝ่ายตำรวจกับองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ในขณะนี้ ทางกระทรวงแรงงานก็ได้เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ทางกระทรวงแรงงานเองก็มีอำนาจในการตรวจสอบโรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เนื่องจากทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่อาจที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ ซึ่งในบางครั้งก็ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่มีอำนาจในการตรวจสอบแรงงานต่างด้าว³⁹⁹ แต่ในขณะนี้เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีผลบังคับใช้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายการค้ามนุษย์มีอำนาจที่จะเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการค้ามนุษย์ หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตก

³⁹⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

³⁹⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

เป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และหากเน้นซ้ำว่าจะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้าย ซ่อนเร้น หรือทำลายไปเสียก่อน หรือบุคคลนั้นอาจถูก ประทุษร้าย โยกย้าย หรือซ่อนเร้น แต่มีเงื่อนไขว่าในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่จะต้อง แสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้นและรายงานเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เสียก่อน⁴⁰⁰

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงแรงงานกับกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่บัดนี้ไป หน่วยงาน ฝ่ายแรงงานจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเหยื่อ จากการค้ามนุษย์ที่เดินทางเข้ามาแล้วตกเป็นเหยื่อในประเทศไทยนั้น ต้องเป็นแรงงานอย่าง แน่นนอน เพียงแต่ว่าจะเป็นแรงงานประเภทใดเท่านั้น โดยทางกระทรวงแรงงานจะต้องเข้ามา มีบทบาท โดยผู้ตรวจแรงงาน เมื่อไปตรวจแรงงานและพบเห็นกรณีที่มีแนวโน้มว่าจะตกเป็น เหยื่อ ก็ให้ทางฝ่ายแรงงานได้รายงานเข้ามายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้า มนุษย์⁴⁰¹

นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจของ COMMIT โดยมีการ อบรมเกี่ยวกับความรู้ขั้นพื้นฐานเรื่องการค้ามนุษย์ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็น ก้าวของการเปลี่ยนแปลง ที่ต่อไปนี้ทางกระทรวงแรงงานก็ต้องมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ทางด้านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ก็ จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยการให้เงินสนับสนุนการฝึกอบรม ซึ่งนับว่าเป็นโอกาสที่องค์การระหว่าง ประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานได้มีโอกาสสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ คือ ทาง ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ทางหน่วยงานระหว่างประเทศได้เข้าไปพัฒนาบุคลากรของภาครัฐ ฉะนั้น การดำเนินการโดยภาพรวมแล้วก็น่าจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น⁴⁰²

นอกจากนี้ หลังจากที่รัฐบาลไทยประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในปี พ.ศ. 2547 การดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้นถือว่าดีขึ้นมากกว่า ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2547 เนื่องจากการดำเนินการมีลักษณะที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีหน่วยงานที่ เข้ามารับผิดชอบทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ การป้องกัน การบำบัดฟื้นฟู และ

⁴⁰⁰ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” *ราชกิจจานุเบกษา* 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551):

38.

⁴⁰¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴⁰² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

การดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศ⁴⁰³ รวมทั้งยังมีบทบาทของหน่วยงานที่ไม่เคยเข้าร่วมดำเนินงานในการแก้ไขปัญหามาก่อน เช่น ฝ่ายตำรวจ ก็ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น และนำมาซึ่งการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อตำรวจได้รับการฝึกอบรมแล้วก็จะมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ทำงานได้ดีขึ้นและมีความเข้าใจในการแก้ไขปัญหามากยิ่งขึ้น⁴⁰⁴ และยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้เข้าร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ อันเป็นปัญหาที่ประชาคมระหว่างประเทศกำลังมีความตื่นตัวและให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง และจากการที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่มีได้จำกัดประเภทของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ว่ามีเพียงหญิงและเด็ก อย่างเช่นที่เคยเป็นมาในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กฉบับเดิม แต่ยังสามารถรวมเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายไว้ด้วย ก็นับว่ามีความทันสมัยและเหมาะสมต่อสถานการณ์ของปัญหาค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป⁴⁰⁵

นอกจากนี้ หลังจากที่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 แล้วนั้น ประชาชนทั่วไปก็มีความเข้าใจในปัญหาค้ามนุษย์มากขึ้น ดังตัวอย่างที่เห็นได้ในเชิงประจักษ์ คือ จากการที่ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐของไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับสายด่วน โทร. 1300 ที่ในสมัยก่อนได้มีความพยายามที่จะให้มีผู้เข้ามาแจ้งเบาะแส และหลังจากที่กฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับใหม่มีการบังคับใช้แล้ว ก็มีการจัดเปิดตัว จัดการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ซึ่งปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง คือ เบาะแสเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ผ่านเข้ามาจากทางสายด่วน 1300 มีจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าสาธารณชนทั่วไปเริ่มไม่เพิกเฉยต่อปัญหาค้ามนุษย์ รวมทั้งยังแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนทั่วไปเริ่มมีความเข้าใจ และเริ่มทราบว่ามีหน่วยงานที่รองรับเมื่อแจ้งเบาะแส โดยจะเป็นผลดีในภาพรวมว่าบุคคลทั่วไปรู้จักในประเด็นปัญหามากขึ้น และจะไม่คิดแต่เพียงว่าการค้ามนุษย์คือการค้าประเวณีเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจากในช่วงก่อนหน้านี้ที่บุคคลทั่วไปจะมองปัญหาค้ามนุษย์อยู่ในวงแคบ และยังได้ทราบถึงเรื่องธุรกิจขอทาน โดยที่บางคนอาจจะคิดว่าขอทานเหล่านี้เพียงข้ามพรมแดนเข้ามาเป็นขอทานเท่านั้น แต่ในความเป็น

⁴⁰³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁰⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴⁰⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

แล้วเป็นธุรกิจที่มีขบวนการขอลานอยู่เบื้องหลัง⁴⁰⁶ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับใหม่นี้สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ได้พอสมควร คือ มีบทลงโทษที่หนัก และในกรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการการค้ามนุษย์กระทำความผิดเสียเอง ก็จะถูกลงโทษหนักมากยิ่งขึ้น⁴⁰⁷

4.1.8.3 บันทึกร่วมใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในตอนต้นของหัวข้อการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศไทยพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ คือ การปฏิบัติงานของไทยกับพม่าเกิดขึ้นมาก่อนที่จะมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ และยังเป็นช่องทางระหว่างรัฐกับรัฐมาตั้งแต่แรกเริ่ม เนื่องจากแต่เดิมมาก็ทำงานเป็นกลไกระหว่างรัฐ แต่จะต้องทำแผนปฏิบัติการร่วมกันที่ต้องมีการหารือกันในโอกาสต่อไป เพราะบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยพม่าเพิ่งจะได้ลงนามเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมานี้ แต่ยังไม่ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน ทั้งนี้ การดำเนินการที่มีมาแต่ดั้งเดิมคือ การคุ้มครอง และการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการกันมาโดยตลอด แต่ตามกรอบบันทึกความเข้าใจจะต้องมีรายละเอียดในเรื่องอื่นๆ ที่มากกว่าการคุ้มครองและการส่งกลับคืนสู่ประเทศ เช่น เรื่องของการป้องกัน หรือการจัดทำแผนดำเนินงานต่างๆ ซึ่งจะต้องมีเวทีเพื่อทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน และเมื่อลงนามเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ต้องมีการปรึกษาหารือกันว่าจะทำแผนต่อไปอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น อาจมีเรื่องการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน แผนการพัฒนาเรื่องการส่งกลับ โดยบางเรื่องก็ต้องดำเนินการร่วมกัน แต่บางเรื่องก็ต้องแยกกันดำเนินการ⁴⁰⁸

ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยและพม่ามีความร่วมมือกันมาก่อนที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจ และในเวลาต่อมาก็มีบันทึกความเข้าใจที่เป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีความน่าเชื่อถือในการดำเนินการ ทั้งนี้ การมีบันทึกความเข้าใจย่อมที่จะทำให้พม่ามีชื่อเสียงว่าให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากประเทศพม่าก็ถูกมองว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น

⁴⁰⁶ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴⁰⁷ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

⁴⁰⁸ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

จึงไม่ได้มีความเสียหายอะไรที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจ ทั้งนี้ ข้อดีของการมีบันทึกความเข้าใจ ทำให้ภาคีฝ่ายหนึ่งสามารถนำมากล่าวอ้างได้เมื่อเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็จะมีอ้างได้ว่าภาคีทั้งสองประเทศได้ลงนามร่วมกันแล้ว และสามารถแสดงความประสงค์ในการดำเนินการบางประการเพื่อให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจได้ เนื่องจากระหว่างสองประเทศได้มีการอภิปรายกันแล้ว⁴⁰⁹ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามกรอบบันทึกความเข้าใจส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจริงเนื่องจากถูกบังคับด้วยกรอบกิจกรรมที่ดำเนินการ กิจกรรมที่จะดำเนินการนั้นจะพิจารณาที่ตัวบันทึกความเข้าใจที่จะระบุกิจกรรมนั้นว่าจะได้รับการดำเนินการอย่างไร ในระดับใด ก็จะมีการสร้างกิจกรรมขึ้นมา และแต่ละกิจกรรมที่จัดทำขึ้นนั้นก็ไม่ใช่แต่เพียงหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาท แต่จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วมดำเนินการด้วย และจะต้องผลักดันให้ประสบความสำเร็จ มิฉะนั้นจะกระทบกับหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง⁴¹⁰

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน บรรยากาศภายในประเทศพม่าเริ่มมีความเปิดกว้างมากขึ้น โดยที่ในสมัยก่อน ประเทศไทยสามารถดำเนินการกับประเทศพม่าผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น Save the children UK และ World Vision คือ ในสมัยก่อนรัฐบาลพม่าไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่ได้ห้ามการดำเนินการนี้ เพียงแต่ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่เมื่อมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ ก็มีการผลักดันให้ความร่วมมือกันอยู่ในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐ รัฐบาลพม่าจึงได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น แต่ถึงกระนั้น เนื่องจากรัฐบาลพม่าเป็นรัฐบาลทหาร ก็ยังไม่ค่อยมีความเข้าใจกับปัญหาเท่าที่ควรจะเป็น⁴¹¹ แต่ถึงกระนั้น ในขณะนั้นรัฐบาลพม่าก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา โดยมีการส่งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาสำหรับดูแลปัญหาการค้ามนุษย์ และยังมีมีความพยายามในการดำเนินการด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับ แต่ศูนย์ดังกล่าวนั้นก็มิใช่ตั้งขึ้นมาแต่เพียงสำหรับรองรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังคงจัดให้เป็นศูนย์สำหรับเด็กจรจัดหรือเด็กที่ถูกคุมประพฤติด้วย แต่ก็ยังแบ่งพื้นที่ให้เด็กที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เข้าไปฝึกอาชีพด้วยเช่นกัน⁴¹²

⁴⁰⁹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴¹⁰ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

⁴¹¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴¹² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยรวมในปัจจุบันนั้นดีกว่าในช่วงระยะเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่หลังจากประกาศให้การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองเป็นวาระแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองยิ่งมีน้ำหนักมากขึ้น⁴¹³ กลายเป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม มีหน่วยงานรองรับวาระแห่งชาติ เช่น ปตส. เป็นหน่วยงานของตำรวจที่ทำงานเรื่องการคุ้มครอง และยังมิตีเอสไอที่ทำงานเรื่องคุ้มครอง โดยเฉพาะ โดยจากแต่เดิมที่ตำรวจอาจยังไม่เข้าใจและไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง แต่ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีบทบาทมากขึ้น และนำมาซึ่งการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และเมื่อได้รับการฝึกอบรมแล้วก็จะมีความรู้มากขึ้น ส่งผลให้สามารถทำงานได้ดีมากขึ้นและมีความเข้าใจมากขึ้น นอกจากนี้ ในสมัยก่อนปัญหาการคุ้มครองอาจถูกมองว่าเป็นเรื่องคนต่างด้าวที่เป็นปัญหาสังคมและปัญหาความมั่นคงของชาติ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2547 สิ่งเหล่านี้ก็เปลี่ยนไป มีความพยายามในการดำเนินการอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจให้รู้จักและเข้าใจลักษณะของปัญหาการคุ้มครอง⁴¹⁴ นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย โดยในช่วงก่อน พ.ศ. 2551 ประเทศไทยยังคงใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งระบุเฉพาะเหยื่อที่เป็น “หญิงและเด็ก” เท่านั้น แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่มีบทลงโทษเรื่องกระบวนการคุ้มครองที่หนัก นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีความทันสมัย โดยระบุว่าต้องมีการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสิทธิที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้เสียหายเป็นอย่างยิ่ง มีเรื่องของการปราบปรามผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาที่ครอบคลุมไปถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายอีกด้วย⁴¹⁵

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีหน่วยงานภาครัฐเป็นองค์หลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง แต่ถึงกระนั้น ก็ยังได้รับความร่วมมือจากเครือข่ายสหวิชาชีพ ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองที่มีความเจริญก้าวหน้า เพราะคณะทำงานสหวิชาชีพเข้ามาสนับสนุน โดยการทำงานกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในขั้นตอนต่างๆ เช่น การช่วยเหลือ การคุ้มครอง หรือการดำเนินคดี ต้องมีเครือข่ายสหวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น แต่กรณีของเหยื่อที่ไม่มีปัญหาหลักซึ่ง เช่น ไม่มีเรื่องคดีความเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจไม่ต้องขอความร่วมมือจากคณะทำงาน

⁴¹³ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴¹⁴ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴¹⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

สหวิชาชีพแต่ใช้เพียงกระบวนการภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามปกติ แต่กรณีของเหยื่อที่มีความซับซ้อน จะต้องมีการทำงานสหวิชาชีพเข้ามาช่วย ซึ่งต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีไป ดังนั้น จึงต้องมีการคัดแยกให้ชัดเจนเพราะเหยื่อได้รับประโยชน์จากกฎหมายการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นใหม่
มาก⁴¹⁶

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐของไทยนั้นแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นใหม่ แต่ก็ไม่สามารถทำงานตามลำพังได้ จะต้องมีการประสานงานระหว่างประเทศหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐไทย อีกประการหนึ่งที่สำคัญต่อการดำเนินการ คือ เครือข่ายในพื้นที่ ซึ่งการช่วยเหลือเหยื่อนั้นต้องอาศัยเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่รับแจ้งเหตุแล้วจึงประสานงานกับภาครัฐ โดยการทำงานนั้นจะมีตั้งแต่การรับแจ้งเหตุ การช่วยเหลือ การส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิง จนถึงเรื่องของคดีความต่างๆ ต้องมีหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาสนับสนุนด้วย โดยที่ภาครัฐต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นใหม่⁴¹⁷

แต่ทั้งนี้ ในระดับปฏิบัติระหว่างนักสังคมสงเคราะห์ของทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความราบรื่นและยังสามารถประสานงานกันได้ทั้งโดยทางตรงและผ่านทาง IOM ช่วยประสานส่วนหนึ่งด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า IOM เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น แต่ทุกประเทศก็มีองค์กรที่เกี่ยวข้องที่ทำงานเฉพาะ ซึ่งทางประเทศพม่าก็มีหน่วยงานต่างๆ เช่น UNIAP, Save the children UK, World Vision เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ดำเนินงานอยู่ในพม่า นอกจากนี้ ทาง IOM ยังได้สนับสนุนเรื่องเงินทุน ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่จะต้องไปประชุมกับประเทศพม่า ถ้าเป็นของทางหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงก็จะเบิกต้นสังกัดได้เพราะเป็นส่วนหนึ่งของงาน แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ ที่ไม่ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องเข้าร่วมการประชุมด้วย จะไม่สามารถเบิกเงินกับทางต้นสังกัดได้ในการที่จะไปประชุมเรื่องการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นใหม่ ทาง IOM ก็จะให้เงินช่วยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง⁴¹⁸

⁴¹⁶ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยงสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴¹⁷ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴¹⁸ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

4.1.8.4 ประเด็นร่วมในการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของความก้าวหน้าในการดำเนินการ

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น แม้ว่าจะมีบางประเทศที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินการ แต่ทว่าทุกประเทศในปัจจุบันนี้ก็มีการดำเนินการได้ด้วยการขับเคลื่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอีกแรงผลักดันหนึ่ง และส่วนใหญ่ในขณะนี้ก็จะพึ่งพากระบวนการขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้ องค์กรที่เป็นองค์กรใหญ่และมีองค์กรในระดับย่อยทั้งในประเทศไทยและกัมพูชา พม่า และลาว จะเป็นองค์กรที่สามารถประสานงานเชื่อมโยงได้เป็นอย่างดี เช่น ในเรื่องของการส่งกลับแรงงาน หรือการหาข้อมูลซึ่งดำเนินการผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยมอบหมายให้องค์กรในระดับย่อยลงไปดำเนินการอีกทอดหนึ่ง ปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็ในพม่า ลาว หรือกัมพูชาก็ตาม บทบาทหลักในการดำเนินการจะอยู่ที่ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีองค์กรระดับย่อยที่ประจำอยู่ในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง IOM หรือ World Vision ซึ่งจะเป็องค์กรที่หลักที่ช่วยประสานงานการดำเนินการระหว่างประเทศ⁴¹⁹

นอกจากนี้ บทบาทของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ซึ่งในเรื่องของการให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็ดำเนินการผ่านการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั่นเอง โดยเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนประสานงานในการช่วยเหลือเหยื่อในพื้นที่ต่างๆ ก็จะต้องเข้าไปให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อาจจะเป็นแบบระดับบุคคล และในบางครั้ง องค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้รับเชิญจากหน่วยงานของรัฐที่จัดการฝึกอบรม โดยเข้าไปเป็นวิทยากร ซึ่งก็จะได้นำความรู้และประสบการณ์ไปถ่ายทอดให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เข้ารับการอบรมด้วย⁴²⁰ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็ยังได้มีการจัดประชุมสัมมนาอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็มีหลักสูตรการฝึกอบรมในเรื่องของการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน⁴²¹

นอกจากนี้ แม้ว่าจะอาจจะมีปัญหาที่ทางเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อาจจะทำขั้นตอนการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากกลุ่มแรงงานต่าง

⁴¹⁹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴²⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴²¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

ตัวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นมิใช่หน้าที่ที่ทาง สตม. จะต้องดำเนินการแต่อย่างใด เนื่องจากว่าทาง สตม. นั้น ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมากกว่าที่จะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก แต่ถึงกระนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ก็มีความก้าวหน้าในส่วนของงานดำเนินการของ สตม. คือ ในช่วงปีที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ออกบังคับใช้นั้น ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในขณะนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องของการออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาโดยตลอด และโดยส่วนตัวของท่านเองก็เป็นนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นนโยบายของ สตม. ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ทาง สตม. เองก็ค่อนข้างมั่นใจว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน และเมื่อปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมามีการปรับโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเมื่อครั้งที่สำนักงาน ปดส. เปลี่ยนแปลงเป็น ปคม. นั้น ก็มีการปรับโครงสร้างกันว่าในเมื่อฝ่าย ปคม. นั้นมีอำนาจในการสอบสวนในคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และในขณะเดียวกัน ทาง สตม. เองก็มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนในคดีการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน รวมไปถึงมีอำนาจในการฟ้องศาลด้วย เพราะฉะนั้น ถึงอย่างไรเสียก็ต้องมีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกจากกลุ่มคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยการดำเนินการคัดแยกนั้นยังคงเป็นภารกิจหน้าที่ที่ทาง สตม. จะต้องดำเนินการ เพราะว่าเป็นฝ่ายตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน⁴²²

ทั้งนี้ ในเรื่องของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ที่ต้องผลักดันคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกไปโดยทันที ซึ่งน่าจะเป็นการปฏิบัติที่สวนทางกับแนวทางการคัดแยกและการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความพยายามในการปรึกษาหารือกันว่าเวลาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบังคับใช้กฎหมายนั้น มักจะบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองก่อนอื่นซึ่งปัญหาในส่วนนี้ก็ต้องพยายามแก้ไขกันไป แต่ว่าในขณะนี้ ทาง สตม. ที่ขอysonพลูก็ค่อนข้างมีความคุ้นเคยกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาค้ามนุษย์แล้ว แต่ในเวลาเดียวกัน สตม. ที่อื่นๆ อาจจะได้ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเช่นที่ สตม. ที่ขอysonพลู หรือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่อื่นๆ อาจจะได้ยังไม่คุ้นเคยกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องไปทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ว่าในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มิใช่แต่เพียงบังคับใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น หรือมิใช่ว่าจะต้องบังคับใช้แต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาในประเด็นด้านอื่นๆ ประกอบกันไปด้วย⁴²³

⁴²² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴²³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

4.1.9 อุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ

4.1.9.1 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546

ในรายละเอียดเกี่ยวกับความร่วมมือในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชา ในข้อ 11 ระบุให้ประเทศภาคีจัดโครงการฝึกอบรมทั้งในรูปแบบฝ่ายเดียวและแบบทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง⁴²⁴

จากรายละเอียดข้างต้น ในความเป็นจริงแล้ว แม้ว่าจะมีการจัดการอบรมให้ความรู้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย กับประเทศกัมพูชาเกิดขึ้นจริงตามที่ระบุข้างต้นในกรอบบันทึกความเข้าใจ แต่ก็มีเพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนเท่านั้นที่มีโอกาสได้เข้ารับการอบรม และผู้ที่เข้าร่วมการอบรมนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัตินั้นมักจะไม่ค่อยได้เข้ารับการอบรมเท่าที่ควร หรือกล่าวอย่างง่ายคือ มีการจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ตามกรอบบันทึกความเข้าใจจริงแต่ยังไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศในระดับปฏิบัตินั้น ก็ย่อมที่จะมีโอกาสได้ดำเนินการปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความรู้ก็จะส่งผลเสียสำหรับการดำเนินการปราบปราม เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะไม่มีทางทราบเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่บางรายอาจจะนำตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาที่สถานีตำรวจก่อน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ต้องเชิญนักจิตวิทยามาก่อนเนื่องจากเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเด็กอาจกำลังเสียขวัญ⁴²⁵

⁴²⁴ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 28.

⁴²⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ไม่ได้รับการอบรมให้ความรู้ ก็อาจจะเป็นผลให้ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหนึ่งของบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชา ในเรื่องของการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า ในข้อ 7 ที่กำหนดว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ถูกค้าจะถือเป็นเหยื่อ จึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการส่งกลับ เหยื่อจะได้รับการดูแลความปลอดภัยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครอง และการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล⁴²⁶ แต่หากเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับตามข้อที่ 7 ข้างต้นนี้ เหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็ย่อมที่จะเสียสิทธิบางประการ และอาจได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้กระทำความผิดฐานเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย และอาจต้องเข้าไปอยู่ในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองแทนที่จะถูกส่งตัวไปอยู่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราว อันเป็นสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์มากกว่า และอาจส่งผลให้เหยื่อเหล่านั้นไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ การส่งกลับอย่างเป็นทางการ และการกลับคืนสู่สังคมและครอบครัวตามแนวทางดำเนินการที่ควรจะเป็นต่อไปอีกด้วย

ทั้งนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ไปพบเหยื่อแล้ว ในรายที่ไม่มีความรู้ก็อาจนำเหยื่อไปขังไว้ในห้องขัง ที่จริงแล้วจะต้องเชิญคณะทำงานสหวิชาชีพมาก่อน แล้วจึงจะพาเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปยังสถานที่ที่ปลอดภัยแต่ต้องไม่ใช่สถานีดำรวจ หรืออาจจะเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานีดำรวจ แต่ต้องไม่ใช่ในห้องขัง นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ไม่ควรเคลื่อนย้ายเหยื่อไปยังที่ใดจนกว่าคณะทำงานสหวิชาชีพจะเดินทางมาถึงที่เกิดเหตุ แล้วจึงพาเหยื่อรายนั้นไปยังสถานที่ปลอดภัยก่อนเพื่อบำบัดฟื้นฟูและสอบปากคำต่อไป⁴²⁷ ดังนั้น ย่อมหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะต้องตามหลักการนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจควรโดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่ทราบถึงหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งที่อาจอยู่ในพื้นที่และมีความใกล้ชิดหรือสามารถ

⁴²⁶ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือเพื่อทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 27.

⁴²⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

เข้าถึงตัวของเหยื่อได้มากกว่า แต่ในขณะที่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจกลับเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่อย่างสถานีตำรวจภูธรที่ตั้งอยู่ตามที่ต่างๆ แต่อย่างไร⁴²⁸

ทั้งนี้ การอบรมให้ความรู้หรือการศึกษาดูงานนั้นต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง ก่อน แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการอบรมมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือระดับผู้บังคับบัญชาเสียส่วนมาก แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ต้องเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดและดำเนินการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่ออกไปลงพื้นที่ แต่เจ้าหน้าที่กลุ่มนี้ หากไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้าย หรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างด้าวถูกส่งกลับประเทศต้นทางโดยที่ยังไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูตามขั้นตอนการดำเนินการที่ควรจะเป็นก็มีจำนวนไม่น้อย คืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อจับกุมได้ก็ส่งกลับโดยทันที และในบางครั้ง ทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือทางกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็กเยาวชน และสตรีเองก็อาจยังไม่ทราบเรื่องด้วยว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้พบเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าเมื่อเหยื่อมาถึงสถานีตำรวจแล้วก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทางในทันทีโดยไม่ได้แจ้งเข้าไปยังกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานีตำรวจที่ตั้งอยู่ใกล้แนวชายแดนมาก ก็ยิ่งส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปสู่ประเทศต้นทางได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากทางสถานีตำรวจไม่ต้องการเสียงบประมาณในการดูแลกลุ่มคนเหล่านี้⁴²⁹ ดังที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของศูนย์กักกันคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ดำเนินการไปในทิศทางเช่นนี้ คือ ในปี พ.ศ. 2549 มีสถิติที่ได้จากศูนย์กักกันคนเข้าเมือง 4 แห่ง ได้แก่ ที่ อ. อรัญประเทศซึ่งใกล้กับพรมแดนประเทศกัมพูชา และที่ จ. เชียงราย จ. กาญจนบุรี และจ. ตากซึ่งใกล้กับพรมแดนประเทศพม่า สถิติจากศูนย์ทั้งสี่ดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าศูนย์เหล่านั้นได้ส่งคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกจากประเทศไทยกลับคืนไปสู่ประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงแล้วรวมทั้งหมด 281,791 คน ซึ่งในจำนวนนี้ มีอยู่ 147,543 คนที่ถูกส่งกลับไปประเทศกัมพูชา และอีก 133,370 คนถูกส่งกลับไปยังประเทศพม่า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ศูนย์กักกันคนเข้าเมืองทั้งสี่แห่งนี้ ไม่มีแห่งใดเลยที่ได้ระบุว่ามีการคัดแยกบุคคลที่ปะปนอยู่ในกลุ่มคนที่ถูกส่งกลับเหล่านั้น ว่าได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่⁴³⁰

⁴²⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴²⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁴³⁰ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 31.

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือ ทัศนคติที่มีต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องปกติ เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล แม้ว่าเจ้าหน้าที่บางส่วนอาจพอทราบแนวทางในการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ก็อาจจะมียุทธศาสตร์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อคนต่างด้าว ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อบุคคลกลุ่มนี้ นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่บางคนลงละเมิดทางเพศต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะที่เป็นผู้หญิงอีกด้วย⁴³¹ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องมีจิตสำนึกในการให้ความช่วยเหลือ ต้องมีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศจำนวนมากเพียงใดที่จะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อ ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจทั่วประเทศมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อหรือไม่ หรือมีความรู้เรื่องการค้ามนุษย์มากน้อยเพียงใด ซึ่งผลที่ได้ออกมา็นั้นอาจเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ว่าใช้บังคับได้ผลเพียงไหน อย่างไร⁴³²

นอกจากนี้ ผู้วิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียยังได้ตั้งข้อสังเกตถึงอุปสรรคในการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ว่า ในพื้นที่แต่ละจังหวัด หน่วยงานที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ คือ พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เคยมาพูดคุย ปรึกษาหารือกับทางพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ หรือว่าการพูดคุยปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลกันนั้นจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว และเมื่อได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาไปแล้วก็กลับไปสู่สภาพต่างฝ่ายต่างทำงานตามหน้าที่ของตนเองกันต่อไป ซึ่งจะส่งผลไปถึงเรื่องของการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจเป็นกรณีเดียวกัน แต่เป็นข้อมูลของแต่ละฝ่ายที่ต่างฝ่ายต่างได้รับมา จึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างกันของข้อมูลเมื่อนำมาเปรียบเทียบกัน ดังนั้น จึง

⁴³¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴³² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ควรที่จะมีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน โดยฝ่ายพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดและฝ่ายตำรวจนำที่จะมีการประสานงานกันด้านข้อมูล เพื่อที่ข้อมูลในเรื่องเดียวกันจะได้ไม่มีความแตกต่างกัน⁴³³

ทุกวันนี้ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จะยังคงเป็นวาระแห่งชาติอยู่ แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลแล้ว และรัฐบาลที่ก้าวขึ้นมาบริหารประเทศชุดใหม่นั้นจะมีได้ลดระดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ แต่ถึงกระนั้น ก็ได้ให้ความสำคัญตามที่ควรจะเป็น คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังรับผิดชอบดำเนินการไปตามปกติ เพียงแต่ว่าไม่ได้เน้นหรือไม่ได้เข้มแข็งอย่างเมื่อครั้งรัฐบาลชุดที่ผลักดันให้ปัญหาค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ก็มีความแตกต่างกันออกไปตามยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงของการเมือง นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ยังถูกฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง ทำให้ดำเนินการค่อนข้างลำบาก แม้แต่ข้าราชการในกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็อาจถูกนักการเมืองก็เข้าไปแทรกแซงจนในบางครั้งก็ไม่สามารถทำงานได้ และนักการเมืองบางกลุ่มก็เข้าไปเกี่ยวข้อง หรือมีผลประโยชน์กับการค้ามนุษย์ เพราะแวดวงการค้ามนุษย์นั้นมีผลประโยชน์มหาศาล และแพร่ระบาดมาตั้งแต่การเมืองระดับท้องถิ่นจนถึงการเมืองระดับประเทศ นับว่าเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เพราะแทนที่เจ้าหน้าที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มความสามารถ แต่ก็กลับเกิดอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเอง หรืออุปสรรคที่เกิดจากนักการเมือง⁴³⁴

นอกจากนี้ อุปสรรคในความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศกัมพูชา ที่เป็นอุปสรรคในรายละเอียดปลีกย่อย เช่น อุปสรรคทางด้านการติดต่อสื่อสารที่ไม่มีความสะดวกตามที่ควรจะเป็น หรือไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร รวมทั้งเรื่องของงบประมาณที่จำกัด หรือการเกี่ยงกันออกค่าใช้จ่ายที่บางครั้งก็ไม่อาจตกลงกันได้ ก็เลยไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้าออกไปอีก⁴³⁵

แต่ในภาพรวมแล้ว การดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชานั้นมีการดำเนินการกันเป็นปกติ ส่วนการดำเนินการในระดับนโยบายนั้น สำหรับการดำเนินการในระดับนโยบายครั้งล่าสุด ของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชา คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการที่เมืองเสียมเรียบเรื่องความร่วมมือทางอาญาและการดำเนินคดี ปี ค.ศ. 2005/2006 ส่วนการดำเนินการด้านอื่นๆ ก็ยังมีการดำเนินการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวกัมพูชากลับคืนสู่ประเทศเป็นปกติ แต่การประชุมระดับทวิภาคีนั้นได้หยุดนิ่ง

⁴³³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴³⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁴³⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ไป คือ ยังคงมีการทำงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจ โดยยังคงมีการทำงานในระดับปฏิบัติ เพียงแต่ว่าไม่มีการดำเนินการใดๆ ในระดับนโยบาย ทั้งนี้ ฝ่ายประเทศไทยเองก็ยังคงดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับคืนไปสู่ประเทศกัมพูชา และยังมีการประชุมร่วมกันระหว่างสองประเทศ แต่ งานระดับนโยบายก็ไม่ได้มีความเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก แม้ว่า จะไม่ถึงขั้นอยู่ตัวก็ตาม แต่ในเรื่องรายงานผลของเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไปแล้วก็ยังไม่มีการตอบกลับมาแต่ประการใด⁴³⁶

ทั้งนี้ ทางเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศกัมพูชาก็ยังคงทำงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจตามปกติเพียงแต่ว่าไม่มีกรณีใดที่เป็นกรณีพิเศษ โดยในประเด็นนี้ต้องเป็นเรื่องของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กับสังคมสงเคราะห์ของทางประเทศกัมพูชา และแม้ว่าจะไม่มีรายงานเกี่ยวกับกรณีที่สำคัญ แต่ในทุกๆ เดือน ก็ยังคงมีการส่งกลับเหยื่อคืนสู่ประเทศกัมพูชาตามปกติ ส่วนกระบวนการตามหาและสืบค้นครอบครัวของเหยื่อนั้น ทางฝ่ายประเทศกัมพูชาต้องได้รับข้อมูลจากฝ่ายประเทศไทยเสียก่อน จากนั้นจึงนัดวันส่งเหยื่อกลับและมีการดำเนินการภายในประเทศกัมพูชาต่อไป⁴³⁷

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการอีกประการหนึ่ง คือ การที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานไม่ได้รับการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรีที่ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับดำเนินการติดตามเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งค่าเดินทางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ทาง ปตส. ต้องการที่จะทำงานอย่างเต็มที่แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องด้วยเรื่องของงบประมาณที่มีจำกัดนั่นเอง⁴³⁸

นอกจากนี้ จากการที่รัฐบาลไทยนั้นมีการดำเนินการโดยระบบราชการที่ค่อนข้างที่จะมีเสถียรภาพ นั้นหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานนั้นมีความเข้าใจในเรื่องนี้ คือเป็นแผนของภาพรวมของหน่วยงาน แต่เมื่อพิจารณาไปยังประเทศเพื่อนบ้านจะพบว่าผู้ที่ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานนั้นเป็นคนละส่วนกัน และเมื่อมีการอ้างอิงในรายละเอียดของบันทึกความเข้าใจประเทศเพื่อนบ้านของไทยด้วยความไม่พร้อมในหลายๆ ด้านด้วยกัน ด้วยตัวบุคคลากรที่มีการสลับ

⁴³⁶ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴³⁷ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

⁴³⁸ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, 15 เมษายน 2552.

สับเปลี่ยนกันไป ไม่ใช่ผู้ดูแลในเรื่องนี้โดยตรง จึงทำให้เกิดปัญหาพอสมควร⁴³⁹ ยกตัวอย่างของ มูลนิธิกระจกเงาที่ได้ไปพบเหยื่อชาวกัมพูชาที่จังหวัดบันเตียเมียนเจย ซึ่งปรากฏว่าก็ได้รับทราบข้อเท็จจริงมาว่ามีการประสานงานที่จะส่งเด็กและผู้หญิงชาวกัมพูชากลับประเทศ โดยได้มีการประสานงานไปแล้วเป็นระยะเวลาหลายเดือนตามข้อตกลง ซึ่งในข้อตกลงระบุว่าคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจจะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือถูกแสวงประโยชน์ โดยประเด็นก็คือกระบวนการดำเนินการควรที่จะมีความรวดเร็ว และในส่วนของประเทศไทยนั้นก็ได้มีการยืนยันมาแล้วว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มเสี่ยง และเป็นกลุ่มที่ทางการฝั่งกัมพูชาควรที่จะดำเนินการตรวจสอบ เช่น การประเมินครอบครัว ประเมินชุมชนที่กลุ่มเสี่ยงจะต้องกลับไปอยู่ร่วมด้วย ซึ่งปรากฏว่ากระบวนการดำเนินการมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก และเด็กและผู้หญิงที่อยู่ในศูนย์พักพิงของประเทศไทยนั้น ต้องอยู่ในระยะเวลานานมาก บางคนอยู่สองเดือนสามเดือนกว่าที่ทางการของฝั่งประเทศกัมพูชาจะตอบรับมาว่ามีความพร้อมแล้วที่จะรับตัวกลับไป และสามารถส่งกลับภูมิลำเนาได้ต่อไป⁴⁴⁰

4.1.9.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548

แม้ว่าสำหรับประเทศลาวนั้น จะมีการดำเนินการเกี่ยวกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์กับประเทศไทยมาตั้งแต่แรกเริ่ม ตั้งแต่ขั้นตอนการลงนาม การจัดทำแผนปฏิบัติการ การประชุมร่วมกัน โดยฝ่ายลาวมีการดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทางประเทศลาวมีความก้าวหน้าในขั้นตอนที่เหมาะสม ถือว่ามีความก้าวหน้ามาตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการ แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีอุปสรรคในเรื่องของการขาดการทบทวนแผนปฏิบัติการ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ และจะต้องมีเวทีให้ทั้งสองประเทศมาร่วมกันพิจารณาว่าตั้งแต่มีบันทึกความเข้าใจเป็นต้นมาและมีการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจนั้น จะต้องมีการทบทวนถึงการดำเนินการที่ผ่านมา และมีการพิจารณาในเรื่องของการดำเนินการประการอื่นเพิ่มเติม รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดอีกด้วย⁴⁴¹

⁴³⁹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁴⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁴¹ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นเมื่อดำเนินการส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวที่ประเทศลาวแล้ว โดยการดำเนินการอื่นๆ ที่ตามมาภายหลัง เช่น การติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวของเหยื่อในภายหลังจะกระทำได้อย่างไร ทั้งนี้ อุปสรรคของการติดตามเยี่ยมเยียนครอบครัวอาจเกิดจากงบประมาณที่มีจำกัด ระยะทางที่ห่างไกล ความทุรกันดารของเส้นทางที่จะเดินทางไปเยี่ยมครอบครัว รวมทั้งที่ครอบครัวของเหยื่ออาศัยอยู่ เช่น แขวงสะหวันนะเขตในประเทศลาวที่อยู่ห่างไกลและทุรกันดารมาก ฉะนั้น ทางประเทศไทยจึงไม่อาจดำเนินทางประเทศลาวได้ว่าเพราะเหตุใดทางประเทศลาวจึงไม่ดำเนินการติดตามเหยื่อหลังการส่งกลับ เพราะเมื่อทางฝ่ายไทยได้ไปเห็นถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว จึงได้ทราบถึงอุปสรรคในการดำเนินการของประเทศลาว เนื่องจากบางพื้นที่มีความทุรกันดารมากเกินกว่าที่จะเดินทางเข้าไปถึงได้โดยสะดวก นับว่าเป็นข้อจำกัดของฝ่ายประเทศลาว ซึ่งทางลาวเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการดังกล่าว และทางฝ่ายไทยเองก็ไม่สามารถให้เงินสนับสนุนการดำเนินการแก่ฝ่ายลาวได้โดยตลอด และเมื่อถึงจุดหนึ่งทางประเทศลาวก็ต้องพึ่งพาตนเอง⁴⁴²

นอกจากนี้ อุปสรรคอื่นๆ ในความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว จะเป็นข้อขัดข้องเล็กน้อย ได้แก่ อุปสรรคทางการติดต่อสื่อสาร ยกตัวอย่างเช่น โทรศัพท์หรือระบบอินเทอร์เน็ตขัดข้อง เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากว่าระบบการสื่อสารโทรคมนาคมของไทยได้รับการพัฒนาก้าวหน้าไปมากแล้ว แต่ของทางประเทศลาวอาจยังไม่ได้มีการพัฒนาให้เท่าเทียมกับของไทย แต่กำลังดำเนินการพัฒนา หรืออาจกล่าวได้ว่า การสื่อสารโทรคมนาคมนั้นยังไม่มีความสะดวกตามที่ควรจะเป็น อุปสรรคต่างๆ ยังไม่มีความพร้อมเท่าเทียมกับประเทศไทย และยังมีอุปสรรคในเรื่องของงบประมาณ เช่น เมื่อจะจัดการประชุมนั้น จะเกี่ยงกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม และไม่อาจตกลงกันได้ว่าประเทศฝ่ายใดจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ดังนั้น การดำเนินการก็อาจจะต้องประสบกับอุปสรรคอย่างไม่ควรจะเป็น⁴⁴³

ส่วนในเรื่องความล่าช้าของการดำเนินงานนั้น จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศเป็นปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับรัฐบาล เนื่องจากการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐบาลในแต่ละครั้งนั้นย่อมหมายถึงประเทศทั้งประเทศ ดังนั้นจึงต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ หลายชั้น แต่ทั้งนี้ทางองค์การระหว่างประเทศที่จะติดต่อกับรัฐบาล จะต้องติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปได้โดยรวดเร็ว นอกจากนี้ ทางองค์การระหว่าง

⁴⁴² สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴⁴³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ประเทศจะต้องติดตามขั้นตอนการดำเนินงานอีกด้วย และยังคงต้องมีความยืดหยุ่น ตอบสนองความต้องการของรัฐบาล โดยพิจารณาถึงสิ่งที่ทางรัฐบาลต้องการเพื่อจะได้เข้ากับแผนดำเนินงานของรัฐบาลให้มากที่สุด ในทางตรงกันข้าม ถ้าหน่วยงานระหว่างประเทศดำเนินการในเรื่องใดๆ ไปแต่ฝ่ายรัฐบาลกลับไม่เห็นด้วย หรือรัฐบาลไม่มีเวลาที่จะมาร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศ การดำเนินการก็จะเป็นไปในระยะยาวตามที่ต้องการ เนื่องจากฝ่ายที่จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างแท้จริงก็คือภาครัฐบาลนั่นเอง⁴⁴⁴

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ออกมาบังคับใช้แล้ว แต่ก็ยังขาดกฎกระทรวงบางอย่างที่ออกมารองรับ ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายลูกคือกฎกระทรวง และต้องมีการกำหนดว่าหน่วยงานใดจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ ส่วนในเรื่องของกองทุนการค้ามนุษย์สำหรับช่วยเหลือเหยื่อก็กำลังอยู่ในขั้นตอนการเสนอไปยังกระทรวงการคลัง โดยจะเป็นกองทุนสำหรับช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หากขั้นตอนทุกอย่างสำเร็จ การดำเนินการจะมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น⁴⁴⁵

นอกจากนี้ จากที่ได้กล่าวไปแล้วในเรื่องของความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ในส่วนที่ประเทศภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการปกป้องคุ้มครองผู้ที่เป็นเหยื่อ หรือผู้เสียหายในคดีการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก นั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสได้เข้ารับการอบรมความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติที่ปกป้องคุ้มครองเหยื่อนั้น มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชาเสียเป็นส่วนมาก แต่ในขณะที่เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสดำเนินการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสามารถเข้าถึงตัวเหยื่อ พร้อมทั้งช่วยเหลือเหยื่อได้นั้นมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่อาจไม่มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมาย และการปกป้องคุ้มครองเหยื่อ ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กลายเป็นผลเสียต่อเหยื่อได้⁴⁴⁶

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากปัญหาข้างต้น คือ เรื่องของความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยที่ในแต่ละจังหวัดนั้น ย่อมที่จะมีหน่วยงานที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางดำเนินการในการปกป้องคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ คือ สำนักงานพัฒนา

⁴⁴⁴ สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

⁴⁴⁵ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาราคาทุจริตและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

⁴⁴⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระดับจังหวัด ซึ่งมีข้อสังเกตว่าทางเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ได้เคยปรึกษาหารือกับทางพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในระดับจังหวัด เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการต่อเหยื่อหรือไม่ หรือว่าการพูดคุยปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลกันนั้นจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วเท่านั้น และเมื่อได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไปจนแล้วเสร็จ ก็จะกลับไปสู่สภาพเดิม คือ ต่างฝ่ายต่างทำงานตามหน้าที่ของตนเองต่อไป ซึ่งจะส่งผลไปถึงเรื่องของข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นกรณีเดียวกัน แต่เนื่องจากเป็นข้อมูลของแต่ละฝ่ายที่ต่างฝ่ายต่างได้รับมา จึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างกันของข้อมูลเมื่อนำมาเปรียบเทียบ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน โดยฝ่ายพัฒนาสังคมกับฝ่ายตำรวจน่าจะมีการประสานงานกันด้านข้อมูล เพื่อที่ข้อมูลในเรื่องเดียวกันจะได้ไม่แตกต่างกันมาก ทั้งนี้ หน่วยงานราชการไทยมักจะมีปัญหาเรื่องการประสานงานกันหรือไม่มีการประสานงานกันมาก่อน⁴⁴⁷

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน แม้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์จะยังเป็นวาระแห่งชาติ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รัฐบาลชุดใหม่ก็ปล่อยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ดำเนินการต่อไปตามภารกิจหน้าที่ของตน เพียงแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือไม่ได้มีการดำเนินการโดยเข้มแข็งเท่าเทียมกับสมัยเมื่อครั้งแรกเริ่มที่ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้ การให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ย่อมที่จะมีความแตกต่างไปตามยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้ การดำเนินการบางประการก็อาจมีการเมืองเข้าแทรกแซง ส่งผลให้มีการดำเนินงานค่อนข้างลำบาก แม้แต่ข้าราชการในกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็อาจจะถูกนักการเมืองเข้าไปแทรกแซงจนบางครั้งก็ไม่สามารถทำงานได้ หรืออาจมีนักการเมืองบางกลุ่มที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ อันเนื่องมาจากผลประโยชน์จำนวนมหาศาล และแพร่หลายมาตั้งแต่การเมืองระดับท้องถิ่นจนถึงการเมืองระดับชาติ นับเป็นอีกอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เนื่องจากแทนที่เจ้าหน้าที่จะสามารถแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างเต็มที่ แต่ก็เกิดอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองหรือจากนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง⁴⁴⁸

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือ อคติที่เจ้าหน้าที่มีต่อเหยื่อที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งเป็นเรื่องปกติและเป็นเรื่องส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าเจ้าหน้าที่บางส่วนอาจทราบแนวทางในการดำเนินการต่อเหยื่อ แต่ก็อาจจะมีอคติส่วนบุคคลของ

⁴⁴⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁴⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

เจ้าหน้าที่ที่มีต่อคนต่างด้าว ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้⁴⁴⁹ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องมีจิตสำนึกในการให้ความช่วยเหลือ ต้องมีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศจำนวนเท่าไรที่จะทราบแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อ ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจทั่วประเทศมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อเหยื่อหรือไม่ หรือมีความรู้เรื่องการค้ามนุษย์หรือไม่ ซึ่งผลที่ได้ออกมาจากการสำรวจนั้นอาจเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ฉบับเก่า ก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ว่าใช้บังคับได้ผลเพียงใด⁴⁵⁰

นอกจากนี้ ในเรื่องของคณะปฏิบัติงานร่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต้องแต่งตั้งคณะทำงานจากทั้งจากฝ่ายไทยและจากคู่ภาคีของบันทึกความเข้าใจ ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินงานของคณะทำงานร่วมก็เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจ ในข้อที่ 18 ที่ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะทำงานร่วม* แต่ทว่าในทางปฏิบัติแล้ว ก็ไม่ได้มีการดำเนินการตามที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของการประสานงานและความร่วมมือระหว่างประเทศอันเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ต้องดำเนินงานผ่านระหว่างหน่วยงาน จะมีช่องว่างของความร่วมมือเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่จะมาทำงานร่วมกัน คือ จะมีปัญหาในเรื่องของกรอบการทำงาน การทำงานที่ไม่ราบรื่น มีอุปสรรคทางด้านเวลา เช่น บางครั้งฝ่ายลาวว่าง แต่ฝ่ายไทยกลับไม่ว่างหรือบางครั้งฝ่ายไทยว่าง แต่ฝ่ายลาวกลับไม่ว่าง ดังนั้น ความร่วมมือจึงขาดตอนและไม่มีความต่อเนื่อง⁴⁵¹

นอกจากนี้ เรื่องอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวนั้น ส่วนมากอาจจะเกิดจากเรื่องของเวลาที่ไม่ตรงกัน และการให้ความสำคัญของประเด็นที่จะนำมาเจรจา

⁴⁴⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁵⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

* ตามที่ระบุในข้อ 18 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ หน้าที่ของคณะทำงานร่วม ได้แก่ 1. วางแผนการดำเนินงานและขยายผลตามความในบันทึกความเข้าใจให้มีประสิทธิผลร่วมกับภาคี 2. ดำเนินงานร่วมกับภาคีในขอบเขตงานต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก 3. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติและกรอบการดำเนินงานที่จำเป็นอื่นๆ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กตามความในบันทึกความเข้าใจ 4. ประเมินผลการดำเนินงานร่วมกันและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายรับทราบอย่างสม่ำเสมอ 5. จัดทำข้อเสนอเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคีในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และ 6. ร่วมกับภาคีในการทบทวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี

⁴⁵¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองประเทศ จึงยังไม่สามารถสรุปได้ว่าควรจะยกเรื่องนั้นๆ ขึ้นมาหารือในที่ประชุมหรือไม่ หรือฝ่ายลาวอาจจะคิดว่าได้ดำเนินการไปแล้วเรื่องนี้ แต่ฝ่ายไทยยังต้องการที่จะนำเรื่องเดียวกันนั้นไปปรึกษาหารืออีกครั้งในภาพรวม ทั้งนี้ ทางฝ่ายลาวอาจมองว่าฝ่ายเขาได้ดำเนินการจนเรื่องนั้นๆ ผ่านไปแล้วและคิดว่าน่าจะปรึกษาหารือกันในเรื่องอื่นจะเป็นการดีกว่า หรืออุปสรรคอาจเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ ไม่ใช่แค่ในลาวเท่านั้น คือ แม้กระทั่งประเทศไทยเอง ที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือโครงสร้างในกระทรวงเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการที่เกี่ยวข้องก็จะถูกเลื่อนออกไปเรื่อยๆ เนื่องจากมีผู้บริหารชุดใหม่ขึ้นมาบริหารงานแทน แต่ถึงกระนั้น ในระดับปฏิบัติการระหว่างนักสังคมสงเคราะห์ของทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความราบรื่นและยังสามารถสื่อสารกันได้ทั้งทางตรงและผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ เช่น IOM ที่ช่วยประสานงานในส่วนหนึ่งด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า IOM เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ทุกประเทศก็มีองค์กรที่ทำงานเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ของประเทศลาวจะมี World Vision และ UNIAP ที่มีบทบาททางฝั่งประเทศลาว และช่วยประสานงานกับฝ่ายประเทศไทย ส่วนทางประเทศพม่าก็จะมี UNIAP, Save the children UK, World Vision เป็นองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การในสังกัดสหประชาชาติ (UN agency) และสนับสนุนเรื่องเงินทุนเมื่อมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเดินทางไปประชุม ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจะต้องไปประชุมร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของทางหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงก็จะสามารถเบิกเงินจากหน่วยงานต้นสังกัดได้เพราะเป็นส่วนหนึ่งของงาน แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องเข้าร่วมการประชุมด้วย เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะไม่ได้รับเงินทุนสนับสนุนในการไปประชุมเรื่องการค้ามนุษย์ ดังนั้น ทาง IOM ก็จะให้เงินช่วยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง⁴⁵²

แต่ในขณะเดียวกัน ในเวทีประชุมที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ก็ยังมีปัญหาในส่วนภายใน อย่างเช่น ในส่วนของทาง ปตส. หรือ ปคม. ในปัจจุบัน ในเรื่องของงบประมาณที่จะใช้ติดตามเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือค่าเดินทาง ทาง ปตส. ก็ไม่ได้รับการสนับสนุน หรือว่าอาจได้รับเงินสนับสนุนแต่ก็จำนวนไม่มากนัก ทั้งนี้ ก่อนหน้านี้มีการประชุมในกรอบ COMMIT สำหรับกิจกรรมของแต่ละหน่วยงานในปี พ.ศ. 2552 โดยหน่วยงานที่ต้องการจะของบประมาณจาก UNIAP เป็นงบประมาณรายปี (annual budget) ก็จะมีทั้งฝ่ายตำรวจ มีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ร้องขอประมาณส่วนนี้ และยังมี ปตส. ที่แจ้งเข้ามาว่างบประมาณสำหรับดำเนินการมี

⁴⁵² สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

น้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการทำงาน ที่ต้องการทำงานอย่างเต็มที่แต่กลับไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยเรื่องของงบประมาณที่มีจำกัดนั่นเอง⁴⁵³

นอกจากนี้ ในประเทศลาว หน่วยงานภาครัฐจะมีบทบาทหลักในการดำเนินการ ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนจะถูกจำกัดบทบาท ไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรดำเนินการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ได้มากเท่าไรนัก ซึ่งแตกต่างจากประเทศกัมพูชาที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการดำเนินการเป็นอย่างมาก และภาครัฐของกัมพูชาจะไม่ค่อยเข้าไปเกี่ยวข้องมากนัก ทั้งนี้ ในประเทศลาวที่เป็นลักษณะเช่นนั้น เพราะว่ากฎหมายของประเทศลาวยังอยู่ในรูปแบบของการปกครองในระบอบสังคมนิยม แต่ถึงกระนั้น ในทางปฏิบัติที่ลึกลงไปนั้น การทำงานในขั้นตอนที่ไม่เป็นทางการมีอยู่ค่อนข้างมาก คือ ไม่ผ่านกระบวนการดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเลย แต่มีการดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนเองนั่นมีอยู่มาก⁴⁵⁴

4.1.9.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552

อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยในความเป็นจริงแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่เพียงบางส่วนเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจ เช่น หน่วยงานเฉพาะกิจหรือปดส. และแม้ว่าจะได้มีการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสได้เข้ารับการอบรมนั้นส่วนใหญ่จะเป็นระดับผู้บังคับบัญชา ไม่ครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมากเท่าที่ควร ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วประเทศในระดับปฏิบัตินั้นก็ยังมีโอกาสในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่มีความรู้ ก็จะมีผลเสียต่อการดำเนินการ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอาจจะไม่ทราบถึงวิธีการที่จะปฏิบัติต่อเหยื่อ⁴⁵⁵

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ก็อาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหนึ่งของบันทึกความเข้าใจในข้อที่ 8 ที่กำหนดว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะถือเป็นเหยื่อ ฉะนั้นจึงไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ต้องถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างรอการส่งกลับ เหยื่อจะได้รับการดูแลความปลอดภัยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหยื่อจะได้รับการปฏิบัติโดยมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการปกป้องคุ้มครอง การดำเนินการทาง

⁴⁵³ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

⁴⁵⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁵⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

กฎหมายและการส่งกลับประเทศ⁴⁵⁶ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในข้อกำหนดนี้ เขื่อก็อาจจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้ต้องหาก็ได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตามหลักการหรือไม่ นั้น ต้องขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ด้วย ทั้งนี้ การฝึกอบรมนั้นจะต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่ที่รับการอบรมมักจะเป็นระดับผู้บังคับบัญชา แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ที่ออกไปตรวจจับ แต่กลับเป็นกลุ่มที่ไม่มีความรู้ จึงเกิดปัญหาเรื่องเหยื่อถูกทำร้าย หรือเหยื่อถูกส่งกลับโดยยังมิได้รับการบำบัดฟื้นฟูตามแนวทางการดำเนินงานที่ควรจะเป็น⁴⁵⁷

และทุกวันนี้ แม้ว่าการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์จะยังคงเป็นวาระแห่งชาติ แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ก็ยังคงมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป เพียงแต่ว่าไม่ได้ให้ความสำคัญมากดังที่เคยเป็นมา ซึ่งการให้ความสำคัญนั้นจะมีความแตกต่างไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้ การดำเนินการบางอย่างยังมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง แม้แต่ข้าราชการในกระทรวงก็ยังคงถูกแทรกแซงจนบางครั้งไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งนับเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ เพราะแทนที่เจ้าหน้าที่จะแก้ไขได้ปัญหาอย่างเต็มที่ แต่ก็เกิดอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองหรือจากนักการเมือง⁴⁵⁸

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ คือ ทางประเทศพม่า นั้น หน่วยงานที่เข้ามาดูแลเรื่องการค้ำมนุษย์จะเป็นหน่วยงานฝ่ายทหารที่ไม่มีความรู้ และไม่ได้มีความเข้าใจกับเรื่องการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์แต่อย่างใด ซึ่งจะมีผลต่อการอนุมัติงาน อย่างที่ประสบปัญหาที่ทาง IOM จัดการประชุมในระดับปฏิบัติของนักสังคมสงเคราะห์ไทยและพม่า ให้มาปรึกษาหารือกันในเวทีที่เรียกว่า case management meeting ซึ่งปัญหาที่พบบ่อยในการดำเนินการกับพม่า คือ ทางพม่ามักจะส่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมการประชุม ด้วยเหตุผลที่ว่าเจ้าหน้าที่คนนั้นไม่เคยมาประเทศไทยเลย จึงให้โอกาสในการมา ส่วนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจริงๆ กลับไม่ได้เข้าร่วมการประชุมแต่อย่างใด⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ "Signing Ceremony: Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children" Nay Pyi Taw, Myanmar, 24 April 2009. (Unpublished Manuscript)

⁴⁵⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁵⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁵⁹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

นอกจากนี้ อุปสรรคอื่นๆ ในความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับพม่าจะเป็นอุปสรรคทางด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เช่น โทรศัพท์ติดต่อไม่ได้ ไม่มีสัญญาณอินเทอร์เน็ต คือยังไม่สามารถสื่อสารกันได้อย่างราบรื่นตามที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ โดยจะเกี่ยงกันออกค่าใช้จ่าย ตกกลงกันไม่ได้ว่าใครจะออกค่าใช้จ่าย จึงยังไม่ได้ดำเนินการ⁴⁶⁰

นอกจากนี้ อุปสรรคในความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่านั้น อันเนื่องมาจากระบบของพม่าที่มีความขัดข้องไปเสียทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องพึ่งพา IOM ทั้งทางกรุงเทพฯ และ IOM ทางย่างกุ้งที่จะประสานงาน ยกตัวอย่างเช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีจดหมายทางราชการที่ต้องการจะส่งไปยังประเทศพม่าโดยจะส่งทางโทรสาร และต้องส่งไปที่ IOM ประเทศไทย และ IOM ประเทศไทยก็จะประสานไปที่ IOM กรุงเทพฯ ให้ดำเนินการส่งต่อไปยังหน่วยงานภาครัฐของพม่าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคเรื่องการคลาดเคลื่อนในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้⁴⁶¹ แม้ในปัจจุบันอุปสรรคประเภทนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ อย่างกรณีล่าสุด ทางประเทศพม่าแจ้งมาว่าได้ส่งจดหมายมาแจ้งว่าพร้อมรับเหยื่อกลับประเทศแล้ว แต่ทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกลับมาแจ้งกับทาง IOM ว่ายังไม่ทราบเรื่องดังกล่าวและยังไม่ได้รับจดหมายจากทางพม่าแต่อย่างใด ทั้งนี้ถ้ามีความเป็นไปได้ ทาง IOM ก็จะพยายามเข้าไปช่วยดำเนินการให้มีความราบรื่นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ทางรัฐบาลพม่าก็ไม่ได้มาขัดขวางการดำเนินการใดๆ ของ IOM เพียงแต่ทางรัฐบาลพม่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์มากเท่าที่ควรจะเป็น แต่หันไปให้ความสำคัญกับเรื่องอื่นๆ อย่างการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์บางกรณีนั้นเร่งดำเนินการเป็นอย่างมาก แต่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ เนื่องจากทางกรมสังคมสงเคราะห์ของพม่าต้องรายงานไปที่กระทรวงมหาดไทยพม่า ซึ่งจะมีประชุมกันเดือนละครั้ง และเดือนนั้นอาจจะเน้นในเรื่องอื่นที่สำคัญกว่าแต่ไม่ได้รับเรื่องการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์นี้เข้าพิจารณา จึงยังไม่สามารถส่งกลับได้

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทางองค์กรพัฒนาเอกชนทางฝั่งพม่าเองก็ยอมรับและก็ให้คำแนะนำว่า ในพม่านั้น ระบบงานหรือแนวทางการดำเนินการในระบบงานยังไม่มี ความแน่นอน ยังไม่มีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะฉะนั้นการประสานงานจึงค่อนข้างมีอุปสรรคและไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น ในบางครั้งทางประเทศไทยมีความเข้าใจว่าทางสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กจะต้องดำเนินการติดต่อกับกรมสวัสดิการสังคมของพม่า แต่ปรากฏว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่ต้อง

⁴⁶⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁴⁶¹ สัมภาษณ์ วราพร นัยสงวนศรี, ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 15 เมษายน 2552.

ติดต่อกับฝ่ายตำรวจ หรือกระทรวงมหาดไทย และบางอย่างก็กลับไม่ใช่กระทรวงมหาดไทย แต่กลับมาเป็นกรมสวัสดิการสังคม ส่วนทางพม่าเองก็ยังไม่มีความพร้อมที่จะระบุได้ว่าจะต้องทำงานหรือประสานงานกับหน่วยงานใด ทำให้การประสานงานเกิดความล่าช้า⁴⁶²

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในเรื่องของภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร ในขั้นตอนของการระบุว่าคนต่างด้าวคนใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งการคัดกรองเหยื่อนั้น สามารถดำเนินการได้ในขั้นแรกโดยตำรวจตรวจคนเข้าเมืองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไปที่เข้าจับกุมคนต่างด้าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะทำความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะผ่านการอบรมมาแล้วในเรื่องของการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือเรื่องของภาษาที่ใช้สื่อสารในเวลาที่ต้องเข้าจับกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ผู้ตอบแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมของไทยสามารถดำเนินการระบุว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้เป็นจำนวนมาก และยังเห็นว่าศูนย์กักกันคนเข้าเมืองที่ตั้งอยู่ในจังหวัดชายแดนนั้นมิได้ดำเนินการคัดกรองคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายว่ามีบุคคลใดบ้างที่น่าจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์⁴⁶³

อย่างที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การคัดกรองผู้ที่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในเบื้องต้นเพื่อระบุว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้นยังไม่มีกฎเกณฑ์ และยังมีความเป็นไปได้ที่คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายบางรายที่อาจอยู่ในข่ายที่จะถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ต้องการที่จะถูกขับออก* จากประเทศไทยไปโดยรวดเร็ว มากกว่าที่จะถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องถูกส่งตัวเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูและการดำเนินการส่งกลับอย่างเป็นทางการที่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน แต่นั่นคือการตัดสินใจที่พวกเขาจะต้องทำและจะต้องประกอบไป

⁴⁶² สัมภาษณ์ ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์, เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 1 เมษายน 2552.

⁴⁶³ Hugué, Jerrold W., and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 33.

* ใน Hugué, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 33. ใช้คำว่า expulsion โดยที่เอกสารฉบับนี้ได้อธิบายการใช้คำคำนี้โดยที่หมายความรวมไปถึงการส่งกลับที่มีได้ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของประเทศต้นทาง ซึ่งคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เดินทางกลับพม่าส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบดังกล่าวนี้ โดยที่พวกเขาคิดว่าการเดินทางกลับบ้านโดยไม่ผ่านช่องทางดำเนินการของภาครัฐ ทำให้พวกเขาสามารถเดินทางกลับบ้านได้ทันทีโดยตรงโดยไม่ต้องเข้าไปสู่ศูนย์แรับของหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด.

ด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพวกเขา และข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการส่งกลับใน
ทุกๆ ด้าน และเหยื่อจากการค้ามนุษย์ควรที่จะได้รับการยอมรับสิทธิทางกฎหมายทั้งหมดและการ
ปกป้องคุ้มครอง และยังคงได้รับทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการส่งกลับคืนสู่
ภูมิลำเนา⁴⁶⁴

นอกจากนี้ กรณีของประเทศพม่าก็นับว่ามีความยากลำบากในการดำเนินการในอีก
ประการหนึ่ง เนื่องจากต้องมีการพิสูจน์สัญชาติของเหยื่อที่ประเทศไทยจะต้องส่งกลับคืนไป
เพราะว่าประเทศพม่าไม่ยืนยันว่าบุคคลใดที่เป็นชาวพม่า ชาวมอญ ชาวทวาย ชาวกะเหรี่ยง หรือ
เป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งกระบวนการในลักษณะแบบนี้ จะเป็นปัญหาของประเทศพม่าเองที่ยังมีวิธีคิด
ในเรื่องของการแบ่งเชื้อชาติของประชาชนในประเทศตน ดังนั้น เมื่อมีผู้เสียหายที่เป็นแรงงานต่าง
ด้าวชาวพม่าเกิดขึ้น การที่จะส่งกลับคืนสู่ประเทศหรือการที่จะให้แรงงานต่างด้าวชาวพม่าเดินทาง
กลับภูมิลำเนา จึงเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลานานมาก และในท้ายที่สุดแล้ว ก็
มิได้มีการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจแต่อย่างใด เพราะว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้าน
แรงงานที่ต้องอยู่ในศูนย์พักพิงเป็นระยะเวลานาน เริ่มเกิดความสงสัยว่าเมื่อไรจะได้กลับบ้าน ทั้งนี้
เคยมีกรณีที่ว่าเหยื่อการค้ามนุษย์รายหนึ่งเกือบจะทำร้ายตัวเอง ซึ่งเกิดจากความเครียดในเรื่องที่
ยังไม่ได้กลับคืนสู่ประเทศของตน เนื่องจากต้องรอเรื่องการดำเนินการด้านเอกสาร รอเรื่องการ
พิสูจน์สถานะ รอเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ ทั้งนี้ ในบันทึกความเข้าใจนั้นได้ระบุไว้เป็นอย่างดีว่า
จะต้องมีการส่งเหยื่อกลับคืนประเทศอย่างปลอดภัย แต่ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อเกิดเหตุการณ์เฉพาะ
หน้าแบบนี้ขึ้น การดำเนินการที่เกิดขึ้นจริง คือ ต้องส่งเหยื่อกลับประเทศผ่านช่องทางที่ไม่เป็น
ทางการ ซึ่งนับว่าไม่เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ แต่เป็นการดำเนินการตามความสะดวก คือ นำ
ตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปส่งในที่ที่มีไซ้ทางการ แต่ส่งผ่านช่องทางธรรมชาติเพื่อให้เขาเดินทาง
กลับภูมิลำเนาไปโดยไม่ต้องผ่านทางราชการของประเทศพม่า⁴⁶⁵

ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้น จะมีข้อดีที่ได้กำหนดบทบาท
หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มีข้อเสียเช่นเดียวกันคือความไม่ยืดหยุ่น และเน้นการ
ประสานงานแบบรัฐต่อรัฐมากเกินไป คือ ต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้
นอกจากนี้ ยังมีลักษณะที่ค่อนข้างรวมศูนย์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการทำงานช่วยเหลือเหยื่อ
การค้ามนุษย์นั้นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการ

⁴⁶⁴ Huguet, Jerrold W. and Varamon Ramangkura, *The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region* (Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007), p. 34.

⁴⁶⁵ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

เป็นจำนวนมากในบางครั้ง ทั้งนี้ บางเหตุการณ์ก็ได้รับความช่วยเหลือไม่ทันการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของเหยื่อชาวพม่าที่เข้าไปช่วยเหลือ และในขณะนี้ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่ากับประเทศพม่าแล้ว ซึ่งการดำเนินการร่วมกับประเทศพม่านั้น ก็มีปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มที่ได้รับการช่วยเหลือที่เป็นเหยื่อชนกลุ่มน้อยหรือชาวพม่ามุสลิม หรือกลุ่มโรฮิงญาที่ทางประเทศพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นประชาชนของเขา ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการส่งเหยื่อเข้าศูนย์พักพิงแล้วทางศูนย์พักพิงจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับเหยื่อรายนั้นๆ หรือที่เรียกว่า case report เพื่อส่งกลับไปยังประเทศพม่า เพื่อที่จะไปดำเนินการสืบค้นตามหาครอบครัวของเหยื่อต่อไป แต่ในเมื่อเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ประเภทนี้ ในบางครั้งผลการดำเนินการสืบค้นตามหาครอบครัวของเหยื่อก็มีผลออกมาว่าไม่ผ่าน คือ ตามหาครอบครัวไม่พบหรือมีการระบุว่าไม่ใช่ชาวพม่า ซึ่งในส่วนนี้ก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่ากังวลอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ มีเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้ในกรณีของเหยื่อการค้ามนุษย์ชาวพม่ามุสลิม และอาศัยอยู่บริเวณชายแดน กรณีดังกล่าวนี้เราจะไม่ส่งข้อมูลของเหยื่อการค้ามนุษย์ให้กับทางประเทศพม่า เพราะคิดว่าถึงจะส่งข้อมูลไปก็ไม่แน่ว่าจะติดตามสืบค้นครอบครัวหรือประเมินครอบครัวว่าผ่านแต่อย่างใด ทั้งนี้ เรื่องของการช่วยเหลือเหยื่อในด้านการสืบค้นและประเมินครอบครัว ก็จะต้องรอให้ทางฝั่งประเทศพม่าตอบกลับมา ซึ่งอาจจะตอบกลับมาว่าผลการประเมินครอบครัวผ่านหรือไม่ โดยทางประเทศพม่าก็จะใช้เวลานานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหยื่อรุ่นก่อนๆ และผลก็จะออกมาเป็นลบ หรือ negative และก็จะต้องส่งเหยื่อไปหาที่รองรับที่ใดที่หนึ่งต่อไป⁴⁶⁶

นอกจากนี้ การที่ชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่านั้นไม่มีหลักฐานแสดงตนใดๆ และในขณะเดียวกัน ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็อาศัยอยู่ในประเทศพม่าอย่างยากลำบาก ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ถูกข่มขืน ถูกเกณฑ์แรงงาน และส่งผลให้ต้องย้ายถิ่นข้ามชาติมาทำงานในประเทศไทย และเมื่อชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่มีหลักฐานแสดงตนอะไรเลย ก็ไม่สามารถย้ายถิ่นข้ามชาติมาได้ โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งก็นับว่ามีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานต่อไป นับว่าต้นเหตุของปัญหาก็คืออยู่ที่ตรงนี้ด้วย นอกเหนือจากอุปสงค์ของนายจ้างไทยที่ต้องการจ้างแรงงานราคาถูก ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ในเมื่อชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่มีความเป็น “ประชาชนพลเมือง” ของประเทศตนเอง และไม่มีหลักฐานเอกสารต่างๆ ที่จะระบุว่าตัวของเขานั้นเป็นใครแล้ว จะให้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้นก็ย่อมที่จะไม่มีช่องทางที่จะทำเช่นนั้นได้ คือ จะให้เดินทางเข้ามาอย่างไรก็ยังคงผิดกฎหมายอยู่เช่นเดิม ดังนั้นก็เปรียบเสมือนกับว่าเป็นทางตัน และถึงแม้ว่าจะเดินทางเข้ามาแบบผิดกฎหมาย และประเทศไทยก็

⁴⁶⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ดำเนินการนิรโทษกรรมให้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็มีข้อขัดข้องในการพิสูจน์สัญชาติอีก⁴⁶⁷ ซึ่งปัญหาในส่วนนี้ เวลาที่มีการประชุมเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เรียกว่า case conference ตามกรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นั้น ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีโอกาสได้เข้าไปร่วมการประชุม ก็จะมีแต่องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศ เช่น UNIAP หรือ IOM ที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมการประชุม⁴⁶⁸

ทั้งนี้ ทางฝ่ายประเทศพม่า นั้น ทางภาครัฐเองก็ได้จัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามารับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน และที่ผ่านมามีมานานมานี้ ประมาณปีที่แล้ว มีการจัดการประชุมที่เมืองพุกาม โดยเป็นการประชุมหลังจากที่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับพม่าแล้ว ซึ่งทางหน่วยงานภาครัฐของพม่าได้จัดตั้งศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ขึ้นมาด้วย และจากคำบอกเล่าของเจ้าหน้าที่ของบ้านเกร็ดตระการซึ่งเป็นศูนย์พักพิงของรัฐของไทยที่ได้ไปเยี่ยมชมศูนย์พักพิงของทางพม่า นั้น กล่าวว่ายี่ห้อที่ออกไปจากศูนย์พักพิงของไทย แล้วถูกส่งกลับไปเข้ายังศูนย์พักพิงของทางประเทศพม่า นั้นไม่มีอะไรที่น่าเป็นห่วงกังวลแต่อย่างใด เนื่องมาจากว่าศูนย์พักพิงของพม่า นั้นได้รับการจัดเตรียมเป็นอย่างดีและมีความงดงามมาก แต่เราก็เห็นว่าเรื่องของความสวยงามนั้นมิได้จำเป็นสำหรับการบำบัดฟื้นฟูและการเตรียมเหยื่อให้มีความพร้อมสำหรับการกลับคืนสู่ครอบครัวและการกลับคืนสู่สังคมเท่าไรนัก

ทั้งนี้ เรื่องของการมีส่วนร่วมกับทางประเทศพม่า นั้น เราเองก็ยังไม่ทราบว่าเราจะเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบใด⁴⁶⁹

นอกจากนี้ จากการที่ประเทศพม่า นั้นไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินงาน จะมีก็แต่เพียงองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศที่ดำเนินงานอยู่ในพม่า แต่ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศนั้น ก็ไม่ได้ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือเสียทีเดียว เพราะฉะนั้นแล้วก็จะมีความแตกต่างกับการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ลาว หรือแม้แต่กัมพูชา ที่ถึงแม้ว่าฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนของไทยจะไม่สามารถเชื่อมต่อกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ก็ตาม แต่ก็สามารถติดต่อไปทางองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศนั้นๆ ในการดำเนินการ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นก็มีความสามารถที่จะเข้าถึงในระดับชุมชนได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในประเทศพม่าแล้ว ก็ยังนับว่ามีช่องทางในการดำเนินการที่

⁴⁶⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁶⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁶⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

จำกัด⁴⁷⁰ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว องค์การพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศที่ดำเนินงานในประเทศพม่า นั้น ก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินงานได้ ซึ่งที่ผ่านมานั้น ฝ่ายไทยเองก็ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากองค์การพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศ ที่จะให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการ แต่ตัวก็จะเป็นการช่วยเหลืออย่างไม่เป็นทางการ แต่ถ้าหากกล่าวถึงช่องทางที่จะได้เข้าไปมีสิทธิมีเสียงหรือแสดงความคิดเห็นในระดับทางการนั้นก็ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด⁴⁷¹

4.1.9.4 ประเด็นร่วมของการดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ ในเรื่องของการอุปสรรคในการดำเนินการ

รัฐบาลไทยและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของไทยนั้น มีการดำเนินการโดยระบบราชการที่มีเสถียรภาพพอสมควร นั้นหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานย่อมมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์โดยเป็นแผนของภาพรวมของหน่วยงาน แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของประเทศเพื่อนบ้าน จะพบว่าผู้ที่มีส่วนในการร่างและลงนามในบันทึกความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานนั้นเป็นคนละส่วนกัน และเมื่อมีการอ้างอิงในบันทึกข้อตกลงในเรื่องการส่งกลับเหยื่อการค้ำมนุษย์ ในส่วนของประเทศเพื่อนบ้านด้วยความไม่พร้อมในหลายๆ ด้าน ด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้องที่มีการสลับสับเปลี่ยน ไม่ใช่ผู้ดูแลในเรื่องนี้โดยตรง จึงทำให้เกิดปัญหาพอสมควร⁴⁷²

ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานนั้นก็อาจจะปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน แต่เมื่อหน่วยงานเหล่านั้นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ แล้วถ้าหากยังคงถือปฏิบัติตามกฎหมายในฉบับที่เกี่ยวข้องกับแต่ละหน่วยงานนั้น ก็อาจจะส่งผลให้มีการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ำมนุษย์แตกต่างกันออกไปได้ ทั้งนี้ ถ้าหากว่าเมื่อใดก็ตามที่เหยื่อได้เข้าไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) การดำเนินการก็จะต้องเป็นไปตามกรอบบันทึกความเข้าใจ เนื่องมาจากว่าฝ่าย พม. นั้นมีความชัดเจนในการดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้ว แต่ทว่าเมื่อใดก็ตามที่คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีเหยื่อการค้ำมนุษย์ปะปนอยู่นั้น ได้ตกเข้าไปอยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานทั้งสองนี้ก็อาจจะไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปจับกุมเด็กขทานตามข้างถนน ถ้าส่งให้ทางพม. ทาง พม. ก็จะมีการคัดแยกเหยื่อและตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่ามีบุคคลใดที่

⁴⁷⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁷¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁷² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ำมนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ตกเป็นเหยื่อ และถึงแม้ว่าจะไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็อาจถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงเพราะเป็นเด็ก ก็จะไปไว้ที่ศูนย์พักพิงที่ จ.นนทบุรี หลังจากนั้นก็นำหนังสือถึงทางการของประเทศต้นทาง เช่น ประเทศกัมพูชาตามกรอบบันทึกความเข้าใจ ให้ไปดำเนินการเยี่ยมบ้านของเหยื่อ ซึ่งเป็นกระบวนการดำเนินการของ พม. แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากเมื่อใดมีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปจับกุมกลุ่มคนกลุ่มนี้แล้ว จะนำตัวส่ง ตม. โดยทันที ซึ่งทาง ตม. จะมีได้เป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจอยู่แล้ว แต่จะถือกฎหมายคนเข้าเมือง คือ ถือว่าพวกนี้เป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจะต้องดำเนินการผลักดันส่งกลับประเทศต่อไป⁴⁷³

นอกจากนี้ จากมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้บุคคลสามสัญชาติ คือ กัมพูชา ลาว และพม่า ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิด มติคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าไม่ต้องส่งคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งสามสัญชาติเข้าสู่กระบวนการทางศาล แต่สามารถผลักดันส่งกลับประเทศได้ทันที เนื่องจากถ้านำตัวเข้าสู่กระบวนการทางศาลจะต้องเป็นภาระแก่ประเทศไทยในการให้ความดูแลแก่คนเหล่านี้ในขณะที่ถูกจำคุก ดังนั้นจึงให้ผลักดันกลับไปได้โดยทันที ดังนั้น ถ้าคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจากทั้งสามประเทศเข้ามาอยู่ในความดูแลของ ตม. ก็จะถูกผลักดันส่งกลับประเทศในทันทีในวันรุ่งขึ้นหรือสองสามวันหลังจากนั้น เมื่อสามารถรวบรวมคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการดำเนินการในส่วนนี้ก็จะไม่ได้มีการคำนึงถึงกรอบบันทึกความเข้าใจในเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แต่อย่างใด⁴⁷⁴

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็จะมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานอยู่ในส่วนของ การคัดแยกด้วย เข้าใจว่าในขณะที่มีเจ้าหน้าที่อยู่หนึ่งคนเป็นผู้หญิงที่คอยดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ก็ต้องตระหนักด้วยว่างานฝ่ายปราบปรามกับการทำงานในเชิงป้องกันนั้นจะมีความแตกต่างกัน บุคลากรที่ทำงานในเชิงปราบปรามที่ทำงานกับคนที่เดินทางมาจากประเทศอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น วิธีคิดของคนทำงานจะต้องมองในเรื่องของการปราบปรามกับเรื่องการส่งกลับโดยรวดเร็วไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา เพราะว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นเด็กต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็จะมีคามยุ่งยากปั่นป่วนพอสมควรใน ตม. เช่น เด็กร้องกระจองอแง ปัสสาวะอุจจาระ คือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างหนักหนาสาหัสมากสำหรับการรับเด็กไว้ในห้องกัก ซึ่งการนำเด็กไปไว้ในห้องกักก็เป็นเรื่องที่ทำให้ร้ายจิตใจคนที่พบเห็นพอสมควร เหมือนการนำตัวเด็กไปอยู่ในห้องขัง ผมคิดว่าวิธีการที่รวดเร็วที่สุดที่ฝ่ายที่ทำงานเชิงปราบปรามเลือกที่จะ

⁴⁷³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁷⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

ทำ คือ การผลักดันออกไปจากประเทศก่อน ดังนั้นก็จะไม่ได้มีการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจในส่วนนี้⁴⁷⁵

ทั้งนี้ ทางฝ่าย ตม. เองก็ไม่ได้มีการประสานงานกับฝ่าย พม. ในเรื่องของการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจไปบังคับบัญชาอีกหน่วยงานหนึ่งได้ ด้วยความที่หน่วยงานภาครัฐไทยเป็นลักษณะแบบนี้เพราะฉะนั้น เมื่อไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจไปบังคับบัญชาอีกหน่วยงานหนึ่งได้หากมิใช่หน่วยงานในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน ก็จะไม่สามารถติดตามการทำงานกันได้ และแม้ว่าการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานนั้นจะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ก็ตาม แต่ว่าก็จะเป็นไปได้ในระดับที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับผู้นำองค์กร เช่น เมื่อใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง นโยบายก็จะมีการเปลี่ยนแปลง วิธีการหรือวิธีคิดก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าทาง ตม. จะได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปดำเนินการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่การที่ ตม. จะต้องดำเนินการคัดแยกเหยื่อนั้น การคัดแยกย่อมหมายความว่าต้องเสียเวลาในการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น และเมื่อคัดแยกเหยื่อได้แล้วและนำไปส่งยังหน่วยงานในสังกัด พม. ก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการนำไปส่ง เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเชิงปราบปรามก็จะมีมิติในเชิงปราบปรามอย่างเดียว โดยที่ไม่ได้พิจารณาในเรื่องของการสงเคราะห์หรือการเยียวยาเหยื่อจากการค้ามนุษย์แต่อย่างใด⁴⁷⁶

นอกจากนี้ การที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) นั้น แต่เดิมคือ กรมประชาสงเคราะห์ แต่เมื่อต้องเข้ามาดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยอุปสรรคของการดำเนินการคือเมื่อเหยื่อของการค้ามนุษย์ปรากฏขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าทาง พม. นั้นไม่มีนักกฎหมายที่เป็นของทางหน่วยงานแต่อย่างใด ก็จะมีแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการคัดกรองคัดแยกเหยื่อเท่านั้น และเมื่อเกิดปัญหาที่เป็นประเด็นทางด้านข้อกฎหมายและจะต้องชี้ขาดลงไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นเหยื่อหรือไม่ใช่เหยื่อนั้น ก็จะเกิดปัญหาในเรื่องของการชี้ขาดในทางกฎหมาย⁴⁷⁷

นอกจากนี้ ในเรื่องของการทำความเข้าใจกับ ตม. ปคม. หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ในเรื่องของการตั้งฐานความผิด หรือการชี้ตัวว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิดนั้นก็ดำเนินการได้ยาก

⁴⁷⁵ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁷⁶ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁷⁷ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

ยกตัวอย่างเช่น เมื่อดำเนินการเข้าหลายสถานประกอบการและดำเนินการตัดแยกเชื้อแล้ว การดำเนินการที่ตามมา คือ การตั้งข้อหาซึ่งต้องมาจากฐานความผิดทางอาญาทั่วไป โดยพิจารณาว่ามีการบังคับใช้แรงงานหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวได้นำเข้าไปสู่ในเรื่องของการเข้าองค์ประกอบของกฎหมายการค้ามนุษย์หรือไม่ และในประเด็นดังกล่าวนั้นจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รายใดเป็นผู้ทำความเข้าใจ ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็มีปัญหา เช่น ในกรณีที่มีการบังคับใช้แรงงาน ก็อาจจะตั้งข้อหาแค่เพียงการทำร้ายร่างกาย โดยอาจพิจารณาจากการมีแผลปรากฏเล็กน้อย ซึ่งไม่นำไปสู่เรื่องของการค้ามนุษย์แต่อย่างใด โดยที่ไม่ได้มีการพิจารณาว่าแรงงานรายนั้นถูกแสวงประโยชน์หรือไม่ แต่กลับไปมองในเรื่องที่เห็นแผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เหมือนกับว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความเข้าใจที่เพียงพอเกี่ยวกับเรื่องนี้⁴⁷⁸

นอกจากนี้ จากการที่พนักงานสอบสวนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องชี้ขาดว่าบุคคลใดที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่หากพนักงานสอบสวนไม่มีประสบการณ์ หรือเพิ่งจะได้เป็นพนักงานสอบสวนใหม่ หรือแม้กระทั่งพนักงานสอบสวนที่อาจมีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ แต่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างเกี่ยวกับการใช้แรงงานผิดกฎหมาย หรือการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ ก็อาจกลายเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการแก้ไขปัญหาได้ เช่น พนักงานสอบสวนอาจชี้ขาดหรือเขียนสำนวนให้เป็นการเอื้อประโยชน์แก่นายจ้างได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีการใช้แรงงานที่เกิดขึ้นที่ จ. ตราชู ที่นายหน้าชาวพม่าถูกดำเนินคดีถึงขั้นความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่ผู้จัดการบริษัทกลับถูกดำเนินคดีแต่เพียงใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งโทษไม่รุนแรงเท่าฐานการค้ามนุษย์ แล้วยังสามารถกลับมาทำงานได้อีกครั้ง แต่ในทางกลับกัน ถ้าต้องโทษการค้ามนุษย์ โทษก็จะหนักกว่าอย่างแน่นอน⁴⁷⁹

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากระบบราชการของไทยไม่เอื้ออำนวยในการสร้างบุคลากรให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นและมีความชำนาญงาน ดังนั้น พนักงานสอบสวนที่ได้ดำรงตำแหน่งใหม่มักไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ที่มากเพียงพอ และยังไม่ทราบว่าควรจะต้องตั้งฐานความผิดอย่างไร ดังนั้น เมื่อเกิดความบกพร่องในส่วนนี้ ทาง พม. จะต้องเป็นหน่วยงานที่ทำความเข้าใจรวมทั้งยังจะต้องเป็นผู้นำตัวเหยื่อไปดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ส่วนในเรื่องของข้อกฎหมายนั้น ทาง พม. ซึ่งก็คือกรมประชาสงเคราะห์เดิม ดังนั้นเรื่องข้อกฎหมายจะต้องมีความชัดเจน ซึ่งต้องย้อนกลับมาพิจารณาที่ระบบว่าในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่นั้นต่างก็

⁴⁷⁸ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่นสภานายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁴⁷⁹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ต้องการความมั่นคงในอาชีพ ต้องการรายได้เลี้ยงครอบครัว ก็ต้องมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป แต่บุคลากรที่ทำงานตรงนี้ก็อาจจะทำงานมานานหลายปี ลักษณะงานก็เป็นงานประจำ เงินเดือนก็ยังเท่าเดิมเพราะว่ามีการกำหนดเพดานเงินเดือนไว้ แม้ว่าการทำงานแต่เพียงอย่างเดียวมานานอาจก่อให้เกิดความชำนาญงานแก่บุคลากรที่ทำงานนั้นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้บุคลากรรายนั้นๆ เกิดความเบื่อหน่าย ประกอบกับต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ก็จะเป็นผลให้บุคลากรรายนั้นๆ โยกย้ายไปประจำยังหน่วยงานอื่น ส่งผลให้ไม่เกิดความชำนาญในงานต่อไป เนื่องมาจากว่าเมื่อมีการย้ายออกแล้วก็ต้องมีการย้ายเข้ามาประจำในตำแหน่งนั้นๆ ทดแทน ส่งผลให้ต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรกันอีกครั้งเสมือนว่าเป็นการเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ แต่ก็มีข้อดีอยู่ประการหนึ่งคือ ถ้ามองในมุมกลับก็คือว่าการที่มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายนั้นก็นับว่าเป็นการสร้างบุคลากรรุ่นใหม่ๆ ขึ้นมา⁴⁸⁰

จากเหตุการณ์ที่กล่าวมานี้ สามารถกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อไม่มากนัก และในทางกลับกัน เรื่องของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทางเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เองก็ไม่น่าที่จะมีทักษะในการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกับฝ่ายตำรวจแต่อย่างใด ทั้งในเรื่องของการสืบหาข้อเท็จจริง หรือการดำเนินการใดๆ ที่ต้องลงลึกในรายละเอียด ซึ่งแต่ละหน่วยงานนั้นย่อมมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป และหากจะกล่าวได้ว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้ามนุษย์ที่มากเพียงพอนั้นก็อาจนับได้ว่าเป็นข้อเท็จจริง อันเนื่องมาจากว่ากฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์นี้เป็นกฎหมายรูปแบบพิเศษ และยังเป็นกฎหมายอาญาที่ต้องมีเจตนาพิเศษในการนำตัวบุคคลไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งต้องมีการทำความเข้าใจในข้อกฎหมายว่ามีความเป็นมาอย่างไร ทั้งนี้ ทางมูลนิธิกระจกเงาได้เคยไปดำเนินการเรื่องเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ ตม. อ.สะเดา จ.สงขลา เกี่ยวกับวิธีการคัดแยกเหยื่อแรงงานชาวไทย ก็จะมีเจ้าหน้าที่ของ ตม. จำนวนสิบนาย แต่ละนายก็จะเป็นนายตำรวจชั้นประทวน และให้นายตำรวจเหล่านี้ดำเนินการคัดแยกเหยื่อออกมา โดยมีแบบคัดแยกในการพิจารณาว่าเป็นเหยื่อหรือไม่ เป็นแบบฟอร์มให้ทำเครื่องหมายลงไปเกี่ยวกับกระบวนการนำพา วิธีการ การแสวงหาผลประโยชน์ ให้เลือกว่ามีอะไรบ้าง ถูกนำพามาจาก ถูกส่งไปยัง ถูกซื้อ ถูกขาย ถูกให้เช่า ถูกครอบงำผิดคลองธรรม ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ผลที่ออกมา คือ ตำรวจแต่ละนายทำเครื่องหมายลงไปแบบฟอร์มไม่เหมือนกันเลย แสดงว่าทักษะในการประเมินว่ากรณีของเหยื่อรายนั้นๆ คืออะไร หรือกรณีอย่าง

⁴⁸⁰ สัมภาษณ์ ธนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

นับว่าเป็นความผิดข้อหาใด ผิดองค์ประกอบปัจจัยของกฎหมายในส่วนใด เจ้าหน้าที่ตำรวจ ตม. ที่ทางมูลนิธิกระจกเงาไปร่วมงานมานั้นไม่มีทักษะในเรื่องนี้แต่อย่างใด คือต่างคนก็ต่างทำเครื่องหมายลงไปตามความเข้าใจของแต่ละคน ซึ่งถือได้ว่าตำรวจแต่ละนายตามที่กล่าวมานั้นไม่มีความเข้าใจองค์ประกอบหรือปัจจัยในเรื่องของกฎหมาย⁴⁸¹

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคัดแยกเหยื่อหรือว่าการปฏิบัติต่อเหยื่อนั้น ก็ได้มีการจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่มาโดยตลอด แม้กระทั่งในส่วนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็มีการจัดประชุมสัมมนาอบรม หรือว่าฝ่ายตำรวจเองก็มีหลักสูตรการอบรมในเรื่องของการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดการอบรมดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างทั่วถึงหรือไม่ โดยเฉพาะในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรตามต่างจังหวัด แต่การฝึกอบรมดังกล่าวนั้นอาจมีการหยิบยกเฉพาะกลุ่มจังหวัดที่มีกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือกลุ่มแรงงาน เช่นในจังหวัดที่มีปัญหาหนาแน่น เช่น จ.สมุทรสาครหรือที่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ซึ่งในกลุ่มจังหวัดประเภทนี้จะมีปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์อย่างแน่นอน ซึ่งการฝึกอบรมนั้นได้รับการจัดขึ้นมาโดยตลอดเนื่องมาจากว่ามีงบประมาณสำหรับดำเนินการในส่วนนี้อยู่แล้ว เช่น การจัดอบรมของ พม. หรือ สตช. หรือการอบรมที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินการ และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปร่วมรับการอบรมก็ยังคงมี⁴⁸²

อุปสรรคอีกประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ทางด้านหน่วยงานเฉพาะกิจคือ ปดส. หรือที่เป็น ปคม. ในปัจจุบันนั้น ในสมัยก่อน จะมีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเด็กเยาวชน สตรี และการค้ามนุษย์ รวมไปถึงเรื่องของแรงงานด้วย แต่เมื่อมีการรวมมาเป็นหน่วยงานเดียว กลายเป็นเรื่องการค้ามนุษย์แต่เพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ตำรวจบางนายที่มีความชำนาญงานเฉพาะด้านเด็กและสตรี กลับกลายเป็นว่าอาจยังไม่ชำนาญในเรื่องของการค้ามนุษย์เพราะไม่มีความรู้เรื่องของเหยื่อแต่อย่างใด อีกส่วนหนึ่ง ในระดับหน่วยงานในลักษณะนี้ที่ตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ นั้น เป็นหน่วยงานที่มีการวิ่งเต้นเข้ามาเพื่อให้ได้มาประจำที่หน่วยงานนั้น ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาส่วนหนึ่งนั้นย่อมเป็นบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือมีจิตวิญญาณในการทำงาน และจะส่งผลเสียเมื่อมีการดำเนินการส่งผู้เสียหายเข้าไปแจ้งความร้องทุกข์ แต่บุคลากรเหล่านั้นก็มีความต้องการที่จะเข้ามาประจำที่ ปดส. เพราะมีความสะดวกสบาย อยู่ในแหล่งที่เป็นศูนย์กลาง แตกต่างจาก

⁴⁸¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁸² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจธรรมดาที่จะต้องรับเรื่องราวร้องทุกข์ในทุกเรื่อง แต่ในกรณีนี้จะเป็นการดำเนินงานที่เป็นงานเฉพาะกิจ และการย้ายเข้ามาที่นี้ยังมีจุดประสงค์เพื่อที่จะสามารถโยกย้ายไปยังหน่วยงานอื่นๆ ต่อได้ ดังนั้น อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการหน่วยงานมีปัญหาในเรื่องของบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถ⁴⁸³

ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ใน ปตส. หรือ ปคม. ก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหา อันเนื่องมาจากมีบุคลากรบางส่วนที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือมีจิตวิญญาณในการทำงาน หรือต้องการย้ายเข้ามายังหน่วยงานเฉพาะกิจเพียงเพื่อต้องการความสะดวกสบาย หรือต้องการใช้เส้นทางผ่านในการโยกย้ายไปประจำยังหน่วยงานอื่นๆ ต่อไปนั้น ทางด้านเจ้าหน้าที่ตำรวจตามสถานีตำรวจนั้น ก็ยังไม่แน่ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องการคุ้มครองหรือไม่ แต่หากมีหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาแล้วแต่ยังไม่สามารถดำเนินการให้ดีขึ้นมาได้ ในส่วนนี้เองก็นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากการที่มูลนิธิกระจกเงาได้เคยพาเหยื่อการคุ้มครองไปแจ้งความแล้วมีความรู้สึกที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจเรื่องการคุ้มครอง หรือไม่ตอบสนองต่อการที่มีเหยื่อนั่งอยู่ตรงหน้าซึ่งในส่วนนี้นับว่าเป็นปัญหา⁴⁸⁴

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจในส่วนที่ว่าทั้งที่ปัญหาการคุ้มครองนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว นอกจากนี้ ก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการคุ้มครอง ก็ยังมีพระราชบัญญัติการคุ้มครองและเด็ก พ.ศ. 2540 แล้วยังมีบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2546 บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน บันทึกข้อตกลงระหว่างเอกชนที่เกี่ยวข้อง และบันทึกข้อตกลงในระดับภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอ ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญคือบุคลากรที่อยู่ในแวดวงการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองนั้นมีจำนวนจำกัดมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการอบรมสัมมนานั้นจะมีแต่บุคลากรรายเดิมเข้าไปร่วม ยกตัวอย่างเช่น หากมีการจัดการอบรมว่าด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง บุคลากรที่มาร่วมอบรมก็มักจะเป็นตำรวจคนเดิม หรืออาจเป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนคนเดิมที่อยู่ในวงการเดียวกัน ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัตินั้นก็แทบจะไม่ได้มาร่วมการอบรมหรือการให้ความรู้ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาจะต้องรอให้องค์กรอื่นมาจัดการอบรมสัมมนา คือหน่วยงานที่ทำงานในด้านนี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และต้องดำเนินการด้วยตนเองในการอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน แล้วก็ยังต้องมีแนวทางการสืบสวนเป็นของตนเอง นอกจากนี้ ในขณะนี้ ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ช่วงใกล้โยกย้ายเปลี่ยนผ่าน ทางมูลนิธิ

⁴⁸³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการคุ้มครอง มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁸⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

กระจกเงาจะได้รับโทรศัพท์ทุกวันจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่ามีตรงไหนที่เป็นแหล่งขอทาน จะไปดำเนินการจับกุม หรือตรงไหนที่มีขบวนการค้ามนุษย์ที่หลอกคนไปเป็นเหยื่อบ้าง จะเข้าไปดำเนินการ กลายเป็นว่าหน่วยงานเฉพาะกิจไม่มีแนวทางการสืบสวนเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในเวลาที่หน่วยงานปฏิบัติงานในแต่ละวันนั้น ได้มีการทำงานหรือดำเนินการกันอย่างไร ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายที่น่าจะทราบข้อมูลนั้น ควรจะเป็นฝ่ายตำรวจมากกว่าที่จะบอกได้ว่าตรงไหนมีปัญหาค้ามนุษย์เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้ว่ากระบวนการมีปัญหา⁴⁸⁵

ทั้งนี้ จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่เมื่อต้องลงไปปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พร้อมๆ กับการนำเหยื่อเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองด้วยนั้น ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะได้มีโอกาสลงไปร่วมปราบปรามกับตำรวจด้วย เพื่อแนะนำถึงแนวทางการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ถูกต้อง แต่ถึงกระนั้น เมื่อมีกรณีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นจริง ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องเลือกว่าจะทำงานกับหน่วยงานใด ที่ต้องมีการเลือกนั้นเนื่องมาจากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจบางหน่วยงานก็เลือกที่จะไม่ทำคดีที่ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนประสานงานไป เช่น การปฏิเสธ การประวิงเวลา หรือการไม่ให้ความสนใจ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายประการ คือ มีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่นในสมัยก่อน ปดส. ดูแลงานทุกด้านเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และสตรี แล้วยังรวมไปถึงเรื่องแรงงานด้วย ซึ่งจะรวมไปถึงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเช่นเดียวกัน เจ้าหน้าที่คนหนึ่งของทางองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งไปทานข้าวที่ร้านอาหารย่านทาวนิอินทาวน์ มีแขกมาชายตัว ก็ได้สอบถามว่ามีใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าไม่มี จึงถามว่าไม่กลัวถูกจับหรืออย่างไร แขกรายนั้นบอกว่าต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจของสถานีตำรวจแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ แล้วก็ยังได้จ่ายเงินให้กับหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยแขกคนนั้นก็นำกระดาษขึ้นมาให้เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนท่านนั้นดู ในกระดาษแผ่นนั้นเขียนคำว่า “ปดส.” นี่คือปัจจัยสำคัญเวลาเราทำงานเรื่องต่อต้านการค้ามนุษย์ จะมีปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการที่ถึงแม้ว่าฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะได้เข้าไปมีบทบาทเองหรือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเองนั้น ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการวิ่งเต้นแล้วยังเป็นเรื่องที่มีเรื่องของผลประโยชน์และสิ่งที่เป็นปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ก็ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกนายที่จะเลวไปเสียทั้งหมด แน่แน่นอนว่าต้องมีคนดีอยู่ในหน่วยงานด้วย และฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะเลือกประสานงานกับคนดี และให้ความช่วยเหลือสนับสนุนคนดีในการทำงาน⁴⁸⁶

⁴⁸⁵ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁸⁶ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

นอกจากในส่วนของหน่วยงานด้านตำรวจแล้ว ในส่วนของทาง พม. นั้น อันเนื่องมาจากว่าทาง พม. ย่อมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ พม. ซึ่งสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐระดับระวางตัวมากที่สุด คือ การที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ ดังนั้น เมื่อมีเหตุจากการค้ามนุษย์เกิดขึ้น ทาง พม. จึงต้องดำเนินการนำเหตุจากการค้ามนุษย์เข้าไปยังศูนย์พักพิง ทั้งนี้ เคยมีข่าวว่าผู้เข้ารับบริการในศูนย์พักพิงได้หลบหนีออกไป เพราะว่าต้องอยู่ที่นั่นเป็นระยะเวลาที่นานเกินไปจนไม่มีความหวัง แต่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็พยายามที่จะยื่นมือเข้าไปทำงานกับเหื่อกลุ่มนี้เพื่อที่จะทำให้พวกเขาคลายความตึงเครียด แต่ด้วยระยะเวลาที่นานมากก็ย่อมส่งผลให้เกิดความเครียดและต้องการที่จะกลับคืนสู่ประเทศของตน แต่การส่งเหยื่อกลับประเทศโดยผ่านพรมแดนทางธรรมชาตินั้น ในบางครั้งหน่วยงานภาครัฐเองก็ไม่อาจตัดสินใจที่จะดำเนินการไปในแนวทางดังกล่าวได้ เนื่องจากว่าจะกลายเป็นเรื่องของการดำเนินการที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คล้ายกับว่ามีกฎหมายเป็นแนวทางบังคับการดำเนินการอยู่แล้ว แต่ถ้าหากมีการเลี่ยงกฎหมายโดยการนำรถไปส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ชายแดนโดยทันทีนั้น ก็จะกลายเป็นว่ารัฐปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ต้องมีผู้ที่แจ้งเรื่องดังกล่าวเข้าไปยัง พม. อย่างเช่น มีองค์กรพัฒนาเอกชนแจ้งเข้าไปว่าเหยื่อที่อยู่ในศูนย์พักพิงมีความตึงเครียดเกิดขึ้น ต้องมีการแก้ปัญหา อย่างกรณีที่มีการนำเหตุจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานไปส่งตามแนวชายแดน ซึ่งมีหลายกรณีที่อยู่ในศูนย์พักพิงมาก่อน ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็ต้องแจ้งเรื่องเข้าไปว่าเหยื่อรายนั้นๆ เกิดความเครียด ซึ่งข้อเสนอของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนมีอยู่ว่าถ้าหน่วยงานภาครัฐยังปล่อยไว้เช่นนี้ อาจต้องมีเหตุนองเลือดเกิดขึ้นในศูนย์พักพิงอย่างแน่นอน คือ ถ้าไม่เกิดเหตุการณ์ฆ่าตัวตายก็ทำร้ายตัวเองหรือทำร้ายเจ้าหน้าที่⁴⁸⁷

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง อย่างเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้เข้าไปมีผลประโยชน์ร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์เสียเองนั้น นับว่าเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ โดยในเรื่องนี้ไม่มีหลักฐานที่สามารถจับต้องได้ ทั้งนี้ ในเรื่องของผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับนั้น ถ้าหากว่าไม่ได้รับทางตรงก็อาจจะรับทางอ้อมไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ทั้งนี้ เป็นเรื่องที่ยากลำบากมากสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนายใดว่ากระทำความผิด เพราะจะส่งผลถึงการประสานงานในการดำเนินการต่อเหตุจากการค้ามนุษย์ในอนาคตต่อไป คือ จะไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนายใดที่ต้องการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นๆ อีกต่อไป ยกตัวอย่างเช่น ถึงแม้ว่าจะมีตำรวจนั่งอยู่ด้วยกันทั้งหมดสิบนาย ทางองค์กรพัฒนาเอกชนจะไปชี้ตัวว่าเจ้าหน้าที่คนหนึ่งในนั้นเป็นผู้กระทำความผิด วันหนึ่งตำรวจอีกเก้านายจะไม่ทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรนั้นเพราะว่าตำรวจ

⁴⁸⁷ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ทุกนายมีปมทั้งหมด หรือมีเงื่อนงำทั้งหมด ดังนั้น เวลาทางองค์กรพัฒนาเอกชนทราบว่าเป็นหน้าที่ ตำรวจนายใดกระทำผิด เป็นคนไม่ดี หรือมีผลประโยชน์ มักจะไม่เกิดการร้องเรียนจาก องค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นไป เพราะว่าจะจะเป็นผลกระทบต่อการทำงานในครั้งต่อไป แต่จะใช้วิธีการ แก้ไข คือ ส่วนใหญ่แล้วฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะหลีกเลี่ยงไม่ทำงานกับตำรวจนั้น โดยไม่ ประสานงานโดยตรง แต่ประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ และแจ้งว่าทางองค์กรพัฒนา เอกชนจะไม่ทำงานกับเจ้าหน้าที่คนนี้ หรือหันไปประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแทน ยกตัวอย่างเช่นเวลาองค์กรพัฒนาเอกชนจะลงพื้นที่ไปช่วยเหลือคน อย่างเช่น การเข้าไปตรวจค้นที่ ทำเรือแสมสารที่ จ.ชลบุรี ลงพื้นที่ไปแล้วสามครั้ง ซึ่งทั้งสามครั้งจะใช้ตำรวจคนละหน่วยกันทุกครั้ง เพราะว่าเมื่อลงไปดำเนินการแล้ว สถานที่แห่งนั้นก็อาจจะกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ใหม่ของ หน่วยงานนั้นไป นอกจากนี้ ในระดับหัวหน้าหรือในระดับเจ้านายก็ยังมีคำสั่งว่าอย่าเข้าไป เกี่ยวข้องอีก เนื่องจากว่ามีการขอร้องกันขึ้นมา คือ เวลาลงไปดำเนินการในทุกที่ จะเห็นได้ว่า หัวหน้าชุดปฏิบัติการต้องรับโทรศัพท์อยู่ตลอดเวลา โดยที่มีผู้บังคับบัญชาในระดับสูงโทรมาถามว่า เกิดอะไรขึ้น เนื่องจากมีคนโทรมาขอไม่ให้ดำเนินการ ซึ่งก็นับว่าก็เป็นเรื่องอึดอัดสำหรับเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่มีระบบอุปถัมภ์ และมีระบบความสัมพันธ์ในระดับสูง จนเมื่อ มีการดำเนินการในเรื่องใดๆ ก็จะมีคนโทรมาแจ้งเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชาเพื่อที่จะขอ อดลุ่มอวลวย ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็จะประสบความสำเร็จได้ยาก⁴⁸⁸

ทั้งนี้ หากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนแม้แต่เสียเวลาไปกับการดำเนินการในเรื่องการคัด ตำรวจน้ำดีแล้วแยกตำรวจน้ำเลวออกไป ก็เหมือนกับว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่แก้ไขปัญหาค้า มนุษย์ดำเนินการผิดเรื่อง แต่ถ้าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการปราบปรามการฉ้อ ราษฎร์บังหลวงควรจะไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่ว่าถ้ามีหน้าที่หลักในเรื่องของการค้ามนุษย์ ก็ควรจะเอาเวลาไปช่วยเหลือเหยื่อมากกว่าที่จะไปต่อสู้กับตำรวจที่กระทำผิด นอกจากนี้ ปัญหาที่องค์กรพัฒนาเอกชนกำลังเผชิญอยู่นั้นก็มีหลายเรื่องด้วยกัน ดังนั้น จะต้องมีการจัดลำดับ ให้ได้เสียก่อนว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องใดก่อน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ ซึ่งเรื่องการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์นี้ ทำให้สามารถมองเห็นปัญหาได้ในหลายเรื่อง โดยบางเรื่องต้องได้รับการแก้ไขใน ส่วนที่มีลำดับความสำคัญเป็นอันดับที่หนึ่งเสียก่อน และหากว่าเรื่องอื่นๆอาจจะเป็นปัญหาใน รายละเอียดปลีกย่อย องค์กรพัฒนาเอกชนจะไม่ไปเสียเวลาในการดำเนินการ หากมีไ้เรื่องที่มี ความสำคัญในลำดับต้น⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁸⁹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

นอกจากนี้ ปัญหาการข้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ถ้ามองอย่างบุคคลภายนอกก็อาจจะมองว่า ประเทศเพื่อนบ้านดูแลประชาชนของตนเองไม่ดี มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือปล่อยให้มาเป็นขอตานในไทย แต่ถ้าเกิดพิจารณาจากปัจจัยภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ก็จะมีพบว่าอย่างประเทศกัมพูชาก็มีปัญหาความยากจน หรืออย่างประเทศลาวก็ไม่มีการสร้างงาน ประชาชนของเขาก็เดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อหางานทำ หรืออย่างประเทศพม่าก็มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ช่มชู้ เกณฑ์แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพวกที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มคนเหล่านั้นจึงมีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในไทย ทั้งนี้ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่มีพรมแดนประชิดกันนั้นเป็นเรื่องปกติ ซึ่งในที่สุดแล้ว ทุกคนก็ต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีที่สุดเช่นเดียวกัน อาจไม่แตกต่างกันเลย ด้วยวิธีการต่างๆ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาก็คือการเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาอย่างไม่ปลอดภัยและไม่เป็นทางการ ไม่มีการบริการที่สามารถยืนยันความปลอดภัยแล้วนับว่าเป็นมาตรฐานการจ้างแรงงานได้ และในที่สุดแล้วก็อาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้⁴⁹⁰

นอกจากนี้ ในเรื่องของการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น จะมีปัญหาอยู่ในส่วนที่ว่า เพื่อความรวดเร็วของขั้นตอนนั้น หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ตม. หรือตำรวจก็อาจดำเนินการส่งกลับโดยทันที ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการฟื้นฟูหรือคัดกรองเพื่อความรวดเร็วของการดำเนินงาน และอาจเป็นการประหยัดทรัพยากรของทางฝ่ายไทย แต่ปัญหาก็คือว่าก็จะเป็นปัญหาที่วนเวียนไปไม่จบสิ้น เพราะถึงอย่างไรคนต่างด้าวเหล่านั้นก็จะกลับเข้ามาใหม่ และเมื่อจับได้ส่งกลับไป ก็กลับมาใหม่อยู่ตลอด แต่ทั้งนี้ ต้องอำนวยความสะดวกเรื่องเครื่องมือให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เองนั้นก็มิอุปสรรคในการดำเนินการที่ไม่อาจตำหนิเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวได้ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจไปดำเนินการทลายแก๊งขอตาน จับกุมมาได้จำนวนยี่สิบคน การที่จะสอบปากคำคนจำนวนยี่สิบคนนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายแต่อย่างไรโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงไม่กี่นาย นั้นหมายความว่าต้องมีล่ามแปลภาษาซึ่งต้องไปว่าจ้างมา ทั้งนี้ ล่ามแปลภาษากัมพูชาในปัจจุบันนี้ต้องใช้ค่าจ้างวันละประมาณสองพันบาท ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องออกค่าใช้จ่ายเอง นอกจากนี้ การที่มีคนจำนวนยี่สิบคนที่สถานีตำรวจนั้น การสอบสวนคนเหล่านั้นใช้เวลาเพียงวันเดียวนั้นไม่พออยู่แล้ว และต้องเลี้ยงข้าวให้กับคนกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องออกกันเอง โดยที่เจ้าหน้าที่ในระดับสูงก็ไม่ได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในส่วนนี้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องมีการต่อสู้เรียกร้องตั้งแต่ในเรื่องของนโยบายของการทำงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีสิทธิเบี่ยงประมาณในเรื่องใดได้บ้าง ต้องสำรองจ่ายก่อนหรือไม่ หรือว่าเบิกมาได้ทันที ทั้งนี้ ถ้าหากต้องสำรองจ่ายออกไปก่อนจะไม่มีแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ทำงาน คือ

⁴⁹⁰ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

ในครั้งแรกๆ ก็อาจออกค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงข้าวแกงเหี่ยวตัวเอง แต่ถ้ามีครั้งที่สองครั้งที่สามหรือบ่อยครั้งเข้าเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถทำได้แล้ว ซึ่งในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมิงงบประมาณเบิกจ่ายในเรื่องของการช่วยเหลือเหี่ยวจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น จึงสามารถเลี้ยงข้าวเหี่ยวจากการค้ามนุษย์ได้ แต่หากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเองและต้องออกค่าใช้จ่ายเองก็นับว่าเป็นภาระที่หนักสำหรับเจ้าหน้าที่⁴⁹¹

ทั้งนี้ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ก็ยังคงทำหนังสือขอความช่วยเหลือมายังฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน แล้วทางองค์กรพัฒนาเอกชนก็ให้การสนับสนุน แต่ก็คงจะไม่มีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดที่จะร่างจดหมาย เพื่อหาที่ขอเงินสนับสนุนได้โดยตลอด เนื่องจากว่าคนทุกคนมีศักดิ์ศรีในตัวเอง คือกลายเป็นเรื่องของศักดิ์ศรี ไม่มีใครที่รู้สึกสบายใจเมื่อกระทำการเช่นนั้น แต่ก็จำเป็นที่จะต้องทำ เนื่องจากว่าหน่วยงานของตำรวจไม่มิงงบประมาณสนับสนุน ดังนั้นจึงต้องไปขอจากหน่วยงานอื่น⁴⁹²

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องรับเรื่องของการค้ามนุษย์ แต่ถ้าหากว่าไม่มีความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ก็ค่อนข้างเดือดร้อนในการดำเนินการกับเหี่ยว และกลายเป็นว่าก็ต้องเลือกการส่งเหี่ยวกลับโดยทันทีซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดแล้วยังไม่เป็นภาระ และไม่ผิดกฎหมายอีกด้วย และยังอาจนับว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายเสียด้วยซ้ำ เพราะถือว่าเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งคนกลุ่มนี้ก็เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่น มีการดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ จ. ตรัง ถ้าดำเนินการตัดแยกแล้วพบว่าเป็นเหี่ยวจากการค้ามนุษย์ จะต้องนำตัวไปส่งถึง จ. สงขลา มีระยะทางที่ห่างกันถึงสองร้อยกว่ากิโลเมตร ระยะไปกลับรวมห้าร้อยกิโลเมตร ถ้ามีเหี่ยวจำนวนยี่สิบรายต้องใช้รถหกสิบล้อ ต้องเช่ารถ แล้วยังมีค่าน้ำมัน ค่าเช่ารถ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำหรับการดำเนินงานที่ไปว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้จริงๆ และมาตรการการเบิกจ่ายงบประมาณนั้นก็ดำเนินการลำบาก ดังนั้นก็ต้องออกค่าใช้จ่ายไปก่อน ซึ่งการออกค่าใช้จ่ายก่อนนั้นก็ไม่ว่ากันว่าเมื่อไรถึงจะได้คืน นี่เป็นเรื่องน่าเห็นใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ⁴⁹³

นอกจากนี้ การดำเนินการตัดแยกเหี่ยวจากการค้ามนุษย์นั้นก็ยังมีอุปสรรคหลากหลายประการ ซึ่งโดยปกตินั้น การที่จะตัดแยกเหี่ยวออกมาได้นั้นจะต้องใช้ระยะเวลา คือ เนื่องด้วยเรื่องของข้อมูลที่มีอยู่จำกัด ซึ่งไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นเหี่ยวหรือไม่เป็นเหี่ยวหลังจากการคุยกัน

⁴⁹¹ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁹² สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

⁴⁹³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

หรือการสัมภาษณ์แค่ 15 – 30 นาทีเท่านั้น เพราะว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของภาษา ข้อจำกัดในเรื่องของความไว้วางใจ เพราะฉะนั้นข้อเท็จจริงที่เหยื่อบอกนั้นในบางครั้งก็จริงบ้างเท็จบ้าง แล้วก็ไม่ใช่เพียงพอที่จะบ่งชี้ว่าใครเป็นเหยื่ออย่างแน่นอน เพียงแต่ว่าถ้าองค์กรพัฒนาเอกชนระบุว่าน่าเชื่อว่าเป็นเหยื่อนั้นก็สามารถทำได้ว่าคนคนนี้น่าเชื่อว่าเป็นเหยื่อ และอีกอย่างหนึ่งคือระยะเวลาที่ใช้สำหรับคัดแยกเหยื่อที่ ตม. ซึ่งคนต่างด้าวที่ต้องมาอยู่ที่ ตม. คือคนที่ถูกตำรวจจับมาแล้วในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คือจับมายัง ตม. เพื่อที่จะถูกผลักดันออกนอกประเทศต่อไป เพราะฉะนั้น ตามกฎหมายแล้วคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายก็จะอยู่ในประเทศไทยได้ไม่นาน คือไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ก็จะถูกผลักดันออกไปแล้ว เรายังต้องรีบดำเนินการคัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่เข้ามาใน ตม. ในวันหนึ่งๆ ก็มีจำนวนเกือบร้อยคน⁴⁹⁴

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการ คือ พยายามแนะนำเจ้าหน้าที่ว่าคนคนนี้มีลักษณะของเหยื่อ แต่เราก็ต้องใช้การผลักดันพอสมควร ทั้งนี้ ถ้าหากว่าเป็นคนทำงานที่เคยทำงานด้วยกันมาและมีความสัมพันธ์กันในระดับหนึ่งก็จะไม่มีปัญหา แต่หากว่าเป็นพื้นที่ที่ยังไม่เคยไปและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหน้าใหม่ในพื้นที่นั้นก็จะมีปัญหาเหมือนกัน คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นไม่มีความรู้แม้กระทั่งในเรื่องของบันทึกความเข้าใจ รวมทั้งในเรื่องของหลักการคัดแยกเหยื่อ และหลังจากที่มีพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ก็มีการจัดการอบรมเรื่องการคัดแยก และยังมีแบบฟอร์มที่เป็นทางการสำหรับนำมาใช้ในการคัดแยกเหยื่อ แต่ว่าแบบฟอร์มดังกล่าวนั้นก็ใช้ยาก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจโดยส่วนมากแล้วก็จะป็นหัวหน้าหลักในการคัดแยกเหยื่อ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็มักจะสัมภาษณ์ไปตามที่ตนเองเห็น ถ้าเหยื่อบอกว่าตนเองอายุ 18 ปี เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะลงบันทึกว่าเหยื่อนั้นมีอายุ 18 ปี ทั้งที่จริงๆ แล้วเมื่อฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนมองด้วยสายตาแล้วก็คิดว่าไม่น่าจะอายุ 18 ปีได้ เพราะว่าหน้าตาของเด็กคนนั้นยังไม่น่าจะมีอายุมากขนาดนั้น นี่ก็คือปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดแยกเหยื่อเนื่องมาจากว่าใช้ยาก เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะพิจารณาจากอายุก่อน เพราะว่าหากเป็นเด็กก็จะถูกนับว่าเป็นเหยื่อ แต่ถ้าไม่ใช่เด็กก็อาจมีแนวโน้มที่จะถูกระบุว่าไม่ใช่เหยื่อทั้งที่อาจตกเป็นเหยื่อมาก็ได้ เพราะว่าที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนพบคือ เหยื่อกลุ่มหนึ่งไปช่วยเหลือมานั้นมีจำนวนประมาณสิบกว่าคนอยู่ในสถานบริการเด็กก็บอกว่ามีอายุ 19 ปีทุกคน แต่ว่าเราพิจารณาแล้วคิดว่าไม่ใช่อายุนั้นอย่างแน่นอน ซึ่งเราต้องประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ฟังความคิดเห็นจากเรา เราก็ต้องไปปรึกษารัฐหรือกับหน่วยงานอื่น เช่น ในคณะทำงานที่จะเข้าไปช่วยเหลือตามกรอบบันทึกความเข้าใจ ก็จะประกอบด้วยคณะทำงานสหวิชาชีพ หรือศูนย์พักพิง หรือพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

⁴⁹⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ของจังหวัดนั้นๆ ซึ่งเราต้องไปปรึกษาหารือกับคณะทำงานเหล่านี้ว่าต้องยืนยันว่าเด็กเหล่านี้เป็นเหยื่ออย่างแน่นอน และต้องชี้ชัดลงไปว่าเป็นเหยื่อแน่นอนอีกด้วย คือ เป็นการตกลงกันกับคณะทำงานคณะอื่นๆ ก่อนว่าเป็นเหยื่อแน่นอนแล้วส่งเข้าไปยังศูนย์พักพิง ซึ่งเมื่อส่งเหยื่อเข้าสู่ศูนย์พักพิงแล้ว เหยื่อก็คงยอมบอกแล้วว่าตัวเองโกหกกว่าที่จริงแล้วก็อายุเพียง 14 ปีเท่านั้น ซึ่งถ้าเกิดว่าฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ยืนยันหนักแน่นเสียตั้งแต่แรก เด็กกลุ่มนั้นก็คงจะต้องหลุดรอดทั้งหมดและถูกส่งกลับประเทศต่อไป⁴⁹⁵

ทั้งนี้ การที่เหยื่อเหล่านี้ต้องโกหกในเรื่องข้อมูลของตนเองนั้นนับว่าเป็นเรื่องธรรมดาเนื่องจากว่าเหยื่อพวกนี้ไม่ทราบว่าจะเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือ และตัวของเหยื่อเองนั้นก็จะมีความสัมพันธ์พิเศษกับนายหน้า พ่อเลี้ยง หรือแม่เลี้ยงค่อนข้างดี โดยอยู่ในฐานะพึ่งพิงกัน แล้วก็จะถูกสอนมาว่าถ้ามีคนมาถามก็ต้องบอกไปอย่างที่ชอบใจ และถ้าถูกจับก็จะเกิดความยุ่งยากโดยมีการข่มขู่เหยื่อว่าเหยื่อจะถูกเอาไปทำอะไรต่อไปก็ไม่ทราบหลังจากถูกจับกุม ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะถามเหยื่อว่าเพราะเหตุใดจึงไม่หนีออกมาจากสถานประกอบการ ซึ่งเหยื่อพวกนี้โดยธรรมชาติก็จะไม่หนีอยู่แล้วเพราะว่าไม่กล้าที่จะออกไปที่ใด หากว่าหนีออกไปก็เกรงว่าจะถูกตำรวจจับ เพราะฉะนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจไปเห็นว่าเหยื่ออยู่แบบอิสระ ไม่มีการลงกลอนประตูลามาใช่ ก็จะไม่มองว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แล้ว แล้วพอเหยื่อบอกว่าตนเองมีอายุ 19 ปี และบอกว่ามีความเต็มใจมาทำงานอีกก็จะถูกมองว่าไม่ใช่เหยื่อไปในทันที ซึ่งจริงๆ แล้วก็ต้องมองข้ามสิ่งเหล่านี้ไป ทั้งนี้ ถ้าหากเป็นตำรวจในหน่วยงานเฉพาะกิจ อย่างเช่นที่กองปราบปรามหรือคณะทำงาน ปคม. ก็จะมีความรู้ความเข้าใจมากกว่า เนื่องจากว่ามีความคุ้นเคยและมีความชำนาญในการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเหยื่อจะพูดอะไรอย่างไร เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ต้องคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาก่อน แต่ว่าหากเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่ไม่คุ้นเคยกับการทำงานกับเหยื่อการค้ามนุษย์ ก็มักจะบอกว่าไม่ได้เป็นเหยื่อไว้ก่อน⁴⁹⁶

นอกจากนี้ การคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานก็มีความยากเช่นเดียวกัน ซึ่งเหยื่อด้านแรงงานนั้นในบางครั้งนายจ้างก็จะทำบัตรแรงงานให้ แต่ว่าแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อแต่มีใบอนุญาตในการทำงานนั้นก็จะมีปัญหา เพราะว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจมองว่าการที่มีบัตรนั้นก็จะเป็นสิ่งที่แสดงแล้วว่าไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่เราเองก็พบกรณีที่ตั้งมาก็คือกรณีของโรงงานแกะกุ้ง ซึ่งแรงงานต่างด้าวจำนวนนั้นนายจ้างพาไปทำบัตรแล้วส่วนหนึ่ง แต่ว่าการที่นำแรงงานต่างด้าวไปทำใบอนุญาตทำงานนั้นไม่มีใครทราบเลย เนื่องจากนายจ้างได้เก็บบัตรแรงงานไว้ แต่ว่าเหตุผลที่นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวไปทำบัตรอนุญาตทำงาน เพื่อเวลาที่

⁴⁹⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁹⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ด้านอื่นๆ มาตรวจโรงงานก็จะได้นำบัตรนั้นมาแสดง แต่เมื่อคล้อยหลังเจ้าหน้าที่ตำรวจไปแล้วก็อาจจะมีการทุบตีทำร้ายหรือการกักขังหน่วงเหนี่ยว ซึ่งเหยื่อเหล่านี้ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวทั้งหมด ไม่สามารถออกไปที่ไหนได้ รั้วของสถานประกอบการนี้ถึงขั้นล้อมสายไฟฟ้าไว้ แต่ว่าในขณะที่เดียวกันนายจ้างก็ทำบัตรให้แรงงาน เพราะฉะนั้นเรื่องของแรงงานนั้นในกรณีของการบังคับใช้แรงงานนั้นก็ยิ่งยากลำบากในการพิจารณา ในกรณีที่เหยื่อด้านแรงงานมีใบอนุญาตด้านแรงงาน ซึ่งก็ต้องไปพิสูจน์เรื่องการกักขังหน่วงเหนี่ยว⁴⁹⁷

และในกรณีใดที่จะถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจไทยก็จะตีความว่าโดยส่วนมากแล้ว การบังคับคือต้องมีการทุบตีทำร้ายร่างกาย แต่ว่าในบางครั้ง การบังคับใช้แรงงานก็ไม่ถึงขั้นทุบตีทำร้ายร่างกาย แต่อาจจะเป็นเพียงการข่มขู่ว่าจะทำร้ายครอบครัวของแรงงาน เพียงเท่านั้นแรงงานต่างด้าวรายนั้นก็ยินยอมแล้ว สิ่งนี้ก็นับว่าเป็นการบังคับอีกอย่างหนึ่งและถือว่างตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แล้ว ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ และประสบการณ์ในการคัดแยกเหยื่อของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีความรู้ก็อาจจะไม่เข้าใจ⁴⁹⁸

นอกจากนี้ ในเรื่องของมาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศนั้น เวลาที่ดำเนินงานส่วนใหญ่จะใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นมาตรการหลัก ซึ่งในช่วงหลังมานี้ จะไม่ค่อยได้นำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาใช้ในการทำงานมากนัก แต่ถึงกระนั้น บันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวก็มีข้อดีในส่วนที่ว่ามีการจัดตั้ง ศปคท. จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานเป็นจุดประสานงาน (focal point) ในจังหวัดนั้นๆ แต่ว่าจุดประสานงานดังกล่าวนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถเข้าไปมีบทบาทกับ ศปคท. จังหวัดได้เพียงใด และแม้ว่าจะทางคณะทำงานของรัฐดังกล่าวอาจจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปร่วมงานด้วย แต่ถึงกระนั้น ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือมีส่วนร่วมในการให้คำแนะนำได้มากนักเพียงใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วก็ยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศ โดยบันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศนั้น มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวตามบันทึกความเข้าใจ ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะไม่มีช่องทางในการเข้าไปร่วมดำเนินการกับภาครัฐ ทั้งที่จริงแล้ว เมื่อส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับ

⁴⁹⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁴⁹⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

ประเทศนั้น เขี่ยจะติดต่อกลับมาหาฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และเมื่อเขี่ยกลับบ้านไปแล้วและต้องประสบกับปัญหา เขี่ยก็จะติดต่อกลับมาหาเรา หรือในบางครั้งฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ต้องการที่จะไปเยี่ยมเขี่ยที่บ้านหลังจากการส่งกลับประเทศไปแล้ว แต่ว่าก็ไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้⁴⁹⁹

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนรู้เห็น มีส่วนร่วม หรือมีผลประโยชน์กับการค้ามนุษย์นั้น นับว่าเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเปราะบางมาก การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียกับการค้ามนุษย์ อาจจะได้เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรง แต่อาจเป็นในทางอ้อม เช่น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องหรือการรับส่วยแล้วก็ปล่อยให้สถานบริการนั้นต่อไป คือ เจ้าหน้าที่วางเฉย หรือทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจหรือการตีความเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น ถ้าผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องรับโทษที่สูงขึ้นมากกว่าผู้กระทำความผิดที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ แต่ก็ยังไม่เห็นการดำเนินการตามการกำหนดโทษดังกล่าว เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั่นเองที่เป็นผู้ทำสำนวน คือมีกรณีหนึ่งที่ทางมูลนิธิผู้หญิงได้ร้องเรียนไปยังอัยการสูงสุด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องการค้ามนุษย์ได้ให้การอย่างชัดเจนว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเก็บส่วย และมีผลประโยชน์กับการค้ามนุษย์ โดยเขี่ยสามารถจำได้ทั้งชื่อทั้งหน้าของเจ้าหน้าที่รายนั้นๆ ซึ่งตอนที่มีการสอบปากคำเขี่ยก็จะต้องมีการอัดวิดีโอไว้เป็นหลักฐาน ในขณะที่อัดวิดีโอทัศนนั้น เขี่ยก็พูดทั้งชื่อทั้งยศออกมาด้วย แต่ปรากฏว่าแม้เขี่ยจะพูดละเอียดขนาดนี้ ในสำนวนการสอบสวนก็ยังไม่ปรากฏชื่อเท็จจริงดังกล่าว คือ มีแต่ชื่อเท็จจริงแบบปกติเท่านั้น และยังไม่มีการแจ้งข้อหาเจ้าหน้าที่รายนั้นอีกด้วย ซึ่งเราเองก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งเพราะว่าเขี่ยนั้นให้การในอีกรูปแบบหนึ่ง มีผู้กระทำผิดเป็นจำนวนมาก แต่ว่าไม่มีการแจ้งความเพิ่มเติมจึงได้ทำหนังสือร้องเรียนไปที่อัยการสูงสุดให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป⁵⁰⁰

ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการค้ามนุษย์นั้น จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิด และดำเนินการช่วยเหลือเขี่ยจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกัน การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้ความเข้าใจ แต่ว่าหากมีผลประโยชน์กับนายจ้าง ก็

⁴⁹⁹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁵⁰⁰ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

อาจจะทำให้ไขว้เขวในการดำเนินการได้ คือ เจ้าหน้าที่ในส่วนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หากได้รับการอบรมรับความรู้ก็อาจส่งผลให้มีการดำเนินการที่ดีขึ้นได้⁵⁰¹

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นๆ ในการดำเนินการ คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไปกวาดล้างคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายออกมาจากสถานประกอบการ และนำมาส่งยังสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองนั้น ในกลุ่มคนต่างด้าวเหล่านั้นอาจมีทั้งผู้กระทำความผิด เช่น นายหน้า และผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานปะปนอยู่ด้วยกัน ซึ่งปัญหาที่พบ คือ เวลาที่ถูกจับออกมาด้วยกันนั้น อาจจะถูกจับโดยที่ตำรวจอาจจะไม่ทราบว่ามีทั้งเหยื่อทั้งนายหน้าปะปนมาด้วยกัน ก็จะต้องอยู่รวมกัน เวลาที่มีการดำเนินการสัมภาษณ์ เราก็สามารถสังเกตถึงท่าทางของเหยื่อว่าผิดปกติ และน่าจะมีใครบางคนสั่งอะไรไว้สักอย่างหนึ่ง ซึ่งเราเองก็พบเจอกรณีแบบนี้ซึ่งก็เกิดขึ้นเป็นประจำ และถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ นายหน้าเองแต่อยู่ในห้องกักที่มีคนอยู่เป็นจำนวนมาก ก็จะมีคนต่างด้าวที่อยู่มานานคอยบอกคนที่เหยื่อว่าไม่ต้องไปบอกรายละเอียดกับเจ้าหน้าที่ ถ้าบอกแล้วจะได้กลับบ้านช้าลงหรืออาจจะไม่ได้กลับบ้านเลย ซึ่งเท่ากับเป็นการแนะนำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นับว่าเป็นอุปสรรคที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในศูนย์กักกันคนต่างด้าว จะต้องประสบพบเจออยู่ทุกวัน แต่ในขณะนี้ทาง ตม. เองก็เล็งเห็นถึงปัญหานี้ โดยมีแนวคิดที่ต้องแยกห้องกักออกจากกัน ถ้าเป็นเด็กก็อาจมีห้องสำหรับเด็กที่เข้ามาแล้วดูน่าเชื่อว่าเป็นเหยื่อแยกห้องออกไปอีกห้องหนึ่ง ไม่ต้องไปอยู่รวมกับกลุ่มคนต่างด้าวที่อยู่มานาน แต่ว่ามีปัญหาในเรื่องของสถานที่ คือ ใน ตม. นั้นมีปัญหาเรื่องความแออัด เนื่องจากว่าผู้ต้องกักของ ตม. นั้นมีจำนวนหลายพันคน แต่ห้องกักนั้นไม่มีที่อาคารเท่านั้น แต่อยู่ในขณะนี้เพิ่งมีงบประมาณที่ลงมายัง ตม. ประกอบกับการมีสำนักงานส่วนหนึ่งที่ย้ายไปอยู่ที่ศูนย์ราชการ ถ.แจ้งวัฒนะ เพราะฉะนั้นจึงมีอาคารที่ว่าง ดังนั้นทาง ตม. ก็กำลังจะปรับปรุงอาคารว่างนี้ให้เป็นพื้นที่สำหรับผู้หญิงและเด็กโดยเฉพาะ ซึ่งเชื่อว่าถ้าสามารถจัดให้มีขึ้นได้ก็นับว่าเป็นสิ่งที่ดี⁵⁰²

นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่มีอคติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยมองว่าเหยื่อเหล่านั้นก็คือคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นปัญหาสังคม เป็นปัญหาความมั่นคง แทนที่จะคิดว่าควรจะให้ความช่วยเหลือคนเหล่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ แต่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ร่วมดำเนินงานก็ต้องใช้ความพยายาม คือ ต้องนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือว่าเหยื่อนั้นมีสิทธิตามกฎหมายและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการที่มีกฎหมายที่ระบุให้คุ้มครองสิทธิของเหยื่อก็สามารถช่วยได้มาก โดยเฉพาะในประเด็นที่ห้ามมิให้เอาผิดหรือลงโทษเหยื่อการค้ามนุษย์ในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองนั้น กฎหมายก็สามารถคุ้มครองเหยื่อในเรื่องนี้ได้มาก แม้ว่าการที่

⁵⁰¹ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁵⁰² สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

เจ้าหน้าที่ไม่เชื่อ ก็สามารถยกข้อกฎหมายขึ้นมาอ้างอิงได้ แต่ว่าเรื่องอคตินั้นย่อมมีกันทุกคน ในบางครั้งที่ฝ่ายองค์กรเอกชนทำงาน เช่นเรื่องการเรียกร้องค่าแรง โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นด้านแรงงาน ก็จะต้องใช้กระบวนการต่อรองค่าแรงกับฝ่ายนายจ้างด้วย และเวลาที่ต่อรองเรียกร้องค่าแรงจากนายจ้าง ฝ่ายนายจ้างก็ไม่เข้าใจว่าเพราะเหตุใดจึงต้องมาเรียกร้องให้กับคนต่างด้าวด้วย ถึงขั้นหาว่าเป็นคนขายชาติหรือในบางครั้งก็ถึงขั้นถูกนายจ้างด่าก็มีเหมือนกัน โดยด่าว่าทำไมถึงไม่รักชาติเลย คือแนวโน้มเวลาที่ฝ่ายองค์กรเอกชนเรียกร้องหรือต่อรองค่าแรง แนวโน้มก็จะเห็นใจคนไทยด้วยกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วก็ต้องมองว่าฝ่ายไทยเองที่ไปละเมิดแรงงานต่างด้าว ดังนั้น เรื่องอคตินี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องได้รับการแก้ไขกันอีกมาก⁵⁰³

ทั้งนี้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้ความเข้าใจ ก็อาจจะนำความรู้นั้นไปบรรเทาอคติของตนเองลงได้ ทั้งนี้ อย่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพิ่งจะบังคับใช้ได้มาประมาณปีเศษเท่านั้น แต่บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องฉบับที่สอง พ.ศ. 2546 ก็ระบุชัดเจนว่าถ้าเป็นเหยื่อที่เป็นคนต่างด้าวก็ไม่ต้องดำเนินคดีเช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อครั้งที่เจ้าหน้าที่ของมูลนิธิผู้หญิงเคยเล่าให้ฟังว่าก็เคยนำบันทึกข้อตกลงดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยืนยันกลับมาว่าบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ใช่กฎหมาย ดังนั้นจึงไม่มีผลบังคับใช้ นี่คือเหตุผลที่ต้องนำรายละเอียดที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องฉบับดังกล่าวมาบัญญัติให้กลายเป็นกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนในการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ที่กล่าวเช่นนั้นก็เนื่องมาจากการที่มูลนิธิผู้หญิงได้เข้าร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม ในการร่างกฎหมายฉบับประชาชนขึ้นมา เพื่อที่จะนำไปเจรจาทันทีกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย และในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่เป็นของพรรคการเมืองหรือของผู้อื่นเข้ามาร่วมด้วย ฝ่ายองค์กรเอกชนก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับประชาชนเข้าไปด้วย ซึ่งก็นับว่าประสบความสำเร็จ เนื่องมาจากการที่มีบทบัญญัติบางประการที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายฉบับประชาชนเข้าไปอยู่ในร่างพระราชบัญญัติปัจจุบันนี้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่มาจากความร่วมมือร่วมของภาคประชาสังคม คือ ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็นำเอาเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่เป็นข้อที่ดี ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ยอมปฏิบัติตามเพราะอ้างว่าไม่ใช่กฎหมาย นำไปใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย ทั้งนี้ บันทึกข้อตกลง

⁵⁰³ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นมีปัญหาเรื่องสภาพบังคับมาก คือเป็นแต่ระเบียบวิธีการเท่านั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็คิดว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้⁵⁰⁴

นอกจากนี้ ฝ่าย ตม. เองก็สามารถอ้างได้เช่นเดียวกันว่าไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการคัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์แต่อย่างใดเพราะว่า ตม. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเป็นหลัก และน่าจะเป็นฝ่าย พม. มากกว่าที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งที่ผ่านมานั้น แนวคิดหรือแรงดันแบบนี้ก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ การประสานงานกันระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ก็จะประสานกันเฉพาะเวลาที่ส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูจากศูนย์พักพิงเท่านั้น⁵⁰⁵

และนอกจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ที่ขอสงวนพยานหลักฐานแล้ว ก็ยังมี ตม. ในระดับภาคที่กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะไม่ได้ดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกจากกลุ่มคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่อย่างใด แต่ที่ดำเนินการคัดแยกนั้นก็จะมีแต่เพียง สตม. ที่ขอสงวนพยานหลักฐานเท่านั้น แต่ปัญหาในเรื่องดังกล่าวก็ได้รับการบรรเทาลงโดยฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ยกตัวอย่างเช่น มูลนิธิพิทักษ์สตรีที่ดำเนินการคัดแยกเหยื่อร่วมกับกับทางมูลนิธิผู้หญิงนั้นก็จะมีพื้นที่ทำงานอยู่ทางภาคใต้ด้วย ซึ่งก็ร่วมงานกับ ตม. ที่ อ.หาดใหญ่ ที่ อ.สะเดา เพื่อที่จะคัดแยกในส่วนนี้ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปขออนุญาตดำเนินการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากทาง ตม. ในระดับหนึ่ง แต่ว่าที่ จ.สงขลานั้น ก็จะมีการเข้าไปดำเนินการคัดแยกเหยื่อเป็นประจำ หรืออย่างที่ สตม. ขอสงวนพยานหลักฐานนั้นก็มีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ทุกวันเป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งทางองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็พยายามผลักดันให้มีการคัดแยกเหยื่อใน ตม. ทุกที่อยู่เป็นประจำ อย่าง สตม. ที่ขอสงวนพยานหลักฐานนั้นก็เข้าใจได้ว่าการคัดแยกเหยื่ออยู่แล้วโดยปกติ เนื่องจากว่าทาง สตม. ที่ขอสงวนพยานหลักฐานนั้นมี “ส่วนการคัดแยกเหยื่อ” ที่เป็นของ สตม. เอง แต่ ตม. ในส่วนภูมิภาคนั้นยังไม่มีส่วนการคัดแยกเหยื่อ ซึ่งในขณะนี้ทางองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิผู้หญิง ก็กำลังผลักดันให้ที่ ตม. จ. ตากมีการคัดแยกเหยื่อด้วย โดยได้ขออนุญาตเข้าไปดำเนินการคัดแยกเหยื่อ เข้าใจว่าทาง ตม. ที่นั่นไม่มีบุคลากรเราก็จะเข้าไปช่วย⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁵⁰⁵ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

⁵⁰⁶ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

ทั้งนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีแนวทางปฏิบัติต่อเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ถูกต้องหรือเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน หรือว่าหลักการที่เป็นแนวทางในการคุ้มครอง ก็ต้องขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ด้วยส่วนหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็ไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนที่จะมีความเข้าใจ ก็ต้องค่อยๆ ดำเนินการพัฒนาแก้ไขกันไปในการที่จะอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการต่อเหยื่อ นอกจากนี้ การที่บันทึกข้อตกลงภายในประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ว่าหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว บันทึกข้อตกลงภายในประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ก็เหมือนกับว่าไม่ค่อยได้ถูกนำมาใช้มากเท่าไรแล้วในขณะนี้ คือ ในขณะนี้ก็ไม่ทราบถึงสถานะของบันทึกข้อตกลงภายในประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าในปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว แต่ว่าบันทึกข้อตกลงฉบับนี้มีข้อดีในประเด็นที่ว่าได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้นถ้าได้มีการนำเอาบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวขึ้นมากำหนดให้เป็นแนวทางปฏิบัติก็จะเป็นเรื่องที่ดี ไม่ใช่ทิ้งเอาไว้เช่นนั้น หรือว่าหากจะไม่ใช้ก็ให้ยกเลิกแล้วนำฉบับใหม่ออกใช้ให้มีความทันสมัยก็จะเป็นเรื่องที่ดีเช่นกัน⁵⁰⁷

นอกจากนี้ ในส่วนของบันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศ ในมุมมองของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นจะมีความคิดเห็นที่ว่าช่องทาง หรือพื้นที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะดำเนินงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการประสานงานในการช่วยเหลือนั้นจะต้องมีการดำเนินงานร่วมกับภาคประชาสังคมด้วย เพราะว่าบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศนั้นมีการนำมาใช้เป็นระยะเวลาานพอสมควร โดยเฉพาะการดำเนินการจะเน้นในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และฝ่ายองค์กรเอกชนนั้นก็เห็นว่าการกลับคืนสู่สังคมตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ยังไม่มีการตั้งเพียงพอที่จะดูแลเรื่องของการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อได้ ดังนั้น จึงน่าจะมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการทำงานในส่วนนี้ด้วย ทั้งนี้ ในปัจจุบันเราเองเข้าไปมีส่วนร่วม คือ การมีโอกาสเข้าไปประชุมเป็นบางครั้งเท่านั้น⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง, 8 มีนาคม 2553.

⁵⁰⁸ สัมภาษณ์ ดาราราย รักษาสิริพงศ์, 8 มีนาคม 2553.

นอกจากนี้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่หลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ ยังมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ศปคม.) ในระดับจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอีกด้วย แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดที่เข้าไปร่วมดำเนินการในทางปฏิบัติ หรือร่วมทลายขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นต้นมา ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด หรือหากจะมีการทลายโรงงานหรือขบวนการค้ามนุษย์แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงไปอำนวยความสะดวกในฐานะเป็นประธานของ ศปคม. จังหวัด ก็ไม่ปรากฏเช่นกัน ทั้งนี้ ในส่วนของ พม. จะมีคณะกรรมการในการดำเนินการหลักตามกฎหมาย และในระดับจังหวัดก็จะมี ศปคม. จังหวัด ที่ดูแลเรื่องการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้จากข้อความที่มีการรณรงค์มาโดยตลอดว่าถ้าท่านพบเห็นการค้ามนุษย์ให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่เคยลงไปดำเนินการจริง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว มีงบประมาณในส่วนนี้แต่ทางผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะอ้างว่าได้มอบหมายให้ ศปคม. จังหวัดดำเนินการแล้วก็ถือว่ามีเจ้าหน้าที่ดำเนินการในส่วนนี้ ซึ่งทางผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่สามารถที่จะลงไปดำเนินการได้ครบทุกเรื่อง แม้ว่าเหตุผลที่ทางผู้ว่าราชการจังหวัดได้อ้างมานั้นจะเป็นความจริงก็ตาม แต่ในบางเรื่องนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปอำนวยความสะดวกในการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ด้วยตนเอง ยกตัวอย่างเช่นที่ อ.มหาชัย มีโรงงานขนาดใหญ่ที่ผลิตอาหารทะเลและมีแรงงานจำนวนหลายพันคน ซึ่งนับว่าเป็นกรณีที่ใหญ่มาก⁵⁰⁹

ทั้งนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ก็เพราะว่าผู้ประกอบการในจังหวัดนั้นเองที่สนับสนุน ถ้าหากว่าผู้ประกอบการไม่ต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดคนดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะอยู่ที่จังหวัดนั้นได้ คือ ต้องยอมรับว่าโครงสร้างทางสังคมนั้น ภาคประชาชนในจังหวัดต่างๆ ที่จะมีความแข็งแกร่งนั้นมีอยู่น้อย เพราะฉะนั้นภาคเอกชนกับภาครัฐจึงมีความเข้มแข็ง และภาคประชาชนก็จะถูกดึงไป เพราะฉะนั้นภาคประชาชนที่จังหวัดใดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตระหนักในความสำคัญของภาคประชาชน ก็จะไปเข้าร่วมกับภาคประชาชน แต่อย่างในพื้นที่ อ. มหาชัย จ. สมุทรสาครนั้น ถ้าทางผู้ว่าราชการจังหวัดไปเข้าร่วมกับภาคประชาชนมากเกินไปก็อยู่ที่นั่นไม่ได้นาน เนื่องจากเป็นแหล่งของผลประโยชน์และเงินทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องการย้ายไปอยู่ที่นั่นจะต้องเสียเงินค่าเช่าดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมาก แล้วยังจะต้องถนอมทุนคืนอีกเป็นจำนวนมากอีกด้วย ทั้งนี้ ระบบโยกย้ายตำแหน่งควรที่

⁵⁰⁹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

จะเป็นไปโดยระบบปกติ โดยในเรื่องของสถานีดำรวจอันดับหนึ่ง จังหวัดอันดับหนึ่ง อัตรารายได้ก็ย่อมที่จะสูงตามไปด้วย ฉะนั้น ชาวที่มีออกมาว่ามีการซื้อขายตำแหน่งนั้นก็นับว่าเป็นชาวที่มีมูล⁵¹⁰

นอกจากนี้ จากการศึกษาที่ประเทศไทยนั้นมีชื่อเสียงในเรื่องของการประกอบกิจการประมง ซึ่งชื่อเสียงของเราดีมากกว่ามีความชำนาญในการดำเนินการและมีเรือประมงเป็นจำนวนมาก แต่ถึงกระนั้น ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากิจการประมงของไทยนี้เป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่เป็นแหล่งของปัญหาการค้ามนุษย์ประเภทการบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงนอกน่านน้ำประเทศไทย โดยเฉพาะในขณะนี้ ไทยได้รับสัมปทานในบริเวณน่านน้ำของประเทศอินโดนีเซีย และอีกบริเวณหนึ่งบริเวณทวีปแอฟริกา เช่น ประเทศโซมาเลีย ซึ่งต้องเดินทางออกเรือไปไกลมาก ทั้งนี้ แรงงานที่เป็นคนไทยก็ยังคงถูกหลอก แต่ส่วนใหญ่ก็มักจะถูกมอมยา เช่น การให้ยาสลบ แต่ถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวก็จะอยู่ในลักษณะของการหลอกลวงมาจากประเทศต้นทาง และนำตัวขึ้นเรือไป ทั้งนี้ ถ้ากล่าวถึงเรื่องของภาคกิจการประมงกับการบังคับใช้แรงงานนั้นก็มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด โดยที่การออกเรือไปหาปลาที่ไม่ใช่แค่คนนำเรือออกจากท่าเรือก็ออกไปหาปลาได้ แต่ต้องมีกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เช่น การดำเนินการเรื่องเอกสารประจำเรือ เอกสารประจำคนเรือ และในเมื่อคนส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว ก็จะเกิดการทุจริตในส่วนนี้เกิดขึ้น เช่น การทำเอกสารคนประจำเรือปลอม เรือเป็นสัญชาติไทย แรงงานที่จะขึ้นไปทำงานบนเรือเหล่านี้ก็ต้องถูกสวมสัญชาติเป็นคนไทย โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็รู้เห็นเป็นใจ เนื่องจากว่าเอกสารนั้นก็ต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ด้านเอกสารมาจากกรมเจ้าท่า หรือหน่วยงานด้านพาณิชย์นาวี ก็เหมือนกับหนังสือเดินทางในกรณีที่เป็นเครื่องบิน แต่นี่คือเอกสารของคนประจำเรือ ซึ่งก็จะต้องสวมชื่อนามสกุลเป็นคนไทยแล้วก็ออกเรือไป นั่นคือปัญหาที่เกิดขึ้น ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่านอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดของนายจ้างอีกด้วย⁵¹¹

สำหรับรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานในกิจการประมงนั้น เมื่อออกเรือไปแล้ว ในเบื้องต้นแรงงานอาจจะเต็มใจทำงาน แต่เมื่อทำงานนานเข้า แรงงานก็เริ่มเกิดความเหนื่อยล้า ทั้งนี้ งานในกิจการประมงนั้น ในบางครั้งต้องออกหาปลาในท้องทะเลนานถึง 45 วันไม่ได้หยุดพัก พอจะกลับขึ้นฝั่งมาก็กลับไม่ได้ ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับคนคุมเรือหรือได้กั้ง มีการทำร้ายร่างกาย มีการทุบ

⁵¹⁰ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁵¹¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

ดี มีการฆาตกรรม และการถีบลงน้ำไป และที่กล่าวว่าออกเรือไปหาปลาถิ่นนานนับปีนั้นมีสาเหตุมาจากกระยะทางที่ไกล เพราะว่าในน่านน้ำประเทศไทยนั้นไม่มีปลาที่จะใช้ส่งเข้ามา นอกจากนี้การทำสัมปทานประมงที่ต้องออกไปหาปลาไกลถึงประเทศโซมาเลียนั้น จะได้รับสัมปทานในระยะเวลาที่ไม่ต่ำกว่าสามปี และแม้ว่าจะมีการแวะเข้าชายฝั่ง แต่ก็ยังเป็นชายฝั่งของประเทศโซมาเลีย ไม่ใช่ชายฝั่งของประเทศไทยที่จะสามารถสื่อสารกับคนบนชายฝั่งกันได้เข้าใจ คือลักษณะเรือเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะออกไปหาปลาตามที่ได้รับสัมปทาน ก็จะไปประมาณ 40 – 45 วันแล้วจึงจะกลับเข้าฝั่งขึ้นอยู่กับว่าจะหาปลาได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การกลับเข้าชายฝั่งนั้น หมายความว่าให้นำเอาปลาที่ได้มานั้นขายต่อหรือว่าอาจจะนำส่งให้กับเรือแม่ ซึ่งในช่วงเวลานั้นลูกเรือเองก็ไม่ได้พักผ่อนอย่างเต็มที่ ก็ต้องมีการเปลี่ยนถ่ายวัตถุดิบแล้วขนข้าวของกินของใช้ประจำเรือลงไปอีก แล้วยังต้องทำความสะอาดเรือ ต้องซ่อมเรือ อาจจะมีเวลาให้พักผ่อนเพียงหนึ่งหรือสองวันเท่านั้น และต้องอยู่ในเรือถึง 45 วันและต้องหาปลาตลอดเวลา ทั้งนี้ ถ้าแรงงานเปลี่ยนใจไม่ต้องการทำงานนี้แล้ว ในบางครั้งก็มีการหลอกลวงให้ขึ้นเรือต่อกลางทะเล ซึ่งก็จะเกิดลักษณะของการค้ามนุษย์ขึ้น นอกจากนี้ ยังมีเรือที่ต้องการจะเดินทางกลับสู่ประเทศไทย แรงงานที่ตกเป็นเหยื่อก็จะถูกนำขึ้นเรือประมงอีกชุดหนึ่งที่ยังคงอยู่หาปลาต่อไป ส่วนเรือชุดนี้ก็เดินทางกลับประเทศไทย ซึ่งการกระทำดังกล่าวก็ก่อให้เกิดค่าหัว นี่คือนิสัยของภาคประมงทะเลที่ประเทศไทยยังคงขาดแคลนแรงงานที่จะเข้ามาทำงานนี้ และเมื่อได้วัตถุดิบมาแล้วก็จะมาเข้าสู่กิจการภาคต่อเนื่องประมง ซึ่งกิจการในส่วนนี้มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากเนื่องจากค่าแรงงานถูก และการใช้แรงงานเด็กในกิจการต่อเนื่องประมงก็มีอยู่เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่ก็จะเป็นคนต่างด้าว⁵¹²

ส่วนเหยื่อจากการค้ามนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเดินทางเข้ามายังประเทศไทย คือ โรฮิงญา แต่โรฮิงญามักจะใช้ประเทศไทยเป็นแต่เพียงทางผ่านออกไปสู่ประเทศอื่นๆ เท่านั้น จึงไม่ได้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในกลุ่มของการใช้แรงงานในเรือประมง ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยนั้นเป็นแหล่งของขบวนการค้ามนุษย์ที่มีนายหน้าเชื่อมโยงไปทั่วโลก ซึ่งชาวโรฮิงญาจะเดินทางไปยังอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ก็จะต้องผ่านประเทศไทยก่อน ทั้งนี้ มีคำถามว่าเพราะเหตุใดชาวโรฮิงญาถึงไม่เดินทางไปมาเลเซียโดยตรง ทั้งที่เดินทางจากประเทศบังคลาเทศนั้นก็สามารเดินทางไปได้โดยตรง คือ เดินทางผ่านไปทางทะเลอันดามัน แต่ก็เข้ามาที่ประเทศไทยก่อน เนื่องจากว่าประเทศไทยคือฐานของการค้ามนุษย์และขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้วย คือ

⁵¹² สัมภาษณ์ ธรุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

ขบวนการค้ามนุษย์ต้องผลักดันให้ชาวโรฮิงญาเข้ามายังประเทศไทยก่อนจึงจะได้รับผลประโยชน์ ในทางตรงกันข้ามหากเดินทางตัดทะเลอันดามันออกไปยังประเทศมาเลเซียเลย ขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์ตรงนี้⁵¹³ ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นรูปแบบปัญหา การค้ามนุษย์ประเภทใดก็ตาม หากมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้าง หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนายจ้าง โดยรับผลประโยชน์จากนายจ้าง หรือไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวข้องโดยอ้อม เช่น การเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ การทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น หรืออาจจะเกิดจากความไม่มีความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ในการระบุว่าบุคคลประเภทใดที่สามารถจัดได้ว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ และเมื่อเจ้าหน้าที่มิได้ระบุหรือชี้ขาดว่าแรงงานเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จะส่งผลถึงการแจ้งข้อหา กับนายจ้างหรือสถานประกอบการด้วย โดยในกรณีที่แรงงานเหล่านั้นไม่ได้ถูกระบุว่าตกเป็นเหยื่อ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วอาจเป็นเหยื่อนั้น การแจ้งข้อหาต่อนายจ้างหรือสถานประกอบการก็จะเป็น แต่เพียงการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่าโทษจะไม่หนัก เท่ากับการแจ้งข้อหาว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเมื่อพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่มิได้ชี้ขาดว่าบุคคลนั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ อาจมิได้เกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจ เท่านั้น แต่อาจเกิดจากการมีผลประโยชน์ หรือการรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างก็เป็นไปได้เช่นกัน

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหในเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีผลประโยชน์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์นั้น การแก้ไขจะต้องแก้ที่ระบบ ซึ่งระบบของไทยนั้น ในเรื่องของการประสานงานซึ่งกันและกัน อันเนื่องมาจากคดีการค้ามนุษย์นั้นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน รวมทั้งยังมีคณะทำงานสหวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ทั้งนี้ การประสานงานระหว่างกันยังคงมีปัญหา โดยที่ต่างฝ่ายต่างก็มีบทบาทของตนเองและต่างฝ่ายต่างมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนเองถือปฏิบัติและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และเมื่อเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรค และในระดับตัวบุคคลเองก็ยังมีปัญหาเพราะในบางครั้งตัวบุคคลเองก็มีผลประโยชน์ หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาขอร้องก็ต้องยอมรับ ดังนั้น ประเทศไทยก็ต้องได้รับการแก้ไขที่ระบบ และผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรที่จะมีบทบาทสำคัญ แต่ในปัจจุบันนี้ ผู้บังคับบัญชามีบทบาทสูงในการให้คุณให้โทษหรือให้ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาทำงานให้เจ้านายระดับสูงก็ไม่ค่อยให้ความสนใจกับลูกน้องเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่นการมีลูกน้องก็จะมีคำสั่งให้ลูกน้องไปดำเนินการ ส่วนผู้บังคับบัญชาเองก็ดูแลลูกน้องของตนเองและยังต้องทำงานภายใต้คำสั่งของเจ้านายระดับสูง

⁵¹³ สัมภาษณ์ อนุ เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

เป็นทอดๆ ไป คือ ไม่มีอิสระที่เค้าจะทำงานตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การแก้ไขที่ระบบอาจต้องถึงขั้นที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการล้างบางทั้งหมด⁵¹⁴

นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องของงบประมาณสำหรับดำเนินการ ยกตัวอย่างเช่น ก่อนหน้านี้ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องแห่งหนึ่งไม่มีงบประมาณ แต่ก็ได้ใช้ระบบเครือข่ายที่ไปช่วยกันดำเนินงาน และในเวลาต่อมาก็ได้รับงบประมาณสนับสนุน แต่ก็ไม่ทราบว่าองค์กรนั้นจะสามารถดำเนินงานได้นานเพียงใด ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านงบประมาณด้วย และเมื่องบประมาณหมดลง แต่ความที่คิดการคำนวณบุษย์ยังต้องมีอยู่เป็นจำนวนมาก และไม่สามารถกำจัดให้หมดสิ้นไปได้โดยง่าย อย่างเช่นในเรื่องของปัจจัยภายในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาว พม่า และกัมพูชา ปัจจัยภายในประเทศเหล่านั้นมีส่วนสำคัญที่ผลักดันประชาชนของตนออกมา และแม้ว่าจะเดินทางกลับไปแล้วก็จะถูกผลักดันให้เดินทางออกมาอีก ส่งผลให้คิดการคำนวณบุษย์ยังคงมีอยู่ต่อไป และเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะเป็นฝ่ายที่สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการคำนวณบุษย์ แต่องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็มีปัญหาในด้านงบประมาณแล้วบุคลากรที่ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นก็ไม่มี ความมั่นคง ก็คล้ายกันกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับเงินเดือนน้อย และยังไม่มีความมั่นคง แล้วก็ต้องเสี่ยงอันตรายด้วยยิ่งต้องประจำอยู่ในพื้นที่คนที่ทำงานเหล่านี้มีความทำหายแต่ในขณะเดียวกันพวกเขาเองก็มีครอบครัวด้วย คือมีปัจจัยหลายอย่างที่ต้องคำนึงถึงด้วย จะให้ทำงานเช่นนี้ไปโดยตลอดแต่หากไม่มีงบประมาณแล้วจะสามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างไร ทั้งนี้ ภาคประชาชนเองก็เป็นภาคส่วนที่สำคัญที่จะต้องมาช่วยกันสอดส่องในปัญหาการคำนวณบุษย์ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าประชาชนในพื้นที่ก็อาจเห็นปัญหา แต่ที่ว่าถ้าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับก็อาจจะเป็นภัยต่อตนเอง หรือประชาชนอาจมีประโยชน์เอื้อด้วยในบางส่วน โดยประชาชนในพื้นที่อาจเปิดที่พักหรือได้รับประโยชน์จากที่พักของแรงงาน ชายของให้แรงงาน หรือทำที่พักให้แรงงานเช่า ประชาชนในพื้นที่อาจทำไปโดยไม่รู้ตัวว่ามีประโยชน์เอื้อ เมื่อถึงเวลาก็เก็บเงินค่าเช่าจากผู้เช่า แต่อาจไม่ทราบว่าแรงงานต่างด้าวที่มาพักนั้นเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานหรือไม่ ดังนั้นจึงส่งผลให้คิดการคำนวณบุษย์นั้นยังคงมีอยู่ต่อไป⁵¹⁵

นอกจากนี้ ภาคประชาชนเองยังมีทัศนคติต่อแรงงานต่างด้าวหรือเหยื่อการคำนวณบุษย์ที่เป็นแนวความคิดด้านความมั่นคงมากกว่าที่จะมองปัญหาเหล่านี้ในเชิงมนุษยธรรม ซึ่งในขณะนี้

⁵¹⁴ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁵¹⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

สังคมไทยบริโภคสื่อแล้วเกิดความขัดแย้ง โดยประชาชนที่บอกว่าแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหานั้น จะสามารถให้เหตุผลได้หรือไม่ว่าตัวเขาที่รู้สึกว่าจะไม่มีความมั่นคงนั้น ไม่มีความมั่นคงอย่างไร เช่น อาจกลัวว่าจะถูกลักขังขังปล้น ทำร้ายร่างกาย แล้วมีปัจจัยอะไรที่ทำให้เขาต้องรู้สึกอย่างนั้น โดยในความเป็นจริงแล้วเขาเคยถูกระงับหรือตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมนั้นหรือไม่ ถ้าไม่เคย แต่กลับรู้สึกกลัวก็ถือว่ามีความขัดแย้งในตนเอง เขาต้องให้เหตุผลให้ได้ว่าไม่มีความมั่นคงเพราะอะไร ทั้งนี้ เหมือนกับว่าฝ่ายรัฐได้นำข้อมูลด้านความมั่นคงไปใส่ไว้ในสมองของประชาชนไทย แต่ทั้งนี้ ถ้าแยกย่อยออกมาของแต่ละบุคคล แน่หนอนว่าบางคนก็อาจจะเคยประสบกับการถูกคนต่างด้าวทำร้าย แต่ก็ไม่ใช่ทุกคนที่จะประสบเหตุเช่นที่ว่านั้น ถ้าหากว่าทุกคนประสบเหตุเช่นนั้น ประเทศไทยก็ไม่สามารถอยู่ได้ ทั้งนี้ มีแรงงานต่างด้าวจำนวนถึงสามล้านคนอยู่ในประเทศไทย ถ้าเหตุการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้นจริง ประเทศไทยก็อาจจะถึงขั้นลุกเป็นไฟ สิ่งเหล่านี้คือความคิดที่รัฐไทยพยายามที่จะนำไปใส่ไว้ในสมองของประชาชน โดยเฉพาะสภาพความมั่นคงแห่งชาติ แต่ในทางกลับกัน ในความเป็นจริงแล้ว มีสื่อใดๆ บ้างที่จะรายงานข้อมูลว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้มาช่วยประเทศไทยอย่างไรบ้าง อย่างเช่นโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ อ.มหาชัยสามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้เพราะเหตุใด เคยมีสื่อ นายจ้าง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครเคยออกมาให้ข้อมูลในส่วนนี้หรือไม่ นี่คือนี่ที่หน่วยงานรัฐไม่พยายามที่จะพูดความจริง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลทั้งสองด้านว่าด้านมุมนี่ของแรงงานต่างด้าวก็ยังคงมีอยู่ เช่น ขบวนการค้าแรงงาน ขบวนการนายหน้า การทำร้ายร่างกายแรงงานต่างด้าว โดยในมิติที่แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ถูกระงับ ถูกเอาเปรียบทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ โรงงานต่างๆ ที่มหาชัยต่างสามารถดำเนินกิจการได้เพราะแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ แล้วถ้าหากว่าแรงงานต่างด้าวชาวพม่าหยุดทำงานสักอาทิตย์หนึ่ง โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ก็ไม่สามารถอยู่ได้ ทั้งนี้ เราสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวเค้าเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทยให้ก้าวไปข้างหน้าด้วย เนื่องมาจากว่าประเทศไทยต้องพึ่งพาการส่งออก แต่กลับไม่มีการยอมรับจากทั้งหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนที่กล่าวถึงความสำคัญของแรงงานต่างด้าว แต่ว่ากล่าวแต่ในเรื่องของการส่งออกเท่านั้น ทั้งนี้ การส่งออกอาหารทะเลแช่แข็งนั้นอยู่ในระดับการส่งออกหนึ่งในสิบอันดับของไทย เพราะฉะนั้นแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์สูงมาก แต่กลับไม่มีฝ่ายใดที่ออกมากล่าวถึงความสำคัญของแรงงานต่างด้าว⁵¹⁶

⁵¹⁶ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

นอกจากนี้ ในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินการด้านการค้ามนุษย์ของประเทศต้นทาง เช่น พม่า มีการดำเนินการมาก่อนประเทศไทยเสียด้วยซ้ำ เช่น การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ก็ยังได้มีความพยายามในการเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เนื่องจากว่ากลุ่มประเทศเหล่านี้มีบันทึกความเข้าใจระหว่างกันในเรื่องของการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือที่เรียกว่า COMMIT MOU เช่น กระบวนการส่งกลับผู้เสียหายที่อยู่ในศูนย์พักพิง จะไม่สามารถส่งกลับได้ทันที แต่จะต้องให้ประเทศต้นทางตรวจสอบข้อมูลต่างๆ เสียก่อน จากนั้นประเทศไทยจึงส่งผู้เสียหายไปส่งให้ประเทศต้นทางต่อไป นี่คือการดำเนินการในระดับรัฐต่อรัฐที่กำลังดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีความพยายามของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศไทย เช่น ในส่วนของการป้องกันปราบปราม เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่าย ปค.ม. ก็มีการติดต่อทำความเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน แล้วยังมีการแบ่งปันข้อมูลในเชิงคดีระหว่างกัน มีการจับกุมผู้กระทำความผิด เช่น คดี 54 ศพที่ จ.ระนอง ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จากกรณีของคดีดังกล่าวก็มีการถกเถียงกันว่าเป็นหรือไม่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ในขณะเดียวกัน ทางประเทศพม่ามีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทางพม่า คือเมื่อเกิดเหตุการณ์แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจพม่าเข้ามาฝั่งไทยแล้วขอข้อมูลของขบวนการ แล้วยังขอข้อมูลเกี่ยวกับคนทางฝั่งพม่าที่เป็นนายหน้าจัดหาของทางฝั่งพม่าอีกด้วย จากนั้นก็มีการจับกุมดำเนินคดี ผู้ต้องหาถูกตัดสินจำคุกนานถึงเก้าปี กลายเป็นว่าประเทศพม่าดำเนินการไปแล้วเรียบร้อย แต่จากเหตุการณ์เดียวกันในส่วนของประเทศไทยนั้น กลับไม่ได้มองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวว่าเป็นการค้ามนุษย์แต่อย่างใด และผู้เสียหายก็ไม่สามารถเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้ ก็เกิดปัญหาขึ้นมา ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ถึงความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่อรัฐในเรื่องของการปราบปราม ซึ่งเรื่องของปัญหาหรืออุปสรรคนั้นย่อมมีอยู่โดยปกติ เช่น เรื่องของการสื่อสารหรือการทำความเข้าใจระหว่างกัน การแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน จะสามารถทำได้เต็มประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ถ้าหากว่า แต่ถ้าวรัฐในเชิงนโยบายนั้นมีความเหลื่อมล้ำระหว่างกัน ถ้าหากว่าประเทศไทยใช้ระบบก้าวหน้าให้ตนเองก้าวหน้าประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินการก็จะเป็นไปด้วยความลำบากเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ หากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศจะมีความสงบสุข มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเคารพในสิทธิมนุษยชนมากขึ้น หรือมีการสร้างงานในท้องถิ่น ประชาชนของทั้งสามประเทศก็คงไม่ต้องการที่จะโยกย้ายถิ่นฐานออกจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้วก็คงไม่มีใครที่ต้องการย้ายถิ่นออกจากบ้านเกิดของตนเองอยู่แล้ว ถ้าไม่มีความจำเป็นจริงๆ ทั้งนี้ การอยู่ที่บ้านเกิดเมืองนอนของตน อยู่กับพ่อแม่พี่น้อง สบายใจกว่า ไม่มีเหตุผลที่คนเหล่านั้นจะต้องมาลำบากถ้าหากว่าบ้านเกิดของเขามีความสงบ และสุขสบาย

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้ปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งเหยื่อด้านแรงงานนั้น ไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน เพราะว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้เห็นว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นเหยื่อของตนเอง ไม่ใช่ในลักษณะของเหยื่อที่เป็นผู้เสียหาย แต่กลับเป็นเหยื่ออันโอชะของตนเอง ทั้งนี้ จากประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานต่างด้าวนั้น เห็นว่าเจ้าหน้าที่เมื่อมองว่าคนเหล่านี้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งนั่นคือสมมติฐาน แต่กลับไม่ได้มองว่าเพราะเหตุใดคนต่างด้าวต้องเดินทางเข้ามายังประเทศไทย ไม่ได้ตั้งคำถามว่าเพราะเหตุใดคนต่างด้าวจึงต้องเป็นอย่างนี้ ไม่ได้สอบถามคนต่างด้าวในว่าเขาได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยากอย่างไรที่ภูมิลำเนา มันต่างไปจากขนบธรรมเนียมดั้งเดิมของสังคมไทย ในเรื่องที่ว่าแขกมาถึงเรือนชานต้องต้อนรับ ถ้ามกินข้าวปลาหรือยัง มีความเป็นห่วงเป็นใยกัน แต่กลับกลายเป็นว่า เดินทางไปมาแล้วจ่ายเงินให้กับเราหรือยัง คือ มีการรีดไถ นับว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ล้วนๆ คล้ายกับว่าเป็นการรีดเลือดจากปู เพราะว่าคนต่างด้าวเหล่านี้เขาไม่มีเงินมากนัก แต่ในความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ก็กลับได้เงินจากคนกลุ่มนี้ด้วย เนื่องจากว่าแรงงานต่างด้าวก็ต้องแสวงหาเงินเอามาให้กับเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้กรณีขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานต่างด้าวเคยประสบพบเห็นมานั้น พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านหรือพบเจอแรงงานต่างด้าว หรือการที่เจ้าหน้าที่สายตรวจไปพบแรงงานต่างด้าวอยู่ที่ป้ายรถเมล์ แล้วเรียกขึ้นรถ หากพบว่าไม่มีบัตรข้ามเขต ก็จะรีดไถเงินและปล่อยตัวไป แม้จะเป็นเงินจำนวนสองถึงสามพันบาทเท่านั้น หรือหากว่ามีทองมีทรัพย์สินอะไรที่ติดตัวอยู่ในขณะนั้นก็ให้ไป แต่ถ้าไม่มีก็ให้ติดต่อญาติ ถ้าไม่เช่นนั้นก็จะจับตัวส่ง ตม. หรือส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไปดำเนินคดี ทั้งนี้ การดำเนินคดีดังกล่าวนี้ถ้าดำเนินการแบบตรงไปตรงมา คือ การควบคุมตัวไว้ในระยะเวลาไม่เกินเจ็ดวันแล้วจึงผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งในส่วนนี้เองที่แรงงานต่างด้าวบางรายก็ไม่ต้องการเดินทางกลับประเทศ เพราะว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องเสียเงินเพื่อเดินทางเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ถ้ายังไม่ทันได้จ่ายเงินใดๆ เลยก็ต้องเสียเงินไปอีกแล้ว และเมื่อเดินทางกลับประเทศไปก็จะต้องไปหาเงินเพื่อเดินทางกลับเข้ามาใหม่ เพราะฉะนั้น แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงยินยอมที่จะเสียเงินอีกประมาณเจ็ดถึงแปดพันบาทเป็นค่าไถ่ตัวเองออกมาเพื่อที่จะได้ออกไปหางานทำต่อไป ซึ่งการที่ต้องออกไปหาเงินจำนวนมากขนาดนั้นมาให้ได้ก็ถือว่ามากสำหรับแรงงานต่างด้าว ซึ่งวิธีการหาเงินของแรงงานต่างด้าวนั้นก็คือการกู้ยืมนั่นเอง

ทั้งนี้ ที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเคยประสบมานั้น น้อยครั้งมากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะมองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นคนทั่วไปเหมือนกับเรา แต่สิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมอง คือ

1. เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
2. เป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สามารถรีดไถได้อย่างแน่นอน ด้วยความกลัวของคนต่างด้าวนั้นๆ
3. เป็นคนที่ถูกตั้งสมมติฐานว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

4.2 การดำเนินการภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

บันทึกความเข้าใจ หรือ Memorandum of Understanding (MOU) นั้น เป็นรูปแบบความร่วมมือในระดับทวิภาคีที่ไม่มีผลผูกมัด แต่จะอยู่ในรูปของเอกสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง และเป็นเอกสารที่แสดงออกถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติตามรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติมากกว่าที่จะมีผลผูกพันทางกฎหมาย⁵¹⁷

สำหรับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น ฉบับระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวได้รับการลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2545 ส่วนบันทึกความเข้าใจในรูปแบบเดียวกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา และระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นั้นได้รับการลงนามในปี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจเกิดขึ้นมาเพื่อจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศไทยกับอีกสามประเทศให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย⁵¹⁸ รวมทั้งยังจะเป็นการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจากทั้งสามประเทศที่อยู่ในประเทศไทยให้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานดังกล่าวนี้ยังรวมไปถึงความร่วมมือในระดับทวิภาคีในเรื่องการจ้างแรงงานเข้าทำงาน การส่งกลับแรงงานกลับคืนสู่ประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติการในการป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนผิดกฎหมายและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย⁵¹⁹

แม้ว่าเนื้อหาของกรอบบันทึกความเข้าใจทวิภาคีระหว่างประเทศไทย กับประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานนี้ จะมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับระเบียบในการจ้างแรงงานต่างด้าว และการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับดำเนินมาตรการและขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และบันทึกความเข้าใจดังกล่าวนี้มิได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคารค้ำ

⁵¹⁷ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 3.

⁵¹⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 54.

⁵¹⁹ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 3.

มนุษย์โดยตรง แต่ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สถานการณ์ปัญหาด้านการค้ามนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงไป จากเดิม โดยปัญหาการค้ามนุษย์นั้นมิได้ถูกจัดไว้ให้อยู่แต่ในประเด็นปัญหาการแสวงประโยชน์ ทางเพศจากหญิงและเด็กเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์ได้แพร่ขยายครอบคลุมไป ถึงเรื่องการบังคับใช้แรงงานด้วย และยังขยายไปถึงผู้ใช้แรงงานที่เป็นเพศชายเช่นเดียวกัน มิใช่มี แต่เพียงผู้หญิงและเด็กอย่างที่ปรากฏในอดีต

นอกจากนี้ แม้ว่าบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนี้จะมีใช้ เครื่องมือสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง แต่บันทึก ความเข้าใจในลักษณะเช่นนี้ ก็ยังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ดังจะเห็นได้ จากในเรื่องการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความ ร่วมมือด้านการจ้างแรงงานทุกฉบับที่ประเทศไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชานั้น จะมีการระบุไว้โดยชัดเจนที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้ง ปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกัน และปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยัง ระบุให้ประเทศภาคีของบันทึกความเข้าใจ ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้า มนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้าง งานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย* ดังนั้น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนี้ จึงได้ถูกนำไปเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย

ส่วนในประเด็นที่ระบุให้ภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวง ภายในเขตประเทศของ ตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วย กฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากนโยบาย ของรัฐบาลไทยแต่ละชุด ที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาระหว่างการค้าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิด กฎหมายและการลักลอบนำเข้าและการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังเช่นที่กล่าวถึงไปแล้ว ในรายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีในบทที่ 3 อันจะเห็นได้ถึงมาตรการในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่รัฐบาลแต่ละชุดที่ขึ้นมามีอำนาจในการ บริหารประเทศได้นำมาใช้ในวิธีการต่างๆ หลากหลาย ตั้งแต่การเปิดเสรีให้แรงงานต่างด้าวเข้า

* ปรากฏในเรื่องการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ในข้อที่ 20 - 21 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล แห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2545 และยังปรากฏในข้อเดียวกันของบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความ ร่วมมือในการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2546 โปรดอ่านรายละเอียดของบันทึกความเข้าใจทั้งสองฉบับดังกล่าวในส่วนของภาคผนวก ใน Muntabhorn, Vitit, *The Mekong Challenge: Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 142 - 151.

เมืองผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนกับทางการไทย และขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยได้โดยไม่จำกัดพื้นที่และไม่จำกัดสาขาอาชีพที่ให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำได้ การผ่อนผันให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนกับทางการไทยเพื่อขอใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลาหนึ่งปีก่อนได้รับการส่งกลับ และได้รับใบอนุญาตทำงานจากทางกระทรวงแรงงาน โดยที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะต้องเข้ามาต่ออายุการอนุญาตทำงานกับทางการไทยแบบปีต่อปี ไปจนถึงมาตรการในการปราบปรามจับกุมคนต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ไปขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตกับทางการไทย รวมทั้งการดำเนินคดีกับนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมาย หรือไม่นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนกับทางการไทยด้วย

ทั้งนี้ บันทึกรวบรวมความเข้าใจระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงานนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการดำเนินการเชิงป้องกัน ที่เป็นการสกัดไม่ให้แรงงานต่างด้าวต้องเข้ามาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกลอบลอบให้ไปเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน แต่ในทางกลับกัน ถ้าแรงงานต่างด้าวได้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยช่องทางที่ถูกต้อง ก็จะเป็นการป้องกันมิให้เขาเหล่านั้นต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ถ้าการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนี้มีการดำเนินการที่ดีก็จะช่วยป้องกันการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้มาก ให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามายังประเทศไทยโดยถูกต้องและสามารถกลับออกไปอย่างถูกต้องเช่นเดียวกัน เนื่องจากกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาทำงานนั้นย่อมที่จะตกอยู่ในสถานะที่เสี่ยง ต้องหลบซ่อน เสมือนว่าไม่มีตัวตน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดขึ้นก็จะมีใครทราบ ไม่รู้จะให้ใครพามา ทุกอย่างอยู่ใต้ดินก็ไม่มีโอกาส แต่ถ้าเปิดเผยมากก็ตรวจสอบได้ มีเอกสารก็มีตัวตน รู้ว่าอยู่ไหน มีปัญหาที่เข้าถึงได้ อย่างที่ ตปท ทำแบบให้โควตา แบบเอาร้อยคน ก็คัดมาเลยว่าร้อยคนนี้อยู่ที่ไหนบ้าง⁵²⁰

ในเรื่องของการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชานั้น มีรายละเอียดในบันทึกความเข้าใจของแต่ละฉบับที่แทบจะไม่แตกต่างกัน ประหนึ่งว่าได้คัดลอกรายละเอียดกันมา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอล่าวถึงการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจดังกล่าวออกเป็นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁵²⁰ สัมภาษณ์ มณฑิพย์ กิจยิ่งโสภณ, ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 9 กรกฎาคม 2552.

4.2.1 การเดินทางข้ามพรมแดน และการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทั้งระหว่างไทยกับพม่า และไทยกับลาว ในข้อที่ 20 – 21 ที่กำหนดให้ภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย รวมทั้งการที่ภาคีจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมายนั้น⁵²¹ ในเรื่องนี้ ได้ปรากฏปัญหาในเรื่องของการข้ามพรมแดนโดยการใช้หนังสือผ่านแดนหรือบอเดอร์พาสของคนต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ได้รับบอเดอร์พาส สามารถเดินทางข้ามเข้ามาทำงานในประเทศไทยแบบเข้ามาเย็นกลับ ซึ่งในตอนนี้จะเกิดประเด็นปัญหาในเรื่องที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นอาจใช้โอกาสจากการมีบอเดอร์พาสในการหลบหนีลักลอบเข้าเมืองเข้าไปในพื้นที่ลึกๆ ของประเทศไทย

โดยในความเป็นจริงแล้ว ปัญหานี้ หน่วยงานภาครัฐไทยไม่สามารถป้องกันได้แต่อย่างใด ซึ่งนับว่าเป็นช่องโหว่ของการอนุญาตให้ใช้บอเดอร์พาส แต่ในปัญหาเดียวกันนี้ จะทราบได้จากการจดสถิติการออกบอเดอร์พาส ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่สามารถระบุได้ว่าคนต่างด้าวลักลอบเข้าไปในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้น พิจารณาได้จากการออกบอเดอร์พาสสำหรับเดินทางเข้าประเทศไทยนั้น ได้มีการออกให้เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อถึงเวลาที่คนต่างด้าวเหล่านั้นจะต้องกลับออกไปจากประเทศไทย จะมีจำนวนที่ลดลง เนื่องจากเมื่อทางการไทยออกบอเดอร์พาสให้แรงงานต่างด้าวนั้นจะระบุตัวเลขจำนวนด้วย ทั้งนี้ จำนวนบอเดอร์พาสที่กลับออกไปจากประเทศไทยนั้นจะน้อยกว่าจำนวนบอเดอร์พาสที่ใช้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย⁵²²

นอกเหนือไปจากประเทศพม่าแล้ว ประเทศลาวกับประเทศกัมพูชาก็มีบอเดอร์พาสเช่นเดียวกัน โดยคนต่างด้าวจากทั้งสองประเทศจะใช้บอเดอร์พาสที่ออกให้โดยตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนเพื่อเข้ามายังประเทศไทย จากนั้นจึงหลบหนีเข้าไปในพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย ทั้งนี้ ชาวกัมพูชาสามารถเดินทางเข้ามาทาง จ. ตราด ได้อย่างง่ายดาย ส่วนชาวกัมพูชาในส่วนที่ต้องการลักลอบเข้าประเทศไทยด้วยวิธีการอาศัยมากับรถตู้หรือรถยนต์นั่งส่วนบุคคลจะไม่ค่อยถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐของไทยสักเท่าไรนัก ดังนั้น ขบวนการนายหน้าค้าแรงงานต่างด้าวจะ

⁵²¹ Muntabhorn, Vitit, *The Mekong Challenge: Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 145, 150.

⁵²² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ไม่ค่อยใช้รถยนต์ใหญ่ในการลักลอบพาคนต่างด้าวเข้าประเทศ แต่จะใช้รถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่ดูแล้วหรูหรา มีฐานะ เพียงเท่านั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่เข้าตรวจค้น⁵²³

ทั้งนี้ ชาวลาวหรือชาวกัมพูชาในปัจจุบัน ในส่วนที่มีความชำนาญในเรื่องของการลักลอบเดินทางเข้าเมืองนั้นสามารถโดยสารรถมายังชายแดน แล้วทำบอร์เดอร์พาสเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าเมื่อคนต่างด้าวทำบอร์เดอร์พาสแล้ว จะสามารถอยู่ได้แต่เพียงบริเวณพื้นที่จังหวัดชายแดนเท่านั้น แต่คนต่างด้าวกลุ่มนั้นก็มักจะเดินทางออกนอกเขตที่กำหนดแล้วเดินทางเข้ามายังพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวลาวนั้นก็มิหน้าตาที่ไม่ได้แตกต่างจากคนไทยมากนัก แล้วชาวลาวบางคนก็สามารถพูดภาษาไทยได้อย่างชัดเจน หรือในบางครั้งก็อาจจะพูดด้วยสำเนียงอีสานอย่างเดียว และยังสามารถร้องเพลงชาติไทยได้ด้วย แต่ถ้าเป็นชาวพม่าหรือชาวกัมพูชาก็อาจจะมีจุดสังเกตเรื่องรูปลักษณ์ที่ดูแตกต่างออกไปจากคนไทย⁵²⁴

ทั้งนี้ ทางกรมไทยก็ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากช่องโหว่ของการอนุญาตให้ใช้บอร์เดอร์พาส ซึ่งเคยมีการกล่าวถึงกรณีดังกล่าวนี้ในการประชุมหลายครั้งด้วยกัน โดยที่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองก็พยายามหาหนทางแก้ไขปัญหา แต่อาจแก้ไขได้ยากเนื่องจากเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่อคนต่างด้าวจะเดินทางเข้ามายังประเทศไทยก็สามารถขอบอร์เดอร์พาสได้ แต่เมื่อถึงเวลาจะต้องเดินทางกลับ ทางกรมไทยก็ไม่สามารถดำเนินการติดตามคนต่างด้าวที่ถึงเวลาต้องกลับออกไปได้ ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่ใช้บอร์เดอร์พาสในการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยแล้วถือโอกาสหลบหนีเข้าเมืองไปยังพื้นที่ชั้นในของไทยนั้น คนต่างด้าวพวกนี้จะปล่อยให้บอร์เดอร์พาสขาดอายุเหมือนชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาแล้วอยู่ในประเทศไทยเกินกำหนด แล้วลักลอบทำงานผิดกฎหมาย เมื่อถูกจับกุม ก็แต่เพียงถูกส่งตัวกลับประเทศเท่านั้น ไม่มีมาตรการที่นำมาใช้ลงโทษที่รุนแรงกว่านี้ แล้วคนต่างด้าวเหล่านั้นยังได้มีเงินนำติดตัวกลับประเทศอีกด้วย⁵²⁵ แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า คนต่างด้าวที่ใช้บอร์เดอร์พาสเข้ามาในประเทศไทย แล้วลักลอบเดินทางเข้าไปหาการทำงานในพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานหรือการค้ามนุษย์ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่นๆ

⁵²³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵²⁴ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁵²⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องบอเดอร์พาสที่แรงงานต่างด้าวนำมาใช้ในการเดินทางเข้าประเทศและหลบหนีเข้าเมืองในเวลาต่อมานั้น แม้ว่าในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานทั้งสามฉบับจะกล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ที่ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่ถึงกระนั้น ในบันทึกความเข้าใจนั้นก็มิได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับบอเดอร์พาสแต่อย่างใด⁵²⁶ แต่ปัญหาเรื่องบอเดอร์พาสนี้ น่าที่จะถูกรวมเข้าไว้ในมาตรการในการปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยผิดกฎหมาย แม้ว่าจะไม่สามารถติดตามและตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงในส่วนที่คนต่างด้าวใช้บอเดอร์พาสเข้ามาโดยถูกต้องในเบื้องต้น และเปลี่ยนสถานะไปเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในภายหลังก็ตาม แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ทางการไทยได้มีการดำเนินการอย่างเข้มแข็งในการปราบปรามจับกุม และส่งแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศแล้ว ก็น่าที่จะช่วยบรรเทาปัญหานี้ลงไปได้ส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้ ในส่วนของการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น เป็นที่คาดหมายกันว่าจำนวนของแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นจะเพิ่มสูงขึ้นทุกๆ ปี อันเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศพม่า รวมทั้งการคงไว้ซึ่งอัตราค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับกระบวนการรับแรงงานเข้าทำงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ (ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในข้อที่ 3) ดังเช่นตารางข้างล่างที่จะแสดงถึงแนวโน้มของแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ตรวจพบโดยหน่วยงานของไทย ณ จุดผ่านพรมแดนในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2549 (ค.ศ. 2004 – 2006)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵²⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

ตารางที่ 4.1: จำนวนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มาจากประเทศคู่ภาคีของ
ไทยในกรอบบันทึกความเข้าใจ ที่ถูกตรวจพบโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ปี (ค.ศ.)	จำนวนของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ตรวจพบ ณ ชายแดน	จำนวนเฉลี่ยต่อเดือน
2004	56,629	5,552
2005	102,780	8,565
2006	135,428	11,285

ที่มา: Pracha Vasuprasat, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008)

ส่วนตารางที่ 4.2 (ด้านล่าง) ระบุถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามชาติที่จำแนกตามเชื้อชาติจากกลุ่มประเทศคู่ภาคีของบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีกับประเทศไทย ที่เดินทางผ่านจุดผ่านแดน ในปี พ.ศ. 2549 โดยกลุ่มคนเหล่านี้ประกอบไปด้วยกลุ่มที่เข้ามาเพื่อเดินทางท่องเที่ยว เข้ามาทำธุรกิจ รวมทั้งเข้ามาทำงานแบบชั่วคราวหรือแบบรายวัน โดยที่จำนวนเหล่านี้จะแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนย้ายในรูปแบบปกติผ่านจุดผ่านแดนของทางการ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่เดินทางเข้ามาและเดินทางกลับออกไปในปี พ.ศ. 2549 ในส่วนของประเทศพม่าและกัมพูชานั้นไม่ได้มีความสำคัญเท่ากับจำนวนที่เข้ามาจากประเทศลาว ทั้งนี้ เชื่อกันว่าคนที่เดินทางเข้ามาจากประเทศลาวบางส่วนอาจจะมองหาการจ้างงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยเนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงกระบวนการการจ้างแรงงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจที่ซับซ้อนและยุ่งยาก แต่ถ้าวากันในเรื่องของจำนวนแล้ว แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่าจะมีจำนวนที่มากที่สุด ซึ่งชาวพม่ากลุ่มนี้ก็จะมิได้เดินทางผ่านช่องทางจุดตรวจคนเข้าเมืองเป็นเรื่องปกติอยู่แล้ว โดยตารางที่ 5 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.2: จำนวนของคนเชื้อชาติต่างๆ จากประเทศคู่ภาคีบันทึกความเข้าใจด้านแรงงานของไทยที่เดินทางข้ามพรมแดนผ่านช่องทางปกติ

ปี พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006)	พม่า	กัมพูชา	ลาว	รวม
เดินทางเข้ามา	65,427	118,089	181,036	364,552
เดินทางกลับออกไป	58,312	111,301	156,317	325,930
ส่วนต่าง	7,115	6,788	24,719	38,622

ที่มา: Pracha Vasuprasat, Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008)

ส่วนในตารางที่ 4.3 (ด้านล่าง) ซึ่งให้เห็นถึงจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ เนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองและสภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า ประกอบกับนโยบายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองที่มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมทั้งสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในกิจการต่างๆ ของประเทศไทย จึงมีผลให้แนวโน้มของการลักลอบเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอาจจะเพิ่มจำนวนสูงขึ้นในอนาคต โดยที่แนวโน้มดังกล่าวนี้อาจเพิ่มรายได้ให้กับธุรกิจผิดกฎหมายเกี่ยวกับการค้าแรงงานข้ามชาติมากขึ้นตามไปด้วย

ตารางที่ 4.3: จำนวนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมโดยตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

ปี	พม่า	กัมพูชา	ลาว	อื่นๆ	รวม
2005	100,759	98,268	34,565	3,130	236,722
2006	88,819	196,798	45,148	5,268	336,033

ที่มา: Pracha Vasuprasat, Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008)

ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจของไทยมิได้ดำเนินการแต่เพียงการส่งแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายกลับคืนสู่ประเทศต้นทางเท่านั้น แต่ยังดำเนินการจับกุมนายจ้างบางรายรวมทั้งบุคคลที่อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมายด้วย และข้อมูลจากทางฝ่ายตำรวจ นั้น จำนวนของนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าว บุคคลที่ให้ที่พักอาศัยแก่ แรงงานต่างด้าว รวมทั้งผู้ค้าแรงงานต่างด้าว ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีนั้นก็มีความเพิ่มมากขึ้น ดัง แสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4: จำนวนของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ปี	นายจ้าง/ สถานประกอบการ	ผู้ให้ที่อยู่อาศัยหรือที่พักพิง	ผู้ค้าแรงงานต่างด้าว	รวม
2005	1,005	1,280	2,305	4,590
2006	1,039	1,627	2,626	5,292

ที่มา: Pracha Vasuprasat, Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008)

4.2.2 การนำเข้า และการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น ถ้าพิจารณาในรายละเอียดจะกล่าวถึงการเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยการจ้างแรงงานนั้น จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศเสียก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง เกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวนแรงงาน ระยะเวลา คุณสมบัติของแรงงานที่ต้องการ เงื่อนไขในการทำงาน รวมทั้งค่าจ้างแรงงานที่นายจ้างเสนอ และเมื่อนายจ้างได้คัดเลือกแรงงานตามคุณสมบัติที่ตนเองต้องการแล้วและได้รับอนุญาตโดยถูกต้องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แล้ว หน่วยงานทางด้านตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการด้านการตรวจลงตรา ใบอนุญาตการทำงาน การประกันหรือบริการสุขภาพ และการชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่

กำหนด⁵²⁷ หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า ต้องมีวีซ่า และมีใบอนุญาตทำงาน จึงจะสามารถเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยผ่านองค์กรจัดหางาน และยังระบุถึงการที่ต้องมีการจัดส่งแรงงานโดยบริษัทตัวกลาง และมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรจัดหางานเหล่านี้

ส่วนสิทธิของแรงงานที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้นจะได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงานของไทย ส่วนเงื่อนไขในการทำงานต้องเป็นไปตามสัญญาการจ้างงาน คือ ต้องมีสัญญาการจ้างงานโดยถูกต้อง⁵²⁸ ซึ่งเป็นไปตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจในเรื่องของการคุ้มครอง ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น โดยที่แรงงานของคู่ภาคีจะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา⁵²⁹

ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับทั้งสามประเทศก็ได้ผลในระดับหนึ่งนะครับ เพียงแต่ว่าปัญหาของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานทั้งสามประเทศนี้มันก็ยังมียู่ โดยบันทึกความเข้าใจนั้นเอื้อเฉพาะ “การนำเข้าแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย” เท่านั้นแต่กลับไม่เอื้ออำนวยต่อแรงงานต่างด้าวที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ยังคงทำงานอยู่ในประเทศไทยในขณะนี้ก็มีจำนวนประมาณสามล้านคน โดยที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็ไม่ได้เดินทางเข้ามาทำงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานมาตั้งแต่แรกอยู่แล้ว และทางประเทศไทยเอง ก็ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว และบันทึกความเข้าใจตรงนี้จะแยกย่อยประเด็นออกไปสองส่วน ก็คือแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่เข้ามาแล้วทางการไทยก็พยายามให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งทางลาวและกัมพูชานั้นไม่มีปัญหา แต่ก็ยังมีปัญหาตกค้างอยู่ด้วยรายละเอียดปลีกย่อย เช่น การประชาสัมพันธ์ของทางการไทย หรือนายจ้างและแรงงานต่างด้าวเองยังไม่มี ความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินการที่เพียงพอ และไม่

⁵²⁷ Muntabhorn, Vitit, *The Mekong Challenge: Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 143, 148.

⁵²⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵²⁹ Muntabhorn, Vitit, *The Mekong Challenge: Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?* (Bangkok: International Labour Office, 2005), pp. 145, 150.

มีการนำแรงงานต่างด้าวไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ หรือแม้กระทั่งค่าใช้จ่าย กระบวนการ นายหน้าที่เอารัดเอาเปรียบ นี่คือนโยบายทั้งหมดที่เกิดขึ้น⁵³⁰

4.2.3 กระบวนการเลือกสรรแรงงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ และปัญหา เรื่องค่าใช้จ่ายที่สืบเนื่องมาจากการนำเข้าและการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตาม กฎหมาย

อันเนื่องมาจากสถานการณ์การหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าว และความเป็นไปได้ที่ สถานการณ์ดังกล่าวนี้จะมีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต รวมทั้งผลกระทบที่เป็นประโยชน์ทั้งกับ ประเทศผู้ส่งออกแรงงานและประเทศผู้นำเข้าแรงงาน รัฐบาลของทั้งสองประเทศส่งออกและนำเข้า แรงงานนี้จึงได้มีความร่วมมือที่จะจัดตั้งกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในรูปแบบ องค์การและแสวงหาหนทางในการที่จะใช้ประโยชน์จากมติเชิงบวกจากความร่วมมือดังกล่าว ทั้งนี้ การจัดจ้างแรงงานที่จะไปทำงานยังต่างประเทศที่ดำเนินการภายในประเทศพม่าและประเทศลาว นั้นจะเป็นการปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยรัฐบาลจะมีอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้ กระบวนการการจัดจ้างแรงงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในรูปแบบที่ภาครัฐเข้ามามี บทบาทเช่นนี้ กระบวนการจัดจ้างแรงงานจากต่างประเทศจะต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องที่มีอำนาจดำเนินการ ในขณะที่คนที่ไปดำเนินการด้วยตนเองหรือดำเนินการติดต่อกับ นายจ้างโดยตรงนั้นจะไม่ได้ถือว่าเป็นกระบวนการจัดจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ประการใด⁵³¹

นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการ จ้างแรงงานก็ได้เริ่มมีการดำเนินการในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการ เริ่มด้วยการที่ประเทศไทยได้ แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศลาวจำนวน 51,105 คน และแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชาจำนวน 17,470 คน⁵³² ซึ่งทางประเทศลาวนั้นสามารถจัด แรงงานของตนมาได้เพียง 3,418 คน ส่วนทางประเทศกัมพูชานั้นก็ยังมีจำนวนที่น้อยยิ่งกว่า คือ สามารถจัดหาแรงงานป้อนให้แก่ตลาดแรงงานของไทยได้เพียง 570 คนเท่านั้น ซึ่งคิดเป็นจำนวน เพียง 7% และ 3% ของจำนวนที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ และในระหว่างปี พ.ศ. 2549 ถึงเดือนสิงหาคม

⁵³⁰ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา ทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁵³¹ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 12.

⁵³² Ibid.

พ.ศ. 2550 ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายของไทยนั้นได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยในส่วนของประเทศลาวนั้นได้เพิ่มขึ้นสู่จำนวน 60,890 คน และสำหรับประเทศกัมพูชาได้เพิ่มจำนวนอยู่ที่ 36,733 คน ซึ่งจะเป็นการเกินความสามารถของทั้งสองประเทศนี้ที่จะจัดหาแรงงานมาตอบสนองต่อความต้องการของประเทศไทยได้ ซึ่งทางประเทศลาวสามารถจัดหาได้เพียง 3,939 คน ส่วนประเทศกัมพูชานั้นสามารถจัดหาได้เพียง 5,282 คนเท่านั้น⁵³³

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของนายจ้างชาวไทยในการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาวนั้นมากกว่าความต้องการแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศกัมพูชา อันเนื่องมาจากประเทศลาวนั้นมีความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมและภาษากับประเทศไทยมากกว่า แต่ที่น่าสนใจยิ่งไปกว่านั้น คือ มีความเป็นไปได้ที่นายจ้างอาจจะจ้างทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายในสถานประกอบการแห่งเดียวกัน และเมื่อหน่วยงานที่มีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบ นายจ้างเหล่านั้นก็จะนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปซ่อนตัวไว้ในที่ที่ปลอดภัยและจะคงเหลือแต่แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายให้ทางเจ้าหน้าที่ได้เห็นเท่านั้น⁵³⁴

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น โดยหลักการแล้ว สามารถลดหรือบรรเทาปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ส่วนหนึ่ง รวมทั้งการที่แรงงานต่างด้าวยังสามารถที่จะรับค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่เท่าเทียมกับแรงงานชาวไทยก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาด้านอื่นๆ ตามมา ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน คือ ในเรื่องของค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายที่อยู่ในอัตราสูง

ในส่วนของประเทศกัมพูชานั้น ยังไม่มีแนวทางการดำเนินการโดยเฉพาะในเรื่องของค่าธรรมเนียมการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่การจ้างงานและการบรรจุตำแหน่งในประเทศกัมพูชา โดยปกติแล้วแรงงานอพยพนั้นจะต้องเสียค่าธรรมเนียมที่อยู่ในอัตราระหว่าง 480 – 709 เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายในเรื่องการบริการในการบรรจุตำแหน่งงาน การฝึกทักษะก่อนออกเดินทาง การตรวจสุขภาพและการฉีดวัคซีน หนังสือเดินทาง วีซ่า และค่าเดินทาง นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายที่แอบแฝงอยู่ส่วนมากจะต้องใช้สำหรับจ่ายในกระบวนการทำเอกสารสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แรงงานเหล่านั้นไม่ได้รับบัตรประจำตัว (identity card) ซึ่งเป็น

⁵³³ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs*

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 12.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 13.

เอกสารสำคัญสำหรับนำมาใช้ในการทำหนังสือเดินทาง ทั้งนี้ โดยปกติแล้ว ค่าธรรมเนียมในการทำหนังสือเดินทางสำหรับแรงงานย้ายถิ่นจะอยู่ที่ประมาณ 20 เหรียญสหรัฐ แต่ในหลายๆ กรณีปรากฏว่าแรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นจะต้องเสียค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทางถึง 120 เหรียญสหรัฐหรือมากกว่านั้น เพื่อให้ได้กระบวนการการทำหนังสือเดินทางแบบรวดเร็วซึ่งใช้เวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการการทำหนังสือเดินทางแบบปกติซึ่งจะใช้เวลาจนถึง 2 – 3 เดือน⁵³⁵

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายเพื่อการได้ออกไปทำงานยังต่างประเทศโดยผ่านช่องทางแบบปกตินั้นอยู่ในอัตราที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายสำหรับช่องทางแบบผิดกฎหมาย ระหว่างประเทศกัมพูชากับประเทศไทยเป็นอันมาก ซึ่งในรูปแบบหลังนี้จะอยู่ที่ประมาณ 3,000 บาทหรือ 97 เหรียญสหรัฐเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมสำหรับหนังสือผ่านแดนแบบรายวัน ระหว่างประเทศกัมพูชาและประเทศไทยมีอัตราเพียง 10 บาทเท่านั้นเช่นเดียวกัน⁵³⁶ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาจำนวนมากพบว่าช่องทางดังกล่าวนี้มีความสะดวกมากกว่า เนื่องจากพวกเขาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากสำหรับการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่การจ้างงาน และยังไม่ต้องรอเวลาในการเดินทางข้ามพรมแดนอีกด้วย นอกจากนี้ ช่องทางเหล่านี้ยังส่งผลให้แรงงานอพยพสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อีกด้วย แต่ช่องทางแบบไม่ปกตินี้ ก็ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นมีความเสี่ยงในการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และอาจถูกบังคับให้ใช้แรงงานเยี่ยงทาส

ส่วนในประเทศลาวนั้น มีบริษัทจัดหางานของต่างประเทศจำนวน 9 แห่งที่ได้รับอนุญาตจากทางการลาวในการดำเนินการคัดเลือกแรงงานชาวลาวเข้าสู่การจ้างงาน นอกจากนี้ ยังมีสำนักจัดหางานอีก 2 แห่งที่เป็นของรัฐบาลเองอีกด้วย ทั้งนี้ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศลาวที่ 68 ค่าธรรมเนียมการบริการที่จะจัดเก็บโดยบริษัทจัดหางานนั้นได้กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 15 ของเงินเดือนขั้นพื้นฐานที่แรงงานได้รับตลอดช่วงเวลาของการจ้างงานในต่างประเทศ จุดมุ่งหมายของนโยบายดังกล่าวที่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมจำนวนร้อยละ 15 จากเงินเดือนนั้นก็เพื่อที่จะให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเข้าทำงาน โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ระบุว่า บริษัทจัดหางานจะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับเข้าทำงานของแรงงานชาวลาว โดยมีค่าใช้จ่ายประมาณ 15,500 บาท แต่ในขณะที่

⁵³⁵ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs*

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 14.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 15.

ทางรายงานของ UNDP ในปี ค.ศ. 2006 รายงานว่ามีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 17,767 บาท⁵³⁷ นายจ้างชาวไทยจะต้องออกค่าใช้จ่ายไปก่อนจำนวน 50% ให้แก่บริษัทจัดหางานในประเทศลาวเป็นค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นก่อน และจ่ายเพิ่มอีกจำนวน 50% หลังจากที่แรงงานชาวลาวได้เดินทางมาถึงที่ทำงานในไทยแล้ว⁵³⁸

ทั้งนี้ เป็นที่ประมาณการกันว่าค่าใช้จ่ายสำหรับกระบวนการรับเข้าทำงานที่แรงงานอพยพชาวลาวจะต้องรับภาระไปนั้นจะอยู่ระหว่าง 492 – 783 เหรียญสหรัฐ ส่วนแรงงานอพยพชาวกัมพูชาจะอยู่ที่ประมาณ 480 – 709 เหรียญสหรัฐ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าแรงงานเหล่านั้นจะมีเอกสารส่วนบุคคลที่จำเป็นสำหรับนำไปใช้ดำเนินการร้องขอหนังสือเดินทางหรือไม่ ทั้งนี้ แรงงานอพยพที่ไม่มีเอกสารส่วนบุคคล ไม่ว่าจะ เป็นบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านนั้น จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราที่สูงกว่าเพื่อที่จะได้มาซึ่งเอกสารต่างๆ เหล่านี้ และในประเทศลาวนั้น หากแรงงานที่ต้องการไปทำงานในประเทศไทยต้องการให้กระบวนการดำเนินการมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นหรือสะดวกสบายมากขึ้น แรงงานอพยพเหล่านั้นก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีกให้แก่บริษัทจัดหางาน⁵³⁹

และจากค่าใช้จ่ายสำหรับการเข้ามาทำงานในประเทศไทยในอัตราที่สูงเช่นนี้เอง ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงต้องทำงานเกินเวลาเป็นเวลายาวนานหลายชั่วโมงเพื่อที่จะมีรายได้ที่เพียงพอที่จะนำมาชำระหนี้สินที่เกิดจากกระบวนการรับเข้าทำงาน และจะต้องเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายประจำวัน แล้วยังต้องมีเหลือเก็บออมเพื่อส่งกลับไปให้ครอบครัวของตนเองอีก ทั้งนี้ ยังมีแรงงานจำนวนมากที่ไม่สามารถหารายได้ได้อย่างเพียงพอที่จะนำไปชำระหนี้สิน ก็ตัดสินใจที่จะทิ้งสัญญาการจ้างงานและออกไปหานายจ้างคนใหม่ หรือมิฉะนั้นก็จะเดินทางกลับประเทศของตนไป แรงงานต่างด้าวที่ตัดสินใจเปลี่ยนนายจ้างนั้นจะต้องกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทันที ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุให้แรงงานต่างด้าวที่ต้องการเปลี่ยนนายจ้างหรือพื้นที่ที่ทำงานนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากทางการไทยเสียก่อน⁵⁴⁰

นอกจากนี้ ในส่วนของค่าใช้จ่ายสำหรับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นจะอยู่ในอัตราที่สูงมาก แต่เพียงค่าดำเนินการออกหนังสือเดินทางของประเทศลาวก็อยู่ที่ประมาณ 5,000 บาทแล้ว ส่วนค่าธรรมเนียมสำหรับการออกวีซ่าสำหรับเดินทางเข้ามายังประเทศไทยก็อยู่ที่ราคา 2,000 บาท แต่ในขณะนี้ กำลังมีการดำเนินการทำให้ค่าธรรมเนียมสำหรับการ

⁵³⁷ Ibid.

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ Ibid., p. 16.

⁵⁴⁰ Ibid., p. 17.

ออกวีซ่าเข้ามายังประเทศไทยลดลงไปอยู่ที่ 500 บาทเท่านั้น ซึ่งกำลังดำเนินการเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวนี้ ถ้าพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ผ่าน คนต่างด้าวชาวพม่าที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วก็ต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราเพียง 500 บาทเท่านั้น แต่ ณ ขณะนี้ยังคงเสียค่าธรรมเนียมในอัตราเดิมอยู่⁵⁴¹

นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศลาว ทางประเทศลาวมีมาตรการที่ไม่ต้องการให้ประชาชนชาวลาวเดินทางออกนอกประเทศเพื่อไปทำงานยังต่างประเทศ ถ้าประชาชนลาวต่างพากันเดินทางออกมาจากประเทศเสียหมด จะไม่มีแรงงานที่ทำงานภายในประเทศนั้น และจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรบุคคลด้านแรงงาน และยังเสมือนเป็นการเสียหน้าอีกด้วยจากการที่ประชาชนของประเทศลาวต่างก็ต้องการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ดังนั้น ทางการลาวจึงมีความเข้มงวดในเรื่องการดำเนินการออกหนังสือเดินทางเป็นอย่างมาก⁵⁴²

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่สูงในกระบวนการรับเข้าทำงาน ประกอบกับระยะเวลาของกระบวนการรับเข้าทำงานที่ยาวนาน ส่งผลให้แรงงานอพยพหรือแรงงานต่างด้าวตัดสินใจเลือกที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย โดยช่องทางขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่างค่าใช้จ่ายในกระบวนการรับเข้าทำงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศกับค่าใช้จ่ายผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ กลายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้คนที่ต้องการย้ายถิ่นเลือกที่จะเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพวกเขาเหล่านั้นไม่เห็นประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นที่จะได้จากการปฏิบัติตามช่องทางที่ถูกต้อง⁵⁴³

จากค่าใช้จ่ายที่สูงมากดังกล่าว จึงเป็นที่สังเกตว่าจะสามารถจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเลือกที่จะเดินทางเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายในประเทศไทยได้หรือไม่ หรือว่าแรงงานต่างด้าวจะเลือกเข้ามาโดยช่องทางที่ผิดกฎหมายเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่า ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การเป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการนำเข้าโดยถูกกฎหมายนั้น จะเป็นเพียงอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ทั้งนี้ หากเลือกที่จะเข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะไม่ถูกจับกุมอย่างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และยังได้รับสวัสดิการที่ดี รวมทั้งยังได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ อย่างที่แรงงานชาวไทยได้รับ แต่ในความเป็นจริงแล้ว แรงงานที่เข้ามาทำงานแบบถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนลดน้อยลง สังเกตได้

⁵⁴¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴³ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs*

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 17.

จากการที่คนต่างด้าวดำเนินการลงทะเบียน เพื่อที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนนับหมื่นคน แต่ที่เดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องยังประเทศไทยจริงๆ จำนวนเพียงไม่กี่พันคนต่อปีเท่านั้น⁵⁴⁴

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่แรงงานต่างด้าวชาวลาวหรือชาวพม่าบางราย ที่เดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย แต่กลับต้องประสบกับลักษณะของงานที่หนัก ที่แตกต่างไปจากเมื่อครั้งที่นายหน้าแจ้งรายละเอียดงานในเบื้องต้นว่าเป็นงานสบาย ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงไม่สามารถอดทนต่องานที่ตนเองจะต้องทำได้ และตัดสินใจที่จะเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดของ จากนั้นจึงไปเรียกร้องกับทางฝั่งประเทศต้นทางของตนเพื่อขอค่าใช้จ่ายที่ตนเองต้องเสียไปคืน แต่บริษัทนายหน้าจัดหางานเหล่านั้นก็ใช้เงินที่ได้รับจากแรงงานรายนั้นๆ ไปจนหมดแล้ว กลายเป็นเรื่องราวกันขึ้นมา⁵⁴⁵

โดยในทางปฏิบัติ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมายนั้น สามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาได้ในจำนวนที่ไม่มากนัก แต่ในทางกลับกัน ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างชาวไทยยังคงอยู่ในอัตราที่สูงอยู่เช่นเดิม และแม้ว่านายจ้างจะมีความต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ฝ่ายนายจ้างเองก็ตระหนักดีว่าการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบถูกต้องตามกฎหมายนั้น ต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนต่างๆ ที่ยุ่งยาก และยังต้องดำเนินการผ่านเอเยนต์ กว่าจะสามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามายังประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวจะถูกนำเข้าโดยถูกต้อง ในจำนวนที่น้อยกว่าความต้องการในความเป็นจริง ดังนั้น จึงไม่เพียงพอกับความต้องการของนายจ้าง และเป็นผลให้มีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป⁵⁴⁶

ทั้งนี้ การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายมีต้นทุนสูง จากข้อมูลให้ผู้สัมภาษณ์ระบุว่ามาจากการสัมภาษณ์นายจ้างนั้น ในทางปฏิบัติ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายรายหนึ่งๆ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายแบบสำรองจ่ายไปก่อนรายหนึ่งจะอยู่ที่ประมาณ 15,000 บาทขึ้นไป ดังนั้น ถ้าจะจ้างแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมายจำนวนหนึ่งร้อยคน จะต้องสำรองจ่ายไปก่อนจำนวนนับล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนที่สูงมาก⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

นอกจากนี้ การดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น ยังจะต้องพบกับอุปสรรคในเรื่องของเวลา โดยแรงงานต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยนั้น ไม่ได้หมายความว่าดำเนินการเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นเรื่องที่สะดวกสบาย และใช้เวลาไม่นานในการดำเนินการ แต่ในทางตรงกันข้าม ทั้งนายจ้างที่ต้องการจ้าง รวมทั้งตัวของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น จะต้องเสียเวลารอคอย เนื่องจากมีกระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ที่ยุ่งยาก ยกตัวอย่างเช่น ถ้านายจ้างต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบถูกต้องตามกฎหมายชาวลาวจำนวน 100 คน ต้องแจ้งเรื่องไปยังสถานเอกอัครราชทูตลาวประจำประเทศไทย จากนั้น สถานเอกอัครราชทูตลาวประจำประเทศไทยจะดำเนินการแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศลาว เพื่อดำเนินการประสานงานให้ประชาชนชาวลาวมาสมัครงาน ซึ่งกว่าจะมีผู้มาสมัครก็ต้องใช้เวลาพอสมควร แล้วก็ต้องมีบริษัทสำหรับรองรับคนกลุ่มนี้ และเมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต้องทำใบสมัครส่งมายังประเทศไทย จากนั้น นายจ้างต้องดำเนินการคัดกรองแรงงานต่างด้าวก่อนแล้วจึงส่งเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดนี้ จะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานแถมเดือนกว่าจะได้รับแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสักคนหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน ถ้านายจ้างเลือกที่จะลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ก็จะได้พบกับขั้นตอนที่ง่ายดายน่ากว่ามาก เช่น อาจมีนายหน้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาสอบถามนายจ้างว่าต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหรือไม่ ถ้าต้องการ นายหน้าก็จะไปดำเนินการหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาให้ให้นายจ้าง ซึ่งจะใช้เวลาไม่นาน ก็จะได้รับแรงงานต่างด้าวแล้ว⁵⁴⁸ จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นถึงความแตกต่างของความยุ่งยากระหว่างขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายและการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ขณะนี้ การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายของไทยยังถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น ขั้นตอนในการดำเนินการยังคงมีความซับซ้อนมากและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้ ทางกระทรวงแรงงานของไทยได้พยายามลดขั้นตอนการนำเข้า ถ้าขั้นตอนการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายไม่มีความซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลาไม่นาน ก็จะเป็นแรงจูงใจให้นายจ้างหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น⁵⁴⁹

ทั้งนี้ ยังมีแรงงานที่นำเข้าแบบถูกต้องกฎหมายบางส่วนที่ทำงานแล้วแอบหลบหนีไป ด้วยเหตุผลที่ว่าทำงานแล้วได้รับค่าจ้างที่ไม่คุ้มค่า ต้นทุนของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการนำเข้าอย่างถูกกฎหมายเหล่านั้นก็อยู่ในอัตราที่สูง โดยที่นายจ้างต้องสำรองจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าจด

⁵⁴⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁴⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวนำเข้าถูกต้องตามกฎหมายไปก่อน แล้วจึงมาหักออกจากเงินเดือน ค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวรายนั้นๆ ในภายหลัง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดที่ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวนำเข้าถูกต้องตามกฎหมายนั้นสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ แต่ถ้าแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายต้องการเปลี่ยนนายจ้างนั้น จะต้องเปลี่ยนสถานะตนเองโดยการหลบหนีไปเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแทน จะได้รับอิสระมากกว่า สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ถ้าไม่พอใจนายจ้าง⁵⁵⁰ ดังนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวในไทยก็ยังคงเป็นปัญหาไม่สิ้นสุด

4.2.4 ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะมาจากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

เป็นระยะเวลาหลายปีมาแล้ว ที่ประเด็นเรื่องความมั่นคงของชาติและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเหตุผลหลักที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้นำมาตรการต่างๆ มาใช้ในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการส่งกลับ การไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งการดำเนินการปราบปรามอย่างรุนแรงต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย และต่อการขนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย⁵⁵¹

กระบวนการที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาสู่ระบบที่ถูกต้องนั้น ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเพิ่มเวลาให้กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในการเข้ามาขึ้นทะเบียนกับทางการไทย ในประเด็นนี้ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจะได้สถานะเสมือนหนึ่งว่าถูกต้องกฎหมายและโดยหลักการแล้ว แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นก็จะต้องอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ในกรณีที่พวกเขาไม่ได้รับหนังสือเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น พาสปอร์ตแบบชั่วคราวและเอกสารแสดงตน จากรัฐบาลของประเทศพวกเขาผ่านทาง การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ทั้งนี้ การดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะเป็นมาตรการที่นำมาใช้เฉพาะกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิด

⁵⁵⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552

⁵⁵¹ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 10.

กฎหมายชาวพม่า ชาวลาว และชาวกัมพูชา ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวกลุ่มหลักของประเทศไทย⁵⁵²

ทั้งนี้ การลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานในระดับทวิภาคี ระหว่างประเทศผู้ส่งออกแรงงาน กับประเทศผู้นำเข้าแรงงานนั้น ย่อมหมายถึงความตั้งใจของประเทศคู่ภาคีแห่งบันทึกความเข้าใจ ในการให้ความใส่ใจกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และยังคงแสดงให้เห็นว่าประเทศคู่ภาคีได้มีความพยายามในการดำเนินการดังกล่าว⁵⁵³

แต่ถึงกระนั้น ทั้งที่มีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควรแล้ว คือ ประเทศไทยเริ่มมีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศลาวและกัมพูชาในปี พ.ศ. 2545 และกับประเทศพม่าในปี พ.ศ. 2546 แต่ก็ยังคงมีปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น เป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศคู่ภาคีด้านการจ้างแรงงานหรือการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กลับไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายในบันทึกความเข้าใจ⁵⁵⁴ รวมไปถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยเท่าที่ควร นอกจากนี้ที่ปรากฏในข้อที่ 20 – 21 ของบันทึกความเข้าใจที่ระบุให้ภาคีมีมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ต่อไป และยังนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาใหม่ซ้ำอีก

โดยในเบื้องต้นนั้น ทางรัฐบาลคาดว่าจะใช้วิธีการที่เรียกว่าเป็นการนำน้ำดีมาแทนน้ำเสีย คือนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมาทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย จากนั้นแล้วแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก็อาจจะเปลี่ยนใจ เปลี่ยนสถานะตนเองมาเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่การถกกลับมิเป็นเช่นนั้น เมื่อน้ำดี คือแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเดินทางเข้ามาถึงประเทศไทย และเห็นว่าพวกน้ำเสียคือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้นมีความเป็นอิสระมากกว่า และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเรื่องค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนที่กำหนดสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องกฎหมาย จึงหันมาเปลี่ยนสถานะของ

⁵⁵² Ibid.

⁵⁵³ Ibid.

⁵⁵⁴ Ibid.

ตนเอง กลายเป็น “น้ำเสีย” ตามแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายไปด้วย และแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายนับวันจะมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น⁵⁵⁵

4.2.5 การนำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานไปปฏิบัติ

บันทึกความเข้าใจดังกล่าว เป็นเพียงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับบางหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ และ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบันทึกความเข้าใจฉบับที่ประเทศไทยลงนามร่วมกับประเทศลาวนั้น ผู้แทนรัฐบาลไทยที่ไปลงนามจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน* ซึ่งลงนามร่วมกับผู้แทนรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนบันทึกความเข้าใจฉบับที่ประเทศไทยลงนามร่วมกับประเทศพม่า นั้น ผู้แทนรัฐบาลไทยที่ไปลงนามจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ** ซึ่งลงนามร่วมกับผู้แทนของรัฐบาลพม่า ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน

ทั้งนี้ เนื้อหาตามที่ระบุในบันทึกความเข้าใจ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ดีมาก ระบุถึงขั้นตอนในการดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ถึงกระนั้น การนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในภาพรวม โดยในความเป็นจริงแล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 - 2546 ที่มีการจัดสร้างบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจนถึงปัจจุบัน น่าจะมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เป็นจำนวนที่มากกว่าที่เป็นอยู่ และน่าจะถึงที่จำนวนหลักแสนคนแล้ว แต่ถึงกระนั้น ก็ยังไม่อาจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายไม่ได้มาก ส่วนปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้นก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ยังเรื้อรังอยู่ และยังไม่อาจแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างแท้จริง⁵⁵⁶

ทั้งนี้ นับตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2545 - 2546 จนถึงปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวมีการนำเข้าโดยถูกต้องตามกฎหมายในจำนวนที่น้อยลง แสดงว่ากระบวนการดำเนินการนั้นมีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้น แม้แต่ในส่วนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่เคยเข้ามาจดทะเบียน

⁵⁵⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

* ในขณะนั้น คือนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ

** ในขณะนั้น คือนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย

⁵⁵⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

กับทางการไทย ก็เข้ามาจดทะเบียนลดลงทุกปีเช่นเดียวกัน อันเนื่องมาจากการที่นโยบายที่เข้มงวดในเรื่องการเปลี่ยนนายจ้าง การเปลี่ยนพื้นที่ทำงาน รวมทั้งกระบวนการขึ้นทะเบียนที่ซับซ้อนและมีต้นทุน ดังนั้น แรงงานต่างด้าวที่กลับมาขึ้นทะเบียนและต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้น จึงมีจำนวนที่ลดลงตลอดมา จากจำนวน 849,525 คนในปี พ.ศ. 2547 ลดลงมาเหลือเพียง 532,482 คนในปี พ.ศ. 2550⁵⁵⁷ โดยที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ก็ได้เดินทางกลับประเทศของตนเองไปแต่อย่างใด และคาดว่าจะไม่ยอมเดินทางกลับประเทศของตนด้วย เพราะถึงจะเดินทางกลับไป พวกเขาเองก็ไม่ทราบว่าจะไปประกอบอาชีพอะไรที่ภูมิภคานาของตน⁵⁵⁸

ในความพยายามที่จะเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปสู่สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น รัฐบาลทั้งของประเทศผู้รับแรงงานและประเทศผู้ส่งแรงงาน อันได้แก่ ไทย กัมพูชา และลาว ได้เห็นพ้องต้องกันที่จะดำเนินการให้แรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้วได้รับเอกสารที่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับหนังสือเดินทาง คือ Certificate of Identity (CI) ของกัมพูชา และ Temporary Passport (TP) ของลาว โดยจะมีค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนสถานะให้ถูกต้องตามกฎหมายและการต่ออายุใบอนุญาตทำงานรวมกันจำนวน 7,300 บาท ซึ่งค่าใช้จ่ายจำนวนนี้มีมูลค่าเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานแบบรายเดือนจำนวนสองเดือน ทั้งนี้ สถานะการจ้างงานของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่ผ่านขั้นตอนการเปลี่ยนไปสู่สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วนั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงาน⁵⁵⁹

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมากไม่ได้เข้าใจในเงื่อนไขที่เรียกร้องให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะต้องแจ้งและจ่ายค่าธรรมเนียมจำนวน 1,000 บาทแก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก่อนที่จะเดินทางออกจากประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถรักษาสิทธิในการเดินทางกลับเข้ามาใหม่ได้ ดังนั้น แรงงานต่างด้าวคนใดที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านั้น จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน และจะต้องเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการสรรหาแรงงานใหม่อีกครั้งที่

⁵⁵⁷ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs*

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 11.

⁵⁵⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁵⁹ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs* *between Thailand and neighbouring countries* (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 11.

ประเทศต้นทางของตน ด้วยกระบวนการที่ยุ่ยยากเหล่านี้ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก เลือกว่าจะเดินทางออกจากประเทศไทยและกลับเข้ามาใหม่อย่างผิดกฎหมาย⁵⁶⁰

4.2.6 อุปสรรคในการดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น ต้องพบกับ อุปสรรคต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะจะเป็นฉบับใด ไม่ว่าจะระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว หรือจะกับประเทศพม่าและ ประเทศกัมพูชานั้น จะเป็นข้อตกลงที่ทำกันในระดับรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินั้น ในบางพื้นที่ อาจจะไม่ทราบถึงรายละเอียดในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าว หรือถ้าทราบ ก็ อาจจะไม่ทราบแต่เพียงรายละเอียดการดำเนินการคร่าวๆ เท่านั้น แต่ไม่ทราบรายละเอียดของ แผนปฏิบัติการย่อยลงมา⁵⁶¹

นอกจากนี้ นโยบายในเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ถ่ายทอด จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคนั้นมีความล่าช้ามาก เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติในท้องถิ่นไม่ทราบว่ามาตรการการนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินการเช่นไร บ้าง และในบางครั้ง แนวทางปฏิบัติกลับมีลักษณะที่สวนทางกับนโยบายที่กำหนด⁵⁶² คือ มีความพยายามในการผลักดันให้การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติกลายเป็นแผนระดับชาติ มีแผนระยะยาวเป็นมาตรการทั้งในเรื่องของการป้องกัน การให้ความคุ้มครองดูแล เนื่องจากไม่มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือแม้แต่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิด กฎหมายที่จดทะเบียนกับทางการไทยแล้วก็ตาม คือ อาจมีการคุ้มครองเกิดขึ้นจริง แต่ไม่สามารถ ครอบคลุมได้ทั้งหมดในทางปฏิบัติ โดยไม่ว่าแรงงานต่างด้าวจะเดินทางออกไปที่ใดก็ตาม แม้ว่าจะ มีบัตรประจำตัวพกดิวตัวอยู่ แต่ถึงกระนั้นก็อาจถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจรีดไถหรือถูกจับกุม เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจอาศัยความไม่รู้ของแรงงานต่างด้าว และตัวแรงงานต่างด้าวเองก็เกรงกลัว เจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่นายจ้างได้ยึดบัตรประจำตัวฉบับจริงของแรงงานต่างด้าว

⁵⁶⁰ Vasuprasat, Pracha, *Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs*

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p. 11.

⁵⁶¹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁶² สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ไปไว้ที่นายจ้างเอง และจะให้แรงงานต่างด้าวพกสำเนาบัตรประจำตัวของตนไว้แทน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการดูบัตรประจำตัวฉบับจริง จึงเป็นผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นถูกจับกุมหรือถูกรีดไถ⁵⁶³

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยก็เสมือนว่าไร้ตัวตน ไม่มีเอกสารแสดงตน และมีความเสี่ยงที่จะถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้ง่าย ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านี้ถ้าถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ก็มีสิทธิที่จะออกมาแจ้งความตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น แม้ว่าจะเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ในมาตราที่ 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ก็ได้คุ้มครองสิทธิดังกล่าวของแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว⁵⁶⁴ และก่อนหน้าที่ประเทศไทยจะประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ประเทศไทยก็ยังมีบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการตามกฎหมายแรงงานด้วย รวมทั้งปฏิบัติต่อเด็กและหญิงต่างด้าวนั้นในฐานะที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ตามกรณวิญญัตติของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ⁵⁶⁵

แต่ในความเป็นจริง ก็ไม่มีแรงงานต่างด้าวที่ถูกแสวงประโยชน์รายใดที่จะกล้าออกมาแจ้งความ เนื่องจากไม่มีความรู้ และยังมีความเกรงกลัวว่าถ้าออกไปแจ้งความแล้วอาจจะถูกจับกุมและเมื่อถูกนายจ้างเอาเปรียบก็ไม่กล้าเดินทางไปสถานีตำรวจเพื่อแจ้งความ เพราะไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รู้เรื่อง และยังมีเกรงกลัวว่าจะถูกจับกุมเพราะไม่มีบัตร

⁵⁶³ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁶⁴ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 43.

⁵⁶⁵ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก, “บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546,” ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551), หน้า 46.

ประจำตัว และถ้าไม่มีบัตรประจำตัวก็จะถูกจับไว้ก่อน ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวของเจ้าหน้าที่นั้น ก็จะไม่เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจเรื่องความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์⁵⁶⁶ และไม่เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และถ้าเป็นช่วงเวลานับตั้งแต่ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ก็จะเข้าข่ายไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ด้วย ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อเหยื่อในฐานะเหยื่อของการค้ามนุษย์ มิใช่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง

ในขณะนี้ แรงงานต่างด้าวที่ถูกแสวงประโยชน์จะไม่เข้าไปพึ่งพาเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว แต่จะไปพึ่งพาศูนย์พัฒนาเอกชน สภานายความ รวมทั้งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ช่วยเหลือกันเอง เมื่อแรงงานต่างด้าวเกิดปัญหา พวกเขาจะเข้าหาองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ซึ่งมีเครือข่ายกับ สภานายความ ซึ่งทั้งหมดนี้จะร่วมกันดำเนินการช่วยเหลือ⁵⁶⁷

ทั้งนี้ ทางฝ่ายตำรวจก็น่าที่จะตระหนักรู้ถึงแผนการดำเนินการที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ใน ส่วนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกแสวงประโยชน์ ว่าไม่ต้องดำเนินคดีกับบุคคล กลุ่มนี้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทราบหลักการดังกล่าว จะมีเพียงฝ่ายเจ้าหน้าที่ ตำรวจเฉพาะกิจเท่านั้น เช่น กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปตส. โดยที่ในความเป็นจริงแล้วมีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนเท่านั้นที่ทราบหลักการและปฏิบัติตาม แนวทางการดำเนินการนั้นจริงๆ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติที่ ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนใหญ่จะไม่ทราบหลักการนี้ และในบางครั้งก็ อาจจะไม่รู้จักบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับ ปฏิบัติเหล่านี้จะทราบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือไม่ก็ยังไม่ แน่นนอน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้จะทราบแต่เพียงว่าถ้าพบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แล้วต้องดำเนินการจับกุมโดยทันที⁵⁶⁸ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับปฏิบัติเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้ว มักจะไม่ได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้มา และจะไม่ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินการ เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองงบประมาณไปใช้ดำเนินการในเรื่องอื่นๆ มากกว่า แต่กลับ ไม่มีงบประมาณสำหรับใช้ในการฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติทั่วประเทศ หรือ อาจจะมีการดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้เกิดขึ้นจริง แต่เฉพาะกับเจ้าพนักงานแต่เพียงชั้นสัญญา

⁵⁶⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁶⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁶⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

บัตรหรือระดับผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่ไม่มีการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้น้อยซึ่งจะต้องเป็นผู้ไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งนับว่าเป็นข้อด้อยของระบบราชการไทย เมื่อมีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสูงก็จะไม่พาเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้น้อยเข้าไปรับการอบรมให้ความรู้ด้วย แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะไปเข้ารับการอบรมเอง และเมื่อกลับมาแล้ว ก็ไม่มีการอบรมหรือถ่ายทอดความรู้ที่ตนได้รับมาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอีกทอดหนึ่งแต่อย่างใด⁵⁶⁹

ทั้งนี้ พื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากก็จะมี การแสวงประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่มากตามไปด้วย จากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ ระบุว่าแม้แต่นายจ้างเองยังกล่าวว่าพวกเขาอมเสียค่าส่วย ดีกว่าไปเสียค่าใช้จ่ายตามขั้นตอนของการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากส่วยนั้นมีราคาถูกกว่า เพียงเดือนละ 500 บาทเท่านั้น และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก็ยังสามารถอยู่และทำงานต่อไปได้โดยเจ้าหน้าที่เองก็รู้เห็นเป็นใจ⁵⁷⁰

นอกจากนี้ ในส่วนของกัมพูชานั้นปรากฏว่า ปัญหาที่สำคัญของกัมพูชาในปัจจุบันในการส่งออกแรงงานชาวกัมพูชา คือ ระยะเวลาในการออกหนังสือเดินทางที่กินเวลาถึง 2 – 3 เดือน ส่งผลให้เกิดความสับสนระหว่างนายหน้าและแรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย และยังมีอุปสรรคในเรื่องของค่าใช้จ่าย ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจอยู่ในอัตราที่สูง ซึ่งในส่วนของประเทศลาวนั้น ค่าบริการจัดหางานที่บริษัทจัดหางานเรียกเก็บนั้นเท่ากับจำนวน 15% ของรายได้หรือเงินเดือนของแรงงานชาวลาวที่ไปทำงานยังต่างประเทศ⁵⁷¹ นอกจากนี้ ในประเทศลาว ค่าใช้จ่ายในการสรรหาลูกจ้างนั้นจะเป็นค่าใช้จ่ายในการทำบัตรประชาชน และค่าธรรมเนียมผ่านที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน สถานีตำรวจอำเภอ สถานีตำรวจจังหวัด ที่ทำการแรงงานอำเภอ และที่ทำการจัดหางานจังหวัด โดยมีค่าใช้จ่ายจำนวนถึง 3,500 บาทต่อราย⁵⁷² ส่วนประเทศกัมพูชานั้น ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจะอยู่ที่อัตราประมาณ 20,000 – 26,000 บาท ซึ่งจะประกอบด้วยค่าทำสัญญา ค่าอบรม ค่าตรวจสุขภาพและค่าฉีดวัคซีน ค่าหนังสือเดินทาง ค่าวีซ่า รวมทั้งค่าเดินทาง โดยค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทางจะอยู่ที่อัตราถึง 6,000 บาท ส่วนค่าบริการจัดหางานนั้นทางบริษัทจัดหางานและนายจ้างจะเป็นผู้ออกเงินจำนวน

⁵⁶⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁷⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁷¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 66.

⁵⁷² เรื่องเดียวกัน.

นั้นให้ก่อน โดยบริษัทจัดหางานและนายจ้างจะเก็บหนังสือเดินทางไว้ และให้แรงงานรายนั้นๆ ผ่อนจ่ายรายเดือนจนกว่าจะครบจำนวน แต่ก็เชื่อว่านายจ้างจะได้รับเงินจำนวนนั้นคืนจากแรงงานเสมอไป เนื่องจากมีแรงงานหลายรายที่หลบหนีจากการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่สนใจหนังสือเดินทางของตนเองแต่อย่างใด และก่อให้เกิดภาวะทางการเงินแก่ตัวของนายจ้างรวมทั้งบริษัทจัดหางาน⁵⁷³

นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจากประเทศลาวและกัมพูชานั้นยังคงอยู่ในอัตราที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่มาก และขบวนการแรงงานเดือนเองก็มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา โดยบางขบวนการถึงขั้นให้เงินกับครอบครัวของแรงงานไปก่อนล่วงหน้า ดังนั้นบริษัทจัดหางานถูกกฎหมายจึงต้องปรับตัวอยู่เสมอเพื่อให้เท่าทันกับขบวนการค้าแรงงานเถื่อนด้วย⁵⁷⁴

นอกจากอุปสรรคในเรื่องค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีอุปสรรคที่เกิดจากขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน กินเวลานาน โดยในบางครั้งบริษัทจัดหาคนงานอาจต้องใช้เวลาในการจัดหาคนงานถึง 90 วันโดยประมาณกว่าที่นายจ้างจะได้รับแรงงาน ทั้งนี้ อาจใช้ระยะเวลามากหรือน้อยกว่านี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการสรรหาแรงงานและระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศที่เกี่ยวข้อง และเมื่อแรงงานผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองเข้ามายังประเทศไทยแล้ว และแม้ว่าตามที่ระบุในสัญญาจ้างจะให้ลูกจ้างเริ่มต้นวันทำงานภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างเดินทางมาถึงยังสถานประกอบการ แต่ขั้นตอนในการตรวจสุขภาพและการบอใบอนุญาตทำงานจะใช้เวลาประมาณ 1 เดือน โดยข้อขัดข้องดังกล่าวนี้อาจเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางรายหาผลประโยชน์ใส่ตัวได้⁵⁷⁵

4.2.7 ปัญหาเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว

ในส่วนของปัญหาเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวนั้น ตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวาง คือ ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยที่เดินทางมาจากประเทศพม่าที่ยังไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ ทั้งนี้ จากประสบการณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์ที่เข้าร่วมการจัดสัมมนา โดยทางองค์กรพัฒนาเอกชนระบุว่า กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเปรียบเสมือนกระบวนการที่จะส่งคนบางกลุ่มไปสู่ความตาย เช่นชาวกะเหรี่ยงหรือชาวมอญ เพราะรัฐบาลพม่าเป็นผู้ดำเนินการพิสูจน์

⁵⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

⁵⁷⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

สัญชาติด้วยตนเอง พอผลออกมาว่าเป็นชนกลุ่มน้อย พิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้วก็ถูกจับกุมทันที โดยถ้าไม่ถูกจำคุกก็จะถูกเกณฑ์แรงงาน ดังนั้นแรงงานต่างด้าวที่อาจเป็นชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จึงไม่กล้าเดินทางกลับประเทศหรือภูมิลำเนาของตนเอง และเลือกที่จะทำงานในประเทศไทยต่อไป แม้ว่าจะต้องถูกกดขี่ข่มเหง หรือถูกนายจ้างเอาเปรียบสักเพียงใดก็ตาม ก็ยังอาจจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่ากลับไปเผชิญกับชะตากรรมที่เลวร้ายในบ้านเกิดของตนเอง⁵⁷⁶ นอกจากนี้ ผู้ที่ผ่านขั้นตอนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาตินั้นก็ยังมีจำนวนที่ไม่มากนัก ทั้งที่มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว

ยกตัวอย่างกระบวนการของการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เช่น⁵⁷⁷

1. แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาจากประเทศพม่า ถ้าต้องการที่จะพิสูจน์สัญชาติ ต้องดำเนินการแจ้งไปที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่ตนเองอาศัยอยู่
2. เมื่อกรอกข้อมูลเสร็จแล้ว สำนักงานจัดหางานจังหวัดดังกล่าวจะส่งเรื่องมายังหน่วยงานส่วนกลางที่กรุงเทพฯ
3. ถัดจากนั้น หน่วยงานส่วนกลางที่กรุงเทพฯ ก็จะส่งเรื่องไปยังสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยเพื่อดำเนินการตรวจสอบ
4. สถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยส่งเรื่องกลับไปยังกระทรวงแรงงาน และยืนยันว่าเป็นชาวพม่าจริง
5. จากนั้นจึงส่งเรื่องกลับไปที่สำนักงานแรงงานจังหวัด และเรียกแรงงานต่างด้าวรายนั้นมารับเอกสาร
6. จากนั้น แรงงานต่างด้าวคนดังกล่าวจะต้องเดินทางไปสถานที่ที่พิสูจน์สัญชาติซึ่งจะตั้งอยู่ในประเทศพม่า คือ ต้องเดินทางข้ามไปฝั่งพม่า
7. และเมื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้วโดยใช้เวลาหนึ่งวัน จะได้รับเอกสาร temporary passport แล้วจึงนำเอกสารดังกล่าวไปทำวีซ่า ซึ่งมีค่าใช้จ่ายจำนวน 2,000 บาท
8. จากนั้น จึงนำวีซ่านั้นมารายงานตัวที่สำนักงานที่ อ.แม่สอด
9. สำนักงานจัดหางานแม่สอดจะออกเอกสารอนุญาตให้มาทำงานที่เดิม
10. ต่อจากนั้นจึงมาตรวจโรค แล้วจึงไปขออนุญาตทำงานได้ต่อไป

จากที่กล่าวมาทุกขั้นตอนนี้ ทุกขั้นตอนมีค่าใช้จ่ายในอัตราที่สูง และกระบวนการพิสูจน์สัญชาติจะต้องใช้ระยะเวลานานนับเดือนกว่าจะเสร็จเรียบร้อย นอกจากนี้ ในเรื่องของค่าตรวจโรค

⁵⁷⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁷⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

ของไทยจะเป็นเงินจำนวนประมาณหนึ่งพันกว่าบาท นอกจากนี้ เวลาไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการทำ Temporary Passport (TP) ต่อจากนั้นก็ยังคงต้องเสียค่าวีซ่าสำหรับเดินทางเข้าประเทศไทยในอัตราสูงถึง 2,000 บาท ซึ่งถือว่ามีราคาแพง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จะมีเหตุผลอื่นใดอีกที่ส่งผลต่อการตัดสินใจให้แรงงานต่างด้าวต้องยอมเสียทั้งเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เพียงเพื่อที่จะได้ทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย เหมือนว่าบันทึกความเข้าใจเป็นแผนกระดาษที่นำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ยาก โดยยังมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการปฏิบัติจริง⁵⁷⁸

ส่วนทางประเทศลาวนั้น ในเบื้องต้นประเทศลาวจะดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศลาวเอง แต่ชาวลาวเป็นจำนวนไม่มากนักที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศลาวเพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากเกรงว่าเมื่อกลับไปแล้วจะถูกจับกุมฐานลักลอบเดินทางออกจากประเทศโดยผิดกฎหมาย ดังนั้น ทางประเทศไทย จึงได้ใช้งบประมาณจำนวนนับสิบล้านบาทในการให้เจ้าหน้าที่ทางการลาวเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย แต่ในความเป็นจริงแล้ว ชาวลาวที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วก็มีจำนวนไม่มากนัก ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ไทยต้องเสียไป แต่เป็นความต้องการของประเทศไทยที่ต้องการให้มีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อที่จะได้ทราบถึงสัญชาติของคนเดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่ชาวลาวเท่านั้นที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติเป็นจำนวนไม่มาก แต่ชาวกัมพูชาก็มีจำนวนน้อยเช่นกันที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้ว⁵⁷⁹

สำหรับประเทศพม่า นั้น ทางไทยเคยขอให้ทางการพม่าเข้ามาตั้งสำนักงานพิสูจน์สัญชาติในเขตแดนไทย หรืออาจจะเป็นบริเวณชายแดนก็ได้ แต่ทางพม่าไม่สนองตอบความต้องการของไทยในเรื่องนี้ โดยทางการพม่าต้องการที่จะดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเอง โดยตั้งสำนักงานในฝั่งประเทศของเขา เช่น ที่ท่าซี้เหล็ก เมียวดี หรือที่เกาะสอง และชาวพม่าจะต้องเดินทางข้ามเข้าไปรับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศพม่า จากการดำเนินการดังกล่าว เป็นผลให้มีชาวพม่าได้รับการพิสูจน์สัญชาติเป็นจำนวนไม่มากนัก ซึ่งตรงกันข้ามกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาจากประเทศพม่าที่มีจำนวนนับล้านคน ดังนั้น ทางประเทศไทยจึงเสนอให้ทางการพม่าเข้ามาตั้งหน่วยงานดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย ที่ จ.สมุทรสาคร กับกรุงเทพฯ แต่คาดว่าจะเป็นเรื่องยาก แต่ถ้าทางการพม่ายินยอมตามข้อเสนอของฝ่ายไทย ฝ่ายไทยก็ต้องออกงบประมาณสำหรับดำเนินการให้กับพม่า ซึ่งก็ไม่แน่ใจว่าจะมีชาวพม่ามารับการพิสูจน์สัญชาติจำนวนเท่าไร

⁵⁷⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁷⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

และจะคุ้มค่างบประมาณที่ต้องเสียไปหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเกรงกันด้วยว่ากรณีที่มาตั้งสำนักงานพิชัญญ์สัญชาติในประเทศของเขานั้น จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ทางการพม่าสามารถจับกุมชนกลุ่มน้อยที่เดินทางเข้าไปพิชัญญ์สัญชาติในพม่าอีกด้วย⁵⁸⁰

ทั้งนี้ การพิชัญญ์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศพม่านั้น ในส่วนของการดำเนินการของฝั่งประเทศไทยนั้น ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานสามารถรับเรื่องการแจ้งความจำนงได้ เมื่อแรงงานต่างด้าวแจ้งความจำนงขอดำเนินการพิชัญญ์สัญชาติทางเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานก็ดำเนินการแต่เพียงจัดหาล่ามมาเขียนภาษาพม่าให้แรงงานต่างด้าวรายนั้นๆ ซึ่งทางองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องนั้นก็พร้อมที่จะสนับสนุนในเรื่องล่าม เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะนำข้อมูลในส่วนนี้ส่งผ่านไปที่กระทรวงแรงงาน พกกระทรวงแรงงานตรวจสอบเอกสารเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยพิจารณาว่าดำเนินการต่างๆ เรียบร้อยครบถ้วนแล้วหรือไม่ และเมื่อเรียบร้อยแล้วก็จะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังกระทรวงการต่างประเทศ และทางกระทรวงการต่างประเทศก็จะส่งเอกสารไปยังสถานเอกอัครราชทูตพม่า จากนั้นจึงจะได้ส่งเอกสารดังกล่าวไปยังประเทศพม่า ซึ่งในกรณีที่การดำเนินการของทางประเทศพม่ามีความโปร่งใส ไม่ยึดติดกับเรื่องของความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ เมื่อดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่าประชาชนของตนแล้วจึงตอบกลับมา ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดนี้ก็จะใช้ระยะเวลาไม่นานเท่าไรนัก แต่ระบบของพม่านั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าประชาชนที่อยู่ในพม่านั้นก็ไม่ได้มีบัตรประชาชนทุกคน และจากการรับรองสัญชาติของบุคคลดังที่กล่าวมานั้น สามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยนั้นมีความยึดติดกับการที่ให้ทางประเทศพม่ารับรองสัญชาติแรงงานต่างด้าว แต่การถกกลับกลายเป็นว่าประเทศพม่านั้นมีความขัดแย้งภายในประเทศเรื่องเชื้อชาติซึ่งก็จะเกิดปัญหาต่อ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คือระบบการพิชัญญ์สัญชาติในรูปแบบตรงไปตรงมา⁵⁸¹

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวที่ผ่านกระบวนการพิชัญญ์สัญชาติเรียบร้อยแล้วนั้นจะสามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เพียง 4 ปีเท่านั้น ซึ่งข้อกำหนดนี้ก็ส่งผลให้นายจ้างเริ่มมีความกังวลถึงอนาคตในเรื่องของการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ ระยะเวลา 4 ปีนี้ก็เหมือนกับที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจที่ระบุว่าสามารถทำงานได้แค่สี่ปีเท่านั้น ทั้งนี้ก็จะเกิดคำถามว่าฝ่ายนายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวได้แค่ในระยะเวลา 4 ปีแล้วจากนั้นก็ไม่สามารถจ้างต่อได้ โดยฝ่ายนายจ้างนั้นต้องมองในระยะยาว การลงทุนนั้นต้องวางแผนระยะยาว เพราะอย่างนั้น นายจ้างจึงเลือกที่จะจ้าง

⁵⁸⁰ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁸¹ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป เนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวมาให้เลือกเป็นจำนวนมาก ต้นทุนของนายจ้างต่ำ แล้วยังไม่ต้องเกรงว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะเข้ามาดำเนินการปราบปราม เพราะว่ามีมาตรการพูดคุยกันเรียบร้อยแล้ว และยังมีผลประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายนายจ้างมีความสะดวกในทุกด้านเลยในการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังนั้น การที่มีการกำหนดว่าจะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายได้เพียงแค่นี้ปีนั้นจึงเป็นปัญหา ฉะนั้น ทางออกของนายจ้างก็คือการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งถ้าหากจ้างแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปแล้ว 4 ปี นายจ้างจะเกิดความกังวลคิดว่าหากระยะเวลาสี่ปีผ่านไป แล้วและรัฐบาลไม่ต่ออายุแรงงานต่างด้าวให้ นายจ้างก็ต้องดำเนินการหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายชุดใหม่อีก ซึ่งก็ต้องเสียทั้งเงิน เสียทั้งเวลา นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวนำเข้าถูกต้องตามกฎหมายนั้น ถ้าครบเวลาการจ้างงาน 4 ปีแล้ว นายจ้างยังจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้อีกที่นอกเหนือจากกองทุนการส่งกลับ เพราะถือว่าเป็นเลิกจ้าง ซึ่งในส่วนนี้ทางภาครัฐจะเข้ามารับผิดชอบหรือไม่ เนื่องจากในกรอบบันทึกความเข้าใจเองนั้นก็กำหนดไว้เองว่าหากจ้างแรงงานต่างด้าวครบสี่ปีแล้ว ก็จะต้องส่งแรงงานกลับประเทศ ซึ่งข้อกำหนดในส่วนนี้รัฐเป็นผู้กำหนด ดังนั้นฝ่ายรัฐจึงน่าที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อแทนนายจ้าง แต่ในความเป็นจริงแล้วฝ่ายรัฐเองก็ไม่ได้เข้ามารับผิดชอบต่อประการใด โดยอ้างเรื่องของความมั่นคง⁵⁸²

นอกจากนี้ ในเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวนั้น หากจะต้องเข้าสู่กระบวนการนายหน้าดำเนินการเป็นตัวกลางแล้วไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแพงนั้น ก็น่าที่จะกล่าวได้ว่ากระบวนการนายหน้าก็ไม่ใช่ว่าเรื่องเลวร้ายไปเสียทั้งหมด นับว่าเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว แต่ในส่วนของคนที่เป็นกะเหรี่ยงหรือมอญ หรือชนกลุ่มน้อย ซึ่งทางประเทศพม่าไม่รับอยู่แล้วนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ในส่วนนี้นายหน้าก็จะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ โดยนายหน้านั้นสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นชาวพม่าได้ เพราะว่าเชื้อชาติที่แท้จริงหรือภาษาพูดนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติไม่สามารถดำเนินการจนเสร็จเรียบร้อยได้อย่างแน่นอน เนื่องจากแรงงานที่ต้องการพิสูจน์สัญชาตินั้นมีเป็นจำนวนมาก และยังไม่มีการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ และยังมีการปลอมแปลงสัญชาติอีกด้วย หรือตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับการปลอมแปลงสัญชาติแม้ว่าจะไม่ได้ตั้งใจที่จะทำเช่นนั้นก็ตาม หากเกิดจากความเข้าใจผิด ยกตัวอย่างเช่น ชาวกัมพูชาที่มาจากดินแดนที่เรียกกันว่าเขมรเหนือ ซึ่งดินแดนเขมรเหนือลาวได้นั้นเชื่อมติดกัน แต่

⁵⁸² สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภา

อยู่มาวันหนึ่งเกิดการตัดประเทศ ดังนั้นชาวเขมรเห็นเป็นส่วนหนึ่งที่พูดภาษาเขมรไม่ได้แต่สามารถพูดภาษาลาวได้ แล้วเดินทางข้ามแดนมายังประเทศไทยโดยผ่านทางแขวงจำปาศักดิ์ ข้ามมาทาง จ.อุบลราชธานี ทางช่องเม็กหรือทาง อ.โขงเจียม ซึ่งเมื่อข้ามมาแล้วก็บอกว่าตนเองเป็นชาวลาว เพราะว่าสามารถพูดภาษาลาวได้และมีเชื้อชาติลาวอีกด้วย ดังนั้น เมื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานแล้วแจ้งว่าเป็นชาวลาว เมื่อมีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติจึงไม่ปรากฏบุคคลรายดังกล่าว จึงกลายเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ⁵⁸³

จากกรณีดังกล่าวนี้ แรงงานต่างด้าวรายนั้นเป็นชาวลาวโดยเชื้อชาติ แต่สัญชาติเป็นกัมพูชา คือ ดินแดนของชาวลาวได้ถูกแบ่งไปกลายเป็นของเขมรเหนือ และยังมีบัตรประชาชนกัมพูชาด้วย แต่เมื่อเดินทางข้ามแดนเข้ามาซึ่งก็จะข้ามมาทางแขวงจำปาศักดิ์ เพราะว่าถ้าข้ามมาทางกัมพูชาก็จะสื่อสารกันไม่เข้าใจ หรือการเดินทางผ่านออกมาทาง อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว บุคคลเหล่านี้ก็ไม่สามารถพูดภาษากัมพูชาได้ พูดได้แต่ภาษาลาว ดังนั้น เมื่อเดินทางเข้ามาแล้วจึงบอกว่าตนเองนั้นเป็นแรงงานต่างด้าวลาว แล้วก็ไปดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นสัญชาติลาว ซึ่งเมื่อมีการพิสูจน์สัญชาติจริงๆ ก็จะไม่พบ ก็จะถือว่าเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ⁵⁸⁴

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เท่ากับว่าการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานก็เกิดขึ้นได้จริงเพียงบางส่วนและยังเกิดขึ้นได้ยากอีกด้วย คือตอนนี้มีข้อเรียกร้องบางส่วนที่ระบุว่าไม่ต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ แต่ต้องไปดำเนินการจัดระบบใหม่ทั้งหมดเสียก่อน แล้วยังมีเสียงเรียกร้องให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการออกไป รวมทั้งยังมีเสียงเรียกร้องให้ดำเนินการโดยสถานทูตในประเทศไทย โดยที่แรงงานต่างด้าวนั้นไม่ต้องเดินทางกลับคืนสู่ประเทศไป⁵⁸⁵

ทั้งนี้ การที่จะให้จัดระบบขึ้นมาใหม่ในประเทศ ในส่วนของประเทศพม่า น่าจะดำเนินการได้ยาก แต่ว่าหากให้แรงงานต่างด้าวเดินทางกลับไปยังเมืองเมียวดีนั้นก็จะเป็นการยากกว่า ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายและจะส่งผลให้คนถูกค้าต่อไป โดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานพม่าจะข้ามแดนมาโดยให้จ่ายเงินก่อน บางครั้งเดินทางมาจากเมียวดีลงไปที จ.ตรัง จ.พังงา เสียเงินค่านายหน้าคนละสองหมื่นห้าพันบาท ก็ต้องทำงานไปในระยะเวลาสี่ปี และเมื่อต้องเดินทางกลับไปพิสูจน์สัญชาตินั้น จาก จ.ตรัง เดินทางขึ้นไปยังเมืองเมียวดีอาจจะต้องเสียเงินอีกนับหมื่นบาท ก็ต้องกลับมาทำงานใช้หนี้อีกครั้ง กลายเป็นวนเวียนที่ต้องทำงานใช้หนี้⁵⁸⁶

⁵⁸³ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2 มีนาคม 2553.

⁵⁸⁴ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

⁵⁸⁵ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

⁵⁸⁶ สัมภาษณ์ เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข, 2 มีนาคม 2553.

4.2.8 ความขัดแย้งระหว่างแรงงาน นายจ้าง และบริษัทจัดหางานในเรื่องเงื่อนไขการจ้างงานและกระบวนการรับเข้าทำงานในเชิงปฏิบัติ

ไม่ใช่แรงงานต่างด้าวทั้งหมด ที่ได้รับการจ้างงานโดยถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจที่จะมีความสุขกับสภาพการทำงาน แต่ยังมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ขอยกเลิกสัญญาการจ้างงานและเดินทางกลับประเทศของตนก่อนกำหนด⁵⁸⁷ นอกจากนี้ ยังมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนที่เปลี่ยนนายจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และต้องตกอยู่ในสภาพลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย และไม่เพียงแต่แรงงานต่างด้าวชาวลาวเท่านั้นที่ต้องประสบกับสภาพการณ์ในลักษณะนี้ แต่เหตุการณ์เดียวกันนี้ ยังได้เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเช่นเดียวกัน โดยข้อมูลที่ได้มาจากแรงงานต่างด้าวนั้น ความขัดแย้งนั้นมีสาเหตุมาจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสวัสดิการอื่นๆ เช่น การจัดหาที่พักอาศัยให้ และมีความเป็นไปได้ที่แรงงานต่างด้าวถูกบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าจัดหางานล่อใจในเรื่องรายได้ที่ดีทั้งค่าจ้างแรงงาน และค่าล่วงเวลารวมทั้งจะมีความพอใจในสภาพการทำงานที่สะดวกสบาย⁵⁸⁸

นอกจากนี้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวนั้นมีระดับการศึกษาที่ต่ำหรืออาจจะไม่รู้หนังสือเลย จึงเป็นผลให้พวกเขาไม่อาจที่จะอ่านหรือทำความเข้าใจกับสัญญาการจ้างงานได้ เข้าใจโดยตลอด โดยที่สัญญาการจ้างงานนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกันกับข้อมูลที่แรงงานต่างด้าวนั้นได้รับการบอกเล่ามาตั้งแต่แรก และแม้ว่าเงื่อนไขในการทำงานจะได้รับการระบุรายละเอียดเอาไว้อย่างสวยงามในสัญญาการจ้างงาน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ในกฎหมายแรงงาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว นายจ้างก็อาจจะละเลยที่จะปฏิบัติตามสิ่งที่ระบุในสัญญาการจ้างงานและไม่มีการใด ๆ ที่จะเข้ามาจัดการในประเด็นนี้ได้⁵⁸⁹

และยังมีประเด็นอื่นๆ ที่น่าสนใจ ได้แก่ การที่อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำนั้นอยู่ในอัตราที่ต่ำเกินกว่าที่จะจูงใจแรงงาน ดังนั้น นายจ้างจึงมักจะให้คำสัญญากับบริษัทจัดหางานว่า แรงงานต่างด้าวสามารถมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการทำงานล่วงเวลาประมาณ 3 - 4 ชั่วโมงต่อวัน โดยโอกาสในการมีรายได้เสริมจากการทำงานล่วงเวลานั้น เป็นข้อจูงใจที่สามารถโน้มน้าวแรงงานให้มาสมัครงานได้ และแรงงานเหล่านั้นจะตัดสินใจที่จะไปทำงานยังต่างประเทศ โดยมีพื้นฐานของ

⁵⁸⁷ Vasuprasat, Pracha. Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs

between Thailand and neighbouring countries (Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008), p.19.

⁵⁸⁸ Ibid.

⁵⁸⁹ Ibid.

การตัดสินใจอยู่ที่ว่าพวกเขาสามารถทำงานล่วงเวลาตลอดระยะเวลาของสัญญาการจ้างงาน แต่ระดับและความถี่ของการทำงานล่วงเวลานั้น ไม่ได้ถูกกล่าวถึงเป็นพิเศษในสัญญาการจ้างงาน และในความเป็นจริงแล้ว นายจ้างมักไม่รักษาสัญญาในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำงานล่วงเวลา เนื่องจากการทำงานล่วงเวลานั้น จะขึ้นอยู่กับความต้องการในตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และไม่อาจคาดเดาได้ และสิ่งนี้เองที่กลายมาเป็นความตึงเครียดระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง โดยฝ่ายลูกจ้างจะมีความรู้สึกที่ว่าฝ่ายนายจ้างนั้นไม่รักษาสัญญาในการปฏิบัติตามสัญญาการจ้างงาน และแรงงานต่างด้าวนั้นก็ตัดสินใจออกจากงาน ซึ่งหลังจากนั้นถ้าไม่เดินทางกลับบ้านก็จะเปลี่ยนนายจ้างใหม่เองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งแน่นอนว่านายจ้างใหม่นั้นจะไม่ต้องหักเงินเดือนของแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายของกระบวนการรับเข้าทำงานโดยแน่นอน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กำหนดไว้ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการจ้างงานภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้างหรือสถานที่ทำงาน เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากนายจ้างเดิมและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจในท้องถิ่น⁵⁹⁰

4.2.9 ประเด็นเรื่องการปกป้องสิทธิของแรงงานต่างด้าว

ความพยายามร่วมกันระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงานออกและประเทศผู้รับแรงงานเข้า ในเรื่องของการสนับสนุนและให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าว ในเรื่องการพัฒนาทักษะอาชีพ การปกป้องสิทธิแรงงาน ความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ และเรื่องของคุณภาพนั้นไม่ได้รับการเน้นถึงความสำคัญในทางปฏิบัติ โดยที่แรงงานต่างด้าวนั้นยังไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอและเป็นระบบก่อนเดินทางออกจากประเทศของตน และยังไม่ได้รับการแนะแนวทางในทางปฏิบัติหลังจากที่เดินทางไปถึงประเทศปลายทางเรียบร้อยแล้ว⁵⁹¹

ทั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยเองก็ได้มีความพยายามที่จะให้ความรู้ความเข้าใจทั้งแก่นายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องของสิทธิแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่การบังคับใช้กฎหมายที่ค่อนข้างผ่อนปรน ส่งผลแรงงานต่างด้าวจำนวนมากต้องทำงานด้วยความหวาดกลัวและต้องถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมอาหารทะเล อุตสาหกรรมสิ่งทอ และกิจการประมง นอกจากนี้ ประเด็นในเรื่องของค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงานของแรงงานต่างด้าวนั้น ยังไม่ได้รับความเอาใจใส่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และการที่นายจ้างยึดเอกสารของแรงงานต่างด้าวเอาไว้กับตนเองนั้น ก็เพื่อที่จะเป็นการ

⁵⁹⁰ Ibid., p. 20.

⁵⁹¹ Ibid., p. 21.

ประกันว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะไม่ลาออกจากงานในกิจการของตน และเพื่อที่นายจ้างจะแน่ใจได้ว่าตนเองนั้นยังคงได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไปกับค่าลงทะเบียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในกระบวนการรับเข้าทำงานของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น และจากการที่เกิดความวิตกกังวลด้านความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานที่มีอำนาจในระดับท้องถิ่นได้กำหนดข้อบังคับให้แรงงานต่างด้าวงดเว้นจากการจัดชุมนุมขนาดใหญ่ การขับขีรถจักรยานยนต์ การใช้โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่อยู่ในรูปแบบองค์กร โดยข้อกำหนดเหล่านี้เท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว⁵⁹²

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องทัศนคติของประชาชนในประเทศที่รับแรงงานต่างด้าว อย่างเช่นประเทศไทย ที่มีผลต่อการปกป้องสิทธิของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ทั้งนี้ จากการสำรวจของเอแบคโพลในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกองทุนการพัฒนาเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Fund for Women: UNIFEM) พบว่า 70% ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าแรงงานต่างด้าวนั้นทำงานหนักแต่มีเพียง 11% เท่านั้นที่เห็นว่าแรงงานต่างด้าวมีคุณภาพการต่อกรเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมาก เห็นว่าการมีอยู่ของแรงงานต่างด้าวจะก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่แรงงานชาวไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไทยในส่วนที่เป็นแรงงานกึ่งฝีมือในอันที่จะหางานทำ และการมีอยู่ของแรงงานต่างด้าวอาจส่งผลให้เกิดการกดค่าจ้างแรงงานมาตรฐานให้ต่ำลงได้ นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามประมาณ 50% มีความเห็นว่าแรงงานต่างด้าวนั้นไม่ควรที่จะได้รับเงื่อนไขการทำงานภายใต้กฎหมายแรงงานที่เท่าเทียมกันกับแรงงานไทย และผู้ตอบแบบสอบถามทุกคนยังเห็นตรงกันว่า การที่รัฐบาลไทยจะเพิ่มการปกป้องสิทธิแรงงานต่างด้าวนั้นยังเป็นหนทางที่ยาวไกล ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการสำหรับอธิบายด้วยเหตุผลเกี่ยวกับส่วนนี้ของตลาดแรงงาน⁵⁹³

4.2.10 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้อง จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจโดยตรง และยังได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ยกตัวอย่าง

⁵⁹² Ibid.

⁵⁹³ Ibid.

เช่น ทาง IOM จะเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องการส่งแรงงานต่างด้าวกลับคืนสู่ประเทศ ส่วนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม ทาง IOM จะเข้าไปช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณสำหรับการส่งแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นกลับประเทศ และในส่วนของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวพม่า ก็จะมีการดำเนินการส่งกลับประเทศอย่างปลอดภัย ซึ่งจะดำเนินการติดต่อองค์กรพัฒนาเอกชนที่ประเทศพม่า ให้เข้ามาช่วยดูแลแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นในการส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา คือ เป็นการมอบหมายให้องค์กรพัฒนาเอกชนเดินทางไปกับแรงงานต่างด้าวที่เดินทางกลับภูมิลำเนาไปด้วยควบคู่กับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อที่จะแน่ใจว่าแรงงานต่างด้าวรายนั้นจะไม่ถูกทำร้ายหรือเป็นอันตรายระหว่างดำเนินการส่งกลับประเทศ⁵⁹⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า

ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะเข้ามามีบทบาทในส่วนของ การสนับสนุนเท่านั้น จะไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ แต่จะเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือในเรื่องการคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่แรงงานต่างด้าว ตามกรอบบันทึกความเข้าใจ และการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการส่งกลับคืนสู่ประเทศของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน จะมีสำนักงานที่ฝั่งประเทศพม่าด้วย และสามารถติดต่อเชื่อมโยง ประสานงานกับทางองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศพม่าได้⁵⁹⁵

แต่สำหรับประเทศลาวนั้น จะไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ในการรับตัวแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ถูกส่งกลับ แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานของรัฐบาลประเทศลาวที่ดำเนินการรับตัวแรงงานต่างด้าวเองเมื่อส่งกลับคืนสู่ประเทศ⁵⁹⁶ ทั้งนี้ สำหรับทางประเทศลาว หน่วยงานของรัฐจะเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับตัวแรงงานต่างด้าวที่ถูกส่งกลับ รวมทั้งรับตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับมาจากประเทศไทย โดยที่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่ถึงกระนั้น ประชาชนชาวลาวที่กระทำความผิดกฎหมายเข้าเมืองของลาวโดยลักลอบเดินทางออกไปจากประเทศ และได้เดินทางกลับคืนไปยังประเทศของตน จะต้องกลับไปรับโทษตามฐานความผิด เนื่องจากกระทำความผิดกฎหมายเข้าเมืองของประเทศตนเอง ดังนั้น ก็เป็นที่แน่นอนว่าไม่มีแรงงานต่างด้าวชาวลาวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายรายใดที่อยากกลับประเทศของตน หรือ

⁵⁹⁴ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁹⁵ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁹⁶ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

อาจจะลักลอบเดินทางกลับไปเอง ซึ่งจะดีกว่าการเดินทางกลับไปตามช่องทางที่ถูกต้อง แล้วต้องถูกจับกุมดำเนินคดี⁵⁹⁷

ส่วนแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชานั้น เมื่อถูกจับกุมและส่งกลับไปแล้ว ก็จะมีองค์การพัฒนาเอกชนเข้าดำเนินการช่วยเหลือ โดยจะรับตัวแรงงานต่างด้าวรายนั้นกลับคืนสู่ภูมิลำเนา เช่นเดียวกันกับที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานดำเนินการ โดยนำส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนาของตนอย่างปลอดภัยเช่นเดียวกัน⁵⁹⁸

ทั้งนี้ องค์การพัฒนาเอกชนจะดำเนินการ ทั้งในส่วนที่รับแรงงานต่างด้าวกลับคืนสู่ประเทศ และรับฟื้นฟูคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ควบคู่กันไป และทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ยังได้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการของประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยจัดทำบันทึกความเข้าใจในเรื่องการขอความร่วมมือในการพิทักษ์เหยื่อในการส่งกลับ ทั้งนี้ เมื่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้รับการบำบัดฟื้นฟูเรียบร้อยแล้วก็จะส่งกลับคืนสู่ประเทศ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือเจ้าหน้าที่จากโครงการสหประชาชาติว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หรือ UNIAP ดำเนินการติดตามเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปด้วยขณะเดินทางกลับคืนสู่ประเทศ⁵⁹⁹

4.2.11 ปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

ปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลต่อการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ได้แก่ การที่บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางยังขาดประสิทธิภาพในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านข้อมูลและการสื่อสารกับแรงงาน โดยข้อมูลที่แรงงานได้รับนั้นยังไม่ตรงตามความเป็นจริงหรือข้อมูลบางส่วนไม่มีความชัดเจน แรงงานบางรายอาจยังไม่ได้ลงนามในสัญญาการจ้างงาน รวมทั้งการไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁹⁸ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁵⁹⁹ สัมภาษณ์ สมาน เหล่าดำรงชัย, 9 กันยายน 2552.

⁶⁰⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552), หน้า 69.

นอกจากนี้ จากการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการรอเข้ามาทำงานในประเทศไทยนานกว่า 3 – 12 เดือน ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวบางรายเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองมากกว่า เนื่องจากใช้เวลา น้อยกว่า และยังเกิดปัญหาที่บริษัทนำเข้าแรงงานในประเทศต้นทางรวมทั้งตัวแรงงานเองที่มีความ เข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารในประเทศต้นทาง ซึ่งในบางครั้งส่งผลให้แรงงาน คิดว่าตนเองถูกโกงและหนีไปลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในที่สุด ยกตัวอย่างเช่นการทำหนังสือ เดินทางในประเทศกัมพูชาที่แต่เดิมมาจะใช้เวลาเพียง 2 เดือน แต่ในปัจจุบันการทำหนังสือ เดินทางของกัมพูชาได้ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบ e – passport ทำให้ใช้เวลาในการดำเนินการเพิ่ม เป็น 3 เดือน แต่แรงงานบางรายกลับไม่ทราบในรายละเอียดดังกล่าว จึงคิดว่าตนเองถูกโกงและ หนีไปลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในที่สุด⁶⁰¹

และยังเกิดปัญหา จากการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอจาก เจ้าหน้าที่รัฐบาลทั้งของประเทศต้นทางและเจ้าหน้าที่รัฐไทยในการนำเข้าแรงงานตามกรอบบันทึก ความเข้าใจ ทั้งนี้ จากความซับซ้อนยุ่งยากของขั้นตอนการดำเนินการนำเข้าแรงงาน ส่งผลให้ฝ่าย นายจ้างเกิดความไม่พอใจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการสรรหาแรงงาน หรืออาจเกิด ปัญหาจากมาตรฐานของเอกสารในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของแต่ละจังหวัดที่ไม่เหมือนกัน ส่งผลให้นายจ้างเกิดความสับสน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาในประการที่เจ้าหน้าที่ของกรมการ จัดหางานที่มีหน้าที่ในการหางานให้แก่แรงงานนำเข้า แต่กลับไม่มีหน้าที่ในการคุ้มครองและดูแล สวัสดิภาพของแรงงานนำเข้าแต่อย่างใด โดยหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพของแรงงาน นำเข้านั้นจะเป็นภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่กลับไม่มีการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิของแรงงานนำเข้าจึงมีข้อจำกัด⁶⁰²

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานทั้งของรัฐบาลลาว และกัมพูชาเข้ามารับหน้าที่ในเรื่องของการดูแลแรงงานนำเข้าถูกกฎหมายโดยตรง ดังนั้น จึงส่งผล ให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างล่าช้า และการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพชัดเจน ส่งผลให้นายจ้างที่นำเข้าแรงงานถูกกฎหมายตามกรอบบันทึกความ เข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานนั้น อาจกระทำผิดกฎหมายโดยมิได้เจตนา นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคที่เกิดจากข้อกฎหมายบางประการของประเทศต้นทางแรงงานนำเข้า เช่น ประเทศลาวห้ามมิให้นำเข้าแรงงานไปประกอบอาชีพแรงงานรับใช้ในบ้าน และการเดินทางไป ทำงานยังต่างประเทศต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศลาวเท่านั้น ส่วนประเทศ

⁶⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

กัมพูชา รัฐบาลกัมพูชามีข้อกำหนดในเรื่องอายุในการทำหนังสือเดินทางเพื่อไปทำงานยังประเทศไทยว่าต้องมีอายุไม่เกิน 35 ปี และยังกำหนดประเภทของแรงงานไว้ด้วย⁶⁰³

และปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การที่แรงงานที่นำเข้ามาตามกรอบบันทึกความเข้าใจเดินทางกลับประเทศต้นทางก่อนกำหนดรวมทั้งการหลบหนี ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งของบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางและในประเทศไทย เมื่อแรงงานนำเข้ามาถูกกฎหมายกลับหลบหนีก่อนถึงกำหนด ทางบริษัทจัดหางานจำเป็นต้องดำเนินการสรรหาแรงงานรายใหม่เข้ามาทดแทน ส่งผลให้บริษัทจัดหางานต้องประสบกับปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ สาเหตุที่แรงงานหลบหนีหรือเดินทางกลับก่อนกำหนด ได้แก่ ต้องการหนีไปอยู่กับครอบครัว ญาติหรือเพื่อนที่เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ต้องการกลับบ้านเนื่องจากไม่อาจทนกับสภาพการทำงาน รวมทั้งความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการผ่อนจ่ายค่าบริการจัดหางาน นอกจากนี้ ยังอาจเกิดปัญหามาจากตัวของแรงงานเอง ยกตัวอย่างเช่น แรงงานชาวลาวอาจเกิดความไม่เคยชินกับวัฒนธรรมในการทำงานและเกิดปัญหาในการปรับตัว ทั้งนี้ แรงงานลาวจะไม่สู้งานหนัก ไม่อดทน ลาออกบ่อย ซึ่งแรงงานลาวมักจะประสบปัญหาในการปรับตัวจากการใช้ชีวิตที่อยู่สุขสบายตามธรรมชาติมากกว่าที่จะอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนแรงงานชาวกัมพูชาจะเกิดปัญหาในเรื่องของการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกัน⁶⁰⁴

นอกจากนี้ การที่นายจ้างชาวไทยยังคงมีความพอใจที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อไปนั้น เกิดจากจุดดุลยภาพ คือ ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของนายจ้างนั้น สัมพันธ์สอดคล้องกันกับการที่คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายก็มีความยินดีที่จะทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกัน เนื่องจากขั้นตอนการนำเข้าและการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายมาก นอกจากนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยนั้นไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง ถ้าจะให้กล่าวอย่างตรงไปตรงมานั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็มีผลประโยชน์ รัฐมนตรีก็มีผลประโยชน์ โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกส่วนก็มีผลประโยชน์ ถ้าพิจารณาเรื่องระบบแรงงานนั้นสามารถแบ่งผลประโยชน์ออกได้เป็นสองส่วน คือผลประโยชน์ของรัฐ กับผลประโยชน์ส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดนี้นับเป็นจำนวนมหาศาล ทั้งนี้ ผลประโยชน์ของรัฐจะได้รับเพียงแค่ 3,800 บาทต่อรายเท่านั้น แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนจำนวนประมาณ 1 ล้านคน ภาครัฐของไทยจะมีรายได้จำนวน 3,800 ล้านบาท ซึ่งทางฝ่ายแรงงานต่างด้าวเองก็มีความพึงพอใจในราคานี้ และถ้าคำนวณว่ามีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดจำนวนสามล้านคน ภาครัฐจะมีรายได้จำนวน

⁶⁰³ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

มหาศาลเพียงใด ทั้งนี้เงินจำนวน 3,800 บาทต่อรายนั้นเป็นเงินที่เข้าสู่ภาครัฐอย่างแท้จริง แต่ในทางตรงกันข้าม ในส่วนของการดำเนินการที่อยู่นอกกระบวนการของรัฐ ทั้งแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและในส่วนที่ไม่ขึ้นทะเบียน ถ้ากล่าวถึงแต่เพียงกระบวนการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามา จะอยู่ที่ราคาประมาณ 8,000 บาทต่อราย ถ้าแรงงานต่างด้าวทั้งหมดจำนวนถึงสามล้านคน เงินทั้งหมดจะมีจำนวนเท่าไร ซึ่งยังไม่รวมเงินค่าส่วยหรือเงินใต้โต๊ะ คิดประมาณรายละ 100 บาท และเมื่อแรงงานต่างด้าวมาอยู่ในประเทศไทยนั้นยังต้องจ่ายค่าส่วยให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จ่ายส่วยให้กับหน่วยงานจัดหางานอีกเป็นรายเดือน รวมทั้งยังต้องจ่ายส่วยค่าขับรถจักรยานยนต์อีกเดือนละประมาณ 500 บาท ซึ่งหมายถึงการที่แรงงานต่างด้าวขับรถจักรยานยนต์ไปทำงาน เพราะว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่สามารถทำใบขับขี่ได้ ก็ต้องจ่ายเงินซื้อสัญญาบัตรฯ รวมทั้งการจ่ายค่าคุ้มครองอีกด้วย ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ สามารถสรุปได้เป็นคำๆ เดียว คือคำว่าผลประโยชน์นั่นเอง ซึ่งผลประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้นมีจำนวนมหาศาลเป็นอย่างยิ่ง จึงมีคนหลายคนที่ได้เข้ามาทำธุรกิจเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งบุคคลใดที่สามารถจับช่องธุรกิจได้นั้นก็สามารถอยู่ได้อย่างสบาย ยกตัวอย่างเช่น หากนายความตั้งเป็นสำนักงานกฎหมาย และหากทำเรื่องธุรกิจเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แม้ว่าจะดำเนินธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา เจ้าของสำนักงานกฎหมายหาแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในโรงงาน ผู้จัดหาแรงงานก็จะได้รับค่าหัว และเมื่อแรงงานดำเนินการต่อไปอนุญาตทำงาน ผู้จัดหาแรงงานก็จะได้รับค่าบริการ แม้ว่าจะเป็นการดำเนินธุรกิจอย่างตรงไปตรงมาไม่ต้องหลบซ่อนก็ตาม ก็สามารถเลี้ยงตัวเองได้อย่างสบาย⁶⁰⁵

ทั้งนี้ ถ้าหากว่าแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบของภาครัฐแล้ว ผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ในส่วนของจะไปตกเป็นผลประโยชน์ของรัฐนั้นก็จะมีน้อยมาก เพราะฉะนั้น ระบบของผลประโยชน์ในขณะนี้ก็จะเอื้อให้กับทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอื้อกับกระบวนการนำพาแรงงาน กระบวนการหางาน กระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่เข้ามาเกี่ยวข้องแล้วก็ไม่สามารถทำต่อไปได้⁶⁰⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁰⁵ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ, 10 มีนาคม 2553.

⁶⁰⁶ สัมภาษณ์ ธนู เอกโชติ, 10 มีนาคม 2553.

4.3 สรุป

อันเนื่องมาจากปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นปัญหาเรื้อรังมายาวนานของประเทศไทย ส่งผลให้รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยต้องแสวงหาแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวทางหนึ่งซึ่งเชื่อกันว่าเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 ประเทศ คือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศอันดับต้นๆ ที่มีประชาชนลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการจัดจ้างแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อบรรเทาปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และกลายเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่ส่งผลเสียแก่ประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศผู้รับแรงงาน

นอกจากนี้ เมื่อประกอบกับสถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่เปลี่ยนแปลงไป มิใช่เป็นแต่เพียงปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบัน ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้ขยายวงกว้างไปถึงเรื่องแรงงาน และเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในปัจจุบันก็ได้จำกัดแต่เพียงหญิงและเด็กอีกต่อไป แต่ยังมีเหยื่อที่เป็นผู้ชาย ที่ถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานอีกด้วย ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า กลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ย่อมหนีไม่พ้นกลุ่มแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เดินทางเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งสามประเทศนั่นเอง ซึ่งการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านด้วยนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เชื่อกันว่าจะสามารถนำมาใช้ได้อย่างได้ผล ย่อมเป็นแนวทางที่เป็นความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ กับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศของไทยซึ่งเป็นประเทศต้นทาง

การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนี้ นับตั้งแต่ที่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกี่ยวข้องก็ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ตามบทบาทหน้าที่ของตนภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ที่มีความเกี่ยวข้องในการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ หรือจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ คือ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี หรือ ปดส. รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในส่วนของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด แต่ถึงกระนั้น หน่วยงานภาครัฐของไทยก็ได้ปิดกั้นการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แต่ในทางกลับกัน ประเทศไทยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากองค์กรที่มีใช้รัฐเหล่านั้นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าจุดแข็งประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย คือ ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่มีใช้รัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคือ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นต้น และที่สำคัญอย่างยิ่งที่เป็นผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า คือ คณะทำงานสหวิชาชีพ ที่เข้ามาร่วมดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยคณะทำงานสหวิชาชีพนี้ จะเป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอน ได้แก่ การป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การบำบัดฟื้นฟู การดำเนินการส่งกลับ และการกลับคืนสู่สังคมและครอบครัวของเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ความก้าวหน้า หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นจุดเด่นของการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในส่วนของประเทศไทยนี้ คือ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ซึ่งจะแตกต่างไปจากการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ประเทศกัมพูชา ที่แม้ว่าจะมีหน่วยงานภาครัฐที่สร้างขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ แต่ถึงกระนั้น บทบาทหลักในการแก้ไขปัญหามาในทางปฏิบัติ กลับตกเป็นขององค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินการในประเทศกัมพูชา เช่น การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับรองรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการส่งกลับมาจากประเทศไทย ก็เป็นหน้าที่หลักขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชอยสวณพลูนั้น ยังได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการจากฝ่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชอยสวณพลูนั้น จะต้องรับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในแต่ละวันจำนวนนับร้อยคน ซึ่งในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวนี้นี้ย่อมที่จะมีบุคคลบางคนที่น่าจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาแล้ว ดังนั้น การดำเนินการคัดกรองที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงเป็น

ขั้นตอนการดำเนินการที่มีความสำคัญมาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หน้าที่หลักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นคือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งการดำเนินการหลักคือการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเองก็ได้เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ ได้เข้าไปดำเนินการคัดกรองช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีสำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่จะได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ

นอกจากนี้ ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น มีกรณีพิเศษในส่วนของประเทศพม่า ที่มีความร่วมมือกับประเทศไทยมาเป็นระยะเวลานาน ก่อนที่จะมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 และเมื่อมีบันทึกความเข้าใจที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ความร่วมมือระหว่างสองประเทศก็จะมีค่าน้ำเชื่อถือน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การมีบันทึกความเข้าใจนั้นเป็นผลดีต่อทางรัฐบาลพม่าด้วย คือ จะทำให้พม่ามีชื่อเสียงไปในทางที่ดีว่าได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐบาลพม่าในปัจจุบันนั้นถูกตำหนิจากประชาคมระหว่างประเทศว่าดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนพลเมืองของตนเอง ดังนั้น การลงนามในบันทึกความเข้าใจจึงนับว่าเป็นผลดีต่อชื่อเสียงของพม่า โดยที่ข้อดีของการมีบันทึกความเข้าใจระหว่างกันนั้น ทำให้ประเทศภาคีของบันทึกความเข้าใจนั้นสามารถแสดงความประสงค์ในการดำเนินการบางประการเพื่อให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจได้ เนื่องจากระหว่างสองประเทศได้มีการอภิปรายกันแล้ว ทั้งนี้ ในสมัยก่อน ประเทศไทยมีการดำเนินการร่วมกับประเทศพม่าผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน โดยที่ฝ่ายรัฐบาลพม่าไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็มิได้ห้ามการดำเนินการนี้ แต่ก็ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แต่อย่างใด แต่เมื่อได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจแล้ว ก็เกิดการผลักดันให้ความร่วมมือดังกล่าวนั้นอยู่ในรูปแบบระหว่างรัฐต่อรัฐ ทางรัฐบาลพม่าจึงได้เข้ามา มีบทบาทมากขึ้น และในขณะนี้รัฐบาลพม่าก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา โดยมีกรมสังคมสงเคราะห์ที่มีหน้าที่ในการดูแลปัญหาการค้ามนุษย์ และยังมีความพยายามในการดำเนินการด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับเหยื่อที่ได้รับการส่งกลับไป เป็นต้น

ส่วนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชานั้น แม้ว่าทั้งประเทศไทยและประเทศคู่ภาคีจะได้มีดำเนินการต่างๆ ร่วมกันมาแล้วหลายครั้ง เช่น การประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน การติดตามผลการดำเนินการ รวมทั้งการแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชามาแล้วจำนวนนับหมื่นราย แต่ถึงกระนั้นก็

ยังไม่พอสอดคล้องความต้องการของนายจ้าง ส่วนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาตินั้น ทางประเทศลาวและกัมพูชาได้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ในส่วนขอแรงงานต่างด้าวชาวพม่า นั้นยังไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจและยังไม่มีดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้การดำเนินการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจรวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ควรจะเป็น เนื่องมาจากค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจนั้นอยู่ในอัตราที่สูง ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลาในการนำเข้าจนไม่อาจจูงใจให้นายจ้างหันมาจ้างแรงงานถูกกฎหมาย รวมทั้งยังไม่อาจจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ หรือการที่บริษัทจัดหางานไม่มีประสบการณ์ในกระบวนการนำเข้าแรงงาน รวมถึงประสิทธิภาพในการสนับสนุนการดำเนินงาน ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำเข้าแรงงาน การที่บริษัทจัดหางานไม่มีเครือข่ายถึงพื้นที่หรือหมู่บ้าน ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศผู้ส่งออกแรงงานที่กำหนดห้ามมิให้ประชาชนของตนเมื่อมาเป็นแรงงานนำเข้าแล้วไปประกอบอาชีพบางประเภท การที่แรงงานต่างด้าวบางรายเดินทางกลับประเทศต้นทางก่อนถึงกำหนดเวลาซึ่งส่งผลเสียทั้งต่อนายจ้าง และบริษัทจัดหางานที่จะต้องดำเนินการสรรหาแรงงานต่างด้าวนำเข้ารายใหม่ ข้อจำกัดบางประการของตัวแรงงานเองที่ไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมการทำงานได้ หรือการที่แรงงานต่างด้าวบางรายมีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่กลับเปลี่ยนสถานะตนเองให้เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้นมีความเป็นอิสระมากกว่า และยังสามารถใช้จ่ายน้อยกว่าอีกด้วย นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ยังมีสาเหตุมาจากผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เข้าไปมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งยิ่งเป็นการส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น เป็นไปด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบโลกได้ถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่ายตามความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง โดยความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าวได้นำโลกเข้าสู่สภาวะสงครามเย็น (Cold war) และในช่วงทศวรรษที่ 1970 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็เป็นอีกภูมิภาคหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้สภาวะสงครามเย็นที่แผ่ขยายออกไปทั่วโลก และได้ส่งผลให้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ตามความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่นๆ ประกอบด้วยกลุ่มประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และกลุ่มประเทศที่มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปหลายรูปแบบ โดยที่มีลักษณะร่วมคือเป็นกลุ่มประเทศเสรีนิยม และมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และก็ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีพัฒนาการก้าวหน้าไปกว่ากลุ่มประเทศที่อยู่ภายใต้ระบอบสังคมนิยมในภูมิภาคเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) ในประเทศที่มีทิศทางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความต้องการในการจ้างแรงงานเพิ่มมากยิ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ และโดยที่การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจโดยรวมนั้นได้ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภท 3 ส. ได้แก่ งานที่เสี่ยง สกปรก และแสนยากลำบาก ในขณะที่เดียวกัน แรงงานในประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเองมีการศึกษาที่สูงขึ้น มีทักษะอาชีพมากขึ้น ดังนั้นจึงเลือกงานที่ต้องการได้มากขึ้น และไม่เลือกทำงานประเภท 3 ส. แต่ในขณะที่เดียวกัน งานประเภท 3 ส. ก็ยังต้องการแรงงานเข้ามาทำงานประเภทนี้อยู่เช่นเดิม ดังนั้น จึงได้เกิดการทดแทนแรงงานภายในประเทศโดยการจ้างแรงงานจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนา ที่ไม่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีเท่าประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงมีความต้องการที่จะย้ายออกจากประเทศ

ของตนเองเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ตรงจุดนี้เองที่เป็นจุดดุลยภาพระหว่างความต้องการจ้างงาน และความต้องการหางานทำ ดังนั้นจึงเกิดการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อไปหางานทำเกิดขึ้น

ในส่วนภูมิภาคเอเชีย ธุรกิจการค้าแรงงานเริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดกระแสการย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อไปทำงานในช่วงต้นของทศวรรษที่ 1970 ซึ่งตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นคือ กลุ่มประเทศตะวันออกกลางที่รัวรายจากอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ต่อมาประมาณกลางทศวรรษที่ 1980 ตลาดแรงงานได้ขยายตัวมายังหลาย ๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยธุรกิจการค้าแรงงานไปยังต่างประเทศเริ่มมีการแข่งขันที่สูงขึ้น และเกิดการเอาเปรียบแรงงานมากขึ้น จนถึงการสร้างข้อมูลหลอกลวง พร้อมๆ กันนี้ก็เกิดธุรกิจใต้ดินนอกระบบที่นำส่งแรงงานหรือชนคนจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งอย่างซับซ้อนมากขึ้น และละเมิดกฎเกณฑ์ของการเดินทางข้ามประเทศมากขึ้น¹ ทั้งนี้ การค้ามนุษย์ข้ามชาตินับเป็นธุรกิจอีกประเภทหนึ่งในธุรกิจนอกระบบที่ผิดกฎหมาย และมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย อาชญากรรมการค้ามนุษย์นั้นได้เกิดขึ้น และเจริญเติบโตภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีที่ปลูกเร้ากระแสบริโภคนิยมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และขยายช่องว่างความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เพิ่มสูงมากขึ้น ด้วยสภาพของชนระดับล่างในประเทศต่างๆ ประกอบกับสภาวะที่ไร้ทางเลือกหรือการมีทางเลือกอันจำกัดยิ่งในประเทศต้นทาง ได้ผลักดันให้คนเหล่านี้มุ่งแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในอีกประเทศหนึ่ง และกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งก็ได้กลายเป็นเหยื่อของวงจรการค้ามนุษย์²

ในส่วนของประเทศไทย นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีปัญหาการสู้รบและความไม่สงบภายในประเทศมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศเหล่านั้นย่ำแย่ตามไปด้วย ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยมีความก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศของไทย ได้ส่งผลให้ประชาชนจากทั้งสามประเทศอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ แรงงานไทยในช่วงระยะเวลาหลังๆ มานี้มีความรู้และมีระดับการศึกษาที่สูงมากขึ้นกว่าในอดีต ดังนั้น แรงงานไทยจึงมีความสามารถที่จะเลือกงานที่ตนเองถนัดได้มากขึ้น และไม่เลือกงานที่มีรายได้น้อยและเกิดความลำบาก เช่น งานประเภท 3 ส. แต่มิได้หมายความว่าอุปสงค์ของนายจ้างที่มีต่อแรงงานที่จะเข้ามาทำงานดังกล่าวจะลดน้อยถอยลงไป แต่กลับมีมากขึ้น เนื่องจากแรงงานชาวไทยเลือกที่จะ

¹ กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), หน้า 49.

² เรื่องเดียวกัน.

ไม่ทำงานประเภทดังกล่าวนั่นเอง ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นตัวเลือกที่สำคัญสำหรับ นายจ้างที่จะจ้างให้เข้ามาทำงานประเภทดังกล่าว

สำหรับประเภทของแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น มีทั้ง ประเภทที่ลี้ภัยทางการเมืองภายในประเทศของตน บุคคลที่สมัครใจเข้ามาเสี่ยงโชคหางานทำอัน เนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจอันย่ำแย่ที่เป็นผลมาจากสภาพปัญหาทางการเมือง และการสู้รบ ในประเทศ รวมไปถึงการที่สภาพทางเศรษฐกิจของไทยนั้นดีกว่าในประเทศของตน หรือแรงงาน ต่างด้าวประเภทที่มีได้สมัครใจเข้ามาทำงานแต่อย่างใด แต่กลับถูกหลอกลวงให้เข้ามาทำงานโดย ใช้ชื่ออ้างต่างๆ หว่านล้อมให้เห็นว่าการเข้ามาหางานทำในไทยนั้นจะก่อให้เกิดรายได้มากกว่า ทำงานในภูมิภาคของตนเอง แต่เมื่อเข้ามาถึงประเทศไทยแล้วกลับพบว่างานที่ต้องทำนั้นมีสภาพที่ ย่ำแย่หรือเลวร้ายและถูกกดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง นอกจากนี้ยังมีแรงงานข้ามชาติ บางกลุ่มที่ไม่มีวีซ่าอนุญาต แต่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยเหตุผลอื่นๆ เช่น ครอบครัวมีการใช้จ่ายเกินรายได้ จึงต้องหาทางเพิ่มรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการใช้จ่าย³ นอกจากนี้ สาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการค้าแรงงานข้ามชาติยังรวมไปถึงค่านิยมที่ผิดๆ เช่น วัตถุนิยม และบริโภคนิยมที่ได้หลังไหลมาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ได้เป็นแรงผลักดันให้ทั้ง บุคคลและกลุ่มบุคคลจากทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา เดินทางเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทย สำหรับบุคคลที่มีความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งการค้าแรงงานข้าม ชาติ นั้น มิได้จำกัดเพียงผู้หญิงและเด็กเท่านั้น แต่ในปัจจุบัน จะพบว่าผู้ชายก็ได้กลายเป็นเหยื่อ ของการค้าแรงงานข้ามชาติไปแล้วเช่นกัน ซึ่งประเภทของงานที่ใช้แรงงานจากเหยื่อเพศชายเหล่านี้ มักจะเป็นงานใช้แรงงาน ได้แก่ งานในภาคอุตสาหกรรม งานภาคเกษตรกรรม และงาน อุตสาหกรรมการประมง เป็นต้น

สำหรับความหมายของการค้ามนุษย์นั้น มีค่านิยมที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่ง มักจะปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์หรือที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะค่านิยมของ คำว่าการค้ามนุษย์เฉพาะที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมากที่สุด คือ ค่านิยมตามที่ระบุไว้ใน พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติม

³ สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์ และพวงศศรี ชันธิกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตราการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 8.

อนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร มีความหมายคือ⁴

การจัดการ การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวงใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยนั้น จากความพยายามของรัฐบาลไทย รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการรณรงค์และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นคนไทยลดจำนวนลง แต่ในทางกลับกัน การที่เหยื่อคนไทยลดจำนวนลง จึงส่งผลให้ขบวนการค้ามนุษย์หันไปแสวงหาเหยื่อที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมาทดแทน ทั้งนี้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ได้ส่งผลให้ไทยกลายเป็นพื้นที่ศูนย์กลางสำหรับนักค้ามนุษย์ในการนำเหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาค้าในประเทศไทย โดยรูปแบบของการค้ามนุษย์นั้นจะปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ ทั้งการค้าบริการทางเพศ ขอทาน แรงงานรับใช้ในบ้าน งานในภาคเกษตรกรรม งานปศุสัตว์ งานก่อสร้าง งานโรงงานทอผ้า รวมทั้งกิจการประมง⁵ ทั้งนี้ ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานจำนวนมาก ได้ตัดสินใจเลือกการย้ายถิ่นผ่านช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายมายังประเทศไทย ซึ่งจะยิ่งทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มากขึ้น โดยผู้อพยพย้ายถิ่นจำนวนมากถูกหลอกลวงให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์โดยการติดต่อภายในท้องถิ่น โดยขบวนการค้ามนุษย์จะพยายามเสาะหาบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่นฐาน หรือคนที่ต้องการย้ายถิ่นนั้นอาจติดต่อมายังบุคคลที่พวกเขาคิดว่ามีหนทางที่จะสามารถพาพวกเขาเดินทางเข้าไปยังประเทศไทยและช่วยให้พวกเขาหางานทำ ทั้งนี้ ขั้นตอนกระบวนการค้ามนุษย์นั้น

⁴ Ananta, Aris and Evi Nurvidya Arifin, *International Migration in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), p. 205.

⁵ International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 151.

ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่หลากหลาย รวมทั้งการส่งตัวบุคคลจากขบวนการหนึ่งไปยังอีกขบวนการหนึ่ง และบุคคลนั้นก็อาจจะถูกขายออกไปในบางขั้นตอนของกระบวนการค้ามนุษย์ด้วย⁶

ในปัจจุบันขบวนการค้ามนุษย์มีเครือข่ายในการจัดหาเหยื่อ เช่น เครือข่ายนายหน้า โดยที่เครือข่ายโยงโยของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติทั่วไปจะเริ่มต้นจาก “นายหน้ารายย่อย” ในประเทศต้นทาง โดยในกลุ่มที่ทำเป็นอาชีพจะโยงโยถึงนายหน้ารายใหญ่อีกทอดหนึ่ง เพื่อจัดการนำส่งแรงงานจนถึงสถานที่ทำงานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยอาจจะเข้าไปติดต่อทาบทามกับกลุ่มเป้าหมายเอง หรือมิเช่นนั้น ผู้ที่ต้องการเดินทางก็จะเป็นคนติดต่อมาเอง และเมื่อกระบวนการเริ่มแรกสำเร็จแล้ว ก็จะมาถึงขั้นตอนต่อไปที่ “นายหน้าหลัก” โดยนายหน้าหลักจะทำหน้าที่จัดการการเดินทางผ่านข้ามแดน กิจกรรมนี้อาจตัดช่วงเมื่อนำแรงงานไปขายต่อนายหน้าในประเทศปลายทางที่จุดขายแดน หรืออาจมีการดำเนินการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยการประสานงานของเครือข่ายขนาดใหญ่ ที่ดำเนินการส่งแรงงานจากบริเวณชายแดนไปยังสถานประกอบการต่างๆ โดยที่ผู้จัดการการขนส่งในประเทศไทยเกือบทุกรายมักได้รับความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเอง⁷ จากการศึกษาที่มีเครือข่ายนายหน้าที่กว้างขวางตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับภูมิภาค ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของกิจการไม่ต้องแสวงหาแรงงานต่างด้าวด้วยตนเองดังเช่นที่เป็นมา เนื่องจากมีนายหน้าที่คอยเสนอหรือติดต่อเข้ามาหานายจ้างเอง ทั้งนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์จากต่างประเทศได้ขยายตัวจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งเราสามารถแบ่งประเภทของเหยื่อการค้ามนุษย์ตามแหล่งที่มาได้ 3 ประเภท ได้แก่⁸

1. กลุ่มที่มาจากประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย อันเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ผู้วิจัยจะนำเสนอในวิทยานิพนธ์นี้ เช่น ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา
2. กลุ่มที่มาจากประเทศใกล้เคียง เช่น ประเทศจีนและเวียดนาม
3. กลุ่มที่มาจากประเทศอื่นๆ

สำหรับกลุ่มที่มาจากประเทศที่มีพรมแดนติดกันกับประเทศไทย โดยประเทศไทยนั้นมีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศต่างๆ ถึง 4 ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ถ้าพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของทั้ง 4 ประเทศนี้ เราจะเห็นได้ว่านอกจากประเทศ

⁶International Council on Social Welfare, *Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region* (The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007), p. 151.

⁷ กฤตยา อาชวนิจกุล, *สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), หน้า 51.

⁸ ทรงพล พันธุ์ชาติกุล, *ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี* (กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 19.

มาเลเซียแล้ว ประเทศอื่นๆ ทั้งหมดต่างก็มีปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยกตัวอย่างเช่นประเทศพม่า ที่นอกเหนือจากการมีปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัญหาความขัดแย้งและการสู้รบภายในประเทศด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้ประชากรในประเทศเหล่านั้นต้องหาหนทางที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว โดยวิธีการหนึ่งที่เป็นที่นิยมกัน คือ การย้ายถิ่นเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านที่มีสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่ดีกว่า นั่นคือ ประเทศไทย และสิ่งนี้กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นหลายคนได้กลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยเหยื่อเหล่านี้ถูกนำเข้ามายังประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน ทั้งการค้าประเวณี การใช้แรงงาน และการขอทาน การข้ามพรมแดนกระทำโดยการลักลอบเข้ามาทางชายแดน รวมทั้งการเข้ามาโดยหลักเกณฑ์ผ่อนผันตามกฎหมายแต่ไม่ได้เดินทางกลับคืนสู่ประเทศของตนตามกำหนด หรืออาจจะอาศัยการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐของไทยหรือการใช้เอกสารปลอม⁹

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานย้ายถิ่นผ่านช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมาย และเหยื่อการค้ามนุษย์นั้น ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน หรือได้ลงนามรับรองในตราสารระหว่างประเทศประเภทต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานบังคับ เป็นต้น และนอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยยังได้นำตนเข้าไปเกี่ยวข้องกับมาตรการในระดับอนุภูมิภาคที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งมาตรการในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่บทความชิ้นนี้นำเสนอ ได้แก่ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2548 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2552 และยังมีบันทึกความเข้าใจ

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานที่ไทยลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศอีก เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในส่วนของมาตรการในระดับประเทศของไทยนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้รับการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้านแรงงานและปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และนอกเหนือจากพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยเองยังมีนโยบายและมาตรการในรูปแบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ เช่น นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าเด็ก และหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 บันทึกข้อตกลงเรื่องการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง 24 มีนาคม พ.ศ. 2546 และยังมีบันทึกข้อตกลงภายในประเทศของไทยที่ได้รับการจัดทำขึ้นในระดับภาคอีกถึง 5 ฉบับด้วยกันที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทย

ทั้งนี้ การดำเนินการของไทย ในส่วนของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่ไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ คือ กัมพูชา ลาว และพม่า นั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามนี้ต่างก็มีปัญหาภายในประเทศ ที่ส่งผลให้ประชาชนจากทั้งสามประเทศต้องอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาหางานทำในประเทศไทย และส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่ผ่านช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั่นเอง และแม้ว่าจะไม่ใช่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกรายที่จะต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานก็ตาม แต่ว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนี้ ก็นับว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เนื่องจากว่าคนเหล่านี้เดินทางเข้าประเทศ และทำงานอย่างหลบซ่อนเร้นจากสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น จึงอาจกลายเป็นโอกาสให้นายจ้างสามารถกดขี่เอารัดเอาเปรียบจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะมีความผิดฐานลักลอบใช้แรงงานโดยผิดกฎหมาย หรือความผิดฐานค้ามนุษย์

และการที่เลือกที่จะศึกษาถึงการนำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศมาศึกษานั้น ก็เนื่องมาจากว่าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและเหยื่อจาก

การแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่นั้น จะเป็นประชาชนที่เดินทางมาจาก ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามนั่นเอง ซึ่งการที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับ ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามนี้ ก็แสดงให้เห็นว่าทั้งสี่ประเทศได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น และยังได้เห็นถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งประเทศต้นทางของแรงงาน ต่างต่าง และประเทศปลายทางที่ต้องรับแรงงานต่างต่าง ซึ่งการศึกษาถึงการนำบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งสามฉบับไปปฏิบัตินั้น จะต้องศึกษาภายใต้กรอบการ ดำเนินการ 4Ps ได้แก่ การออกนโยบาย (Policy) การป้องกัน (Prevention) การดำเนินคดีทาง กฎหมายกับผู้กระทำผิด (Prosecution) การให้ความคุ้มครองเหยื่อ (Protection) นอกจากนี้ การ ดำเนินการแก้ไขปัญหายังได้รวมไปถึงขั้นตอนการดำเนินการที่แยกย่อยลงไปอีกที่เรียกโดยย่อว่า 3Rs ได้แก่ การฟื้นฟูผู้ตกเป็นเหยื่อ (Recovery) การส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Return/ Repatriation) และการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)

แต่ทั้งนี้ จากการศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้กรอบบันทึกความ เข้าใจดังกล่าวนี้ พบว่าหน่วยงานภาครัฐไทยที่เกี่ยวข้อง โดยความร่วมมือสนับสนุนจากองค์กร พัฒนาเอกชน ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาไปตามกรอบการดำเนินการ 4Ps และ 3Rs ครบถ้วนทุกขั้นตอน แต่ว่าในแต่ละขั้นตอนนั้นก็ย่อมที่จะมีรายละเอียดของการดำเนินการ รวมไปถึง ความก้าวหน้าและอุปสรรคของแต่ละขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งพื้นที่ที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ในการขับเคลื่อนให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละ ขั้นตอนนั้นมีความก้าวหน้า หรืออาจจะกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญเสียเองของการแก้ปัญหานั้น ก็คือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั่นเอง

แน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น นับว่าเป็นส่วนที่ สำคัญในอันที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้บรรเทาเบาบางลงไป สำหรับเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น อันเนื่องมาจากการดำเนินการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ในทางปฏิบัตินั้นประกอบไปด้วยการป้องกัน การให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง การ บำบัดฟื้นฟู การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด การส่งกลับประเทศและการกลับคืนสู่สังคม ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้า มนุษย์ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป และเจ้าหน้าที่ตำรวจจากหน่วยงาน เฉพาะกิจ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจของ ปตส. เจ้าหน้าที่ตำรวจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เป็นต้น และยังมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินการด้านยุติธรรม เช่น เจ้าพนักงานอัยการ และผู้พิพากษา ที่ทำหน้าที่ในการสั่งฟ้องและตัดสินคดีของผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่จากฝ่ายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการอีกหลายหน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ศปคม.) ซึ่งมีทั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับจังหวัด หรือที่เรียกว่า ศปคม. จังหวัด หรือเจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก (สปป.) หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในศูนย์พักพิงของรัฐ (พม.) ที่จัดไว้สำหรับดำเนินการกระบวนการบำบัดฟื้นฟูผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเตรียมความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม ยกตัวอย่างเช่น บ้านเกร็ดตระการ และยังมีเจ้าหน้าที่ในส่วนที่ไม่อาจลืมไปเสียได้ ถึงแม้ว่าจะมิใช่เจ้าหน้าที่หลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉกเช่นเจ้าหน้าที่รัฐของไทย แต่ก็นับว่าเป็นส่วนที่สำคัญในการดำเนินการช่วยเหลือสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ ฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาถึงกรอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 4Ps และ 3Rs พบว่า การที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นไปตามที่กำหนดในบันทึกความเข้าใจ หรือเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่นั้น ไม่สามารถที่จะสรุปผลออกมาในลักษณะ “พันธง” ได้อย่างแน่นอนชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ปฏิบัติงานโดยเป็นไปตามหน้าที่ของตน เป็นไปตามหลักการดำเนินการที่ได้กำหนดไว้ หรือเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เนื่องจากดังเช่นที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากหลากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีพื้นที่ในการดำเนินการครอบคลุมตั้งแต่ในระดับจังหวัดไปจนถึงครอบคลุมทั้งประเทศ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจึงมีเป็นจำนวนมาก นับแต่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรในส่วนภูมิภาคนั้นก็ยังมีจำนวนนับแสนนายแล้ว ซึ่งยังมีได้นับรวมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนอื่นๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่อาจสรุปผลการศึกษาออกมาได้แต่เพียงในทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่งผลการศึกษานั้นก็จะขึ้นอยู่กับปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคนในแต่ละหน่วยงาน และในแต่ละพื้นที่ด้วยว่าจะจะเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หรือว่ามีผลประโยชน์ร่วมกับผู้ที่กระทำความผิดหรือไม่ ดังนั้น จึงสามารถกล่าวถึงเรื่องนี้โดยแบ่งออกได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อ และไม่มีผลประโยชน์ส่วนตน หรือไม่ได้รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ ก็จะปฏิบัติต่อเหยื่อโดยเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน คือ ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนโดยเต็มความสามารถและถูกต้องตามหลักการดำเนินการ ยกตัวอย่างเช่น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นฝ่ายดำเนินการที่มีหน้าที่เข้าไปตรวจค้นและทลายสถานประกอบการที่ทำความผิด รวมทั้งเข้าดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือแรงงานต่างด้าวที่ถูกบังคับใช้แรงงานนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่มีส่วนรู้เห็น รวมทั้งไม่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดนั้นๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะดำเนินการอย่างเป็นไปตามครรลองทุกประการ เช่น เมื่อเข้าทลายสถานประกอบการแล้วก็ได้ควบคุมตัวนายจ้างหรือผู้บังคับใช้แรงงานโดยผิดกฎหมาย และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป ส่วนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือมาได้นั้น ถ้าหากทางเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติ หรือเจ้าหน้าที่ทราบแน่นอนแล้วว่าบุคคลใดในกลุ่มของแรงงานนั้นมีลักษณะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะคัดกรองบุคคลที่เป็นเหยื่อส่งให้กับทางหน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อรับตัวเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินการบำบัดฟื้นฟูในศูนย์พักพิงของรัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับเหยื่อในการส่งกลับคืนสู่ประเทศและการกลับคืนสู่สังคมต่อไป

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยอ้างอิงกับหลักการสิทธิมนุษยชน (Human Rights – based Approach) แล้วนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามหน้าที่ของตนที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถ อันจะส่งผลดีต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการคัดกรองให้เข้ามาอยู่ในกระบวนการดำเนินการของภาครัฐนั้น ส่งผลให้เหยื่อได้รับการบำบัดฟื้นฟูจนมีร่างกายและจิตใจที่มีความพร้อมเพียงพอที่จะได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศและการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมที่ประเทศต้นทางต่อไปนั้น นับว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นได้ปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่ว่าด้วยความไม่แบ่งแยกหรือถูกเลือกปฏิบัติ โดยสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มาตั้งแต่กำเนิดและเป็นของมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติ และต้นกำเนิดทางสังคม กำเนิดและสถานะอื่นๆ ซึ่งจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

จากหลักการข้างต้นทุกข้อ¹⁰ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างเต็มความสามารถตามที่ของตนนั้น ย่อมหมายความว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้แบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติว่าเหยื่อเหล่านั้นไม่ได้เป็นเหยื่อชาวไทย ดังนั้น ไม่ว่าจะบุคคลใดที่มาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น หากได้รับการคัดกรองและได้รับการบ่งชี้ว่าตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยแน่นอนแล้วนั้น ไม่ว่าจะเหยื่อรายนั้นจะเป็นเหยื่อชาวไทยหรือเหยื่อชาวต่างชาติก็ตาม ก็มีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือ คุ้มครอง และฟื้นฟูโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งสิทธิในส่วนนี้ได้รับการรับรองโดยมาตรการต่างๆ ของไทย นับตั้งแต่บันทึกข้อตกลงเรื่องการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของกรณีการค้าเด็กและหญิง บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ไปจนถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ต่างก็กำหนดให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นเหยื่อชาวไทยหรือเหยื่อชาวต่างชาติต่างก็จะต้องได้รับการช่วยเหลือ บำบัดฟื้นฟู และการส่งกลับคืนภูมิลำเนาเช่นเดียวกัน และมาตรฐานเดียวกันโดยมิได้แบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติระหว่างเชื้อชาติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่ระบุว่าสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย การปฏิเสศสิทธินั้นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจ ซึ่งการปฏิเสศสิทธินั้นจะต้องได้รับการดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมายโดยกระบวนการที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีคุณสมบัติตามกฎหมาย เพื่อที่จะเป็นการประกันถึงความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมแก่ทุกภาคส่วน นอกจากนี้ บุคคลทุกคนยังมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย หลักนิติรัฐยังประกันว่าไม่มีบุคคลใดที่จะอยู่เหนือกฎหมาย และยังต้องมีการประกันว่าหากมีบุคคลใดที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จะไม่มีการอภัยโทษให้แก่บุคคลนั้นอีกด้วย¹¹ ซึ่งในหลักนิติรัฐนี้ เมื่อนำเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์แล้วจะพบว่าหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นอย่างดี และเป็นไปตามแนวทางการคุ้มครองเหยื่อแล้วนั้น ย่อมเท่ากับว่าสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คือสิทธิของเหยื่อในไทยนั้นก็ได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังที่จะเห็นได้จากกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ที่ได้กำหนดถึงหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อของเจ้าหน้าที่ว่าต้องปฏิบัติต่อเหยื่ออย่างผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ มิใช่อย่างบุคคลที่ละเมิดกฎหมายคนเข้าเมืองในกรณี

¹⁰ Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

Programming: What is the Added Value? (New York: United Nations Development Programme, 2000), p. 6.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

ที่เหยื่อนั้นก็เป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วย นอกจากนี้ จากหลักการที่ระบุว่าบุคคลทุกคนยังมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์กับการที่เหยื่อการค้ามนุษย์ในไทยนั้นไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใดก็ตาม หากได้รับการบ่งชี้ว่าตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างแน่นอนแล้ว เหยื่อเหล่านั้นย่อมจะได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้สนใจว่าจะต้องเป็นเหยื่อคนไทยเท่านั้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ จากหลักการนิติรัฐในส่วนที่ระบุว่าต้องมีการประกันว่าหากมีบุคคลใดที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จะไม่มีการอภัยโทษให้แก่บุคคลนั้นอีกด้วย แน่ใจว่าคุณค่าที่กระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ เช่น นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่บังคับใช้แรงงานหรือใช้แรงงานเยี่ยงทาส มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานนั้น ย่อมนับว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในร่างกายและสิทธิในชีวิตของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น บุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวก็ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ดังเช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น ได้กำหนดโทษของผู้ที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในระดับสูง แล้วถ้ายังเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นกระทำความผิดเสียเองก็จะได้รับโทษที่สูงขึ้นไปอีก หรืออย่างในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกรณีการค้ามนุษย์นั้น ก็ยังได้กล่าวถึงความร่วมมือต่อกันระหว่างประเทศคู่ภาคีในเรื่องความร่วมมือต่อการดำเนินการทางด้านกฎหมายและกระบวนการทางศาล ซึ่ง จะเห็นได้ว่าหากมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบุในกฎหมายแล้ว ก็จะเท่ากับว่าเป็นการเคารพในหลักการในส่วนนี้อีกด้วย

นอกจากนี้ ในหลักการของการตระหนักถึงความก้าวหน้า (Progressive Realisation) ภายในกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศด้วยทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิ¹² ซึ่งในเรื่องของการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการภายในกรอบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งก็คือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น ประเทศไทยเองก็ได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศเพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิของเหยื่อ ดังเช่นมาตรการในการดำเนินการต่างๆ ของไทยทั้งในระดับประเทศและในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่เกี่ยวข้องกับการ

¹² Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ทั้งในเรื่องของการช่วยเหลือคุ้มครอง การบำบัดฟื้นฟู การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การส่งเสียกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อ ซึ่งจากการศึกษาตามกรอบ 4Ps และ 3Rs ตามที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับจริงนั้นก็พบว่ามีการดำเนินการตามกรอบดังกล่าวเกิดขึ้นจริงทุกขั้นตอน แต่ว่าแต่ละขั้นตอนนั้นก็อาจจะมีขนาดตกบกพร่องไปบ้างก็อาจจะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ หรืออาจจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่การดำเนินการซึ่งย่อมที่จะมีความแตกต่างกันออกไป

ทั้งนี้ คำว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนี้ มิได้หมายความแต่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในส่วนอื่นๆ ด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนของ ตม.ที่จะต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกส่งเข้ามายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอย่างเป็นทางการ เนื่องมาจากว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกส่งตัวเข้ามายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น ย่อมที่จะมีเหยื่อด้านแรงงานปะปนอยู่ด้วย ซึ่งก็จะต้องรอขั้นตอนการคัดกรองจากหน่วยการคัดกรองเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ ที่เป็นเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปช่วยทางฝ่าย ตม. ดำเนินการคัดกรองเหยื่อ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรม เช่น ทนายความ เจ้าพนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษา หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการบำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ในศูนย์พักพิงก็ตาม ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์นี้ ไม่ว่าจะในขั้นตอนใดๆ ก็ตาม ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มกำลังความสามารถ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งไม่หวั่นไหวไปต่อสิ่งล่อใจที่ผู้กระทำความผิด หรือผู้มีอิทธิพลนำมาใช้ล่อใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกิดความไขว้เขวและนึกถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง อันจะส่งผลไปถึงการเอื้อผลประโยชน์ให้กับนายจ้างหรือผู้กระทำความผิด ซึ่งก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมให้แก่เหยื่อจากการค้ำมนุษย์ต่อไปได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยเข้มแข็งและมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งยังมีความรู้เข้าใจในแนวทางการดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ำมนุษย์แล้ว ก็จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับเหยื่อ และสามารถเยียวยาให้เหยื่อจากการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานเหล่านั้น ให้มีสภาพทางร่างกายและจิตใจที่มีความพร้อมในการกลับคืนสู่ประเทศและพร้อมสำหรับการกลับคืนสู่สังคมได้ต่อไป

แต่แม้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์รวมทั้งยังได้ดำเนินการช่วยเหลือคุ้มครอง บำบัดฟื้นฟูเหยื่อจากการค้ำมนุษย์อย่างเป็นทางการไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนแล้วก็ตาม แต่ว่าก็อาจมีบางกรณีที่เหยื่อจากการค้ำมนุษย์นั้นไม่มีความต้องการที่จะเข้ารับกระบวนการคุ้มครองฟื้นฟูของภาครัฐ คือ ไม่ต้องการที่จะเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายในศูนย์พักพิงแต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้ก็จะตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ในการที่จะเลือกที่จะระบุว่าเหยื่อจากการค้ำมนุษย์รายนั้นมีใช่

เหยื่อทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเขาตกเป็นเหยื่อ เนื่องจากฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นทราบว่าจะกลับไปทำงานหรือกลับไปดูแลครอบครัวของตนที่กำลังรอคอยอยู่ ณ ภูมิลำเนา ซึ่งเมื่อมีกรณีเช่นที่ว่่านี้ ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนก็เลือกที่จะบอกกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ ตม. หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าบุคคลคนนั้นมีไม่ใช่เหยื่อ เพื่อที่ว่าเหยื่อรายนั้นจะได้กลับบ้านตามความประสงค์ของตนเอง ผ่านการดำเนินการผลักดันส่งกลับออกนอกประเทศของทางเจ้าหน้าที่ฝ่าย ตม. ต่อไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะส่งผลให้เหยื่อไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูตามสิทธิที่ควรจะได้รับเมื่อถูกบ่งชี้ว่าเป็นเหยื่อ รวมทั้งยังส่งผลให้เหยื่อยังไม่ได้รับสิทธิประการอื่นๆ ตามที่ควรจะได้รับ แต่ก็ถือว่าการดำเนินการตามความต้องการของเหยื่อเองที่ต้องการเดินทางกลับบ้าน และเมื่อทางองค์กรพัฒนาเอกชนเองนั้น มีความแน่ใจแล้วว่าเหยื่อรายนั้นสามารถเดินทางกลับคืนสู่ประเทศได้อย่างปลอดภัย ก็เลือกที่จะระบุว่าเหยื่อรายนั้นไม่ใช่เหยื่อ เพื่อที่จะจะได้เดินทางกลับประเทศผ่านช่องทางการผลักดันส่งกลับของฝ่ายเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองต่อไป ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แม้ว่าเหยื่อรายนั้นๆ อาจจะไม่ได้อำนาจการบำบัดฟื้นฟูคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามที่กำหนด แต่ก็ถือว่ามีผลการดำเนินการไปตามความประสงค์ของเหยื่อจากการค้ามนุษย์รายนั้นๆ

2. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในการกระทำการกดขี่บังคับใช้แรงงาน

ในกรณีนี้ก็มีความแน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะไม่ปฏิบัติงานไปตามหน้าที่ของตนตามที่ควรจะเป็น แม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจในหลักการดำเนินการในกรณีของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็ตาม ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการที่ได้รับผลประโยชน์จากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ หรืออาจมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งก็ต้องมีเรื่องของผลประโยชน์ที่นายจ้างผู้กระทำความผิดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยอ้างอิงกับหลักการสิทธิมนุษยชน (Human Rights – based Approach) แล้วนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่กลับมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในการกระทำความผิดนั้น ก็ถือได้ว่ามิได้ดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามหน้าที่ของตนแต่อย่างใด อันจะส่งผลเสียต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่อาจไม่ได้รับการคุ้มครองให้เข้ามาอยู่ใน

กระบวนการดำเนินการของภาครัฐ และอาจส่งผลให้เหยื่อไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูจนมีความพร้อมเพียงพอที่จะได้รับการส่งกลับคืนสู่ประเทศ และการส่งกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมที่ประเทศต้นทางต่อไปนั้น หรือเหยื่อรายนั้นอาจจะถูกส่งตัวกลับประเทศไปในทันทีโดยที่ไม่ได้รับการคัดกรอง (ยกเว้นในรายที่ต้องการเดินทางกลับประเทศไปในทันที โดยไม่ต้องการรับความคุ้มครองของกระบวนการของประเทศไทย) นับว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นก็ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่ว่าด้วยความไม่แบ่งแยกหรือถูกเลือกปฏิบัติ โดยสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มาตั้งแต่กำเนิดและเป็นของมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและความคิดเห็นอื่นๆ สัญชาติ และต้นกำเนิดทางสังคม กำเนิดและสถานะอื่นๆ ซึ่งจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากหลักการข้างต้นทุกข้อ¹³ เนื่องจากว่าในกรณีหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการโดยเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างแล้ว เหยื่อการค้ามนุษย์ในกรณีนั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วได้ตกเป็นเหยื่อ แต่ทว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการโดยเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างนั้น ก็เท่ากับว่าเหยื่อการค้ามนุษย์ในกรณีนั้นก็อาจจะไม่ได้รับการบ่งชี้ว่าตกเป็นเหยื่อ และได้รับการปฏิบัติเยี่ยงแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยทั่วไป นายจ้างในกรณีนี้ก็รอดพ้นจากข้อหากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่ถ้าหากในอีกกรณีหนึ่งในการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ในชุดเดียวกัน แต่ว่านายจ้างนั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ก็จะต้องดำเนินการไปตามแนวทางการดำเนินการ ซึ่งก็นับว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมควรกระทำ แต่เมื่อคำนึงถึงกรณีแรก ที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการไปโดยเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างและไม่มีการดำเนินการต่อเหยื่ออย่างเป็นทางการไปตามหลักการที่ควรจะเป็นแล้ว ก็เท่ากับว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกัน โดยที่บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อทั้งสองกรณีได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน โดยมีกรณีหนึ่งที่เหยื่อไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเหยื่อ แต่ในอีกกรณีหนึ่งคือเหยื่อนั้นได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามแนวทางการดำเนินการและได้รับการปฏิบัติอย่างเหยื่อและได้รับสิทธิต่างๆ ในฐานะเหยื่อจากการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่ระบุว่าสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย การปฏิเสธสิทธินั้นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมาย มิใช่เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจ ซึ่งการปฏิเสธสิทธินั้นจะต้องได้รับการดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมายโดยกระบวนการที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีคุณสมบัติตามกฎหมาย เพื่อที่จะเป็นการประกันถึงความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมแก่ทุกภาคส่วน นอกจากนี้ บุคคลทุกคนยังมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้อง

¹³ Van Weerelt, Patrick, The Application of a Human Rights – based Approach to Development

มีการเอาวัดเอาเปรียบแรงงานนั้น ย่อมนับว่ามีผลกระทบที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในร่างกายและสิทธิในชีวิตของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น บุคคลที่กระทำคามผิดดังกล่าวก็จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ดังเช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น ได้กำหนดโทษของผู้ที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในระดับสูง แล้วถ้ายังเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้นกระทำคามผิดเสียเองก็จะต้องได้รับโทษที่สูงขึ้นไปอีก หรืออย่างน้อยในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกรณีการค้ามนุษย์นั้น ก็ยังได้กล่าวถึงความร่วมมือต่อกันระหว่างประเทศคู่ภาคีในเรื่องความร่วมมือต่อการดำเนินการทางด้านกฎหมายและกระบวนการทางศาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบุในกฎหมายแล้ว ก็จะเท่ากับว่าเป็นการเคารพในหลักการในส่วนนี้อีกด้วย ซึ่งหลักการนี้อาจไม่ได้ถูกนำมาใช้ในกรณีที่น่าายจางที่กระทำความผิดนั้นมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นายจางรายนั้นก็จะไม่ถูกกฎหมายลงโทษในฐานะที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในหลักการของการตระหนักถึงความก้าวหน้า (Progressive Realisation) ภายในกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศด้วยทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิ¹⁵ ซึ่งในเรื่องของการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการ ภายในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ประเทศไทยเองก็ได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศ เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิของเหยื่อ ดังเช่นมาตรการในการดำเนินการต่างๆ ของไทยทั้งในระดับประเทศและในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งจากการศึกษาตามกรอบ 4Ps และ 3Rs ตามที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับจริงนั้น ก็พบว่ามีการดำเนินการตามกรอบดังกล่าวเกิดขึ้นจริงทุกขั้นตอน แต่ว่าแต่ละขั้นตอนนี้ก็อาจจะมีความขาดตกบกพร่องไปบ้างก็อาจจะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ หรืออาจจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่การดำเนินการซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปกับเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ ด้วยว่าจะมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้กระทำความผิดหรือไม่

¹⁵ Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

ทั้งนี้ เรื่องของผลประโยชน์ที่ฝ่ายนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดได้มอบให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่รัฐวางเฉยหรือไม่ลงโทษตนในการกระทำความผิดนั้น มิได้จำกัดแต่เพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรในพื้นที่ที่สถานประกอบการที่กระทำความผิดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นเท่านั้น หากเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้าของสถานประกอบการที่มีอิทธิพลทั้งอิทธิพลในเรื่องของการใช้กำลัง และอิทธิพลในเชิงเศรษฐกิจแล้ว บุคคลกลุ่มนี้จะไม่เพียงเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีหน่วยงานประจำอยู่ในพื้นที่นั้นๆ เท่านั้น แต่หากมีเรื่องของคดีความที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เกิดขึ้น เจ้าของสถานประกอบการที่ถูกดำเนินคดีก็อาจจะใช้อิทธิพลของตนในการต่อสายเชื่อมโยงไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีในขั้นตอนต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้เขียนสำนวนคดี เจ้าพนักงานอัยการ หรือแม้กระทั่งชั้นผู้พิพากษา ก็อาจมีการต่อสายเชื่อมโยงเข้าไปถึงเจ้าหน้าที่ในชั้นของการดำเนินการด้านยุติธรรมได้ แต่กรณีของผู้พิพากษานี้ก็ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก

ทั้งนี้ ในเรื่องของการใช้อิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีทั้งอิทธิพลและอำนาจเงินนั้น ในกรณีที่เกิดคดีความขึ้นเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น พวกเขาเหล่านี้จะพยายามต่อสายเชื่อมโยงไปยังเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของขั้นตอนของการดำเนินการด้านยุติธรรม เช่น หากมีการเสนอผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวน ที่มีหน้าที่เขียนสำนวนเจ้าหน้าที่ผู้เขียนสำนวนก็อาจจะเขียนสำนวนให้อ่อนแล้วจึงส่งไปยังฝ่ายอัยการ แต่หากฝ่ายอัยการรับสำนวนมาพิจารณาแล้วพบว่าสำนวนที่ส่งขึ้นมานั้นอ่อนเกินไปไม่มีน้ำหนัก พนักงานอัยการก็สามารถส่งสำนวนดังกล่าว กลับคืนไปยังพนักงานสอบสวนให้ปรับปรุงสำนวนมาใหม่ได้ แต่ถึงกระนั้น ฝ่ายนายจ้างที่มีอิทธิพลก็อาจจะต่อสายเชื่อมโยงไปยังเจ้าพนักงานอัยการในการใช้อิทธิพลของตนหรือการเสนอผลประโยชน์ และถ้าหากว่าในขณะเดียวกันนายจ้างที่มีอิทธิพลได้เสนอผลประโยชน์ให้กับทั้งเจ้าพนักงานสอบสวนผู้มีหน้าที่เขียนสำนวน และเจ้าพนักงานอัยการเมื่อฝ่ายพนักงานสอบสวนได้เขียนสำนวนที่เอื้อต่อผู้กระทำความผิดและส่งมาขึ้นไปยังอัยการ ถ้าเป็นอัยการที่มีความเข้มแข็ง ไม่หวั่นไหวต่อผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดที่มีอิทธิพลเอื้อมาให้ตนนั้น อัยการท่านนั้นก็ย่อมที่จะส่งสำนวนกลับคืนไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ทำสำนวนให้ปรับปรุงแก้ไขสำนวนส่งมาใหม่อีกครั้ง แต่ในทางกลับกัน หากทั้งเจ้าพนักงานสอบสวนผู้ทำสำนวนกับเจ้าพนักงานอัยการต่างก็ยอมรับผลประโยชน์จากผู้กระทำความผิดแล้ว การดำเนินการของเจ้าพนักงานทั้งสองส่วนนี้ก็ย่อมจะมีความสอดคล้องกัน คือ ดำเนินการทุกอย่างไปโดยเอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างผู้กระทำความผิด แต่ในทางกลับกันอีกครั้ง หากพนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่เต็มกำลังความสามารถโดยเขียนสำนวนให้มีน้ำหนัก แต่หากต้องส่งไปยังอัยการที่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้กระทำ

ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้ติดต่อเสนอผลประโยชน์ไว้แล้ว การทำงานของพนักงานสอบสวนรายดังกล่าวก็อาจจะไร้ผล เพราะถึงแม้ว่าจะเขียนสำนวนอย่างดีที่สุดเพียงไร แต่เจ้าพนักงานอัยการที่ยอมรับถึงอิทธิพลและผลประโยชน์ที่นายจ้างเอื้อให้ นั่น ก็จะต้องหาเหตุอ้างว่าเขียนสำนวนอ่อนเกินไป และส่งกลับมายังเจ้าพนักงานผู้ทำสำนวนอีกครั้งอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ในส่วนอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของ ตม. ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นด่านแรกของการรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก่อนที่จะดำเนินการผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวไป อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักของฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองนั้น ในช่วงที่มีการดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ในกรณีที่ต้องใช้ล่ามแปลภาษาในการช่วยเหลือในเรื่องของการพูดคุยสนทนากับเหยื่อนั้น ในส่วนนี้เองก็อาจเป็นช่องว่างให้นายจ้างสามารถยื่นมือเข้ามาได้ โดยนายจ้างอาจส่งล่ามแปลภาษาที่รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างเข้ามายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยทำทีว่าจะเข้ามาช่วยแปลภาษาของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการคัดกรองแล้ว และกำลังอยู่ในระหว่างการรอส่งตัวเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูของภาครัฐ ซึ่งล่ามแปลภาษาบางรายที่รู้เห็นกับนายจ้างก็อาจจะเข้าไปเจรจากับเหยื่อด้านแรงงานรายนั้นๆ ถ้าไม่เป็นการโน้มน้าวไม่ให้เหยื่อรายนั้นแจ้งความดำเนินคดีกับนายจ้าง ก็อาจจะเป็นการเข้าไปชักจูงโน้มน้าวให้เหยื่อไม่ระบุว่าตนเองตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งถ้าหากเหยื่อรายนั้นหลงเชื่อยินยอมทำตามคำแนะนำของล่ามแล้ว เหยื่อรายนั้นก็จะไม่ถูกคัดกรองว่าเป็นเหยื่อแล้วก็จะถูกผลักดันส่งกลับออกไปตามกระบวนการของทาง ตม. จากนั้นนายจ้างจะส่งคนไปรอรับเหยื่อด้านแรงงานรายนั้นกลับเข้ามาทำงานกับตนอีกครั้งหนึ่งได้ ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ นับว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ในนั้นอาจจะได้รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้าง แต่ก็อาจตกเป็นเครื่องมือของนายจ้างหรือผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้

นอกจากนี้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมนั้น ยังมีเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อีกบางส่วนที่อาจได้รับอิทธิพลจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ทำความผิด และส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของ พม. ที่ประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เช่น หน่วยงาน ศปค.ม. จังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ อยู่ใกล้ชิดติดกันกับเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งถ้าหาก ศปค.ม. จังหวัดอยู่ในพื้นที่ที่มีเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดด้านแรงงานหรือการค้ามนุษย์ และยังมีอิทธิพลอีกด้วยนั้น ก็อาจส่งผลให้ ศปค.ม. ไม่อาจปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางตามที่ต้องการจะเป็น

อันเนื่องมาจากอิทธิพลของเจ้าของสถานประกอบการในพื้นที่เดียวกันนั้นนั่นเอง แต่ในทางกลับกัน หากเจ้าของสถานประกอบการในพื้นที่นั้น ไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะปฏิบัติงานไปตามหน้าที่ของตน และไม่มี ความจำเป็นต้องให้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

3. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อ และไม่มีผลประโยชน์ส่วนตน หรือไม่ได้รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ในส่วนนี้ ก็อาจดำเนินการต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนได้ แม้ว่า จะไม่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่ได้รับผลประโยชน์จากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีความผิดแต่อย่างใด เช่น ไม่มีการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เข้าบุกทลายสถานประกอบการและต้องดำเนินการคัดกรองเหยื่อเพื่อสอบสวนหาข้อมูล แต่ไม่ใช่ในส่วนของ การคัดกรองที่ ตม. ที่แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่าย ตม. เองจะไม่ได้ลงมาดำเนินการคัดแยกด้วยตนเองก็ตาม แต่ก็มีเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือในการดำเนินการคัดแยกเหยื่อใน ตม. อยู่แล้ว เช่น มูลนิธิผู้หญิงเป็นต้น หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่าย ตม. นั้นเมื่อพบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นอาจจะมีได้ดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และไม่ได้แจ้งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสังกัด พม. เพื่อมารับตัวเหยื่อไปเข้าสู่ขั้นตอนของการบำบัดฟื้นฟูในศูนย์พักพิง และเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดในบันทึกความเข้าใจต่อไป แต่อาจอยู่ในรูปแบบที่ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการกวาดล้างจับกุมโรงงาน หรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือเหยื่อของการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานปะปนอยู่ด้วยนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าดำเนินการเหล่านั้นแม้ว่าจะไม่มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำความผิดหรือไม่ได้รู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็อาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือไม่ได้คำนึงถึงว่าในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นอาจมีเหยื่อจากการค้ามนุษย์ปะปนอยู่ด้วย โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมองแต่เพียงว่าคนเหล่านี้เป็นเพียงคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่จะต้องผลักดันส่งกลับประเทศไปแต่เพียงเท่านั้น และถ้าหากว่าการจับกุมแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดที่อยู่ใกล้กับพรมแดนประเทศเพื่อนบ้านที่แรงงานต่างด้าวเดินทางจากมา นั้น การผลักดันส่งกลับประเทศก็จะยิ่งดำเนินการได้ง่ายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็ไม่ได้ถือว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะว่าหากมองในแง่ที่ว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งบุคคลเหล่านั้นกลับ

ประเทศไปในทันทีที่นับว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้นการที่จะส่งคนต่าง
 ด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศไปนั้น ก็นับว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย
 เช่นเดียวกัน

ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยอ้างอิงกับหลักการสิทธิมนุษยชน (Human Rights – based Approach) แล้วนั้น การที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและแนวทางในการ
 ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น แม้ว่าจะไม่มีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างเลยก็ตาม แต่ใน
 เมื่อไม่มีความรู้ ก็ย่อมส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องเช่นเดียวกัน เช่น ใน
 หลักการสิทธิมนุษยชน ในประเด็นที่ว่าด้วยความไม่แบ่งแยกหรือถูกเลือกปฏิบัติ โดยสิทธิ
 มนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มาตั้งแต่กำเนิด และเป็นของมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้
 คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและความคิดเห็นอื่นๆ
 สัญชาติ และต้นกำเนิดทางสังคม กำเนิดและสถานะอื่นๆ ซึ่งจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากหลักการ
 ข้างต้นทุกข้อ¹⁶ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาการค้า
 มนุษย์ รวมทั้งยังไม่ทราบแนวทางการดำเนินการต่อเหยื่อ ก็จะทำให้เกิดการแบ่งแยกหรือเกิด
 การถูกเลือกปฏิบัติได้ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่อาจมองว่าเหยื่อการค้ามนุษย์นั้นๆ ว่าไม่ใช่เหยื่อ
 แต่มองว่าเป็นเพียงแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงส่งกลับประเทศไปโดยไม่ได้
 ผ่านขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟู แต่ในขณะเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวกันนี้ได้เข้าช่วยเหลือเหยื่อ
 ด้านแรงงานที่เป็นชาวไทย แล้วกลับดำเนินการช่วยเหลือชาวไทยรายนั้นอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะมี
 ความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือไม่ก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็อาจเข้า
 ข่ายการเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งก็จะเป็นไปไม่ตามหลักการสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ ในส่วนที่ว่าด้วยหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ที่ระบุว่าสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้อง
 ได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยที่การปฏิเสธสิทธินั้นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการ
 ทางกฎหมาย มิใช่เป็นการดำเนินการตามอำเภอใจ ซึ่งการปฏิเสธสิทธินั้นจะต้องได้รับการ
 ดำเนินการผ่านกระบวนการทางกฎหมายโดยกระบวนการที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และมีคุณสมบัติ
 ตามกฎหมาย เพื่อที่จะเป็นการประกันถึงความเท่าเทียมกันและความยุติธรรมแก่ทุกภาคส่วน
 นอกจากนี้ บุคคลทุกคนยังมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้อง
 คุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย หลักนิติรัฐยังประกันว่าไม่มีบุคคลใดที่จะอยู่เหนือกฎหมาย และ
 ยังต้องมีการประกันว่าหากมีบุคคลใดที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จะไม่มีการอภัยโทษ

¹⁶ Van Weerelt, Patrick, The Application of a Human Rights – based Approach to Development

ให้แก่บุคคลนั้นอีกด้วย¹⁷ ซึ่งในหลักนิติรัฐนี้ เมื่อนำเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาค้า มนุษย์แล้วจะพบว่าหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการ หรือแนวทางการ ปฏิบัติต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว สิทธิมนุษยชนหรืออีกนัยหนึ่งคือสิทธิของเหยื่อนั้นก็จะไม่ได้ รับการปกป้องคุ้มครองโดยกฎหมายในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยเองก็มีกฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ที่ได้กำหนด ถึงหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อของเจ้าหน้าที่ว่าต้องปฏิบัติต่อเหยื่ออย่างผู้ตกเป็นเหยื่อ และคุ้มครอง สิทธิของเหยื่อ นอกจากนี้ จากหลักการเรื่องนิติรัฐที่ระบุว่าบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทาง กฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันนั้น เนื่องมาจากว่าเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีเป็นจำนวนมาก และไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนจะมีความรู้ ความเข้าใจทั้งหมด เจ้าหน้าที่บางส่วนก็มีความรู้ความเข้าใจ และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ บางส่วนก็ไม่มีรู้ความเข้าใจในกฎหมายและแนวทางการดำเนินการต่อเหยื่อ ซึ่งก็จะส่งผลให้ มีการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติ หลักการที่ว่าบุคคลทุกคนมีความเท่า เทียมกันทางกฎหมาย และจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันนั้นจึงอาจจะไม่ เกิดขึ้นจริงในส่วนนี้ นอกจากนี้ จากหลักการนิติรัฐในส่วนที่ระบุว่าต้องมีการประกันว่าหากมีบุคคล ใดที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว จะไม่มีการอภัยโทษให้แก่บุคคลนั้นอีกด้วย แน่นอนว่า บุคคลที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ เช่น นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่บังคับใช้ แรงงานหรือใช้แรงงานเยี่ยงทาส มีการเอาตัวเขาเปรียบแรงงานนั้น ย่อมนับว่ามี การกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่หากว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแก้ไขปัญหาค้า มนุษย์ ไม่มีความรู้ในเรื่องลักษณะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ได้มีส่วนรู้เห็น กับการกระทำความผิดของนายจ้างก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็อาจจะไม่ได้คิดว่าเหยื่อที่เป็นแรงงานต่าง ด้าวว่าตกเป็นเหยื่อ แต่อาจจะมองแต่เพียงว่าเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เท่านั้น ซึ่งก็จะส่งผลต่อการแจ้งข้อกล่าวหาแก่นายจ้างที่กระทำความผิด คือแทนที่จะมีการแจ้งข้อ กกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ก็อาจจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาแต่เพียงการใช้ แรงงานต่างด้าวโดยไม่ถูกต้องกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีอัตราโทษที่เบากว่ากันเป็นอย่างมาก ดังนั้นเป็นต้น วนเสียแต่ว่าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่จากภาค ส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็อาจจะส่งผลให้การปฏิบัติงานนั้นเป็นไปโดยถูกต้องได้เช่นเดียวกัน

¹⁷ Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

นอกจากนี้ ในเรื่องของหลักการของการตระหนักถึงความก้าวหน้า (Progressive Realisation) ภายในกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น กำหนดรัฐต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศด้วยทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ เพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิ¹⁸ ซึ่งในเรื่องของการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการภายในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ ซึ่งก็คือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศเพื่อที่จะประสบความสำเร็จในการตระหนักอย่างเต็มที่ถึงสิทธิของเหยื่อ ดังเช่นมาตรการในการดำเนินการต่างๆ ของไทยทั้งในระดับประเทศและในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ ทั้งในเรื่องของการช่วยเหลือคุ้มครอง การบำบัดฟื้นฟู การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การส่งเหยื่อกลับและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อ ซึ่งจากการศึกษาตามกรอบ 4Ps และ 3Rs ตามที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ฉบับจริงนั้นก็พบว่ามี การดำเนินการตามกรอบดังกล่าวเกิดขึ้นจริงทุกขั้นตอน แต่ว่าแต่ละขั้นตอนนั้นก็อาจจะมีความขาดตกบกพร่องไปบ้างก็อาจจะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ หรืออาจจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่การดำเนินการซึ่งแตกต่างกันออกไป

แต่ถึงกระนั้น เมื่อมีการกวาดล้างจับกุมโรงงานหรือสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น การที่เจ้าหน้าที่ส่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไป ยัง ตม. โดยทันที โดยมีได้มีขั้นตอนการคัดกรองในเบื้องต้นก่อนนั้น ก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่น่ากังวลมากเท่าไรนัก เพราะว่าโดยที่ฝ่าย ตม. เองนั้นก็มิหนว่ยงานที่ดำเนินการด้านการคัดกรองเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้าไปยัง ตม. ก็จะได้รับ การคัดกรอง แต่ว่าจะทั่วถึงและทันเวลาหรือไม่นั้นก็ต้องพิจารณากันอีกครั้ง แต่ทั้งนี้ ต้องตระหนักว่ากฎหมายที่ทาง ตม. ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานนั้นคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ดังนั้น แม้ว่าที่ ตม. ซอยสวนพลูจะมีหน่วยงานที่ดำเนินการคัดกรองเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ แต่ไม่ได้หมายความว่า ที่ ตม. แห่งอื่นๆ ในไทยจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คัดกรองอยู่ด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการทลายโรงงาน และไปจับกุมกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มี ตม. ตั้งอยู่ หรือเป็นจังหวัดที่ไกลออกไปจากกรุงเทพฯ แต่อยู่ใกล้กับจังหวัดที่มีสำนักงาน ตม.

¹⁸ Van Weerelt, Patrick, *The Application of a Human Rights – based Approach to Development*

ฉะนั้นแล้ว หากเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ หรือว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมองว่าคนเหล่านี้เป็นเพียงแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นเมื่อมีความคิดดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องส่งกลุ่มคนเหล่านี้ไปยัง ตม. และก็จะส่งผลไปถึงการนำพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาบังคับใช้ด้วย เนื่องจากว่าทาง ตม. เองนั้นก็หน่วยงานหลักที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่แล้ว และหากประกอบกับการที่ไม่มีหน่วยคัดกรองด้วยแล้ว ก็จะส่งผลให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะถูกผลักดันออกไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในทันที ซึ่งการผลักดันออกไปนั้นก็มีการผลักดันออกไปตามช่องทางแบบรัฐต่อรัฐ หรือการผลักดันออกไปตามช่องทางตามกฎหมาย และยังมีผลการผลักดันคนต่างด้าวออกไปตามช่องทางธรรมชาติ ซึ่งพวกนายหน้าค้าแรงงานจะรอคอยคนต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกไปตามช่องทางธรรมชาตินี้ด้วย ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นของเจ้าหน้าที่นั้นนับว่ามีส่วนสำคัญต่อแนวทางการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายรวมทั้งเหยื่อด้านแรงงานอีกด้วย

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์นั้น ในส่วนของความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานนั้น แม้ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในหน่วยงานเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรงก็ตาม เช่น หน่วยงาน ปดส. (หรือ ปคม. ในปัจจุบัน) แต่ก็มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานเหล่านั้นจะมีความรู้ความสามารถ หรือมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ไปเสียทุกคน ทั้งนี้ การที่หน่วยงานเฉพาะกิจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ทำงานด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นี้ ย่อมหมายความว่าหน่วยงานที่ทำงานเฉพาะด้านแต่เพียงประการเดียว ไม่ได้รับภาระต่างๆ หลากหลายเช่นสถานีตำรวจภูธรทั่วไป ดังนั้น ภาระงานที่ต้องปฏิบัติจึงไม่หนักหนาเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ตามสถานีตำรวจภูธรแห่งต่างๆ และหน่วยงานเฉพาะกิจยังมีที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางหรืออยู่ในกรุงเทพมหานครอีกด้วย จึงกลายเป็นว่าหน่วยงานเฉพาะกิจนี้ได้เป็นจุดมุ่งหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการขอยกย้ายเข้ามาประจำ เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ศูนย์กลาง มีความสะดวกสบาย แล้วยังทำงานประจำแต่เพียงประการเดียว ไม่ต้องทำงานหรือรับภาระที่หลากหลายนอกเหนือจากนี้ นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่บางนายที่ต้องการเข้ามาประจำยังหน่วยงานเฉพาะกิจ เพื่อที่จะใช้เป็นทางผ่านในการขอเลื่อนไปโยกย้ายยังหน่วยงานที่ตนเองต้องการเข้าไปประจำต่อไปด้วย ดังนั้น จึงอาจส่งผลในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในการทำงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่บางนาย ที่ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจ หรือไม่ได้มีความตั้งใจในการเข้ามาทำงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยแท้จริง แต่ว่าต้องการที่จะใช้หน่วยงานเฉพาะกิจด้านการค้ามนุษย์เป็นเพียงทางผ่านไปสู่เป้าหมายของตนต่อไปเท่านั้น นอกจากนี้ ระบบราชการของไทยเองนั้นก็ไม่ได้เอื้ออำนวยให้กับความ

เชี่ยวชาญหรือความชำนาญงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในงานเฉพาะกิจนั้น ถึงอย่างไรเสียเมื่อถึงวันหนึ่ง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ต้องโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ไปตามวาระ ซึ่งนับว่าไม่เอื้ออำนวยต่อความชำนาญงานของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในหน่วยงานเฉพาะกิจ เนื่องมาจากว่าเจ้าหน้าที่บางรายนั้นอาจเพิ่งได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายให้เข้ามาทำงานในหน่วยงานเฉพาะกิจแต่เพียงไม่นานและเจ้าหน้าที่รายนั้นก็อาจจะเริ่มมีความเข้าใจหรือเริ่มมีความเชี่ยวชาญในงานในหน้าที่ของตน แต่กลับกลายเป็นว่ากลับจะต้องโยกย้ายไปประจำยังหน่วยงานอื่นอีกครั้ง ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความชำนาญงานให้กับเจ้าหน้าที่ และกลายเป็นว่าเมื่อมีการโยกย้ายเกิดขึ้น แม้จะเป็นการโยกย้ายตามวาระก็ตาม ก็จะต้องมีเจ้าหน้าที่รายใหม่เข้ามาประจำแทนเจ้าหน้าที่คนเก่า ซึ่งก็จะต้องฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจกันใหม่อีกครั้ง

ทั้งนี้ สำหรับเจ้าหน้าที่ในกลุ่มที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ แต่ก็มิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำ ความผิดของนายจ้างนี้ ถ้าหากได้รับการอบรมรับความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะส่งผลการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการปฏิบัติต่อเหยื่อจากการคุ้มครองด้านแรงงานนั้นให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่นและยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้งแต่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการคุ้มครองฯ ถ้าหากว่าได้รับการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการคุ้มครองฯ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อแล้ว เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็สามารถที่จะพัฒนาตนเองให้มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานต่อเหยื่อจากการคุ้มครองฯ ให้มีลักษณะที่ดีขึ้นได้ แล้วในที่สุดเจ้าหน้าที่กลุ่มนี้ก็กลายเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ในข้อที่ 1. ข้างต้น ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพมากที่สุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งสี่ประเภทที่ผู้เขียนได้จำแนกประเภทไว้

4. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติต่อเหยื่อ แต่มีผลประโยชน์ส่วนตน หรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในการกระทำความผิดฐานคุ้มครองด้านแรงงาน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาการคุ้มครองประเภทนี้ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็ตาม ถ้าหากมีลักษณะตามหัวข้อนี้ก็นับว่าเป็นประเภทที่นับว่าไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุด ในการปฏิบัติงานด้านการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองฯ เพราะนอกจากจะไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองฯ รวมทั้งยังอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางการดำเนินการกับเหยื่อการคุ้มครองฯ แล้ว ยังมีผลประโยชน์ร่วมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดอีกด้วย และถึงแม้ว่าจะได้รับการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการคุ้มครองฯ ในเวลาต่อมาแล้วก็ตาม ก็ยังไม่แน่ใจว่าจะ

เปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดอยู่ต่อไปหรือไม่

นอกจากนี้ ถ้าจะกล่าวเชื่อมโยงไปถึงหลักการสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ในประเภทนี้ยอมที่จะปฏิบัติงานโดยไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชน เนื่องจากว่า นอกจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหรือแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค่ามนุษย์แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน มากกว่าที่จะตั้งหน้าปฏิบัติงานไปตามหน้าที่ของตนให้เต็มที่ และคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่เหยื่อจากการค้ามนุษย์พึงจะได้รับ น้อยไปกว่าประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับ เช่นเดียวกัน ก็จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับเหยื่อโดยไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนได้ เช่น เจ้าหน้าที่อาจส่งเหยื่อกลับประเทศไปในทันทีโดยที่ไม่ได้ส่งเหยื่อเข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟู หรือเจ้าหน้าที่อาจไม่ดำเนินการคัดกรองเหยื่อและไม่บ่งชี้ว่ามีบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อ เพื่อที่นายจ้างจะไม่ต้องถูกดำเนินคดีในข้อหากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องรับโทษที่หนักมาก เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ จากทั้งหมดสี่ประเภทที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยส่วนใหญ่แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่มักจะถูกนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการใช้สิทธิพลหรือยื่นข้อเสนอกับผลประโยชน์เพื่อแลกกับการไม่ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจส่งผลเสียต่อนายจ้างนั้น มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และยังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการปราบปรามจับกุมโรงงานหรือสถานประกอบการที่กระทำความผิดด้านแรงงาน เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้ที่ถือกฎหมายอยู่ในมือ สามารถให้คุ้มหรือให้โทษกับประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้น นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย อันเนื่องมาจากต้องการจ่ายค่าจ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานของไทยกำหนด หรือนายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวแบบการบังคับใช้แรงงาน ถ้าหากว่าไม่ต้องการที่จะเกิดปัญหากับเจ้าหน้าที่ต่อไปในภายหน้า นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเหล่านั้นก็ต้องติดต่อทำความรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ โดยมีผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ตนเองจะสามารถจ้างแรงงานต่างด้าว หรือสามารถบังคับใช้แรงงานต่อไปได้ โดยไม่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่ามนุษย์ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกับโรงงาน หรือสถานประกอบการที่กระทำความผิดด้านการใช้แรงงานนั้นก็อาจจะถูกนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการใช้สิทธิพลหรือยื่นข้อเสนอกับผลประโยชน์เพื่อแลกกับการไม่ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเทศไทยนั้นได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่ามนุษย์ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบ

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ คือ ประเทศ กัมพูชา ลาว และพม่า นั้น โดยมีการดำเนินการตามกรอบ 4Ps และ 3Rs แต่การดำเนินการตาม กรอบดังกล่าวนั้นจะได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ และได้ประโยชน์ต่อเหยื่อจากการค้ามนุษย์มาก น้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกรปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทยที่เป็นผู้ช่วยเหลือเหยื่อออกมาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ เป็น ผู้ที่ดำเนินการบำบัดฟื้นฟูและเตรียมความพร้อมให้กับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ก่อนการส่งกลับคืนสู่ ประเทศและการกลับคืนสู่สังคม และยังเป็นผู้ที่ดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย

แม้ว่าบทความชิ้นนี้จะไม่ได้กล่าวอย่าง “ฟันธง” ว่าเจ้าหน้าที่รัฐของไทยที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น สามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดีและ เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนทั้งหมด หรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ไม่เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนทั้งหมด ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะกล่าวแบบเหมารวมไปได้อย่าง นั้นเช่นกัน เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้นมียุอยู่ เป็นจำนวนมาก และเจ้าหน้าที่แต่ละคนนั้นย่อมมีความรู้ความสามารถและความรู้สึกนึกคิดที่ แตกต่างกันไป จึงส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์บางประการในบางพื้นที่ นั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการเข้าช่วยเหลือและ คัดกรองเหยื่อในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น นอกจากในส่วนของหน่วยงาน เฉพาะกิจที่ทำหน้าที่ด้านการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์โดยเฉพาะแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร ทั่วประเทศ ที่มีหน้าที่หลักในการเข้าช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกมาจากสถาน ประกอบการ และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการดำเนินคดีกับนายจ้างที่กระทำความผิดอีกด้วย แต่เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้มียุอยู่เป็นจำนวนมาก และย่อมที่จะมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ปะปนกันไป ดังนั้น การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมี ความแตกต่างกันออกไปด้วย ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่แต่ละรายนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปใน ทิศทางใด และมีปัจจัยภายนอก คือ ผลประโยชน์ที่นายจ้างที่กระทำความผิดได้หยิบยื่นมาให้กับ เจ้าหน้าที่เพื่อละเว้นการปฏิบัติงานอีกด้วย

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จะปฏิบัติงานด้านการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ให้เป็นไปตาม แนวทางการดำเนินการที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นไปตามแนวทางการดำเนินการกับเหยื่อจาก การค้ามนุษย์ หรือจะเป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ ได้แก่

1. ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อปัญหาค้ามนุษย์
2. ความสำนึกในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

แต่ถ้าหากพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว บัจฉัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหา การคำนึงถึงที่สำคัญที่สุดนั้น น่าจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แม้ว่า จะมีความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นเป็นอย่างดีเพียงใดก็ตาม แต่หากว่าเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความเข้มแข็งในการปฏิบัติงาน หรืออ่อนไหวไปกับสิ่งล่อใจหรือผลประโยชน์ที่ นายจ้างพยายามนำเสนอ ก็อาจจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นเอื้อประโยชน์ต่อ นายจ้างมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ที่เหยื่อจากการคำนึงถึงจะต้องได้รับ และเมื่อกล่าวมาถึง ตรงนี้ ก็จะต้องกล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินงาน คือ ความมีจรรยาบรรณ ความซื่อสัตย์สุจริตในหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ หาก เจ้าหน้าที่นั้นมีความตระหนักในหน้าที่ของตน และมีความตั้งใจในการแก้ไขปัญหานั้นโดยแท้จริงแล้ว แน่แน่นอนว่าปัญหาการคำนึงถึงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก็จะได้รับการแก้ไขปัญหานั้นไปบรรเทาเบาบางลงไปได้อย่างแน่นอน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหานั้น ก็ จะต้องมีความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัด ฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในส่วนนี้ รวมทั้งยังจะต้องฝึกอบรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องเกิดจิตสำนึกในการปฏิบัติงานพร้อมกันไปด้วย เพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ในความเป็นจริงแล้ว เหยื่อจากการคำนึงถึงส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้าศูนย์พักพิง แต่ว่า ต้องการกลับบ้าน ซึ่งถ้าเหยื่อนั้นๆ ได้เดินทางกลับบ้านไปแล้ว ก็น่าจะมีเวลาให้เหยื่อคิดว่าเขา ควรที่จะเรียกร้องสิทธิในประเทศไทย ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น ก็ควรที่จะมีความร่วมมือระหว่างประเทศ ต้นทางกับประเทศปลายทางในการที่จะให้เหยื่อสามารถเรียกร้องสิทธิได้หลังจากที่ได้เดินทางกลับ ประเทศไปแล้ว คือในความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้อยู่ห่างไกลกัน ถ้า จะดำเนินการดังกล่าวก็สามารถทำได้ ซึ่งก็จะเสียงบประมาณน้อยกว่าการที่ให้เหยื่อต้องมาอยู่ใน ศูนย์พักพิงนาน แล้วก็ต้องนำงบประมาณมาดูแลเหยื่อในระหว่างนั้น การดำเนินการคือให้เหยื่อ กลับคืนสู่ประเทศไปก่อน แล้วจึงให้เหยื่อนั้นได้มีเวลาคิดใคร่ครวญถึงสิทธิของเขา แต่ว่าการ ดำเนินการในขณะนี้ยังไม่ได้อยู่ในรูปแบบดังกล่าว แต่ยังคงอยู่ในลักษณะที่เมื่อพบเหยื่อ ก็จะต้อง บังคับให้เข้าศูนย์พักพิง

2. การแก้ไขปัญหามุ่งเน้นต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปัญหาการคำนึงถึงด้านแรงงานนั้น ถ้าหากจะให้ได้ผลเกิดขึ้นจริงก็ต้องแก้ไขปัญหานั้นในประเทศต้นทางและปลายทาง ทั้งนี้ ถ้า หากประเทศปลายทางนั้นมีมาตรการในการแก้ไขปัญหานั้นที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง และมีขั้นตอน

การดำเนินงานครบทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการออกนโยบาย การป้องกัน การปกป้องคุ้มครอง การบำบัดฟื้นฟู การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การส่งเสียกลับประเทศ และการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่การถกกลับกลายเป็นว่าประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กลับมิได้มีมาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในด้านต่างๆ สำหรับนำมาใช้ในการป้องกันมิให้ประชาชนของตนต้องมาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในอีกประเทศหนึ่ง ก็จะส่งผลให้ประชาชนของตนมีความเสี่ยงที่จะมาตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ ดังตัวอย่างที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนจากประเทศไทย ที่ต้องรองรับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เดินทางมาจากทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ต่างก็อพยพโยกย้ายถิ่นฐานมาจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเพื่อเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย โดยแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนี้ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือการถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในด้านต่างๆ เช่น แรงงานรับใช้ในบ้าน แรงงานในภาคเกษตรกรรม หรือแรงงานในกิจการประมง เป็นต้น

ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะได้ใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม หากแต่ทว่าสภาพที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านยังคงเป็นปัจจัยผลักดันให้ประชาชนของประเทศทั้งสาม ต้องเดินทางออกมจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าในชีวิต และหากยังเป็นเช่นนั้นอยู่ต่อไป ประเทศไทยก็จะต้องคอยแก้ปัญหาไปเรื่อยอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในไทยนั้น จะต้องควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการป้องกันในประเทศต้นทาง เช่น การสร้างมาตรการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การสร้างโอกาสในการจ้างงานที่ประเทศต้นทาง เป็นต้น

ดังนั้น ประเทศต้นทางซึ่งเป็นแหล่งที่มาของเหยื่อจากการค้ามนุษย์รวมทั้งแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนของเขาต้องมาตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในไทย ซึ่งมาตรการในการป้องกันที่คาดว่าจะนำมาใช้ได้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การให้การศึกษาแก่ประชาชน การสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน การสร้างอาชีพให้แก่ประชาชน รวมทั้งการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนของตนในเรื่องของการย้ายถิ่นที่ถูกต้อง และการให้ความรู้ในการเอาตัวรอดเมื่อตระหนักว่าตนเองได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการเพิ่มความเข้มขันในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

3. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ทุกภาคส่วน นอกจากจะต้องมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความสำนึกในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องมาจากการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์นั้น ในแต่ละขบวนการจะมีผลประโยชน์มหาศาล และบุคลากรที่อยู่ในขบวนการก็มีความพร้อมทั้งเงินทุนและอำนาจ และบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์นั้นอาจเป็นได้ทั้งผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมืองระดับชาติ ดังนั้น ขบวนการค้ามนุษย์จึงมีความพร้อมที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ในมือในการกระทำความผิด รวมทั้งการยื่นเสนอผลประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อที่เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวจะได้งดเว้นหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีใช่แต่เพียงขบวนการค้ามนุษย์ขนาดใหญ่เท่านั้น แม้แต่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าว หรือการค้ามนุษย์ก็ยังสามารถเข้าไปมีผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่รัฐหรือมอบผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความไขว่เขวในการดำเนินการ และในที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่ในรายที่แม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาค้ามนุษย์มากเพียงใด แต่ถ้าหากหันเหไปกับผลประโยชน์ที่นายจ้างหรือผู้กระทำความผิดได้หยิบยื่นให้แล้วก็ไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ในเรื่องของ การดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้น ข้อจำกัดของบันทึกความเข้าใจที่อยู่ในรูปแบบการดำเนินการระหว่างรัฐต่อรัฐ ส่งให้องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นไม่มีพื้นที่ในการทำงาน ดังนั้น การดำเนินการตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นควรที่จะขยายพื้นที่ในการปฏิบัติงานให้ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน โดยบันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศนั้น มีเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับการส่งกลับและการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวตามบันทึกความเข้าใจ ทางฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจะไม่มีช่องทางในการเข้าไปร่วมดำเนินการกับภาครัฐ ทั้งที่จริงแล้ว เมื่อส่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์กลับประเทศนั้น เหยื่อติดต่อกลับมาหาฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และเมื่อเหยื่อกลับบ้านไปแล้วและต้องประสบกับปัญหา เหยื่อก็คงติดต่อกลับมาหาฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ถึงบทบาทสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศนั้น ในมุมมองของบุคลากรที่ทำงานที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น เห็นว่าช่องทางหรือพื้นที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้าไปดำเนินงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการประสานงานในการช่วยเหลือกันต้องมีการทำงานกับภาคประชาสังคมด้วย เพราะว่บันทึกความเข้าใจในระดับระหว่างประเทศนั้นมีผลบังคับใช้มานาน โดยเฉพาะจะเน้นการดำเนินการในเรื่องของการกลับคืนสู่สังคม (reintegration) ซึ่งการดำเนินการกลับคืนสู่สังคมตามกรอบบันทึกความเข้าใจนั้น ทางฝ่าย

องค์กรเอกชนจะได้เห็นและทราบแล้วว่า มีประสิทธิภาพมากเพียงพอหรือไม่ แล้วยังเห็นว่าทางด้านเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องนั้นก็ยังไม่มีการลงทุนที่จะเข้าไปดูแลเรื่องการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อได้ ดังนั้นจึงน่าที่จะเปิดพื้นที่ให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานตรงนี้ด้วย

5. การที่บันทึกข้อตกลงภายในประเทศ เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ว่าหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว บันทึกข้อตกลงภายในประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ก็เหมือนกับว่าไม่ค่อยได้ถูกนำมาใช้มากเท่าไรในขณะนี้ คือ ในขณะนี้ก็ไม่ทราบถึงสถานะที่แท้จริงของบันทึกข้อตกลงภายในประเทศเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพราะว่าในปัจจุบันนี้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว แต่ถึงกระนั้น บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ก็ยังมีข้อดีตรงที่ว่า ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเหยื่อการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าได้มีการนำเอาบันทึกความเข้าใจในระดับประเทศฉบับดังกล่าวขึ้นมาใช้ใหม่ โดยมีการกำหนดให้เป็นแนวทางปฏิบัติ ไม่ใช่ทิ้งเอาไว้โดยไร้ประโยชน์ หรือว่าถ้าหากจะไม่นำมาใช้อีกต่อไปก็ให้ยกเลิกไปเสีย จากนั้นจึงออกแนวทางการดำเนินการฉบับใหม่ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นก็สามารถทำได้

6. ในเรื่องของปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ประเทศไทยไม่สามารถปิดพรมแดนทั้งหมดได้ รวมทั้งก็ไม่สามารถที่จะสร้างรั้วปิดรอบประเทศไทยด้วย หากประเทศไทยต้องการที่จะปิดพรมแดนเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้น ถ้าหากจะต้องสร้างรั้วขึ้นมาจริงๆ ก็ต้องสร้างรั้วให้สูง แต่ถึงกระนั้น ถึงรั้วจะสูงมากเพียงใด แรงงานต่างด้าวก็ต้องหาหนทางบิ่่นข้ามขึ้นมาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นไม่สามารถสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเปิดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเอาจริงเอาจัง นายจ้างต้องไม่เอาเปรียบแรงงาน และยังคงมีการจัดการระบบของไทยด้วย โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้อง และยังคงต้องมีมาตรการในการจัดการผู้กระทำความผิด เช่น โรงงานใดที่ใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ต้องสั่งปิดโรงงานโดยทันที ไม่ให้ดำเนินการอีกต่อไปหรือขึ้นชื่อไว้ในบัญชีดำ แต่ในปัจจุบันนี้โทษของนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้นน้อยมาก

7. ในเรื่องของการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยนั้น ในส่วนของประเทศพม่าที่ยังคงมีความขัดแย้งในประเทศ การรับรองสัญชาติของประชาชนของพม่านั้น กลายเป็นว่าคนต้องไปพิสูจน์ตัวของเขาเอง จึงเกิดคำถามว่าเพราะเหตุใดทางภาครัฐจึงไม่เข้า

มาดำเนินการรับรอง โดยปัญหาดังกล่าวนี้อาจจะเป็นปัญหาที่ประเทศพม่า เพราะว่าทางพม่านั้นจะมีหลายเชื้อชาติมาก ทั้งนี้ ประเทศไทยไม่ควรบังคับให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาจากประเทศพม่านั้นดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เพราะว่าถ้าหากทางประเทศพม่าไม่รับรองสัญชาติให้แรงงานเหล่านี้แล้ว ปัญหาจะตกอยู่กับฝ่ายประเทศไทยทันทีว่าจะดำเนินการกับคนกลุ่มนี้อย่างไร ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยมีความจริงจังในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ ก็ควรที่จะดำเนินการขึ้นทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้น แม้เพียงจะทราบข้อมูลแต่เพียงเบื้องต้นว่าแรงงานต่างด้าวรายนั้นมาจากเมืองใดในประเทศพม่า ซึ่งก็นับว่าเป็นคนพม่า ไม่ว่าจะมิใช่เชื้อชาติอะไรก็ตาม จากนั้นฝ่ายไทยจึงดำเนินการขึ้นทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวรายนั้น จากนั้นแล้วรัฐบาลพม่าจะรับรองสัญชาติของประชาชนของเขาหรือไม่ก็นับเป็นเรื่องของรัฐบาลพม่า ซึ่งฝ่ายไทยเองก็ไม่อาจแทรกแซงการดำเนินการของพม่า ขอแต่เพียงทราบว่าคนคนนี้เป็นชาวพม่าและขึ้นทะเบียนให้ว่าเป็นคนพม่า แต่จะมีเชื้อชาติใดก็ให้บันทึกข้อมูลในส่วนนั้นกำกับไว้ด้วย ซึ่งข้อมูลเรื่องเชื้อชาติที่แรงงานต่างด้าวได้ให้มานั้นทางฝ่ายไทยก็สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งทางประเทศไทยก็ต้องสร้างความเข้าใจกับแรงงานต่างด้าว ถ้าหากว่าวันหนึ่งฝ่ายไทยแจ้งว่าจะไม่ให้แรงงานต่างด้าวทำงานแล้วจะต้องส่งกลับประเทศไป คือ ฝ่ายไทยจะต้องทำความเข้าใจกับแรงงานต่างด้าวด้วยว่า ในการให้ข้อมูลสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นไม่ควรที่จะให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ มิเช่นนั้นแล้วจะดำเนินการส่งกลับประเทศไปในทันที ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหามาของประเทศไทยนั้นไม่มีความสอดคล้องกับการเปิดประเทศสู่สากล ในขณะที่ในแง่ของความมั่นคงนั้นประเทศไทยยังคงมองถึงการปิดประเทศ ดังนั้น สภาพความมั่นคงแห่งชาติหรือหน่วยงานทางด้านความมั่นคงนั้น จะต้องสร้างองค์ความรู้ที่จะต้องสร้างความมั่นคงภายในประเทศ ไม่ใช่การปิดกั้นรั้วนั้นจะกลายเป็นความมั่นคงของประเทศแต่อย่างใด แต่สิ่งที่ต้องสร้างคือการที่ประเทศไทยต้องหันกลับมาสร้างความเข้มแข็งภายในรัฐ ไม่ใช่การห้ามมิให้คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาแต่อย่างใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ก.แรงงานบิดต่างด้าวตั้งสหภาพ ยันไทยไม่ละเลยสิทธิมนุษยชน. มติชน (19 ธันวาคม 2549): 15.
- กฎหมายชรา ปัญหาปราบกาม. ไทยโพสต์ (14 กันยายน 2545): 2.
- กม.ค้ามนุษย์ผ่านสภาฉลุย. โลกวันนี้ (29 พฤศจิกายน 2550): 6.
- ก.ม.ปราบแก๊งค้ากามล้มเหลว เหตุผู้ปฏิบัติขาดความเข้าใจ. เดลินิวส์ (14 พฤษภาคม 2546): 2.
- 'กม.ป้องกันค้ามนุษย์' ประกาศใช้แล้ว ห้ามแพร่ภาพ – เสียง – ชื่อเหยื่อ – โทษคุก. มติชน (8 กุมภาพันธ์ 2551): 16.
- กมธ.แรงงานแจกจ่ายนอกระบบ. มติชน (8 พฤศจิกายน 2545): 18.
- กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, “กรม.อนุญาตให้คนพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานอยู่ในไทยต่อไปอีก 1 ปี. แนวหน้า (19 มิถุนายน 2549): 10.
- กรมจัดฯ ขอความร่วมมือพิสูจน์สัญชาติแรงงานเขมร. ไทยโพสต์ (26 เมษายน 2548): 24.
- กรมจัดฯ โชว์ผลงานปี '49 จับต่างด้าวคืนกลับเกือบแสน. ไทยโพสต์ (11 พฤศจิกายน 2549): 21.
- กรมจัดฯ นำร่อง 5 บริษัทอิมพอร์ตแรงงานต่างด้าวพม่า – ลาว – กัมพูชา. ข่าวสด (23 กรกฎาคม 2549): 3.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วาระแห่งชาติเรื่อง การค้ามนุษย์. ข่าวสด (16 สิงหาคม 2547): 5.
- กระทรวงแรงงานเอาจริง ตั้งคณะทำงานปราบต่างด้าว. แนวหน้า (31 ตุลาคม 2548): 21.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- กอบกุล ราชะนาคร. ความไม่ยุติธรรมทางเพศ. ใน ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region), หน้า 231 – 265. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2550.
- การค้ามนุษย์ข้ามชาติในกลุ่มแม่น้ำโขง. เนชั่นสุดสัปดาห์ (5 กันยายน 2548): 95.
- การค้ามนุษย์ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/1970.php>
- [2551, มกราคม 14]

กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, สำนัก. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก
รูปแบบ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก
รูปแบบ . กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการ
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2546.

แก้แรงงานขาด นำเข้าต่างด้าว ค่าจ้างแพง คนไทยเตะฝุ่น. โลกวันนี้ (21 พฤศจิกายน 2548): 7.

กำหนด 3 นโยบายแก้ปัญหาค่ามนุษย์กันเหี่ยวแรงงาน. แนวหน้า (10 ธันวาคม 2550): 18.

ไกร สอนสี, พันตำรวจโท. กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี.
สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2552.

ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติเฟื่อง กำนันเชียงใหม่เก็บหัวละ 1 – 2 พัน. มติชน (7 กรกฎาคม
2547): 15.

ขบวนการค้ามนุษย์ในเมืองไทย. ผู้จัดการรายวัน (2 มกราคม 2551): 14

'ชิงแก่' ต่ออายุแรงงานต่างด้าว 2 ปี. เดลินิวส์ (20 ธันวาคม 2550): 7.

ขีดเส้นกวาดล้างแรงงานเถื่อน. บ้านเมือง (10 พฤศจิกายน 2545): 2.

ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่. ข่าวสด (23 ตุลาคม 2551): 30.

เขมรตั้งคณะทำงานสู้ค้ามนุษย์. มติชน (7 เมษายน 2550): 32.

'เขมร – พม่า' กวาล้านคนจ่อลักลอบเข้าแดน. กรุงเทพธุรกิจ (29 เมษายน 2548): 35.

เขมรหนีภัยแล้งป่วยหน้าเข้าไทย 'ฮุนเซน' สั่งข้าราชการให้บริจาค. ผู้จัดการรายวัน (4 พฤษภาคม
2548): 10.

คมกฤช ราชเวียง. เปิดแผน สตม. – รับมือแรงงานเถื่อนทะลักไทย เล่นงานนายจ้าง – เอเยนต์. ข่าว
สด (1 สิงหาคม 2547): 2.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ส่องกล้องสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคมและ
วัฒนธรรม . กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2548.

กรม. มีมติต่ออายุแรงงานต่างด้าวเขมร – ลาว – พม่า. โลกวันนี้ (11 พฤษภาคม 2548): 6.

กรม. ยืดเวลาต่างด้าว 2 ปี สั่งทหารเข้มสกัดรายใหม่. คม ชัด ลึก (19 ธันวาคม 2550): 7.

กรม. อนุมัติ 500 ล. ตั้งศูนย์ปราบค้ามนุษย์. มติชน (15 มิถุนายน 2548): 13.

กองเฝ้าระวังและรายงาน 'ค้ามนุษย์' ไม่น่าเชื่อถือ – ชัดกันเอง – ข้อมูลอ่อน. มติชน (16 สิงหาคม
2549): 21.

ค้ามนุษย์ซับซ้อนมากขึ้น ผนวก. – อบต.เป็นนายหน้า – เผยช่องทางเหี่ยว. ข่าวสด (22 กุมภาพันธ์
2549): 5.

'ค้ามนุษย์' วงจรอุปาทาทวีที่ยังคงอยู่. ผู้จัดการรายวัน (22 สิงหาคม 2549): 39.

- คำแนะนำการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ระหว่างวันที่ 1 – 25 กันยายน 2546. ไทยโพสต์ (18 กันยายน 2546): 12.
- คุยกับครูหยุด. ปริมาณการค้ามนุษย์. เดลินิวส์ (2 สิงหาคม 2550): 25
- จัดบ 500 ล.ช่วยเหลือค้ามนุษย์ 6 จังหวัด. ไทยโพสต์ (12 มกราคม 2550): 18.
- จับตา 'ป่าอู' ไฟเขียว เพิ่มแรงงานต่างด้าวอีก 5 แสน. ประชาชาติธุรกิจ (20 พฤศจิกายน 2548): 10.
- จับมือ "ลาว" แก้ปัญหาค้ามนุษย์. ไทยรัฐ (20 มกราคม 2548): 15.
- จาก '54 ศพ' ที่ระนอง ถึงวิจัย 'ค้ามนุษย์' อนิจจาแรงงานต่างด้าว. มติชน (13 เมษายน 2551): 9.
- ลูปีเตอร์. ลักลอบเข้าเมือง – ค้ามนุษย์ บ่ออาชญากรรมข้ามชาติ. ไทยรัฐ (10 มีนาคม 2545): 2.
- แผนขบวนการค้ามนุษย์ จนท.รัฐตัวดี นายกษ จี 'สุวัจน์' จัดการถอนราก. มติชน (2 มิถุนายน 2546): 18.
- แฉข้อมูลนำสลัด บี้มลูกเป็นขอราน. ไทยโพสต์ (26 กุมภาพันธ์ 2548): 3.
- แฉ จนท.รัฐพิพพันขบวนการค้ามนุษย์ ส่งผลกระทบสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. ผู้จัดการรายวัน (27 สิงหาคม 2547): 10.
- แฉไทยศูนย์กลางค้ามนุษย์ข้ามชาติ. โลกวันนี้ (2 สิงหาคม 2549): 6.
- แฉใบผ่านแดนของกัมพูชา แก๊งค้าแรงงานเถื่อนใช้น้ำชาวมลรอบทำงานในไทย. แนวหน้า (3 พฤษภาคม 2548): 18.
- ขงจดทะเบียนต่างด้าวรอบใหม่ หลังนายจ้างขาดคนช่วยทำงาน. เดลินิวส์ (4 พฤศจิกายน 2551): 3.
- ขง 7 แผนสกัดปัญหาค้ามนุษย์. มติชน (6 มิถุนายน 2546): 15.
- ชนิกานต์ กาญจนสาสิ. ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โอกาสแก๊งค้ามนุษย์อาละวาด. โพสต์ทูเดย์ (11 ธันวาคม 2551): A10.
- ช่วยเหลือค้ามนุษย์กว่า 2,300 คน. ข่าวสด (7 สิงหาคม 2550): 14.
- 'ชัยภักดิ์' พัดจัด นำฉก.แรงงานจับต่างด้าวเถื่อน. ไทยโพสต์ (14 ธันวาคม 2545): 23.
- ชาญวิทย์ สุนทรกาญจน. ยึดต่อทะเบียนต่างด้าวย้ำความล้มเหลวแก้ปัญหา. เดลินิวส์ (20 ตุลาคม 2545): 6.
- ชี้ค่าใช้จ่ายแพง – ขาดแรงจูงใจ แรงงานต่างด้าวหนีดีทะเบียน. ผู้จัดการรายวัน (6 ตุลาคม 2546): 14.
- ชี้จนท.รัฐ – พระ – ครูเอี่ยวขบวนการค้ามนุษย์. มติชน (6 พฤศจิกายน 2549): 5.
- เชียงใหม่ ดึง อบท. 17 จังหวัด 'เหนือ' สกัดการค้ามนุษย์. สยามรัฐ (26 เมษายน 2550): 17.

โชติรส โชคสวัสดิ์. มาตรการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตามพิธีสารเพิ่มเติม ว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก: ผลกระทบต่อการศึกษาที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ซีอีโอเลี้ยงรายตัวเข้ม ตร.ต้านแรงงานเถื่อน. สยามรัฐ (2 กันยายน 2548): 23.

ซื้อเด็กพิการหิ้วจากเขมรบังคับขอตาน. คม ชัด ลึก (11 พฤษภาคม 2548): 14.

ดีออกเตอร์ทอง. พม่า 50 กว่าศพ อย่าคิดเป็นเรื่องเล็ก. โลกวันนี้ (11 เมษายน 2551): 4.

ดาราราย รักษาสิริพงศ์. เจ้าหน้าที่โครงการ มูลนิธิผู้หญิง. สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2553.

เดลินิวส์ว่าไรดี. ค้ามนุษย์ วิกฤติที่ต้องเร่งเยียวยา. เดลินิวส์ (14 มิถุนายน 2548): 4.

เด็กลาวเหยื่อค้ามนุษย์กว่าร้อยรอกลับบ้าน. ข่าวสด (16 กรกฎาคม 2548): 5.

ตะลึง!! ต่างด้าว 3 แสนยังไม่จดทะเบียน เตรียมหามาตรการรองรับป้องกันแรงงานขาดแคลน. แนวหน้า (21 พฤศจิกายน 2548): 21.

ตุลาการจัดการสัมมนา พบ.ปัญหาการค้ามนุษย์ [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

http://www.nhrc.or.th/news.php?news_id=58 [2551, มกราคม 23]

ตุลาการเปิดวงสัมมนา ถก 'พ.ร.บ.ค้ามนุษย์' ซ้ำเพิ่มโทษ - ช่วยเหลือเหยื่อ. มติชน (25 กันยายน 2548): 12.

เตรียมเปิด 2 กองทุนเพื่อแรงงาน 'สมศักดิ์' ใ้เตรียมกระดุกตั้งเงินกู้ยืมเพื่อไปทำงานต่างประเทศ. แนวหน้า (14 พฤศจิกายน 2548): 21.

เตือนนายจ้างครั้งสุดท้ายใช้แรงงานเถื่อนโทษ 8 ปี. ไทยโพสต์ (29 พฤศจิกายน 2545): 23.

เตือนระเบิดเวลา 'แรงงานต่างด้าว.' ไทยโพสต์ (22 กันยายน 2551): 3

เตือนระวังภัยค้ามนุษย์แบบใหม่. ไทยรัฐ (21 พฤษภาคม 2546): 24.

กฎหมายการค้ามนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (9 มกราคม 2546): 9.

ทวงพล พันธุ์ชาติกุล. ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 และผลกระทบต่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน. เหยื่อของการพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขง. เนชั่นสุดสัปดาห์ (20 พฤศจิกายน 2549): 84.

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน. แรงงานพม่า - ลาว - เขมรนับล้านจ่อเข้าไทย. เนชั่นสุดสัปดาห์ (1 ธันวาคม 2551): 84.

ทักษิณยึดแบบสงครามยาบ้าแก้ 'ค้ามนุษย์.' ผู้จัดการรายวัน (7 สิงหาคม 2547): 2.

ทั่วโลกตกในไทย! คำมั่นนุชย์รุนแรงขึ้น. ข่าวสด (23 พฤษภาคม 2549): 11.

ทีมอาชญากรรม แกะรอย...รอบสัปดาห์. เปิดตัว "อำนวยการ เพชรศิริ" ปรាប់คำมั่นนุชย์! อาชญากรรม
เลือดเย็น. ไทยรัฐ (30 พฤษภาคม 2547): 9.

หุ้ม 500 ล.ทลายเครือข่ายคำมั่นนุชย์. ผู้จัดการรายวัน (3 มีนาคม 2548): 2.

ไทย – กัมพูชาตกลงพิสูจน์ที่มา 2 แสนแรงงานเขมร. ผู้จัดการรายวัน (5 มีนาคม 2548): 10.

ไทยกัมพูชาร่วมมือแก้ปัญหาการค้าเด็กหญิง. ข่าวสด (21 พฤษภาคม 2546): 32.

ไทย – เขมรจับมือล้างคำมั่นนุชย์. มติชน (1 กรกฎาคม 2547): 16.

ไทยจับมือ สปป.ลาวด้านการค้าคำมั่นนุชย์. ข่าวสด (24 มกราคม 2548): 5.

ไทยต้องการแรงงานลาว 5 หมื่น ทางหนีที่ดั้นคองส่งได้แค่ 2 พัน. ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม
2549): 10.

ไทยร่วมเจ้าภาพประชุมด้านคำมั่นนุชย์ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง. สยามธุรกิจ (27 พฤษภาคม 2549): 12.

ไทยรอดบัญชีดำ 15 ชาติแหล่งกาม. ไทยรัฐ (12 มิถุนายน 2546): 15.

ไทย – ลาวจับมือติดตาม 'เหยื่อ' การค้าคำมั่นนุชย์. มติชน (19 กันยายน 2549): 35

ไทย – ลาวขึ้นมั้นจับมือจัดการพวกค้าคำมั่นนุชย์ – ยาเสพติด. ผู้จัดการรายวัน (4 กันยายน 2550):
10.

ไทย – ลาวเซ็น MOU ด้านการค้าเด็ก – สตรี ทำแผนป้องกันปราบปรามช่วยเหลือ. ผู้จัดการรายวัน
(13 กรกฎาคม 2548): 10.

ไทย – ลาวถกแนวทางแก้แรงงานต่างด้าว หวั่นตกเป็นเหยื่อขบวนการค้าคำมั่นนุชย์. ผู้จัดการรายวัน
(31 มกราคม 2550): 11.

ไทย – ลาว ร่วมมือนำร่องพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวในเขตกรุงเทพฯ. แนวหน้า (15 กุมภาพันธ์
2548): 17.

ไทย – ลาวลงนามด้านการค้าคำมั่นนุชย์. ไทยรัฐ (14 กรกฎาคม 2548): 15.

ไทย – ลาวหารือแก้ปัญหา "ต่างด้าว" ระบุกม.ด้านแรงงานยังไปคนละทาง. ผู้จัดการรายวัน (23
กรกฎาคม 2548): 10.

ไทย – เวียดนามด้านคำมั่นนุชย์. โลกวันนี้ (25 มีนาคม 2551): 6.

ไทยเสนอสิ่งคโปร้ร่วมกันด้านคำมั่นนุชย์. ไทยโพสต์ (2 ธันวาคม 2545): 24.

ธนู เอกโชติ. อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น
สภาพนาถความ. สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2553.

นวนลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศิริ. สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
ในประเทศไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
, 2548.

นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง
ภายในประเทศและข้ามชาติ. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: [http://www.no-
trafficking.org/content/National_Plan/national_plan_pdf/national%20plan.pdf](http://www.no-trafficking.org/content/National_Plan/national_plan_pdf/national%20plan.pdf)
[2551, สิงหาคม 14]

นริศสา สุขสนั่น. ภารกิจร้อนมือปราบแรงงาน. คม ชัด ลึก (23 ธันวาคม 2545): 4.

นาคยา ศรีดี และชูโรจน์ ตริประภากร. ไทย – ลาว ร่วมแก้ค้ำมนุษย์. ข่าวสด (17 กุมภาพันธ์
2549): 5.

เนาวรัตน์ พลายน้อยและคณะ. เอกสารหมายเลข 9 สรุปสังเคราะห์การประเมินสถานการณ์โดย
เร่งด่วนของแรงงานเด็กที่ใช้ในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมเสนอผลการวิจัย
เรื่อง การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กที่ใช้ในประเทศไทย . กรุงเทพฯ:
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก (ILO – IPEC),
2544.

แนวร่วมศูนย์ขึ้นทะเบียนต่างด้าว ลดปัญหาผู้ยากนายจ้าง/ แรงงาน. ผู้จัดการรายวัน (22 ตุลาคม
2545): 13.

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
ด้านแรงงาน. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

นำเข้าแรงงานต่างด้าวห้าแสนคนไม่กระทบไทย. ไทยโพสต์ (11 กันยายน 2546): 23.

นำเข้าแรงงานพม่าตั้งเป้า 1 หมื่นอัตรา. มติชน (7 กันยายน 2549): 10.

บทบาทธนาธิการ. การแก้ปัญหาขบวนการค้ามนุษย์. แนวหน้า (12 เมษายน 2551): 3.

บันทึกข้อตกลงเรื่องการค้าแรงงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและ
หญิง พ.ศ. 2546. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.2_GO&NGO%20MOU_Thai.pdf
[2551, ตุลาคม 9]

บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีค้า
เด็กและหญิง 24 มีนาคม พ.ศ.2546. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.3_thai.pdf [2551, ตุลาคม 9]

บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีเด็กและ
หญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 (เชียงใหม่
เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน ตาก). [ออนไลน์]. 2551.
แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.4_record_9province_north_thai.pdf [2551, ตุลาคม 9]

บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2549 (จันทบุรี ระยอง ตราด สระแก้ว ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.6_MOU_Agrave_Ograve_ETH8.pdf [2551, ตุลาคม 9]

บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ 19 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2549 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ) [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.5_MOU_Agrave_Ograve_ETH.pdf [2551, ตุลาคม 9]

บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.2.1_thai.pdf [2551, ตุลาคม 9]

บุญเลื่อน พรหมประทานกุล. 'ระนองโมเดล' ยุทธศาสตร์สกัดกั้นต่างด้าวพลัดถิ่น. กรุงเทพธุรกิจ (8 กันยายน 2551): 14.

'บัวแก้ว' แจงมะกันปัญหา 'ค้ามนุษย์'. มติชน (8 มิถุนายน 2545): 5.

ปกรณ์ พึ่งเนตร. เปิด 'แฟ้มลับตำรวจ' เผยเครือข่ายค้ามนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (14 กรกฎาคม 2546): 2.

ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, ศูนย์. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์. [ออนไลน์].

2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.1_thai_cambodia_bilateral_mou_thai.pdf [2551, ตุลาคม 15]

ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, ศูนย์. บันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วย

ความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:
http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.3_thailao_mou_on_cooperation_t_o_combat_human_trafficking_tha.pdf [2551, ตุลาคม 15]

ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, ศูนย์. บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.3.1.2_commit_mou_thai_version.pdf
 [2551, ตุลาคม 15]

ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, ศูนย์. พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:
http://www.humantrafficking.go.th/6/th/pdf/6.2.3_smuggling_protocol_thai.pdf
 [2551, พฤศจิกายน 12]

ปง.เพิ่มฐานความผิดค้ามนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (16 กรกฎาคม 2546): 13.

ปง.ยึดแล้ว 30 คดี 400 ล้านบาท ‘ยาเสพติด – ข้อโกง – ค้ามนุษย์’ ตลาดหุ้นแหล่งฟอกเงินชั่ว. สยามธุรกิจ (30 พฤศจิกายน 2548): 11.

ประชุมด้านค้ามนุษย์อาชญากรรมข้ามชาติ. ข่าวสด (4 พฤษภาคม 2546): 9.

ประชุมนานาชาติหาทางแก้ปัญหาลักลอบค้ามนุษย์. แนวหน้า (27 กุมภาพันธ์ 2545): 9.

ประชุมประเทศลุ่มน้ำโขง เชื่อมต่อเครือข่ายคมนาคม. เดลินิวส์ (1 เมษายน 2551): 13.

ประสานมือ กม.คุ้มครองเหยื่อ. ข่าวสด (28 พฤษภาคม 2546): 32.

ปล่อยผีจดทะเบียนต่างดาวใหม่. มติชน (12 กันยายน 2551): 12.

ปล่อยผีแรงงานเถื่อน 3 เดือนมาจดทะเบียน. ไทยโพสต์ (12 พฤศจิกายน 2546): 24.

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, สำนัก. บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546. ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์, หน้า 40 – 51. กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551.

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, สำนัก. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์. ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์, หน้า 24 – 31.

กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551.

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, สำนัก. บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก. ใน บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์, หน้า 12 – 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551.

ปัญหาต่างด้าวล่องหน ‘สุวัจน์’ ยันไม่ล้มเหลว. ไทยโพสต์ (7 ตุลาคม 2546): 23.

ปรับมาตรการแรงงาน แก้ปมหมักหมมต่างด้าว. ไทยรัฐ (17 พฤศจิกายน 2551): 3.

‘ป่าอู’ โขว์แก้แรงงานต่างด้าว จัดค่าวีซ่าเร่งพิสูจน์สัญชาติ. เดลินิวส์ (21 สิงหาคม 2551): 3.

‘ป่าอู’ ร่วม IOM แก้ปัญหาแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน. แนวหน้า (23 ธันวาคม 2546): 17.

ปิยวรรณ สุขทอง, เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์ (Victim in Human Trafficking). กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ปิยาภรณ์ กาญจนวงศ์. เจ้าหน้าที่ประสานงานรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวไทยกลับคืนสู่ภูมิลำเนา องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. สัมภาษณ์, 1 เมษายน 2552.

เปิดชุมชนช่วยค้ามนุษย์ไทย – พม่า. คม ชัด ลึก (13 เมษายน 2551): 3.

เปิดขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีก 5 แสน. ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2548): 2.

เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ เน้น 10 ประเภทกิจการยอด 8 แสนคน – เสนอ ครม. 25 พ.ย. ข่าวสด (20 พฤศจิกายน 2551): 30.

เปิดช่องธุรกิจ ‘นำเข้า’ ต่างด้าวถูกกม. ลั่นอีก 2 ปีแรงงานเถื่อนหมดประเทศ. ประชาชาติธุรกิจ (3 สิงหาคม 2549): 4.

เปิดแผนปฏิบัติการ 8 ขั้นปราบขบวนการค้ามนุษย์. ข่าวสด (22 พฤศจิกายน 2548): 2.

เปิดแผนพิทักษ์เด็ก – สตรีสังเขกบิลแก๊งค้ามนุษย์ จับได้ยึดทรัพย์ – ดำเนินคดี. ข่าวสด (27 พฤษภาคม 2546): 2.

เปิดแฟ้มรายงาน ‘สหรัฐอเมริกา’ สภาวะค้ามนุษย์ในไทย ‘ดีขึ้น’ เรียกร้อง จนท.รัฐเพิ่มคุ้มครองเหยื่อ. มติชน (5 มิถุนายน 2548): 2.

เปิดยอดแรงงานต่างด้าวในระบบ. แนวหน้า (25 สิงหาคม 2549): 21.

โปลิศไทยโกอินเตอร์ ประชุม ตร. อาเซียน สกัดกั้นอาชญากรรม ล้างยาเสพติด – ค้ามนุษย์.

ข่าวสด (2 กันยายน 2547): 2.

ผบ.สส. ปลูกเจ้าหน้าที่รัฐเฝ้าระวังขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ. กรุงเทพธุรกิจ (12 เมษายน 2551): 9.

ผ่าขบวนการค้าคน จากแรงงานเถื่อนสู่ “หัวคิว” ถูกกฎหมาย. ผู้จัดการรายวัน (27 สิงหาคม 2548): 10.

ผู้การเชียงใหม่สั่งตั้ง 3 ตร.แม่สายร่วมขบวนการค้ามนุษย์ – ชัดคำสั่ง. มติชน (28 สิงหาคม 2547): 13.

ผู้ช่วย ผบ.ตร.ฯ สั่งปราบปรามแรงงานเถื่อน. แนวหน้า (12 กันยายน 2548): 22.

ผู้แทนสหรัฐกระตุ้นไทย แก้ปัญหาการค้ามนุษย์แบบยั่งยืน. ไทยรัฐ (11 ตุลาคม 2546): 24.

เผยแหล่งใหญ่ค้ามนุษย์ ภาคกลาง – เมืองท่องเที่ยว. ผู้จัดการรายวัน (9 กรกฎาคม 2546): 14.

แผนปฏิบัติการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พบปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคเหนืออย่างน่าห่วง เตรียมขยายความร่วมมือป้องกันครอบคลุมทั้ง 17 จังหวัด. ไทยโพสต์ (4 พฤษภาคม 2550): 18.

พม.แก้ปัญหาค้าหญิง – เด็ก. ข่าวสด (9 พฤษภาคม 2546): 11.

พม.จับมือยูนิเซฟช่วยเหลือค้ามนุษย์. มติชน (9 พฤษภาคม 2550): 13.

พม.จับมือลาวแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ระบุเด็ก – แม่หญิงถูกหลอกรายวัน. มติชน (8 กุมภาพันธ์ 2549): 15.

พม.จัดพิธีลงนาม MOU ไทย – ลาว ต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. [ออนไลน์].

2550. แหล่งที่มา: http://www.m-society.go.th/news_detail.php?newsid=513

[2551, มกราคม 16]

พม.ตั้ง 6 จ.ได้เซ็นสัญญาช่วยเหลือค้ามนุษย์. สยามรัฐ (12 มกราคม 2550): 20

พม. – ตร. ตั้งศูนย์ขวางแก้งค้ามนุษย์. ข่าวสด (5 เมษายน 2548): 5.

พม.พุ่งไทยลดบัญชีค้ามนุษย์. เดลินิวส์ (14 มิถุนายน 2546): 16.

พม่าเตรียมออกหนังสือเดินทางพิเศษ หวังสกัดแรงงานเถื่อนทะลักเข้าไทย. มติชน (30 สิงหาคม 2549): 21.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (22 กุมภาพันธ์ 2551): 24 - 43.

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546. ราชกิจจานุเบกษา 120 (2 ตุลาคม 2546): 1 – 29.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 28 - 49.

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.

ราชกิจจานุเบกษา 114 (16 พฤศจิกายน 2540): 37 – 41.

พัฒนาสังคมและสวัสดิการตกกฎหมายคุ้มครอง. เดลินิวส์ (3 กรกฎาคม 2551): 24.

พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง. การค้าหญิง: จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ. แปล
โดย พัชรวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง,
2543.

'พาสปอร์ต' เพื่อการเดินทางที่ปลอดภัย คู่มือ 'หญิงและเด็ก' ที่หวังชุดทองในเมือง. ไทยโพสต์ (22
พฤศจิกายน 2548): 7.

เพ็ญชลิตา มัทธนาภิวัฒน์. ผลกระทบทางสังคมจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว
ผิดกฎหมายไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2546.

ฟิลิป เอส. โรเบิร์ตสัน (บรรณาธิการ). งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง – ทำงานหามรุ่งหามค่ำ: สภาพ
แรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอด ประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักแรงงานระหว่าง
ประเทศ, 2549.

ไฟเขียวคนต่างด้าวอีก 1 ปี ส่งเสริมเขต ศก.ชายแดน. คม ชัด ลึก (7 พฤษภาคม 2548): 5.

ไฟเขียวต่ออายุ – แรงงานต่างด้าว ปลัดแรงงานโหวตคนผิด ก.ม. แล้ว. เดลินิวส์ (9 ธันวาคม 2549):
3.

ภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์. ไทยกับการค้ามนุษย์. โลกวันนี้ (25 พฤษภาคม 2549): 2.

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ (เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีอย่าง
เป็นทางการนอกสถานที่ ณ จังหวัดพะเยา). [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203656&key_word=การค้า
มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2
548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_dat
e_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203656&key_word=การค้ามนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ
รัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. [ออนไลน์]. 2546.

แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง)

[3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=254
6&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_y
yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192573&key_word=แรงงานต่าง) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้าง แรงงาน. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=188031&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=206201&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550. [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=210767&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2551. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=214827&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าว. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204192&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=254

8&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2546 – 2547. [ออนไลน์].

2546. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546) [2552, กันยายน 9]

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546) [2552, กันยายน 9]

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546) [2552, กันยายน 9]

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193973&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2548. [ออนไลน์]. 2548.

แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ

กัมพูชา ปี 2549. [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549)

[แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2545 –

2546. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187519&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในสถานการณ์ดำเนินงานของกระทรวง

แรงงาน. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192480&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192480&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192480&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546)

[ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192480&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546)

6&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในส่วนของกรดำเนินการของ

กระทรวงแรงงาน. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=195738&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=195738&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

[ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198888&key_word=การค้า)

[3.jsp?top_serl=198888&key_word=การค้า](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198888&key_word=การค้า)

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการดำเนินการ

ทางกฎหมายกับผู้ประกอบการ. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=184804&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=184804&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การผ่อนผันให้ผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร และการ

ลดค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา (Visa) แก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา.

[ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212444&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212444&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชารอบใหม่.
[ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=217535&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามบันทึกความเข้าใจไทย – กัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192460&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว และการล่อลวงเพื่อการค้าประเวณี. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=191234&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชา การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=211330&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ (เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์). [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=202846&key_word=

การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=196459&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=196459&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ. [ออนไลน์]. 2547.

แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=197141&key_word=แรงงานต่าง)

[3.jsp?top_serl=197141&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=197141&key_word=แรงงานต่าง)

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางดำเนินการจดทะเบียนลูกเรือประมงต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545 – 2546. [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=188119&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=188119&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2545&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2545 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200804&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200804&key_word=การค้า)
การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวก เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ 2). [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204974&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204974&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

[d้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=204974&key_word=แรงงานต่าง&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ระหว่างวันที่ 1 – 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2547). [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198541&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198541&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

[d้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198541&key_word=แรงงานต่าง&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (ระหว่างวันที่ 1 – 31 กรกฎาคม 2547). [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198678&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198678&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

[d้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198678&key_word=แรงงานต่าง&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200599&key_word=แรงงานต่าง)

[3.jsp?top_serl=200599&key_word=แรงงานต่าง](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200599&key_word=แรงงานต่าง)

[d้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=200599&key_word=แรงงานต่าง&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547) [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201231&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201231&key_word=การค้า)
การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 2. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=215227&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการหารือแนวทางปฏิบัติและประสานงานการเตรียมข้อมูลสำหรับการเดินทางเยือนพม่าในวันที่ 27 มกราคม 2546 ของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ). [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190286&key_word=แรงงานต่าง

ค้า&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประจำปีงบประมาณ 2548. [ออนไลน์]. 2548.

แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201868&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่...) พ.ศ.... [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216916&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2

551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192248&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203655&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก.

[ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=218505&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง. [ออนไลน์].

2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212653&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2

550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.

[ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203654&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.

[ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=212229&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2550&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2550 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง แรงแงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.

[ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207044&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2549&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี (เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว). [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=198215&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549. [แหล่งที่มา]. 2549. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=208226&key_word=แรงงานต่าง

ด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=254

9&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2549 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน ครั้งที่ 20 และการประชุมที่เกี่ยวข้อง. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216317&key_word=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216317&key_word=แรงงานต่าง)
แรงงานต่าง

ค้า&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สรุปผลการดำเนินการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอบายมุข และการจัดระเบียบกิจการอาบอบนวด รวมถึงกิจการอื่นๆ ที่มีการค้าประเวณีแอบแฝงและการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=202447&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2548&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2548 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ ณ จังหวัดเชียงราย. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=197872&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2547 [2552, กันยายน 9]

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เสนอให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=216792&key_word=การค้า

มนุษย์&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2551&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyy2=2551 [2552, กันยายน 9]

มนตรีพิทักษ์ กิจยิ่งโสภณ. ผู้อำนวยการส่วนช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. สัมภาษณ์, 9 กรกฎาคม 2552.

- ยึดเวลาขึ้นทะเบียนต่างด้าว. มติชน (16 ตุลาคม 2545): 2.
- ยูนิเซฟแฉเอเย่แหล่งค้ามนุษย์ 30 ปี 30 ล้านคน. กรุงเทพธุรกิจ (21 กุมภาพันธ์ 2546): 4.
- ยูนิเซฟหนุนแก้ค่ากาม 6 จว. ใต้ตะวันตก. ข่าวสด (9 มกราคม 2550): 5.
- 'ยูเนสโก' จัดสำรวจไทยรู้กฎหมายข้อตกลงคุ้มครองเหยื่อแก๊งค้ามนุษย์. ข่าวสด (16 ธันวาคม 2545): 25
- ยูเอ็นชี้ไทยต้นตอ – ปลายทางค้ามนุษย์. มติชน (25 เมษายน 2549): 21.
- รองผบ.ตร.รุกค้ามนุษย์. ข่าวสด (9 กรกฎาคม 2546): 12.
- รองฯ สุวัจน์ประสาน จับมือ 'สมศักดิ์' เตรียมระบบข้อมูลจัดแรงงานต่างด้าว. แนวหน้า (4 ตุลาคม 2548): 21.
- ระดมสมองเร่งแก้ปัญหาค้ามนุษย์ 8 จังหวัดภาคเหนือ. บ้านเมือง (10 มกราคม 2546): 14.
- ระวัง...เด็กขอทานกำลังจะกลับมา. มติชน (14 มีนาคม 2551): 25.
- รัชดา ไชยคุปต์. ผู้ประสานงานโครงการประจำประเทศไทย แห่งโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำประเทศไทย. สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2553.
- รัฐบาลทุ่มงบประมาณไม่อั้นปราบพวกค้ามนุษย์. ไทยรัฐ (2 กรกฎาคม 2546): 19.
- รัฐไฟเขียวบริษัทจัดหางานนำเข้าคนงานลาวแก้วิกฤต. กรุงเทพธุรกิจ (28 กรกฎาคม 2548): 11.
- รายงาน 'ค้ามนุษย์' ฉบับที่ 3 ของสหรัฐ ใครอยู่กลุ่มไหน – ปลอ่ยให้ค้าทาสอยู่ก็อย่างไร. มติชน (16 มิถุนายน 2546): 1
- เวอิกะ ฮะริมะ เร็กซ์ วาโรนา และคริสตินา เดอฟิลโก. การย้ายถิ่น. ใน ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง, ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Social Challenges for the Mekong Region, หน้า 297 – 341. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2550.
- เร่งแก้ปัญหาเด็กหวั่นมะกันกัดกันค้า. มติชน (29 กันยายน 2545): 10.
- เร่งแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เตรียมใช้มาตรการเข้มส่งกลับ. ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2545): 23.
- เร่งต่างด้าวยื่นพิสูจน์สัญชาติแก้ขาดแรงงาน. คม ชัด ลึก (22 ตุลาคม 2551): 9.
- เร่งปราบค้ามนุษย์ก่อนมะกันแซงกัซัน. มติชน (14 กุมภาพันธ์ 2546): 11.
- แรงงานเถื่อน 2 ล้านคนทะลัก ระวังเหลือบแฝงเร้นจะกลายพันธุ์. ประชาชาติธุรกิจ (28 พฤศจิกายน 2545): 4.
- แรงงานพร้อมนำเข้าคนงานหนุนเขตศก.พิเศษใต้. กรุงเทพธุรกิจ (29 พฤศจิกายน 2549): 12.
- ลบค่าครหาโลก ทักซิณท์ 500 ล. แก้อาชีพค้ามนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (7 สิงหาคม 2547): 9.
- ลาวเผยตัวเลขเหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่อายุต่ำกว่า 18. ผู้จัดการรายวัน (7 กุมภาพันธ์ 2549): 10.

ลาวเร่งแรงงานลงทะเบียน. ข่าวสด (2 กรกฎาคม 2549): 10.

ลุยได้ดูแรงงานต่างด้าว หลัง 30 สิงหาคม/ เตรียมเชือดอย่างเป็นระบบ. แนวหน้า (26 สิงหาคม 2548): 21.

เล็งตั้งประกันสังคม ทำ'กองทุนต่างด้าว'. มติชน (10 พฤศจิกายน 2548): 10.

โลกเพ่งเล็งไทยค้ามนุษย์. มติชน (9 กรกฎาคม 2546): 14.

วรพล พรหมมิกบุตร. แรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพธุรกิจ (29 มิถุนายน 2548): 12.

วรภาพ นัยสงวนศรี. ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. สัมภาษณ์, 15 เมษายน 2552.

วาระแห่งชาติ. [ออนไลน์]. 2550.

แหล่งที่มา: http://www.humantrafficking.go.th/aboutus_org_publish.php

[2551, กุมภาพันธ์ 3]

วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบัน. การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและ แรกกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2552.

วิจัยพบ 5 ปัญหาค้าหญิง – เด็กข้ามชาติ. มติชน (15 ตุลาคม 2545): 14.

ศิริพร สโครวาเนค. การค้ามนุษย์: แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง. 2548.

สก็๊ปแนวหน้า. 'การเมือง'... วุ่น ขบวนการค้ามนุษย์คืนชีพ. แนวหน้า (12 กันยายน 2551): 5.

ส่งมอบเว็บไซต์ติดตามคดีค้ามนุษย์. ข่าวสด (25 กรกฎาคม 2549): 6.

ส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, สำนัก. บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันด้านการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันออก พ.ศ. 2550 (ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส และยะลา). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550.

ส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, สำนัก. บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ ในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งตะวันตก พ.ศ. 2550 (กระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2550.

ส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก, สำนัก. บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในการป้องกัน
ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 17 จังหวัด
ภาคเหนือ พ.ศ. 2550 (กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา
พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และ
อุทัยธานี). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน
ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
, 2550.

ส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, สำนัก. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงาน
องค์กรเครือข่ายภายในประเทศที่ดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ ภายใต้
โครงการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (ลุ่มน้ำโขง) วันที่
21 - 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ โรงแรมเฟิสท์โฮเต็ล ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงาน
ส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวง
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549.

สทม.เปิดเกมรุกปราบแก๊งค้ามนุษย์ หลังพบเหยื่อกว่าล้านคนในแต่ละปี. ผู้จัดการรายวัน (31
สิงหาคม 2547): 10.

สมช.ถกแก้แรงงานต่างด้าว เปิดตีทะเบียน 60 วันก่อนพ้น. ผู้จัดการรายวัน (11 พฤศจิกายน
2546): 15.

สมช.สั่งลงเส้นต่างด้าวผิดกม. ทหาร - ตร. ต้องเด็ดขาดในการสกัด - ปราบ - จับ. ผู้จัดการรายวัน
(5 ธันวาคม 2545): 14.

สมาน เหล่าดำรงชัย. นักวิจัย ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2552.

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หัวข้อ มาตรการแก้ไข
ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2548.

ส.ว.รุมยำแผนนิรโทษกรรม “แรงงานต่างด้าว” 8 แสนคน. ประชาชาติธุรกิจ (6 พฤศจิกายน
2546): 10.

สหรัฐขึ้นบัญชีดำ 19 ชาติค้ามนุษย์. มติชน (7 มิถุนายน 2545): 10.

สหรัฐขึ้นบัญชีดำ 15 ชาติไม่เลิกค้ามนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (13 มิถุนายน 2546): 28.

สหรัฐจวกไทย! ไม่แก้ค้ามนุษย์. โพสต์ทูเดย์ (13 มิถุนายน 2546): A8

สหรัฐจับตาไทยค้ามนุษย์ ชุมทางกามขายปลีก - ส่ง. ไทยโพสต์ (17 มิถุนายน 2547): 1

- สหรัฐแฉไทยกคชี่แรงงานเด็ก ‘กร’ ระเบญายวดีโใในสภา. มติชน (26 ตุลาคม 2545): 16.
- สหรัฐตึงไทยจ้างงานมิด ก.ม.แเนะเร้งขึ้นพะเบียนต่างด้าว. กรุงเทพธุรกิจ (22 ตุลาคม 2551): 7.
- ‘สหรัฐ’ ปุดไทยแหล่งค้ำมนุษย์ ข้ำเมินออกกฏคุม. กรุงเทพธุรกิจ (7 มิถุนายน 2549): 15.
- สั่งจัดระเบียบขึ้นทบ.ต่างด้าวรอบใหม่. เดลินิวส์ (9 สิงหาคม 2551): 31.
- สัญญาณอันตราย ทัพต่างด้าวยัดไทย. บ้านเมือง (8 พฤศจิกายน 2545): 3.
- สากลต่อด้านความเป็นทาส, องค์การ. การค้ำมนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546.
- สายสุรี จุติกุล, การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547.
- สิริกานต์ เวียงนนท์. บทเรียนซ้ำซาก...การค้ำมนุษย์. กรุงเทพธุรกิจ (25 มิถุนายน 2551): D4.
- ‘4 ด.ญ.’ พันโรงงานนรก ‘อี’ ยัดปาก – แซ่ยาล้างส้วม จับ 3 พี่น้องโหดเจ้าของ. ข่าวสด (25 พฤศจิกายน 2545): 2.
- สุพจน์ แก้วกาสิ, “เปิดเส้นทางขบวนการค้าแรงงานต่างด้าวภาคตะวันตก,” แนวหน้า (6 สิงหาคม 2551): 23.
- สุภัท กุชุน. แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: เดินหน้าหรือถอยหลัง. UNIAP ประเทศไทย 3, 7 (มกราคม – มีนาคม 2552): 2.
- สุมาลี ปิตยานนท์. ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สุเมธ แก่นมณี และจรงค์ หงษ์งาม. โครงการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2547.
- สุรเกียรติ์ปลื้มเอ็นจีโอ – ยูเอ็น ร่วมต้านค้ำมนุษย์ – โรคเอดส์. มติชน (10 ธันวาคม 2545): 10.
- สุวัจน์แก้ปัญหาล้างงานเถื่อน ให้นำเข้ากรรมกรแบบถูกกม. ผู้จัดการรายวัน (12 กันยายน 2546): 15.
- หญิงไทยเหยื่อ ‘เซ็กซ์ทัวร์’ แม่น้ำโขงเส้นทางลำเลียงมนุษย์. ไทยโพสต์ (9 ตุลาคม 2550): 6.
- หน่วยงานราชการร่วมเอกชนลงนามร่างบันทึกช่วยเด็กและหญิงเหยื่อค้ำมนุษย์. เดลินิวส์ (11 เมษายน 2546): 26.
- ‘หมัก’ หนีบ ‘ปอก’ ไปเยือนเวียดนาม. ข่าวสด (25 มีนาคม 2551): 10.
- หวังสะพานไทย – ลาว 2 ค้ำมนุษย์. ข่าวสด (9 กุมภาพันธ์ 2549): 5.
- เหยื่อค้ำมนุษย์หวั่นอิทธิพลไม่กล้าเอาผิด. มติชน (13 ธันวาคม 2545): 15.

อนุหมิตินำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลาวกัมพูชาชะลอการ 2. ไทยโพสต์ (12 กันยายน 2549):

23.

อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติใน

บังคับและคนงานต่างชาติ (Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

<http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Convention concerning Equal

Remuneration, 1951). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

<http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน (Convention concerning Employment

Policy, 1964). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (Convention

concerning the Minimum Age for Admission to Employment Underground in

Mines, 1965). [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/ilo/index.htm> [2551, ตุลาคม 12]

อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ, ศูนย์. ไกลหูไกลตา: การค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ที่กระทำ

ต่อคนงานย้ายถิ่นในเรือประมงไทย. กรุงเทพมหานคร : โซลิดาริตีเซ็นเตอร์ ประเทศไทย, 2552.

อัจฉรา ฉายากุล และคณะ. พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546.

อาชวิน ปุจฉากาญจน์. สิ้นสุดการขอใบอนุญาตทำงานต่างด้าว แต่ไม่สิ้นสุดความต้องการแรงงาน

ต่างด้าว. แนวหน้า (12 กันยายน 2548): 21.

อิมพอร์ตแรงงานลาว – กัมพูชา งานด่วน ‘สมศักดิ์’ หลังนั่ง ก.แรงงาน. ฐานเศรษฐกิจ (28

สิงหาคม 2548): 48.

‘อำนาจ’ ยึดออรากพวก ‘ค้ามนุษย์’ ให้สิ้น. มติชน (17 พฤษภาคม 2546): 9.

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา. สัมภาษณ์,

2 มีนาคม 2553.

Huguet, Jerrold W. and Sureporn Punpuing, การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย .

กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2548.

ภาษาอังกฤษ

Abid Gulsar, John Whan Yoon. Human Trafficking: It's not all about women and sex slaves. The Nation (18 November 2008): 9A.

Ananta, Aris and Evi Nurvidya Arifin. International Migration in Southeast Asia . Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.

Archavanitkul, Kritaya. Trafficking in Children for Labor Exploitation Including Child Prostitution in the Mekong Sub – Region, a Research Project, 1998. (Unpublished Manuscript)

Asian Studies, Institute of. Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labor in Thailand . Bangkok: Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2543.

Charoensuthipan, Penchan. Seeking solutions that work. Bangkok Post (17 September 2003): 10.

Convention on the Rights of the Child [online]. Available from:

<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm> [2008, August 12]

D'Cunha, Jean. Gender equality, human rights and trafficking: A framework of analysis and action. In Promoting Gender Equality to Combat Trafficking in Women and Children. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, United Nations Development Fund for Women and Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002.

Derks, Annuska. Trafficking of Cambodian women and children to Thailand. In Paths of Exploitation: Studies on the Trafficking of Women and Children between Cambodia, Thailand and Viet Nam . Geneva: International Organization for Migration, 1999.

Emmers, R., Beth K. Greener and Nicholas Thomas. Securitising human trafficking in the Asia – Pacific: Regional organizations and response strategies. In M. G. Curley and Wong Siu – lun (eds.), Security and Migration in Asia: The dynamics of securitization, p. 64. Oxon, OX: Routledge, 2008.

Huguet, Jerrold W., Varamon Ramangkura. The Long Road Home: Analysis of Regional and National Processes for the Return and Reintegration of Victims of Trafficking in the Greater Mekong Sub – region . Bangkok: International Organization for Migration, Regional Office, 2007.

Intathep, Lamphai. Thailand remains centre for human trafficking. Bangkok Post (14 December 2008): 3.

International Council on Social Welfare. Trafficking and Related Labour Exploitation in the ASEAN Region . The Netherlands: International Council on Social Welfare, 2007.

International Organization for Migration. Combating Trafficking in South – East Asia: A Review of Policy and Programme Responses . Switzerland: International Organization for Migration, 2000.

Memorandum of Understanding between The Government of The Kingdom of Cambodia and The Government of The Kingdom of Thailand on Cooperation in the Employment of Workers [online]. 2003. Available from: http://www.no-trafficking.org/content/pdf/mou_cambodiathailand_on_cooperation_in_the_employment_of_wo.pdf [2009, March 15]

Muntarbhorn, Vitit. The Mekong Challenge : Employment and Protection of Migrant Workers in Thailand: National Laws/ Practices versus International Labour Standard?. Bangkok: International Labour Office, 2005.

Members agree on need to fight illegal migration by creating job opportunities. Bangkok Post (28 February 2002): 6.

NGOs, agencies sign pact to fight human trafficking. Bangkok Post (26 March 2003): 5.

Plan of Action under Memorandum on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children between the governments of Thailand and Lao PDR. (Unpublished Manuscript)

Roujanavong, Wanchai. Thailand: The Situation of Trafficking in Women. In The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children, p. 342. (Unpublished Manuscript)

Signing Ceremony: Memorandum of Understanding between The Union of Myanmar and The Kingdom of Thailand on Cooperation to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children . Nay Pyi Taw, Myanmar, 24 April 2009. (Unpublished Manuscript)

United Nations Office on Drugs and Crimes. United Nations Convention against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto. [online]. 2008.

Available from:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf> [2008, November 15]

Universal Declaration of Human Rights [online]. 2008. Available from:

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.pdf> [2008, August 19]

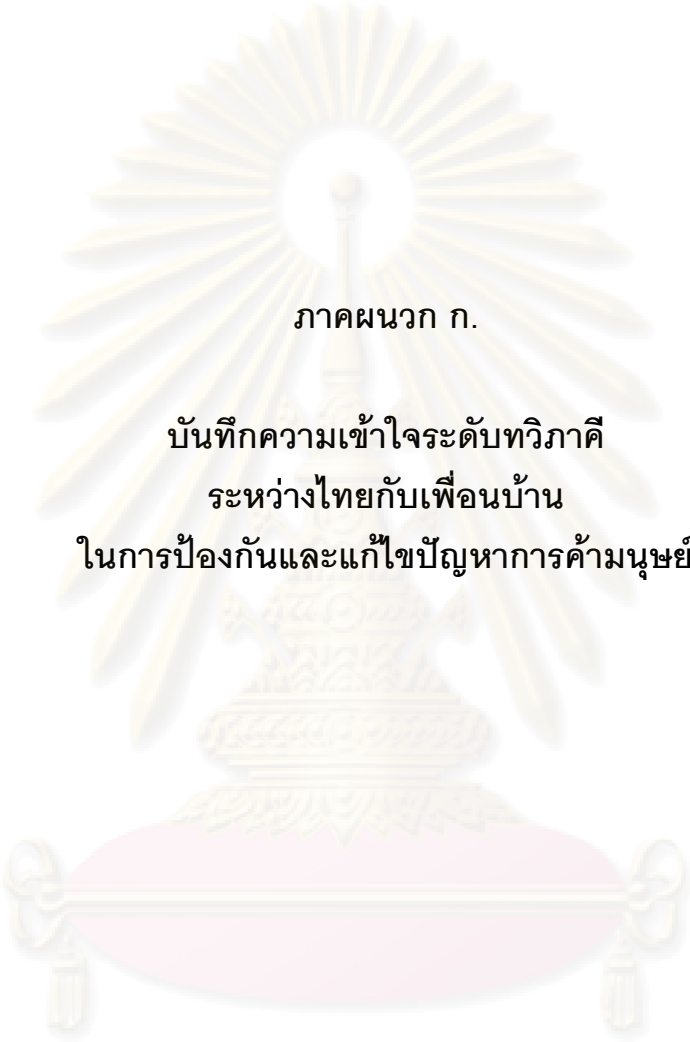
Vasuprasat, Pracha. Inter – state Cooperation on Labour Migration: Lessons learned from MOUs between Thailand and neighbouring countries . Bangkok: International Labour Office; ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Asian Regional Programming on Governance of Labour Migration, 2008.

Vidyamali Samarasinghe. Female Sex Trafficking in Asia : The Resilience of Partriarchy in a Changing World . New York, NY: Routledge Taylor & Francis Group, 2008.

Wille, Christina. Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: Rapid Assessment. Geneva: International Labour Office, 2001.

Wille, Christina. Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour in Thailand: Rapid Assessment Findings from Four Research Sites along the Thailand – Lao PDR and Thailand – Myanmar Border Areas. Bangkok: International Labour Organization – International Programme on the Elimination of Child Labour, 2000.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก.

บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี
ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
เรื่อง ความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิง
และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคีคู่สัญญา”)

มุ่งกระชับความสัมพันธ์แห่งมิตรภาพระหว่างทั้งสองประเทศและเพิ่มความร่วมมือทวิภาคีในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ยอมรับว่าการค้าเด็กและหญิงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และเป็นการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

กังวลอย่างยิ่งว่าการค้าเด็กและหญิง มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาด้านกายภาพ จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรมของแต่ละบุคคล รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อสายใยและคุณค่าของสังคม

คำนึงถึงว่ากลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันในการค้าเด็กและหญิง และอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศกัมพูชาและประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อทั้งภูมิภาคและประชาคมโลกโดยรวมด้วย

ยืนยันว่าภาคีคู่สัญญามีความวิตกกังวลร่วมกันในปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ซึ่งได้มีการพิจารณากันในการประชุมนานาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานในหัวข้อ “มุ่งสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคในเรื่องการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ/ การย้ายถิ่นฐานแบบไม่มีเอกสารเป็นหลักฐาน” ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 21 – 23 เมษายน 2542 และการประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ที่บาห์ลี ระหว่างวันที่ 26 – 28 กุมภาพันธ์ 2545

ระลึกถึงบันทึกการประชุม ที่ได้มีการรับรองแล้วของการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 3 ที่จังหวัดเสียมเรียบ ราชอาณาจักรกัมพูชา ระหว่างวันที่ 31 มกราคม – 1 กุมภาพันธ์ 2543 เกี่ยวกับการเสริมสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าหญิงและเด็ก

อ้างถึงพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ตระหนักว่าการปรามปรามอาชญากรรมค้าเด็กและหญิงโดยการร่วมมือกันในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการพิจารณาความอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพเพื่อผลของความยุติธรรมในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ปฏิญาณว่าภาคีคู่สัญญาจะร่วมมือกันอย่างจริงจังในการจัดการค้าเด็กและหญิงและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์
ได้ตกลงกันต่อไป

I. ขอบเขตของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 1

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการค้าเด็กและหญิงตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

II. คำจำกัดความ

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

(ก) “การค้าเด็กและหญิง” หมายถึงการจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับบุคคล โดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ใช้อล ใช้อกลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่นโดยการค้าประเวณี หรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือบริการบังคับ แรงงานทาสหรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้หรือการตัดอวัยวะ

(ข) ความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อการค้าเด็กและหญิงต่อการแสวงประโยชน์ตามที่มีเจตนาตามที่ได้ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้จะไม่เป็นประเด็นพิจารณา ในกรณีที่มีการใช้วิธีการตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก)

(ค) เด็กซึ่งถูกจัดหา ขนส่ง ขนย้าย หรือให้ที่พัก เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์จะถือว่าเป็น “เหยื่อการค้ามนุษย์” แม้จะมีได้ใช้วิธีการที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ก็ตาม

(ง) “เด็ก” หมายถึง บุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

ข้อ 3

ภาคีคู่สัญญารับว่า ตัวอย่างของวัตถุประสงค์ในการค้าเด็กและสตรีรวมถึง แต่ไม่จำกัด เฉพาะ

- (ก) การค้าประเวณี
- (ข) แรงงานบังคับหรือแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์ในบ้าน
- (ค) แรงงานทาส และแรงงานรูปแบบอื่นที่เป็นงานเสี่ยงภัย มีอันตราย และถูกแสวงประโยชน์
- (ง) การแต่งงานเพื่อให้เป็นซำรับใช้
- (จ) การรับเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ
- (ฉ) การท่องเที่ยวและการให้ความบันเทิงทางเพศ
- (ช) การถ่ายภาพและจัดทำสื่อลามก
- (ซ) การขอทาน และ
- (ณ) การทำให้เด็กและสตรีตกเป็นทาสโดยใช้ยาเสพติด

III. มาตรการป้องกัน

ข้อ 4

ภาคีคู่สัญญาจะดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็น และใช้มาตรการที่เหมาะสมอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่า กรอบกฎหมายในเขตอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งภาคีคู่สัญญาได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ และมีประสิทธิผลในการขจัดการค้าเด็กและหญิง และคุ้มครองสิทธิทุกประการของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีคู่สัญญาจะจัดให้มีโครงการให้การศึกษาและฝึกอาชีพ โดยเฉพาะแก่หญิงและเด็ก เพื่อเพิ่มโอกาสในการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 6

ภาคีคู่สัญญาจะพยายามอย่างสุดความสามารถในการป้องกันการค้าเด็กและหญิงโดยใช้ มาตรการป้องกันดังต่อไปนี้

- (ก) เพิ่มการบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางานและสร้างรายได้ และการจัดการรักษาพยาบาลให้แก่เด็กและหญิงที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

- (ข) ปฏิรูปโครงการฝึกอบรมด้านการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน
- (ค) ส่งเสริมให้สาธารณชนตระหนักและเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงมากขึ้น และ
- (ง) เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กและหญิงและธุรกิจต่างๆ ที่แสวงประโยชน์จากเด็กและหญิง

IV. การคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้า

ข้อ 7

เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะถือเป็นเหยื่อ มิใช่ผู้ละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง
 ดังนั้น

- (ก) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกดำเนินคดีในข้อหาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย
- (ข) เด็กและหญิงที่ถูกค้าจะไม่ถูกกักกันในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองในระหว่างที่รอขั้นตอนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ แต่จะให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพ และฟื้นฟูเยาวชน (ประเทศกัมพูชา) หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ประเทศไทย) และจะมีการจัดหาที่พักและให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อตามนโยบายของแต่ละรัฐ
- (ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดูแลความปลอดภัยของเด็กและหญิงที่ถูกค้า และ
- (ง) ผู้ตกเป็นเหยื่อจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมตลอดกระบวนการให้ความคุ้มครองและการส่งกลับประเทศและกระบวนการทางศาล

ข้อ 8

ภาคีสัญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสม ซึ่งอาจรวมถึงการปฏิรูปกฎหมายและการช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์จะได้รับการเยียวยาทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- (ก) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกคืนซึ่งทรัพย์สินและสิ่งของส่วนบุคคลที่ไม่มีการโต้แย้งสิทธิและเจ้าหน้าที่รับ หรือได้ไว้ในระหว่างกระบวนการควบคุมตัวหรือกระบวนการทางอาญาอื่น
- (ข) ผู้กระทำความผิดในคดีการค้ามนุษย์จะต้องรับผิดชอบสำหรับการคืนสิ่งที่ทำให้ร้ายวัยผิดปกติ ซึ่งได้มาจากการค้ามนุษย์หรือการแสวงประโยชน์
- (ค) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดจากการค้าเด็กและหญิง
- (ง) ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจเรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าบริการซึ่งตนยังไม่ได้รับได้ และ

- (จ) ผู้ตกเป็นเหยื่อสามารถเข้าถึงกระบวนการที่ถูกต้องของกฎหมายเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมทางอาญา การชดเชยค่าเสียหาย และการเยียวยาอื่นๆ ทางศาล

ข้อ 9

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยการร่วมมือกับองค์การเอกชนตามความเหมาะสมจะจัดหาที่พักที่ปลอดภัย ให้การรักษาพยาบาล ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่ถูกค้าและครอบครัวของหญิงและเด็ก

V. ความร่วมมือในการปราบปรามการค้าเด็กและหญิง

ข้อ 10

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในประเทศทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ บริเวณชายแดน จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อเปิดเผยการค้าหญิงและเด็กทั้งในประเทศและข้ามแดน

ข้อ 11

- (ก) ให้ปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้คล่องตัวเพื่อให้สามารถต่อสู้กับอาชญากรรมการค้าเด็กและหญิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (ข) ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและองค์กรอาชญากรรมในคดีการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง
- (ค) ภาคีสัญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมทั้งฝ่ายเดียวและทวิภาคีเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้และทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์แก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นเรื่องสิทธิของหญิงและเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 12

- (ก) ภาคีสัญญาจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีในกระบวนการทางศาลต่อการค้ามนุษย์ อาทิ การดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ข้ามชาติ การจัดการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบวนการทางอาญา
- (ข) ภาคีสัญญาจะให้ซึ่งกันและกันซึ่งมาตรการความช่วยเหลือในทางกฎหมายที่กว้างที่สุดใน การสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี และกระบวนการทางศาลเกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิง รวมทั้งข้อตกลงส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่แล้ว

ข้อ 13

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในประเทศทั้งสอง จะร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคดีการค้ำมนุษย์ อาทิ เส้นทางการค้า สถานที่ค้า รูปพรรณสัณฐานของผู้ค้า เครือข่ายการค้า วิธีการค้า และข้อมูลเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ข้อ 14

- (ก) กระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกิจการสังคม แรงงาน การฝึกอาชีพ และการฟื้นฟูเยาวชน กระทรวงกิจการสตรี และทหารผ่านศึก กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการท่องเที่ยว (ประเทศกัมพูชา) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตำรวจท่องเที่ยว หรือด่านตรวจคนเข้าเมือง (ประเทศไทย) พร้อมทั้งองค์การเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะร่วมมือกันในการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีการค้ำมนุษย์
- (ข) ข้อมูลและพยานหลักฐานที่ได้มาตามวรรคข้างต้นให้ส่งโดยถูกต้องให้แก่สำนักงานตำรวจที่มีอำนาจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานอัยการที่มีอำนาจ หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่เป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมายต่อคดีการค้าเด็กและหญิง อาทิ การค้นหาผู้กระทำความผิด การสืบสวนสอบสวนคดี การดำเนินคดีผู้กระทำความผิด และการดำเนินการตามขั้นตอนอื่นๆ ในกระบวนการทางศาล

ข้อ 15

ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่เหมาะสมของรัฐที่เกี่ยวข้องจะจัดให้มีโครงการให้การคุ้มครองความปลอดภัยแก่เหยื่อและพยานบุคคลจากการแก้แค้น หรือการคุกคามระหว่างและหลังกระบวนการทางศาลตามที่จำเป็น

VI. การส่งกลับประเทศ

ข้อ 16

- (ก) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องการส่งกลับประเทศจะใช้ช่องทางการติดต่อทางการทูตในการแจ้งภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งถึงการเตรียมการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศเป็นการล่วงหน้า
- (ข) การส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศจะเตรียมการและปฏิบัติโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของบุคคลเหล่านั้น

- (ค) เด็กและหญิงผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้าจะไม่ถูกส่งออกนอกประเทศ การส่งเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อกลับประเทศจะดำเนินการโดยสอดคล้องกับความข้างต้น

ข้อ 17

- (ก) ภาคิ์คู้ส์ัญญาจะจัดตั้งจุดประสานงานเพื่อดำเนินกระบวนการส่งเด็กและหญิงที่ถูกค้ากลับประเทศ
- (ข) จุดประสานงานจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากภาคิ์คู้ส์ัญญา
- (ค) จุดประสานงานจะปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 1) เตรียมการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้า
 - 2) ดำเนินการส่งกลับเด็กและหญิงที่ถูกค้าตามที่ได้เตรียมการไว้
 - 3) ให้ความปลอดภัยแก่เด็กและหญิงที่ถูกค้าในระหว่างกระบวนการส่งกลับประเทศ
 - 4) พยายามติดตามการค้าเด็กและหญิง และ
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับทางปฏิบัติของการค้าเด็กและหญิงระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศและองค์กรประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง

VII. การกลับสู่สังคม

ข้อ 18

- (ก) ภาคิ์คู้ส์ัญญาจะพยายามทุกวิถีทางเท่าที่เป็นไปได้เพื่อให้เหยื่อการค้ามนุษย์กลับเข้าสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อฟื้นฟูศักดิ์ศรี เสรีภาพ และความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว
- (ข) เพื่อการนี้ ภาคิ์คู้ส์ัญญาจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้
- 1) เหยื่อการค้ามนุษย์จะต้องไม่ทนทุกข์ใดๆ กับการเป็นเหยื่อ ถูกดูแคลน หรือได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจในขั้นตอนทางศาลเพิ่มเติมอีก
 - 2) จะต้องให้การสนับสนุนด้านสังคม ด้านการรักษาพยาบาล ด้านจิตใจ และด้านอื่นๆ ที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องแก่เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และครอบครัวของเด็กและหญิงนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับเชื้อโรคติดต่อจากการมีเพศสัมพันธ์รวมถึงเอชไอวี/ เอชส์
 - 3) เด็กและหญิงซึ่งเป็นเหยื่อจากการค้าจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือดูแคลนทางด้านสังคม และ
 - 4) เหยื่อที่เป็นเด็กที่อยู่ในวัยเรียนจะต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เหมาะสม

ข้อ 19

ภาคีคู่สัญญาจะจัดโครงการฝึกอบรมดังต่อไปนี้เพื่อการนำกลับเข้าสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

- (ก) โครงการฝึกอาชีพให้แก่ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีพ
- (ข) โครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่กับเหยื่อการค้ามนุษย์ในเรื่องพัฒนาของเด็ก สิทธิเด็ก และปัญหาเกี่ยวกับเด็ก/ เพศ โดยอ้างอิงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และตราสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งภาคีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นภาคี

VIII. คณะทำงานร่วม

ข้อ 20

- (ก) ภาคีคู่สัญญาจะจัดตั้งคณะทำงานร่วม
- (ข) คณะทำงานร่วมจะประกอบด้วยผู้แทนที่มีอำนาจจากภาคีคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย
- (ค) คณะทำงานร่วมจะมีการประชุมกันเมื่อมีความจำเป็น โดยภาคีคู่สัญญาจะตกลงกันเรื่องวันและสถานที่ของการประชุมคณะทำงานร่วม
- (ง) คณะทำงานร่วมจะมีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้
 - 1) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และรายงานต่อที่ประชุมประจำปีของคณะกรรมการร่วมเพื่อความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชา
 - 2) ริเริ่มการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิบัติและกรอบการดำเนินงานที่จำเป็นอื่น เพื่อดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้
 - 3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเพิ่มเติมซึ่งความร่วมมือซึ่งกันและกันในการต่อต้านการค้าเด็กและหญิง
 - 4) ทบทวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุก ๆ 5 ปี

IX. บทส่งท้าย

ข้อ 21

ภาคีคู่สัญญาจะพยายามระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้นันทิกความ
เข้าใจฉบับนี้ด้วยการเจรจา

นันทิกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการลงนามโดยภาคีคู่สัญญาทั้งสอง
ฝ่าย

ข้อ 22

คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกนันทิกความเข้าใจฉบับนี้เมื่อใดก็ได้โดยแจ้งให้
คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านช่องทางการทูต และการบอกเลิกดังกล่าวจะมีผล
ภายใน 6 เดือนนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

ข้อ 23

นันทิกความเข้าใจฉบับนี้อาจแก้ไขได้เมื่อรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่ง
ราชอาณาจักรกัมพูชาเห็นพ้องกัน

นันทิกความเข้าใจฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นสามภาษา คือ ภาษาเขมร ภาษาไทย และ
ภาษาอังกฤษ แต่ละภาษาถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความให้ใช้
ภาษาอังกฤษเป็นหลัก

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างทำยนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาล
ของตนได้ลงนามในนันทิกความเข้าใจนี้

ทำขึ้น ณ.....เมื่อวันที่.....

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี”

มีความห่วงใยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะต่อสตรีและเด็ก ซึ่งถือว่าการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรงและเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และศีลธรรมของคน รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อความผูกพันและคุณค่าในสังคม

เพื่อเป็นการสกัดกั้นและปราบปรามกลุ่มและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้ามนุษย์ ตามพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2000

โดยยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติปี 1999

โดยเชื่อมั่นว่า การปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยความร่วมมือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดีอาญา เป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยความปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งสองประเทศ จึงได้ตกลงดังต่อไปนี้

ขอบเขตบันทึกความเข้าใจ

ข้อ 1

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะใช้กับการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 2 ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

คำนิยาม

ข้อ 2

เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

- (ก) “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ขนย้าย ให้ที่พัก หรือรับเอาบุคคลโดยการข่มขู่ ใช้กำลัง หรือการกระทำอื่นซึ่งมีลักษณะของการข่มขืนใจ ลักพาตัว ฉ้อฉล ใช้กลลวง ใช้อำนาจในทางมิชอบ/ หรือใช้ความอ่อนแอไปในทางมิชอบ หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากผู้อื่น โดยการค้าประเวณีหรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงานหรือบริการบังคับ แรงงานทาส หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การเป็นทาสรับใช้ หรือการตัดอวัยวะ
- (ข) “เด็ก” หมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นเสียแต่กฎหมายภาคีจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรการป้องกัน

ข้อ 3

ภาคีจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นและใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจศาลของประเทศตนสอดคล้องกับปฏิญญาสากล หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลของตนได้เข้าร่วมเป็นภาคี

ข้อ 4

ภาคีจะจัดให้มีโครงการเพื่อการศึกษาและฝึกอาชีพให้แก่สตรีและเด็ก เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและลดความเสี่ยงจากการค้ามนุษย์

ข้อ 5

ภาคีจะพยายามอย่างสุดความสามารถ ในการดำเนินมาตรการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยจัดโครงการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ และเพิ่มบริการทางสังคม เช่น บริการจัดหางาน สร้างรายได้ และบริการรักษาสุขภาพให้แก่สตรีและเด็กที่มีความเสี่ยง

ต่อการค้ามนุษย์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

การปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข้อ 6

ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก จะได้รับความยุติธรรมและการปกป้องคุ้มครองทางกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการส่งกลับประเทศอย่างเป็นทางการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีจะจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวและให้การปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสมแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายตามนโยบายของแต่ละประเทศ

ข้อ 7

ภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อผู้กระทำความผิดในคดีการค้ามนุษย์ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ และจะให้การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายต่อผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กอย่างถูกต้องและยุติธรรม

ข้อ 8

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐจะร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การรักษาสุขภาพ และการดำเนินการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก และครอบคลุมตามความเหมาะสม

การร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข้อ 9

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะที่อยู่บริเวณชายแดนจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อเปิดโปงการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ทั้งภายในประเทศและข้ามแดน

ข้อ 10

ภาคีจะจัดโครงการฝึกอบรมแบบฝ่ายเดียวหรือร่วมกันให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีการค้ามนุษย์ และในการปกป้องคุ้มครองผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

ข้อ 11

- (ก) ภาคิจะส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคิในการต่อต้านและสกัดกั้นการค้ำมนุษย์ เช่น การดำเนินคดีต่อผู้ค้ำมนุษย์ข้ามชาติ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านการกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา และ
- (ข) ภาคิฝายหนึ่งจะให้ภาคิอีกฝายหนึ่งซึ่งความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านการกฎหมายที่กว้างที่สุดเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์โดยเฉพาะที่กระทำต่อสตรีและเด็ก โดยสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ลงนาม

ข้อ 12

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันจัดเก็บและแลกเปลี่ยนข้อมูล และข่าวสาร และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ เช่น เส้นทาง สถานที่ เครือข่ายรูปแบบและวิธีการค้ำมนุษย์ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับประวัติของบุคคลที่ค้ำมนุษย์

ข้อ 13

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศ ต้องจัดทำแผนการปกป้องคุ้มครองเพื่อประกันความปลอดภัยแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก และพยานบุคคลจากการกั้แค้น หรือการคุกคามในระหว่างที่มีการดำเนินคดีและหลังจากนั้นตามที่เห็นสมควร

การส่งกลับประเทศ

ข้อ 14

- (ก) ในการจัดส่งผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กกลับประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องแจ้งรายชื่อและข้อมูลด้านต่างๆ ของผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหาย โดยเฉพาะสตรีและเด็กผ่านช่องทางทางการทูตล่วงหน้าให้ภาคิอีกฝายหนึ่งทราบ เกี่ยวกับการเตรียมการส่งรับผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กกลับประเทศ ซึ่งจะได้อำนาจการบนพื้นฐานของการให้ความเห็นชอบของทั้งสองฝาย โดยสอดคล้องกับเนื้อหาในบันทึกฉบับนี้
- (ข) ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก ต้องเป็นบุคคลที่มีสำมะโนครัวหรือภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ หรือมีการรับรองจากอำนาจการปกครองท้องถิ่น หรือมีการรับรองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศที่รับ

ข้อ 15

- (ก) ภาคิจะกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีภาระบทบาทเกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวเป็นจุดประสานงาน เพื่อดำเนินการรับส่งผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กกลับประเทศ
- (ข) จุดประสานงานมีหน้าที่ดังนี้
- 1) เตรียมการรับส่งผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กกลับประเทศ
 - 2) ดำเนินการรับส่งผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กกลับคืนประเทศตามแผนการที่ได้เตรียมไว้
 - 3) ประกันความปลอดภัยแก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กในกระบวนการรับส่งกลับคืนประเทศ
 - 4) สอดส่อง ดูแล และติดตามการค้ำนุชยโดยเฉพาะสตรีและเด็ก
 - 5) จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อติดตามการดำเนินงานด้านการค้ำนุชยโดยเฉพาะสตรีและเด็ก ระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและที่ปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กทั้งภายในประเทศ ระหว่างประเทศ และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การกลับคืนสู่สังคม

ข้อ 16

ภาคิจะดำเนินการทุกวิถีทางเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็กให้กลับคืนสู่สังคมและครอบครัวได้อย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพ เพื่อฟื้นฟูเกียรติศักดิ์ศรี เสรีภาพ และความภาคภูมิใจในตนเองของบุคคลดังกล่าว

ข้อ 17

ภาคิจะจัดโครงการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก รวมทั้งฝึกอบรมทักษะชีวิตต่างๆ เพื่อเพิ่มโอกาสทางเลือกในการดำรงชีวิตและการกลับคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดโครงการฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่พัฒนาผู้ที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยเฉพาะสตรีและเด็ก

การปฏิบัติงานร่วม

ข้อ 18

- (ก) ภาคิจะจัดตั้งคณะทำงานร่วมจากภาครัฐและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์
- (ข) คณะทำงานร่วมจะมีการประชุมสามัญหรือวิสามัญตามความจำเป็น
- (ค) คณะทำงานร่วมมีหน้าที่ ดังนี้
- 1) วางแผนการดำเนินงานและขยายผลตามความในบันทึกความเข้าใจให้มี ประสิทธิภาพร่วมกับภาคิ
 - 2) ดำเนินงานร่วมกับภาคิในขอบเขตงานต่อต้านการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสตรีและ เด็ก
 - 3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ แนวทาง ปฏิบัติ และกรอบการดำเนินงานที่จำเป็นอื่นๆ ในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กตามความในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้
 - 4) ประเมินผลการดำเนินงานร่วมกันและรายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายรับทราบอย่างสม่ำเสมอ
 - 5) จัดทำข้อเสนอเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคิในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และ
 - 6) ร่วมกับภาคิเพื่อทบทวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทุกๆ 3 ปี

บทบัญญัติสุดท้าย

ข้อ 19

ภาคิจะพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งในการตีความหรือการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจฉบับ นี้โดยการเจรจา

ข้อ 20

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้อาจมีการแก้ไขได้โดยการตกลงเห็นชอบระหว่างภาคิ

ข้อ 21

- (ก) บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ลงนามเป็นต้นไป
- (ข) ภาคิฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจบอกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้เวลาใดก็ได้ โดยแจ้งเป็นลาย ลักษณะอักษรให้ภาคิอีกฝ่ายหนึ่งทราบโดยผ่านช่องทางทางการทูต และการบอกเลิก ดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ภายหลังจากหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิก

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 13 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 คู่กันเป็นสามฉบับคือ ภาษาไทย ภาษาลาว และภาษาอังกฤษ ทุกฉบับถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลัก

สำหรับรัฐบาล

ราชอาณาจักรไทย

(นายประชา มาลีนนท์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์

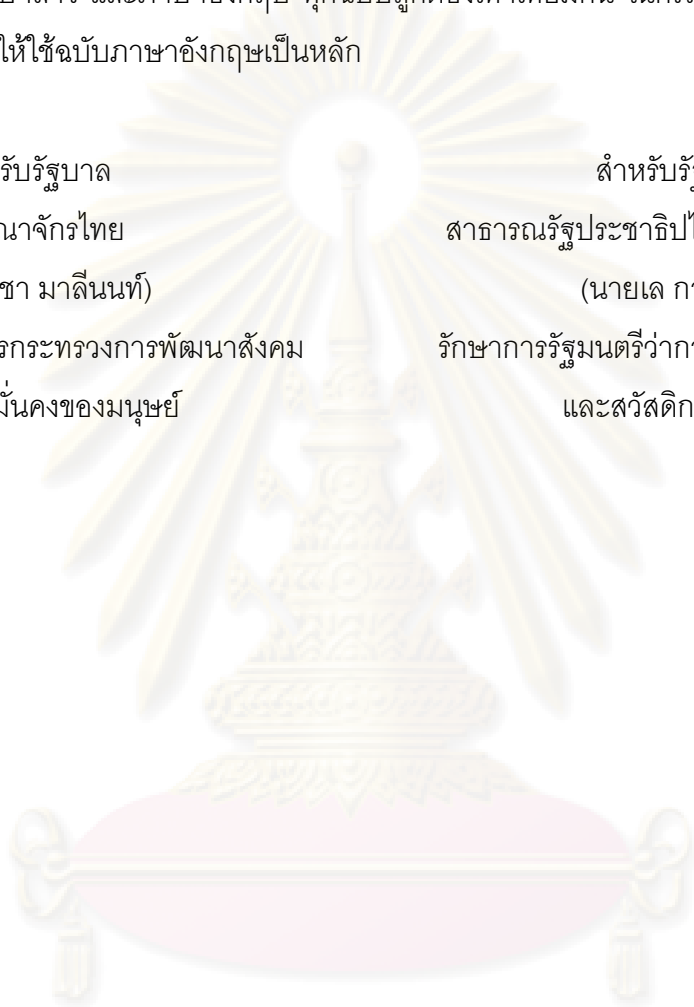
สำหรับรัฐบาล

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

(นายเล กากันยา)

รักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

และสวัสดิการสังคม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
BETWEEN
THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR
AND
THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND
ON
COOPERATION TO COMBAT TRAFFICKING IN PERSONS,
ESPECIALLY WOMEN AND CHILDREN

THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR AND THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND; (hereinafter referred to as “the Parties”);

BEING CONCERNED that trafficking in persons, especially women and children, constitutes a serious violation of human rights, undermines human dignity and adversely affects physical and psychological development of a person, and jeopardizes social cohesion and values;

RECOGNIZING the obligations of the Parties under the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the Convention on the Rights of the Child (CRC), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the ILO Forced Labour Convention No. 29, and other international human rights instruments which both Parties have ratified or acceded to and are effective in eliminating trafficking in persons and in protecting the rights of any persons, especially women and children, who fall victims to trafficking;

AIMING to prevent and suppress individuals and transnational organized criminal groups engaging in trafficking in persons, in accordance with the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000;

REAFFIRMING the principles contained in the 2004 Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub – region and the ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children of 2004;

BEING CONVINCED that the suppression of the crime of trafficking in persons, especially women and children, and the protection of the victims of trafficking in persons through cooperation in law enforcement and criminal justice, including other relevant authorities, are effective measures to ensure justice against human trafficking;

DESIRING to enhance cooperation of mutual benefit between two countries;

HAVE HEREBY AGREED AS FOLLOWS:

I. Scope of the Memorandum of Understanding

Article 1

This Memorandum of Understanding shall apply to combating trafficking in persons, especially women and children, as defined in Article 2 of this Memorandum of Understanding.

II. Definition

Article 2

For the operational purpose of this Memorandum of Understanding,

(a) “Trafficking in Persons” shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude, or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) A child who has been recruited, transported, transferred, harboured or received for the purpose of exploitation shall be considered as a victim of trafficking in persons even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article; and

(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

III. Preventive Measures

Article 3

The Parties shall make best efforts to prevent trafficking in persons, especially women and children, by;

(a) Providing educational and vocational training programs for persons in vulnerable situations, and in particular for women and children, in order to support employment opportunities and reduce the vulnerabilities to trafficking;

(b) Providing improved social services, such as employment, income generation and health care for all persons, especially women and children, who are vulnerable to trafficking;

(c) Disseminating information to the public regarding the multiple risk factors that lead to trafficking in persons, especially women and children, including the means used to keep victims in exploitative conditions; and,

(d) Undertaking, within each party's jurisdiction, public awareness – raising activities at areas of origin, transit and destination.

Article 4

The Parties shall make best efforts to take measure to minimize vulnerabilities and to promote safe migration.

Article 5

The Parties shall make best efforts, to the extent possible, to take measures to reduce the demand factors that lead to trafficking in persons, especially women and children.

Article 6

The Parties strive to ensure that appropriate measures are undertaken, to the extent possible, to monitor workplaces so that they comply with the applicable laws of each party.

IV. Protection of Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children

Article 7

The Parties shall make best efforts to identify victims of trafficking in persons. Mutually agreed – upon victim identification criteria should be developed to guide the process of victim identification.

Article 8

Victims of trafficking in persons shall be considered victims of a crime, not violators or offenders of immigration law. Therefore;

- (a) Victims of trafficking in persons should not be prosecuted by either party for illegal entry to or exit from the country, and for any other offences arising as a direct consequence of trafficking in persons;
- (b) Victims of trafficking in persons shall not be detained in any law enforcement or immigration detention centres while waiting for repatriation, but shall be placed under the care of the Department of Social Welfare (Myanmar), Department of Social Development and Welfare (Thailand), or temporary shelters. Shelter and protection shall be provided to the victims of trafficking in persons according to the laws and policies of each party.
- (c) The Parties shall ensure the security and privacy of victims of trafficking in persons
- (d) Victims of trafficking in persons shall be treated humanely throughout the process of protection, judicial proceedings and repatriation. The principle of voluntariness should be considered throughout the victim's participation in judicial proceedings.
- (e) Child sensitive procedures should be put in place and applied throughout the process of protection, judicial proceedings and repatriation.

(f) If the age of child victim of trafficking is uncertain but there are reasons to believe that the victims of trafficking in persons is a child, the presumption shall be that the victim is a child until further determination on the age is made.

Article 9

Victims of trafficking in persons, especially women and children, shall receive legal protection while awaiting the completion of the procedures for their official repatriation. The relevant authorities and organizations of the Parties shall provide temporary shelter and appropriate protection to the victims of trafficking in persons in accordance with the policies of each Party.

Article 10

The Parties shall take appropriate measures against traffickers in cases relating to trafficking in persons, in accordance with the national laws of each Party, and provide fair and just legal assistance to the victims of trafficking in persons, especially women and children.

Article 11

The Parties shall undertake appropriate measures, which may include legal aid, to ensure effective legal remedies for victims of trafficking in persons as follows;

- (a) Victims of trafficking in persons may claim restitution of any undisputed personal properties and belongings that may have been confiscated or obtained by authorities in the process of being rescued or any other criminal procedure;
- (b) Victims of trafficking in persons may claim compensation from the offender of any damages caused by trafficking in persons;
- (c) Victims may claim payment for unpaid services from the offender; and
- (d) Victims shall have access to the due process of law to claim for criminal justice, recovery of damages, and any other judicial remedies.

Article 12

The Parties shall cooperate with social and non – governmental organizations to provide safe shelter, legal assistance, appropriate communication between victims and families back home, and healthcare, and take other necessary measures to protect the

victims of trafficking in persons, especially women and children and their families, in an appropriate manner.

V. Cooperation in Suppression of Trafficking in Persons

Article 13

The Parties' departments responsible for law enforcement shall closely cooperate to uncover and investigate cross – border trafficking in persons, especially women and children, at origin, transit and destination areas.

Article 14

The Parties shall individually or jointly provide training programmes for concerned authorities to enhance their capacity for implementing the laws in force relating to the investigation and prosecution of offenders, and the protection of victims of trafficking in persons, especially women and children.

Article 15

(a) The Parties shall promote bilateral cooperation in, for example, the prosecution of transnational traffickers, extradition and mutual legal assistance in criminal matters, in order to prevent and suppress trafficking in persons; and

(b) The Parties shall afford one another the broadest mutual legal assistance in investigation, prosecution and judicial proceedings related to trafficking in persons in accordance with applicable existing agreements bound by the Parties while taking into account the best interest of victims of trafficking in persons.

Article 16

Subject to national laws, the Parties shall cooperate in compiling and exchanging data and information, and the collecting evidence relating to trafficking in persons, such as routes, places, networks, means and methods of trafficking in persons, including the personal information and criminal records of the traffickers.

Article 17

The Parties shall formulate plan of action for the protection to ensure the safety of victims of trafficking in persons, especially women and children, and witnesses, as appropriate, from acts of revenge or threats during and after judicial proceedings.

VI. Repatriation and Reintegration

Article 18

- (a) The Parties shall cooperate to ensure safe and timely repatriation of victims of trafficking in persons;
- (b) The Parties shall inform the other Party, in advance, through the Department of Social Welfare (Myanmar) and the Department of Social Development and Welfare (Thailand), and Diplomatic channels, of the victims' names and other information relating to the victims for the purpose of arranging repatriation and reintegration of the victims of trafficking in persons, especially women and children.
- (c) The Parties shall develop joint Standard Operating Procedures to assist safe and timely repatriation and reintegration; and,
- (d) Persons who have been identified as victims of trafficking in persons shall not be deported but repatriated in their best interest, and in accordance with the above provisions and/ or standards developed within the context of the 2004 Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub – region.

Article 19

The Parties shall assign the Department of Social Welfare (Myanmar) and the Department of Social Development and Welfare (Thailand) to act as focal points for the purpose of executing the repatriation and reintegration of victims of trafficking in persons, especially women and children. The focal points shall have the following responsibilities:

- (a) Facilitating and arranging the repatriation of victims of trafficking in persons, including conducting family tracing and assessment;
- (b) Executing the repatriation of victims of trafficking in persons according to predetermined schedules;
- (c) Ensuring the safety of victims of trafficking in persons, especially women and children, in the execution of their repatriation and reintegration;

(d) Follow – up of returned victims of trafficking in persons, and sharing information thereon and outcomes with the other focal point, keeping the best interest of the returnee in mind;

(e) Establishing information networks between law enforcement agencies, and national and international organizations responsible for the protection of victims of trafficking in persons for the purpose of monitoring activities related to trafficking in persons; and,

(f) Cooperating with social and non – governmental organizations, UN agencies, intergovernmental organizations, and international organizations, as appropriate, to assist the repatriation and reintegration of victims of trafficking in persons.

Article 20

The Parties shall undertake measures to assist victims, especially women and children, to reintegrate into their families and society in a safe and timely manner, in order that their dignity, freedom and self – esteem be restored, and that each is empowered as a survivor. For this purpose, the Parties shall take appropriate measures to attain the following objectives:

(a) Victims of trafficking in persons shall not suffer re – victimization, stigmatization, discrimination or trauma during the process of recovery, in judicial proceedings, repatriation and reintegration;

(b) An individualized reintegration plan should be developed with the aim of providing age-, gender- and culturally – appropriate services that are responsive to the needs of each individual;

(c) Continued social, medical, psychological and other necessary support shall be provided for victims of trafficking in persons, particularly those who are infected with sexually transmitted diseases, including HIV/ AIDS; and,

(d) Child victims of school age shall be provided with appropriate educational opportunities.

Article 21

The Parties shall provide the following training programmes for the purpose of effective recovery, repatriation and reintegration:

- (a) Appropriate vocational training programmes for victims of trafficking to increase their employment opportunities; and,
- (b) Joint and individual training programmes to sensitise staff in relevant departments and organizations working with victims of trafficking to issues of child development, child rights, and gender issues with reference to the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and other relevant human rights instruments which both Parties have ratified or acceded to.

VII. Joint Action

Article 22

The Parties shall establish a joint working group, with members drawn from relevant authorities and organizations working to combat trafficking in persons,

- (a) The joint working group shall meet on both regular and *ad hoc* basis, when and where appropriate and agreed to by both Parties;
- (b) The joint working group shall, have, inter alia, the following functions:
 1. Planning joint actions and implementation of the provisions of the Memorandum of Understanding
 2. Undertaking joint actions to combat trafficking in persons, especially women and children;
 3. Developing strategic plans, guidelines and necessary frameworks, in coordination with other relevant organizations, in combating trafficking in persons, especially women and children, in accordance with the provisions of this Memorandum of Understanding;
 4. Evaluating the joint actions of the Parties and regularly reporting national outcomes to each Party;
 5. Developing proposals to enhance mutual cooperation between the Parties in combating trafficking in persons, especially women and children; and,
 6. Reviewing the implementation of this Memorandum of Understanding every three years.

VIII. Final Provisions

Article 23

- (a) This Memorandum of Understanding shall become effective upon signature;
- (b) This Memorandum of Understanding may be amended by the mutual agreement of the Parties;
- (c) The Parties shall endeavor to settle disputes concerning the interpretation and implementation of this Memorandum of Understanding through negotiation; and,
- (d) Either Party may terminate this Memorandum of Understanding at any time by written notification to the other Party through diplomatic channels. Such termination shall become effective six months after the date of receipt by other Party of such notification.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

DONE at Nay Pyi Taw, on this 24th day of April 2009, in duplicate in the English language.

**For the Government
of the Union of Myanmar**

(Major General Muang Oo)
Minister of Home Affairs

**For the Government
of the Kingdom of Thailand**

(Mr. Issara Somchai)
Minister of Social Development and
Human Security

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข.

บันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคี
ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน
ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
 BETWEEN
 THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF CAMBODIA
 AND
 THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND
 ON
 COOPERATION IN THE EMPLOYMENT OF WORKER

.....

The Government of the Kingdom of Cambodia and the Government of the Kingdom of Thailand, hereinafter referred to as “the Parties”,

RECOGNIZING the principles enshrined in “The Bangkok Declaration on Irregular Migration of 1999”,

BEING CONCERNED about the negative social and economic impacts caused by illegal employment,

DESIROUS of enhancing mutually beneficial cooperation between the two countries,

HAVE AGREED as follows:

OBJECTIVE AND SCOPE

ARTICLE I

The Parties shall apply all necessary measures to ensure the following:

1. Proper procedures for employment of workers,
2. Effective repatriation of workers, who have completed terms and conditions of employment or are deported by relevant authorities of the other Party, before completion of terms and conditions of employment to their permanent addresses.
3. Due protection of workers to ensure that there is no loss of the rights and protection of workers and that they receive the rights they are entitled to,
4. Prevention of, and effective action against, illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employment of workers.

This Memorandum of Understanding is not applicable to other existing processes of employment that are already in compliance with the laws of the Parties.

AUTHORISED AGENCIES

ARTICLE II

For the purpose of this Memorandum of Understanding, the Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation of the Kingdom of Cambodia and the Ministry of Labor of the Kingdom of Thailand shall be the authorized agencies for the Government of the Kingdom of Cambodia and for the Government of the Kingdom of Thailand respectively.

ARTICLE III

The Parties, represented by the authorized agencies, shall hold regular consultations at senior official and/ or ministerial levels, at least once a year on an alternate basis, on matters related to the implementation of this Memorandum of Understanding.

The authorized agencies of both Parties shall work together for the establishment of procedures to integrate illegal workers, who are in the country of the other Party prior to the entry into force of this Memorandum of Understanding, into the scope of this Memorandum of Understanding.

AUTHORITY AND PROCEDURE

ARTICLE IV

The Parties shall take all necessary measures to ensure proper procedures for employment of workers.

Employment of workers requires prior permission of the authorized agencies in the respective countries. Permission may be granted upon completion of procedures required by laws and regulations in the respective countries.

The authorized agencies may revoke or nullify their own permission as any time in accordance with the relevant laws and regulations.

The revocation or nullification shall not affect any deed already completed prior to the revocation or nullification.

ARTICLE V

The authorized agencies may through a job offer inform their counterparts of job opportunities, number, period, qualifications required, conditions of employment and remuneration offered by employers.

ARTICLE VI

The authorized agencies shall provide their counterparts with lists of selected applicants for the jobs with information on their ages, permanent addresses, reference persons, education, experiences and other information deemed necessary for consideration by the prospective employers.

ARTICLE VII

The authorized agencies shall coordinate with the immigration and other authorities concerned to ensure that applicants, who have been selected by employers and duly permitted in accordance with Article IV, have fulfilled, inter alia the following requirements:

1. Visa or other forms of entry permission;
2. Work permits;
3. Health insurances or health services;
4. Contribution into savings fund as may be required by the authorized agencies of the respective Parties;
5. Taxes or other as required by the Parties;
6. Employment contracts of employers and workers.

Contract of the terms and conditions of employment shall be signed between the Employer and Worker and a copy each of the contract submitted to the authorized agencies.

ARTICLE VIII

The authorized agencies shall be responsible for the administration of the list of workers permitted to work under this Memorandum of Understanding. They shall keep for the purpose of reference and review, the lists of workers who report themselves or

have their documents certified to the effect that they have returned to their permanent addresses after the end of the employment terms and conditions, for at least four years from the date of report or certification.

RETURN AND REPATRIATION

ARTICLE IX

Unless stated otherwise, the terms and conditions of employment of workers shall not exceed two years. If necessary, it may be extended for another term of two years. In any case, the terms and conditions of employment shall not exceed four years. Afterwards, it shall be deemed the termination of employment.

A three – year break is required for a worker who has already completed the terms and conditions of employment to re – apply for employment.

ARTICLE X

The Parties shall extend their fullest cooperation to ensure the return of bona – fide workers, who have completed their employment terms and conditions, to their permanent addresses.

ARTICLE XI

The authorized agencies of the employing country shall set up and administer a savings fund. Workers are required to make monthly contribution to the fund in the amount equivalent to 15 percent of their monthly salary.

ARTICLE XII

Workers who have completed their terms and conditions of employment and returned to their permanent addresses shall be entitled to full refund of their accumulated contribution to the savings fund and the interest by submitting the application to the authorized agencies three months prior to their scheduled date of departure after completion of employment. The disbursement shall be made to workers within 45 days after the completion of employment.

In the case of workers whose services are terminated prior to completion of employment and have to return to their permanent addresses, the refund of their

accumulated contribution and the interest shall also be made within 45 days after termination of employment.

ARTICLE XIII

Temporary return to country of origin by workers whose terms and conditions of employment are still valid and in compliance with the authorized agencies regulations shall not cause termination of the employment permission as stated in Article IV.

ARTICLE XIV

Procedures and documents required in the application for refund as stated in Article XII shall be set forth by the authorized agencies.

ARTICLE XV

The right to refund of their contribution to the savings fund is revoked for workers who do not return to their permanent addresses upon the completion of their employment terms and conditions.

ARTICLE XVI

The authorized agencies of the employing country may draw from the savings fund to cover the administrative expenses incurred by the bank and the deportation of workers to their country of origin.

PROTECTION

ARTICLE XVII

The Parties in the employing country shall ensure that the workers enjoy protection in accordance with the provisions of the domestic laws in their respective country.

ARTICLE XVIII

Workers of both Parties are entitled to wage and other benefits due for local workers based on the principles of non – discrimination and equality of sex, race, and religion.

ARTICLE XIX

Any dispute between workers and employers relating to employment shall be settled by the authorized agencies according to the laws and regulations in the employing country.

MEASURES AGAINST ILLEGAL EMPLOYMENT**ARTICLE XX**

The Parties shall take all necessary measures, in their respective territory, to prevent and suppress illegal border crossings, trafficking of illegal workers and illegal employments of workers.

ARTICLE XXI

The Parties shall exchange information on matters relating to human trafficking, illegal immigration, trafficking of illegal workers and illegal employment.

AMENDMENTS**ARTICLE XXII**

Any amendment to this Memorandum of Understanding may be made as agreed upon by the Parties through diplomatic channels.

SETTLEMENT OF DISPUTES**ARTICLE XXIII**

Any difference or dispute arising out of this Memorandum of Understanding shall be settled amicably through consultations between the Parties.

ENFORCEMENT AND TERMINATION**ARTICLE XXIV**

This Memorandum of Understanding shall enter into force after the date of signature and may be terminated by either Party in written notice. Termination shall take effect 90 (ninety) days following the date of notification. In case of termination of this

Memorandum of Understanding by either Party, for the benefit of the workers, the Parties shall hold consultation on how to deal with employment contracts that are still valid.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized by their respective Governments, have signed this Memorandum of Understanding.

Done in Ubon Ratchathani on the Thirty First Day in the Month of May of Two Thousand and Three of the Christian Era in English language in two original copies, all of which are equally authentic.

For the Royal Government of
the Kingdom of Cambodia

For the Royal Government of
the Kingdom of Thailand

ITH SAMHENG

Minister of Social Affairs,
Labor, Vocational Training
And Youth Rehabilitation

SUWAT LIPTAPANLOP

Minister of Labour

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ภาคี”)

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยอมรับหลักการที่ระบุใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ พ.ศ. 2542”

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ
 ได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- 4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่น ที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ครบวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 3

ภาคี โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/ หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้งโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

การจ้างแรงงาน จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การตรวจลงตรา หรือเอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) ใบอนุญาตการทำงาน
- 3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อไปได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้วให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปีหลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับถิ่นฐานเดิม

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

ข้อ 12

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตน มีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตนและกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วันนับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ 13

การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 16

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง**ข้อ 17**

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความที่ยอมรับกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน จะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

ข้อแก้ไขใดๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23

ให้ระงับข้อขัดแย้งใดๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันท์มิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือนจากวันที่แจ้ง

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 เดือนตุลาคม พุทธศักราช 2545 ตรงกับคริสต์ศักราช 2002 คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว

(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)

(นายสมพันธ์ แพงคำมี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกความเข้าใจ
ระหว่าง
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับ
รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า
“ภาคี”

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- 1) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 2) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วหรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิด ก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น
- 3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการเสียสิทธิและการคุ้มครองของแรงงาน และแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้
- 4) การป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช้กับกระบวนการจ้างแรงงานอื่น ที่มีอยู่และที่สอดคล้องกับ
กฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย และกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่า จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ 3

ภาคี โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/ หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้ เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงาน เป็นไปอย่างเหมาะสม

การจ้างแรงงาน จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการกระทำใดๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยการเสนอการจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดหาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่ง บัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อเสนอแนะของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของ นายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการ อนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- 2) การอนุญาตการทำงาน
- 3) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- 4) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

กำหนด

- 5) ภาษีหรืออื่นๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- 6) สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบ สำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงาน ซึ่งได้รับอนุญาต ให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีเอกสารซึ่ง รับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่นที่อยู่ถาวรหลังการสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างอย่างน้อย 4 ปี นับจาก วันรายงานตัวหรือวันที่มีการรับรอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อได้เว้นระยะสามปี

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่สุจริตซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนมีสิทธิได้รับเงินคืนสมทบเข้ากองทุนสะสมที่ได้สะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น

ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้น และจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการยกเลิกสัญญาจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงาน ซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างตามทีระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับคืนเงินตามทีระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไป สำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนสะสมเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคาร และในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง**ข้อ 17**

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานได้รับการคุ้มครองตามขอบของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทใดระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน จะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย**ข้อ 20**

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตน ที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจนี้ในประการใด ๆ อาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใดที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ให้ระงับอย่างฉันทมิตรโดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจบอกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วันนับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างงานซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้

ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ วันที่ 21 เดือน มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาไทย ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความ ให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

(นายวิน อ่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายศิปต์ นพประเสริฐ เกิดเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2527 เป็นชาวกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2548 และได้เข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2549



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย