

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์:
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา
Legal Measures to Prevent and Suppress Human Trafficking:
A Comparative Study of Thai and The United State of America Laws

วัลลภา มุลเมือง¹ และสรรค์ ตันติจิตตานนท์²
Vanlapa Munmuang¹ and Sann Tantichattanont²

Received: August 24, 2025

Revised: September 10, 2025

Accepted: November 7, 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเหมาะสมและปัญหามาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย (2) เปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายและมาตรการของประเทศไทย และ (3) ศึกษาแนวทางการเลื่อนลำดับไปสู่กลุ่ม tiers 1 ของ TIP Report ของประเทศไทย การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า TIP Report จัดอันดับให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในกลุ่ม tiers 1 และประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม tiers 2 โดยกฎหมายการค้ามนุษย์ของทั้ง 2 ประเทศมีความสอดคล้องกันในเรื่องการพัฒนากฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้ง 2 ประเทศ มีความแตกต่างกันของการให้นิยามการค้ามนุษย์ วิธีการคัดแยกเหยื่อ ความคุ้มครองเหยื่อ นโยบายการดำเนินคดี บทลงโทษที่เข้มข้น และมีติระหว่างประเทศ

จากการวิจัยข้างต้น ประเทศไทยควรจัดตั้ง TIP Report ฉบับประเทศไทยเพื่อประเมินสถานการณ์ประเทศต้นทางของเหยื่อ และปรับโครงสร้างกลไกการทำงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อยกระดับการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

คำสำคัญ: กฎหมายการค้ามนุษย์ไทย รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ การคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลท่าสุต อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 Master of Laws student, Faculty of Law, Mae Fah Luang University, Tha Sut Subdistrict, Mueang Chiang Rai District, Chiang Rai Province 57100 e-mail address: 6451601262@lamduan.mfu.ac.th

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดอกเตอร์ อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตำบลท่าสุต อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100 Assistant Professor, Doctor, Faculty of Law, Mae Fah Luang University, Tha Sut Subdistrict, Mueang Chiang Rai District, Chiang Rai Province 57100 e-mail address: sann.tan@lamduan.mfu.ac.th (Corresponding author)

Abstract

This research aims to (1) study the suitability and problems of measures to prevent and suppress human trafficking in Thailand, (2) compare the United States Human Trafficking Victims Protection Act of 2000 with the laws and measures of Thailand, and (3) study the guidelines for Thailand's promotion to Tier 1 of the TIP Report. This is a qualitative research, based on the study of secondary data from reliable sources both domestically and internationally, and analyzing the data using content analysis.

The Study found that, the United States is ranked in Tier 1 and Thailand in Tier 2, with both countries' human trafficking laws consistent with their efforts to develop laws to meet international standards. It was also found that the two countries differ in their definitions of human trafficking, victim identification methods, victim protection, prosecution policies, stringent penalties, and international dimensions.

Based on the above research, Thailand should establish a national TIP Report to assess the situation in victims' countries of origin and restructure the working mechanisms of the Royal Thai Police to enhance the elimination of human trafficking in Thailand.

Keywords: Thai Human Trafficking Law, TIP Report, Victim Protection

บทนำ

“การค้ามนุษย์” และ “การค้าทาส” มีลักษณะของการตกเป็นเหยื่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกัน โดยในสมัยโรมัน “ทาส” ถูกยอมรับในสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Jus Civile) และสำนักกฎหมายนานาชาติ (Jus Gentium) ว่าเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายได้เช่นเดียวกับสิ่งของที่ซื้อขายในท้องตลาด ขณะที่สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Jus Naturale) ให้ความเห็นแย้งว่า มนุษย์ทุกคนไม่ว่าชนชั้นใดย่อมเสมอภาคกันและไม่อาจเป็นทรัพย์สินของกันและกันได้ (สมยศ เชื้อไทย, 2559) ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้าทาสว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ลาวัญญ์ ถิ่นศิริลปะกุล และคนอื่น ๆ, 2561) องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ จึงได้ให้การรับรองปัญหานี้ไว้ในข้อที่ 4 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ในปี ค.ศ. 1994 โดยบัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดจะตกอยู่ในความเป็นทาส หรือสถานะจำยอมไม่ได้ ทั้งนี้ ห้ามความเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ” อันส่งผลให้นานาอารยประเทศริเริ่มการเลิกทาส ซึ่งหลายประเทศสามารถแก้ไขปัญหาการค้าทาสได้สำเร็จอันส่งผลให้ทาสเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ไม่ได้ถูกกำจัดให้หมดไปจากสังคมโลก แต่ได้เกิดการปรับรูปแบบมาเป็นการค้ามนุษย์ในปัจจุบันแทน นอกจากนี้ ปัญหานี้ยังกระจายไปทั่วทุกมุมโลกและไม่ทำที่ว่าจะลดลงได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากมนุษย์ยังคงมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากมนุษย์ด้วยกันภายใต้ความเปราะบางของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ (มณฑา เสือดี, 2562)

การค้ามนุษย์มีความเกี่ยวข้องกับการสรรหา ขนส่ง โอนย้าย ให้ที่พักพิง หรือรับบุคคล ซึ่งทำได้โดยวิธีการแสวงหาประโยชน์ เช่น การบังคับ การบีบบังคับ การฉ้อโกง หรือการหลอกลวง รูปแบบการแสวงหาประโยชน์ที่พบบ่อย ได้แก่ การบังคับใช้แรงงาน การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับแต่งงาน การบังคับขอทาน การตัดอวัยวะ และภัยคุกคามอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นและผสมผสานกัน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้หญิงและเด็ก (กนกวรรณ อุทองทรัพย์ และประเทือง ช่วยเกลี้ยง, 2562) องค์การสหประชาชาติมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยได้ให้การรับรอง “พิธีสารเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก” (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ส่วนหนึ่งของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ อันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของประชาคมโลกในการให้ความร่วมมือและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกัน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นอาชญากรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจทั่วโลก (เจษฎา มีบุญถือ, 2556)

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจในการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ มีบทบาทเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และมุ่งหวังให้ทุกประเทศทั่วโลกปฏิบัติตาม โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของสหรัฐอเมริกา” (Trafficking Victims Protection Act of 2000) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ การเอาคนลงเป็นทาส และอื่น ๆ กฎหมายฉบับนี้ถูกนำมาใช้จัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ TIP Report (Trafficking In Persons Report) รายงานนี้เป็นเครื่องมือทางการทูตของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จากการที่สหรัฐอเมริกาใช้รายงานนี้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดความพยายามของแต่ละประเทศในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคม โดย TIP Report ได้กำหนดเกณฑ์ชี้วัดจากระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ไว้ 4 ระดับ (กิตติธันทัต เลอวงค์รัตน์ และคนอื่น ๆ, 2560)

TIP Report ระหว่างปี ค.ศ. 2001 - 2021 ได้จัดลำดับให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มティア 2 (Tier2) และティア 3 (Tier3) สลับไปมา จนกระทั่งปี ค.ศ. 2022 - 2024 ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มティア 2 ต่อเนื่องกันเป็นเวลา 3 ปี ถือว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญของประเทศไทยที่จะสามารถพัฒนาไปสู่การอยู่ในกลุ่มティア 1 (Tier1) หรือกลุ่มประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการป้องกันและปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จนอัตราการค้ามนุษย์ต่ำลง เมื่อพิจารณาจากสถิติที่เพิ่มขึ้นของจำนวนการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีการค้ามนุษย์ การระบุตัวต้นผู้เสียหาย การสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำผิด การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายมากขึ้น การจัดตั้งศูนย์คัดแยกผู้เสียหาย และอื่น ๆ โดยผ่านการดำเนินการผ่านการเข้าร่วมภาคีทั้งในความร่วมมือระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค (พีระพงศ์ วงษ์สมาน, 2560; อภิชัย ทองประสม, 2565)

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) เพื่อกำกับดูแลการดำเนินงาน และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดทำ “ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงกับการต่อต้านการค้ามนุษย์” ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (ลาวัณย์ ถนันทิลปะกุล และคนอื่น ๆ, 2561) โดยมีสถานีดำรวจนครบาล และสถานีดำรวจภูธรเป็นหน่วยปฏิบัติงานหลักในการคุ้มครองและป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ (1) กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2) ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี และครอบครัว ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และภาคประมงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (3) กลุ่มต่อต้านการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กทางอินเทอร์เน็ต (Thailand Internet Crimes Against Children: TICAC) และ (4) คณะทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย (The Anti-Trafficking in Persons Center: TATIP) ทำหน้าที่สนับสนุน (สิริลักษณ์ วงศ์ประสิทธิ์ และคนอื่น ๆ, 2565) จากสถิติการจับกุมการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2566 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และภาคประมงพบว่า มีคดีรวม 155 คดี และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการกระทำความผิดการค้ามนุษย์ที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการกระทำความผิดที่ยังไม่สามารถดำเนินคดีได้อีกจำนวนมาก (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2566)

ผู้วิจัยจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาถึงมาตรการของรัฐที่ให้การคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกากับกฎหมายและมาตรการของประเทศไทย เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย และยกระดับขึ้นเป็นกลุ่มティア 1 (Tier1) ของ TIP Report ได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเหมาะสมและปัญหามาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย
2. เพื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกากับกฎหมายและมาตรการของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาแนวทางการเลื่อนลำดับไปสู่กลุ่มティア 1 ของ TIP Report ของประเทศไทย

ปัญหานาการวิจัย

1. ความเหมาะสมและปัญหามาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยเป็นอย่างไร
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายและมาตรการของประเทศไทยแตกต่างกันอย่างไร
3. แนวทางการเลื่อนลำดับไปสู่กลุ่ม tiers 1 ของ TIP Report ของประเทศไทยเป็นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) มีระยะเวลาการวิจัยตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2568 โดยมุ่งศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA) เพื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาการค้ามนุษย์ กฎหมายแรงงาน กฎหมายตรวจคนเข้าเมือง กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายคุ้มครองพยาน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กฎหมายฟอกเงิน และกฎหมายประมง ในมิติของสถานการณ์การค้ามนุษย์ในอดีตและปัจจุบัน มาตรฐานเกณฑ์ชี้วัดความพยายามในการขจัดการค้ามนุษย์ตาม TIP Report ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินคดี บทลงโทษ ความคุ้มครองเหยื่อ มิติระหว่างประเทศ จุดเด่น และจุดด้อย รวมถึงสถานการณ์ TIP Report ในปี ค.ศ. 2024 และแนวทางการพัฒนาแผนทางการเลื่อนลำดับไปสู่กลุ่ม tiers 1 ของ TIP Report ของประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

1. วิวัฒนาการที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

ทาส (Slavery) เป็นสิ่งมีชีวิตที่ไม่ได้รับเกียรติจากคนทั่วไปในสังคม เป็นชนชั้นล่างสุดที่ไร้สถานะความเป็นบุคคลตามกฎหมายและมีสถานะด้อยกว่ากลุ่มชนชายขอบของสังคมโรมัน ไม่มีสถานะเป็นพลเมืองโรมัน และกฎหมายไม่ได้ให้การคุ้มครองขั้นพื้นฐานในชีวิตและร่างกายของตนเองจากการถูกละเมิดเหมือนดังเช่นบุคคลทั่วไป กฎหมายโรมัน ทาสถูกมองว่าเป็นวัตถุที่สามารถเป็นทรัพย์สินของผู้อื่นได้ เนื่องจากเป็นมนุษย์เช่นกัน ความคลุมเครือโดยธรรมชาติจึงเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับแนวคิดเรื่องทาสของชาวโรมัน อย่างไรก็ตาม ชาวโรมันไม่มีข้อโต้แย้งทางศีลธรรมใดต่อการเป็นทาสและไม่รู้สึกรู้ว่า จำเป็นต้องให้ทาสมีอำนาจตามกฎหมาย ทาสเป็นเพียงทาสชั่วคราว จึงไม่สามารถทำสัญญาหรือแต่งงานได้ กฎหมายโรมันว่าด้วยเรื่องทาสไม่ได้หายไปจากยุโรปตะวันตกจนกระทั่งเมื่อจักรวรรดิโรมันตะวันตกล่มสลายในศตวรรษที่ 5 (อมรรัตน์ สุนทร, 2562)

การค้ามนุษย์แต่เดิมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการค้าทาส โดยถือว่าการค้าทาสเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการค้ามนุษย์ จากข้อสันนิษฐานในทางวิชาการว่า การค้าทาสเกิดจากการที่มนุษย์ทำสงครามสู้รบกันเพื่อขยายอาณาเขต ฝ่ายที่แพ้จากการสู้รบจึงถูกจับมาเป็นเชลย ดังนั้น ทาสในยุคแรกเริ่มจึงมีเพียงผู้หญิงและเด็กที่ถูกจับไปเป็นเชลยเท่านั้น ส่วนผู้ชายจะถูกเกณฑ์เอาไปใช้เป็นแรงงาน การค้าทาสเป็นสิ่งที่มาตั้งแต่สมัยยุคอารยธรรมอียิปต์โบราณ ยุคอารยธรรมกรีกโบราณ และต่อเนื่องมาจนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่มีการค้าทาสผิดา จนกระทั่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ตระหนักว่า การค้าทาสเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ควรมีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน จึงได้เริ่มมีการเลิกทาสในประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้น (อารีรัตน์ อติศัยเดชรินทร์, 2565)

ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง และสำนักกฎหมายนานาชาติอธิบายว่า การค้ามนุษย์ในอดีตตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ (กรีก-โรมัน) ช่วง 1,400 - 1,600 ปีก่อนคริสตกาล มีลักษณะของการเอาคนลงเป็นทาสและการค้าทาส ซึ่งมีพฤติการณ์การเอาคนมาใช้เป็นแรงงานที่มีสถานะบุคคลต่ำกว่าการมีสถานะพลเมือง และมองทาสว่าไม่มีสถานะเท่ามนุษย์ จึงทำให้ทาสมีความเป็นอยู่ที่ลำบาก อย่างไรก็ตาม สำนักกฎหมายธรรมชาติกลับเห็นแย้งว่า มนุษย์ทุกคนไม่ว่าชนชั้นใด ย่อมเสมอภาคกันและไม่อาจเป็นทรัพย์สินของกันและกันได้ (สมยศ เชื้อไทย, 2559)

ช่วงศตวรรษที่ 15 - 17 ประเทศมหาอำนาจในยุโรปเริ่มนำทาสมาแลกเปลี่ยนกับสินค้า และกลายเป็นธุรกิจใหม่ที่ทำกำไรมหาศาล ในเวลาต่อมาได้มีการกว้านซื้อผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กมาจากทวีปแอฟริกา โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศเกิดใหม่ ได้มีการซื้อขายทาสจำนวนมากเพื่อนำมาใช้เป็นแรงงานด้านเกษตรกรรม โดยในช่วงเวลานั้นประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นศูนย์กลางในการค้าทาส ซึ่งทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เริ่มตระหนักถึงความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม และทำให้เกิดการต่อต้านการค้าทาส (มณฑา เสือดี, 2562)

ช่วงศตวรรษที่ 18 - 19 รัฐสภาอังกฤษได้ประกาศพระราชบัญญัติเลิกทาส (Slavery Abolition Act of 1833) ในปี ค.ศ. 1833 ต่อมาในปี ค.ศ. 1868 ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศเลิกทาสเช่นเดียวกัน ส่งผลให้กิจการต่าง ๆ ต้องปลดปล่อยทาสให้เป็นอิสระ และในศตวรรษที่ 19 เกิดแนวคิดการพัฒนากฎทางสังคมและการใช้แรงงาน ส่งผลให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการเรียกร้องสิทธิทางประชาธิปไตย และสภาพความเป็นอยู่ที่ดี หลังจากนั้นเกิดการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และองค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานอย่างเป็นสากล (Shelley, 2010)

ช่วงศตวรรษที่ 20 ILO ได้เข้ามามีบทบาทในการออกอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เช่น เสรีภาพในการสมาคม ยุติการบังคับแรงงาน เพื่อขจัดปัญหาแรงงานบังคับและการนำผู้หญิงและเด็กไปแสวงหาประโยชน์ โดยเฉพาะองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ โดยประเทศทั่วโลกให้ความเห็นชอบและสนับสนุน (สมยศ เชื้อไทย, 2559)

ทาสสมัยใหม่ หรือการค้ามนุษย์ เช่น การหลอกลวงให้มาทำงาน การค้าประเวณี หรือการนำมาเป็นขอทาน ที่มักจะมีการกดขี่ข่มเหง การบีบบังคับ หรือการใช้ความรุนแรง โดยทฤษฎีทาสสมัยใหม่ (Modern Slavery Theory) อธิบายว่า ทาสสมัยใหม่เป็นรูปแบบของการกระทำที่ทำให้มนุษย์กลายเป็น

สินค้าและมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้นโดยมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ และได้ออกกฎหมาย TVIP ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานของการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ทั่วโลก (ลาวัญญ์ ถันนศิลป์กุล และคนอื่น ๆ, 2561)

ประเทศไทยประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์สิทธิมนุษยชนไทยในปี พ.ศ. 2417 โดยลูกทาสทุกคนเป็นอิสระในปี พ.ศ. 2448 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาสตรีและเด็กตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ปัจจุบันประเทศไทยได้รับคำกล่าวอ้างจากองค์กรระหว่างประเทศว่าเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากสตรีและเด็กในการค้าประเวณี ซึ่งส่งผลให้ TIP Report จัดลำดับให้ไทยอยู่ในระดับกลุ่ม-tier 2 (ธนสุนทร สว่างสาส์ และสมิหระ จิตตลดาการ, 2561)

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 หรือ TVPA มีวัตถุประสงค์ได้แก่ (1) การดำเนินคดี (Prosecution) โดยบัญญัติกฎหมายให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรม และลงโทษผู้กระทำความผิดที่แสวงหาผลกำไรจากการค้ามนุษย์ และ (2) การคุ้มครอง (Protection) โดยการระบุเหยื่อ ให้การดูแลทางการแพทย์และที่พักพิง คุ้มครองพยาน และส่งกลับประเทศเมื่อเหมาะสม และป้องกัน (Prevention) โดยสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไร้มนุษยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเพื่อลดความต้องการ "ผล" จากการค้ามนุษย์ (มณฑา เสือดี, 2562)

กฎหมายการปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ โดยกฎหมายนี้ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 2000 หรือตรงกับ พ.ศ. 2543 และมีบทบาทสำคัญเนื่องจากถูกนำมาใช้จัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Trafficking In Persons Report) หรือ TIP Report และกลายเป็นเครื่องมือทางการทูตของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (วิสาชา ภู่อารว, 2564) ดังนี้

(1) รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ TIP Report เป็นเครื่องมือหลักทางการทูตเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาลต่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(2) รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ TIP Report เป็นแหล่งข้อมูลที่ครอบคลุมสำหรับความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ตามหลักสิทธิมนุษยชน

TIP Report เป็นรายงานที่กำหนดเกณฑ์ชี้วัดความพยายามของแต่ละประเทศในการขจัดการค้ามนุษย์ โดยได้มีการจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ออกเป็น 4 ระดับ และยึดการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายเป็นเกณฑ์ (ณพาวิน วรรคมล, 2565) ดังนี้

(1) กลุ่ม-tier 1 (Tier 1) เป็นกลุ่มประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการป้องกันและปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จนอัตราการการค้ามนุษย์ต่ำลง

(2) กลุ่ม-tier 2 (Tier 2) เป็นกลุ่มประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการป้องกันและปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์แต่ไม่ครบถ้วน ยังคงมีส่วนที่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว แต่มีความพยายามในการที่จะปรับปรุงและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

(3) กลุ่ม-tier 2 Watch List (Tier 2 Watch List) เป็นกลุ่มที่ต้องถูกจับตามอง เนื่องจากพบว่าเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศมีจำนวนไม่ลดลงแต่กลับเพิ่มมากขึ้นด้วย และไม่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่า รัฐบาลได้พยายามต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

(4) กลุ่ม-tier 3 (Tier 3) เป็นกลุ่มประเทศที่ไม่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการป้องกันและปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ และไม่มี ความพยายามที่จะแสดงออกให้เห็นถึงความต้องการในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง

3. บทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labor Organization (ILO) ก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาแวร์ซายในปี ค.ศ. 1919 ร่วมกับสันนิบาตชาติ โดยได้รวบรวมผู้มีบทบาทในโลกแห่งการทำงานเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันหาทางออกให้กับปัญหาอย่างเร่งด่วนที่สุดในยุคนั้น และนำเสนอแนวคิด ทางเลือก และเครื่องมือทางนโยบายในการแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม และยังเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ (ชวลิตร์น ทองทิพย์, 2563) ดังนี้

(1) การส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะการป้องกันการบังคับใช้แรงงาน การค้ามนุษย์ และการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน

(2) การกำหนดมาตรฐานแรงงานสากล โดยกำหนดมาตรฐานสากลที่ชัดเจนผ่านอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์ โดยให้กรอบการทำงานสำหรับการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในการป้องกันและจัดการค้ามนุษย์

(3) การส่งเสริมการเจรจาทางสังคม โดยส่งเสริมการทำงานแบบไตรภาคี (รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง) ในการวางนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม

(4) การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค โดยให้การสนับสนุนทางเทคนิคแก่ประเทศสมาชิกในการพัฒนาและดำเนินนโยบายและกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการปรับปรุงสภาพการทำงาน

(5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ องค์กรภาคประชาสังคม และหน่วยงานของรัฐบาลในประเทศสมาชิกเพื่อสร้างความร่วมมือที่แข็งแกร่งในการต่อต้านการค้ามนุษย์

4. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย

การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยได้ประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ และเร่งสร้างระบบยุทธศาสตร์ต่อต้านการค้ามนุษย์ 5P ได้แก่ หลักนโยบาย (Policy) การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution) การคุ้มครอง (Protection) การป้องกัน (Prevention) และความร่วมมือ (Partnership) ซึ่งส่งผลให้ไทยถูก TIP Report เลื่อนลำดับจากกลุ่ม-tier 3 เป็นกลุ่ม

เทียร์ 2 กลไกการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศ คือ คณะกรรมการระดับชาติ ได้แก่ (1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) และ (2) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ในการผลักดันนโยบายระดับชาติ และการติดตาม ประเมินผลการดำเนินนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (ชนสุนทร สว่างสาส์ และสมิหรา จิตตลดาการ, 2561)

นโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) ซึ่งให้ความสำคัญกับ (1) การป้องกัน (2) การดำเนินคดี (3) การคุ้มครองช่วยเหลือ (4) การพัฒนาเชิงกลไกนโยบายและการขับเคลื่อน และ (5) การพัฒนาและบริหารข้อมูล โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2558 และฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้ครอบคลุมกับรูปแบบการค้ามนุษย์ที่มีความหลากหลายให้ได้มากที่สุดและเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น (กนกวรรณ อุทองทรัพย์ และประเทือง ช่วยเกลี้ยง, 2562)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยไว้ดังนี้

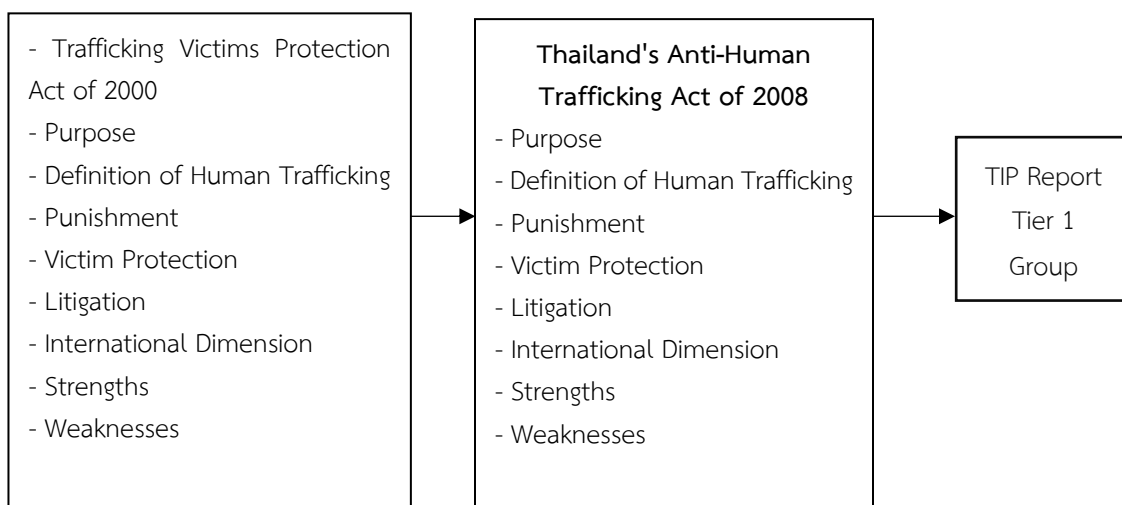


Figure 1 Conceptual Framework

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวกับมาตรการของรัฐที่ให้การคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกากับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย

จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ เว็บไซต์ของรัฐ หน่วยงานทาง การที่เกี่ยวข้องกับการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ รายงานจาก TIP Report บทความวิจัย บทความวิชาการ และกรณีศึกษาจากคดีที่สิ้นสุดแล้ว โดยศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขั้นต่ำภายใต้ กฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) (Denzin & Lincoln, 2001) เพื่อช่วยลดความผิดพลาดในการตีความโดยใช้มุมมองที่หลากหลายในการยืนยันความหมาย ที่ชัดเจนและถูกต้อง มีขั้นตอนดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยตรวจสอบแหล่งของข้อมูลและ ความน่าเชื่อถือของข้อมูล การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) โดยใช้มุมมอง ของแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันมาใช้ในการตีความข้อมูลชุดเดียวกันเพื่อเปรียบเทียบข้อมูล และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยใช้วิธีการรวบรวม ข้อมูลที่หลากหลาย

2. การวิเคราะห์ข้อมูลอาศัยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ด้วยการลดทอน ข้อมูล (Data Reduction) ให้มีความกระชับ การแสดงข้อมูล (Data Display) รูปแบบพรรณนา และ การสร้างข้อสรุป ตีความ และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Conclusion, Interpretation and Verification) โดยสังเคราะห์ข้อความที่สัมพันธ์กันเป็นบทสรุป

ผลการวิจัย

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) หรือพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อรากฐาน และการดำเนินงานด้านนโยบายในการตอบสนองต่อปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ โดย TVPA ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ 3 ด้าน หรือ The Tree Ps ได้แก่ (1) การป้องกันการค้ามนุษย์ (Prevention) (2) การคุ้มครองและฟื้นฟูเหยื่อ (Protection) และ (3) การดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด (Prosecution) โดยมุ่งเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง ประเทศเพื่อสร้างมาตรฐานขั้นต่ำสากลที่แต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามในการแก้ปัญหการค้ามนุษย์ เครื่องมือที่สำคัญ คือ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report) ที่ใช้ประเมินความพยายามของรัฐบาลทั่วโลกในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ รายงานนี้ยังมีบทบาท สำคัญในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และมาตรการทางการทูต

ข้อดีของกฎหมาย TVPA ได้แก่ (1) การกำหนดกฎหมายที่ครอบคลุมและชัดเจนในการจัดการ กับการค้ามนุษย์ตาม The Tree Ps มีโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายชัดเจน สามารถ ครอบคลุมทุกปัญหา หน่วยงานระดับรัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระดับสากลอันเป็นที่ยอมรับ (2) กฎหมายเน้นบทบาทการคุ้มครองและฟื้นฟู

เหยื่อการค้ามนุษย์อย่างมีระบบและมีมนุษยธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านที่พักพิงหรือการแพทย์ และสนับสนุนให้เหยื่อกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี (3) การส่งเสริมการป้องกันและสร้างความตระหนักรู้ในสังคม โดยการจัดตั้งโครงการและมาตรการที่มุ่งลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อ เช่น การส่งเสริมทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มผู้เปราะบาง (4) การรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ผ่านรายงาน “Trafficking in Persons Report” ที่จัดลำดับกลุ่ม tiers (Tier) ออกเป็น 4 ระดับ (แสดงใน Table 1) โดยประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม tiers (Tier) ในระดับต่ำจะต้องเผชิญกับมาตรการลงโทษทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดจากการหวังผลให้เกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงนโยบายและปฏิบัติการอย่างจริงจัง และ (5) การส่งเสริมความร่วมมือของรัฐในระดับต่าง ๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การให้ความช่วยเหลือเหยื่อ และการสนับสนุนระหว่างประเทศ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือโครงการความร่วมมือ นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กฎหมาย TPVA ได้ถูกปรับปรุงในหลายมิติให้เป็นปัจจุบัน และกลายเป็นแบบอย่างที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก

ข้อจำกัดของกฎหมาย TVPA ที่ยังคงต้องเผชิญกับคำวิจารณ์เนื่องจากมีข้อบกพร่องที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่ (1) ข้อจำกัดในการเข้าถึงความคุ้มครองเหยื่อ โดยเฉพาะผู้ไม่มีเอกสาร (เหยื่อจำนวนมากต้องพิสูจน์ว่าตนมีคุณสมบัติในการคุ้มครอง) หรือไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดี และ (2) การผูกมัดเหยื่อไว้กับการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่เหยื่อควรได้รับความคุ้มครองโดยไม่มีเงื่อนไข (เหยื่ออาจจะอยู่ในสภาพบอบช้ำทางจิตใจจนไม่สามารถให้ความร่วมมือได้ทันที) นอกจากนี้การให้คำนิยามของ “การค้ามนุษย์” ยังค่อนข้างแคบ เป็นเพียงการเน้นเฉพาะการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศหรือแรงงานเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมรูปแบบการค้ามนุษย์ใหม่ที่หลากหลายและซับซ้อน เนื่องจากบางกรณีเกิดขึ้นเนื่องจากเหยื่ออยู่ในสภาพ “ยินยอมโดยขาดทางเลือก” หรือการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามมากกว่าการป้องกันเชิงพื้นฐาน และที่สำคัญในระดับนานาชาติ กฎหมาย TVPA นี้ถูกมองว่าอาจจะมอดิตทางการเมือง ขาดความโปร่งใส และเป็นเครื่องมือกดดันประเทศอื่นมากกว่าการสร้างความร่วมมือ

Table 1 Indicators from the TIP Report's Human Trafficking Situation Level

Tier	Description
1	Countries that fully comply with minimum legal standards to prevent and protect victims of human trafficking.
2	Countries that have implemented minimum legal standards to prevent and protect victims of human trafficking, but not fully; still have areas of non-compliance, but are making efforts to improve and develop.
2 Watch List	Countries to Watch are those that fall into Tier 2 but whose domestic victim numbers have not decreased, but have actually increased, and

Tier	Description
	there is no clear evidence that the government has made any serious efforts to combat human trafficking.
3	Countries that do not comply with the minimum legal standards for preventing and protecting victims of human trafficking and do not make any demonstrable efforts to address human trafficking.

ที่มา: กิตติชนทัต เลอวงค์รัตน์ และคนอื่น ๆ (2560)

กรณีศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย TVPA

ตัวอย่างคดีการค้ำมนุษย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้กฎหมาย TVPA ได้แก่ “คดี United States v. Edwards” ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐแคลิฟอร์เนีย (ค.ศ. 2017 - 2018) คดีนี้มีความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายแรงงานสหรัฐอเมริกา โดยมีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของผู้มีความบกพร่องทางปัญญา จากการที่ผู้จัดการร้านอาหาร J&J Cafeteria ได้บังคับให้ชายแอฟริกัน-อเมริกันที่รู้จักกันในนาม JCS ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 - 2014 และให้ทำงานมากกว่า 100 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ตลอดทั้งสัปดาห์ ผู้จัดการร้านยังใช้ความรุนแรง ช่มชู้ และทำร้ายร่างกาย (การทำให้เกิดแผลไหม้ตามร่างกาย และการทุบตี) หลังจากผู้จัดการร้านยอมรับสารภาพ ศาลแขวงได้พิพากษาจำคุกผู้จัดการร้านเป็นเวลา 10 ปี และสั่งจ่ายเงินชดเชยค่าจ้างต่อ JCS สำหรับค่าจ้างที่ไม่ได้รับ จำนวน 272,952.96 ดอลลาร์สหรัฐ (USD) ต่อมารัฐฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแขวงว่ามีความผิดพลาดที่ไม่ได้รวมค่าชดเชยเพิ่มเติมในรูปแบบของ “Liquidated Damages” ตามกฎหมาย Fair Labor Standards Act (FLSA) ซึ่งกฎหมาย TVPA กำหนดให้ต้องชดเชยตาม “จำนวนเต็มของความสูญเสียของเหยื่อ” ตามที่ FLSA กำหนด จึงส่งผลให้คดีนี้มีความสำคัญถึงการบังคับใช้กฎหมายแรงงานและสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มงวด (Department of Justice, 2005)

ตัวอย่าง “คดี United States v. Kil Soo Lee” เกิดขึ้นใน ค.ศ. 2001 - 2005 ซึ่งถูกกล่าวถึงว่าเป็นหนึ่งในคดีการค้ำมนุษย์และการบังคับใช้แรงงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า Daewoosa Ltd. โดยเจ้าของโรงงานชาวอเมริกันสามัว ได้รับสมัครแรงงานชาวเวียดนามและชาวจีน จำนวน 200 คน ซึ่งแรงงานเหล่านี้ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าทำงานมูลค่า 3,600 - 8,000 ดอลลาร์สหรัฐ และหากลาออกก่อนครบสัญญา 3 ปี จะต้องถูกค่าปรับมูลค่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเข้าทำงานแล้วแรงงานเหล่านี้ถูกกักขังในบริเวณที่มีรั้วลวดหนามกันไว้ ถูกควบคุมการใช้ชีวิตประจำวัน เวลาทำงาน การรับประทานอาหาร การติดต่อบุคคลภายนอก และถูกยึดหนังสือเดินทาง หากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพการทำงานหรือพยายามหนี จะถูกลงโทษด้วยการบังคับอดอาหาร ทุบตี หรือถูกส่งกลับประเทศ เมื่อโรงงานแห่งนี้มีคำสั่งซื้อจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้จะถูกบังคับให้ทำงานโดยใช้ความรุนแรง บางรายถูกทุบตีจนตาบอด ศาลรัฐบาลกลางฮาวาย (ศาลรัฐบาลกลางที่ใกล้ที่สุด) พิพากษาให้เจ้าของโรงงานถูกจำคุก 40 ปี และสั่งชดเชยค่าเสียหายแก่แรงงานจำนวน 1,826,088 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อมาผู้จัดการโรงงานอุทธรณ์ว่า ศาลในฮาวาย

ไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้ ท้ายที่สุดศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินว่า เนื่องจากอเมริกันขามัวไม่มีศาลรัฐบาลกลาง ดังนั้นศาลกลางฮาวายจึงมีอำนาจพิจารณาคดีนี้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาภายใต้กฎหมาย TVPA ได้ คดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานข้ามชาติ การเอารัดเอาเปรียบ และการละเมิดสิทธิ (Department of Justice, 2005)

มาตรฐานเกณฑ์การวัดความพยายามในการจัดการค้ามนุษย์ตาม TIP Report

ตามเกณฑ์ของ TIP Report กำหนดมาตรการขั้นต่ำไว้ 4 ข้อ พร้อมแนวทางการพิจารณาเพิ่มเติม สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด ดังนี้

มาตรฐานขั้นต่ำ 4 ประการ

- (1) ควรมีกฎหมายที่ห้ามการค้ามนุษย์ และกำหนดบทลงโทษที่ร้ายแรงเพียงพอ (การจำคุก) โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ในรูปแบบความรุนแรง เช่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ หรือ การใช้แรงงานโดยการบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวง
- (2) ควรแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ในคดีการค้ามนุษย์ และลงโทษอย่างเหมาะสมเพื่อยับยั้งการกระทำผิด
- (3) ควรแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และช่วยให้เหยื่อสามารถฟื้นฟูชีวิตได้อย่างปลอดภัย เช่น การให้ที่พัก การดูแลสุขภาพ และการไม่ให้ถูก ลงโทษในฐานะเหยื่อ
- (4) ควรดำเนินการอย่างจริงจังในการป้องกันการการค้ามนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมการให้ ความรู้ การศึกษา และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ข้อพิจารณาเพิ่มเติมสำหรับประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด

หากประเทศใดที่ไม่มีศักยภาพเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร หรือความสามารถ จำกัดตามมาตรฐานขั้นต่ำ 4 ประการ แต่ได้แสดงความพยายามเป็นอย่างมากในการปฏิบัติตามมาตรฐาน แล้วจะถูกจัดให้อยู่ในระดับกลุ่ม tier 2 โดยอาศัยการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ขอบเขตของปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศนั้น
- (2) ความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มทรัพยากร เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ หรือ การปรับปรุงระบบกฎหมาย
- (3) ความโปร่งใสและความร่วมมือของภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศ
- (4) การรายงานสถิติคดีและผลการดำเนินงานที่ถูกต้องและสม่ำเสมอ
- (5) ความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการกำกับดูแล และการจัดการกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์
- (6) ความตั้งใจของรัฐบาลที่จะปฏิรูปกฎหมายหรือเพิ่มมาตรการคุ้มครองเหยื่อ

2. ประเทศไทย

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เช่น ผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์สามารถประสบกับผลกระทบทางจิตใจที่ร้ายแรงทั้งในระหว่างและหลังประสบการณ์

จากการค้ามนุษย์ ผู้รอดชีวิตหลายคนอาจจบลงด้วยความเครียดหลังบาดแผล ความลำบากในความสัมพันธ์ อารมณ์ซึมเศร้า การสูญเสียความทรงจำ ความวิตกกังวล ความกลัว ความรู้สึกผิด ความละอาย และรูปแบบที่รุนแรงอื่น ๆ ของการบาดเจ็บทางจิตใจ การถูกครอบครองและเพื่อนฝูงรังเกียจ รู้สึกไม่มีใครรัก และไม่ต้องการ และอาจทำให้เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์อีกครั้ง หรือกลับไปสู่วิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อให้สามารถป้องกัน ปรามปราม และคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างเหมาะสม ได้แก่พระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หรือ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามสถานการณ์ให้เป็นปัจจุบันอยู่เป็นระยะ โดยมีพัฒนาการมาจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและสตรี

ก่อนที่จะมีการตรา พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับในการควบคุมการค้ามนุษย์ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 ถึง 284 ว่าด้วยการป้องกันและปรามปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งมีขอบเขตจำกัดเฉพาะการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี (เฉพาะเพศหญิงและเด็ก) ต่อมาประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, 2000 หรือ Palermo Protocol) ทำให้ประเทศไทยมีการระดมทุนในการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และยังส่งผลให้เกิดการตรา พ.ร.บ.การค้ามนุษย์ฯ และเกิดการให้ความหมายเฉพาะของ “การค้ามนุษย์” ที่ชัดเจนมากขึ้น ทำให้เกิดประโยชน์ในการครอบคลุมเหยื่อทุกกลุ่มไม่จำกัดเพศ หรืออายุ

พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ มีความก้าวหน้าทั้งในเชิงเนื้อหาและกลไกบังคับใช้โดยนำองค์ประกอบของความผิดฐานการค้ามนุษย์มาใช้ที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย (1) ด้านการกระทำ เช่น การพาไป การล่อลวง (2) ด้านวิธีการ เช่น การขู่เข็ญ การหลอกลวง และ (3) ด้านวัตถุประสงค์ เช่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การใช้แรงงานโดยไม่สมัครใจ หรือการนำอวัยวะไปขาย โดยเฉพาะกรณีของเด็กหรือผู้เยาว์ที่ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ กำหนดว่า ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าใช้วิธีการใด เนื่องจากถือว่าเด็กเป็นบุคคลที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษและไม่อาจให้ความยินยอมได้โดยกฎหมาย

จุดเด่นที่สำคัญของ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ได้แก่ การจัดตั้ง ค.ป.ค. ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางในการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ สามารถประสานความร่วมมือได้ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายให้แก่รัฐบาล สำหรับ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังแสดงใน Table 2

Table 2 Amendments to the Human Trafficking Act

Year	Additional amendments
2559	Increase measures to prevent former offenders from returning to work involving children or vulnerable people.
2560	Focus on prosecuting government officials involved in human trafficking.
2564	Support the use of technology and proactive investigations to suppress criminal networks.

ที่มา: พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) (2560)

แม้ว่า พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ จะถูกปรับปรุงให้มีความเป็นปัจจุบันและเป็นไปตามมาตรฐานสากลแล้ว แต่ยังคงเผชิญกับอุปสรรคในการปฏิบัติและการบังคับใช้ โดยเฉพาะทัศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือการที่เหยื่อชาวต่างชาติมักจะหวาดกลัวต่อการถูกผลักดันกลับประเทศหรือการกลั่นแกล้ง ทำให้ไม่กล้าให้ความร่วมมือในการดำเนินคดี หรือด้านทรัพยากรที่แม้ว่าจะมีกฎหมายรองรับ แต่ศูนย์ความคุ้มครองหลายแห่งกลับขาดงบประมาณ บุคลากร และความชำนาญเฉพาะด้าน ส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มีความซ้ำซ้อนกัน ดังแสดงใน Table 3

Table 3 Re-engagement of Human-related Controls in Thailand

Duty	Agency				
	Police Station	CIB	CWP	TICAC	TATIP
Receive a report / Report an incident	√	√	√	√	√
Interrogation	√	√			
Investigation	√	√	√	√	√

หมายเหตุ: Police Station คือ สถานีตำรวจนครบาล; CIB คือ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์; CWP คือ ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี และครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ และภาคประชาสังคม หรือ Child woman protection and anti-human trafficking center; TICAC คือ กลุ่มงานต่อต้านการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็กทางอินเทอร์เน็ต; TATIP คือ คณะทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

พ.ร.บ. การค้ามนุษย์เดิมไม่มีเนื้อหาโดยตรงในประมวลกฎหมายอาญา แต่มี พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับปี พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะที่แยกออกมา เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนและเฉพาะเจาะจงกว่าอาชญากรรมทั่วไป ทำให้ต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวด สร้างกลไกคุ้มครองเหยื่อ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแยกกฎหมายการค้ามนุษย์ออกจากประมวลกฎหมายอาญาจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพสูงสุด ได้แก่

1. ความซับซ้อนของอาชญากรรม เนื่องจากการค้ามนุษย์ไม่ใช่แค่การกระทำผิดทางอาญา แต่เป็นการกระทำที่มีรูปแบบซับซ้อนเกี่ยวข้องกับการล่องลอย การใช้กำลัง การบังคับ และการแสวงหาประโยชน์อย่างเป็นระบบ

2. การคุ้มครองเหยื่อ กฎหมายเฉพาะมีกลไกที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือ พื้นฟู และคุ้มครองสิทธิของเหยื่อ ซึ่งมักเป็นผู้ที่อ่อนแอและต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ

3. บทลงโทษที่รุนแรง การค้ามนุษย์ถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรง กฎหมายเฉพาะจึงกำหนดบทลงโทษที่หนักกว่าอาชญากรรมทั่วไป เพื่อป้องปรามและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

4. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน คดีค้ามนุษย์ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ทั้งตำรวจ ฝ่ายปกครอง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรภาคประชาสังคม กฎหมายเฉพาะจึงช่วยให้การทำงานร่วมกันมีทิศทางและประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การบูรณาการกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เช่น พิธีสารปาแลร์โม ดังนั้น การมีกฎหมายเฉพาะจึงเป็นการดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

6. การปรับปรุงและแก้ไขให้ทันสมัย เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอยู่เสมอ กฎหมายเฉพาะทำให้สามารถปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบอาชญากรรมได้อย่างทันท่วงที

ข้อดีของ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ได้แก่ (1) การนิยามความผิดฐานการค้ามนุษย์ได้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเด็กและสตรี (2) การให้ความคุ้มครองเหยื่อในลักษณะที่เป็นสิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลาง (Victim-centered Approach) ที่ไม่เพียงการใช้เหยื่อเป็นพยานเพื่อเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ยังมี การดูแลทั้งร่างกาย จิตใจ และการฟื้นฟูให้สามารถกลับมาใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี และ (3) การกำหนดบทลงโทษที่เข้มข้น โดยเฉพาะในกรณีที่กระทำต่อเด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และการเพิ่มบทลงโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ยังเป็นการตอบสนองต่อปัญหาการทุจริตและการมีส่วนร่วมรู้เห็นของเจ้าหน้าที่ในการกระทำความผิด

ข้อจำกัดของ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ที่พบจากการปฏิบัติงาน เช่น (1) การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึงและไม่สม่ำเสมอ โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการที่มักจะขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (2) ความล่าช้าและความไม่แน่นอนในกระบวนการยุติธรรมที่ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกให้แก่เหยื่อ แต่การดำเนินคดียังคงใช้เวลานาน โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือขบวนการใหญ่ และ (3) ด้านงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงขาดแคลนทรัพยากร เช่น งบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยาหรือสังคมสงเคราะห์ และความสามารถในการสื่อสารกับเหยื่อชาวต่างชาติ

แม้ว่าทางกฎหมาย พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ จะมีอำนาจในการริบทรัพย์และลงโทษอย่างรุนแรง แต่ในทางปฏิบัติการแล้ว การดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมักจะล่าช้า หรือมีข้อจำกัด

ทางกฎหมาย เช่น การพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างทรัพย์สินกับการกระทำความผิด หรือการติดตามทรัพย์สินที่ถูกย้ายไปต่างประเทศ

3. สถานการณ์ TIP Report ในปี ค.ศ. 2024

รายงานจาก TIP Report ปี ค.ศ. 2024 จัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ตามมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับกลุ่มティア 1 และティア 2 ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ยกตัวอย่าง ดังนี้ (แสดงใน Table 4) (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567)

(1) ประเทศฟิลิปปินส์ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มティア 1 หมายความว่า ประเทศฟิลิปปินส์มีความพยายามอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ปราศจากปัญหาการค้ามนุษย์ แต่เป็นการสะท้อนถึงความมุ่งมั่นและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยประเทศฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการต่อผู้ต้องสงสัยในคดีการค้ามนุษย์ จำนวน 264 ราย เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 139 ราย รัฐบาลให้การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ทั้งในและต่างประเทศด้วยการให้บริการฟื้นฟูสุขภาพ ฝึกอาชีพ และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(2) ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มティア 2 หมายความว่า ประเทศไทยยังมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ แต่มีความพยายามที่จะปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น โดยประเทศไทยสามารถระบุเหยื่อการค้ามนุษย์ได้จำนวน 604 ราย เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 444 ราย การดำเนินคดีสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น รวมถึงการสืบสวนสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ที่อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การจ่ายเงินชดเชยให้กับเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น และมีการจัดตั้งศูนย์ระบุตัวตนเหยื่อ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีน้อย ขาดมาตรการที่เข้มงวดในภาคแรงงานโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง และขาดการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และสถิติจำนวนคดีการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2566 รวม 315 คดี และในปี พ.ศ. 2567 กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็น 379 คดี เมื่อพิจารณาสถิติผู้เสียหายในปี พ.ศ. 2566 รวม 466 ราย และในปี พ.ศ. 2567 กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็น 598 ราย โดยประเภทความผิดที่พบ ได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัสดุลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น และการเอาคนลงเป็นทาส

Table 4 Sample TIP Report for 2024

Tier	Country
1	United States, United Kingdom, Germany, Canada, Australia, Sweden, Philippines
2	Thailand, India, Brazil, Malaysia
2 Watch List	Vietnam, Myanmar, Sri Lanka
3	China, North Korea, Russia, Iran

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ (2567)

การเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายการค้ามนุษย์ของประเทศไทยกับประเทศไทย เป็นการเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกากับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อนำไปพัฒนาแนวทางการเลื่อนลำดับสู่กลุ่ม tier 1 ของ TIP Report แสดงในตารางที่ 5

Table 5 A comparison between US and Thai human trafficking laws

Topics	TVPA (USA)	Human Trafficking Act (Thailand)
Purpose	- Prevent human trafficking - Protect victims - Prosecute offenders	- Prevent and suppress human trafficking - Protect victims - Support victim rehabilitation
Definition of Human Trafficking	This covers three elements: - Act - Means - Purpose, such as forced prostitution and forced labor	Focus on behaviors that violate freedoms, such as intimidation, coercion, deception, or the abuse of power to seek undue benefits (prostitution, forced labor, etc.)
Punishment	- Imprisonment for up to 20 years, or more if the circumstances are serious - Asset confiscation and civil lawsuits	- Imprisonment from 4 years to life - Fine not exceeding 1 million baht - Increased penalties if the victim is a child or violent
Victim Protection	- Rights to stay in the country through a T-Visa - Rehabilitation services such as accommodation, medical care, and education - Protection from prosecution for illegal immigration	- Protection while in a development and/or rehabilitation center - Voluntary repatriation with protection - The right to temporary employment while awaiting trial

Topics	TVPA (USA)	Human Trafficking Act (Thailand)
Litigation	- A special task force has been established - International interagency support has been provided for the investigation - Victims have been encouraged to testify in court	- There is a national committee and an operations center. - Officials have the authority to investigate, protect, and implement rehabilitation programs.
International Dimension	- Issued TIP reports to rank countries worldwide - Used as a tool for diplomatic pressure. - Supported legislation and projects in other countries through USAID and NGOs	- Accept TIP pressure and use it as a policy driver - Efforts to improve the system to meet international standards, such as the UN TIP Protocol -
Strengths	- Comprehensive victim support system - Enables the use of domestic laws with international implications	- A victim-specific screening system is in place - Flexible provisions can cover new forms of human trafficking
Weaknesses	- Using force to coerce other countries - Sometimes focusing on litigation rather than rehabilitation	- Delayed screening process - Lack of funding and personnel to sustainably care for victims

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย พบว่า TIP Report ได้จัดอันดับให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในกลุ่ม-tier 1 และประเทศไทยอยู่ในกลุ่ม-tier 2 โดยกฎหมายการค้ามนุษย์ของทั้ง 2 ประเทศ ได้ถูกพัฒนาให้มีความสอดคล้องกันในเรื่องของการพยายามพัฒนากฎหมายการค้ามนุษย์ให้เป็นมาตรฐานสากล

สอดคล้องกับงานวิจัยของกนกวรรณ อุ่ทองทรัพย์ และประเทือง ช่วยเกลี้ยง (2562) นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้ง 2 ประเทศ มีความแตกต่างกันของการให้นิยามการค้ามนุษย์ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด ขณะที่ประเทศไทยเน้นการคุ้มครองเหยื่อและการฟื้นฟูเหยื่อเพื่อกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรี สอดคล้องกับงานวิจัยของกิตติธณัตต์ เลอวงศ์รัตน์ และคนอื่น ๆ (2560) วิธีการคัดแยกเหยื่อที่แตกต่างกันโดยสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Trauma-Informed Care ขณะที่ประเทศไทยใช้หลัก National Referral Mechanism สอดคล้องกับงานวิจัยของชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์ และคนอื่น ๆ (2561) ความคุ้มครองเหยื่อที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้สิทธิการอยู่ในประเทศผ่าน T-Visa ขณะที่ประเทศไทยให้ความคุ้มครองในสถานพัฒนาฟื้นฟูโดยไม่ใช้การดำเนินคดีทางกฎหมาย สอดคล้องกับงานวิจัยของอารีรัตน์ อติศัยเดชรินทร์ (2565) นโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและสนับสนุนเหยื่อให้เป็นพยาน ขณะที่ประเทศไทยอาศัยเจ้าหน้าที่ (ตำรวจ) ในการสอบสวน คุ้มครอง และนำเข้าระบบฟื้นฟู สอดคล้องกับงานวิจัยของชัยโรจน์ สิงห์อัครรัตน์ (2563) บทลงโทษที่เข้มข้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดโทษจำคุกสูงถึง 20 ปี หรือมากกว่านั้น หากเป็นคดีรุนแรงและการรับทรัพย์ ซึ่งประเทศไทยมีการกำหนดโทษที่เข้มข้นน้อยกว่ามาก และการรับทรัพย์มีกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ยาวนาน สอดคล้องกับงานวิจัยของเจษฎา มีบุญลือ (2556) และมิติระหว่างประเทศที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำโลก และมี TIP Report เป็นเครื่องมือทางการเมืองและเศรษฐกิจผ่านการทูต และอยู่ในฐานะของผู้ให้การสนับสนุนประเทศอื่น ๆ ให้มีมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ประเทศไทยอยู่ในสถานะของประเทศที่รับแรงกดดันจาก TIP ซึ่งต้องพยายามปรับปรุงระบบตามมาตรฐานสากล เช่น UN TIP Protocol สอดคล้องกับงานวิจัยของพีระพงศ์ วงษ์สมาน (2560)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

มาตรการของรัฐที่ให้การคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เมื่อผ่านการเปรียบเทียบกับ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ 2551 และ พ.ร.บ. การค้ามนุษย์ฯ ค.ศ. 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า มีความสอดคล้องกันเกี่ยวกับการพยายามสร้างมาตรฐานเพื่อจัดการค้ามนุษย์ในประเทศของตนให้เป็นมาตรฐานสากล จากการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น การให้ความคุ้มครองเหยื่อ การมุ่งจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มสตรีและเด็ก ขณะเดียวกันก็พบความแตกต่างในระดับการปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจต่อปัญหาการค้ามนุษย์มากกว่าประเทศไทย และมีทรัพยากรทั้งงบประมาณ บุคลากร หรือความเชี่ยวชาญมากกว่า รวมทั้งนโยบายการให้ความรู้แก่ภาคประชาชนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ สำหรับการบูรณาการและการประสานงานของสหรัฐอเมริกานั้นมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ชัดเจน ขณะที่ประเทศไทยยังมีทั้งบทบาทการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ขาดการจัดตั้งหน่วยงานที่จะประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีนโยบายดำเนินคดีผู้กระทำความผิด การกำหนดบทลงโทษที่เข้มข้น และปฏิบัติได้จริง แต่ประเทศไทยยังดำเนินคดี และนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ค่อนข้างน้อย และที่สำคัญประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบาท

เป็นผู้นำในการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศตนเองและทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันได้สร้างเครื่องมืออย่าง TIP Report เพื่อใช้ในการกดดันประเทศต่าง ๆ ผ่านทางการทูตที่กระทบต่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประเทศไทยได้รับแรงกดดันนี้และพยายามที่จะพัฒนาให้เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่ม tiers 1 หรือประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการป้องกันและปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์อย่างครบถ้วนเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

2. ข้อเสนอแนะ

แนวทางการพัฒนาให้ประเทศไทยสามารถเลื่อนอันดับขึ้นไปอยู่ในกลุ่ม tiers 1 ของ TIP Report นั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ประเทศไทยควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามแนวทางคุ้มครอง ป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่สอดคล้องกับ TIP Report เพื่อให้มีจุดมุ่งหมายและแนวทางการปฏิบัติชัดเจน เนื่องจากแต่ละประเทศมีบริบท และปัญหาที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์การค้ามนุษย์แตกต่างกัน การมีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ จะทำให้เข้าใจและเข้าถึงต้นตอของการค้ามนุษย์มากขึ้น อันจะส่งผลให้จัดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การปรับโครงสร้างและกลไกบูรณาการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อยกระดับการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ด้วยการจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการกลางการปราบปรามการค้ามนุษย์” หรือ Anti-Trafficking Command Center ที่สามารถบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและเป็นระบบเดียวกัน และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ปัจจุบันมีความซ้ำซ้อนกันอยู่

เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ อุทองทรัพย์ และประเทือง ช่วยเกลี้ยง. (2562). การค้ามนุษย์เด็ก กรณีศึกษาแรงงานเด็กชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 27(1), 46-70. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/view/198949>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2567, 10 สิงหาคม). *การจัดระดับประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2024 (2024 TIP Report) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ*. <https://www.mfa.go.th/th/content/2024tipreport>
- กิตติธเนศ เลอวงค์รัตน์, วรวัช วิชชุวณิชย์ และสุษณี สืบพงษ์ศิริ (2560). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ปัญหาอุปสรรคการดำเนินคดีอาญาการค้ามนุษย์. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม*.
- เจษฎา มีบุญลือ. (2556). *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*. ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

- ชไมพร รุ่งฤกษ์ฤทธิ์, ญัฐกานต์ โนรี, เดือน วงษา, ปรียาภรณ์ ชันกำแพง และเบญจพล เรียบร้อย (2561). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การพัฒนากลไกการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงประโยชน์ทางเพศ ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนประเทศไทย”. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ชัยโรจน์ สิงห์ศวรรค์. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีค้ามนุษย์. *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศาสตร์*, 7(11), 199-216. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND/article/view/248287>
- ชูลีรัตน์ ทองทิพย์. (2563). การคุ้มครองแรงงานในงานประมงของไทยในกรอบการเจรจาการค้าไทย-สหภาพยุโรป ช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563. [รายงานการศึกษาส่วนบุคคล ไม่ได้ตีพิมพ์] สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงต่างประเทศ.
- ณพาวิน วรรณมล. (2565). บทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงปี พ.ศ. 2557-2565. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chula Digital Collection. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10625>
- ธนสุนทร สว่างสาลี และสมิหรา จิตตลดาการ. (2561). การนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติเชิงบูรณาการในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว. *วารสารวิจัยและพัฒนาโดยลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 13(2), 151-169. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/vrurdihsjournal/article/view/143445>
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3). (27 มกราคม 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 12ก หน้า 19-22.
- พีระพงศ์ วงษ์สมาน. (2560). แนวทางการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทย. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- มณฑา เสือดี. (2562). ปัญหากฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีปัญหาการค้ามนุษย์สิทธิเหยื่อจากการค้ามนุษย์. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ลาวัญญ์ ถนันทิลปะกุล, วิมาน กฤตพลวิมาน, จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, ชูเกียรติ น้อยฉิม, ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ และอริศรา เหล็กคำ. (2561). โครงการศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในมิติกฎหมายของประเทศในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก, เหนือ-ใต้. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 4(3), 387-401. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/161459/116422
- วิสาชา ภู่อารว. (2564). บทบาทของทาสในยุคโรมันกับนวัตกรรมหลักกฎหมายพาณิชย์. *วารสารกฎหมายนิติพัฒน* นิต้า, 10(2), 72-89. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/article/view/249604/PDF>
- สมยศ เชื้อไทย. (2559). *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 19). วิญญูชน.

- สิริลักษณ์ วงศ์ประสิทธิ์, ดำรง ทองศรี, สุกัลยา ประจิตร และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2565). นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 7(5), 416-430.
<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JRKSA/article/view/255827>
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2566). แผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ราย 5 ปี พ.ศ. 2566-2570. สำนัก.
- อมรรัตน์ สุนทร (2562). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์การเอาคนลงเป็นทาสและการบังคับใช้แรงงาน. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชัย ทองประสม. (2565). การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทย. [นิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารีรัตน์ อติชัยเดชรินทร์. (2565). การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานช่วยเหลือคุ้มครองเพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการแสดงตนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต่อเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสาร มจร การพัฒนาสังคม*, 7(1), 207-219.
<https://so06.tci-thaijo.org/index.php/JMSD/article/view/254289>
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2001). *The handbook of qualitative research* (2nd ed.). Sage.
- Department of Justice. (2005, June 23). *Garment factory owner sentenced to 40 years for human trafficking*.
https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2005/June/05_crt_335.htm
- Shelley. L. (2010). *Human trafficking: A global perspective*. Cambridge University Press.