

การปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

THE MIGRANT WORKER POLICY ADJUSTMENT OF GENERAL PRAYUTH CHAN-O-CHA'S GOVERNMENT

หฤทัย จงวัฒนบัณฑิตย์

Haruetai Chongvatanabandit

หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Master of Arts Program in Politics and Governance, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University,

Bangkok, Thailand

deo_ch@live.com

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายในการค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ และทำที่ต่อบัจจัยดังกล่าวของรัฐบาลในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเอกสารทางวิชาการ งานวิจัยต่าง ๆ และคำแถลงการณ์ของคณะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผ่านทางนายกรัฐมนตรีหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยผลักดันที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ภายในประเทศ แรงงานข้ามชาติมีส่วนทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การค้ายาเสพติด และเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ส่วนภายนอกประเทศ เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการบังคับใช้แรงงานเด็ก บังคับหญิงค้าประเวณี การใช้แรงงานทาสอันเชื่อมโยงไปสู่การค้ามนุษย์ ทำให้ถูกเพ่งเล็งโจมตี และได้รับแรงกดดันอย่างมากจากต่างชาติและองค์การระหว่างประเทศ จากปัจจัยดังกล่าว ทำให้ท่าทีของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยรัฐประหาร มีฐานะเป็นรัฐจารีตนิยมมีความคล่องตัวในการใช้อำนาจได้อย่างรวดเร็วในการแก้ปัญหา จึงให้ความสำคัญเรื่องการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นวาระเร่งด่วน อันนำไปสู่วาระแห่งชาติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นการลดแรงกดดัน ทั้งจากภายใน

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากต่างประเทศ เพื่อสร้างการยอมรับในเรื่องการใช้อำนาจ พร้อมทั้งเร่งสร้างความเข้าใจในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อไม่ให้กระทบบรรยากาศการค้าและการลงทุน ภายหลังจากดำเนินงานตามนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ปรับเปลี่ยนโดยรัฐบาลนี้ ทำให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ในปี 2559 ดีขึ้น ได้รับการเลื่อนอันดับอยู่ tier 2 watch list

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน วาระแห่งชาติ

ABSTRACT

The purposes of this research are to study factors which influenced the adjustments of migrant worker policy under the government of General Prayuth Chan-O-Cha. and The reactions to these factors by the government.

Qualitative research method was used for this research, based on academic papers, research papers and the official statements of the Government of Prayuth Chan-o-cha through the Prime Minister of the Government, ministers and the related government agencies.

The research indicated that both internal factors within the country and external factors outside the country influenced the adjustments of migrant worker policy. For the internal factors, migrant workers contributed to the crimes, drug trafficking and threats to national security. For the external factors, human rights abuses, forced child labors, forced prostitutes and slave labors in Thailand which were linked to human trafficking. led to criticism and pressures by foreign and international organizations. From these factors, General Prayut Chan-o-cha, who came to power through a political coup, reacted rapidly to the issues by using his political status and power. As a national agenda, he emphasized the urgency of migrant workers issues, leading to concrete adjustments of migrant worker policy to reduce pressures from both within the country and outside the country and to establish acceptance of the power coming from the political coup. Furthermore, the adjustments of migrant worker policy were urgently communicated internationally to form the understanding. There, it would not affect Thailand's international trades and international investments. From the implementation on the adjusted policies, Thailand's human trafficking rank in 2016 was promoted to tier 2 Watch List.

Keywords: migrant worker, human trafficking, human rights, national agenda

บทนำ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้งานในกลุ่ม 3 ส หรือ 3 d คืองานที่แสนยากลำบากหรือหนัก (difficult) งานที่สกปรก (dirty) และงานเสี่ยงภัย (dangerous) เช่น งานกรรมกรในงานก่อสร้าง ลูกจ้างในร้านค้าที่ต้องทำทุกอย่างตั้งแต่ขายของ จัดสินค้าของทำความสะอาด ลูกจ้างเกษตรกรในไร่นาและสวนผลไม้ แม่บ้านทำความสะอาด หรืองานภาคประมงทะเลลากอวนที่ต้องทำงานเกือบตลอดวัน

ปัจจุบันคนไทยไม่นิยมทำงานในลักษณะดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เป็นต้น เพื่อเข้ามาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน ทั้งภาคประมง ภาคอุตสาหกรรม และภาคอื่น ๆ การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ได้ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งในด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์ เพราะมนุษย์ถูกลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นคนให้เป็นเพียงสินค้า ที่มีการซื้อขายและเอาไรด์เอาเปรียบโดยไม่คำนึงถึงสภาพร่างกาย จิตใจ และความรู้สึก จึงนำไปสู่ประเด็นที่ประเทศไทยถูกเพ่งเล็ง โจมตีและกดดัน

อย่างหนักจากนานาประเทศ ประชาคมโลก และองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา และสื่อต่างชาติ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาออกแถลงการณ์สถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำ 2557

โดยจัดให้ไทยถูกลดระดับจากเดิมที่อยู่ระดับ “เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามอง” (tier 2 watch list) ลงมาอยู่ระดับ “เทียร์ 3” (tier 3) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด และมีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมโดยรวมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ปัญหาเหล่านี้สะสมมาเป็นเวลานาน แต่ไม่มีรัฐบาลใดให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว เนื่องจากไม่มีปัจจัยมากกดดันหรือกระตุ้นให้ปรับนโยบายดังกล่าว (ยังไม่สำคัญหรือจำเป็นในมุมมองของรัฐบาล) จึงยังไม่มีรัฐบาลใดที่ผ่านมาในอดีตสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างมีนัยสำคัญและชัดเจนในระดับที่น่าพอใจ

จึงนับเป็นโอกาสดีที่รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หรือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) – อำมาตยาธิปไตย (bureaucratic democracy) ซึ่งเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดย “รัฐประหาร” (Coup d'etat) มีฐานะเป็น “รัฐอธิปไตย” ครอบอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ในการปกครองประเทศที่จะพลิกวิกฤตเป็นโอกาสในการสร้างการยอมรับเรื่องการใช้อำนาจในการปกครอง และลดแรงกดดันทั้งจากภายในและต่างประเทศในคราวเดียวกัน รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความ

ตระหนักดีว่า ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง จึงต้องตัดสินใจดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นวาระเร่งด่วนเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบนโยบาย “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็น “วาระแห่งชาติ” ในคราวประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ ปี 2558 ภายใต้การขับเคลื่อนของ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว (กนร.) มุ่งเน้นการตรวจสอบ จับกุม บุกตรวจหน่วยงานภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบอย่างเร่งด่วน และเร่งสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับนานาชาติ เพื่อปกป้องสิทธิของไทยในเวทีระหว่างประเทศไม่ให้กระทบบรรยากาศการค้าการลงทุนกับนักลงทุนและนักธุรกิจชาวต่างชาติ พร้อมทั้งปรับบทบาทของกองทัพไทยเพื่อรองรับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (non - traditional threats)

รัฐบาลได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้มีการบูรณาการในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งแต่เดิมมีกระทรวงพัฒนาความมั่นคงฯ (พม.) เป็นหน่วยงานหลัก กลายเป็นการสร้างกลไกระดับชาติ เพื่อให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญ เป็นวาระแห่งชาติ ที่จะต้องพัฒนากลไกให้มีประสิทธิภาพ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้การสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว โดยนายก

รัฐมนตรีได้เน้นย้ำว่า “การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลเป็นการปกป้องคุ้มครองคนไทยและชาวต่างชาติในประเทศไทยด้วย” และได้มอบนโยบายและแนวทางในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้ 1. ป้องกันกลุ่มเสี่ยง ธุรกิจท่องเที่ยว 2. ดำเนินคดีผู้กระทำผิด กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างเด็ดขาด โดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่มีการไว้หน้าผู้ใดหากมีการกระทำผิด 3. คุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย และพยาน 4. ใช้กลไกเชิงนโยบายขับเคลื่อน ภาครัฐและภาคีเครือข่าย 5. พัฒนาบริหารข้อมูล ภาครัฐและภาคีเครือข่าย นอกจากนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีเด็กและสตรีได้ โดยหากพบเห็นการทำความผิดหรือกลุ่มเสี่ยง สามารถแจ้งข้อมูลได้ที่ “ศูนย์ช่วยเหลือสังคม” สายด่วน โทร 1300 บริการตลอด 24 ชั่วโมง และถ้าประชาชนพบเบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถแจ้งเบาะแสมาได้ 2 ช่องทาง คือ โทรมาแจ้งที่เบอร์โทรศัพท์สายด่วน 1299 หรือหากเป็นเอกสารหลักฐานสามารถส่งผ่านมาได้ทางตู้ปณ. 444

จากปัจจัยดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นับแต่การเข้าสู่อำนาจจนถึงปัจจุบัน โดยต้องการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ และ

ทำที่ต่อปัจจัยดังกล่าวของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยผลักดันที่ทำให้ รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องปรับเปลี่ยน นโยบายแรงงานข้ามชาติ
2. เพื่อศึกษาถึงท่าทีของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายหลังจากได้รับแรงกดดัน จากปัจจัยดังกล่าว

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

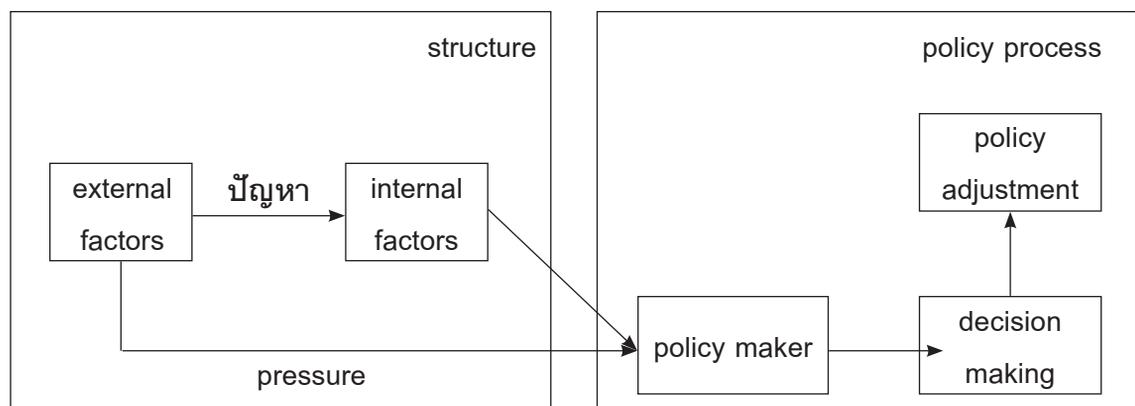
1. สามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง นโยบายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน และให้เป็นมาตรฐานสากล

กรอบแนวคิดของการวิจัย

2. สามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายโดยเฉพาะ ที่เกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิ มนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวในกรอบ ของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ข้ามชาติ ทั้งปัจจัยภายใน (internal factors) และภายนอก (external factors) และบริบท สภาพแวดล้อมตัวแสดง ที่ส่งผล (pressure) ให้รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (policy maker) ปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ อย่างเร่งด่วนและประกาศเป็นวาระแห่งชาติ (policy adjustment)



ภาพที่ 1 แสดงกรอบความคิดของการวิจัย

ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

1. ระบบโลก (world system) ของ Immanuel Wallerstein
2. การเมืองเกี่ยวพัน (linkage politics) ของ James N. Rosenau
3. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างกับผู้กระทำ (agency-structure) ของ Colin Hay

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยวิธีวิจัยเอกสาร พรรณนาจากเอกสารทางวิชาการและราชการ งานวิจัยต่าง ๆ บทความวารสาร ข้อมูลค่าเฉลี่ยของรัฐบาลและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยหลักที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น มีทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ

2. ท่าทีของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อปัจจัยดังกล่าว คือ ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเร่งด่วน

ในส่วนของปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่

ปัจจัยจากคนต่างด้าว

การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่าง

กว้างขวาง รวมถึงปัญหาอาชญากรรม ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีทัศนคติต่อคนต่างด้าวว่ามีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมเป็นอันดับแรก มีการลักทรัพย์ในชุมชน การลักทรัพย์จากร้านค้า การรับซื้อของโจรและส่งไปขายยังประเทศของตนเอง และที่ร้ายแรงมากคือ แรงงานต่างด้าวทำร้ายหรือฆ่านายจ้างคนไทย ประเด็นต่อมาคือปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือลักลอบเข้าเมืองและคนต่างด้าว มีส่วนในการค้ายาเสพติดและลักลอบค้าอาวุธเถื่อน เป็นอันดับรองลงมา พบการกระทำผิดหลายรูปแบบ องค์การอาชญากรรมข้ามชาติหรือแก๊งมาเฟีย จะดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายในสองลักษณะ *ลักษณะแรก* คือ การขายสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมาย อาทิ ยาเสพติด อาวุธ สินค้าโจรกรรม การลักลอบขนแรงงานต่างด้าว การปลอมแปลงเอกสารบุคคล (Niyomsin, 2015) *อีกลักษณะหนึ่ง* คือ อาชญากรรมประเภทอื่นที่ไม่เข้าข่ายการจัดหาอุปทานสินค้าและบริการ เช่น การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการขโมยต่าง ๆ สำหรับอาชญากรรมประเภทแรกนั้น จะมีต้นทุนทางธุรกิจที่ต่ำกว่าธุรกิจทั่วไป เนื่องจากไม่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ หรือกติกาใด ๆ เช่น ลักลอบนำคนต่างด้าวเข้ามาขายแรงงานหรือบริการทางเพศในราคาที่ต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น ทำให้อาชญากรรมข้ามชาติเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง อาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crime) เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย เป็นภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security threat) ที่กระทบต่อความปลอดภัย

และความมั่นคงของชาติโดยตรง และประเด็นปัญหาคนต่างด้าวมีส่วนเป็นพาหนะนำโรคระบาดนั้นเป็นอันดับสุดท้าย

ปัจจัยจากข้าราชการ

ปัญหาข้าราชการประพฤตินิยมชอบจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 มีรายงานว่า มีเจ้าหน้าที่ทุจริตทั้งสองฝั่งชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อำนวยความสะดวกให้แก่การลักลอบนำเข้าแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ลาว พม่าและกัมพูชา และเจ้าหน้าที่รัฐของไทยทั้งพลเรือนและทหารได้รับผลประโยชน์จากการลักลอบนำเข้าผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงญาจากพม่าและบังคลาเทศ รวมทั้งสมรู้ร่วมคิดกันในการขายผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงญาเหล่านี้เพื่อการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจไทยบางคนได้ทำการโยกย้ายชายชาวโรฮิงญาจากศูนย์กักกันในไทยและนำไปขายให้นักค้ามนุษย์

ปัจจัยจากทางการเมือง

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ได้รับแรงกดดันทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศก็คือ การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้นมีที่มาจากรัฐประหารซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือเป็นแรงกดดันจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ และจากปัจจัยทางการเมืองภายนอกประเทศ ในส่วนปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศนั้น ย่อมได้รับการต่อต้านจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่สูญเสียอำนาจและกลุ่มคนจำนวนมากที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเดิมที่ถูกโค่นอำนาจลง

ตลอดจนประชาชนที่นิยมการปกครองแบบประชาธิปไตย (democracy) และกลุ่มคนที่ได้รับความเสียหายในการทำธุรกิจระหว่างประเทศที่ถูกกีดกันทางการค้า ส่วนปัจจัยทางการเมืองภายนอกประเทศ จะได้รับแรงกดดันจากกลุ่มประเทศต่างๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศมหาอำนาจซึ่งมีอิทธิพลกดดันในหลายด้าน อาทิ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความร่วมมือทางทหาร ด้านการค้า การลงทุน และการเรียกร้องให้คืนอำนาจกับประชาชนเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้ง “ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐดำเนินได้ก็ตาม (ในที่นี่หมายถึงรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) หากส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือปัจเจกชน ความเป็นธรรมในสังคม และสิทธิด้านอื่น มักจะเผชิญกับแรงกดดัน จากกฎเกณฑ์ หลักปฏิบัติ และจริยธรรมระหว่างประเทศ ในระบบรัฐอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก” (Limmanee, 2015)

ในส่วนปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ ปัจจัยจากองค์กรระหว่างประเทศ

ปัญหาคนไร้รัฐและไร้สัญชาติ องค์กรสหประชาชาติ (The United Nations) ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาคนไร้รัฐและไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาใหญ่ที่เป็นผลพวงมาจากปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวที่มักถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม สุดท้ายคนเหล่านี้มักจะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยตกเป็นเป้าและเหยื่อของกระบวนการมิฉาชีพ และมีอัตราเสี่ยงสูงเป็นพิเศษต่อการตกเป็นเหยื่อของ *การค้ามนุษย์* บุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั้งจากการให้กำเนิดบุตร

ระหว่างการทำงานในประเทศไทยและจากสาเหตุอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยมีบุคคลไร้สัญชาติในไทยมากกว่า 2 แสนคน (Thairath Online, 2015) ซึ่งจากรายงานระดับโลก ประจำปี 2557 ที่จัดทำโดยสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Office on Drugs and Crime: UNODC) ระบุว่า “ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ระดับโลกอย่างแท้จริง” รายงานอพยพที่ขาดเอกสาร ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมักทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่กล้าแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจถึงปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ ความไร้รัฐและไร้สัญชาติหมายถึงการไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองและดูแลในฐานะพลเมืองของรัฐ จึงง่ายต่อการควบคุมและกดขี่ โดยรายงานของสหประชาชาติระบุว่า “การขาดสถานภาพทางกฎหมายที่ถูกต้องเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์” ในหลายสถานการณ์ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายพื้นที่ปฏิเสธสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนไร้สัญชาติ เช่น ไม่ยอมรับแจ้งเกิดหรือไม่ยอมออกหนังสือรับรองการเกิดในประเทศให้แก่บุตรของคนไร้สัญชาติ ทั้งที่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าบุตรของคนไร้สัญชาตินั้นเกิดในประเทศไทย และการไม่ยอมรับให้เข้าเรียนในสถานศึกษา หรือไม่ยอมออกวุฒิการศึกษาให้ รวมทั้งไม่ยอมประกาศอนุญาตให้คนไร้สัญชาติที่จบการศึกษาในระบบการศึกษาไทยทำงานได้ตามวุฒิการศึกษา เป็นต้น

ปัจจัยจากประเทศมหาอำนาจ

ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจทางเพศหรือการค้าบริการทางเพศ เช่น การบังคับสตรีและเด็กหญิงค้าประเวณี หรือการบังคับเพื่อธุรกิจทางเพศรูปแบบอื่น ๆ ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจอยู่ในภาวะจำยอม หรือถูกบังคับ ชูเชิญให้ขายบริการทางเพศ อันเป็นการ *ค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศ* ตามรายงานระดับโลกประจำปี 2557 ที่จัดทำโดยสำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ ระบุว่า ระหว่างปี 2553 - 2555 พบผู้เสียหายอย่างน้อยใน 124 ประเทศ จาก 153 ประเทศทั่วโลก ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่จากการค้ามนุษย์ที่พบเป็นหญิงและเด็ก ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ บังคับใช้แรงงาน และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น จากสถิติการดำเนินคดีในปี พ.ศ. 2557 พบว่าประเทศไทยยังคงมี 3 สถานะ คือ เป็นทั้ง *ประเทศต้นทาง* ที่ส่งเด็กและผู้หญิงไปค้าทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาค *ประเทศทางผ่าน* คือ เป็นผู้รับเด็กและผู้หญิงจากประเทศอื่น ทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคเข้ามา และผ่านไปประเทศอื่น และ *ประเทศปลายทาง* ของการค้ามนุษย์ คือ นำเด็กและผู้หญิงจากที่ต่าง ๆ มาค้าบริการทางเพศในประเทศไทย

สถานการณ์การค้ามนุษย์เด็กและผู้หญิงในธุรกิจทางเพศ ทั้งการบังคับ ล่อลวง กักขัง ทารุณกรรมในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงและเลวร้ายต่อผู้ตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้ประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐบาลฯ ได้รับแรงกดดันอย่างหนักจากกลุ่มประเทศมหาอำนาจ

แม้จะมีการมองว่าประเทศเหล่านั้น ใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าของประเทศไทย เพื่อผลประโยชน์ของประเทศตนเองก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ไม่สามารถปฏิเสธการค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศได้ เพราะเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในหลายพื้นที่เกือบทุกจังหวัดของประเทศ และมีความสลับซับซ้อนของวิธีการและสภาพปัญหา ตามที่ประเทศมหาอำนาจกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา

ปัจจัยจากสื่อต่างชาติ

ปัญหาแรงงานข้ามชาติในภาคประมงทะเลของไทยเป็นปัญหาที่สื่อต่างชาติ หนังสือพิมพ์เดอะ การ์เดียน (The Guardian) ของอังกฤษ ได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมประมงทะเลถือได้ว่าเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย ก่อให้เกิดจำนวนแรงงานเกี่ยวกับการประมงถึง 1,000,000 คน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทะเลรายใหญ่ของโลก และมีความต้องการแรงงานเพื่อรองรับกับอุตสาหกรรมดังกล่าวในอัตราที่สูง แต่เนื่องจากสภาพการทำงานที่หนัก มีเวลาพักผ่อนต่อวันน้อย สภาพความเป็นอยู่ลำบากมาก รวมถึงเรื่องอาหารและยารักษาโรคที่มีไม่เพียงพอ

หนังสือพิมพ์เดอะการ์เดียน ได้เสนอข่าวเชิงวิเคราะห์ เปิดเผยถึงแรงงานต่างด้าวในไทยที่ต้องทำงานหนักเยี่ยงทาสบนเรือประมงในธุรกิจค้ากุ้งว่าอาจส่งผลให้ไทยถูกสหรัฐฯ ขึ้นบัญชีดำ หากรัฐบาลไทยยังเพิกเฉยไม่จัดการปัญหาการค้ามนุษย์ เอกอัครราชทูต มาร์ค ลากอน

ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ (Georgetown University) ได้ชื่นชมความพยายามของสื่อเดอะการ์เดียน ที่ได้ใช้เวลาถึง 6 เดือนในการทำรายงานเชิงสอบสวนชิ้นนี้ เพื่อตีแผ่เบื้องหลังอุตสาหกรรมประมงไทย ที่พบว่าการทำงานกะละ 20 ชั่วโมง โดนลงโทษโดยการโบยรวมไปถึงการทรมานและสังหารในที่สุด “เป็นงานที่สำคัญเท่าเทียมกับการทำงานของรัฐบาลและองค์การสหประชาชาติ คือ การที่นักข่าวสามารถเปิดโปงเรื่องราวนี้ได้” ศ. มาร์ค ลากอน กล่าวต่ออีกว่า “การเปิดเผยนี้มีผลต่อรัฐบาลประเทศที่ถูกตีแผ่ในแง่ความเชื่อถือทางการค้า โดยความเชื่อมั่นในสินค้าอาหารทะเลที่ถูกส่งออกไปขายจากไทยล้วนแต่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น” เรือประมงสัญชาติไทยออกไปหาสัตว์น้ำในทะเล ต้องใช้ชีวิตอยู่ในเรือที่ออกไปกลางทะเลเป็นเวลาตั้งแต่ 1-5 ปี โดยต้องทำงานอย่างหนัก มีเวลาพักผ่อนต่อวันน้อยมาก จากสภาพการทำงานดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาทั้งการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การละเมิดสิทธิแรงงาน และการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายและถูกข่มขู่จากหัวหน้างานหรือได้ง้อเรือหากทำงานไม่เป็นที่พอใจหรือเกิดเรื่องทะเลาะวิวาท เรื่องราวการทำร้ายข่มขู่มักจะเงียบหายไปจนแรงงานข้ามชาติเรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “นักโทษทางทะเล” นอกจากนี้ เดอะการ์เดียนยังรายงานว่า “ไทยมีความก้าวหน้าน้อยมากในการแก้ปัญหาแรงงานทาส” ถึงแม้จะถูกกดดันอย่างหนักและต่อเนื่องจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา (Manager Online, 2017)

ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2561)

การค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอันมาก อีกทั้งทำให้ถูกเพ่งเล็งโจมตี และกดดัน ทั้งจากสื่อต่างชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศคู่ค้าในสหภาพยุโรป (European Union : EU) และสหรัฐอเมริกา ได้นำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ของประเทศไทยมาเป็นมาตรการกดดันและกีดกันทางการค้าและลดระดับโดยการออกแถลงรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557 หรือ TIP Report 2014 (U.S. Embassy and Consulate in Thailand, 2014) จาก “เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามอง” (tier 2 watch list) ลงไปอยู่ระดับ “เทียร์ 3” (tier 3) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด และมีสถานการณ์การค้ามนุษย์เลวร้ายที่สุด

โดย รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ มีหลักที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ การป้องกันการคุ้มครอง และการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยแบ่งเกณฑ์การจัดระดับประเทศต่าง ๆ เป็น 4 ระดับ ได้แก่

“เทียร์ 1” (tier 1) คือ ประเทศที่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐ ในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมาย การต่อต้านการค้ามนุษย์

“เทียร์ 2” (tier 2) คือประเทศที่ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐ ไม่ครบถ้วน แต่มีความพยายามในดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำต่าง ๆ ให้เห็นอย่างชัดเจน

“เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามองหรือเฝ้าระวัง” (tier 2 watch list) คือ ประเทศมีเหตุการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น และไม่สามารถแสดงหลักฐานให้เห็นว่ามีความพยายามอย่างเพียงพอ

“เทียร์ 3” (tier 3) คือ ประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์เลวร้ายที่สุด ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐ และไม่แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุง

ซึ่งปัจจุบันการซื้อสินค้าหรือบริการของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคในประเทศตะวันตก ไม่ได้คำนึงถึงแต่เพียงคุณภาพของสินค้าเท่านั้น แต่ยังดูว่ากระบวนการผลิตสินค้าหรือบริการมีการเอาวัดเอาเปรียบแรงงานหรือทำให้ชุมชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ หากปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการผลิต สินค้าเหล่านั้นก็จะถูกปฏิเสธ แม้จะมีคุณภาพดีก็ตาม ทำให้เกิดปัญหาการส่งออกระหว่างผู้ประกอบการกิจการค้าของไทยกับกลุ่มประเทศคู่ค้าดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และภาพลักษณ์ของประเทศไทยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของ การประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU) ที่มีการใช้แรงงานทาส เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เชื่อมโยงกับปัญหาสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ระดับที่เลวร้ายที่สุด หากไทยไม่ดำเนินการแก้ไข อาจถูกกีดกันสินค้าในภาคประมง มูลค่ากว่า 2 แสนล้านบาทต่อปี (Thai Government, 2017) เนื่องจากประชาคมโลกมีความพยายามให้การสนับสนุนการกำหนดความรับผิดชอบของธุรกิจ ในการ “เคารพสิทธิมนุษยชน”

จากสภาพปัญหาต่างๆตามที่ได้กล่าวมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ในประเด็นการค้ามนุษย์ที่มีการนำแรงงานข้ามชาติมาใช้เป็นแรงงานทาส การบังคับและล่อลวงเด็กและผู้หญิงให้ค้าบริการ ในธุรกิจทางเพศ ได้กลายเป็นประเด็นร้อน ทำให้ถูกเพ่งเล็งโจมตีและได้รับแรงกดดันอย่างหนัก ทั้งจากสื่อต่างชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจ ผลักดันให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีมาอย่างยาวนานเป็นรูปธรรมมากขึ้น ประกอบกับการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยการรัฐประหาร ทำให้ภาพลักษณ์ที่มาของอำนาจในการปกครองประเทศไม่ดี และไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตย (democracy) ทั้งในสายตาของประชาชนในประเทศ และชาวต่างประเทศ ที่นิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนค่านิยมในปัจจุบันของประเทศไทย เริ่มต้นตัวให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมเสมอภาคในสังคมมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ที่ยังต้องพึ่งพาการส่งออก การลงทุน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจไทยผูกกับระบบเศรษฐกิจโลก ตามทฤษฎีระบบโลก ของ Immanuel Wallerstien (Khlaythabthim, 2010) ที่กล่าวว่า ความไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐ และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงไม่เท่าเทียมเช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งในที่นี้หมายถึงประเทศมหาอำนาจสหรัฐอเมริกา และ

ประเทศคู่ค้าในสหภาพยุโรป (EU) ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในระดับสูง เรียกว่า รัฐศูนย์กลาง (core) แสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองจากประเทศที่กำลังพัฒนา เรียกว่า รัฐกึ่งชายขอบ (semi-periphery) และประเทศด้อยพัฒนา เรียกว่า รัฐชายขอบ (periphery) ได้ง่าย อาทิ การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง องค์กรระหว่างประเทศ ที่ฝ่ายตนมีบทบาทและอำนาจ เข้าข่มขู่ ครอบงำ เอาไว้เอาเปรียบประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ส่งผลให้ประเทศมหาอำนาจมีอิทธิพลและบทบาท สามารถบังคับ กัดดันให้กลุ่มประเทศดังกล่าวทำตาม นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกประเทศยังส่งผลให้เกิดแรงกดดันจากปัจจัยภายในประเทศไทยต่อรัฐบาล ฯ ตามมาอีกด้วย ทั้งจากกลุ่มทางการเมืองในประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) หรือกลุ่มผลักดัน (pressure group) ต่าง ๆ นักการเมืองชนชั้นนำ (elite) และประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นตัวแสดง (actor) ที่มีส่วนในการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ(public policy) แรงงานข้ามชาติของรัฐบาล ฯ การรับรู้ของรัฐบาลหรือผู้นำ (perception) ต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ว่าจะอะไรคือผลประโยชน์แห่งชาติในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ (interaction) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน ของ James N. Rosenau (Buasak, 1987) อธิบายไว้ว่า การปรับนโยบายเป็นผลมาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกปัจจัยภายนอกในที่นี้หมายถึง ระบบโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการ

ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาในโลกยุคปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงปัจจัยภายในที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาที่ต้องคำนึงถึงคือ

1) ตัวผู้กำหนดนโยบาย (actor) ซึ่งในกรณีศึกษานี้หมายถึง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นการพิจารณาคุณลักษณะส่วนตัว เช่น ค่านิยม ความเชื่อ ทักษะ และประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบาย

2) บทบาทของผู้นำซึ่งผันแปรไปตามองค์การที่ตนสังกัด ในที่นี้คือองค์กรรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี

3) ลักษณะของรัฐบาล เป็นการพิจารณาลักษณะโครงสร้างของรัฐบาลที่เป็นตัวจำกัดหรือเอื้ออำนวย ต่อการกำหนดทางเลือกในการกำหนดนโยบาย ซึ่งในที่นี้ โครงสร้างของรัฐบาลและสมาชิกสภา มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดจากรัฐประหาร อำนาจสูงสุดเด็ดขาดอยู่ที่หัวหน้าคณะรัฐประหารที่มีฐานะเป็นรัฐอธิปัตย์ จึงเอื้ออำนวยต่อการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลฯ

4) ลักษณะโครงสร้างสังคม ในที่นี้หมายถึงสังคมไทย เช่นกรณีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมไปสู่วัยผู้สูงอายุหรืออายุเกิน 60 ปี มีส่วนทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน หรือค่านิยมในประเทศไทยที่เริ่มต้นตัวให้ความสำคัญในเรื่องการยอมรับและเคารพในสิทธิส่วนบุคคล ความเท่าเทียมเสมอภาคในสังคม และสิทธิมนุษยชน มากขึ้น

จึงเป็นปัจจัยที่เป็นแรงกดดันให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่สามารถเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวได้ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy maker) คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ ให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เพื่อสร้างการยอมรับในเรื่องการใช้อำนาจ พร้อมทั้งลดแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศในคราวเดียวกัน และท่าทีของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ก็คือ เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเร่งด่วน เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 งด ตีกลับมติไม่ตรีทำเนียบรัฐบาล ซึ่งมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและได้มอบนโยบาย การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมรับฟัง สรุปสาระสำคัญได้ว่า ต้องเร่งรัดบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยกันสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เร่งสร้างมุมมองสังคมไทยให้ตระหนักว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยใกล้ตัวและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ต้องเคารพในสิทธิมนุษยชนของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และเร่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบได้อย่างแท้จริงและกวดขันการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยว สถาน

ประกอบการ โรงงาน การประมง พร้อมทั้งดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทั้งข้าราชการและพลเรือนอย่าเด็ดขาด (นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยสังเขปได้นำเสนอไว้แล้วในท้ายบทนำ)

อภิปรายผลการวิจัย

ในกรณีศึกษาที่พบว่าทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศต่างส่งผลกระทบต่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการตัดสินใจกระทำการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ พร้อมทั้งมีท่าทีต่อปัจจัยดังกล่าว โดยการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นการค้ามนุษย์ได้บูรณาการกับทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกประเทศในแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มที่ หากพิจารณาสถานการณ์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เครือข่ายของระบบรัฐได้พัฒนารูปแบบมาสู่ระบบสหประชาชาติ ซึ่งมีการวางกรอบจำกัดอำนาจรัฐโดยอาศัยข้อตกลงกฎเกณฑ์ และองค์กระหว่างประเทศ ทำให้รัฐเผชิญกับข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายมากขึ้นเป็นทวีคูณ ทั้งนี้เพราะเครือข่ายนโยบายของรัฐมีความซับซ้อนและสับสนมากขึ้น จำนวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประเด็นปัญหาและขนาดของปัญหาที่ต้องตัดสินใจเพิ่ม ในขณะที่มีความสามารถ ความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ปัญหาลดลง อำนาจรัฐ (ในที่นี้หมายถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) จึงเผชิญกับการท้าทายอย่างไม่มีทางเลี่ยงสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีปฏิสัมพันธ์

ระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างกับผู้กระทำ ของ Colin Hay (Suksong, 2007) ซึ่งกล่าวถึงผู้กระทำการ (agency) ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาที่อยู่ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้าง จะมีแนวคิดการย้อนมองตัวเองและกลยุทธ์อยู่ในตัวเอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำตามความต้องการภายในใจ จึงมักจะกระทำตามสัญชาตญาณหรือนิสัยของตนเอง แต่จะมีการคิดทบทวนเพื่อวางกลยุทธ์ในการกระทำ การรับรู้ ของผู้นำหรือรัฐบาลต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ และวิเคราะห์ว่าอะไรคือสิ่งสำคัญหรือเป็นประโยชน์แห่งชาติ ที่สัมพันธ์กับเจตนาและความเป็นไปได้ภายใต้บริบทที่เอื้อซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีปัจจัยที่เอื้อคือมีฐานะเป็นรัฐสุทธาธิบดี รวมทั้งคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยพยายามสร้างความชอบทำเรื่องการใช้อำนาจการปกครองอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนและมีเสถียรภาพ พร้อมทั้งลดแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งในการตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์นั้น ผู้กระทำแต่ละคนจะเลือกใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน แม้จะอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน ทั้งนี้เพราะมีความสนใจและความชอบที่แตกต่างกันนั่นเอง

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยปี 2559 ดีขึ้น และได้รับการเลื่อนระดับจากเดิมในระดับ “เทียร์ 3” (tier 3) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด ขึ้นมาอยู่ในระดับ “เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามองหรือเฝ้าระวัง” (tier 2 watch list) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความพยายามอย่าง

มีนัยสำคัญที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาให้เห็นอย่างชัดเจนจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2560 หรือ TIP Report 2017 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศให้ประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับ “เทียร์ 2 ที่ต้องจับตามอง” (tier 2 watch list) ต่อเนื่องมาในปี 2560 (BBC, 2017) ทำให้ยังคงภาพลักษณ์ที่ดี ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาล ต้องเร่งดำเนินการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องต่อไป โดยเฉพาะในประเด็น “การค้ามนุษย์” ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ทั่วโลกให้ความสนใจและมีความพยายามที่จะแก้ไข ทั้งในระดับประเทศไทย และในระดับสากล เพื่อให้คนไทยและชาวต่างชาติไม่ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเพื่อแสดงความจริงใจต่อนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและประเทศคู่ค้าในสหภาพยุโรป เพื่อปกป้องสิทธิของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ไม่ให้กระทบบรรยากาศการค้าการลงทุน

2. รัฐบาลควรตั้งเป้าหมายให้ประเทศไทยได้ขึ้นไปอยู่ในระดับ “เทียร์ 1” (tier 1) ในอนาคต ซึ่งจะช่วยกระตุ้นผลักดันให้มีความพยายามเพิ่มมากขึ้น ในการที่จะบรรลุเป้าหมาย โดยอาศัยโอกาสในขณะที่รัฐบาลยังมีฐานะเป็น

รัฐอธิปไตยอยู่ ซึ่งจะเอื้อต่อการวินิจฉัยสั่งการให้ข้าราชการและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันการณ์ เพื่อมิให้ปัญหาการค้ามนุษย์กลับมาทวีความรุนแรงได้อีก

3. การปราบปรามปัญหาการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการทุกระดับ อย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง เพื่อรัฐบาลสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐฯ ยังคงเป็นหุ้นส่วนร่วมมือทำงานกับรัฐบาลไทยและภาคประชาสังคมในไทยในการพยายามขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

4. รัฐบาล ควรให้การสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของบุคคล หน่วยงาน มูลนิธิที่เสียสละทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น นางวีรวรรณ หรือ บุ่ม หรือ บุ่ม มอสปี ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ยกย่องเป็นสาวไทยดีเด่น “ด้านการค้ามนุษย์” ได้รับรางวัลทิปฮีโร่ (TIP Report HERO Acting to End Modern Slavery Award) จากผลงานพัฒนาแนวทางการให้บริการด้านการป้องกันการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับผู้เสียหายเป็นหลัก (Daily News, 2017) ตลอดจนการร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดตั้งศูนย์ Children Advocacy Center ใน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์ช่วยเหลือเด็กแห่งแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศูนย์ปฏิบัติงานต่อต้านการค้ามนุษย์มูลนิธิกระจกเงาที่ทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมานานหลายปี หน่วยงานประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ภาคเหนือตอนบน

ประเทศไทย (Trafcord), มุลินิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (Focus) เป็นต้น เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชนในประเทศ เป็นการกล่อมเกลாதางสังคม และส่งเสริมให้ประชาชนมีสาธารณประโยชน์จิต และมีส่วนร่วมในทางการเมืองร่วมมือกับรัฐบาลในการช่วยแก้ไขปัญหาของสังคมและประเทศชาติ ผลจากความตั้งใจร่วมมือของทุกฝ่าย จะทำให้เกิดความผาสุกต่อมหาชนทั้งคนไทย และชาวต่างชาติในประเทศไทย อันจะส่งผลให้ประเทศไทยมีความเป็น “อารยประเทศ” ในสังคมโลกอย่างยั่งยืน

REFERENCES

- BBC. (2017). Thailand remained on tier 2 watch list of U.S. trafficking in persons report. Retrieved August 1, 2017, from <http://www.bbc.com/thai/thailand-40420468> (in Thai)
- Buasak, S. (1987). Thailand's foreign policy adjustment to Vietnam. Master's Thesis Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Daily News. (2017). The United States recognized outstanding Thai. Daily News. 2017(June 29, 2017), 1,16. (in Thai)
- Limmanee, A. (2015). Government, society, and changes. Bangkok: Siam Paritus Publisher Company Limited. (in Thai)
- Manager Online. (2017). International news agencies continue to report on Thailand's illegal fishing. UN reported "Thailand continues to use illegal slave labor" to catch fishes in territorial waters – leave them killed and be hungry till death. Retrieved April 17, 2017, from <http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9600000032660> (in Thai)
- Niyomsin, S. (2015). Transnational crime: threats to Thailand and ASEAN. Retrieved June 3, 2017, from http://www.ms.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceXI/article2558_detail.php?article_id=31,2558 (in Thai)
- Suksong, K. (2007). The change of political role of Southern folk artist: case study Mr. Moon Aonnom the shadow cast. Master's Thesis Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Thai Government. (2017). King's Science to sustainable development. Retrieved June 30, 2017, from <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/4242> (in Thai)

Thairath Online. (2015). There are more than 200,000 stateless persons in Thailand. Retrieved June 4, 2017, from <https://www.thairath.co.th/clip/26172> (in Thai)

U.S. Embassy and Consulate in Thailand.

(2014). Trafficking In Persons Report in 2014. Retrieved January 21, 2017, from <https://th.usembassy.gov/th/our-relationship-th/official-reports-th/2014-trafficking-persons-report-thailand-th/> (in Thai)