



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักสิทธิมนุษยชน
เรื่อง : บทบาทของไทยกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล
และปัญหาการค้ามนุษย์

จัดทำโดย
นายพิริยะ เข็มพล
รหัส ๕๘๐๓๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทของไทยกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล
และปัญหาการค้ามนุษย์

บทคัดย่อ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้จะนำเสนอปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยกำลังประสบอันเนื่องมาจากการโยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่จะต้องได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อีกทั้งจะนำเสนอบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยทั้งในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเพื่อให้การส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองและการปราบปรามการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศเป็นไปแบบครบทุกมิติ

เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินการที่เกิดขึ้นจริง เอกสารฉบับนี้จะกล่าวถึงการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเลของกลุ่มเสี่ยงที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี ๒๕๕๘ ซึ่งทำให้ประเทศไทยและบางประเทศในมหาสมุทรอินเดียตกเป็นเป้าของกระแสการวิพากษ์จากประชาคมโลกอย่างกว้างขวางและรุนแรง และบทบาทของไทยในการจัดการประชุมระหว่างประเทศเป็นกรณีตัวอย่างตลอดจนจะกล่าวถึงรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ ของสหรัฐอเมริกา (Trafficking in Persons Report หรือ TIP Report) ที่ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำสุด ซึ่งได้สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดแนวทางและมาตรการที่เข้มข้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งสองดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและให้ได้ผลที่เป็นรูปธรรม

สิทธิของมนุษย์

“All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

(มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญูณแห่งภราดรภาพ)

Universal Declaration of Human Rights, Article 1
Adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948

(ข้อ 1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
รับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘)

ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงความมีอยู่และความสำคัญของสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ หรือที่เรียกกันต่อมาว่า สิทธิมนุษยชน และมีการดำเนินการเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอย่างเป็นทางการหลังช่วงสงครามโลก ครั้งที่ ๒ จากการที่นานาชาติได้รับรู้รับทราบถึงการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างรุนแรงและกว้างขวางในช่วงเวลาของสงครามดังกล่าว จนนำไปสู่การตั้งปณิธานร่วมกันว่าจะต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันนั้นอีก โดยทุกคนจะต้องเคารพและไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นเพื่อความสงบสุขในสังคม รวมทั้ง จะต้องมีกฎหมายปกป้องการละเมิดและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย ปณิธานดังกล่าวนี้ นำไปสู่การก่อตั้งสหประชาชาติ (United Nations - UN) ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การจัดทำมีตราสารระหว่างประเทศเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศเป็นภารกิจสำคัญอันดับแรกของสหประชาชาติ

ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๓ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ รับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)^๑ ซึ่งเป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (no legally binding force) แต่นานาชาติได้ยอมรับกันว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ฉบับแรกของโลกที่มีพลังทางศีลธรรมและจริยธรรม อีกทั้งมีอิทธิพลทางการเมืองไปทั่วโลก จนได้กลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ได้รับการกล่าวขานและอ้างถึงอย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญ ถือเป็น การวางรากฐานและที่มาของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๓ สหประชาชาติได้จัดการประชุม World Conference on Human Rights และได้รับรองปฏิญญาและแผนปฏิบัติการกรุงเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action - VDPA) ด้วยฉันทามติ โดยมีสาระสำคัญเป็นการยืนยันหลักการของปฏิญญาสากลฯ และกฎบัตรสหประชาชาติ และเน้นย้ำถึงความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านเชื้อ

^๑ สหประชาชาติ, The Universal Declaration of Human Rights: History of the Document, [Online], <http://www.un.org/en/documents/udhr/history.shtm> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

ชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา^๒ นอกจากนั้น ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการฯ ทำให้เกิดการดำเนินการปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในระดับระหว่างประเทศด้วย

ประเทศไทยกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยได้มีการระบุเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อประกันความเคารพและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนไทยสำหรับในระดับนานาชาตินั้น ปัจจุบัน ประเทศไทยได้เป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่สหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน ๗ ฉบับ ประกอบด้วย

- ๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)
- ๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman - CEDAW)
- ๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)
- ๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights - ICESCR)
- ๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD)
- ๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)
- ๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

สำหรับกลไกการตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๐ กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไข คณะกรรมการฯ ต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย^๓

^๒ United Nations Human Rights, **Vienna Declaration and Programme of Action**, [Online], <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

^๓ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, **ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน พันธกรณีระหว่างประเทศ**, [Online], <http://www.nhrc.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

ประเทศไทยกับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจับตามองว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการละเมิดที่เกิดจากการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศและการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการดำเนินการแก้ไขของไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาการละเมิดดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศไทยมีสถานที่ตั้งและสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบและเอื้อต่อการเติบโตของโอกาสทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ไทยมีสถานะเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของการอพยพย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ โดยคนไทยสามารถย้ายถิ่นฐานและเดินทางไปยังประเทศอื่นได้อย่างสะดวก อีกทั้งเป็นจุดผ่านของผู้ที่ต้องการจะโยกย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ และยังคงเป็นจุดหมายปลายทางที่เป็นที่นิยมของผู้แสวงหาโอกาสและการอพยพมาตั้งถิ่นฐานทั้งในแบบถูกและผิดกฎหมาย ในด้านหนึ่ง ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์จากการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานในการเข้ามาช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน การอพยพดังกล่าวได้นำพามาซึ่งปัญหาการใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง หากไม่ได้รับการควบคุมดูแลและตรวจสอบอย่างเป็นระบบและเข้มงวด

คณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย (UN Thematic Working Group on Migration) ได้จัดทำรายงานการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย ฉบับปี ๒๕๕๗ ซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘^๔ โดยรายงานว่ามีชาวต่างชาติประมาณ ๓.๕ ถึง ๔.๗ ล้านคน เดินทางเข้ามาในไทย ในจำนวนนั้น ประมาณ ๒.๗ ล้านคนเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์) รายงานฯ ยังได้ระบุถึงปัญหาและความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่ไทยควรให้ความสำคัญ อาทิ การแก้ไขปัญหาหนี้สินและการพึ่งพานายจ้างในกระบวนการจดทะเบียนแรงงาน / การประเมินสุขภาพของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน / กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่ครอบคลุมแรงงานรับใช้ในบ้าน / การค้ามนุษย์ / การเข้าถึงประกันสังคม / สิทธิประโยชน์ที่แรงงานได้รับเมื่อได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน ซึ่งล้วนเป็นสิทธิมนุษยชนที่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานพึงได้รับ

นอกจากนั้น รายงานฯ ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาและความท้าทายดังกล่าวซึ่งเน้นไปที่ประเด็นการจดทะเบียนแรงงานและการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยมาตรการในภาพรวมคือรัฐบาลต้องสร้างช่องทางสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่อยู่ในไทยให้สามารถเข้าถึงการจดทะเบียนแรงงานได้ในวงกว้าง ช่องทางการจ้างงานต้องมีความโปร่งใส ตลอดจนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและเข้มงวดในการควบคุมบทบาทของหน่วยงานจัดหางานและนายหน้าในกระบวนการโยกย้ายถิ่นฐาน การพัฒนากลไกการร้องทุกข์และการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญ จะต้องมีบทลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

^๔ International Organization for Migration, Thailand Migration Report 2014, [Online] <http://th.iom.int/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

ในช่วงต้นปี ๒๕๕๘ มีรายงานข่าวผู้โยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจา ซึ่งอ้างว่าเป็นชาวเมียนมาร์และบังกลาเทศจำนวนหลายร้อยคนติดอยู่บนเรือประมงและถูกทิ้งให้ลอยลำอยู่กลางทะเลอันดามันเป็นเวลาหลายสัปดาห์ ทำให้ผู้อพยพเหล่านั้นอยู่ในสภาพขาดแคลนอาหารและน้ำดื่มอย่างหนัก โดยอ้างว่าถูกทางการไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซียไม่ยอมให้ขึ้นฝั่งและผลักดันออกจากร่านน้ำของตน อีกทั้งมีการรายงานโดยอ้างคำบอกเล่าของผู้อพยพว่า นายหน้าค้ามนุษย์ที่พาพวกเขาเหล่านั้นเดินทางมาได้ทิ้งเรือไปและทำลายเครื่องยนต์เรือด้วย ทำให้ถูกปล่อยให้ลอยลำอยู่กลางทะเลเป็นเวลานาน ส่งผลให้มีคนบนเรือเสียชีวิตจำนวนมาก และพวกเขาต้องทิ้งร่างเหล่านั้นลงทะเลไป และต่อมา ปรากฏข่าวว่าทางการไทยได้ตรวจพบค่ายลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจาในจังหวัดสงขลาใกล้ชายแดนไทย-มาเลเซีย และค้นพบหลุมฝังศพจำนวนมากและผู้รอดชีวิตซึ่งน่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อยู่ในค่ายลักลอบดังกล่าวอีกจำนวนหนึ่ง รายงานข่าวเหล่านั้นทำให้มีการแสดงความคิดเห็นจำนวนมาก รวมทั้งสร้างกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและอย่างรุนแรงต่อบทบาทของประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมียนมาร์ ในฐานะประเทศต้นทาง ไทย ในฐานะประเทศทางผ่าน และมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ในฐานะประเทศปลายทาง

รายงานข่าวข้างต้นถือเป็นสถานการณ์เร่งด่วนและมีความเกี่ยวข้องโยงการดำเนินการในหลายมิติ อาทิ การปราบปรามขบวนการลักลอบขนคนและการค้ามนุษย์ และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในกรณีนี้ เพื่อเป็นการแสดงความมุ่งมั่นและความจริงจังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของไทย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาหาแนวทางและมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมในทุกมิติเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและเน้นการนำไปปฏิบัติได้จริง โดยหนึ่งในนั้น คือ การจัดประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล โดยเฉพาะกลุ่มโรฮีนจา/บังกลาเทศ

การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล

กระทรวงการต่างประเทศได้เป็นเจ้าภาพจัด “การประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย” (Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมอนันตรา สยาม กรุงเทพฯ โดยเชิญผู้แทนจากประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการรับมือและแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำและเผยแพร่ผลการประชุมฯ แก่สาธารณชนแล้ว^๕ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

^๕ กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารนิตยเทศ : สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย, [Online] <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/56885-สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

๑. รูปแบบและวัตถุประสงค์ของการประชุมฯ

๑.๑ เป็นการประชุมเต็มวันในลักษณะ interactive โดยมีผู้เข้าร่วมเป็นระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และมีนายารชิต สิงหเสนี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน

๑.๒ การประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมได้แลกเปลี่ยนข่าวสารเชิงลึกเกี่ยวกับแนวโน้ม ความท้าทาย และผลกระทบของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางให้ประเทศที่เข้าร่วมสามารถดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนและระยะยาว นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงออกถึงความห่วงกังวลร่วมกันต่อสถานการณ์ดังกล่าว และสะท้อนเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ของประเทศที่เข้าร่วมที่จะเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาที่บนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างกัน

๒. ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ

ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก ๒๐ ประเทศ แบ่งเป็นประเทศในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล ๑๗ ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน ออสเตรเลีย บังกลาเทศ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ ปาปัวนิวกินี ศรีลังกา เวียดนาม และไทย และประเทศผู้สังเกตการณ์ ๓ ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งผู้แทนองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ผู้อำนวยการใหญ่ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) และผู้แทนสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC) เข้าร่วม อีกทั้งยังได้มีเอกอัครราชทูตและอุปทูตจากสถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ อีกประมาณ ๔๐ ประเทศได้ขอเข้าร่วมการสังเกตการณ์การประชุมตลอดทั้งวัน

๓. การเปิดการประชุมฯ

๓.๑ พลเอก ณะศักดิ์ ปภีมาประกู รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวเปิดการประชุม โดยได้เน้นย้ำการที่ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานมาโดยตลอด ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่ตกค้างอยู่กลางมหาสมุทรอินเดียด้วย สำหรับกรณีนี้ ไทยได้เพิ่มความเข้มข้นของการดำเนินการ โดยส่งเรือกองทัพเรือไปเป็นฐานปฏิบัติการลอยน้ำ (Floating Platform) และส่งอากาศยานทั้งจากกองทัพเรือและกองทัพอากาศไปลาดตระเวนเพื่อค้นหาและสนับสนุนภารกิจดังกล่าว พร้อมทั้งได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทำงานร่วมกับ IOM เพื่อประสานความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๓.๒ ผู้แทนองค์การ IOM และ UNHCR ได้เสนอภาพรวมและความท้าทายของสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ความมั่นคง และการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ พร้อมทั้งเน้นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และการให้ความช่วยเหลือผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง

๓.๓ ประเทศผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเมียนมาร์ กล่าวถึงสถานการณ์ในประเทศและความมุ่งมั่นที่จะให้ความช่วยเหลือ

ด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางมหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านกฎหมายในการปราบปรามเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ โดยไทยได้ยับยั้งบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นกลุ่มต่าง ๆ เป็นเวลากว่า ๔๐ ปี ตลอดจนนโยบายการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้านที่ต้นเหตุด้วย

๔. สรุปข้อเสนอและมาตรการต่าง ๆ

๔.๑ ที่ประชุมเห็นพ้องถึงความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ในปัจจุบันที่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างเป็นรูปธรรม และยั่งยืน บนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีหลายมิติ ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงลำพัง

๔.๒ ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอและมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

๔.๒.๑ มาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยชีวิตผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล

- ที่ประชุมเห็นความจำเป็นให้เพิ่มความเข้มข้นในการค้นหาและช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล และรับทราบถึงการส่งอากาศยานของสหรัฐอเมริกาเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการดังกล่าวของมาเลเซียและไทย

- ยืนยันว่า IOM และ UNHCR ควรสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ในการระบุและคัดกรองผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง อาทิ สตรี เด็ก และผู้เยาว์ที่เดินทางโดยลำพัง

- เห็นควรพิจารณาเสริมสร้างกลไกแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อระบุตำแหน่งของเรือที่บรรทุกผู้โยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

- เห็นความสำคัญของการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งการระดมทรัพยากรและการแสวงหาทางออก ทั้งการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามและการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง

๔.๒.๒ การป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การลักลอบขนคน และการค้ามนุษย์

- ย้ำความสำคัญของการจัดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยจัดตั้งเครือข่ายผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม การสร้างความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศ มาตรการความร่วมมือในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง ความร่วมมือด้านการสืบสวนสอบสวน โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC)

- การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ที่เข้มข้นและในวงกว้างเพื่อป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในภูมิภาค

- สนับสนุนการเปิดช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างแรงงานและลดอัตราการค้าโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ

๔.๒.๓ การพัฒนาและแก้ไขปัญหที่ต้นตอและพัฒนาพื้นที่เสี่ยง

- เห็นพ้องถึงความสำคัญของการยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่เสี่ยง โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมการค้า และการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความรู้สึเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและความรู้สึกปลอดภัย การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการที่ประชาชนจะเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษา สุขภาพ และที่อยู่อาศัย

๔.๒.๔ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

- ในการประชุมครั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ประกาศให้เงินช่วยเหลือ จำนวน ๓ ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อตอบสนองคำขอรับการสนับสนุนของ IOM และออสเตรเลียประกาศให้เงินช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมแก่รัฐยะไข่และเมืองค็อกซ์บาซาร์ จำนวน ๕ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย นอกจากนี้ ญีปุ่นยังยืนยันความตั้งใจที่จะพิจารณาเพิ่มเงินสนับสนุนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วย

๕. เรื่องอื่น ๆ

ประเทศผู้เข้าร่วมประชุมเห็นควรขยายผลการประชุมนี้ต่อไปในเวทีและกรอบการประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Organized Crime - AMMTC) และกรอบกระบวนการบาห์ลี ซึ่งกำหนดจะจัดการประชุมรัฐมนตรีครั้งต่อไปภายในปี ๒๕๕๘ นี้

กล่าวโดยสรุป การประชุมดังกล่าวได้ส่งสัญญาณในทางบวกและได้รับการตอบรับจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างดี โดยประเทศผู้เข้าร่วมประชุมต่างขอบคุณประเทศไทยที่ได้จัดการประชุมนี้ในจังหวะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งช่วยส่งเสริมบรรยากาศของการหารือที่สร้างสรรค์และเน้นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ซึ่งนอกเหนือไปจากผลดีด้านภาพลักษณ์และการแสดงความตั้งใจจริงของไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว การประชุมฯ ยังเป็นเวทีสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงลึกและความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามเครือข่ายการค้ามนุษย์ และที่สำคัญเป็นโอกาสที่ได้แนะนำ/เพิ่มมาตรการแก้ไขปัญหที่ต้นทาง ในรูปแบบของการพัฒนา และการรณรงค์ให้ ความคุ้มครองแก่กลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ทั้งนี้ การประชุมในครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ควรนำไปสู่ การร่วมกันแก้ไขปัญหายอย่างจริงจังของประเทศในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนประเทศใน ภูมิภาคอื่น ๆ และองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับฉันทมติและ/หรือมีความมุ่งประสงค์ที่จะบรรเทาปัญหา นี้ ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากการดำเนินการประสบความสำเร็จ แนวทางการดำเนินการเหล่านั้นอาจนำไปเป็นแนวทางที่ดีให้ภูมิภาคอื่น ๆ นำไปปฏิบัติได้

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศนำไปสู่และ/หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งได้กลายมาเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญและมุ่งจะ ปราบปราม เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์บั่นทอนคุณค่าทางเสรีภาพ (values of freedom) และ ศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (basic human dignity) ซึ่งถือเป็นค่านิยมสากล (universal values) ซึ่งมีคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council - HRC) เป็นองค์กรหลักในการปกป้อง

และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ความสำคัญในการติดตามสถานการณ์การแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ได้แสดงออกซึ่งอุดมการณ์ทางสิทธิมนุษยชน โดยแสดงบทบาทในการปกป้องค่านิยมสากลดังกล่าวทั้งในประเทศและระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง สหรัฐอเมริกามีกฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act 2000 - TVPA) เป็นพื้นฐานในการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report - TIP Report) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจะจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา รายงานดังกล่าวเป็นการรวบรวมผลการสำรวจและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ของทั่วโลก และจัดลำดับแต่ละประเทศเป็น ๔ ระดับ^๖ คือ

- Tier 1 ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (เป็นระดับที่ดีที่สุด)

- Tier 2 ประเทศที่มีการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหา

- Tier 2 Watch List ประเทศที่มีการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหา และมีรายงานเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้พยายามต่อต้านการค้ามนุษย์

- Tier 3 ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหา (เป็นระดับที่ต่ำสุด)

ในกรณีของไทย รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗ (TIP Report 2014) ซึ่งประเมินจากเหตุการณ์และสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ และประกาศในช่วงกลางเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ ได้ลดอันดับประเทศไทยจากเดิมที่อยู่ใน Tier 2 Watch List ลงมาอยู่ใน Tier 3 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด จำนวน ๒๓ ประเทศ ได้แก่ แอลจีเรีย แอฟริกากลาง คองโก คิวบา อิเควทอเรียลกินี เจริเทรีย แกมเบีย กินี-บิซเซา อิหร่าน เกาหลีเหนือ คูเวตเลีย มาเลเซีย มอริเตเนีย ปาปัวนิวกินี รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย ไทย เวเนซุเอลา อุซเบกิสถาน เยเมน และซิมบับเว

รายงานดังกล่าวระบุว่า ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ขาย ผู้หญิง และเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี แรงงานที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทยจะถูกกดขี่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายจ้าง และอีกหลายกรณีเป็นการให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างในธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง กิจการสิ่งทอระดับล่าง โรงงาน และการทำงานบ้าน อีกทั้งเหยื่อบางรายถูกบังคับให้เป็นขอทานข้างถนน นอกจากนี้ รายงานยังกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของไทยและประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดน ตลอดจนการที่เจ้าหน้าที่ของไทยได้ดำเนินการที่เอื้อต่อการลักลอบขนย้ายผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต่าง ๆ อาทิ กรณีชาวโรฮิงจาซึ่งมาจากพม่าและบังกลาเทศ เพื่อเดินทางผ่านไทยไปยังมาเลเซียและอินโดนีเซีย

^๖ U.S. Department of State, TIP Report, [Online], <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

ล่าสุด เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (นาย John Kerry) ได้เปิดตัวรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๘ (TIP Report 2015) ซึ่งยังคงจัดให้ประเทศไทยอยู่ใน Tier 3 ดังเช่นในปีที่ผ่านมา โดยสาระของรายงานในส่วนของไทยยังคงเป็นประเด็นเดิมที่เป็นปัญหาตามรายงานประจำปี ๒๕๕๗ อาทิ การคอร์รัปชัน จำนวนการค้ามนุษย์ต่อผู้กระทำผิดที่น้อยลง และการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงและผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศเดียวที่อยู่ใน Tier 3 โดยประเทศที่อยู่ใน Tier 2 ได้แก่ บรูไน ฟิลิปปินส์ เวียดนาม สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย และประเทศที่อยู่ใน Tier 2 Watch List ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และมาเลเซีย (ซึ่งปีนี้ได้รับการยกระดับขึ้นมาจาก Tier 3)

ในแง่ของผลกระทบของการจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 3 นั้น กฎหมาย TVPA 2000 กำหนดว่า ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสามารถใช้ดุลพินิจในการระงับความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ไม่เกี่ยวข้องกับด้านมนุษยธรรมและการค้าในงบประมาณถัดไปจนกว่าประเทศที่อยู่ใน Tier 3 จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ หรือหากเป็นประเทศที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวข้องกับด้านมนุษยธรรมและการค้าในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมาแล้ว สหรัฐอเมริกาจะไม่สนับสนุนงบประมาณให้แก่เจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐสำหรับการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาสามารถสั่งการให้ผู้แทนของสหรัฐอเมริกาที่ประจำอยู่ในสถานทางการเงินหรือธนาคาร เพื่อการพัฒนาให้ลงคะแนนเสียงคัดค้านการช่วยเหลือทางการเงินหรือการให้ใช้เงินจากสถาบันนั้น ๆ ใด หนึ่ง มาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานาธิบดีซึ่งจะพิจารณาเป็นรายกรณีบนเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญด้วย ซึ่งในกรณีของไทย ในปีที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการใช้มาตรการลงโทษดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การที่ไทยได้ถูกจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 3 ดังเช่นปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และไม่สะท้อนการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยในช่วงปีที่ผ่านมา ในการนี้ ภายหลังการเผยแพร่รายงานดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศได้เขียน Press Release แสดงท่าทีของไทยต่อรายงานดังกล่าว โดยแจ้งว่า “ทางการไทยรับทราบผลการจัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ Tier 3 ซึ่งไม่สะท้อนความพยายามและความก้าวหน้าในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยที่เกิดขึ้นจริงในช่วงปีที่ผ่านมาซึ่งมีก้าวหน้าอย่างมากในหลายด้าน ตั้งแต่รัฐบาลปัจจุบันเข้าปฏิบัติหน้าที่เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๗ รัฐบาลได้ “ปฏิรูป” การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งระบบส่งผลให้เกิดความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในทุก ๆ ด้าน เช่น (๑) ด้านนโยบาย รัฐบาลได้ประกาศย้ำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติและจัดตั้งกลไกระดับชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมขับเคลื่อน มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (๒) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีการทลายเครือข่ายผู้กระทำผิดค้ามนุษย์รายสำคัญ มีการจับกุม ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (๓) ด้านการป้องกัน มีการแก้ไขและจัดระเบียบแรงงานในภาคประมงรวมถึงการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า ๑.๖ ล้านคนให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับคนไทย และแก้ปัญหาที่ต้นทางโดยลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และการถูกเอาเปรียบ (๔) ด้านการคุ้มครอง การเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกและการดูแลคุ้มครอง

ผู้เสียหาย (๕) ด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน ประเทศไทยได้มีบทบาทนำทั้งใน กรอบทวิภาคีและภูมิภาคในการป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและ ความมั่นคง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยยังคงมุ่งมั่นดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างจริงจังต่อไป เพื่อความมั่นคง และมนุษยธรรม พร้อมกับเพิ่มพูนความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนขยายความร่วมมือกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่อไป”^๗

การดำเนินการของไทยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างบูรณาการและเป็นระบบเสมอมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้ดำเนินมาตรการตามที่ระบุใน Press Release ที่กระทรวง การต่างประเทศได้เวียนให้ทราบโดยทั่วกันข้างต้น ทั้งนี้ ไทยได้ยกระดับปัญหาการค้ามนุษย์และการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน และจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ล่าสุด เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศย้ำให้การปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเน้นการดำเนินงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ และการดำเนินคดีอย่างจริงจังต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ด้วย

ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานในภาพรวมของไทยได้เน้นทั้งด้านนโยบายและด้านกฎหมาย โดยในด้านนโยบาย ได้มีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ (ระหว่างปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๙) ที่ให้ความสำคัญ ๕ ด้าน (5P) คือ ด้านนโยบายและกลไก การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Policy) ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection) ด้านการป้องกัน (Prevention) และด้านความร่วมมือกับ ทุกภาคส่วน (Partnership) และในด้านกฎหมาย มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง^๘ ดังนี้

๑. กลไกและมาตรการ

๑.๑ นโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Policy)

- รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มุ่งสร้างกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างเข้มแข็ง และบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ นายกรัฐมนตรีได้มี คำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย” ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน ๕ คณะ ประกอบไปด้วย คณะอนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน / คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมี

^๗ กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารนิเทศ: ทำที่ประเทศไทยต่อการประกาศผลการจัดอันดับประเทศไทยใน TIP Report 2015, [Online] <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/58702-ทำที่ประเทศไทยต่อการประกาศผลการจัดอันดับประเทศไทย.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

^๘ กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, [Online], www.mfa.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน / คณะอนุกรรมการ แก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน / คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน / คณะอนุกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน เพื่อผลักดัน นโยบายระดับชาติและเป็นกลไกหลักสำหรับขับเคลื่อนการดำเนินงาน รวมไปถึงการสร้าง ความเข้าใจที่ดี ให้แก่นานาประเทศ

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ ปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในประเด็นการให้ การคุ้มครองผู้แจ้งเหตุการณ์การค้ามนุษย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต อีกทั้งเพิ่ม ข้อกำหนดในการรับทรัพย์ที่ได้จากการค้ามนุษย์มาเป็นสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการเพิ่มอำนาจ ทางปกครองแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจและปิดสถานประกอบการเป็นการชั่วคราว

๑.๒ การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution)

- เน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อการปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการสืบสวนสอบสวนคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ จำนวน ๒๘๐ คดี ในจำนวนนั้น มีบุคคลถูกดำเนินคดีจำนวน ๑๕๕ คน และถูกตัดสินว่ากระทำผิดจริงจำนวน ๑๐๔ คน^๙ นอกจากนี้ จะเน้นการสืบสวนสอบสวนเชิงลึกเพื่อขยายผลและเอาผิดกับทั้งขบวนการ รวมไปถึงจนถึงการลงโทษ อย่างจริงจังต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ หรือที่เพิกเฉยไม่ ดำเนินการกรณีพบว่ามีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และปัจจุบัน ศาลอาญายู่ระหว่างดำเนินการ เพื่อเพิ่มแผนกคดีค้ามนุษย์ด้วย

๑.๓ การคุ้มครองช่วยเหลือ (Protection)

- ไทยให้ความสำคัญกับผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก (Victim-Centered) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีรายงานสถิติผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวน ๕๙๕ คน ในจำนวนนี้ ผู้เสียหายจำนวน ๓๐๓ คนได้กระจายไปพำนักอยู่ในที่พักอาศัยชั่วคราว (shelters) จำนวน ๙ แห่ง^{๑๐} โดยภาครัฐได้ร่วมกับภาคเอกชนในการจัดหางานให้แก่ผู้เสียหายที่พำนักในที่พักอาศัยชั่วคราว พร้อมทั้งดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อเร่งรัดการออกใบอนุญาตให้ที่พักอาศัยชั่วคราว จัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาอาชีพให้แก่ผู้เสียหายภายในที่พักอาศัยชั่วคราว และให้ผู้เสียหายสามารถออกไปทำงาน นอกที่ที่พักอาศัยชั่วคราวได้เมื่อมีความพร้อม ตลอดจนบูรณาการกับหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และสิทธิอื่นๆ ที่ผู้เสียหายพึงได้รับ

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้พัฒนาระบบการแจ้งเหตุ ผ่านสายด่วน (1300) โดยมีล่ามจำนวน ๕ ภาษา (พม่า จีน อังกฤษ เขมร และเวียดนาม) ให้บริการ

^๙ กระทรวงการต่างประเทศ, Thailand's Trafficking in Persons 2014 Country Report, [Online], www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/54368-Thailand's-Trafficking-in-Persons-2014-Countr.html, (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘).

^{๑๐} กระทรวงการต่างประเทศ, Thailand's Trafficking in Persons 2014 Country Report, [Online], อ้างแล้ว.

ตลอด ๒๔ ชั่วโมงเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงระบบร้องเรียนและคุ้มครองได้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

- ปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพของพนักงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหาย การเพิ่มประสิทธิภาพและจำนวนล่าม และพัฒนาสถานคุ้มครอง ตลอดจนบริการสำหรับผู้เสียหายให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๑.๔ การป้องกัน (Prevention)

- รัฐบาลได้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเคร่งครัด ผ่านการบูรณาการ การตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจแรงงานกลุ่มเสี่ยงและแรงงานในกิจการประมงทะเล โดยในกรณี การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงมีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ (๑) การจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งลักลอบทำงานบนเรือประมงปีละ ๒ เดือน (๒) จัดตั้งศูนย์ประสาน แรงงานประมงใน ๗ จังหวัดน่านร่อง (๓) การประกาศใช้แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับ สถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labour Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand - GLP/PPW) เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเน้นการจัดการใช้ แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม และความร่วมมือใน สถานประกอบการกิจการ การไม่เลือกปฏิบัติ ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ค่าชดเชย ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและสวัสดิการ และ (๔) การเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจ แรงงานประมง

- ป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ด้านแรงงานในกลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติทั่วประเทศ ระหว่างเดือนมิถุนายน – ตุลาคม ๒๕๕๗ ตามหลัก “รวดเร็ว ถูกกฎหมาย ลดขั้นตอน และประหยัด” เพื่อจดทะเบียนเข้าสู่ระบบ ตรวจสอบสุขภาพ ซื่อประกันสุขภาพ และเอกสารประกันตัว ซึ่งมีแรงงานมาลงทะเบียนกว่า ๑.๖ ล้านคน ซึ่งในขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติและได้รับการยกเว้นให้ทำงานได้ชั่วคราว

๑.๕ มาตรการสำคัญด้านการส่งเสริมความร่วมมือกับทุกภาคส่วน (Partnership)

- ประเทศไทยได้ทำความร่วมมืออย่างต่อเนื่องกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนได้เพิ่มความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมกับภาคประชาสังคมตลอดกระบวนการ ตั้งแต่การคัดแยกผู้เสียหาย การคุ้มครองดูแลผู้เสียหาย การป้องกัน และการดำเนินคดี

- ในระดับระหว่างประเทศ ไทยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ในระดับอนุภูมิภาคผ่านกรอบ Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (COMMIT) และระดับภูมิภาคผ่านกระบวนการบาห์ลี ในระดับทวิภาคี ไทยจัดทำความตกลง กับหลายประเทศเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการทำความร่วมมือด้านแรงงานและการป้องกันการค้ามนุษย์

๒. การดำเนินงานระดับระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ ความเชื่อมั่น และทัศนคติที่ดีต่อไทยในทางระหว่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการชี้แจงกับ นานาประเทศอย่างต่อเนื่องและทันท่วงที ในรูปแบบการแถลงข่าว/การเวียนข้อมูลให้แก่คณะทูต ต่างประเทศประจำประเทศไทย ตลอดจนในโอกาสการเยือนต่างประเทศ การพบหารือกับผู้นำประเทศ

และผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ และในการประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของไทยทั้งในเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น และในขณะเดียวกัน ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่ประมวลและวิเคราะห์พัฒนาการระหว่างประเทศ ในด้านนโยบายและกฎหมายระหว่างประเทศ ก่อนนำมาประสานต่อไปยังหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รับรู้รับทราบถึงปฏิกิริยาตลอดจนความคาดหวังที่ต่างประเทศมีต่อประเทศไทย เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาปรับแผนงานหรือมาตรการให้มีความทันสมัยและตอบสนองต่อแรงกดดันต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

กระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านกลไกของคณะกรรมการระดับชาติและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และเป็นหน่วยงานหลักในกำหนดทำที่และเจรจาจัดทำความร่วมมือในประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีในแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบโดยหน่วยงานและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของไทย และที่สำคัญ ได้ดำเนินการกิจการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายชาวไทยในต่างประเทศผ่านสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลทั่วโลก

ในด้านการดำเนินงานแบบบูรณาการในระดับระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการปรึกษาหารือกับหน่วยงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย ผ่านคณะทำงานเฉพาะเรื่องของสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวในไทยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทยอันเป็นนโยบายสำคัญในการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน อีกทั้งการรับฟังและแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญ อาทิ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) เพื่อให้นโยบายของไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ การดำเนินงานระดับระหว่างประเทศและกลไกความร่วมมือที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ ระดับทวิภาคี

- บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและสตรีและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ (Memorandum of Understanding on Bilateral Cooperation for Eliminating Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking) ซึ่งไทยได้มีความตกลงกับกัมพูชา (๒๕๔๖) ลาว (๒๕๔๘) เวียดนาม (๒๕๕๑) และเมียนมาร์ (๒๕๕๒) และได้มีแนวคิดริเริ่มที่ต้องการปรับเนื้อหาของบันทึกความเข้าใจเหล่านั้นให้ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้ไทยสามารถรองรับสถานการณ์และวิธีการการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ไทยอยู่ระหว่างการหารือเพื่อจัดทำกรอบความร่วมมือกับอีกหลายประเทศที่มีความเป็นไปได้ว่าเป็นประเทศต้นทางของผู้เสียหายในประเทศไทยและ/หรือปลายทางของคนไทยที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

- การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างไทยกับญี่ปุ่นว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข่าวสารสำหรับการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ (Memorandum of Cooperation between the Government of Japan and Thailand concerning the Exchange of Information for the Purpose of Preventing and Combating Trafficking in Persons) เพื่อประโยชน์ในด้าน

การสืบสวนสอบสวนผู้ต้องสงสัยในคดีค้ามนุษย์ ขยายผลการจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิด ทั้งในไทยและญี่ปุ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

- **การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้าง**

แรงงาน เพื่อลดความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ในภาคแรงงาน ลดการนำแรงงานผ่านช่องทางผิดกฎหมาย และลดบทบาทนายหน้าทางผิดกฎหมาย โดยเฝ้าระวังการแสวงผลประโยชน์โดยมิชอบจากการผลักดันแรงงานอพยพไปทำงานในประเทศปลายทาง ซึ่งในปัจจุบันไทยมีความตกลงนำเข้าแรงงานจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และอยู่ระหว่างจัดทำความตกลงนำเข้าแรงงานจากเวียดนาม ส่วนการส่งออก แรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศนั้น ประเทศไทยมีความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย และอิสราเอล

- นอกจากนี้ ไทยได้เสริมสร้างความร่วมมือที่สำคัญกับออสเตรเลียในการต่อต้าน การค้ามนุษย์ โดยเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม สำนักงาน อัยการสูงสุด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกระทรวงแรงงาน อีกทั้งได้เจรจากับออสเตรเลียและจัดทำร่างข้อตกลงเสริม ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลออสเตรเลียว่าด้วยโครงการออสเตรเลีย-เอเชียเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Subsidiary Arrangement between the Government of Thailand and the Government of Australia Relating to the Australia - Asia Program to Combat Trafficking in Persons - AAPTIP)

๒.๒ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ

- **กระบวนการบาหลี่ (Regional Ministerial Conference on People**

Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime - Bali Process)

เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยสมาชิก ๔๖ ประเทศ และองค์การ ระหว่างประเทศ และประเทศผู้สังเกตการณ์ ๑๙ ประเทศ โดยได้จัดตั้งสำนักงานสนับสนุนระดับภูมิภาค (Regional Support Office: RSO) ที่กรุงเทพฯ เพื่ออนุรักษ์กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Co-operation Framework: RCF) ซึ่งเปิดทำการเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๕

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบาหลี่ ดังนี้ (๑) มีผู้แทนไทยจาก สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ประสานงานคณะทำงานนโยบาย กรอบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย (Coordinator of Bali Process activities on Policy and Law Enforcement Response) (๒) ให้เงินอุดหนุน RSO และกระบวนการบาหลี่ระหว่างปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ (๓) ริเริ่มกิจกรรมในกรอบกระบวนการบาหลี่ เช่น ร่วมกับออสเตรเลียเพื่อจัดประชุม ปฏิบัติการในหัวข้อการให้สัตยาบันและการดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) เมื่อปลายปี ๒๕๕๕ และในปี ๒๕๕๗ ไทยได้เป็นประธานร่วมกับออสเตรเลียในการร่างแนวทางด้านนโยบายเพื่อการดำเนินคดี เกี่ยวกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ และได้จัดการประชุมปฏิบัติการเพื่อหารือร่าง ดังกล่าว (Bali Process Consultation Workshop on Policy Guides on Criminalizing Migrant Smuggling and Trafficking in Persons) ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ และสนับสนุน

กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการตรวจคนเข้าเมืองในกรอบกระบวนการบาห์ลี อันเป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง

- **อาเซียน** กลไกในกรอบอาเซียนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ไทยเป็นภาคี ได้แก่ ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children ปี ๒๕๔๗ ซึ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย การคัดแยกเหยื่อออกจากผู้กระทำผิด และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ และสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters among Like-Minded ASEAN Member Countries) โดยไทยได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในอาเซียนได้อีกทางหนึ่ง

- ไทยมีบทบาทอย่างแข็งขันในการผลักดันแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Plan of Action against Trafficking in Persons, Especially Women and Children - APA) ซึ่งสอดคล้องและสะท้อนความพยายามระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนแผนระดับโลก United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons และร่วมสนับสนุนการจัดทำอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP) ซึ่งปัจจุบัน ประเทศสมาชิกกำลังดำเนินการภายในเพื่อพิจารณาร่างสุดท้ายของเอกสารทั้งสองฉบับ

๒.๓ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในกรอบสหประชาชาติ

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) และพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา และพิธีสารฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และอยู่ระหว่างการดำเนินการภายในเพื่อเข้าเป็นภาคีพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทะเล และอากาศ (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ซึ่งไทยได้ลงนามไว้แล้วตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๔๔

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลไทยตระหนักถึงการมีอยู่ของปัญหาการค้ามนุษย์และไม่ได้นิ่งนอนใจที่จะหาแนวทางแก้ไขปัญหาและสถานการณ์ให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลได้ยกระดับปัญหาเหล่านี้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้สามารถควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการอย่างใกล้ชิด ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงกระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการจัดทำมาตรการที่เหมาะสมครบทุกมิติอย่างเข้มงวดและที่สำคัญ ต้องเป็นมาตรการที่ปฏิบัติได้จริงมาใช้บังคับกับบริบทภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ให้สิทธิมนุษยชนของทุกคนได้รับการปกป้องคุ้มครองในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและ/หรือบุคคลทั่วไป และยกระดับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของไทยให้ดีขึ้นในที่สุด

บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยยังคงตกเป็นเป้าของกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายและถูกจัดอันดับโดยสหรัฐอเมริกาว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่มี ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่รัฐบาลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนของไทยได้ตื่นตัวและทุ่มเทความพยายามและงบประมาณในการกำหนดแนวทางและดำเนินมาตรการทั้งด้านนโยบายและด้านกฎหมายเพื่อปราบปรามและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้เห็นผลที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเชื่อว่าความพยายามและการดำเนินการของไทยได้เป็นที่ประจักษ์ต่อนานาประเทศในระดับหนึ่งแล้ว

อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากบริบทที่เกี่ยวข้อง ต้องยอมรับว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่เกิดจากการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและการค้ามนุษย์เป็นผลกระทบที่ตามมาจากการที่ไทยตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาค การคมนาคมขนส่งสะดวก สภาพเศรษฐกิจที่ดี และมีสภาพความเป็นอยู่ที่น่าสนใจมากกว่าประเทศอื่น ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบที่ดึงดูดให้ประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านและอื่น ๆ โยกย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดสภาพความเสี่ยงในการนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย ดังนั้น ไทยจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนหากขาดความร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกภูมิภาคที่จะแก้ไขปัญหากจากต้นตอของสาเหตุจนถึงปลายเหตุของปัญหาบนพื้นฐานการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งประการหลังนี้กระทรวงการต่างประเทศได้เน้นความสำคัญและยังคงผลักดันให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นรูปธรรมต่อไป เพื่ออนาคตที่ดีของการเคารพสิทธิมนุษยชนและการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารนิเทศ : สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดีย, [Online] <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/56885-สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารนิเทศ: ทำที่ประเทศไทยต่อการประกาศผลการจัดอันดับประเทศไทยใน TIP Report 2015, [Online] <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/58702-ทำที่ประเทศไทยต่อการประกาศผลการจัดอันดับประเทศไทย.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, [Online], www.mfa.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- กระทรวงการต่างประเทศ, นโยบายการต่างประเทศ [Online], <http://www.mfa.go.th/main/th/policy/50810> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘).
- กระทรวงการต่างประเทศ, Thailand's Trafficking in Persons 2014 Country Report, [Online], www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/54368-Thailand's-Trafficking-in-Persons-2014-Countr.html, (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน พันกรณีระหว่างประเทศ, [Online], <http://www.nhrc.or.th/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- สหประชาชาติ, The Universal Declaration of Human Rights: History of the Document, [Online], <http://www.un.org/en/documents/udhr/history.shtml> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- International Organization for Migration, Thailand Migration Report 2014, [Online] <http://th.iom.int/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- United Nations Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, [Online], <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
- U.S. Department of State, TIP Report, [Online], <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘).
