

การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็น "ความมั่นคง" ในประเทศไทย:
การวิเคราะห์เชิงวัฒนธรรม

นายสุทธิพงศ์ วรอุไร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178



5681363024_2254809431

TURNING HUMAN TRAFFICKING INTO A "SECURITY" ISSUE IN THAILAND:
A SPEECH ACT ANALYSIS

Mr. Suttipong Woraurai

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็น "ความมั่นคง" ในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวัฒนธรรม
โดย	นายสุทธิพงษ์ วรอุไร
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

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



สุทธิพงษ์ วรอุไร : การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็น "ความมั่นคง" ในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวิจารณ์กรรม. (TURNING HUMAN TRAFFICKING INTO A "SECURITY" ISSUE IN THAILAND: A SPEECH ACT ANALYSIS) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.สุรชาติ บำรุงสุข

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง: การวิเคราะห์เชิงวิจารณ์กรรม ตั้งแต่ 2000-2018 พบว่าแรงผลักดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยใช้ (1) วิจารณ์กรรมประเภทบอกกล่าว เพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระดับระหว่างประเทศ ด้วยการกล่าวถึงความเพื่อระบุข้อเท็จจริงของปัญหาการค้ามนุษย์ (2) วิจารณ์กรรมประเภทคำสั่ง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สถานภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากล โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นพันธกิจอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และ (3) วิจารณ์กรรมประเภทประกาศ เพื่อประกาศข้อกฎหมายหรือสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ในรายงานต่าง ๆ ที่ออกโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (ทีป รีพอร์ต) ซึ่งเป็นลักษณะของการติดตามตรวจสอบการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย มากไปกว่านั้น การรื้อวาระการค้ามนุษย์ของประเทศไทยส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามสภาพปัญหาที่ถูกผลักดันเข้ามาจากภายนอกที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ ช่วงที่ 1 (2000-2007) เป็นการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ตามปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาความมั่นคงจากตัวแสดงที่มีโซ่รัฐ ช่วงที่ 2 (2008-2013) เป็นการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ช่วงที่ 3 (2014-2018) เป็นการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่ถูกนำมาเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

การศึกษายังพบอีกว่า ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์โดยพิจารณาปัญหาตามสภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสำคัญ โดยมีตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศทำหน้าที่เปิดประเด็นหามาตรการบังคับ และติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้ การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (ทีป รีพอร์ต) และการทำประเมินผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (ไอยูยู) กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ตามข้อเรียกร้องที่กำหนด โดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศเป็นเป้าหมายสำคัญในการเรียกร้องการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังนั้น การพิจารณาการค้ามนุษย์ในมุมมองของรัฐไทยจึงให้ความสำคัญกับการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่เกิดจากแรงขับเคลื่อนจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยจะต้องรักษาสอดคล้องระหว่างการต่างประเทศ สิทธิมนุษยชน และความมั่นคง ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการบริหารประเทศยุคปัจจุบัน

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5681363024 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Speech Act, Securitization, Human Security

Suttipong Woraurai : TURNING HUMAN TRAFFICKING INTO A "SECURITY" ISSUE IN THAILAND: A SPEECH ACT ANALYSIS. Advisor: Prof. Surachart Bamrungsuk, Ph.D.

The study on turning human trafficking into a security issue: a speech act analysis from 2000 to 2018 revealed that the pressure from international actors played a major role in turning human trafficking into a security issue in Thailand. The following speech acts were used: an assertive speech act to open a security issue at international forum by expressing statements to identify facts about human trafficking problems, (2) a directive speech act leading to changes in local norms in accordance with international standards, especially giving importance to human rights issues, which are internationally accepted norms, and (3) a declaration speech act to announce laws or human trafficking situations in Thailand in various reports released by international actors, such as Trafficking in Persons Report (TIP Report). It is the monitoring of the Thai government's anti-human trafficking. More importantly, as a result of the acceptance of human trafficking issue in Thailand, the Thai government had to implement anti-human trafficking policies in line with problems pressured by different external factors. Phase 1 (2000-2007) involved the consideration of human trafficking problems based on non-traditional security emphasizing security issues caused by non-state actors. Phase 2 (2008-2013) related to inclusive consideration of human trafficking problems to seek labor benefits. Phase 3 (2014-2018) referred to the consideration of human trafficking problems linked to economic security issues.

The study also indicated that since 2000 the Thai government has focused on the human trafficking issue based on international context conditions that have been changed. International actors act to open issues, formulate measures and monitor the government's operation. The announcement of human trafficking situations in the Trafficking in Persons Report (TIP Report) and Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU) became an international political tool that the Thai government has to carry out anti-human trafficking policies as requested. Economic conditions and Thailand's image are the key targets of the request for human trafficking prevention and suppression. The Thai government has, therefore, realized that human trafficking issues affect Thailand's economic security driven by international actors. The Thai government has to balance international trade, human rights and security, which are currently important to administer the country.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยความสำเร็จและความเมตตาและการให้ความช่วยเหลือของบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้วิจัยตั้งแต่การเรียนในระดับปริญญาโทจนถึงระดับปริญญาเอก ขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้ความเมตตา และให้ความรู้แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความเมตตาจากรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ประธานกรรมการ ที่ให้ความเมตตาและให้ความรู้แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมถึง รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชินันท์ สุพุทธิกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุชาดา ทวีสิทธิ์ ที่คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมถึงยังเสียสละเวลารับเป็นคณะกรรมการสอบของผู้วิจัย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอาจารย์ภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ห้องความรู้แก่ผู้วิจัยและให้คำปรึกษาในทุก ๆ เรื่อง นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และขอขอบคุณ ทพ. ดร. เอกกมล มหาโสภา ที่ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา และเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยเรียนต่อในระดับปริญญาโท และปริญญาเอก ขอคุณ พ.ต.ต. หลิง ธัญญรัตน์ บุญยรัตกลิน ที่อำนวยความสะดวกในการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้วิจัยมาโดยตลอด ขอขอบคุณ ดร. กุลนันทน์ คันธิก ดร. ดาวราย ลิมสายหัว ดร. จิราภรณ์ คำจันทร์ ดร. ศิบัติ นพประเสริฐ ดร. ทพ. อุดินันท์ พรหมพันธุ์ใจ พันเอก ดร. ทนาย เพิ่มพูล ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่น ได้แก่ เอกลักษณ์ ไชยภูมิ กิตติพศ พุทธิวิช ชาย ไชยชิต ที่คอยช่วยเหลือผู้วิจัยเรื่องเรียนมาโดยตลอด 6 ปี ขอขอบคุณ เพ็ญพิชชา เอกพิทยตันติ ศิริสุดา แสนอิว สุภะรัฐ ยอดระบำ เพิ่มศักดิ์ จะเรียมพันธ์ ญัฐพล ต้นตระกูลทรัพย์ ภัทรพงศ์ สาลักษณ์ พรรณวดี ชัยกิก กนกวรรณ เขาวกิก จรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร ที่เป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยเสมอมา ขอขอบคุณเพื่อนอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยเซนต์จอร์จ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ รวมถึงเพื่อน IR 6 ที่ให้กำลังใจผู้วิจัยมาโดยตลอด

สุดท้าย ขอขอบคุณครอบครัว "วรอุไร" ทุกคนที่คอยสนับสนุนผู้วิจัยในทุก ๆ เรื่อง รวมถึงคอยให้กำลังใจในยามที่อ่อนล้า หรือหมดกำลังใจในการเรียน รวมถึงญาติ ๆ ที่คอยให้กำลังใจมาโดยตลอด จนในที่สุดผู้วิจัยก็ทำความฝันของทุก ๆ คน ให้เป็นความจริงขึ้นมา

สุทธิพงศ์ วรอุไร



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
(1.1) ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
(1.2) คำถามการวิจัย	6
(1.3) สมมติฐาน	6
(1.4) วัตถุประสงค์ในการวิจัย	7
(1.5) นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	7
(1.6) ขอบเขตการวิจัย	9
(1.7) ระเบียบวิธีการวิจัย	10
(1.8) ข้อจำกัดในการวิจัย.....	13
(1.9) คำโครงการนำเสนอ.....	13
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมการค้ามนุษย์	15
(2.1) กล่าวนำ.....	15
(2.2) สัมภาษณ์วรรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน	16
(2.3) สัมภาษณ์วรรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านกรอบแนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่	20
(2.4) สัมภาษณ์วรรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ	29



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(2.5) ลักษณะการค้ำมนุษย์ในยุคปัจจุบัน	36
(2.5.1) ลักษณะสำคัญของการค้ำมนุษย์	39
(2.5.2) ประเภทของการค้ำมนุษย์.....	44
(2.5.3) โครงสร้างของกลุ่มผู้ค้ำมนุษย์	46
(2.5.4) ปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ำมนุษย์	48
(2.5.5) ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด	53
(2.6) สสำรวจวรรณกรรมการค้ำมนุษย์	55
(2.6.1) ยุทธศาสตร์ด้านจำนวนเหยื่อที่ถูกค้า.....	63
(2.6.2) ยุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชน	66
(2.6.3) ยุทธศาสตร์ด้านอาชญากรรมข้ามชาติ	70
(2.6.4) ยุทธศาสตร์ด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน.....	71
(2.6.5) ยุทธศาสตร์ด้านเพศภาวะ.....	73
(2.6.6) ยุทธศาสตร์ด้านภาษาแห่งความมั่นคง	75
(2.6.7) ยุทธศาสตร์ด้านเสียงสะท้อนของผู้เสียหาย	76
(2.7) บทสรุป.....	77
บทที่ 3 แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย	79
(3.1) กล่าวนำ.....	79
(3.2) ทฤษฎีหลังปฏิฐานนิยม	83
(3.3) กรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง.....	86
(3.4) กรอบแนวคิดการกล่อมเกลாதองสังคมระหว่างประเทศ	99
(3.5) กรอบแนวคิดการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม	118
(3.6) ทฤษฎีวิัจจนกรรม	125
(3.7) กรอบคิดในการวิจัย	132
(3.8) บทสรุป.....	136

บทที่ 4	การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ.....	139
(4.1)	กล่าวนำ.....	139
(4.2)	การเปิดประเด็นการค้ามนุษย์ในบริบทระหว่างประเทศ.....	143
(4.3)	องค์การสหประชาชาติ.....	148
(4.4)	สหรัฐอเมริกา.....	156
(4.5)	สหภาพยุโรป.....	171
(4.6)	บทสรุป.....	182
บทที่ 5	การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชนในประเทศไทย.....	187
(5.1)	กล่าวนำ.....	187
(5.2)	วัจนกรรมกับการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชน ค.ศ. 2000-2018.....	190
(5.2.1)	การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์โดยแบ่งตามคณะรัฐบาล.....	191
(5.2.2)	การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์โดยแบ่งตามรายปี.....	195
(5.2.3)	การแบ่งประเภทกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์.....	196
(5.2.4)	การแบ่งประเด็นการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์.....	199
(5.2.5)	การแบ่งประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์.....	201
(5.2.6)	การแบ่งประเภทการค้ามนุษย์.....	203
(5.2.7)	การแบ่งประเด็นเรื่องมุมมองด้านความมั่นคง.....	205
(5.2.8)	การแบ่งประเด็นเรื่องการสร้างข้อเรียกร้อง.....	206
(5.3)	การวิเคราะห์ข่าวการค้ามนุษย์ตามช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไป.....	208
(5.3.1)	การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000-2007 (การพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่).....	209
(5.3.2)	การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 (การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน).....	215
(5.3.3)	การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018 (การพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ).....	220



2254809431

(5.4) บทสรุป..... 225

บทที่ 6 การตั้งประเด็นวาระการค้ำนุชยในประเทศไทย 232

(6.1) กล่าวนำ..... 232

(6.2) พัฒนาการของปัญหาการค้ำนุชยในประเทศไทย 236

(6.3) ปัจจัยแวดล้อมที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชยให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย 246

(6.3.1) ประเด็นเรื่องสถานะของประเทศไทย 248

(6.3.2) ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ 249

(6.3.3) ประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว..... 250

(6.3.4) ประเด็นเรื่องภูมิรัฐศาสตร์ 252

(6.3.5) ประเด็นเรื่องแนวคิดและค่านิยมใหม่..... 253

(6.4) การใช้วจนกรรมเพื่อทำให้การค้ำนุชยเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย 254

(6.4.1) การใช้วจนกรรมประเภทบอกกล่าวเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ำนุชยในประเทศไทย. 256

(6.4.2) การใช้วจนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อการเปลี่ยนแปลงปัทสถานในประเทศไทย..... 257

(6.4.3) การใช้วจนกรรมประเภทประกาศเพื่อแสดงสถานะการค้ำนุชยในประเทศไทย.... 262

(6.5) การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชยให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย..... 269

(6.6) ภารกิจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย 275

(6.6.1) การปฏิบัติภารกิจด้านนโยบายและกลไก 278

(6.6.2) ด้านการป้องกัน..... 285

(6.6.3) ด้านการดำเนินคดี..... 295

(6.6.4) ด้านการคุ้มครอง 298

(6.6.5) ด้านการมีส่วนร่วม..... 303

(6.7) บทสรุป..... 306

บทที่ 7 การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชยให้เป็นประเด็นความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทย..... 309

(7.1) เกริ่นนำ	309
(7.2) การพิจารณาวาระการคุ้มครองของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2000-2007	312
(7.3) การพิจารณาวาระการคุ้มครองของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2008-2013	332
(7.4) การพิจารณาวาระการคุ้มครองของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2014-2018	348
(7.5) การดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา .	369
(7.5.1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	391
(7.6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย.....	393
(7.6.1) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ก่อนการออกพระราชบัญญัติ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540	395
(7.6.2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ..	396
(7.6.3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	398
(7.6.4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558	401
(7.6.5) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560	403
(7.6.6) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์.....	404
(7.7) ผลกระทบจากการรับวาระการคุ้มครองโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ	407
(7.8) สรุป	413
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	421
(8.1) ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูล.....	435
(8.2) ข้อจำกัดของการศึกษา.....	447
(8.3) ข้อเสนอแนะ	448
บรรณานุกรม.....	452
ภาคผนวก.....	477
ประวัติผู้เขียน.....	588



2254809431

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดการโยกย้ายถิ่นฐาน	18
ตารางที่ 2: การจำแนกประเภทอาชญากรรมข้ามชาติโดยองค์การสหประชาชาติ	31
ตารางที่ 3: ความแตกต่างระหว่างการค้าทาสยุคเก่ากับการค้าทาสยุคใหม่	37
ตารางที่ 4: เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ...	43
ตารางที่ 5: ประเภทและแหล่งข้อมูลของปัญหาการค้ามนุษย์	56
ตารางที่ 6: สถิติการรับแจ้งเหตุของมูลนิธิกระจกเงา	65
ตารางที่ 7: ระดับการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (Securitization Spectrum)	90
ตารางที่ 8: วงจรชีวิตของปทัสถาน (Norm Life Cycle)	105
ตารางที่ 9: ขั้นตอนของการสร้างชุดปทัสถาน (Stages of Norms)	106
ตารางที่ 10: สถานการณ์ภายในและโอกาสของการนำมาปรับใช้ภายในรัฐ	108
ตารางที่ 11: การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ (ทฤษฎีและสมมติฐาน)	112
ตารางที่ 12: บัญชีกลุ่มในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2001-2018	165
ตารางที่ 13: ความเชื่อมโยงระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์	259
ตารางที่ 14: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000-2007	324
ตารางที่ 15: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008-2013	338
ตารางที่ 16: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018	354
ตารางที่ 17: มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ค.ศ. 2000-2018	360
ตารางที่ 18: มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงของไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป	361
ตารางที่ 19: มาตรการในการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย	379
ตารางที่ 20: ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ค.ศ. 2000-2018	415



2254809431

CD IThesisIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1: การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม	122
ภาพที่ 2: กรอบคิดในการวิจัย	132
ภาพที่ 3: การส่งวาระการค้ำมนุษย์ของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ	183
ภาพที่ 4: จำนวนข่าวการค้ำมนุษย์โดยแบ่งตามคณะรัฐบาล	191
ภาพที่ 5: การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์โดยแบ่งตามรายปี	195
ภาพที่ 6: ตัวแสดงหลักในการนำเสนอข่าวหนังสือพิมพ์ ค.ศ. 2000-2018.....	197
ภาพที่ 7: ประเด็นการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2018	200
ภาพที่ 8: ประเภทของการแสวงหาประโยชน์ ค.ศ. 2000-2018.....	202
ภาพที่ 9: ประเภทการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2018	204
ภาพที่ 10: มุมมองด้านความมั่นคง.....	205
ภาพที่ 11: การสร้างข้อเรียกร้อง	207
ภาพที่ 12: เส้นทางการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นและการค้าแรงงาน	248
ภาพที่ 13: อันดับสถานะการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน TIP ค.ศ. 2001-2018	264
ภาพที่ 14: สถิติการส่งออกของประเทศไทย ค.ศ. 2000-2018.....	359



2254809431

CD IThesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บทที่ 1

บทนำ

(1.1) ที่มาและความสำคัญของปัญหา

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) โดยมุ่งพิจารณาการใช้วาทกรรม (speech act) ของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (securitizing actor) ในระดับประเทศ เพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ (human trafficking) ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ภายหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นผลจากการตั้งวาระ และการแพร่กระจายวาระด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างข้อเรียกร้อง และสร้างความตระหนักให้แก่นานาชาติถึงภัยอันตรายที่เกิดจากปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน (human rights violations) ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมา

อย่างไรก็ตาม การแพร่กระจายวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ โดยการใช้วาทกรรม เพื่อให้การค้ามนุษย์เป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปกติสถานะระหว่างประเทศ (international norms) ที่สำคัญนับตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็น เป็นต้นมา ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องรับวาระดังกล่าวในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลไทยได้ใช้อำนาจสิทธิ์เพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง และกำหนดวาระให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงความมั่นคงมนุษย์ (human security) ที่รัฐจะต้องเข้ามาปกป้องประชาชนภายในรัฐให้ปลอดภัยจากความกลัว และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี มากไปกว่านั้น การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ (international politics) ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลไทยในการใช้วาทกรรมแต่ละประเภทเพื่อโน้มน้าว และนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทั่วไปในสังคม รวมถึงการดำเนินนโยบาย



2254809431

CD : IThesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยหยิบยกให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและเร่งด่วนในยุคปัจจุบัน

การค้ามนุษย์ หรือการค้าทาสสมัยใหม่ (modern slavery) กลายเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (transnational organized crime) ที่มีความสำคัญในคริสต์ศตวรรษ 21 โดยการค้ามนุษย์เป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่สร้างผลกำไร และมีอัตราการเจริญเติบโตของธุรกิจสูง รวมถึงการเป็นปัญหาที่มักเชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ เช่น การค้ายาเสพติด การก่อการร้าย การฟอกเงิน ฯลฯ มากไปกว่านั้น การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล เช่น การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน หลักจริยธรรม การลดทอนความเป็นมนุษย์ การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการพังทลายของกำแพงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 และการประกาศรวมชาติของเยอรมันในช่วงปลาย ค.ศ. 1989 รวมถึงการปรากฏขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) เมื่อต้นทศวรรษ 1990 ได้นำมาสู่การสร้างโอกาส และข้อท้าทายต่อประเด็นความมั่นคงที่นานาประเทศจะต้องเผชิญถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งมีข้อท้าทายที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงประเด็นคำถาม การเปลี่ยนแปลงแนวคิด และการเปลี่ยนแปลงวิธีการศึกษาปัญหาความมั่นคงที่มีได้จำกัดอยู่เฉพาะในอาณาบริเวณความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security) ที่ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาประเด็นเรื่องอธิปไตย และความมั่นคงของประเทศที่แสดงนัยถึงความมั่นคงทางการทหารเป็นหลัก เช่น การให้ความสำคัญต่อความมั่นคงในเรื่องบูรณภาพแห่งดินแดน เส้นเขตแดนของรัฐ อาวุธยุทโธปกรณ์ หรือการใช้กองกำลังทางทหารเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ แม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะมีได้ถูกจำกัดให้ความมั่นคงมีความหมายเฉพาะทางการทหารประเด็นเดียวก็ตาม¹

การปรากฏขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อการแพร่กระจายแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแนวคิดด้านความมั่นคงแล้ว กระแสดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่นำพาประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ ที่สร้างความท้าทายให้แก่ความมั่นคงของนานาประเทศเป็นอย่างมาก มากไปกว่านั้น

¹ ฮานส์ บอน, *การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ*, แปลและเรียบเรียงโดย ปรานี ทิพย์รัตน์ (กรุงเทพฯ: พี เพรส จำกัด, 2556), iv.



การล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เป็นปัญหาความขัดแย้งในรูปแบบเก่า ได้นำมาสู่การพิจารณาประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เรียกว่าประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น ประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ชาติพันธุ์ การก่อการร้าย ผู้ลี้ภัยข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นประเด็นที่สร้างข้อท้าทายให้กับความมั่นคงของนานาชาติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 9/11 ของกลุ่มผู้ก่อการร้าย เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่สร้างผลกระทบอันใหญ่หลวงต่อทัศนคติทางความมั่นคง (security perception) และสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการในการกำหนดนโยบายภายในประเทศ และนโยบายระหว่างประเทศที่สำคัญในยุคปัจจุบัน²

ในขณะที่ภัยความมั่นคงจากการสู้รบยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในโลกยุคหลังสงครามเย็น แต่ภัยที่มาจากความมั่นคงรูปแบบใหม่กลับมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ขยายตัวเป็นวงกว้าง และกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงนำมาสู่การให้ความสำคัญต่อการพิจารณา และศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (new kind of security) โดยนักวิชาการด้านความมั่นคงได้ตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดดังกล่าว รวมถึงการให้ความสนใจต่อการพิจารณากระบวนการทัศนคติด้านความมั่นคงเสียใหม่³ โดยการตั้งประเด็นคำถามด้านความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การพิจารณาประเด็นที่มีใช้ความมั่นคงแบบกองกำลังทหารขนาดใหญ่ (mass army) อีกต่อไป ดังเช่น ค.ศ. 1983 ได้ปรากฏคำถามทางทฤษฎี และการตั้งข้อสังเกตต่อการให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการทหารเพียงประเด็นเดียวนั้นมีลักษณะที่เรียกว่า “ภาพลักษณ์ของความจริงที่ผิดพลาด” (false image of reality)⁴ โดยผลจากการมองปัญหาที่ผิดพลาดได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญ ได้แก่ ความพยายามของนานาชาติต่อการให้ความสำคัญเฉพาะปัญหาภัยคุกคามในมิติทางการทหาร (hard threats) ที่เป็นภัยคุกคามแท้จริงเพียงหนึ่งเดียวจนละเลยภัยคุกคามในรูปแบบอื่น (soft threats)⁵ นอกจากนี้ประเด็นเรื่องการทำให้เป็นทหารในระบบระหว่างประเทศ (militarization of international

² Aninia Nadig, "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection," *Journal of Refugee Studies* 15, no. 1 (2002): 17.

³ ณัฐธิดา บุญธรรม, *จุดสสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 98: ความมั่นคงของมนุษย์*, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2554), 2.

⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, *ความมั่นคงใหม่: ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2558), 230.

⁵ Niklas Swanstrom, "Traditional and Non-Traditional Security Threats in Central Asia: Connecting the New and the Old," *China and Eurasia Forum Quarterly* 8, no. 2 (2010): 35.

system) ได้ส่งผลต่อการพิจารณาให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการทหาร และการเพิ่มขีดความสามารถทางการทหารจนนำไปสู่ภาวะความไม่มั่นคงของโลก (global insecurity)⁶

ด้วยเหตุนี้ การเปิดประเด็นและการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ที่นำไปสู่การพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้เปรียบเสมือนการเปิดพื้นที่ให้ประเด็นต่าง ๆ กลายเป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) โดยการทำให้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ กล่าวคือ ประเด็นที่ไม่เคยถูกพิจารณาหรือไม่ควรเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านความมั่นคงมาก่อน (แม้ประเด็นเหล่านี้ได้เกิดขึ้นอยู่แล้วก็ตาม) แต่กลับกลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง เช่น ความมั่นคงในยุคสงครามเย็นที่มีได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงของนานาประเทศ เนื่องจากปัญหาความมั่นคงในยุคสงครามเย็นนั้นเป็นความมั่นคงเชิงการทหารที่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการป้องกันประเทศ หรือการป้องกันภัยจากคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อประเด็นปัญหาความมั่นคงหลัก ได้แก่ ความขัดแย้งทางการทหาร และสงครามระหว่างประเทศได้คลายความสำคัญลง จึงส่งผลให้การพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน สังคม และประเทศ ที่สร้างความสูญเสียมากกว่าภัยคุกคามในรูปแบบเดิมได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นมา ดังนั้น การพิจารณาให้ความสำคัญรูปแบบใหม่เป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงของประเทศจึงเป็นสิ่งที่นานาประเทศจะต้องให้ความสำคัญ โดยพิจารณาการสร้างเครื่องมือ หรือกลไกในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต่อไป

ทั้งนี้ การให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งกลายเป็นปทัสถานระหว่างประเทศ ที่ได้รับความสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ส่งผลให้การค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่กลับมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเวทีโลกอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ซึ่งเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์ได้ถูกพิจารณาให้เป็น “วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง” (referent object) นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ในปัจจุบันยังได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการเป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การพิจารณาให้ประเด็นดังกล่าว

⁶ สุรชาติ บำรุงสุข, *ความมั่นคงใหม่: ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย*, 230.

กลายเป็นปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) ที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจการส่งออกของประเทศ (แม้ว่าการค้ามนุษย์ในตัวเองจะมีใช่ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ตาม)

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในคริสต์ศตวรรษ 21⁷ และเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อโลกทางวิชาการ (academic debates) ชุมชนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ (epistemic community) และทางการเมืองโลก (global politics) ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นสำคัญ⁸ ทั้งนี้ การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และความมั่นคงของรัฐ (state security) โดยมีฐานคิดว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศในรูปแบบใหม่ (non-traditional security threat) ที่นำไปสู่การเกิดปัญหาอาชญากรรมด้านอื่น ๆ ตามมา⁹

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาการใช้วัจนกรรมซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคม เพื่อเปิดประเด็นให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้ภาษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยเป็นผลจากการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การใช้วัจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ การใช้วัจนกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงปทัสถานระหว่างประเทศและการหามาตรการบังคับ และการใช้วัจนกรรมเพื่อประกาศสถานะการค้ามนุษย์หรือข้อกฎหมาย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้นำมาสู่การรับวาระ (การตอบสนองต่อวาระ) รวมถึงการตั้งประเด็นวาระ และการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศของคณะรัฐบาลไทย

⁷ Louise Shelley, "Transnational Crime: The Case of Russian Organized Crime and the Role of International Cooperation in Law Enforcement," https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/10-1_Shelley.PDF. [19 November 2015].

⁸ K.M Fierke, *Critical Approaches to International Security*, 2 ed. (Cambridge: Polity Press, 2015), 1.

⁹ Mely Caballero-Anthony and Pau Khan KhupHangzo, "Transnational Crime," in *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges and Framework for Action*, ed. Mely Carallero-Anthony and Alistair D.B. Cook (Singapore: ISEAS Publishing, 2013), 234.



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การสำรวจประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย ผู้วิจัยยังพบช่องว่างของการศึกษา ปัญหาดังกล่าวอยู่อีกมาก (gap of knowledge) เนื่องจากงานส่วนใหญ่เป็นการศึกษาปัญหาการค้ำมนุษย์จากตัวปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลัก เช่น การศึกษาการค้ำมนุษย์เชิงกฎหมาย การศึกษาเชิงสิทธิมนุษยชน การศึกษาเชิงความร่วมมือระหว่างประเทศ การศึกษาที่มุ่งพิจารณาการหามาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศ มากกว่าการศึกษาที่ตัว “กระบวนการ” หรือ “กระบวนการทางสังคม” ที่นำไปสู่สรรสร้างให้การค้ำมนุษย์เป็นเรื่องความมั่นคง มนุษย์ หรือการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงของรัฐ มากไปกว่านั้น การศึกษาวิจัยนวัตกรรมการศึกษาข้ามสาขาวิชา (interdisciplinary studies) จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ “ภาษา” ซึ่งเป็นเครื่องมือทางสังคมที่สำคัญสำหรับมนุษย์ชนิดหนึ่งที่มีพลังต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในสังคม ดังนั้น การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวิจันกรรม จะช่วยเปิดประเด็นเรื่องภาษา (ประเภทของภาษา) ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และช่วยเติมเต็มช่องว่างสำหรับการศึกษาปัญหาการค้ำมนุษย์ซึ่งกลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญในยุคปัจจุบัน

(1.2) คำถามการวิจัย

การส่งออกวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างไร

(1.3) สมมติฐาน

การผลักดันวาระการค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ นับแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับวาระการค้ำมนุษย์ และตั้งวาระดังกล่าวผ่านการใช้วิจันกรรมประเภทต่าง ๆ ได้แก่ (1) วิจันกรรมประเภทบอกกล่าว เพื่อเปิดประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์และการระบุข้อเท็จจริง (2) วิจันกรรมประเภทคำสั่ง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงปทัสถานให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และ (3) วิจันกรรมประเภทประกาศ เพื่อประกาศข้อกฎหมายหรือสถานะการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยการตั้งวาระการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นเชิงความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นแรงกดดันที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเร่งด่วนตามข้อเรียกร้องที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่นำมาสู่การออกมาตรการฉุกเฉิน และการสร้างข้อเรียกร้องด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ

(1.4) วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย
- (2) เพื่อศึกษาการตั้งวาระและการผลักดันวาระการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ
- (3) เพื่อศึกษาการรับวาระและการตั้งวาระการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศไทย ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ
- (4) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทย

(1.5) นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

การค้ามนุษย์ (human trafficking) หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือสถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่นเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย¹⁰

¹⁰ United Nations, “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,” www.osce.org/odihr/19223?Download=true (accessed February 10, 2016).

การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) หมายถึง การเปลี่ยนเรื่องหนึ่ง ๆ ให้กลายเป็นเรื่องความมั่นคง ผ่านกระบวนการทางการเมือง และอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อเปิดทางให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดังกล่าวเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น

วจนกรรม (speech act) หมายถึง การทำกิจการโดยอาศัยคำพูดเพื่อให้เกิดการกระทำบางอย่าง ซึ่งหมายถึงเจตนาของผู้ส่งสารในการสื่อสารต่อผู้รับสาร เมื่อได้รับสารแล้ว ผู้ส่งสารและผู้รับสารเกิดความเข้าใจที่ตรงกัน แสดงว่าการสื่อสารที่เกิดขึ้นสัมฤทธิ์ผล

วจนกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) หมายถึง การทำกิจการโดยอาศัยคำพูดเพื่อเปิดประเด็นการค้ำมนุษย์ให้เป็นปัญหาสำคัญทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การกล่าวข้อเท็จจริง การสรุป การพรรณนา การจำแนกประเภท

วจนกรรมประเภทคำสั่ง (directive) หมายถึง การทำกิจการโดยอาศัยคำพูดเพื่อต้องการให้ผู้รับสารปฏิบัติตามผู้ส่งสาร โดยเฉพาะการใช้ภาษาเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงชุดคุณค่า หรือปทัสถานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมถึงการหามาตรการบังคับเพื่อให้ผู้รับสารปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่กำหนด

วจนกรรมประเภทประกาศ (declaration) หมายถึง การทำกิจการโดยอาศัยคำพูดเพื่อต้องการให้ผู้รับสารรับรู้ข้อความตามประกาศ เช่น การประกาศข้อกฎหมาย พิธีสาร อนุสัญญา การกำหนดสถานะการค้ำมนุษย์ในรายงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน

ตัวแสดงผู้กำหนดวาระ/ตัวแสดงผู้ผลักดันวาระ (illocutionary act) หมายถึง ตัวแสดงผู้ส่งสาร/ผู้ส่งวาระการค้ำมนุษย์ไปยังตัวแสดงผู้รับสาร/ผู้รับวาระ ทั้งในระดับประเทศ และในระดับระหว่างประเทศ

พลังวจนกรรม (illocutionary force) หมายถึง เจตนาหรือความตั้งใจของผู้ส่งสาร/ผู้ผลักดันวาระที่กล่าวถ้อยความออกมา และเป็นไปตามแบบแผนที่ผู้ส่งสาร/ผู้ผลักดันวาระตั้งใจไว้



2254809431

ตัวแสดงผู้รับวาระ (perlocutionary act) หมายถึง ตัวแสดงผู้รับสาร/ผู้รับวาระการค้ำมุนุชย์จากตัวแสดงทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยวัจนกรรมบางอย่างจะเสร็จสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อเกิดผลบางอย่างแก่ผู้รับสาร/ผู้รับวาระ และตัวผลนั้นเป็นลักษณะที่สำคัญของวัจนกรรม¹¹

(1.6) ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมุนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวัจนกรรม ประกอบด้วยขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา: วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมุนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ วัจนกรรมประเภทบอกกล่าว วัจนกรรมประเภทคำสั่ง และวัจนกรรมประเภทประกาศ โดยพิจารณาตัวแสดงในระดับประเทศ ได้แก่ คณะรัฐบาลไทย ในฐานะตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (securitizing actor) และกลุ่มสื่อมวลชน ในฐานะตัวแสดงซึ่งทำหน้าที่นำเสนอและรายงานข่าวการค้ำมุนุชย์ภายในประเทศ ทั้งนี้ ผลของการรับวาระการต่อต้านการค้ำมุนุชย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญในการตั้งวาระและการแพร่กระจายวาระการค้ำมุนุชย์ในเวทีโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ต้องตั้งวาระการค้ำมุนุชย์ภายในประเทศ โดยการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมุนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง เพื่อนำไปสู่การดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปราม ปัญหาการค้ำมุนุชย์ให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่มีโครงสร้างของรัฐ ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชนจะเป็นตัวแสดงภายในประเทศที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ำมุนุชย์ก็ตาม แต่หน่วยวิเคราะห์หลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณาปัญหาการค้ำมุนุชย์ในมุมมองของคณะรัฐบาลไทย (ค.ศ. 2000-2018) เป็นสำคัญ เนื่องจากการเป็นตัวแสดงหลักในการทำหน้าที่เปลี่ยนปัญหาการค้ำมุนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย (การทำให้การค้ำมุนุชย์เป็นเรื่องความมั่นคง)

ขอบเขตด้านวิธีการศึกษา: วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรอง และการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

¹¹ ไสร้จจ หงศ์ลดาธรมภ์, *ปรัชญาภาษา*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 225.

ขอบเขตด้านเวลา: วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 - มิถุนายน ค.ศ. 2018 โดยเฉพาะภายหลังการออกพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ใน ค.ศ. 2000 และการออกรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ใน ค.ศ. 2001 ที่ทำให้กระแสการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์มีความเข้มข้นและรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศ (ระดับท้องถิ่น)

(1.7) ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวัจนกรรม เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีหน่วยการวิเคราะห์หลัก (unit of analysis) ได้แก่ คณะรัฐบาลไทย โดยเริ่มต้นศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ คณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยพิจารณาการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ในฐานะตัวแสดงผู้ผลักดันวาระการค้ามนุษย์ และกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศ ในฐานะตัวแสดงผู้รับวาระและผู้กำหนดวาระการค้ามนุษย์ภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย และการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทย โดยศึกษาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

(1.7.1) ข้อมูลจากเอกสาร

(1.7.1.1) ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (primary source) ได้แก่ เอกสารของทางราชการ (government record) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ เช่น แผนความมั่นคงแห่งชาติ เอกสารของหน่วยงานราชการ รายงานการประชุม คำแถลงการณ์ คำสัมภาษณ์ คำปราศรัยต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และในระดับประเทศ ได้แก่

(1) เอกสารรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Person Report: TIP Report) ตั้งแต่ ค.ศ. 2001-2018



(2) เอกสารขององค์การสหประชาชาติ เช่น The United Nations Global Initiative to fight Human Trafficking (UN.GIFT) ริเริ่มเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007

(3) เอกสารขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM)

(4) เอกสารของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN office on drugs and crime: UNDOC) ในรายงานทั่วโลกเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (Global Report on Trafficking in Persons)

(5) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing)

ระดับรัฐ ได้แก่

- (1) เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ (กต.)
- (2) เอกสารของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (พม.)
- (3) เอกสารของกระทรวงกลาโหม (กท.)
- (4) เอกสารของกระทรวงยุติธรรม (ยธ.)
- (5) เอกสารของกระทรวงแรงงาน (รง.)
- (6) เอกสารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.)
- (7) เอกสารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตช.)
- (8) เอกสารของสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)
- (9) เอกสารของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.)
- (10) เอกสารของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.)
- (11) เอกสารของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.)
- (12) เอกสารของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)
- (13) เอกสารของคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- (14) มติคณะรัฐมนตรี (มติ ครม.)
- (15) หนังสือเวียน
- (16) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์
- (17) หนังสือพิมพ์มติชน บางกอกโพสต์ และเดอะเนชั่น



2254809431

(1.7.1.2) ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (secondary source) ได้แก่ หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสืออ้างอิง หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และงานวิจัยต่าง ๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหา การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะข้อมูลการค้ามนุษย์ในยุคหลังสงครามเย็น

(1.7.2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) และแบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และ ข้อคิดเห็นของประเด็นที่ศึกษา โดยการสัมภาษณ์ตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงใน ระดับประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ต่อจากนั้น เมื่อได้คำสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถ้อยความจากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว เพื่อตอบ คำถามตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ การสัมภาษณ์จะมุ่งไปที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ กลุ่มตัวแสดงที่เป็นข้าราชการ ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มข้าราชการในระดับผู้กำหนดนโยบาย

(1.1) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

(2) กลุ่มข้าราชการในระดับปฏิบัติการ

(2.1) ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม

รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

(2.2) ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม

ข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษสำนักข่าวกรองแห่งชาติ

(2.3) พ.ต.อ. หญิง กัญญา แตนมะตาม

ผู้กำกับ (สอบสวน) กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

(2.4) พ.ต.อ. เสวก ประภาสสุตย์

ผู้กำกับ (สอบสวน) กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์

(2.5) พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์

รองผู้กำกับ กองกำกับการ 2 (สืบสวนปราบปรามแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์)



2254809431

(1.7.3) การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “การส่งออกภาวะการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างไร” โดยวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากข้อมูลชั้นปฐมภูมิ และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล (content analysis) วรรณกรรมในแต่ละประเภทของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยจะนำเสนอในลักษณะของการพรรณนา (descriptive) เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด และเมื่อจำแนกข้อมูลได้แล้ว ผู้วิจัยจะวิเคราะห์การรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงในระดับประเทศ เพื่อดูว่ากลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ผลักดันวาระดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทยอย่างไร และในระดับประเทศมีการรับวาระ และตั้งวาระดังกล่าวในลักษณะใด เช่น การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ หรือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐ

(1.8) ข้อจำกัดในการวิจัย

ข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้ คือ การศึกษาการใช้วรรณกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยใช้มุมมองและกรอบคิดด้านความมั่นคง รวมถึงการพิจารณาหน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นคณะรัฐบาลไทยเป็นสำคัญ จึงอาจส่งผลต่อการพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในแง่มุมอื่น ๆ และอาจส่งผลต่อข้อค้นพบที่มีความแตกต่างจากกรอบแนวคิดอื่นเช่นเดียวกัน

(1.9) คำโครงการนำเสนอ

การศึกษาเรื่องการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวรรณกรรม ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 8 บท ดังต่อไปนี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย วัตถุประสงค์ในการวิจัย นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ ขอบเขตการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย และข้อจำกัดในการวิจัย

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมการค้ำมนุษย์

ศึกษาวรรณกรรมการค้ำมนุษย์ในยุคหลังสงครามเย็นในแง่มุมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษาการค้ำมนุษย์ผ่านกรอบแนวคิดการโยกย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ และการใช้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง

บทที่ 3 แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย

ศึกษาและสำรวจกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์วิจัยกรณีเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยการศึกษากรอบแนวคิดในส่วนนี้ จะนำไปสู่การสร้างตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์

บทที่ 4 การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ

ศึกษาการใช้วิจัยกรณีของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่สำคัญของโลก โดยเฉพาะการเปิดประเด็นวาระ การผลักดันวาระ การกำหนดมาตรการ และการสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยรับวาระการค้ำมนุษย์ในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น โดยศึกษาบทบาทของสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป เป็นสำคัญ

บทที่ 5 การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชนในประเทศไทย

ศึกษาและรวบรวมข้อมูลการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ผ่านหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) และวิเคราะห์ข่าวการค้ำมนุษย์ในมุมมองด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย

บทที่ 6 การตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

ศึกษาการรับวาระการค้ำมนุษย์จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการตั้งประเด็นวาระให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย โดยมุ่งพิจารณาที่คณะรัฐบาลไทย หน่วยราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018

บทที่ 7 การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทย

ศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นเรื่องความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 โดยเป็นผลจากการใช้วิจัยกรณีเพื่อผลักดันวาระการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การกำหนดวาระการค้ำมนุษย์ที่มาจากสภาพปัญหาที่ต่างกันได้นำมาสู่การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ของคณะรัฐบาลที่แตกต่างกัน

บทที่ 8 บทสรุป

ทบทวนวรรณกรรมการค้ามนุษย์

(2.1) กล่าวนำ

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบ และความสำคัญของการค้ามนุษย์ที่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่สำคัญในยุคหลังสงครามเย็น เป็นต้นมา รวมถึงการสำรวจวรรณกรรมของนักวิชาการ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในมุมมองด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการสำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์ในมิติด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การมาของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ และความมั่นคงโลกเป็นอย่างมาก โดยการค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงที่สำคัญ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยที่ประเด็นดังกล่าวได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของวาระด้านความมั่นคง (ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงมนุษย์) ที่สำคัญในยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ ความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้ทั้งกลุ่มนักวิชาการ และนักปฏิบัติการด้านความมั่นคงต่างให้ความสนใจต่อการศึกษา และการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล รวมถึงการเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผิดศีลธรรม และเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ขยายตัวออกเป็นวงกว้างในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่นานาประเทศกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค โดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้มักสร้างข้อเรียกร้องเพื่อให้นานาประเทศ (รัฐบาล) รวมถึงสาธารณชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นมนุษย์ของพวกเขาเหล่านั้น (เหยื่อค้ามนุษย์) ซึ่งส่วนหนึ่งสามารถพิจารณาได้จากการศึกษาปรากฏการณ์ของปัญหาการค้ามนุษย์ในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวได้อย่าง

รอบด้าน เช่น การศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในมุมมองทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา กฎหมาย อาชีววิทยา ฯลฯ

มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันยังสามารถพิจารณาได้จากการเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจของโลกที่ให้ความตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา รวมถึงการเป็นตัวแสดงสำคัญที่ผลักดันประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในระดับโลกออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกในลักษณะของการเป็นผู้กำหนดวาระ และแพร่กระจายวาระหรือปทัสถานดังกล่าวไปยังนานาประเทศ ที่เรียกว่าประเทศผู้รับวาระ เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ นำวาระหรือปทัสถานที่ถูกส่งเข้ามาไปปรับเปลี่ยนความคิด ความเชื่อ วิถีปฏิบัติของคนในสังคมจนกลายเป็นสถาบัน อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงมหาอำนาจมักจะกระทำผ่านการดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น การออกกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ (วาทกรรมประเทภพระภาค) เพื่อส่งเสริม โน้มน้าว หรือบังคับให้นานาประเทศกำหนดวาระ และดำเนินนโยบายภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในบทนี้ได้แบ่งการนำเสนอปัญหาการค้ามนุษย์ และการสำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์ในยุคหลังสงครามเย็น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นด้านความมั่นคง โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่าการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับความสนใจจากกลุ่มนักวิชาการที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก¹² มากไปกว่านั้น การสำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวได้อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ ที่นำเสนอในบทนี้จะเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และในระดับประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2.2) สำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน

การโยกย้ายถิ่นฐาน (migration) ของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่มนุษย์มีการรวมกลุ่มกันเป็นสังคม อีกทั้งยังเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ผูกโยงอยู่กับประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานอย่าง

¹² Busch-Armendariz et al., *Human Trafficking: Applying Research, Theory, and Case Studies* (California: SAGE Publications, Inc., 2018), XV.

หลีกเลี่ยงมิได้ โดยในอดีตที่ผ่านมาการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานมักปรากฏอยู่ในรูปแบบของการค้าทาส แรงงานที่ถูกเกณฑ์ และแรงงานตามสัญญาจ้าง เช่น แรงงานสัญญาจ้างจากแอฟริกาและเอเชียไปยังยุโรปและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในช่วงคริสต์ศตวรรษ 17-18 ที่ผ่านมากว่านั้น การโยกย้ายถิ่นฐานยังเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคง (ในความหมายที่มีใช้ความมั่นคงทางการทหาร) ที่ยากต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวโดยลำพัง และเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ การโยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง กระบวนการเคลื่อนย้ายของประชากรในลักษณะของการโยกย้ายถิ่นที่อยู่จากพื้นที่ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของตนแต่ดั้งเดิมไปอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่ถาวร หรือเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ และการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ (international migration) ซึ่งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 49 ใน ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา¹³ รวมถึงข้อมูลจากองค์การสหประชาชาติที่ประมาณการว่าใน ค.ศ. 2000 มีประชากรจำนวนสูงถึง 175 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของประชากรโลกที่อาศัยอยู่นอกแผ่นดินเกิดของตน เมื่อเปรียบเทียบกับใน ค.ศ. 1965 ที่มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานอยู่ประมาณ 75 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.2 ของประชากรโลก อย่างไรก็ตาม ได้มีการประมาณการว่าใน ค.ศ. 2050 จะมีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนสูงถึง 257 ล้านคน¹⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการโยกย้ายถิ่นฐานนั้นกลายเป็นประเด็นสำคัญที่จะนำไปสู่การเกิดปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อน และมีปัจจัยในหลายระดับเข้ามาเกี่ยวข้องที่มาจากปัจจัยผลักดันที่สำคัญ เช่น ปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่ดินทำกิน การมีจำนวนประชากรที่มากเกินไป โดยปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความต้องการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยงานของพัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน (2009) ได้ระบุปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่นำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹³ ฝ่ายเลขานุการคณะผู้แทนสถานติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, "รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นภาครัฐสภา ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ประจำปี 2561," https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=49874&filename=index [2 มิถุนายน 2562].

¹⁴ เจอโรลด์ ฮูเกต์ และสุรียพร พันพิจ, *การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2005), 1.

ตารางที่ 1: ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดการโยกย้ายถิ่นฐาน

มิติ	ปัจจัยผลักดัน	ปัจจัยดึงดูด
ด้านเศรษฐกิจ	-ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ความยากจน ปัญหาการว่างงาน อุปสงค์ในตลาดงานมีน้อย ค่าแรงต่ำ	-เศรษฐกิจเฟื่องฟู อุปสงค์ในตลาดงานมีมาก ค่าจ้างสูง การขาดแคลนแรงงาน
ด้านสังคม	-การแบ่งชั้นวรรณะทางสังคม การปิดกั้นโอกาสในการยกฐานะทางสังคม	-ความเสมอภาคทางสังคม การเปิดโอกาสในการยกฐานะทางสังคม
ด้านการเมือง	-ภาวะสงครามกลางเมือง การขาดเสถียรภาพทางการเมือง การกดขี่จากรัฐบาล	-เสถียรภาพทางการเมือง
ด้านสิ่งแวดล้อม	-ภัยพิบัติทางธรรมชาติ มลภาวะ พื้นดินแห้งแล้ง	-พื้นดินและธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ สภาพอากาศเหมาะแก่การดำรงชีวิต

ที่มา: พัชรารวลัย วงศ์บุญสิน, การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 44.

ตามมุมมองด้านกรอบกติกาทางกฎหมาย การโยกย้ายถิ่นฐานสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทสำคัญ ได้แก่ (1) การเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย (regular migration) หรือการโยกย้ายถิ่นฐานในลักษณะที่ผู้โยกย้ายถิ่นมีเอกสารถูกต้อง (documented migrant) และ (2) การเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (irregular migration) หรือการโยกย้ายถิ่นในลักษณะที่ผู้โยกย้ายถิ่นไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง (undocumented migrant) หรือการลักลอบเข้าเมือง (clandestine) ทั้งนี้ การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรทั้ง 2 ประเภท ต่างนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ทักษะที่มักถูกล่อลวงหรือตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ (กระบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ) ทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน และทำให้การโยกย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมายดำเนินต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยงานของเจอโรลด์ ฮูเกต์ และ สุรียพร พันพิง (2005) ได้ยกตัวอย่างกรณีดังกล่าว โดยระบุว่าประเทศไทยมักถูกใช้เป็นทางผ่านสำหรับการโยกย้ายถิ่นข้ามชาติแบบผิดกฎหมาย และเกี่ยวข้องกับ การลักลอบนำพาคนเข้าประเทศ หรือการค้ามนุษย์ โดยกลุ่มอาชญากรในประเทศไทยซึ่งมีสมาชิกชาวต่างชาติรวมอยู่ด้วยมักเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือจัดทำหรือซื้อหนังสือเดินทางปลอมหรือดัดแปลง เพื่อลักลอบนำพาบุคคลเข้าประเทศจุดหมายปลายทาง ผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะเข้ามาในประเทศไทยโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยว จากนั้นจะถูกลักลอบนำเข้าสู่ประเทศอื่น หรือโดยใช้เอกสารปลอม¹⁵

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 69.

อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาการคมนาคมขนส่ง และผลของการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ทำให้เกิดกระแสการย้ายถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการโยกย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ หรือการย้ายถิ่นจากประเทศยากจนเข้าสู่ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่า (การแสวงหาโอกาสในทางเศรษฐกิจ) ที่เรียกว่าการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนรัฐชาติของประชากรและแรงงาน ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้ได้เข้ามาเพื่อตอบสนองต่อภาคธุรกิจภายในประเทศ โดยช่วยลดต้นทุนการผลิตของภาคธุรกิจ และทดแทนกำลังแรงงานบางภาคส่วนที่ขาดแคลน อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร¹⁶ ดังเช่น ในที่ประชุมระดับชาติเรื่องการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2009 ได้ระบุว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรศาสตร์เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดผู้อพยพย้ายถิ่นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ¹⁷

อัตราการโยกย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มสูงขึ้น (ทั้งแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) ส่งผลให้อัตราการข้ามชายแดนได้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย เช่น งานของพัทธรกร ศาสนะสุพันธ์ ดุษฎี อายุวัฒน์ และ มณีนัย ทองอยู่ (2010) ได้ศึกษากระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานกับปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาทำให้ทราบว่าผู้อพยพย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่อายุต่ำกว่า 20 ปี และไม่เคยโยกย้ายถิ่นฐานมาก่อน โดยมีปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐาน ได้แก่ ปัญหาความยากจน การถูกชักชวนจากเครือข่ายทางสังคม ความคาดหวังจากการโยกย้ายถิ่นฐานด้านความมั่งมี รายได้ที่ดี และเก็บเงินออมกลับประเทศ และจากความต้องการดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้ผู้ต้องการโยกย้ายถิ่นฐานต้องพึ่งพานายหน้าหรือผู้ช่วยเหลือในกระบวนการโยกย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยบางส่วนได้กลายเป็นนักค้ามนุษย์ที่นำผู้อพยพย้ายถิ่นฐานบางส่วนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งทำให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความรุนแรงและมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น¹⁸

¹⁶ กลุ่มงานวิจัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, "การย้ายถิ่น ความเป็นเมือง และแรงงาน," <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/th/ResearchClusters.aspx?ArticleId=49> [2 มิถุนายน 2562].

¹⁷ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, *แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองผู้อพยพย้ายถิ่น และบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ* (กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2009), 23.

¹⁸ พัทธรกร ศาสนะสุพันธ์, ดุษฎี อายุวัฒน์ และ มณีนัย ทองอยู่, *กระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักประชากรไทย, 2553), 269.

ในทิศทางเดียวกัน งานของเบญญา บุญส่ง (2017) ได้ศึกษาประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจาในมหาสมุทรอินเดีย และจากการศึกษาพบว่าประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ โดยสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงให้แก่ประเทศไทย ได้แก่ ชาวโรฮีนจาบางส่วนที่ลักลอบเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานมักมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผิดกฎหมายต่าง ๆ เช่น การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งการตั้งตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง พร้อมทั้งดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจายุติลงอย่างถาวร¹⁹

อย่างไรก็ตาม ในรายงานของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ที่ใช้ชื่อว่า “การค้ามนุษย์จากประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาสู่ประเทศไทย” ได้ระบุความสำคัญของประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทย โดยใน ค.ศ. 2015 ได้มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยประมาณ 4 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.76 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยประมาณร้อยละ 90 เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมา อย่างไรก็ตาม ผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำนวนหนึ่งได้เข้ามาในประเทศไทยโดยใช้วิธีการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ และอาศัยอยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน เช่น การตกเป็นเหยื่อในกลุ่มธุรกิจประมง ก่อสร้าง ฯลฯ²⁰

(2.3) สำนวจรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านกรอบแนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่

การศึกษาการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยจำเป็นต้องสำวจรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความมั่นคงเป็นลำดับแรก เนื่องจากความมั่นคงเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญของโลกทางวิชาการและโลกแห่งความเป็นจริง

¹⁹ เบญญา บุญส่ง, "การดำเนินการของประเทศไทยต่อการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของชาวโรฮีนจา," *วารสารรัฐศาสตร์* 59, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560): 32.

²⁰ UNODC, "Trafficking in Persons from Cambodia, Lao Pdr and Myanmar to Thailand," https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2017/Trafficking_in_persons_to_Thailand_report.pdf [2 June 2019].

(ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น) ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²¹ รวมถึงเป็นหัวใจหลักสำคัญต่อการศึกษาการทำให้การค้ำนุชย์ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีใช้รัฐอธิปไตย (sovereign-free actor)²² กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงซึ่งมีความหมายและมีนัยที่แตกต่างจากการศึกษาความมั่นคงในยุคสงครามเย็นที่ผ่านมา

อนึ่ง แม้กรอบแนวคิดเรื่องความมั่นคงยังไม่อาจสรุปคำจำกัดความได้อย่างเป็นเอกฉันท์ก็ตาม²³ แต่ความหมายโดยทั่วไปของคำดังกล่าวนี้จะหมายถึงการลดภัยคุกคามที่เป็นอิสระจากภัยคุกคาม (freedom from threat) โดยเฉพาะภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ Patrick Morgan (2007) ได้อธิบายว่าความมั่นคงจะต้องมี 4 องค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่ (1) การมีความปลอดภัยทางกายภาพ (physical safety) จากการถูกโจมตี (2) การมีอัตตาณัติในการปกครองตนเอง (autonomy) ที่เป็นอิสระและปราศจากการถูกควบคุมโดยรัฐหรือปัจจัยอื่น ๆ (3) การพัฒนา (development) ในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเมือง และ (4) การมีกฎระเบียบ (rule) ต่าง ๆ โดยรัฐมีความสามารถในการบังคับใช้กฎระเบียบภายในอาณาบริเวณของรัฐตน²⁴

ในช่วงสงครามเย็น การศึกษาและการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเป็นสิ่งที่ง่ายต่อการพิจารณาปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ เนื่องจากภัยดังกล่าวมองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมจากความต่างของอุดมการณ์ทางการเมือง อันนำไปสู่ความง่ายในกระบวนการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ แต่เมื่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านยุทธศาสตร์ได้เกิดขึ้นภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นจึงส่งผลให้เกิดการสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ (new paradigm) และกระบวนการทำงานใหม่²⁵ ที่เป็นผลจากการต่อสู้กับ

²¹ Alan Collins, "Introduction: What Is Security Studies " in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford University Press, 2007), 2.

²² Alison Jamieson, "Transnational Organized Crime: A European Perspective," *Studies in Conflict & Terrorism* 24, no. 5 (2001): 378.

²³ Ronaldo Munck, "Globalization and the Limits of Current Security Paradigms," in *Rethinking Insecurity, War and Violence: Beyond Savage Globalization?*, ed. Damian Grenfell and Paul James (New York: Routledge, 2009), 37.

²⁴ Patrick Morgan, "Security in International Politics: Traditional Approaches," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford University Press, 2007), 14-15.

²⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, *นวัตกรรมความมั่นคง : ระบบงานความมั่นคงใหม่ของไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ อนิเมทกรุ๊ป, 2547), 13.

ปัญหาภัยคุกคามที่ไม่ชัดเจน ไม่มีแบบแผน และไม่จำเป็นต้องเป็นการต่อสู้ระหว่างรัฐกับรัฐกันอีกต่อไป ดังนั้น จึงเป็นความยากลำบากในการศึกษา การวิเคราะห์ และการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของนานาประเทศนับตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ผลของการสิ้นสุดสงครามเย็นได้ส่งผลให้ภูมิทัศน์ของการศึกษา และการพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไปสู่มิติปัญหาใหม่ ๆ (การขยายอาณาบริเวณประเด็นด้านความมั่นคง) โดยบางประเด็นที่มีเคยถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงแต่กลับกลายเป็นวาระด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น ได้แก่ ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security: NTS) โดยการศึกษาความมั่นคงภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมานั้นอาณาบริเวณการศึกษาด้านความมั่นคงได้ขยายขอบเขตไปสู่การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ นอกเหนือจากความมั่นคงทางการทหาร และมีได้มุ่งจุดสนใจไปยังการศึกษาที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางของการศึกษาความมั่นคง (state-centric security) อีกต่อไป นอกจากนี้ กระบวนการของโลกาภิวัตน์ (process of globalization) การขึ้นต่อกันและกัน (interdependence) และความสลับซับซ้อน (complexity) ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่รัฐไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะข้ามชาติได้โดยลำพังอีกต่อไป²⁶ โดยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้บางประเด็นที่เคยเป็นเพียงปัญหาภายในประเทศแต่บัดนี้กลับกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยในงานของ Paul D. Williams (2008) ได้อธิบายถึงกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลทำให้ปัจจัยต่าง ๆ ก้าวข้ามอาณาบริเวณของรัฐใดรัฐหนึ่ง (transnational factors) โดยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อนานาประเทศอย่างมหาศาล โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 9/11 ของกลุ่มก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่เป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (non-state actor) ได้เข้ามามีอิทธิพล และมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงและการเมืองระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างสูง²⁷

ความสำคัญของประเด็นดังกล่าวส่งผลให้ความมั่นคงกลายเป็นหนึ่งในวิชาหลักสำคัญของการศึกษาสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations: IR) มาอย่างยาวนาน โดยการศึกษาวิชาความมั่นคงได้ถือกำเนิดขึ้นภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมา โดยเริ่มขึ้นที่มหาวิทยาลัยอเบอร์ริวิช (Aberystwyth University) ณ สหราชอาณาจักร ทั้งนี้

²⁶ Dan Caldwell and Robert E. Williams Jr., *Seeking Security in an Insecure World* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2006), 5.

²⁷ Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction* (London: Routledge, 2008), 95.

การศึกษาความมั่นคงในช่วงแรกจนกระทั่งเข้าสู่ช่วงสงครามเย็นเป็นการศึกษาความมั่นคงในมิติทางการทหาร หรือที่เรียกว่าการศึกษาเชิงยุทธศาสตร์ (strategic studies) และสันติภาพศึกษา (peace studies) เป็นหลัก โดยมุ่งพิจารณาการเมืองรัฐเป็นศูนย์กลางของการศึกษา และให้ความสำคัญต่อภัยคุกคามที่จะส่งผลกระทบต่อรัฐโดยตรง เช่น การพิจารณาในประเด็นด้านกำลังทางการทหาร รูปแบบการสู้รบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของสาขาวิชาความมั่นคง โดยในงานของ David A. Baldwin (1995) ได้อธิบายว่าการศึกษาความมั่นคงภายหลังสงครามเย็นได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งคำตอบและคำถาม (all the answers and all the questions) ในการศึกษาปัญหาความมั่นคง โดยมีการตั้งคำถามไว้อย่างน่าสนใจว่า “เราควรพิจารณาให้ประเด็นใดเป็นประเด็นความมั่นคง”²⁸ และในงานของ Alan Collins (2007) ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงประเด็นดังกล่าวว่า “เราควรเพิ่มประเด็นอื่น ๆ ให้กลายเป็นประเด็นใหม่ที่ใช้ในการศึกษาความมั่นคงหรือไม่” เช่น ประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ (human security)²⁹ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง (referent object) โดยการปรับมุมมองจากการมองรัฐเป็นศูนย์กลางไปสู่การมองปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางของการศึกษาความมั่นคง

อนึ่ง ในระบบระหว่างประเทศที่มีสถานะอนาธิปไตย (anarchy) ส่งผลให้เป้าหมายสำคัญของทุกรัฐ คือ การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงเพื่อให้รัฐสามารถดำรงอยู่รอดปลอดภัย (survival) จากภัยคุกคามต่าง ๆ แต่ความมั่นคงของรัฐนั้นอาจมีเป้าหมายหรือมุมมองที่แตกต่างกัน ดังเช่น นักเศรษฐศาสตร์มักให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น การพิจารณาประเด็นเรื่องการขาดแคลนอาหาร หรือนักสิ่งแวดล้อมมักให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพิจารณาปัญหามลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางน้ำมากกว่าความมั่นคงทางการทหาร ซึ่งท้ายที่สุดแล้วรัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับทั้งความมั่นคงด้านการทหาร และประเด็นที่มีใช้ทางการทหาร เนื่องจากการขาดมิติใดมิติหนึ่งรัฐก็ไม่สามารถอยู่รอดปลอดภัยได้เช่นเดียวกัน³⁰

ความสำคัญดังกล่าวทำให้การศึกษาความมั่นคงภายหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การศึกษาได้ถูกขยายอาณาบริเวณไปสู่ประเด็นปัญหาในมิติต่าง ๆ โดยกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มตัวแสดงที่มี

²⁸ David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics* 48 (October 1995): 117.

²⁹ Collins, "Introduction: What Is Security Studies " 5.

³⁰ Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," 127-28.



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ความต้องการขยายเครือข่ายการจัดการในระดับข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้นที่เรียกว่า “การพิจารณาใหม่” (new thinking) ในการศึกษาความมั่นคงที่แยกออกมาจากการศึกษาแบบกระแสหลัก หรือถูกรอบงำโดยแนวคิดสังคมนิยม (realism) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาในเชิงยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างรัฐ หรือการศึกษาประเด็นเรื่องอาวุธนิวเคลียร์เป็นสำคัญ³¹ โดยการพิจารณาใหม่ที่กล่าวถึงได้นำไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” ซึ่งเป็นการพิจารณาความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดและความกินดีอยู่ดีของประชาชน รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมีเกียรติ (dignity) ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล สังคม และประเทศที่เรียกว่า “ภัยคุกคามรูปแบบใหม่” เช่น ประเด็นปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ สภาวะการขาดแคลนทรัพยากร โรคอุบัติใหม่ ภัยธรรมชาติ การอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ผู้ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ การลักลอบขนมนุษย์ การค้ายาเสพติด ภาวะข้าวยากหามาแพง อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ ซึ่งประเด็นข้างต้นเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศในปัจจุบัน³²

การทบทวนวรรณกรรมในประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่สามารถพบได้ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เช่นงานของ Richard Ullman (1983) ได้อธิบายถึงการให้ความสำคัญเฉพาะภัยคุกคามทางการทหาร และการเพิกเฉยต่อภัยคุกคามด้านอื่น ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนภาพลวงตาที่ไม่สะท้อนกับภาพแห่งความเป็นจริงที่เกิดขึ้น³³ เช่นเดียวกับงานของ Jessica Tuchman Mathews (1989) ได้อธิบายถึงแนวคิดเรื่องการจำกัดความด้านความมั่นคงใหม่ โดยศึกษาประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและระบุว่ารัฐจำเป็นต้องนำประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและประเด็นเรื่องประชากรเข้าเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวต่างมีความสำคัญเช่นเดียวกับความมั่นคงดั้งเดิม³⁴ รวมถึงในงานของ Helga Haftendorn (1991) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ ความมั่นคงในมิติด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงภายในรัฐ โดย Haftendorn ให้ความสำคัญกับการศึกษาความมั่นคงเชิงตีความเพื่อการสร้างความเข้าใจว่าความมั่นคงนั้นคืออะไรเป็นสำคัญ³⁵ ส่วนในงานของ David A. Baldwin (1995) อธิบายว่าการ

³¹ Steve Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," *Contemporary Security Policy* 20, no. 3 (2007): 72.

³² Mely Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010), 246.

³³ Richard H. Ullman, "Redefining Security," *International Security* 8, no. 1 (Summer, 1983): 129.

³⁴ Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989): 162.

³⁵ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 78.

เปลี่ยนแปลงกรอบการศึกษาความมั่นคงเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ (1) อำนาจทางการทหาร (military power) กับการเมืองระหว่างประเทศที่เสื่อมคลายความสำคัญลง (2) ความต้องการตรวจสอบใหม่ (reexamine) ของวิธีคิดในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ และ (3) ความต้องการขยายมุมมองการศึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงปัญหาภายในรัฐในประเทศที่เกี่ยวข้อกับวาระความมั่นคงแห่งชาติ เช่น ภัยคุกคามที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหารแต่กระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของรัฐ³⁶

อย่างไรก็ตาม การศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่มิได้ปฏิเสธประเด็นด้านการทหาร หรือความมั่นคงแบบดั้งเดิม แต่แนวคิดดังกล่าวต้องการขยายอาณาบริเวณของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ดังเช่น งานของ Barry Buzan (1991) ได้ศึกษาประเด็นเรื่องความมั่นคง นอกจากการให้ความสำคัญกับมุมมองความมั่นคงในมิติด้านการทหารเสมือนการศึกษาในยุคดั้งเดิม Buzan ยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาความมั่นคงในมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการขยายอาณาบริเวณด้านความมั่นคงนั้นเปรียบเสมือนการขยายวัตถุประสงค์ของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงนั่นเอง³⁷

งานของ John Baylis (2001) ได้ยกตัวอย่างปัญหาในสหภาพโซเวียต และยูโกสลาเวียที่ต้องเผชิญหน้ากับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน ชนกลุ่มน้อย และการสร้างอุดมการณ์ขึ้นมาอย่างเป็นระบบ (organizing ideologies) ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในภูมิภาคที่เพิ่มสูงขึ้น³⁸ และเมื่อปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ จึงทำให้รัฐมีอาจให้ความสำคัญแต่เพียงประเด็นความมั่นคงแบบดั้งเดิม หรือความมั่นคงระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม (traditional international security) ที่สนใจเฉพาะสงครามและสันติภาพหรือความขัดแย้งและความร่วมมือ ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์การมองรัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดการกับปัญหา โดยการใช้กำลัง (use of force) ได้อีกต่อไป³⁹ โดยรัฐจะต้องพิจารณาสารถะในทุกมิติที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยคุกคามอันส่งผลกระทบต่อการรักษาอธิปไตย การปกป้องดินแดน การปกป้อง

³⁶ Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," 118.

³⁷ Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2 ed. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), 15.

³⁸ John Baylis, "International and Global Security in the Post-Cold War Era.," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ed. John Baylis and Steve Smith (New York: Oxford University Press, 2001), 255.

³⁹ Jeanne Giraldo and Harold Trinkunas, "Transnational Crime," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford University Press, 2007), 347.

พลเมือง การปกป้องทรัพยากร และการปกป้องระบบการเมืองภายในรัฐซึ่งล้วนแต่เป็นความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ทั้งสิ้น⁴⁰

ความสำคัญข้างต้นส่งผลให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งให้ความสนใจต่อประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น งานของ Dan Caldwell และ Robert E. Williams Jr. (2006) ที่ให้ความสำคัญกับวาระด้านความมั่นคง โดยอธิบายว่าในปัจจุบันมีประชากรจำนวน 6.5 พันล้านคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามในมิติปัญหาต่าง ๆ นอกเหนือจากภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงหรือเครือข่ายของผู้ก่อการร้าย แต่เป็นภัยคุกคามที่มาจากปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ปัญหาการติดเชื้อเอชไอวี (Human Immunodeficiency Virus: HIV) และโรคเอดส์ (Acquired Immune Deficiency Syndrome: AIDS) ของประชากรโลกประมาณ 42 ล้านคน (2) ปัญหาความหิวโหยและภาวะการขาดแคลนสารอาหาร โดยมีเด็กจำนวนมากกว่า 11 ล้านคนที่มีอายุต่ำกว่า 5 ปี เสียชีวิตในแต่ละปี โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเสียชีวิตเนื่องจากปัญหาดังกล่าว และ (3) ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อนำไปประกอบอาชีพค้าบริการทางเพศ หรือถูกนำไปขายเป็นแรงงานในธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้หญิงและเด็กเป็นหลัก⁴¹

รวมถึงงานของ Mely Caballero-Anthony (2010) ได้อธิบายถึงประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ว่าประเด็นดังกล่าวได้เข้ามาอยู่ในวาระทางความมั่นคงได้อย่างไร และตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคส่วนการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ จะตอบสนองต่อความท้าทายที่มีความสลับซับซ้อนเหล่านี้ได้อย่างไรบ้าง⁴² ทั้งนี้ Mely ได้สรุปว่าเมื่อปัญหาความมั่นคงได้แผ่ขยายออกไปสู่มิติอื่น ๆ ดังนั้น การกำหนดกรอบความมั่นคง (security-framing) ดูเสมือนเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพในการทำความเข้าใจถึงภัยคุกคามที่มีความสลับซับซ้อนเหล่านี้ในฐานะที่เป็นการตอบสนองต่อความท้าทายจากภัยคุกคามต่าง ๆ⁴³ นอกจากนี้ Mely ยังได้ศึกษาความมั่นคงในบริบทขององค์การอาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) โดยระบุว่าความมั่นคงแบบครอบคลุมได้ถูกพิจารณาให้เป็นแนวคิดที่ครอบงำอยู่ในภูมิภาค เช่น มิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ฯลฯ โดยมีประเด็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ได้แก่ โรคติดเชื้อและโรคระบาด สภาวะการขาดแคลนอาหารและน้ำ สภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจและความมั่นคงมนุษย์ พลังงานและความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม

⁴⁰ Caldwell and Jr., *Seeking Security in an Insecure World*, 7.

⁴¹ Ibid., 5.

⁴² Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization*, 246.

⁴³ Ibid., 226.

และภัยธรรมชาติ และอาวุธนิวเคลียร์⁴⁴ นอกจากนี้ Mely (2016) ได้อธิบายว่าประเด็นปัญหาสำคัญที่นานาประเทศในภูมิภาคเอเชียเป็นกังวลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การแพร่กระจายของเชื้อโรค อาชญากรรมข้ามชาติ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ และปัญหาภัยธรรมชาติ⁴⁵

วิกฤตการณ์เศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 ได้สร้างผลกระทบอันใหญ่หลวงภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น การให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐในฐานะความมั่นคงหลักดูเหมือนถูกท้าทายจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและกลุ่มสังคมต่าง ๆ ซึ่งได้เกิดข้อถกเถียงบนพื้นฐานของแนวคิดด้านความมั่นคงที่ขยายไปสู่ความมั่นคงที่ส่งเสริมความมั่นคงมนุษย์ หรือความมั่นคงที่คิดใหม่ทำใหม่ (re-thinking security) นอกจากนี้ ยังได้อธิบายถึงความมั่นคงรูปแบบใหม่ว่าเป็นประเด็นที่ท้าทาย และมีความซับซ้อนของมิติปัญหา โดยมีตั้งคำถามว่า “ประเด็นใดที่ควรอยู่ภายใต้ความมั่นคงรูปแบบใหม่” เพราะในบางประเทศนั้นประเด็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้านอาหาร หรือด้านพลังงาน เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดความมั่นคงดั้งเดิมอยู่แล้ว โดยมีการเปรียบเทียบว่ามีลักษณะเหมือน “ไวน์รสชาติใหม่ในขวดเดิม” (new wine in old bottles) เช่น ความมั่นคงด้านพลังงานที่ถูกทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ในเอเชียในยุคปัจจุบัน แต่ประเทศญี่ปุ่นกลับให้ความสำคัญในฐานะการเป็นประเด็นความมั่นคงแบบดั้งเดิมมาอย่างยาวนาน⁴⁶ ในทางกลับกัน นักวิชาการบางกลุ่มอาจมีทัศนะด้านความมั่นคงที่แตกต่างจากกลุ่มงานข้างต้น เช่น งานของ Danniell Deudney (1990) ได้วิพากษ์ว่าถ้าเราเริ่มต้นทำให้ทุกประเด็น เช่น การคุกคามชีวิต (threaten life) ทรัพย์สิน (threaten property) และการกินดีอยู่ดี (threaten Well-being) เป็นประเด็นปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างแม้กระทั่งปีศาจก็คงเป็นประเด็นด้านความมั่นคงได้ด้วยเช่นเดียวกัน⁴⁷

⁴⁴ Mely Caballero-Anthony, "The New Security Agenda in Asia: Making Spaces for Non-Traditional Security Formulations of Emerging Security Challenges," in *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*, ed. Sumit Ganguly, Andrew Scobell, and Joseph Chinyong Liow (New York: Routledge, 2010), 313-21.

⁴⁵ Mely Caballero-Anthony "Non-Traditional Security: Concept, Issues, and Implications on Security Governance," *Policy Forum Georgetown Journal of Asian Affairs* (September, 2016): 5.

⁴⁶ Caballero-Anthony "The New Security Agenda in Asia: Making Spaces for Non-Traditional Security Formulations of Emerging Security Challenges," 311.

⁴⁷ Daniel Deudney, "The Case against Linking Environmental Degradation and National Security," *Millennium* 19, no. 3 (1990): 465.

งานของ Mely (2010) ได้ระบุว่าประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นในยุคปัจจุบันได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีคิด และการกำหนดกรอบงานด้านความมั่นคง (security framing) ซึ่ง Mely ได้ อธิบายว่าการกำหนดกรอบให้ประเด็นต่าง ๆ เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงจะส่งผลให้เกิด 2 ประเด็น ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ประเด็นเรื่องแนวคิดและความหมายภายใต้ขอบเขตการศึกษาความมั่นคง และ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะการกำหนดกรอบทางด้านความมั่นคงใหม่จะนำไปสู่ การแผ่ขยายขอบเขตประเด็นในการศึกษา รวมถึงการนิยามบทบาทของประเด็นความมั่นคงใหม่อีกด้วย เพราะเมื่อประเด็นด้านการทหารระหว่างรัฐในฐานะตัวแสดงหลัก หรือกลยุทธ์ในการสร้างดุลยภาพ ทางอำนาจ (balance of power) มีไข่ประเด็นด้านความมั่นคงหนึ่งเดียวอีกต่อไป และ (2) ผลกระทบที่ เกิดขึ้นจากภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ คือ ความหมายของความมั่นคงต่อรัฐบาล ต่อการ กำหนดนโยบายของรัฐ และตัวแสดงที่มีใช้รัฐ ซึ่งก่อให้เกิดคำถามที่สำคัญ ได้แก่ การทำให้เป็นปัญหา ด้านความมั่นคงนั้นจะเป็นหนทางหนึ่งเพื่อตอบสนองต่อปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่หรือไม่ ถ้าใช่ จะเป็นในระดับใด และประเด็นใดบ้างที่ควรทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง ตลอดจนเหตุผล และ วิธีการว่าจะทำอย่างไร โดยใคร และเมื่อทำให้ประเด็นต่าง ๆ กลายเป็นประเด็นความมั่นคงแล้วจะ รับมือต่อปัญหาดังกล่าวอย่างไร และจะใช้ปัจจัยอะไรเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จในการทำให้เป็น ประเด็นความมั่นคง⁴⁸

กล่าวโดยสรุป การทบทวนวรรณกรรมทำให้ทราบว่า การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหา ความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความสำคัญในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยเป็นปัญหาที่เชื่อมโยง กับความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ ทั้งนี้ กลุ่มนักวิชาการที่ศึกษาประเด็นเรื่องความมั่นคง รูปแบบใหม่ได้พยายามโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นว่าปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงและการศึกษา ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงนั้นสมควรถูกจำกัดอยู่เฉพาะอาณาบริเวณด้านการทหารแต่เพียงอย่าง เดียวเท่านั้น โดยเฉพาะภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นที่ความมั่นคงทางการทหารดูเหมือนจะมี บทบาทและความสำคัญที่ลดน้อยลง ดังนั้น การเปิดประเด็นปัญหาความมั่นคงที่มีใช้ทางการทหาร หรือความมั่นคงรูปแบบใหม่จะช่วยทำให้สาธารณชนเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และ สร้างความตระหนักถึงปัญหาภัยคุกคามต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของพวกเขา นอกจากนี้ การนำเสนอประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่จะช่วยโน้มน้าว และสร้างความเข้าใจ ถึงการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญในยุคปัจจุบัน

⁴⁸ Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization*, 245-47.

(2.4) สำรวจรณกรรมการค้ามนุษย์ผ่านประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ

อาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crime) เป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อนานาชาติประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะปัญหาการค้ายาเสพติด การฟอกเงิน การก่อการร้าย หรือการค้ามนุษย์ที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อาชญากรรมมีลักษณะข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเอื้ออำนวยให้กลุ่มอาชญากรต่าง ๆ ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายข้ามเส้นเขตแดนได้ง่ายขึ้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การเป็นประเด็นปัญหาด้านอาชญากรรมและด้านความมั่นคง โดยในช่วงกลางทศวรรษ 1990 พบว่าร้อยละ 6 ของเศรษฐกิจโลกเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย (illicit economy) ต่าง ๆ ที่สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงให้กับนานาชาติ⁴⁹ ทั้งนี้ งานของ Riefqi Muna (1996) ได้อธิบายถึงประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงระหว่างประเทศ โดย Muna ได้ระบุเอกสารของสหประชาชาติที่กล่าวถึงความถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐ สังคม และปัจเจกบุคคล ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพภายในรัฐ ชุมชนค่าแห่งประชาธิปไตย หน่วยงานภาครัฐ การควบคุมภายในรัฐ เศรษฐกิจของชาติ สถาบันทางการเงิน รวมถึงมีนัยสำคัญต่อการเป็นภัยคุกคามต่อกระบวนการสร้างประชาธิปไตย การพัฒนา และกฎระเบียบต่าง ๆ อีกด้วย”⁵⁰

อนึ่ง การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในประเภทอาชญากรรมข้ามชาติตามคำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติ โดยเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบอันใหญ่หลวงต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกแสวงหาประโยชน์ (เหยื่อค้ามนุษย์) โดยเฉพาะผลกระทบจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน หรือสิทธิเสรีภาพ รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศที่มีขอบเขตและความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ แม้กระทั่ง

⁴⁹ Louise Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 38.

⁵⁰ Phill Williams and Ernesto U. Savona, *The United Nations and Transnational Organized Crime* (London: Frank Cass, 1966), 2. Quoted in Riefqi Muna, "Securitization of Transnational Crime: Small Arms and Light Weapons & Drugs Trafficking in Indonesia," 5 <http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/transnational-crime/Riefqi.pdf> [25 November 2015].

ประเทศที่มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็งยังมีอาจหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 1994 กลุ่มคลังสมอง Washington Think Tank ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินั้นเปรียบเสมือน “จักรวรรดิใหม่แห่งความชั่วร้าย” (new empire of evil) ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง⁵¹ และใน ค.ศ. 1996 องค์การสหประชาชาติได้ออกรายงานโดยกล่าวถ้อยแถลงว่า “อาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหารูปแบบใหม่ของภูมิรัฐศาสตร์” (new form of geopolitics)⁵² และในปีเดียวกันหน่วยยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยระบุว่าอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐ ภาคเศรษฐกิจ ภาคประชาสังคมโดยไม่มีประเทศใดที่สามารถหลีกเลี่ยงหนีจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาเหล่านี้ได้⁵³

นอกจากนี้ งานของ Ralf Emmers (2015) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของประเทศกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติว่าประเทศที่มีลักษณะเปราะบาง (weak state) หรือประเทศที่มีลักษณะแบบสังคมเปิด (open society) มักมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวมากกว่าประเทศและสังคมในลักษณะอื่น ๆ⁵⁴ เช่นเดียวกับการกล่าวถ้อยแถลงของนายสุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ (2001) ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวในงานสัมมนาทางวิชาการเรื่องนโยบายความมั่นคงและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ: มุมมองไทย ยุโรป และนานาชาติ โดยได้ระบุใจความสำคัญว่า “อาชญากรรมข้ามชาติในรัฐไทยนั้นมีอยู่มาก เนื่องจากเป็นรัฐที่มีเศรษฐกิจเปิด สังคมเปิด และการเมืองเปิด ดังนั้น อาชญากรรมข้ามชาติจึงเข้ามามีส่วนพัวพันกับรัฐอย่างหลีกเลี่ยงเสียมิได้”⁵⁵

อย่างไรก็ตาม อาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาที่มีระดับความซับซ้อนสูง และมีความหลากหลายของคำจำกัดความ ซึ่งความหมายของอาชญากรรมข้ามชาติโดยทั่วไปจะหมายถึงการกระทำที่มีประเทศเกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ประเทศซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและกำหนดโทษ โดยมีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันโดยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปในรูปแบบขององค์กร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีการเตรียมการ ความพยายาม

⁵¹ Giraldo and Trinkunas, "Transnational Crime," 347.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ralf Emmers, "The Securitization of Transnational Crime in ASEAN," *Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*, no. 39 (November 2002): 2.

⁵⁵ ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและนโยบายความมั่นคง: มุมมองไทย ยุโรป และนานาชาติ*, พรสวรรค์ วัฒนางกูร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 5.

และการลงมือกระทำความผิดต่อเนื่องกันจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือในหลายประเทศ ซึ่งงานของ Alison Jamieson (2001) ได้ให้ความหมายว่าอาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง “อาชญากรรมที่ขัดขึ้นต่อกฎหมายต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป โดยปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำ จัดหาสินค้าและบริการในที่ที่ได้ประโยชน์สูง”⁵⁶ และองค์กรอาชญากรรม (organized crime) หมายถึง “กิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่กระทำโดยกลุ่มบุคคล หรือองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยธุรกิจที่ไม่ถูกต้องกฎหมาย”⁵⁷ ส่วนคำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติ (1995) ได้นิยามความหมายของอาชญากรรมข้ามชาติ โดยหมายถึง

“...การกระทำที่มีประเทศเกี่ยวข้องอย่างน้อยสองประเทศในลักษณะที่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและบทกำหนดโทษ โดยมีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันโดยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ร่วมกัน มีการเตรียมการ มีความพยายาม และลงมือกระทำความผิดต่อเนื่องกันจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือหลายประเทศ”⁵⁸

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติได้แบ่งประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติออกเป็น 18 ประเภท โดยอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย หรือการออกกฎหมายของเหล่าประเทศสมาชิก โดยมีประเด็นปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2: การจำแนกประเภทอาชญากรรมข้ามชาติโดยองค์การสหประชาชาติ

(1) การฟอกเงิน	(2) การค้ายาเสพติด
(3) อาชญากรรมด้านสิ่งแวดล้อม	(4) การใช้กำลังเข้ายึดดินแดน
(5) การค้าอวัยวะมนุษย์	(6) การฉ้อโกงประกันชีวิต
(7) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์	(8) การค้ามนุษย์
(9) การค้าอาวุธผิดกฎหมาย	(10) การก่อการร้าย
(11) การใช้กำลังเข้ายึดเครื่องบิน	(12) โจรสลัด

⁵⁶ Jamieson, "Transnational Organized Crime: A European Perspective," 378.

⁵⁷ อรรถพร ชูบำรุง และอุนิษา เลิศโตมรสกุล, *อาชญากรรมและอาญาวิทยา* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 111.

⁵⁸ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์, "ความร่วมมือของอาเซียนในการรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ," http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3631&filename=index [5 เมษายน 2560].

- | | |
|---|-------------------------------------|
| (13) การลักลอบขนสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ | (14) โครงการมทรีพัสสินทางปัญญา |
| (15) การแจ้งล้มละลายอันเป็นการฉ้อโกง | (16) การลักลอบค้าศิลปะและวัตถุโบราณ |
| (17) การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่รัฐ | (18) การแทรกซึมในธุรกิจกฎหมาย |

ที่มา: Gerhard O. W. Mueller (2001:14); Fourth United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice systems (1994), quoted in Jeanne Giraldo and Harold Trinkunas, "Transnational crime," in *Contemporary security studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford university press, 2007), 351.

กรณีประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกคำสั่งระบุประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติไว้ทั้งหมด 11 ประเภท ได้แก่ การก่อการร้ายข้ามชาติ การปลอมแปลงหลักฐานเกี่ยวกับตัวบุคคล การลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบขนคนข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว การฟอกเงิน การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบค้ามนุษย์หรือการประทุพติผิดทางเพศต่อเด็ก อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่น ๆ ในต่างประเทศ (international violent crimes) อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่น ๆ ในประเทศไทย (Thailand's other violent crimes) และ (11) อาชญากรรมอื่น ๆ⁵⁹

อาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างสูง โดยกลุ่มอาชญากรข้ามชาติมักดำเนินธุรกิจและใช้ประเทศไทยเป็นฐานการดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ โดยงานของ ธนา ยศตระกูล (2012) ได้อธิบายว่า ในช่วง ค.ศ. 2004-2007 ได้พบปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนของประเทศทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย โดยผลการศึกษาพบว่าปัญหาอาชญากรรมที่พบบริเวณชายแดนมีทั้งหมด 7 ประเด็นปัญหา ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบขนมนุษย์และการค้ามนุษย์ การลักลอบค้ารถยนต์โครงการ การลักลอบค้าอาวุธสงคราม การลักลอบค้าสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ การลักลอบค้าสินค้าควบคุมและสินค้าอื่น ๆ และ การแพร่ระบาดของธนบัตรปลอม⁶⁰

มากไปกว่านั้น งานของ Ralf Emmers (2002) ได้อธิบายว่าปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินอกจากจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพระหว่างประเทศอีกด้วย โดย Emmers ได้ข้อสรุปว่าปัญหาดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง

⁵⁹ ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติตำรวจจังหวัดชลบุรี, "อาชญากรรมข้ามชาติตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ," http://www.tncc_pattaya.chonburi.police.go.th/ [13 ธันวาคม 2558].

⁶⁰ ธนา ยศตระกูล, "อาชญากรรมข้ามชาติ," ใน *ความมั่นคงร่วมสมัย จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 99-102, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สแควร์ปรีนซ์, 2555), 83-95.

ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่รุนแรงและยากต่อการจัดการปัญหาโดยลำพัง⁶¹ เช่นเดียวกับงานของ Phil Williams (2010) ที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวโดยได้ยกตัวอย่างความสำคัญของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติว่าในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้มีการเปิดข้อถกเถียงในประเด็นเรื่ององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังเช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นที่มีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์เหล่านี้ได้เข้าไปมีส่วนในกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ เช่น การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ หรือการเป็นนายหน้าในการจัดหาเหยื่อ โดยกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐแทบทั้งสิ้น⁶²

อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักที่ส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงข้ามชาติมาจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลทำให้จำนวนและขนาดของตลาดผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น จำนวนกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และปริมาณการค้าสิ่งผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น มากไปกว่านั้น โลกาภิวัตน์ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มอาชญากรข้ามชาติได้เพิ่มระดับของความร่วมมือระหว่างกลุ่มที่เพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย โดยงานของ Allan Castle (1997) ได้ระบุถึงด้านมืดของโลกาภิวัตน์ (dark side of globalization)⁶³ ที่ส่งผลทำให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมีความซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อพื้นที่ต่าง ๆ เป็นวงกว้าง เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เป็นตัวส่งเสริมให้เกิดการเดินทางระหว่างประเทศ เกิดการสื่อสารและการทำธุรกรรมด้านธุรกิจต่าง ๆ ที่ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งความสะดวกสบายดังกล่าวทำให้ปัญหาอาชญากรรมมีลักษณะข้ามเส้นเขตแดนของประเทศได้สะดวกสบายมากยิ่งขึ้น⁶⁴ โดยงานของ Frank J. Maine (1999) ได้อธิบายปัญหาการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเพิ่มขึ้นของการค้าระหว่างประเทศส่งผลให้เกิดโอกาสในการเปิดช่องทางในการดำเนินธุรกิจการค้า และธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ เพิ่มสูงขึ้น

⁶¹ Emmers, "The Securitization of Transnational Crime in ASEAN," 8.

⁶² Phil Williams, "Organized Crime, Drug Trafficking and Trafficking in Women," in *The Routledge Handbook of Security Studies*, ed. Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (New York: Routledge, 2010), 149.

⁶³ Allan Castle, "Transnational Organized Crime and International Security," *Institute of International Relations: The University of British Columbia*, no. 19 (November 1997): 1.

⁶⁴ James O. Finckenauer, "Meeting the Challenge of Transnational Crime," *National Institute of Justice Journal* (July 2000): 3.

(2) ประเด็นเรื่องอุปสรรคด้านศุลกากร และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง และการทำธุรกิจระหว่างประเทศลดน้อยลง ซึ่งส่งผลให้เกิดการลักลอบการนำเข้าหรือส่งออกยาเสพติด และการค้าสิ่งผิดกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น

(3) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการขนส่งทางอากาศที่มีการเชื่อมโยงระหว่างกัน ความสะดวกในการเข้าเมือง การทำวีซ่า และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการเดินทางท่องเที่ยวที่ลดน้อยลง ส่งผลให้เกิดการก่ออาชญากรรม และการเดินทางข้ามเขตแดนได้มากและสะดวกยิ่งขึ้น

(4) ความก้าวหน้าในการติดต่อสื่อสารที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มอาชญากรในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และตอบสนองต่อการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมายได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

(5) ประเด็นเรื่องกลุ่มอาชญากรรมระหว่างประเทศมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการใช้เทคนิค เทคโนโลยีที่มีความทันสมัยเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกิจผิดกฎหมายที่มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

(6) ในบางประเทศที่การใช้ยาเสพติดเป็นเรื่องผิดกฎหมาย ได้ส่งผลให้มีการค้าสิ่งเสพติดที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

(7) การพังทลายของสหภาพโซเวียตเมื่อต้นทศวรรษ 1990 ส่งผลให้เกิดการพัฒนาของกลุ่มองค์กรอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น

(8) นัยจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และการกำเนิดประเทศใหม่ภายในกลุ่มโซเวียต (Soviet bloc) ยังไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการพัฒนากฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น⁶⁵

นอกจากนี้ งานของ Kevonne Small และ Bruce Taylor (2005) ได้อธิบายถึงปัจจัยสามประการที่ส่งผลให้อาชญากรรมข้ามชาติกระทำการได้สะดวกมากขึ้น ได้แก่ (1) ระบบเศรษฐกิจโลก (globalization of the economy) (2) การเพิ่มจำนวนและความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มผู้อพยพ (increased numbers and heterogeneity of immigrants) และ (3) เทคโนโลยีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (improved communications technology)⁶⁶ ซึ่งทั้งสามลักษณะข้างต้นเหล่านี้ได้ส่งผลให้การทำธุรกิจผิดกฎหมายขยายตัวออกเป็นวงกว้าง และมีมูลค่าทางธุรกิจอย่างมหาศาล โดยสามารถสร้างรายได้เป็นจำนวนสูงถึง 1 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี⁶⁷

⁶⁵ Frank J. Marine, "The Threats Posed by Transnational Crimes and Organized Crime Groups," *Resource Material Series*, no. 54 (1999).

⁶⁶ Kevonne Small and Bruce Taylor, "State and Local Law Enforcement Response to Transnational Crime," *Trends in Organized Crime* 10, no. 2 (December 2006).

⁶⁷ Richard W. Mansbach and Kristen L. Taylor, *Introduction to Global Politics* (London: Routledge, 2012), 398.

งานของสักกรินทร์ นิยมศิลป์ (2015) ได้ศึกษาประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศไทย โดยสักกรินทร์ ได้ชี้ให้เห็นว่าอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่สำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นกระแสสำคัญที่นำไปสู่การลดบทบาทของรัฐ และการขยายบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐจำนวนมาก โดยในยุคดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเติบโตของธุรกิจการบิน และระบบโลจิสติกส์ (logistics system) ที่เป็นตัวหลักต้นสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการไหลเวียนของเงินทุน สินค้า และบริการ นอกจากนี้ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้มีการขยายกลุ่มธุรกิจไปยังประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น และเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรมในหลายประเภท เช่น การค้า ยาเสพติด การฟอกเงิน การปลอมแปลงสินค้า โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นอาชญากรรม (ธุรกิจผิดกฎหมาย) ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยได้สร้างวงจรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ⁶⁸

งานของ Jeanne Giraldo และ Harold Trinkunas (2007) ได้ตั้งคำถามที่น่าสนใจว่าอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงหรือไม่ ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงปัญหากิจการภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น และมีวิธีในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลัก รวมถึงในช่วงสงครามเย็นนั้นปัญหาดังกล่าวมิได้ถูกพิจารณาในลักษณะของการเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าอาชญากรรมข้ามชาติถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงหรือไม่นั้น (ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย) Giraldo และ Trinkunas ให้พิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มอาชญากรข้ามชาติมีความสามารถในการหลบหลีกอำนาจรัฐในกรณีการควบคุมชายแดน (state border controls) (2) รัฐบาลพิจารณาปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติถึงการเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับประเด็นดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพประชาธิปไตย (democratic stability) หรือไม่ เช่น ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ (3) อาชญากรรมข้ามชาติถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาภัยคุกคามต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) โดยในช่วงทศวรรษ 1990 ได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาล (governance) ในการบริหารปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยต้องมีการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงต้องถูกส่งเสริมเพื่อช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดี (การปรับปรุงระบบ)⁶⁹

⁶⁸ สักกรินทร์ นิยมศิลป์, "อาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามไทยและอาเซียน." ใน *ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558*, อารี จำปากลาง, ปัทมา ว่าพัฒนางศ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์, บรรณาธิการ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558), 231-35.

⁶⁹ Giraldo and Trinkunas, "Transnational Crime," 348-50.

รายงานของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ ในสามประเด็นที่ท้าทายที่สำคัญ ได้แก่ (1) การลดอุปสงค์ (reduce demand) เช่น อุตสาหกรรมผลิตสินค้าราคาถูกซึ่งเป็นบ่อเกิดสำคัญต่อการจ้างงาน โดยเฉพาะการใช้แรงงานเหยื่อที่มาจากการค้ามนุษย์ (2) การมุ่งเป้าหมายไปยังผู้กระทำการผิดกฎหมาย (target the criminals) ที่ได้ผลกำไรจากบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มผู้เปราะบางต่าง ๆ และ (3) เพื่อปกป้องเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (protect the trafficking victims) โดยให้ความสำคัญในการช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกค้ามนุษย์⁷⁰

กล่าวโดยสรุป การสำรวจวรรณกรรมข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล สังคม รัฐ และหลักนิติธรรม (rule of law) ที่ยากต่อการจัดการโดยลำพังเพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งมิติภายในรัฐ และมิติระหว่างประเทศที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ และเสถียรภาพต่อระบอบการปกครอง⁷¹ นอกจากนี้ การศึกษาและการพิจารณาประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติจะช่วยโน้มน้าวให้เห็นถึงภัยอันตรายที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก ดังนั้น การเปิดประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติจะช่วยสร้างความเข้าใจต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ความมั่นคงของรัฐ และยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2.5) ลักษณะการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน

การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในยุคโลกาภิวัตน์เป็นต้นมาได้ส่งผลให้การค้ามนุษย์ถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเช่นเดียวกัน โดยการค้ามนุษย์หรือความเป็นทาสมิใช่เป็นเรื่องของในอดีตที่ผ่านมา หรือเป็นเพียงวัตถุโบราณทางประวัติศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นประเด็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญในโลกสมัยใหม่ (modern world) ด้วยเช่นเดียวกัน⁷² โดยในปัจจุบัน การศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์จำเป็นต้องทำความเข้าใจว่านานาชาติอาจมีมุมมองต่อประเด็นดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศอาจได้พิจารณาให้

⁷⁰ UNDOC, "Trafficking in Persons Global Patterns," 10-11

http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf [20 November 2016].

⁷¹ Ibid., 347.

⁷² Ibid., 46.

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง ในขณะที่บางประเทศได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์ เป็นปัญหาต่อความมั่นคงของแต่ละภาคส่วน

ทั้งนี้ งานของ Jeanne Giraldo และ Harold Trinkunas (2007) ได้อธิบายว่าโลกาภิวัตน์ เป็นยุคที่เกิดกระแสการเปลี่ยนผ่านแบบสองด้าน (Dual transitions) โดยหมายถึงกระแสการเปลี่ยน ผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี (economic transitions to free market) และการเปลี่ยนผ่าน ไปสู่ประชาธิปไตย (political transitions to democracy) ซึ่งทำให้เกิดการหลั่งไหลข้ามชาติของ คน เงิน สินค้าที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่อโอกาสในการก่ออาชญากรรมข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย⁷³ นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย เนื่องจาก การค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์จากคนกลุ่มเสี่ยงเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่ำ (low-risk) สร้างผลกำไรสูง (high profit) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามปัญหา ดังกล่าว เช่น กฎหมายต่อต้านการค้าทางเพศ ยังคงไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร⁷⁴ รวมถึง ปัญหาดังกล่าวมักมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการจึงทำให้การ ปราบปรามปัญหาดังกล่าวกระทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แม้การค้าทาสจะดำรงอยู่ในสังคมของมนุษย์มาตั้งแต่ในอดีตกาล แต่ในปัจจุบันได้มีการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบทาสออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ตามสภาพบริบทในสังคมที่เกิดขึ้น โดยในงานของ จริยวรรณ พุทธานุกรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และ ณรัตน์ สมสวัสดิ์ (2007) ได้จำแนกความแตกต่าง ของการค้าทาสยุคเก่าและการค้าทาสยุคใหม่หรือการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3: ความแตกต่างระหว่างการค้าทาสยุคเก่ากับการค้าทาสยุคใหม่

ลักษณะการค้าทาสยุคเก่า	ลักษณะการค้าทาสยุคใหม่
ความแตกต่างทางชนชั้นและชาติพันธุ์ มีความสำคัญ	ความแตกต่างทางชนชั้นและชาติพันธุ์ ไม่มีความสำคัญ
ลักษณะของการค้าทาสยุคเก่า การกดขี่แรงงานและการกดขี่ทางเพศ บังคับ ลักพา กักขัง	ลักษณะของการค้าทาสยุคใหม่ (การค้ามนุษย์) การกดขี่แรงงานและทางเพศมีความหลากหลายขึ้น อำนาจที่เหนือกว่า ประโยชน์หลอกล่อ จูงใจ

⁷³ Giraldo and Trinkunas, "Transnational Crime," 355.

⁷⁴ Marci Cottingham et al., "Sociological Perspective: Underlying Causes," in *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burke (New York: Routledge, 2013), 61.

ต้นทุนสูง	ต้นทุนต่ำ
กำไรต่ำ	กำไรสูง
ราคาซื้อขายสูง	ราคาซื้อขายต่ำ
ผู้ได้รับประโยชน์จำนวนน้อย (ผู้ซื้อ-ผู้ขาย)	ผู้ได้รับประโยชน์จำนวนมาก (ผู้จัดหา นายหน้า ผู้ซื้อ ผู้คุม)
ต้องการยืนยันกรรมสิทธิ์ในตัวทาสตามกฎหมาย	หลีกเลี่ยงความเกี่ยวข้องทางกฎหมายทุกขั้นตอน
ขาดแคลนผู้ที่จะมาเป็นทาส	ผู้ที่จะมาเป็นทาสมีจำนวนมาก
ความสัมพันธ์ในระยะยาว	ความสัมพันธ์ระยะสั้น
นายทาสต้องดูแลทาส	นายทาสไม่จำเป็นต้องดูแล
(ที่พักอาศัย อาหาร)	(มีค่าใช้จ่ายสำหรับที่พักหรืออาหาร)

ที่มา: จริยวรรณ พุทธานุรักษ์, ชายไทย รักษาชาติ, และ ณรัตน์ สมสวัสดิ์, *การค้ามนุษย์: พินิจในแนวคิดริเริ่มในพื้นที่ของอินเตอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ* (เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท และศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550), 118.

จากตารางข้างต้น แม้ว่าการค้าทาสยุคเก่าจะเป็นเรื่องเดียวกับการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันก็ตาม แต่รายละเอียดของประเด็นต่าง ๆ กลับเปลี่ยนไปตามสภาพบริบททางสังคมในขณะนั้น โดยในปัจจุบันการค้ามนุษย์เป็นธุรกิจที่มีต้นทุนต่ำ ผลกำไรสูง ราคาซื้อขายเหยื่อมีราคาต่ำกว่าในอดีตที่ผ่านมา ความแตกต่างทางชนชั้นและชาติพันธุ์มิได้เป็นประเด็นปัญหาต่อการค้าทาสในยุคปัจจุบัน รวมถึงความแตกต่างหลากหลายของการแสวงหาประโยชน์นั้นมีสูงขึ้นว่าในอดีต และนายทาสไม่จำเป็นต้องดูแลทาสในด้านการหาที่พักอาศัยหรือการหาอาหาร ทั้งนี้ นายสรรพลสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ ผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการค้าทาสสมัยใหม่ว่าการซื้อขายทาสในปัจจุบันนี้มีต้นทุนต่ำ ราคาซื้อขายต่ำ แต่สร้างผลกำไรสูง โดยระบุความสำคัญดังต่อไปนี้ “การกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อล่อลวงเด็ก และผู้หญิงไปค้ามนุษย์ยังในประเทศต่าง ๆ นั้น โดยเฉพาะในกลุ่มค้าประเวณีลงทุนเพียง 5-6 หมื่นบาท แต่สามารถค้ากำไรจากเด็ก ผู้หญิงได้ประมาณ 1 ล้านบาท...”⁷⁵ นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ในปัจจุบันมีกลุ่มคนได้รับผลประโยชน์จากการค้าดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ผู้จัดหาจนถึงผู้ใช้บริการหรือเจ้าของธุรกิจ โดยเหยื่อที่ถูกล่อลวงถูกจูงใจ หรือถูกหลอกลวงในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และถูกนำมาแสวงหาประโยชน์ในธุรกิจต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายมากขึ้น ในอดีตกลุ่มคนที่ตกเป็นทาสนั้นมักมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องชนชั้นและชาติพันธุ์ แต่ในปัจจุบันประเด็นดังกล่าวกลับเป็นสิ่งที่ไม่มีความสำคัญ เนื่องจากเหยื่อสามารถเป็นได้ทั้งกลุ่มคนยากจนไปถึงกลุ่มคนที่มีการศึกษา

⁷⁵ “ตั้งรัฐตั้งศูนย์ปราบแก๊งค้ามนุษย์,” *มติชน* 8 มีนาคม 2002, 25.

(2.5.1) ลักษณะสำคัญของการค้ามนุษย์

แม้การนิยามความหมายของคำว่าการค้ามนุษย์จะยังคงมีความแตกต่างหลากหลายอยู่บ้าง แต่สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ได้ให้ความหมายว่า การค้ามนุษย์จะต้องมีลักษณะถึง “การถูกบีบบังคับ การถูกหลอกลวง และการถูกแสวงหาประโยชน์” (coercion, deception, and exploitation) เป็นสำคัญ โดยการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะความผิดต่อบุคคล (crime against person) โดยเหยื่อหรือผู้เสียหายไม่มีความเต็มใจหรือยินยอม (consent) ที่จะถูกนำพามาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กได้ให้นิยามการค้ามนุษย์ ในมาตรา 3 ดังต่อไปนี้

“การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือสถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่นเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย”⁷⁶

ในปัจจุบัน การค้ามนุษย์ทั่วโลกได้ถูกแบ่งออกเป็นสองลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ (1) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (sexual exploitation) เช่น การค้าผู้หญิงเพื่องานบริการทางเพศ การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน เมียสังทางไปรษณีย์ และ (2) การแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแรงงาน (economic and labor exploitation) เช่น งานรับใช้ภายในบ้าน การบังคับใช้แรงงานในธุรกิจต่าง ๆ การนำไปเป็นขอทาน⁷⁷ มากไปกว่านั้น การค้ามนุษย์ยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การค้ามนุษย์แบบสองขั้นตอน หมายถึง เหยื่อได้ย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำ ต่อมาจึง

⁷⁶ United Nations, "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime," www.osce.org/odhr/19223?Download=true [10 February 2016].

⁷⁷ พรเทพ จันทรินทร์, *ความมั่นคงอาเซียน* (กรุงเทพฯ: เอ เอส เทคโนโลยีการพิมพ์, 2557), 132.

ถูกล่อลวงให้ย้ายถิ่นไปทำงานทำยังต่างแดนต่อไป และการค้ามนุษย์แบบขั้นตอนเดียว หมายถึง เหลือที่ ถูกค้าโดยตรงจากหมู่บ้านในชนบทแล้วผ่านข้ามพรมแดนไปยังประเทศอื่น

ในทิศทางเดียวกัน สมชาย ว่องไวเมธี (2013) ได้จำแนกประเภทการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ได้แก่ การค้าประเวณี การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การนำคนมาขอทาน การบังคับแรงงานหรือบริการ การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การบังคับ ตัดอวัยวะเพื่อการค้า การเอาคนลงเป็นทาส และการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล⁷⁸ อย่างไรก็ตาม ประเด็นการค้ามนุษย์แต่เดิมให้ความสำคัญกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศมากกว่า การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และในหลายประเทศมิได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าว เท่าที่ควร⁷⁹ เช่นใน ค.ศ. 2006 สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่ง สหประชาชาติได้ออกรายงานถึงจำนวนเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศมีสูงถึงร้อยละ 87 และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเป็นลำดับรองลงมา โดยคิดเป็นร้อยละ 28 นอกจากนี้ จำนวน เหยื่อค้ามนุษย์ส่วนมากเป็นผู้หญิง โดยคิดเป็นร้อยละ 77 เด็กผู้หญิงร้อยละ 48 ผู้ชายร้อยละ 9 และ เด็กผู้ชายร้อยละ 12⁸⁰

สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้แบ่งประเภทแรงงานบังคับซึ่งเป็นหนึ่งในประเภทการค้ามนุษย์ที่มีความสำคัญในปัจจุบัน เนื่องจาก มีเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจ ประมง โรงงานนรก งานภาคการเกษตร แรงงานเด็ก หรืองานก่อสร้าง ซึ่งตัวชี้วัดต่าง ๆ เหล่านี้อยู่บน พื้นฐานของบทนิยามว่าด้วยแรงงานบังคับที่บัญญัติใน “อนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศว่าด้วย แรงงานบังคับ ค.ศ. 1930” โดยมีประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของ แรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง การหลอกลวง การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ การขู่เข็ญและการข่มขู่ การยึดเอกสาร

⁷⁸ สมชาย ว่องไวเมธี, *สถานการณ์การค้ามนุษย์ในไทยและแนวทางการสืบสวนคดีความผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2556), 11.

⁷⁹ ในรายงานของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติได้ทำจำนวนร้อยละของ เหยื่อการค้ามนุษย์มากกว่าร้อยละ 100 เนื่องจากหนึ่งแหล่งที่มาของข้อมูลสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดของเหยื่อแต่ละคน

⁸⁰ UNDOC, "Trafficking in Persons Global Patterns" 33.

ประจำตัว การไม่จ่ายค่าจ้าง แรงงานขัดหนี้ สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีวิตที่เลวร้าย และ ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน⁸¹

งานของ กฤตยา อาชวนิจกุล (2002) ได้อธิบายว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในธุรกิจนอกระบบ ผิดกฎหมาย และเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้เจริญเติบโตภายใต้ระบบทุนนิยมเสรีที่ขยายช่องว่างความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากสภาพภาพของประชากรในประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงผู้หญิงและเด็กที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ กอปรกับสภาวะไร้ทางเลือกในการดำเนินชีวิตที่เป็นปัจจัยผลักดันให้คนกลุ่มนี้มุ่งแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์ในที่สุด⁸²

ดังนั้น ผลจากปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้ใน ค.ศ. 2000 สหประชาชาติได้ออกพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก⁸³ โดยเป็นพิธีสารซึ่งเริ่มต้นมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น (ค.ศ. 1949) และจากคำนิยามในพิธีสารดังกล่าว การค้ามนุษย์จึงประกอบไปด้วย 3 คุณลักษณะดังต่อไปนี้ (1) การกระทำ (action) ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ล่อไป ชักพาไป ซื่อขาย จำหน่าย นำเข้า พามาจาก ส่งออกไป รับไว้ หน่วงเหนี่ยวกักขัง และซ่อนเร้น (2) วิธีการ (means) ได้แก่ การใช้อุบายหลอกลวง บังคับ ชักจูง ยุง ส่งเสริม ชูเชิญ ใช้อำนาจครอบงำ ผิดคลองธรรม และข่มขืนใจ และ (3) วัตถุประสงค์ (purposes) ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหาย เช่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน⁸⁴

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่าการค้ามนุษย์จะกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในลักษณะของการเป็นประเทศต้นทาง (source) ประเทศทางผ่าน (transit) หรือประเทศจุดหมายปลายทาง (destination) ของขบวนการ

⁸¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, "ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ,"

http://apflnet.ilo.org/resources/english-version-of-ilo-indicators-of-forced-labour-booklet/at_download/file2
[10 มีนาคม 2561].

⁸² กฤตยา อาชวนิจกุล, *สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545), 49.

⁸³ United Nations, "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime".

⁸⁴ UNDOC, "Human Trafficking," <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu> [25 April 2017].

ค้ามนุษย์⁸⁵ ดังเช่น งานของ Dong-Hoon Seol และ Geon-Soo Han (2011) ที่ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศเกาหลีใต้ โดยอธิบายว่าเกาหลีใต้เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ โดยเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้หญิงต่างชาติเข้ามาสู่อุตสาหกรรมทางเพศ (sex industry) เป็นจำนวนมาก ได้แก่ ผู้หญิงชาวฟิลิปปินส์ รัสเซีย ประเทศในเอเชียกลาง และในยุโรปตะวันออกที่เข้ามาประกอบอาชีพโสเภณีในประเทศเป็นจำนวนมาก⁸⁶ เช่นเดียวกับงานของ ธนา ยศตระกูล (2012) ได้อธิบายถึงประเด็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทยว่าเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ โดยเหยื่อมีทั้งผู้หญิง ผู้ชาย และเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อบังคับใช้แรงงานและการบริการทางเพศ⁸⁷

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้ามนุษย์บางครั้งมีความยากลำบากในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการมีลักษณะที่เรียกว่า “ขอบเขตที่พร่ามัว” (blurring of boundaries) ที่มีความทับซ้อนกันระหว่างประเด็นเรื่อง (1) การอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย (illegal migration) ซึ่งเป็นปัญหาที่กว้างที่สุด โดยรวมถึงการข้ามชายแดนที่ฝ่าฝืนกฎหมายการเข้าเมือง⁸⁸ (2) การลักลอบขนมนุษย์ (human smuggling) เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของประเทศ และ (3) การค้ามนุษย์ (trafficking in persons) เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกป้องปัจเจกบุคคลจากการใช้ความรุนแรง การถูกล่อลวง การถูกบังคับหรือการถูกขโมย โดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์สามารถเป็นได้ทั้งการเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย แต่โดยส่วนใหญ่เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้อง (undocumented migrant) โดยการค้ามนุษย์บางครั้งสามารถข้ามประเภทไปยังการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการลักลอบขนมนุษย์ได้เช่นเดียวกัน เช่น เหยื่อถูกหลอกจากนายหน้าว่าจะหางานที่ดี ค่าตอบแทนสูง แต่พอไปถึงยังจุดหมายปลายทางกลับไม่เป็นดังที่ตกลงไว้ และท้ายที่สุดได้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้เริ่มต้นด้วยการเป็นปัญหาการลักลอบขนมนุษย์แต่ลงท้ายด้วยการเป็นปัญหาการค้ามนุษย์⁸⁹

⁸⁵ Louise. Shelley, "International Trafficking: An Important Component of Transnational Crime," in *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, ed. Shiro Okubo and Louise Shelley (New York: Routledge, 2011), 136.

⁸⁶ Dong HoonSeol and Geon-Soo Han, "Foreign Women's Life and Work in the Entertainment Sector of Korea from the Human Trafficking Perspective," in *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, ed. Shiro Okubo and Louise Shelley (New York: Routledge, 2011), 152.

⁸⁷ ธนา ยศตระกูล, “อาชญากรรมข้ามชาติ,” 88-89.

⁸⁸ James Giguere, "Human Trafficking: A Security Perspective," *International Affairs Review* 21, no. 2 (Spring 2013): 4.

⁸⁹ *Ibid.*, 5.

งานของ Michele Ford, Lenore Lyons และ Willem Van Schendel (2012) ได้ยกตัวอย่าง ปัญหาความทับซ้อนในประเทศเมียนมาซึ่งมีการคัดแยกประเภทของปัญหาที่เป็นไปอย่างไม่มี ประสิทธิภาพ เช่น การแยกประเภทแรงงานข้ามชาติ (economic migrant) ผู้ลี้ภัย หรือการค้ามนุษย์⁹⁰ โดยการจัดประเภทที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนจะส่งผลต่อการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไม่มี ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ James Giguere (2013) ได้อธิบายความแตกต่างระหว่างการลักลอบขนผู้โยกย้าย ถิ่นฐาน และการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4: เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

ประเด็น	การค้ามนุษย์	การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน
การกระทำ	สรรหา ขนส่ง ขนย้าย ปิดบังบุคคล โดยใช้วิธีการรุนแรง บีบบังคับ หลอกลวง	อำนวยความสะดวกต่อการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายให้กับบุคคลซึ่งไม่มีสถานะพลเมืองหรือผู้พักอาศัย
การข้ามเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ	ไม่ประสงค์	ประสงค์
การยินยอม	หากมีองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งของคำนิยามปรากฏให้เห็น ประเด็นเรื่องความยินยอมก็จะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกัน	ยินยอม
ผลลัพธ์	เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยการบังคับใช้แรงงานหรือทางเพศ	ข้ามเส้นเขตแดนอย่างผิดกฎหมาย

ดัดแปลงจาก: James Giguere, "Human trafficking: A Security perspective," *International affairs review* 21, no. 2 (Spring 2013): 12.

ปัญหาการค้ามนุษย์ อาจเริ่มต้นจากการเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อทำงาน (illegal work) และอาจนำไปสู่การถูกแสวงหาประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ในที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (low-skilled migrant workers) ที่มีตกเป็นเหยื่อได้โดยง่าย ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้จะถูกหลอกมาทำงานประเภทเกษตรกรรม อาหารแปรรูป การก่อสร้าง สิ่งทอ เหมืองแร่ ร้านอาหาร การตัดไม้ งานบ้าน หรืองานบันเทิง⁹¹ นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นสำคัญ คือ การมีทัศนคติที่แตกต่างของกลุ่มที่เกี่ยวข้องต่าง

⁹⁰ Michele Ford, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel, "Labour Migration and Human Trafficking," in *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, ed. Michele Ford, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel (New York: Routledge, 2012), 6.

⁹¹ June Kane, "Making Money out of Misery: Trafficking for Labor Exploitation," in *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burk (New York: Routledge, 2013), 119.

ๆ เกี่ยวกับคำจำกัดความของคำว่าการค้ามนุษย์ เช่น ประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้าย (movement) ที่เหยื่อไม่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายข้ามเส้นเขตแดนเสมอไป บางครั้งเหยื่ออาจถูกค้าภายในประเทศใดประเทศหนึ่งหรือภายในเมืองใดเมืองหนึ่ง

(2.5.2) ประเภทของการค้ามนุษย์

คำจำกัดความข้างต้นทำให้ทราบว่าการค้ามนุษย์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยงานของ Mary C. Burke (2013) ได้จัดประเภทการค้ามนุษย์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 10 ประเภท ดังต่อไปนี้⁹²

(1) แรงงานขูดหนี้ หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้ (bonded labor or debt bondage) เป็นหนึ่งในรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่มีความสำคัญในยุคปัจจุบัน โดยเกิดขึ้นจากการที่บุคคลหรือครอบครัวได้ทำการกู้ยืมเงิน และจำเป็นต้องใช้แรงงานเพื่อชำระหนี้แทนการจ่ายด้วยเงิน ซึ่งในบางครั้งเหยื่ออาจได้รับอาหารและที่พักอาศัยเป็นค่าตอบแทน และมีใช้ทุกคนที่ใช้แรงงานเพื่อชำระหนี้จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เสมอไป อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวสามารถมองเป็นลักษณะความผิดทางแพ่งที่มีใช้ความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งมุมมองสากลอธิบายว่าผู้เสียหายถูกบังคับให้ทำงานเพื่อใช้หนี้อันมีสภาพไม่ต่างจากการค้ามนุษย์นั่นเอง⁹³ ส่วนในความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้อธิบายว่าแรงงานขูดหนี้เป็นแรงงานบังคับลักษณะหนึ่ง โดยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยแรงงานขูดหนี้หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้มักถูกหลอกให้ทำงาน โดยแทบไม่ได้รับค่าแรง หรือไม่ได้รับค่าแรงจากนายจ้างซึ่งทำให้ไม่มีโอกาสใช้หนี้คงค้างได้ ในบางกรณีคนเหล่านั้นอาจใช้เวลาทั้งชีวิตในการใช้หนี้คงค้าง และในบางครั้งคนในครอบครัวอาจได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอีกด้วย รวมถึงในบางกรณีที่บุตรจำเป็นต้องรับมรดกหนี้จากพ่อแม่⁹⁴

(2) ทาสแบบดั้งเดิม (chattel slavery) หมายถึง ทาสที่เป็นเพียงทรัพย์สินของนายทาส

⁹² Mary C. Burke, "Introduction to Human Trafficking: Definitions and Prevalence," in Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives, ed. Mary C. Burk (New York: Routledge, 2013), 7-8.

⁹³ พรเทพ จันทรรณิก, *ความมั่นคงอาเซียน*, 140.

⁹⁴ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, "คำศัพท์เฉพาะเกี่ยวกับแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ," http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/--ro-bangkok/documents/publication/wcms_098259.pdf [7 มีนาคม 2562].

(3) การสมรสในวัยเยาว์และการถูกบังคับแต่งงาน (early and forced marriage) หมายถึง การที่เด็กสาวหรือผู้หญิงจำเป็นต้องสมรสโดยไม่มีทางเลือกและใช้ชีวิตเหมือนทาสของสามี โดยในหลายกรณีคนเหล่านั้นได้รับประสบการณ์จากการถูกทารุณทั้งทางร่างกายและทางเพศภายในครอบครัว

(4) แรงงานบังคับ (forced labor) หมายถึง การที่บุคคลถูกบังคับใช้แรงงานโดยความไม่สมัครใจ รวมถึงการไม่ได้รับค่าจ้าง การขาดอิสรภาพ และอยู่ภายใต้ความรุนแรงในสถานที่ทำงาน ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้อธิบายว่าแรงงานบังคับนั้นหมายถึงแรงงานที่จำต้องทำงาน หรือบริการที่บังคับให้คนทำเพื่อเป็นการลงโทษโดยที่คนเหล่านั้นไม่ได้สมัครใจทำ บุคคลอาจถูกบังคับใช้แรงงานด้วยการข่มขู่ การใช้ความรุนแรงทางกายหรือการทารุณทางเพศ บางครั้งเหยื่ออาจถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว และบางครั้งกลุ่มคนเหล่านี้คือแรงงานขัดหนี้⁹⁵

(5) ทาสรับใช้ภายในบ้านโดยไม่สมัครใจ (involuntary domestic servitude) หมายถึง การเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ โดยเหยื่อถูกบังคับใช้แรงงานภายในที่พักอาศัย เช่น ทำอาหาร ทำความสะอาด ดูแลเด็ก งานบ้านอื่น ๆ ซึ่งการที่จะเข้าข่ายถึงการเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์นั้นบุคคลกลุ่มนี้จะต้องถูกหลอกลวง หรือถูกบีบบังคับให้ทำงาน

(6) การค้าทางเพศ (sex trafficking) หมายถึง การค้ามนุษย์ที่แสวงหาประโยชน์ทางด้านเพศต่อเหยื่อค้ำมนุษย์ โดยการค้ามนุษย์ประเภทนี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางร่างกายและจิตใจของเหยื่อเป็นอย่างสูงโดยการบังคับหรือขโมยใจให้ทำงาน โดยเหยื่อสามารถเป็นได้ทั้งเด็กผู้หญิง เด็กผู้ชาย ผู้หญิง หรือผู้ชาย นอกจากนี้ เหยื่ออาจถูกทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจจากผู้ค้ามนุษย์ เช่น การถูกทุบตี ข่มขืน การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวของเหยื่อ หรือถูกบังคับให้ใช้ยาเสพติดจนกระทั่งส่งผลเสียต่อสุขภาพ

(7) ทาสโดยกำเนิด (slavery by descent) หมายถึง เหยื่อที่เกิดในชนชั้นสังคมที่ถือว่า มีสถานะของความเป็นทาส หรือจะต้องทำงานเยี่ยงทาส

(8) การค้าเด็ก (child trafficking) หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน (เหตุผลทางเศรษฐกิจ) และทางเพศกับเด็ก โดยเด็กอาจถูกหลอกลวง ถูกบังคับ หรือขโมยใจให้ทำงาน โดยมีเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในแต่ละปีเป็นจำนวนสูงถึง 1.2 ล้านคนทั่วโลก

(9) รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (worst forms of child labor) หมายถึง การใช้แรงงานเด็ก โดยเด็กเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวทั้งทางด้านสุขภาพ ทางร่างกาย จิตใจ และสวัสดิการ รวมถึงการนำเด็กมาขายบริการทางเพศ ถ่ายหนังโป๊ หรืออยู่ในกระบวนการค้ายาเสพติด โดยในปัจจุบันการใช้แรงงานเด็กได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ และเป็นประเด็น

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ที่นานาชาติให้ความสำคัญ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายว่า เป็นการให้เด็กทำงานในลักษณะที่ยอมรับไม่ได้ เพราะเป็นงานที่สร้างอันตรายต่อเด็ก หรือการเอาเปรียบเด็ก โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) แรงงานที่ทำโดยเด็กที่มีอายุน้อยกว่าอายุขั้นต่ำสำหรับงานนั้น (2) งานอันตรายที่มีผลเสียต่อร่างกาย จิตใจ หรือศีลธรรมของเด็ก และ (3) แรงงานเด็กรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดทุกลักษณะ เช่น การค้าประเวณี การใช้แรงงานเยี่ยงทาส การบังคับเกณฑ์แรงงานเพื่อการสงคราม การผลิตสื่อลามก แรงงานขุดหิน แรงงานบังคับ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผิดกฎหมาย⁹⁶

(10) ทหารเด็ก (child soldiering) หมายถึง การนำเด็กมาฝึกให้เป็นนักรบ หรือในบางครั้งเกี่ยวข้องกับการบังคับเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและทางเพศโดยกองทัพ (armed forces)

จากรูปแบบการค้ามนุษย์ข้างต้น สรุปได้ว่าการค้ามนุษย์มักเกิดขึ้นกับกลุ่มประชากรที่เปราะบาง (vulnerable populations) ทั้งผู้หญิง ผู้ชาย เด็กผู้หญิง และเด็กผู้ชาย โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีสถานะเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ผู้ที่ขาดสถานภาพทางกฎหมาย การเกิดความไม่มั่นคงทางด้านการเมือง คนยากไร้ การเร่ขายบุตรหลาน หรือการหนีภัยธรรมชาติ อย่างไรก็ตามเหยื่อเหล่านี้มักถูกกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ใช้วิธีการบังคับ ข่มขู่ หรือขโมยใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานและการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยขาดสิทธิที่จะทำงาน (right to work) ตามความปรารถนาของตน และการไม่ได้รับค่าแรงตามสมควร โดยเหยื่อเหล่านั้นอาจได้รับผลกระทบทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ หรือมีอาการทางจิตบางประเภท เช่น อาการสต็อกโฮล์ม ซินโดรม (Stockholm Syndrome) ที่เป็นลักษณะอาการทางจิตอย่างหนึ่ง โดยมักจะเกิดขึ้นกับคนที่ถูกจับเป็นตัวประกันหรือเชลย⁹⁷

(2.5.3) โครงสร้างของกลุ่มผู้ค้ามนุษย์

กลุ่มผู้ค้ามนุษย์ หรือกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ประกอบไปด้วยกลุ่มคนจำนวนมากที่ทำธุรกิจผิดกฎหมายดังกล่าว ตั้งแต่ธุรกิจต้นน้ำไปยังธุรกิจปลายน้ำหรือผู้ใช้บริการ โดยองค์ประกอบของขบวนการค้ามนุษย์ในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ทั้งในแง่ของธุรกิจและโครงสร้าง

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁷ Mary C. Burke, "Introduction to Human Trafficking: Definitions and Prevalence," in *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burke (New York: Routledge, 2013), 9.

ขององค์กรอาชญากรรม โดยองค์ประกอบของขบวนการค้ามนุษย์ในปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 6 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) นายหน้า โดยเป็นกลุ่มบุคคลที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการติดต่อ ชักชวน หรือใช้กลอุบายเพื่อล่อลวงนำพาเหยื่อส่งต่อให้ (2) ผู้ค้า ซึ่งมีหน้าที่ให้ที่พักพิงกับเหยื่อก่อนส่งต่อไปยังจุดหมายปลายทาง จากนั้นเหยื่อจะถูกส่งต่อไปยัง (3) ผู้นำพา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่นำเหยื่อจากผู้ค้านำออกนอกประเทศในลักษณะต่าง ๆ เมื่อไปถึงยังจุดหมายปลายทางแล้วจะมี (4) ผู้รับ ซึ่งเป็นเอเยนต์ติดต่อลูกค้าให้มาใช้บริการ หรือนำเหยื่อไปส่งตามสถานประกอบการค้าประเวณี ซึ่งในระหว่างที่เหยื่อถูกส่งไปค้าประเวณีนั้นจะมี (5) ผู้ควบคุมบังคับให้ขายบริการ หากเหยื่อไม่ยินยอมจะถูกบังคับหรือถูกทำร้ายอย่างทารุณ และองค์ประกอบสุดท้ายคือ (6) กลุ่มลูกค้า ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ส่งเสริมและสร้างรายได้ให้กับกลุ่มธุรกิจการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ⁹⁸

นอกจากนี้ งานของ Mary C. Burke (2013) ที่ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์แบบสหวิทยาการ ได้แบ่งโครงสร้างของกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ (human trafficker) ออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁹⁹

(1) ผู้จัดหา (recruiter) หมายถึง ผู้ติดต่อและส่งเหยื่อเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์เป็นลำดับแรก ซึ่งใช้วิธีการล่อลวงเหยื่อดังต่อไปนี้ (1.1) อินเทอร์เน็ต (use of the internet) โดยใช้วิธีการโฆษณาเกี่ยวกับการหางาน การศึกษาต่อต่างประเทศ หรือการแต่งงาน (1.2) การจัดหาด้วยตนเอง (in-person recruitment) โดยหาเหยื่อตามสถานที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น บาร์หรือร้านอาหาร (1.3) การจัดหาด้วยตนเองผ่านชุมชน (in-person recruitment through community) โดยหาเหยื่อผ่านการติดต่อจากบุคคลใกล้ชิด เช่น ครอบครัวหรือเพื่อน และ (1.4) การซื้อเด็ก (purchase of children) จากผู้ปกครองหรือผู้ปกครองตามกฎหมาย (legal guardians)

(2) นายหน้าหรือเอเยนต์ (broker or agent) หมายถึง บุคคลที่เป็นตัวกลางในการติดต่อระหว่างผู้จัดหากับนายจ้าง

(3) ผู้รับจ้าง (contractor) หมายถึง ผู้ทำสัญญาว่าจ้างที่ได้เล็งเห็นถึงกระบวนการแลกเปลี่ยนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อการค้ามนุษย์

(4) ตัวแทนการจ้างงาน (employment agent) หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ดูแลการจ้างงานของเหยื่อ ซึ่งในบางครั้งตัวแทนการจ้างงานจะช่วยดูแลในเรื่องการจัดทำเอกสารที่ระบุถึงตัวตน เช่น การทำวีซ่า หรือหนังสือเดินทาง

⁹⁸ อำนวย เพชรศิริ นำทีมล่า แก๊งค้ามนุษย์ สนองนโยบายแห่งชาติรัฐบาล, *มติชน* 26 กรกฎาคม 2004, 13.

⁹⁹ Burke, 16-17.

(5) ตัวแทนการท่องเที่ยว (travel agent) หมายถึง บุคคลซึ่งทำหน้าที่จัดเตรียมขนส่งบุคคลจากประเทศต้นทางสู่ประเทศจุดหมายปลายทาง หรือการขนส่งบุคคลภายในประเทศ

(6) เอกสารปลอม/ขโมย (document forger/thief) หมายถึง เอกสารที่ระบุตัวตนสำหรับการเดินทางข้ามเส้นเขตแดน ในบางกรณีรวมถึงการจัดทำเอกสารปลอม หรือแก้ไขเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานราชการ

(7) ผู้ขนส่ง (transporter/jockey) หมายถึง การขนส่งเหยื่อจากต้นทางสู่จุดหมายปลายทาง โดยยานพาหนะต่าง ๆ เช่น เรือ รถบัส รถยนต์ รถไฟ เครื่องบิน หรือการเดินทางเพื่อจัดส่งเหยื่อไปยังนายหน้า หรือนายจ้าง

(8) นายจ้างหรือผู้จัดหา (employer or procurer) หมายถึง ผู้ซื้อเพื่อการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์

(9) ผู้บังคับ (enforcer) หรือ roof/guard หมายถึง ผู้รับผิดชอบในการทำให้แน่ใจว่าเหยื่อจะยอมปฏิบัติตามหน้าที่ รวมถึงการทำหน้าที่ในการปกป้องธุรกิจและติดตามหนี้คงค้าง (outstanding debt) จากลูกค้ำ

(10) แมงดา (pimp) หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมโสเภณีทั้งทางตรงและทางอ้อมบ่อยครั้งได้กระทำการที่รุนแรงต่อเหยื่อ เช่น การทำร้ายร่างกาย ข่มขืน การบังคับใช้ยาเสพติด ฯลฯ

(2.5.4) ปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์

แม้ว่าคนทั่วไปจะไม่ซื้อสิ่งเสพติดหรืออาวุธเถื่อน แต่ผู้บริโภคก็ได้ใช้สินค้าที่มาจากเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสินค้าราคาสูง (คนชอบ) ซึ่งกระบวนการการผลิตสินค้าบางส่วนนั้นอาจมาจากเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น เสื้อผ้าหรือผักผลไม้ที่เก็บผลผลิตโดยเหยื่อการค้ามนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คนทั่วไปในสังคมมีส่วนทำให้ปัญหาดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นแม้จะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาที่ยากต่อการจัดการเนื่องจากเป็นผลประโยชน์ต่อธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (เป็นธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กระบวนการบางขั้นตอนของธุรกิจอาจเกี่ยวข้องกับสิ่งผิดกฎหมาย)¹⁰⁰

อนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การมาของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ส่งผลให้ปัจจัยต่าง ๆ ก้าวข้ามเส้นเขตแดนของประเทศ (transnational factors) โดยได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมหาศาลต่อกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม โลกาภิวัตน์ได้นำมาซึ่งประโยชน์และโทษในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (อาชญาอุตสาหกรรม) ที่มีมรดกที่สุดในด้านมืดของโลกาภิวัตน์ (the darkest of the dark

¹⁰⁰ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 39.

side of globalization) ที่มีการขยายตัวเป็นวงกว้างอย่างรวดเร็ว และเป็นปัญหาอาชญากรรมที่ใหญ่ เป็นลำดับที่สาม รองจากปัญหาการค้าอาวุธ และการค้ายาเสพติด¹⁰¹ ทั้งนี้ Kofi Annan อดีตเลขาธิการ องค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงยุคโลกาภิวัตน์ว่าเป็น “ยุคแห่งการเคลื่อนย้าย” (new era of mobility)¹⁰² ที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านความมั่นคง เทคโนโลยี และ อำนาจ ที่ส่งผลให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (economic integration) ในทางกลับกัน โลก ภิวัตน์ยังส่งผลให้รัฐบาลของนานาประเทศสูญเสียการควบคุมภายในเส้นเขตแดนของตน¹⁰³

มากไปกว่านั้น การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของโครงสร้างทางการขนส่ง (transportation infrastructure) ค่าเดินทางที่ถูกลง และความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ ได้นำไปสู่การเพิ่มจำนวนของ ผู้อพยพย้ายถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น โดยกลุ่มคนเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ จากขบวนการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ยังนำพาสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ ข้ามเส้นเขต แแดนของรัฐเช่นเดียวกัน โดยงานของ Christine Jojarth (2009) ได้อธิบายว่าผลพวงจากกระแส โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (economic globalization) ได้นำพาสินค้า เครือข่าย และการบริการที่ผิด กฎหมายต่าง ๆ ก้าวข้ามเส้นเขตแดนของรัฐได้อย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น เช่น การค้ายาเสพติด การปลอมแปลงบัตรเครดิต การก่อการร้าย¹⁰⁴

ในปัจจุบัน การมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าได้ส่งผลให้การติดต่อสื่อสาร การค้า และปฏิสัมพันธ์ ด้านสังคมและวัฒนธรรมของผู้คนข้ามเส้นเขตแดนทำได้สะดวกสบายมากยิ่งขึ้น แต่ประเด็นดังกล่าว กลับกลายเป็นเสมือนดาบสองคมที่ทำให้เกิดปัญหาการอพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายที่มีความ ซับซ้อนของปัญหา และเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาประโยชน์กับผู้หญิงและเด็กที่เพิ่มสูงขึ้น เช่นเดียวกัน¹⁰⁵ ทั้งนี้ งานของ Louise Shelley (2010) ได้อธิบายถึงการกำเนิดของอินเทอร์เน็ตซึ่ง

¹⁰¹ Kirsten Foot, "Actors and Activities in the Anti-Human Trafficking Movement," in *The Dark Side of Globalization*, ed. Jorge Heine and Ramesh Thakur (New York: United Nations University Press, 2011), 249.

¹⁰² Peter Adey, *Mobility* (New York: Routledge, 2010), 1.

¹⁰³ Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin, "Should Southeast Asian Borders Be Opened?," in *International Migration in Southeast Asia*, ed. Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (Singapore: ISEAS Publications, 2004), 1.

¹⁰⁴ Christine Jojarth, "Introduction," in *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*, ed. Christine Jojarth (New York: Cambridge University Press, 2009), 7.

¹⁰⁵ Caballero-Anthony, "The New Security Agenda in Asia: Making Spaces for Non-Traditional Security Formulations of Emerging Security Challenges," 321.

เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณการค้ามนุษย์เพิ่มสูงขึ้น โดย Shelley ได้ยกตัวอย่างปัญหาที่ชัดเจนในประเทศอินเดียและรัสเซียที่มีลักษณะของการซื้อหรือขายผู้หญิงในโลกออนไลน์ในปริมาณที่สูง¹⁰⁶

นอกจากนี้ การส่งเสริมการค้าเสรีซึ่งเป็นผลพวงจากการส่งเสริมแนวคิดเสรีนิยม และการเคลื่อนย้ายเสรีในระบบระหว่างประเทศยังเป็นตัวอำนวยความสะดวกให้การดำเนินธุรกิจค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน เช่น การทำความตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) ใน ค.ศ. 1985 ที่ทำให้การเคลื่อนย้ายบุคคลไปยังจุดหมายปลายทางต่าง ๆ ภายในทวีปยุโรปเพียงแค่แสดงหนังสือเดินทางเท่านั้น หรือกรณีการทำความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) ใน ค.ศ. 1994 ได้ส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนของผู้คนที่ข้ามเส้นเขตแดนจากประเทศเม็กซิโกไปยังสหรัฐอเมริกา รวมถึงปัญหาการขาดการจัดการ การควบคุมที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ และการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ทำให้กลุ่มค้ามนุษย์ทำงานได้สะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่รัฐในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle) ที่ทำให้เกิดการขนย้ายเหยื่อค้ามนุษย์จากประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และจีนตอนใต้เข้าสู่ทางภาคเหนือของไทย¹⁰⁷

นอกจากนี้ Shelly ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ยังส่งผลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำอาชญากรรมข้ามชาติในประเภทต่าง ๆ เช่น การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ข้ามชาติ ฯลฯ โดยเงื่อนไขเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดทั้งอุปสงค์และอุปทานที่เพิ่มสูงขึ้นต่อการดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายของกลุ่มค้ามนุษย์ เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายเริ่มต้นในการดำเนินธุรกิจที่ต่ำ มีความเสี่ยงน้อย กำไรสูง และความต้องการสูง รวมถึงการย้ายถิ่นและการค้าสิ่งผิดกฎหมายที่หลบซ่อนมากับการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ยังมาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การเดินทางท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้น การท่องเที่ยวทางเพศของกลุ่มนักท่องเที่ยวบางกลุ่ม¹⁰⁸ ปัญหาภัยธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน ปัญหาคนไร้บ้าน แผ่นดินไหว การสิ้นสุดของสงครามเย็น การปฏิวัติต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออก การสิ้นสุดของระบอบสังคมนิยมและการพังทลายของสหภาพโซเวียต (USSR) ปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยมากกว่า 60 ชาติได้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามภูมิภาคต่าง ๆ ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ที่ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากปัจเจกบุคคลโดยกลุ่มผู้ค้ามนุษย์¹⁰⁹

¹⁰⁶ Shelley, "International Trafficking: An Important Component of Trafficking Crime," 138.

¹⁰⁷ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 42-44.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 2-3.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 38.



2254809431

ในทิศทางเดียวกัน ปัญหาภาวะวิกฤตและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมได้ส่งผลให้เกิดปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ดังเช่น ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย รัสเซีย อาร์เจนติน่า และอินโดนีเซียในช่วงทศวรรษ 1990 ได้ส่งผลต่อการเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยผลจากปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การเกิดปัญหาความยากจนขึ้นในเอเชีย และส่งผลให้ครอบครัวจำนวนหนึ่งตัดสินใจขายบุตรหลานให้กับกลุ่มผู้ค้ามนุษย์เพื่อนำไปแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ นอกจากนี้ ผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่ต่ำได้ส่งผลให้ผู้หญิงชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชาตัดสินใจเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า โดยคนจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อในกลุ่มอุตสาหกรรมทางเพศในประเทศไทย หรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันในทวีปละตินอเมริกาก็บออเมริกาเหนือ รวมถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ได้แก่ ในทวีปละตินอเมริกา แอฟริกา ยุโรป เอเชีย ตะวันออกกลาง และเอเชีย¹¹⁰ ส่วนงานของ Jaime M. Turek (2013) ได้อธิบายว่าการเพิ่มขึ้นของปัญหาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร โดยเฉพาะประเทศยากจนที่มีจำนวนประชากรโดยประมาณ 3 พันล้านคน ที่อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา โดยประชากรเหล่านี้มีรายได้ต่อวันน้อยกว่า 2 เหรียญสหรัฐฯ ในทางกลับกัน ประเทศอุตสาหกรรมที่มีจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 20 กลับเป็นผู้บริโภคสินค้าต่าง ๆ ถึงร้อยละ 86¹¹¹

งานของ Nicholas Farrelly (2012) ที่ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศเมียนมาได้ อธิบายว่าปัจจัยที่ผลักดันให้ประชากรชาวเมียนมาอพยพออกนอกประเทศมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาสงครามภายในประเทศ เหตุผลทางการเมือง ปัญหาความยากจน ความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น โดยกลุ่มคนเหล่านี้พยายามย้ายถิ่นฐานมายังพื้นที่ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น รวมถึงการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยอาศัยการเข้ามาหางานทำภายในประเทศไทย ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ถูกเรียกเป็นภาพรวมว่า “ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ” (economic migrants) ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในกลุ่มงานประเภท “3ดี” (3D) ได้แก่ งานสกปรก (dirty job) งานเสี่ยงภัย (dangerous job) และงานที่ต่ำต้อย (demeaning job) โดยมีจำนวนผู้อพยพที่มีสถานภาพที่หลากหลายประมาณ

¹¹⁰ Ibid., 45-46.

¹¹¹ Jaime M. Turek, "Human Security and Development Issues in Human Trafficking," in *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burke (New York: Routledge, 2013), 75-77.

2 ล้านคน ที่ทำงานประเภทดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นอย่างถูกกฎหมาย แรงงานที่ไม่มีเอกสาร ผู้ลี้ภัย แรงงานผิดกฎหมาย ผู้มองหาที่พักพิง คนไร้รัฐ และเหยื่อการค้ามนุษย์¹¹²

จากข้อมูลข้างต้นทำให้ทราบว่าทั้งปัจจัยจากตัวปัจเจกบุคคล และปัจจัยจากโครงสร้างทางสังคมต่างเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลทำให้ธุรกิจการค้ามนุษย์เจริญเติบโต และขยายตัวเป็นวงกว้างอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ งานของ Louise Shelly (2010) ได้สรุปปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่ (1) การสิ้นสุดของสงครามเย็น (2) ความขัดแย้งในภูมิภาค เช่น การนำเด็กไปเป็นทหารหรือการนำผู้หญิงมาให้บริการทางเพศกับทหาร (peacekeeper) และ (3) การมีสถานะภาพเป็นคนไร้รัฐของกลุ่มคนต่าง ๆ เช่น กลุ่มชาวเขา (hill tribes) ทางภาคเหนือของไทย¹¹³

(2) ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ (1) อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความไม่สมดุลระหว่างเพศชายและเพศหญิงที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น เช่น ในประเทศจีนที่มีอัตราผู้ชายสูงกว่าผู้หญิง ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากนโยบายลูกคนเดียว (One Child Policy) และวัฒนธรรมความต้องการลูกผู้ชาย (2) การเคลื่อนย้ายของผู้คนจากชนบทเข้าสู่เมือง ซึ่งประเด็นดังกล่าวส่งผลต่ออัตราการเติบโตของปัญหาอาชญากรรมและการค้าประเวณีในช่วงคริสต์ศตวรรษ 19 ที่ผ่านมา (3) ประเด็นเรื่องเพศและการเลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ เช่น ปัญหาการที่ผู้หญิงไม่มีสิทธิในทรัพย์สิน การไม่สามารถรับมรดกในที่ดิน การไม่ได้รับความเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย และ (4) ปัญหาด้านสาธารณสุข (public health) ซึ่งเป็นปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การขาดทุนทรัพย์ในการเข้าถึงยารักษาโรคต่าง ๆ¹¹⁴

นอกจากนี้ การใช้วีจันกรรมเพื่อสร้างเรื่องราวในเชิงบวกหรือเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีนั้นเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญต่อการเพิ่มจำนวนของปัญหา ดังเช่น รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2003 ได้กล่าวถึงความว่าสิ่งที่ทำให้จำนวนของปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่มสูงขึ้นมาจากการสร้างเรื่องราวในเชิงบวกหรือเรื่องราวที่ประสบความสำเร็จ (success story) ให้กับคนในหมู่บ้าน หรือกลุ่มคนที่รู้จักเป็นการส่วนตัว โดยมักจะเล่าให้เหยื่อหรือผู้เสียหายฟังถึงการประสบ

¹¹² Nicholas Farrelly, "Exploitation and Escape: Journeys across the Burma-Thailand Frontier," in *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, ed. Michele Ford, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel (New York: Routledge, 2012), 130-33.

¹¹³ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 49-51.

¹¹⁴ Ibid., 52-56.

ความสำเร็จในชีวิต การมีได้รายได้ที่สูง หรือเมื่อมาทำงานแล้วมีเงินส่งกลับไปช่วยครอบครัวมากขึ้น ซึ่งผลในทางลบนั้นมักไม่ค่อยได้กล่าวถึง¹¹⁵

(2.5.5) ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด

สำหรับด้านความต้องการจ้างงานหรือปัจจัยดึงดูด และความต้องการทำงานหรือปัจจัยผลักดันต่างเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การเพิ่มจำนวนของธุรกิจการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีต้นทุนในการเริ่มต้นธุรกิจที่ต่ำ มีความเสี่ยงน้อย ได้กำไรสูง และมีความต้องการมาก โดยเฉพาะการจ้างแรงงานต่างด้าวในกลุ่มงานประเภททักษะต่ำ ทั้งนี้ งานของพรเทพ จันทรนิถ (2014) ได้สรุปปัจจัยดึงดูด และปัจจัยผลักดันที่นำมาสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้¹¹⁶

(1) ความต้องการจ้างงาน (demand side)

(1.1) การกดค่าจ้างแรงงานสามารถกระทำได้ง่าย โดยนายจ้างส่วนใหญ่มักต้องการแรงงานราคาถูกเพื่อให้ได้ราคาต้นทุนที่ต่ำที่สุด ดังนั้น การจ้างแรงงานต่างด้าว และเด็กจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับธุรกิจ ทั้งนี้ แรงงานประเภทดังกล่าวจะไม่สามารถติดต่อ หรือทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างได้โดยตรง แต่ต้องผ่านคนกลาง นายหน้า หรือผู้ค้าแรงงานเพื่ออำนวยความสะดวก รวมถึงแรงงานประเภทนี้ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่มีสิทธิ์ในการเจรจาต่อรอง ซึ่งทำให้คนกลุ่มดังกล่าวตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ง่าย

(1.2) การควบคุมดูแลสามารถทำได้โดยง่าย นายจ้างส่วนใหญ่ที่นิยมจ้างแรงงานต่างด้าวหรือเด็กมักเป็นนายจ้างที่ขอกระทำการอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งกลุ่มแรงงานเหล่านี้ควบคุมได้ง่าย และมั่นใจว่าจะไม่เปิดเผยข้อมูลของธุรกิจนายจ้าง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมือง และทำงานอย่างผิดกฎหมาย

(1.3) ประเภทของงาน โดยงานบางประเภทเหมาะกับการใช้เด็กทำงาน เนื่องจากเด็กมีนิ้วที่เหมาะสมกับเนื้องาน ดังนั้น แรงงานเด็กจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อธุรกิจบางประเภท อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการใช้แรงงานเด็กทั่วโลกที่มีอายุระหว่าง 5-17 ปี มีจำนวน 218 ล้านคน เป็นแรงงานเด็ก 152 ล้านคน โดยเกือบครึ่งหนึ่งของเด็กเหล่านั้นทำงานอันตราย ทั้งนี้ ยังพบว่ามีแรงงานเด็กที่มีอายุระหว่าง 5-11 ปี เป็นจำนวนร้อยละ 48 เด็กอายุ 12-14 ปี เป็นจำนวนร้อยละ 28 เด็กอายุ 15-17 ปี

¹¹⁵ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2003* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2003), 7.

¹¹⁶ พรเทพ จันทรนิถ, *ความมั่นคงอาเซียน*, 129-32.

เป็นจำนวนร้อยละ 24 โดยเด็กกลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่หยุดเรียนก่อนจบการศึกษา และส่วนใหญ่ถูกใช้เป็นแรงงานภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 71 งานบริการ ร้อยละ 17 และภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 12¹¹⁷

(2) ด้านความต้องการทำงานของกลุ่มแรงงานต่างด้าว (supply side)

ด้านความต้องการทำงานหรือปัจจัยผลักดัน (push factor) เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นซึ่งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยการอพยพย้ายถิ่นดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งด้านทางเพศและทางด้านแรงงานจากกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(2.1) ปัญหาความยากจน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น คนจำนวนหนึ่งจึงเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อหางานและรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น และมักลงท้ายด้วยการตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ในที่สุด

(2.2) การขาดโอกาสทางการศึกษา เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากไม่มีความรู้ความสามารถในด้านทักษะที่จำเป็นต่อการทำงาน โดยในประเทศกำลังพัฒนา ผู้ว่างงานจะเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอัตราการรู้หนังสือที่ต่ำของประชาชนซึ่งทำให้คนเหล่านี้จำเป็นต้องหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของตน เช่น งานในตลาดสีเทา (grey market) ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ค่าแรงถูก และไม่มีอำนาจในการต่อรอง นอกจากนี้ Louise Shelley (2011) ได้อธิบายว่าการขาดการศึกษาเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำงานที่เสี่ยงอันตราย ได้แก่ งานก่อสร้าง งานประมง และงานบริการทางเพศ เช่น ในประเทศอาหรับเอมิเรตที่เด็กมักถูกแสวงหาประโยชน์เพื่อนำมาเป็นคนขี่อูฐ (camel jockey)¹¹⁸

(2.3) ความสัมพันธ์ภายในครอบครัว การไม่เอาใจใส่และวางแผนชีวิตอาจส่งผลให้บุตรหลานในครอบครัวเลือกทางเดินชีวิตที่ผิดพลาด รวมถึงการมีปัญหาคครอบครัวต่าง ๆ เช่น การใช้ความรุนแรงที่ส่งผลให้เกิดการหลบหนีและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในที่สุด

(2.4) การแบ่งแยกทางเพศ เป็นปัจจัยที่ทำให้ภาระในการแบกรับปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัวตกอยู่กับสมาชิกที่เป็นผู้หญิงมากขึ้น โดยผู้หญิงเหล่านี้จำเป็นต้องหางานที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น งานโรงงาน งานรับใช้ภายในบ้าน ฯลฯ

(2.5) สงครามและความไม่สงบภายในประเทศ เมื่อเกิดความขัดแย้งภายในพื้นที่ที่มีการสู้รบด้วยอาวุธหรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนนำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่

¹¹⁷ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, รายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพปัญญาณีสย์, 2560), 2.

¹¹⁸ Shelley, "International Trafficking: An Important Component of Transnational Crime," 141.

อาศัย เนื่องจากไม่สามารถหารายได้ในท้องถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมได้ ดังนั้น คนเหล่านี้จึงเลือกเดินทางข้ามเส้นเขตแดนของประเทศ และผู้คนส่วนหนึ่งถูกแสวงหาประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ในที่สุด นอกจากนี้ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยผลักดันที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นเช่นเดียวกัน เช่น ประเทศเมียนมา อินโดนีเซีย หรือประเทศในคาบสมุทรบอลข่านที่เหตุผลทางการเมืองเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหา รวมถึงประเด็นการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง¹¹⁹

(2.6) วัฒนธรรมและค่านิยม เป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ผู้หญิงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ เช่น ค่านิยมของสังคมหรือโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมแบบชายเป็นใหญ่ (patriarchy) ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การถูกแสวงหาประโยชน์¹²⁰

(2.6) สำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์

การสำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์พบว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่ได้รับความสนใจจากทั้งกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติการ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังถูกนำมาศึกษาโดยใช้แนวคิดหรือทฤษฎีในหลากหลายสาขาวิชาเพื่ออธิบายปัญหาในมุมมองต่าง ๆ ทั้งนี้ งานของ Kristof Van Impe (2000) ได้อธิบายว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาภัยคุกคามที่ไม่สามารถพิจารณาหรือจัดการโดยใช้มิติใดมิติหนึ่งเพียงลำพัง เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนสูง ดังนั้น จึงต้องผสมผสานแนวคิดแบบพหุวิทยาการ (multidisciplinary approach) หรือใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายเพื่อสร้างความเข้าใจ และจัดการกับปัญหาเข้าด้วยกัน¹²¹

กรณีประเทศไทย งานส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มักให้ความสำคัญในมิติเชิงกฎหมาย การสร้างกลไกในการจัดการกับปัญหา สิทธิมนุษยชน หรือกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังเช่น งานของ Siroj Sorajjakool (2013) ได้ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ได้แก่ องค์กรไม่แสวงหากำไรท้องถิ่น (local non-

¹¹⁹ Ibid., 138-39.

¹²⁰ จริยวรรณ พุธานุรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และณรัตน์ สมสวัสดิ์, *การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ* (เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท และศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550), 22.

¹²¹ Kristof Van Impe, "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach Towards Human Trafficking," *International Migration* 38, no. 3 (pecial issue, 2000): 115.

profit organizations) หน่วยงานภาครัฐ คณะทำงานเชิงนโยบาย (advocacy group) หน่วยงานระหว่างประเทศ และข้อมูลจากงานวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยศึกษารายงานอย่างเป็นทางการของ (1) รายงานการค้ามนุษย์ที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (2) รายงานทั่วโลกเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ออกโดย UNODC ใน ค.ศ. 2009 โดยเป็นข้อมูลที่ได้รับรายงานจาก The Department of social development and welfare, children, juveniles, and women's division, and the bureau of anti-trafficking in women and children และ (3) รายงานจากเว็บไซต์ Humantrafficking.org ภายหลังจากการมี “ความคิดริเริ่มระดับภูมิภาคเอเชียกับการค้าหญิงและเด็ก” (Asian regional initiative against trafficking: ARIAT) ใน ค.ศ. 2000 เพื่อเพิ่มระดับความร่วมมือ และสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรระหว่างประเทศ¹²² โดย Siroj ได้จัดประเภทของแรงงาน ประเทศจุดหมายปลายทาง ประเทศต้นทาง และอายุของเหยื่อตามรายงานจากทั้ง 3 แหล่งข้อมูลข้างต้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5: ประเภทและแหล่งข้อมูลของปัญหาการค้ามนุษย์

ประเภท	TIP Report	Global Report	Humantrafficking.org
ประเภทของแรงงาน	ขายบริการทางเพศ	ขายบริการทางเพศ	ขายบริการทางเพศ
	แรงงานบังคับ	แรงงานบังคับ	แรงงานบังคับ
	ประมง	งานบ้าน	ประมง
	อาหารทะเลแปรรูป	ขอทาน	เกษตรกรรม
	เสื้อผ้ามาตรฐานต่ำ		โรงงาน (โรงงานนรก)
	งานการผลิต		ก่อสร้าง
	งานบ้าน		งานบ้าน
	ขอทาน		ขอทาน
จุดหมายปลายทางของเหยื่อค้ามนุษย์	บาร์เรน		บาร์เรน
	มาเลเซีย		มาเลเซีย
	มัลดีฟ		ไต้หวัน
	สิงคโปร์		สหรัฐอเมริกา
	ไต้หวัน		ญี่ปุ่น
	เกาหลีใต้		แอฟริกาใต้

¹²² Siroj Sorajjakool, *Human Trafficking in Thailand: Current Issues, Trends, and the Role of the Thai Government* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2013), 8.

	อิสราเอล		ออสเตรเลีย
	สหรัฐอเมริกา		สิงคโปร์
	Gulf States		ยุโรป
	สวีเดน		แคนาดา
	โปแลนด์		
ประเทศต้นทาง	เมียนมา	ลาว	ลาว
	กัมพูชา	เมียนมา	เมียนมา
	รัสเซีย	เวียดนาม	จีน
	ฟิจิ	จีน	กัมพูชา
	ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ	กัมพูชา	รัสเซีย
		อื่น ๆ	อุซเบกิสถาน
อายุ	ผู้ใหญ่/เยาวชน	ผู้ใหญ่/เยาวชน	ผู้ใหญ่/เยาวชน

ดัดแปลงจาก: Siroj Sorajjakool, *Human trafficking in Thailand: Current issues, trends, and the role of the Thai government* (Chiang Mai: Silkworm books, 2013), 19.

จากตารางข้างต้น ประเภทของแรงงานที่ส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ได้แก่ กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือต่าง ๆ โดยตกเป็นเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มงานประเภทแรงงานบังคับ การขายบริการทางเพศ งานบ้าน ขอดาน หรืองานประมง นอกจากนี้ จุดหมายปลายทางของเหยื่อเหล่านี้สามารถพบได้ในหลายทวีป โดยเฉพาะประเทศพัฒนาหรือประเทศที่มีเศรษฐกิจดี ส่วนเหยื่อที่ใช้ไทยเป็นจุดหมายปลายทางส่วนใหญ่มาจากประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีเหตุผลทางด้านภูมิศาสตร์ การมีเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และการเกิดแรงผลักดันจากสภาพทางเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคม หรือสงคราม ที่ทำให้เกิดการลี้ภัยเข้ามาหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของกลุ่มคนเหล่านี้ เช่น ผู้อพยพชาวเมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน ฯลฯ

งานของ Marci Cottingham (2013) ได้อธิบายประเด็นการค้ามนุษย์ผ่านมุมมองจินตนาการทางสังคมวิทยา (sociological imagination) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยซับซ้อนที่นำไปสู่การซื้อ และการขายมนุษย์ในสังคมสมัยใหม่ รวมถึงการอธิบายถึงทัศนะทางสังคมในระดับมหภาค (macrosociological perspective) ซึ่งมีแบบแผนที่เป็นระบบของพฤติกรรมมนุษย์ (systematic patterns of human behavior) ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้แก่ ประเด็นเรื่องโลกาภิวัตน์ และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (historical development) เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ตลาดสินค้าต่าง ๆ แผ่ขยายออกเป็นวงกว้าง รวมถึงการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างปัจเจกบุคคล (เชื้อชาติและสัญชาติ) โดยนานาประเทศต่างได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์

ในทางกลับกัน กระแสดังกล่าวได้สร้างช่องว่างระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจนให้มีความห่างกันมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการสร้างช่องว่างภายในประเทศที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจนให้ห่างกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความต้องการพัฒนาประเทศ (ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) ที่มีความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมือที่มีราคาต่ำแรงถูกเป็นจำนวนมาก โดยคนกลุ่มดังกล่าวได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมที่สร้างความไม่เท่าเทียมให้เกิดขึ้น ซึ่งการมีสังคมลักษณะนี้จะก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายมากกว่าสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำ เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจโลก (global economy) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา รวมถึงการเป็นฐานกำลังสำคัญของสหรัฐอเมริกาซึ่งทำให้มีความต้องการหญิงสาวเพื่อนำไปประกอบอาชีพขายบริการทางเพศให้กับทหารเป็นจำนวนมาก และภายหลังจากการปิดฐานทัพใน ค.ศ. 1991 ทำให้ธุรกิจดังกล่าวจำเป็นต้องส่งออกเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศเหล่านี้ไปทำงานยังประเทศอื่น ๆ เช่น การส่งออกหญิงสาวไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศไทย โดยการส่งออกไปยังต่างประเทศนั้นมักมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรในประเทศปลายทางอยู่เสมอจึงทำให้กลุ่มธุรกิจการค้ามนุษย์ขยายตัวเป็นวงกว้าง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจค้ามนุษย์กับกลุ่มยาเสพติดในประเทศญี่ปุ่น¹²³

เช่นเดียวกับงานของ Michele Ford, Lenore Lyons และ Willem Van Schendel (2013) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการสร้างความเข้าใจกระบวนการของกรอบแนวคิดเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ (human-trafficking framework) ในมุมมองเชิงวิพากษ์ ทั้งการสร้างความเข้าใจ (translated) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implemented) และการต่อต้าน (resisted) การค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนระหว่างประเด็นเรื่องแรงงานอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย การลักลอบขนผู้อพยพข้ามชาติ และการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การออกนโยบายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ต่าง ๆ กลับไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร โดยในมุมมองเชิงวิพากษ์ (critical perspectives) ได้อธิบายว่าโครงการต่าง ๆ ที่ออกมานั้นมีจุดประสงค์เพื่อต้องการก้าวภายในชีวิตของกลุ่มผู้อพยพ และพลเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องรัฐจากกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย กลุ่มก่อการร้าย และองค์กรอาชญากรรมมากกว่าการลดอัตราธุรกิจการค้ามนุษย์ รวมถึงงานวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานระหว่างประเทศ และองค์กรที่มีชนหน่วยงานภาครัฐในบทบาทการต่อต้านการค้ามนุษย์¹²⁴

¹²³ Cottingham et al., "Sociological Perspective: Underlying Causes," 54-58.

¹²⁴ Ford, Lyons, and Schendel, "Labour Migration and Human Trafficking," 1.

อย่างไรก็ตาม การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงมนุษย์อย่างรุนแรง กลุ่มนักวิชาการจำนวนหนึ่งอธิบายว่าจำเป็นต้องใช้การสร้าง ยุทธศาสตร์ การสร้างเรื่องราว หรือการสร้างวาทกรรมเพื่อให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจในสังคมมากขึ้น ดังเช่น งานของ Claudia Aradau (2008) ได้ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม (social phenomena) ที่ทำให้กลายเป็น ปัญหา (problematized) โดยเฉพาะการเป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยหน่วยงานหรือกลุ่มอาชีพ ต่าง ๆ มักพิจารณาหรือตีความปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป เช่น กลุ่มสื่อมวลชน ตำรวจ นักเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิมนุษยชน นักหนังสือพิมพ์ ทนาย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ โดยกลุ่ม ตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้มักพิจารณาปัญหาการค้าผู้หญิงในมุมมองที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นความ ยากลำบากต่อการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน รวมถึงการจัดการ กับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁵

เช่นเดียวกับงานของ June Kane (2013) ได้อธิบายถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ของ กลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ดังเช่น นักกฎหมายอาจพิจารณาให้การค้า มนุษย์เป็นประเด็นปัญหาทางด้านอาชญากรรม (criminal problem) หรือผู้ที่ทำงานเพื่อช่วยเหลือ เหยื่ออาจพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนมุมมองของนักสิทธิสตรีและเพศ ภาวะอาจพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเรื่องการใช้ความรุนแรงต่อสตรี (violence against women) และปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเพศ (gender inequality) ในครอบครัวและสังคม¹²⁶

ทั้งนี้ การทำให้เป็นปัญหา (problematization) เป็นกระบวนการสำคัญ โดย Aradau ได้วาง ยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ การค้ามนุษย์กับปัญหาการย้ายถิ่น การค้ามนุษย์กับปัญหา อาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การค้ามนุษย์กับปัญหาการค้าประเวณี และการค้ามนุษย์กับ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวจะนำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็น ปัญหาที่มีความสำคัญเพิ่มสูงขึ้น¹²⁷

ในทิศทางเดียวกัน งานของ Rizal Sukma (2008) ได้ศึกษาการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็น ประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศอินโดนีเซีย โดยอธิบายว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาทั้งในระดับ

¹²⁵ Claudia Aradau, *Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 1-3.

¹²⁶ Kane, "Making Money out of Misery: Trafficking for Labor Exploitation," 119.

¹²⁷ Aradau, *Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security*, 16.

ระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ รวมถึงยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังเพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังได้กลายมาเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศอินโดนีเซียอย่างรุนแรง เนื่องจากการค้ามนุษย์ได้ถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาในระดับโลก รวมถึงการนำเสนอข่าวในท้องถิ่น ทั้งนี้ การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาความมั่นคง Sukma อธิบายว่าจำเป็นต้องสร้างกระบวนการในการเปลี่ยนสถานะ (status change) จากสถานะปกติไปสู่ความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเกิดจากการที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และตัวแสดงในระดับประเทศต่างใช้ยุทธศาสตร์และวาทกรรมในการทำให้เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ Sukma ได้เสนอการสร้างวาทกรรม 5 ประเด็นเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ (1) การสร้างวาทกรรมโดยใช้ประเด็นเรื่องจำนวนเหยื่อ หรือจำนวนผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ (number of people being trafficked) (2) การสร้างวาทกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน (human rights) (3) การสร้างวาทกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นเรื่องอาชญากรรม (criminal problem) (4) การสร้างวาทกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาเรื่องการอพยพย้ายถิ่น (problem of migration) และ (5) การสร้างวาทกรรมโดยใช้ภาษาแห่งความมั่นคง (security language) เพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรง เช่น การกล่าวถ้อยความว่า “การค้ามนุษย์เป็นภัยอันตรายเสมือนการก่อการร้าย” (trafficking is as dangerous as terrorism)¹²⁸ ทั้งนี้ การใช้วาทกรรมที่ต่างกันจะส่งผลต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาในมิติที่แตกต่างกัน รวมถึงจะส่งผลต่อการสร้างเครื่องมือ การกำหนดยุทธศาสตร์ การออกนโยบาย หรือการสร้างความร่วมมือที่แตกต่างเช่นเดียวกัน

การสร้างวาทกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศอินโดนีเซียเป็นผลจากข้อถกเถียงในระดับโลก 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) การทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่ผูกโยงภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการบังคับค้าประเวณี (forced prostitution) และการบังคับด้วยการใช้ความรุนแรง (violence inflicted) โดยนักข่าวท้องถิ่นในอินโดนีเซียต่างให้ความสนใจในการนำเสนอข่าวในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก (2) การเชื่อมโยง

¹²⁸ Rizal Sukma, "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes," *ERIA Discussion Paper Series* 2014-01 (2014): 7-14.

ประเด็นการค้ามนุษย์กับปัญหาการอพยพย้ายถิ่น เช่น การอพยพย้ายถิ่นเพื่อทำงานของคนอินโดนีเซียที่เพิ่มสูงขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์ ใน ค.ศ. 1997 โดยพิจารณาว่าปัญหาการค้ามนุษย์นั้นไม่สามารถแยกออกจากปัญหาการอพยพย้ายถิ่นได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเรื่องการปกป้องเหยื่อการค้าคุ้มครองเหยื่อจากประเทศต้นทางในฐานะการเป็นพลเมือง ในขณะที่กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่น (เหยื่อ) ที่ไปทำงานยังต่างประเทศกลับได้รับความสนใจจากประเทศจุดหมายปลายทางในฐานะการเป็นปัญหาเรื่องการอพยพย้ายถิ่นมากกว่าการเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ และ (3) กระบวนการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง โดยการทำให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา (criminalization of trafficking) ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย¹²⁹

งานของ Nicole Jackson (2006) ได้นำเสนอบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) (2) องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) (3) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และ (4) สหภาพยุโรป กับกระบวนการทำให้การค้ามนุษย์และการค้ายาเสพติดเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในกลุ่มประเทศเอเชียกลาง ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศคีร์กีซสถาน คาซัคสถาน อัฟกานิสถาน ทาจิกิสถาน และเติร์กเมนิสถาน โดยศึกษาผ่านกรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) ของสำนักคิดโคเปนเฮเกน ทั้งนี้ Jackson ได้แบ่งคำถามออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) ทำไมองค์การระหว่างประเทศถึงมีความพยายามในการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง และทำไมกระบวนการทำให้การค้ายาเสพติดเป็นประเด็นความมั่นคงถึงประสบความสำเร็จมากกว่าการค้ามนุษย์ และ (2) มีกระบวนการในการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงอย่างไร รวมถึงมียุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างไร

ทั้งนี้ Jackson ได้อธิบายว่าหลังจากการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต ในต้นทศวรรษ 1990 ภูมิภาคเอเชียกลาง (อัฟกานิสถาน และทาจิกิสถาน) ยังคงมีปัญหาเรื่องการป้องกันดินแดนที่ถูกรุกรานจากภายนอกซึ่งเป็นปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงแบบดั้งเดิม (ความมั่นคงทางการทหาร) รวมถึงยังคงมีปัญหาที่มาจากภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ รัสเซีย และจีน ในทางกลับกัน ท่ามกลางสังคมระหว่างประเทศที่ได้มีการพัฒนาประเด็นด้านความมั่นคงไปสู่ความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะประเด็นการเคลื่อนย้ายข้ามชาติ เช่น การอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การก่อการร้าย ซึ่งผลจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตนั้นได้สร้างช่องโหว่โดยไม่สามารถควบคุม และจัดการกับปัญหาการอพยพย้ายถิ่นข้ามประเทศได้ รวมถึงภูมิ

¹²⁹ Ibid., 11-14.

รัฐศาสตร์ของกลุ่มประเทศเหล่านี้ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางหลักสำหรับการขนย้ายสินค้า และการขนย้ายผู้คนไปสู่เอเชียตะวันออก ตะวันออกกลาง และยุโรป รวมถึงบริเวณชายแดนที่ง่ายต่อการแทรกซึม (porous border) ความยากจน อัตราการว่างงานสูง และไม่มีการจัดการที่ดีจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดตลาดการค้าสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น¹³⁰

มากไปกว่านั้น Jackson ยังได้ข้อสรุปว่าองค์กรระหว่างประเทศ ประเทศในเอเชียกลาง สังคมภายในประเทศ รวมถึงกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นอาจมีมุมมองและทัศนคติต่อเรื่องการค้ามนุษย์ที่แตกต่างกัน โดยองค์กรระหว่างประเทศมีทัศนคติต่อปัญหาดังกล่าวถึงการเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล (ปัญหาความรุนแรงและการได้รับสิทธิต่าง ๆ) และความมั่นคงโลก (อาชญากรรมในลักษณะข้ามชาติ) ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานในเอเชียกลางมีทัศนคติต่อการค้ามนุษย์ว่ามีใช่เป็นปัญหาภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพียงเท่านั้น แต่ปัญหาดังกล่าวยังสามารถสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงโลกได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ด้านการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ทั้งนี้ องค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญไปยังประเด็นอาชญากรรมที่สร้างผลกระทบต่อรัฐมากกว่าการช่วยเหลือปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์ ส่วนกลุ่มประเทศในเอเชียกลาง รัฐบาล และสังคมต่างมีทัศนคติที่เพิกเฉยต่อประเด็นดังกล่าว โดยเชื่อว่าการค้ามนุษย์มิใช่ปัญหาที่มีความรุนแรง หรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการที่มีได้ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงประเทศที่เป็นมุสลิมที่มีการถกเถียงประเด็นดังกล่าวในสังคมอย่างเปิดเผยยังคงเป็นสิ่งต้องห้าม และเป็นเรื่องยากที่จะยอมรับเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ได้¹³¹

ในทำนองเดียวกัน Ainsley Stinson (2012) ได้ศึกษาการทำให้การค้าประเวณีกลายเป็นปัญหาความมั่นคงในสหรัฐอเมริกาและสวีเดน โดยแบ่งการสร้างวาทกรรมออกเป็น 3 มิติปัญหา ได้แก่ มิติด้านสิทธิมนุษยชน มิติด้านอาชญากรรม และมิติด้านภัยคุกคามต่อความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การฟอกเงิน ยาเสพติด และการค้าอาวุธปืนขนาดเล็ก ทั้งนี้ กระบวนการทำให้เป็น

¹³⁰ Nicole Jackson, "International Organizations and the Securitization of Human and Narcotic Trafficking in Post-Soviet Central Asia," http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/transnational-crime/Nicole_Jackson.pdf [12 November 2016]. 2.

¹³¹ Ibid., 7-8.

ปัญหาได้เริ่มจากขั้นตอนแรก (stage 1) ได้แก่ การทำให้เป็นประเด็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชาสังคม และขั้นตอนสอง (stage 2) ได้แก่ การวางกรอบใหม่ของรัฐบาล

ทั้งนี้ การทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลสวีเดนได้วางกรอบประเด็นการค้าประเวณีให้มีสาเหตุมาจากการขาดเสถียรภาพทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และใช้ประเด็นเรื่องชาตินิยมในการส่งเสริมความมั่นคงด้านอธิปไตยของรัฐ ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกาได้นำประเด็นการค้าประเวณีผูกโยงเข้ากับปัญหาการก่อการร้ายที่ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของรัฐ และได้ออกมาตรการฉุกเฉินเพื่อปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน เช่น การเพิ่มมาตรการที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ การเพิ่มปฏิบัติการบริเวณพื้นที่ชายแดน¹³² อย่างไรก็ตาม การสร้างชุดวาทกรรม หรือยุทธศาสตร์เพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง (ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์) ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

(2.6.1) ยุทธศาสตร์ด้านจำนวนเหยื่อที่ถูกค้า

งานของ Louise Shelly (2010, 2011) ได้อธิบายว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่สูง เนื่องจากความต้องการแรงงานค่าแรงต่ำที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นงานที่ได้ผลกำไรสูง รวมถึงความไม่สมดุลของจำนวนประชากรระหว่างประเทศพัฒนา กับประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการเพิ่มจำนวนของเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนเหยื่อเป็นผลมาจากปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม¹³³ เช่น ปัญหาทางเพศ การว่างงาน ความยากจน ความไม่สมดุลทางด้านเศรษฐกิจ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเสื่อมคลายของเส้นเขตแดน การเลือกปฏิบัติทางด้านชาติพันธุ์และความขัดแย้ง ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ฯลฯ

รวมถึง ผลจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการค้าสิ่งผิดกฎหมาย ตลาดเสรี การค้าเสรี การแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการเคลื่อนย้ายสินค้า คน และการสื่อสารที่รวดเร็วและง่ายดายมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ธุรกิจค้ามนุษย์และเหยื่อค้ามนุษย์มีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย¹³⁴ ทั้งนี้ งานของ Rizal Sukma (2008) ได้ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ

¹³² Ainsley Stinson, "The Securitization of Sex Trafficking: A Comparative Case Study of Sweden and the United States" (Master of Arts (International Studies) Thesis, Simon Fraser University, 2012), 4-6.

¹³³ Shelley, "International Trafficking: An Important Component of Transnational Crime," 4-5.

¹³⁴ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 37.

อินโดนีเซีย โดยอธิบายว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนเหยื่อเกิดจากปัญหาความยากจน การศึกษาต่ำ เรื่องวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้หญิงในครอบครัว ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทบาทของเด็กในครอบครัว ประเพณีการแต่งงานเร็ว กฎหมายที่มีอคติในเรื่องเพศ และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่น และส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์¹³⁵

ใน ค.ศ. 2004 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการจำนวนเหยื่อทั่วโลกที่มีสูงถึงประมาณ 6-8 แสนคน โดยเป็นผู้หญิงจำนวนร้อยละ 80 จำนวนร้อยละ 50 เป็นชนกลุ่มน้อย และจำนวนร้อยละ 70 เป็นเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ¹³⁶ และจากข้อมูลในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2006 ได้มีการระบุว่ามียอดประชากรประมาณ 12.3 ล้านคน ที่ถูกบังคับให้เป็นทาสเพื่อใช้เป็นแรงงาน แรงงานเด็ก และทาสทางเพศ นอกจากนี้ งานของ Siddharth Kara (2009) ได้ระบุว่าในช่วง ค.ศ. 2006 มีจำนวนเหยื่อทั่วโลกถึงประมาณ 28.4 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้หญิงวัยรุ่นและเด็กประมาณ 1.2 ล้านคน¹³⁷ ส่วนองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประมาณการว่ามีเหยื่อประมาณ 12.3 ล้านคนที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน¹³⁸ และคณะกรรมการสิทธิการยุโรป (European Commission) ได้ประมาณการว่ามีผู้หญิงและเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศจำนวน 1.2 แสนคนที่ถูกส่งเข้ามายังยุโรปตะวันตกอย่างผิดกฎหมายในแต่ละปี¹³⁹ และใน ค.ศ. 2012 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประมาณการถึงจำนวนเหยื่อที่มีสูงถึง 21 ล้านคนทั่วโลก และดัชนีการค้าทาสสากล (the global slavery index) ใน ค.ศ. 2016 ได้ระบุว่ามียอดจำนวนเหยื่อค้ามนุษย์สูงถึง 45.8 ล้านคนที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั่วโลก¹⁴⁰

ในทิศทางเดียวกัน จากการจำแนกประเภทอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศไทยทำให้พบว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่มีสำคัญ มีอัตราการเติบโตสูง มีความรุนแรง และมีความสลับซับซ้อนของ

¹³⁵ Rizal Sukma, "The Securitization of human trafficking in Indonesia," *Working Paper No.162*, Institute of Defence and Strategic Studies (July 2008): 6.

¹³⁶ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 5.

¹³⁷ Siddharth Kara, *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery* (New York: Columbia University Press, 2009), X.

¹³⁸ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2006* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2006), 6.

¹³⁹ Rizal Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," *Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore Working Paper No.162* (July 2008): 10.

¹⁴⁰ Walk Free Foundation, *The Global Slavery Index 2016* (United Kingdom: Walk Free Foundation, 2016), 2.

ปัญหาสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว และการลงทุนจากต่างประเทศ ดังเห็นได้จากใน ค.ศ. 2014 มีผู้เสียหายในคดีการค้ามนุษย์รวมทั้งสิ้น 522 คน (ชาย 137 คน และ หญิง 385 คน) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ¹⁴¹ ส่วนในทวีปยุโรป ประเด็นการค้ามนุษย์ได้ถูกนำมาเป็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ (international political agenda) ภายหลังจากทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เนื่องจากปัญหาจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่นข้ามเส้นเขตแดน และการถูกแสวงหาประโยชน์ที่เพิ่มสูงขึ้น¹⁴²

นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลกรณีรับแจ้งเหตุค้ามนุษย์ของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา ยังได้รับบุถึงสถิติจำนวนตัวเลขรับแจ้งเหตุค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2008-2017 ดังนี้

ตารางที่ 6: สถิติการรับแจ้งเหตุของมูลนิธิกระจกเงา

ปี ค.ศ.	กรณีการรับแจ้งเหตุ						รวม
	แรงงาน ประมง	ขอตาน	ค้าประเวณี	ค้ามนุษย์อื่น ๆ	กลุ่มเสี่ยง	ให้คำปรึกษา	
2008	27	49	8	2	8	2	96
2009	138	98	12	2	23	15	288
2010	48	158	17	3	4	14	243
2011	38	138	15	-	-	2	193
2012	5	196	-	-	-	-	201
2013	-	371	-	-	-	-	371
2014	-	404	-	-	-	-	404
2015	-	297	-	-	-	-	297
2016	-	294	-	-	-	-	294
2017	-	66	-	-	-	-	66

ดัดแปลงจาก: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์, "สถิติการรับแจ้งเหตุ โดยศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์," มูลนิธิกระจกเงา. <http://www.notforsale.in.th/Web/sa.html> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2560).

กระนั้นก็ตาม การนำประเด็นเรื่องจำนวนเหยื่อมาทำให้เป็นปัญหา บางครั้งถูกตั้งคำถามว่าเป็นจำนวนที่แท้จริงหรือไม่ และเก็บข้อมูลจากแหล่งใด ซึ่งบางครั้งข้อมูลที่ได้มานั้นอาจเป็นข้อมูลที่

¹⁴¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์: วาระแห่งชาติ," เอกสารวิชาการ *Academic focus* (มิถุนายน 2558): 7.

¹⁴² Aradau, *Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security*, 12.

หลอกลวง และไม่ตรงกับความเป็นจริงเสมอไป¹⁴³ ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงของนางปรุจจิตต์ พนาวัฒน์วงศ์ เจ้าหน้าที่ประสานงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในที่ประชุมผู้มีส่วนได้เสีย ระดับจังหวัด โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิงเมื่อ ค.ศ. 2003 ได้ ระบุว่า “ไม่สามารถบอกตัวเลขที่แน่ชัดว่ามีการหลอกลวงเด็กและผู้หญิงไปทำงานและขายบริการ เท่าใด เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ยากที่จะไปสอบถามตามบ้าน...”¹⁴⁴

กล่าวโดยสรุป การระบุถึงจำนวนตัวเลขเหยื่อค้ามนุษย์เป็นลักษณะของการที่ตัวแสดงต่าง ๆ นั้นได้พยายามโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นถึงความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหาที่ต้องได้รับการ แก้ไขอย่างเร่งด่วน รวมถึงยังแสดงนัยถึงความรุนแรงของปัญหา ทั้งในแง่ของจำนวนและพื้นที่เป็น สำคัญ โดยงานของ Noël Bridget Busch-Armendariz, Maura Nsonwu และ Laurie Cook Heffron (2018) ได้อธิบายว่าอัตราความแพร่หลายของจำนวนเหยื่อที่สูงจะนำไปสู่การทำให้ นานาประเทศให้ความสำคัญต่อการสร้างเครื่องมือในการจัดการกับปัญหา หรือสร้างความตระหนักถึง ความสำคัญของการจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น¹⁴⁵

(2.6.2) ยุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดสำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหา การค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดี โดยงานส่วนใหญ่มักพิจารณาปัญหาดังกล่าวในมุมมองในเชิงสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิอันเป็นสากล ไม่ว่าจะ เป็นคนชาติใด ศาสนาไหน เพศใดก็ตามจะต้องได้รับความเท่าเทียมทางสังคม (equal justice) โอกาส (opportunity) และศักดิ์ศรี (dignity) ความเป็นมนุษย์ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่นานา ประเทศจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง ปกป้อง ดูแลให้มี การละเมิดสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน ภายในประเทศ เช่น การปกป้อง ป้องกัน หรือคุ้มครองประชาชนต่อการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพทั้งทาง ร่างกาย และจิตใจของกลุ่มบุคคลที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ หรือด้านแรงงานที่กลายมาเป็น ประเด็นปัญหาสำคัญทั้งในระดับประเทศและในระดับโลก

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ "ไอแอลโอเดินหน้าขบวนเด็กหญิงเหยียด้านมืดเมืองใหญ่หวังลดขายตัว," *มติชน* 20 กุมภาพันธ์ 2003, 22.

¹⁴⁵ Busch-Armendariz et al., *Human Trafficking: Applying Research, Theory, and Case Studies*, 15.

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเหยื่อส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มบุคคลที่เปราะบางในสังคม เช่น กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่น กลุ่มผู้ถูกกดขี่ หรือกลุ่มคนชายขอบ¹⁴⁶ ทั้งนี้ องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) ได้ประกาศว่า “การค้ามนุษย์เป็นรูปแบบของทาสสมัยใหม่ที่ประกอบด้วย การละเมิดเกียรติยศและสิทธิของความเป็นมนุษย์”¹⁴⁷ รวมถึง รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงต่อปัญหาดังกล่าวว่า “การค้ามนุษย์เปรียบเสมือนอาชญากรรมระหว่างประเทศที่เลวร้ายและเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง”¹⁴⁸ ส่วนองค์กร Terre des hommes ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้กล่าวถ้อยแถลงว่า “การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศหรือแรงงานนั้นเป็นรูปแบบที่เลวร้ายของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมากที่สุด”¹⁴⁹ รวมถึงนาย Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้กล่าวถ้อยแถลงว่า “การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ชั่วร้ายและเป็นปัญหาที่สหประชาชาติกำลังเผชิญอยู่”¹⁵⁰

อย่างไรก็ตาม การใช้วาทกรรมเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคง มักเป็นการใช้เพื่อทำให้สาธารณชนเห็นถึงความสำคัญของปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของการศึกษา หรือความมั่นคงมนุษย์มากกว่าความมั่นคงของรัฐ โดยโลกทางวิชาการและโลกการปฏิบัติงานมักใช้วาทกรรมในประเด็นนี้เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่สาธารณชนหรือกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ดังเช่น งานของ David A. Feingold (2005) ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ทางเพศของผู้หญิงและเด็กซึ่งเป็นสิ่งที่เลวร้าย และละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง (แม้ว่าประเด็นการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานจะมีความสำคัญและได้รับความสนใจมากขึ้นก็ตาม) โดยผลสรุปของการศึกษาพบว่าแรงงานชาวเมียนมาในประเทศไทยถูกกระทำการที่เลวร้าย เช่น การทรมาน การทารุณกรรมทางเพศ (sexual assault) นายจ้างไม่จ่ายค่าแรง การอดนอน ซึ่งทั้งหมดนั้นถูกทำให้เป็นเรื่องปกติ หรือเด็กผู้ชายชาวกัมพูชาและเมียนมาได้ถูก

¹⁴⁶ Malinvisa and Sutthana Vichitrananda Sakdiyakorn, "Corruption, Human Trafficking and Human Rights: The Case of Forced Labor and Sexual Exploitation in Thailand," *NACC Journal* (July 2010), www.nacc.go.th/images/journal/malinvisa.pdf [10 October 2016]. 54.

¹⁴⁷ OSCE, "Declaration on Trafficking in Human Beings," <http://www.osce.org/odihr/23862?Download=true> [1 May 2016].

¹⁴⁸ U.S. Department of Justice, "Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons, August 2003," <https://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/rpt/23495.htm> [1 May 2016].

¹⁴⁹ Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," 11.

¹⁵⁰ Ibid.

แสวงหาประโยชน์โดยการถูกใช้เป็นแรงงานในกลุ่มธุรกิจประมงน้ำลึก โดยเหยื่อบางรายถูกบังคับให้ทำงานอยู่บนเรือเป็นเวลานานกว่า 2 ปี และจำนวนร้อยละ 10 ของกลุ่มคนเหล่านี้ได้เสียชีวิตลงไปอย่างน่าเวทนา หรือในกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ใน ค.ศ. 2004 ณ ประเทศอินโดนีเซีย โดยจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้กลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ใช้ความสูญเสียดังกล่าวเป็นโอกาสในการล่อลวงเหยื่อที่ประสบภัยพิบัติเข้ามาสู่วงการการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ¹⁵¹

งานของศิบตี นพประเสริฐ (2009) ได้ศึกษาประเด็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยนำประเด็นดังกล่าวผูกโยงเข้ากับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบการดำเนินการ “4P” ได้แก่ การออกนโยบาย การป้องกัน การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำผิด และการให้ความคุ้มครองเหยื่อ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เรียกว่า “3R” ได้แก่ การฟื้นฟูผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ การส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนา และการกลับคืนสู่สังคม ทั้งนี้ ศิบตีอธิบายว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมีทั้งปัญหาการค้าผู้หญิง และการค้าเด็กเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาอย่างยาวนาน และยังเป็นปัญหาที่แผ่ขยายไปสู่ประเด็นด้านแรงงาน รวมถึงเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่มีได้ถูกจำกัดเฉพาะผู้หญิงและเด็กอีกต่อไป ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี โดยเชื่อว่าวิธีดังกล่าวนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินงานในลักษณะที่อ้างอิงกับหลักสิทธิมนุษยชน (human rights-based approach) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่¹⁵²

ในทิศทางเดียวกัน งานของ Malinvisa Sakdiyakorn และ Sutthana Vichitrananda (2010) ได้ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและด้านแรงงานในประเทศไทย โดยประเด็นดังกล่าวถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาที่รุนแรงต่อการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีปัจจัยผลักดันภาพใหญ่ (macro factors) ที่มาจากปัญหาความยากจน กระแสโลกาภิวัตน์ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ความไม่เท่าเทียมในเรื่องรายได้ ปัญหาสงคราม ความขัดแย้งภายใน สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม โอกาสทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำทางเพศ รวมถึงปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสการทำงานในประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่า อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่ของ

¹⁵¹ David A. Feingold, "Human Trafficking," *Foreign Policy* (September-October 2005): 26-27.

¹⁵² ศิบตี นพประเสริฐ, "การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2552), 579-90.

การค้ามนุษย์ที่ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง¹⁵³ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงว่า “การค้ามนุษย์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ” โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดน¹⁵⁴

อีกหนึ่งประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความหวาดระแวงของเหยื่อค้ามนุษย์ต่อเจ้าหน้าที่และกระบวนการต่าง ๆ ที่ปกป้องหรือช่วยเหลือเหยื่อ ดังคำกล่าวที่ว่า “เป็นการยากที่จะนำผู้ค้าเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เนื่องจากเหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือต้องการที่จะกลับสู่ประเทศของตน และไม่ต้องการที่จะติดตามข้อกล่าวหาเกี่ยวกับบุคคลที่ไม่รู้ว่าจะไวใจได้หรือไม่ พวกเขากลัวเรื่องความปลอดภัย ทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ค้าก็เหมือน ๆ กันนั่นแหละ”¹⁵⁵ จากปัญหาข้างต้นทำให้มีความจำเป็นในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในลักษณะของการออกกฎหมาย เช่น การเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมบริเวณชายแดน การเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจคนเข้าเมือง การดำเนินคดีกับกลุ่มเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มุมมองผู้ให้การสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนได้เรียกร้องว่าการให้ความสนใจต่อการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อผู้ตกเป็นเหยื่อ และให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ (ความมั่นคงชายแดน) มากกว่าการให้ความสำคัญต่อการปกป้องคุ้มครองเหยื่อที่ถูกค้า¹⁵⁶ ส่วนงานของ James Giguere (2013) ได้อธิบาย

¹⁵³ ฉ้อราษฎร์บังหลวงตามความหมายของ ดัชนีภาพลักษณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption Perceptions Index: CPI) ได้แก่ (1) การฉ้อราษฎร์บังหลวงขนาดใหญ่ (grand corruption) หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อบิดเบือนนโยบาย หรือใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ (2) การฉ้อราษฎร์บังหลวงขนาดเล็ก (petty corruption) หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับกลาง ระดับล่าง ต่อประชาชนทั่วไป โดยใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ (3) การติดสินบน (bribery) หมายถึง การเสนอให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ในรูปแบบของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี (4) การยักยอก (embezzlement) หมายถึง การนำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง (5) การอุปถัมภ์ (patronage) หมายถึง การเล่นพรรคเล่นพวกด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองเพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อให้รับผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม (6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (nepotism) หมายถึง รูปแบบการเล่นพรรคเล่นพวก โดยใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์ หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม และ (7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) หมายถึง การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

¹⁵⁴ Malinvisa Sakdiyakorn and Sutthana Vichitrananda, "Corruption, Human Trafficking and Human Rights: The Case of Forced Labor and Sexual Exploitation in Thailand," *NACC Journal* (July 2010), www.nacc.go.th/images/journal/malinvisa.pdf. [10 October 2016]. 55.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ford, Lyons, and Schendel, "Labour Migration and Human Trafficking," 8.

ว่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การค้ามนุษย์ถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และได้มีการริเริ่มในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งในระดับระหว่างประเทศ กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ Barack Obama อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นดังกล่าวในสุนทรพจน์หลักของการประชุมประจำปี “Clinton Global Initiative” โดย Obama ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในมิติด้านมนุษยธรรม เพราะแท้ที่จริงแล้วการค้ามนุษย์อาจมิใช่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐโดยตรงเสมือนความมั่นคงมนุษย์¹⁵⁷

นอกจากประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนจะมีความสำคัญต่อการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงแล้ว ประเด็นเรื่องจริยธรรมหรือศีลธรรมที่มีฐานคติมาจากความเชื่อทางศาสนาก็เป็นอีกหนึ่งยุทธศาสตร์สำคัญต่อการทำให้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงเช่นเดียวกัน โดยใช้การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา เช่น ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา พระสันตะปาปาทุกพระองค์ได้ทรงตรัสถึงปัญหาการค้ามนุษย์ต่อสาธารณชนมาโดยตลอด เช่น Pope Benedict XVI ได้ตรัสต่อคณะพระสังฆราชของไทยให้ช่วยกันยุติปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง¹⁵⁸ หรือการตรัสของ Pope Francis ที่ระบุว่าใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การค้ามนุษย์เป็นความชั่วร้ายที่มีอยู่ในทุกประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วก็ตาม สิ่งเหล่านี้ได้ทำร้ายผู้อ่อนแอที่สุดในสังคม รวมไปถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็เด็ก สตรี ผู้พิการ ผู้ยากไร้ที่สุดในหมู่ผู้ยากไร้ และทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากการกลายเป็นส่วนเกินของสังคม”¹⁵⁹

(2.6.3) ยุทธศาสตร์ด้านอาชญากรรมข้ามชาติ

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่คุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงข้ามชาติ และความมั่นคงของสังคมที่รุนแรง และส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ เป็นวงกว้าง โดยในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อนานาชาติที่ยากต่อการจัดการกับปัญหาโดยลำพัง โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ ดังเช่น การให้ความสำคัญของสหภาพยุโรปต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ (trafficking in human being: THB) โดยองค์การดังกล่าวมีความ

¹⁵⁷ Giguere, "Human Trafficking: A Security Perspective," 18.

¹⁵⁸ ปณิธาน กิจสกุล, *ทาสไร้พรมแดน: พระศาสนจักรคาทอลิกในประเทศไทยกับบทบาทในการรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์* (กรุงเทพฯ: คณะนักบวชต่อต้านการค้ามนุษย์, 2559), 7.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, 13.

พยายามที่จะปราบปรามการค้าที่ผิดกฎหมาย รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) เป็นลำดับแรก¹⁶⁰ หรือองค์การอาเซียนที่ระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในแปดประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศสมาชิกต้องสร้างความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว¹⁶¹ และองค์การสหประชาชาติ (ในบริบทภูมิภาคเอเชียกลาง) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงว่า “กลุ่มก่อการร้ายนั้นได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการขนอาวุธผิดกฎหมาย การค้าสิ่งเสพติด และการขายมนุษย์”¹⁶² อย่างไรก็ตาม จากความสำคัญข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการนำเสนอเรื่องการค้ามนุษย์ผ่านประเด็นปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติจะส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงในระดับสูง โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

(2.6.4) ยุทธศาสตร์ด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน

การเคลื่อนย้ายและการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คนทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง เนื่องจากลักษณะสำคัญของปัญหาดังกล่าว คือ การเคลื่อนย้าย (ทั้งในประเทศและนอกประเทศ) ทั้งนี้ การอพยพย้ายถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในวิวัฒนาการของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ทุกคนมีเสรีภาพที่จะเคลื่อนย้ายโดยเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เช่น การแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น การหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การหาโอกาสด้านการทำงานที่ดีกว่า โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการส่งเสริมแนวคิดการค้าเสรีจึงทำให้ในยุคดังกล่าวกลายเป็นยุคแห่งการอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การอพยพย้ายถิ่นฐานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มีความแตกต่างจากความหมายทั่วไป เพราะมีวัตถุประสงค์ที่เด่นชัดในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเหยื่อที่ถูกกลิดลอนสิทธิเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกตามความปรารถนาของตน ถึงแม้เหยื่อจะตัดสินใจย้ายถิ่นฐานตามความสมัครใจแต่คนเหล่านี้กลับถูกหลอกลวงเรื่องของเงื่อนไขในการทำงาน ประเภทของงาน หรือรายได้ โดยในปัจจุบันสิ่งที่เป็นตัวสร้างข้อกังวลให้กับนานาชาติต่อปัญหาดังกล่าว (ในฐานะประเทศจุดหมายปลายทาง) ได้แก่ การอพยพย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) โดยเป็นลักษณะของการเข้า

¹⁶⁰ Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," 11.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

เมืองแบบผิดกฎหมาย ไม่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้อง หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศ โดยการละเมิดกฎหมายของประเทศจุดหมายปลายทาง (unauthorized migration)¹⁶³

การข้ามนุษย์เป็นผลพวงจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร ดังคำกล่าวที่ว่า “การข้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ที่ซ่อนเร้นอยู่ในวงจรการอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่อง” (epiphenomenon within the continuum of the migration cycle)¹⁶⁴ ดังจะเห็นได้จากการออกนโยบายหรือมาตรการในการต่อต้านการข้ามนุษย์ของสมาชิกสหภาพยุโรปที่พิจารณาให้ปัญหาดังกล่าวเป็นเสมือนปัญหาการอพยพย้ายถิ่น โดยสะท้อนผ่านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดน (border control) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการจัดการกับปัญหาการข้ามนุษย์¹⁶⁵ นอกจากนี้ องค์การ OSCE ยังได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาการข้ามนุษย์ว่า “ต้องเพิ่มมาตรการดูแลชายแดนให้เข้มงวดมากขึ้นในระดับเท่าที่จำเป็นต่อการป้องปรามและตรวจจับการข้ามนุษย์โดยปราศจากอคติต่อพันธสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวย่างเสรีของประชาชน”¹⁶⁶

ทั้งนี้ ปัจจัยหลักที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร ได้แก่ ความต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยกลุ่มคนเหล่านี้มีความต้องการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยเพื่อไปเป็นแรงงานข้ามชาติทั้งผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การอพยพย้ายถิ่นฐานได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอย่างรุนแรง ดังเช่น ใน ค.ศ. 2008 ทวีปยุโรปได้เผชิญกับปัญหาการอพยพย้ายถิ่นฐานแบบผิดกฎหมายของประชากรที่มาจากทวีปแอฟริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการคาดคะเนถึงจำนวนประชากรที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในยุโรปแบบผิดกฎหมายที่มีสูงถึง 4 แสนคนในแต่ละปี และนับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ได้มีผู้คนที่อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนถึง 8.5 แสนคนต่อปี¹⁶⁷ นอกจากนี้ งานของคิบัติ นพประเสริฐ (2015) ได้ระบุว่าเหยื่อจากการข้ามนุษย์ (กรณีประเทศไทย) ส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ที่ถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือล่อลวงเพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานหรือด้านธุรกิจทางเพศ

¹⁶³ เจษฎา มีบุญลือ, *การข้ามนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2556), 39-40.

¹⁶⁴ Impe, "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach Towards Human Trafficking," 115.

¹⁶⁵ Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," 11-12.

¹⁶⁶ Ibid., 12.

¹⁶⁷ Shelley, *Human Trafficking: A Global Perspective*, 4.

โดยไทยในฐานะประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค จึงส่งผลให้กลายเป็นพื้นที่ศูนย์กลางสำหรับขบวนการค้ามนุษย์โดยการนำเหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาดำเนินกิจกรรมในประเทศไทย¹⁶⁸

ในปัจจุบัน ปัญหาการค้ามนุษย์มักนำประเด็นเรื่องการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างวาทกรรมเพื่อให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวจะหมดไปหรือลดน้อยลงก็ต่อเมื่อการอพยพย้ายถิ่นลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม มิใช่ผู้อพยพย้ายถิ่นทุกคนจะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ดังเช่น งานของ Michele Ford, Lenore Lyons และ Willem Van Schendel (2012) ได้แบ่งแรงงานข้ามชาติออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เหยื่อที่ถูกบังคับให้เป็นแรงงาน (trafficking victims of forced labor) แรงงานที่ถูกบังคับแต่ไม่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (non-trafficked victims of forced labor) และผู้อพยพย้ายถิ่นฐานที่ประสบความสำเร็จ (successful migrants) โดยจาก 3 ประเภทข้างต้น กลุ่มที่หนึ่งเป็นกลุ่มที่เลวร้ายที่สุด เนื่องจากขาดซึ่งเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย ทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดนยึดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการระบุตัวตน ชั่วโมงการทำงานที่ยาวกว่าปกติ หรือเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม¹⁶⁹

(2.6.5) ยุทธศาสตร์ด้านเพศภาวะ

เพศภาวะ (gender) เป็นประเด็นสำคัญต่อการศึกษาหรือใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในมุมมองของกลุ่มนักสิทธิสตรี เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ผู้หญิงจำนวนมากเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์ โดยรายงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าวในภูมิภาคเอเชียใต้ว่า “การเลือกปฏิบัติทางเพศและสถานภาพของผู้หญิงในเอเชียใต้เป็นปัญหาของผู้หญิงเหล่านั้นในการหาทางเลือก หรือวิธีการในการต่อสู้กับกลุ่มค้ามนุษย์ และกลุ่มผู้หญิงเหล่านี้ต้องทนทุกข์ทรมานจากตราบาปภายหลังจากการได้รับประสบการณ์อันเลวร้าย”¹⁷⁰ รวมถึง Hillary Clinton ผู้ทำงานทางด้านสิทธิสตรีทั้งในสหรัฐอเมริกาและในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกได้กล่าวถ้อยแถลงไว้อย่างน่าสนใจในที่ประชุม The UN’s Fourth World Conference on

¹⁶⁸ ศิบตี นพประเสริฐ, *การค้ามนุษย์ในไทย จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 158, บรรณาธิการโดย สุรชาติ บำรุงสุข (กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2558), 11.

¹⁶⁹ Ford, Lyons, and Schendel, "Labour Migration and Human Trafficking," 10.

¹⁷⁰ Helen T. Thomas, "Combating Trafficking of Women and Children in South Asia," *Asian Development Bank* (July 2002), <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/78227/final-bangladesh.pdf> [7 May 2016]. 17.

Women ที่ประเทศจีน เมื่อวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 1995 โดยระบุว่า “สิทธิมนุษยชนคือสิทธิสตรี และสิทธิสตรีคือสิทธิมนุษยชน”¹⁷¹

ทั้งนี้ Louise Shelley (2011) ได้ศึกษาประเด็นดังกล่าวในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่บทบาทของผู้หญิงต้องแบกรับภาระในการดูแลครอบครัวเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น ผู้หญิงจำนวนหนึ่งจึงต้องรับภาระในการหาเลี้ยงครอบครัวโดยการทำงาน เช่น กรณีของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ มีผู้หญิงจำนวนหนึ่งถูกค้าไปยังประเทศญี่ปุ่นเพื่อทำงานในอุตสาหกรรมทางเพศ (sex industry) เป็นจำนวนถึง 1 แสนคนในแต่ละปี¹⁷² ทั้งนี้ Shelley ได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวโดยใช้กลุ่มตัวอย่างผู้หญิงที่ถูกค้าบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ (พื้นที่บริเวณใกล้เคียงประเทศไทย) พบว่าผู้ที่ประกอบอาชีพค้าบริการทางเพศมีระดับการศึกษาต่ำ โดยจำนวนร้อยละ 22 ไม่เคยได้รับการศึกษามาก่อน และจำนวนร้อยละ 41.5 มีระดับการศึกษาเพียงแค่ชั้นประถมเท่านั้น ซึ่งระดับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การถูกล่อลวง และตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ในที่สุด¹⁷³ ส่วนงานของจริยวรรณ พุธานุรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และณรัตน์ สมสวัสดิ์ (2007) ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาผ่านกรอบแนวคิดสตรีนิยม (feminism) โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิและความยุติธรรมของผู้หญิงในปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ของโลกอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003)¹⁷⁴ โดยข้อสรุปของงานได้ระบุว่าขบวนการค้ามนุษย์ และนักค้ามนุษย์ คือ ระบบสัญลักษณ์ที่แสดงถึงพลังอำนาจของผู้ชาย และสะท้อนถึงระบบปิตาธิปไตย (patriarchy) ที่สร้างผู้หญิงให้เป็นเพียงวัตถุทางเพศแต่เพียงเท่านั้น¹⁷⁵

งานของ Lisa C. Ruchti (2013) ได้ศึกษาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างเพศภาวะกับการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ขาดซึ่งมนุษยธรรม (inhumane) ในรูปแบบของการกดขี่ และการข่มเหงเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยงานดังกล่าวได้แบ่งประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่ สาเหตุ ซึ่งเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางเพศภาวะที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ และผลกระทบ โดยผู้หญิงเป็นเพศที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายกว่าผู้ชาย โดย Ruchti อธิบายว่าเพศภาวะ

¹⁷¹ Busch-Armendariz et al., *Human Trafficking: Applying Research, Theory, and Case Studies*, XV.

¹⁷² Shelley, "International Trafficking: An Important Component of Transnational Crime," 139.

¹⁷³ Ibid., 140.

¹⁷⁴ จริยวรรณ พุธานุรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และณรัตน์ สมสวัสดิ์, *การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ*, 9.

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, 27.

เป็นสิ่งที่สังคมสรรสร้างขึ้นมา และเป็นประเด็นที่กระทบต่อการกดขี่ผู้หญิงใน 3 มิติ ได้แก่ (1) ความรุนแรงต่อผู้หญิง (violence against women) ซึ่งในทางกฎหมายได้ระบุว่าการค้ามนุษย์ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำความรุนแรงต่อผู้หญิงที่เป็นประเด็นต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน (2) การนำความสัมพันธ์อันใกล้ชิดมาค้าขายแลกเปลี่ยน (commercialized intimacy) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำประเด็นเรื่องอารมณ์ เช่น ความรัก เรื่องเพศ ความหวังโยมาผูกโยงกับการซื้อขายเสมือนผลิตภัณฑ์หนึ่งในท้องตลาดซึ่งเป็นผลมาจากระบบทุนนิยมโลก และ (3) แนวโน้มของผู้อพยพย้ายถิ่นฐานเพศหญิงที่เพิ่มสูงขึ้น (feminization of migration) โดยเป็นการอธิบายถึงการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้หญิงจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศร่ำรวยในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้น โดยผู้หญิงเหล่านี้สามารถหาเลี้ยงตนเอง และครอบครัวได้เนื่องจากการอพยพย้ายถิ่นฐานไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า¹⁷⁶

(2.6.6) ยุทธศาสตร์ด้านภาษาแห่งความมั่นคง

ภาษาเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการใช้ภาษาของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงต่าง ๆ เช่น ประเทศมหาอำนาจ องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาล นักวิชาการ สื่อมวลชน ฯลฯ ทั้งนี้ งานของ Rizal Sukma (2008) ได้ระบุว่า “องค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปนั้นรับรู้ได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระดับโลกเพราะเป็นปรากฏการณ์ที่ขยายตัวไปทั่วโลก รวมทั้งเกี่ยวข้องกับประเด็นการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งสร้างความวิตกกังวลให้กับนานาประเทศทั่วโลก”¹⁷⁷ หรือการกล่าวถ้อยแถลงขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) โดยระบุว่า “การค้ามนุษย์เป็นภัยคุกคามที่อันตรายต่อความมั่นคงของกลุ่มประเทศสมาชิกและภายนอก”¹⁷⁸ หรือในแถลงการณ์ร่วมระหว่าง George W. Bush อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และ Megawati Sukarnoputri อดีตประธานาธิบดีอินโดนีเซียในเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 โดยทั้งสองผู้นำได้สร้างความร่วมมือในการต่อสู้กับประเด็นต่าง ๆ เช่น ปัญหาโจรสลัด อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การลักลอบขนอาวุธ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยคุกคามในหลากหลายมิติ (multi-dimensional threat) และสร้างผลกระทบอย่างมหาศาลทั้งต่อปัจเจกบุคคล เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ความปลอดภัย ฯลฯ และความมั่นคงของรัฐต่าง ๆ¹⁷⁹

¹⁷⁶ Lisa C. Ruchti, "Fear, Fraud, and Frank Complexities: The Influence of Gender on Human Trafficking," in *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burke (New York: Routledge, 2013), 89-103.

¹⁷⁷ Sukma, "The Securitization of human trafficking in Indonesia," 12.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

(2.6.7) ยุทธศาสตร์ด้านเสียงสะท้อนของผู้เสียหาย

การใช้วาระที่เกี่ยวกับเสียงสะท้อนของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล และสิทธิมนุษยชน โดยเสียงสะท้อนของเหยื่อค้ามนุษย์เหล่านี้จะนำไปสู่ความรู้สึกที่น่าสงสาร ความเห็นอกเห็นใจ ความสะเทือนอารมณ์ หรือความเป็นพวกพ้อง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงมักถูกนำมาใช้เป็นประเด็นเพื่อโน้มน้าวให้ตัวแสดงต่าง ๆ รับผิดชอบต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ขั้นร้ายแรง เช่น การกล่าวถ้อยความที่ระบุถึงเสียงสะท้อนของเหยื่อในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ หรือการกล่าวถ้อยแถลงของนักสิทธิมนุษยชน หรือนักวิชาการต่อปัญหาดังกล่าว เช่น การศึกษากระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยของพัทธกร ศาสนะสุพินธ์ คุชฎี อายุวัฒน์ และ มณีนัย ทองอยู่ ที่ระบุถึงเสียงสะท้อนของเหยื่อค้ามนุษย์ดังต่อไปนี้

“ผมถูกทำร้ายหลายครั้ง เพราะพยายามจะหลบหนี ครั้งแรกได้กั๊งให้ผู้คุมคนงาน 3 คน ซึ่งเป็นคนงานพม่าที่อยู่กับเรือมานานช่วยกันจับผม คนหนึ่งเตะเข้าที่ปลายคางผมสุดแรง ครั้งต่อมา ได้กั๊งแกล้งปล่อยสายหัวท่อนวนให้หลุดมารัดแขนขาผมจนเนื้อฉีกขาดเป็นแผลเป็น ผมเลยเป็นไข้เพราะปวดแขนทำงานไม่ได้เลยถูกผู้คุมคนงานกับลูกน้องช่วยกันจับ และเอาปากปลาอินทรีกรีดหน้าผมจนเป็นแผลเป็น ครั้งสุดท้ายถูกผู้คุมคนงานตีด้วยไม้หน้าสามจนขาผมอักเสบซ้ำใน เลยตัดสินใจหนีไปตายเอาดาบหน้าดีกว่า โดนเรือหนีพร้อมขโมยเสื้อชูชีพไปด้วย ไม่เห็นฝั่งเลย ลอยคออยู่ 8 ชั่วโมงจนเกือบจะจมน้ำ แต่โชคดีลอยมาขึ้นฝั่งที่ประเทศติมอร์เลสเต”¹⁸⁰

อนึ่ง การสำรวจวรรณกรรมการค้ามนุษย์ และการใช้วาระของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทำให้ทราบว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลโดยตรง และเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับธุรกิจอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมการค้ามนุษย์ในมิติต่าง ๆ จะช่วยโน้มน้าวสาธารณชนให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการป้องกันและปราบปราม หรือเป็นประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาให้อยู่ในนโยบายสำคัญในลำดับต้น ๆ ของประเทศ นอกจากนี้ การทบทวนวรรณกรรมยังช่วยแสดงให้เห็นว่าการทำให้

¹⁸⁰ พัทธกร ศาสนะสุพินธ์ คุชฎี อายุวัฒน์ และ มณีนัย ทองอยู่, "กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย: ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง," *วารสารวิจัย มช. (บศ.)* 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2555): 109.

การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงยังต้องใช้การกล่าววิจารณ์ในแต่ละประเภท เพื่อให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประเด็นเรื่องจำนวนเหยื่อที่ถูกค้า สิทธิมนุษยชน อาชญากรรมข้ามชาติ ผู้อพยพย้ายถิ่น เพศสภาวะ ภาษาแห่งความมั่นคง และเสียงสะท้อนจากผู้เสียหาย โดยการกล่าวถ้อยแถลง (เชิงยุทธศาสตร์) เหล่านี้จะช่วยโน้มน้าวให้สาธารณชนทั่วไป และกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเห็นถึงภัยอันตรายที่เกิดจากปัญหาการค้ำมนุษย์

(2.7) บทสรุป

ผลการศึกษาและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำมนุษย์ทำให้ทราบว่า การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเกิดจากการเพิ่มและการขยายขอบเขตประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่นานาประเทศให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาความมั่นคงที่มีใช้ความมั่นคงทางการทหารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ ปัจจัยในระดับโครงสร้าง ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของนานาประเทศ ต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ำมนุษย์ เช่นเดียวกับปัจจัยในระดับปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหา เช่นเดียวกัน ได้แก่ ความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น และความต้องการรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น (เหตุผลทางเศรษฐกิจ) โดยปัจจัยเหล่านี้ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การตกเป็นเหยื่อของการถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงานจากกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ที่ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น และเชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น

ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ำมนุษย์จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในระดับโลกแล้ว การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงของกลุ่มนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และนักปฏิบัติการก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน โดยการมาของกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นอย่างมาก ในขณะที่ภัยคุกคามหลักช่วงสงครามเย็น เช่น ปัญหาความขัดแย้งทางการทหาร (armed conflict) หรือปัญหาสงครามระหว่างประเทศกลับถูกลดบทบาทลง

อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคจะต้องเผชิญกับความท้าทายด้านความมั่นคงใหม่ที่มีลักษณะเป็นภัยคุกคามข้ามชาติที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้เพียงลำพัง ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาการกำหนดวาระทางนโยบายความมั่นคงใหม่ รวมถึงการค้นหาวิธีในการจัดการกับปัญหาความท้าทายใหม่ ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ได้นำไปสู่การเปิดประเด็นข้อถกเถียงเรื่องความมั่นคงใหม่ (rethinking security) และการเปลี่ยนกรอบแนวคิดใหม่ (reconceptualizing security) ที่จะนำไปสู่การพิจารณาการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงของนานาชาติที่เพิ่มสูงขึ้น

แม้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะส่งผลต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามที่มีความสำคัญขึ้นมาในประเทศต่าง ๆ ก็ตาม แต่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) ได้แก่ การตั้งประเด็นวาระ การผลักดันวาระ การแพร่กระจายแนวคิด และการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ผ่านการใช้วาทกรรมในแต่ละประเภทเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นวาระด้านความมั่นคงขึ้นมา ดังพิจารณาได้จากวรรณกรรมการค้ามนุษย์ที่นำเสนอในบทนี้ที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับโลก) มีบทบาทต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงเป็นอย่างสูง

ท้ายที่สุด การสำรวจวรรณกรรมทำให้ทราบว่า การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงภายในสังคม นอกจากนี้ การใช้วาทกรรมเพื่อสร้างเรื่องราว หรือสร้างวาทกรรมของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงเช่นเดียวกัน โดยการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในโลกยุคปัจจุบัน ได้แก่ ประเด็นปัญหาเรื่องจำนวนเหยื่อ สิทธิมนุษยชน อาชญากรรม การอพยพย้ายถิ่น เพศภาวะ ภาษาแห่งความมั่นคง และเสียงสะท้อนของเหยื่อค้ามนุษย์ โดยในแต่ละประเด็นนั้นจะส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในมิติที่แตกต่างกัน และส่งผลต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในบทถัดไปจะเป็นการนำเสนอกลุ่มแนวคิดหรือทฤษฎีในกลุ่มหลังปฏิฐานนิยม และการประยุกต์กรอบคิดในการวิจัยจากกรอบแนวคิดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการอธิบายประเด็นเรื่องการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บทที่ 3

แนวการวิเคราะห์และกรอบคิดในการวิจัย

(3.1) กล่าวนำ

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสำรวจกรอบแนวคิดที่นำมาใช้เพื่ออธิบายการศึกษาการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย รวมถึงการนำแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างกรอบคิดในการวิจัยในหัวข้อ “การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวัฒนธรรม” โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยภายหลังจาก ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา โดยศึกษาผ่านกรอบแนวคิดในกลุ่ม “หลังปฏิฐานนิยม” (post-positivism) ที่พิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง โดยอาศัยการตีความผ่านบริบททางสังคมต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับการใช้วัฒนธรรมหรือภาษาของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคง (securitizing actor) โดยเฉพาะกลุ่มตัวแสดงในระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับวาระ และการกำหนดให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ คณะรัฐบาล และกลุ่มสื่อมวลชน ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว

ในแง่นี้ วัฒนธรรมและชุดของภาษาถือเป็นเครื่องมือทางสังคม หรือเครื่องมือทางวัฒนธรรม (cultural tool) ที่มีพลังต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในสังคมนะหว่างประเทศ และสังคมภายในประเทศ มากไปกว่านั้น การใช้วัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ ยังเป็นกระบวนการสำคัญที่นำไปสู่การตั้งประเด็นวาระ (การจุดประเด็นวาระ) การไหลผ่านของประเด็นวาระ การเปลี่ยนแปลงปทัสถาน ค่านิยม ความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติ รวมถึงการประกาศถ้อยความต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และในระดับประเทศ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมภายในของแต่ละพื้นที่ อย่่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการใช้วัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับประเทศ ได้แก่ คณะรัฐบาล และกลุ่มสื่อมวลชน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการใช้วัฒนธรรมของกลุ่มตัวแสดง

ที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการตั้งประเด็นวาระการค้ำนุชย์ในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงการแพร่กระจายประเด็นวาระดังกล่าวออกสู่พื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก โดยใช้วาทกรรมเพื่อแสดงให้นานาประเทศเห็นว่าการค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และยังเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงจำเป็นต้องพิจารณาการสร้างความหมายร่วม (การค้ำนุชย์ในตัวเองมิใช่ปัญหาด้านความมั่นคง) และการนิยามความหมายของคำว่า “ความมั่นคง” (security) เพื่อนำไปสู่คำถามพื้นฐานสำคัญของการศึกษาว่าความมั่นคงนั้นหมายถึงอะไร ความมั่นคงดังกล่าวเป็นความมั่นคงของใคร อะไรคือประเด็นเรื่องความมั่นคง และเราจะสามารถทำให้ประเด็นดังกล่าวบรรลุไปสู่การเป็นปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างไรบ้าง โดยคำถามทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นนี้จะนำไปสู่การศึกษากรอบแนวคิดหรือทฤษฎีที่พยายามตอบคำถามดังกล่าว โดยขึ้นอยู่กับผู้ศึกษาว่าจะนำกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีใดในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้อธิบายประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ¹⁸¹

การศึกษาประเด็นด้านความมั่นคงมากกว่าทศวรรษที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการพัฒนากรอบแนวคิดหรือทฤษฎีเพื่อจุดมุ่งหมายในการทำทายทฤษฎีหรือแนวคิดกระแสหลัก ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยม (realism) และสัจนิยมใหม่ (neo-realism) ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีที่ครอบงำวิธีคิด และวิธีการศึกษาด้านความมั่นคงมาอย่างยาวนาน รวมถึงวาระด้านความมั่นคงที่ยึดติดอยู่กับความมั่นคงของรัฐ การพิจารณารัฐในฐานะการเป็นศูนย์กลางของการศึกษา การให้ความสำคัญกับภัยคุกคามด้านการทหาร และการอธิบายว่ามั่นคงคือผลประโยชน์ส่วนตน (self-interested) ทั้งนี้ งานของ John Baylis (2001) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงประเด็นดังกล่าว โดยระบุว่าการศึกษาความมั่นคงในยุคสงครามเย็นนั้นถูกครอบงำโดยการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก รวมถึงโลกของนักวิชาการด้านความมั่นคง และโลกของผู้บริหารหรือนักปฏิบัติการที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถทางการทหาร (military capability) ของรัฐเพื่อจัดการกับภัยคุกคามที่รัฐทั้งหลายเหล่านั้นได้เผชิญอยู่เป็นสำคัญ¹⁸²

¹⁸¹ Paul D. Williams, *Security Studies: An introduction* (London: Routledge, 2008), 15.

¹⁸² John Baylis, "International and Global Security in the Post-Cold War Era.," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ed. John Baylis and Steve Smith (New York: Oxford University Press, 2001), 254-55.

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้พยายามเปิดประเด็นการศึกษาความมั่นคง โดยมุ่งพิจารณาการเปิดประเด็นวาระด้านความมั่นคงที่จำเป็นต้องขยายอาณาบริเวณ (broadening) ไปสู่ประเด็นปัญหาอื่น ๆ นอกเหนือจากความมั่นคงของรัฐในฐานะ “วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง” (referent object) หนึ่งเดียวอีกต่อไป (แม้ว่ารัฐจะยังคงเป็นหน่วยวิเคราะห์หลักก็ตาม)¹⁸³ มากไปกว่านั้น นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวยังเสนอว่าการพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงจะต้องลงลึก (deepening) ไปสู่กลุ่มตัวแสดงที่อยู่ภายในรัฐ เช่น ปัจเจกบุคคล ชุมชน สังคม ภายในของแต่ละประเทศ และเพิ่มมิติมุมมองที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อแนวคิดความมั่นคงมนุษย์ (human security) ที่กลายเป็นแพลตฟอร์มใหม่ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทางด้านความมั่นคงภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา

ความสำคัญดังกล่าวได้นำมาสู่การศึกษาประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ภายหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยการศึกษาได้ถูกขยายอาณาบริเวณออกไปสู่ประเด็นต่าง ๆ โดยมีได้ให้ความสำคัญเฉพาะมิติด้านความมั่นคงของรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น รวมถึงกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงถูกขยายอาณาบริเวณโดยมีได้จำกัดอยู่เพียงกรอบแนวคิดแบบดั้งเดิม (traditional approach) หรือการศึกษาแบบกระแสหลัก (mainstream) เช่นเดียวกัน ได้แก่ การศึกษาความมั่นคงโดยใช้ทฤษฎีสังคมนิยมใหม่หรือเสรีนิยมใหม่ ที่เรียกว่า “neo-neo Synthesis”¹⁸⁴ ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีที่เชื่อในฐานคติของอภิทฤษฎี (meta-theory) แบบปฏิฐานนิยม (positivism) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงอธิบาย (explanation) รวมถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ที่ปราศจากค่านิยม (value free) และเน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical research) ในการศึกษาสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มองว่าสิ่งที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้นั้นไม่ถือเป็นความรู้

ในทางกลับกัน งานกลุ่มข้างต้นได้ถูกท้าทายจากนักวิชาการบางกลุ่มที่พยายามวิพากษ์งานในกลุ่มกระแสหลัก โดยอธิบายว่าโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่เรียกว่า “การสร้างสรรค์ทางสังคม” (social construction) โดยพิจารณาว่าโลกทางสังคมนั้นไม่สามารถแยกความจริง (fact) กับค่านิยม (value) ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ดังนั้น นักวิชาการ

¹⁸³ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2003), 93.

¹⁸⁴ Steve Smith, "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, ed. John Baylis and Steve Smith (New York: Oxford University Press, 2001), 225.

ในกลุ่มนี้จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงความเข้าใจ (understanding) ได้แก่ การศึกษาเชิงการตีความ หรือศาสตร์การตีความ (interpretative/hermeneutic) ที่อาศัยการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ความหมายทางสังคม ภาษา ความเชื่อ และให้ความสนใจต่อการตีความในบริบทต่าง ๆ ของการกระทำซึ่งไม่สามารถสังเกตหรือตรวจวัดได้ (unobservable)¹⁸⁵ นอกจากนี้ นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวยังได้วิพากษ์งานของกลุ่มกระแสหลักที่มีทั้งจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่อการอธิบายประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยนักวิชาการกลุ่มนี้อาจเรียกโดยรวมว่าเป็นกลุ่ม “หลังปฏิฐานนิยม” (post-positivism) หรือกลุ่ม “พินิจพิจารณานิยม” (reflectivism)¹⁸⁶ ที่ต่อต้านการศึกษาบนพื้นฐานแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมเชิงรากฐานนิยม (foundationalism) รวมถึงการศึกษาที่แตกต่างในเชิงญาณวิทยา (epistemological) และเชิงวิธีวิทยา (methodological)¹⁸⁷ ดังเช่น กลุ่มสตรีนิยม กลุ่มหลังโครงสร้างนิยม หรือทฤษฎีทางสังคมที่อธิบายอัตลักษณ์และผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการใช้แนวทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคิด (cognitive) และความจริงเชิงสหอัตวิสัย (intersubjective) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจร่วมกันของคนในสังคม มากกว่าการศึกษาในเชิงวัตถุวิสัยตามแนวทางการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ ดังเช่น กลุ่มเหตุผลนิยม (rationalism) ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹⁸⁸

ทั้งนี้ ความแตกต่างของกลุ่มแนวคิดหรือทฤษฎีข้างต้น ได้นำมาสู่การศึกษาและการอธิบายประเด็นด้านความมั่นคงที่แตกต่างด้วยเช่นเดียวกัน โดยงานของ Richard Ullman (1983) ซึ่งเป็นงานยุคบุกเบิกได้อธิบายว่าการให้ความสำคัญเฉพาะภัยคุกคามทางการทหาร และเพิกเฉยต่อภัยคุกคามด้านอื่น ๆ นั้นเปรียบเสมือน “ภาพลวงตาที่ไม่สะท้อนกับภาพแห่งความเป็นจริง”¹⁸⁹ รวมถึงงานของ Jessica Tuchman Mathews (1989) ได้อธิบายถึงแนวคิดการจำกัดความด้านความมั่นคงใหม่ (redefining security) โดยให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับเรื่องสิ่งแวดล้อม และประชากรศาสตร์ในฐานะการเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง โดย Mathews ได้เสนอให้รัฐจะต้องรวมเอาประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และประเด็นเรื่องประชากรศาสตร์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อปัญหาความมั่นคงในยุคปัจจุบัน

¹⁸⁵ Steve Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 4 ed. (Oxford: Oxford University Press, 2016), 19.

¹⁸⁶ การถกเถียงระหว่างฝ่ายเหตุผลนิยม และฝ่ายพินิจพิจารณานิยมได้ถูกนำเสนอครั้งแรกโดยนักวิชาการ Robert Keohane ในขณะดำรงตำแหน่งประธาน International Studies Association (ISA) ใน ค.ศ. 1988

¹⁸⁷ Smith, *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 5.

¹⁸⁸ วรารักษ์ เฉลิมพันธุศักดิ์, "สถานภาพวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในประเทศไทย (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน): การพัฒนาตัวที่ยังเฝ้ารอการกำหนดทิศทางการศึกษาและความร่วมมือ," *รัฐศาสตร์สาร* 36, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2558): 27.

¹⁸⁹ Richard H. Ullman, "Redefining security," *International Security* 8, no.1 (Summer, 1983): 129.

เป็นอย่างสูง¹⁹⁰ ในงานของ Helga Haftendorn (1991) ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่รวมความมั่นคงในมิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสิ่งแวดล้อม และมิติความมั่นคงภายในรัฐ โดยเน้นการศึกษาความมั่นคงเชิงความเข้าใจร่วม (Understanding) ว่าความมั่นคงนั้นหมายถึงอะไร¹⁹¹ นอกจากนี้ งานของ J. Peter Burgess (2010) ได้แบ่งยุทธศาสตร์ที่สำคัญออกเป็น 4 รูปแบบ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของการศึกษาความมั่นคง และความไม่มั่นคงซึ่งประกอบไปด้วย (1) กรอบแนวคิดใหม่ของการศึกษาความมั่นคง (new concept of security) (2) อัตวิสัยใหม่ของการศึกษาความมั่นคง (new subjects of security) (3) ภาวิสัยใหม่ของการศึกษาความมั่นคง (new objects of security) และ (4) การปฏิบัติการณ์ความมั่นคงใหม่ (new security practices) ซึ่งทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนการเปิดพื้นที่ให้กับอาณาบริเวณการศึกษาด้านความมั่นคงที่สำคัญในยุคปัจจุบัน¹⁹²

อย่างไรก็ตาม ในบทนี้ได้แบ่งการนำเสนอแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อสร้างเป็นกรอบคิดในการวิจัย (conceptual framework) รวมถึงการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหรือทฤษฎีดังกล่าว โดยแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อสร้างกรอบคิดในการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวรรณกรรมในกระบวนการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการคำนวณชายให้ประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(3.2) ทฤษฎีหลังปฏิฐานนิยม

ในทางวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (ทั้งแนวทางการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย) นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เป็นช่วงของการโต้แย้งใหญ่ระหว่างกลุ่มปฏิฐานนิยม และกลุ่มหลังปฏิฐานนิยมที่เรียกว่า “การโต้แย้งใหญ่ครั้งที่สี่” (fourth great debate) โดยการโต้แย้งดังกล่าวเป็นการถกเถียงในเชิงวิชาการว่าการอธิบายปรากฏการณ์ และการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศควรตั้งอยู่บนรากฐานอภิปรัชญาแบบปฏิฐานนิยมที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ หรือควรตั้งอยู่บนรากฐานที่ปฏิเสธการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่ถูกเรียกโดยรวมว่าเป็นกลุ่มหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวคิดดังกล่าวมิได้

¹⁹⁰ Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security,” *Foreign Affairs* 68, no.2 (Spring, 1989): 177.

¹⁹¹ Steve Smith, “The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years,” *Contemporary Security Policy* 20, no. 3 (2007): 78.

¹⁹² Peter J. Burgess, “Introduction,” in *The Routledge Handbook of New Security Studies*, ed. Peter J. Burgess (New York: Routledge, 2010), 2-3.

ปฏิเสธความเป็นวิทยาศาสตร์ออกไปทั้งหมด เพียงแต่ปฏิเสธความเป็นวิทยาศาสตร์ตามแนวทางของปฏิฐานนิยมเพียงเท่านั้น ซึ่งจากข้อถกเถียงดังกล่าวได้นำมาสู่วิธีการศึกษา วิธีคิด มุมมองที่นำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความน่าสนใจ และสร้างความท้าทายให้กับผู้ศึกษาในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ การศึกษาประเด็นด้านความมั่นคงตามแนวทางกลุ่มหลังปฏิฐานนิยมมิได้ให้ความสำคัญในลักษณะการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ (causal explanation) ตามแนวทางการศึกษาแบบปฏิฐานนิยมอีกต่อไป แต่เป็นสิ่งที่ต้องนำมาศึกษาเพื่อทำความเข้าใจ (understanding) เป็นสำคัญ ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการมุ่งพิจารณาต่อการศึกษาประเด็นด้านความมั่นคงในยุคปัจจุบัน¹⁹³

ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวได้นำมาสู่การขยายอาณาบริเวณของกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงโดยมิได้ถูกจำกัดด้วยแนวทางการศึกษาแบบทฤษฎีกระแสหลัก (mainstream) ตามแนวทางปฏิฐานนิยม หรือที่ Robert Cox เรียกว่า “*ทฤษฎีที่มุ่งแก้ไขปัญหา*” (problem-solving theory) เช่นกลุ่ม neo-neo synthesis อีกต่อไป¹⁹⁴ ทั้งนี้ นักวิชาการบางกลุ่มที่วิพากษ์งานกระแสหลักได้อธิบายว่าโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่เกิดจากการสรรสร้างทางสังคม (social construction)¹⁹⁵ มากกว่าการพิจารณาให้ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระจากตัวแสดงทางสังคม ดังนั้น ความมั่นคงที่เป็นหนึ่งเดียวโดยผูกขาดไว้กับเรื่องการทหารตามวิธีคิดแบบกระแสหลักจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเสมอไป โดยมุมมองของนักวิชาการในกลุ่มนี้เรียกโดยรวมว่ากลุ่มหลังปฏิฐานนิยม เช่น กลุ่มทฤษฎีสรรสร้างนิยม (constructivism) ทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory) ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีที่ใช้ในการวิพากษ์ทฤษฎีด้วยกัน และต่อต้านการมองโลกแบบเหตุผลนิยม รวมถึงไม่พึงพอใจกับการนำฐานคติแบบปฏิฐานนิยมที่เป็นแนวคิดกระแสหลักมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ภายหลังจาก Nicholas Onuf (1989) นักวิชาการชาวอเมริกันได้บัญญัติคำว่า “*สรรสร้างนิยม*” (constructivism or social constructivism) ทำให้แนวคิดดังกล่าวเป็นที่นิยม และสร้างข้อท้าทายต่อแนวคิดกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการศึกษาประเด็นเรื่องความ

¹⁹³ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 74.

¹⁹⁴ Ken Booth, "Critical Explorations," in *Critical Security Studies and World Politics*, ed. Ken Booth (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005), 4.

¹⁹⁵ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 2.

มั่นคงเป็นอย่างมาก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีฐานที่มาจากทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่มองว่าความมั่นคงเป็นสิ่งที่ถูกสรรสร้างขึ้นมา โดยโลกประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้กระทำการ (agents) และโครงสร้าง (structure) ซึ่งกำหนดปัจจัยทางความคิดต่าง ๆ (ideational factors) เช่น ชุดแนวคิด (ideas) ชุดคุณค่า (values) ความเชื่อ (beliefs) อัตลักษณ์ (identities) ปทัสถาน (norms) บางอย่างจนก่อให้เกิดการแบ่งปันความคิดร่วมกัน (shared idea) ของคนในสังคม ดังนั้นระบบระหว่างประเทศที่ถือเป็นโครงสร้างอย่างหนึ่งในทัศนะของ Onuf จึงถูกกำหนดขึ้นจากคนในสังคมนั้นเอง และผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทางสังคมต่าง ๆ จึงส่งผลให้ปรากฏการณ์ และความหมายอยู่ในภาวะที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอ¹⁹⁶ เช่นเดียวกับงานของ Christine Agius (2016) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงแนวคิดดังกล่าว โดยอธิบายว่าทฤษฎีสรรสร้างนิยามวางอยู่บนรากฐานทางภววิทยา (ontology) ใน 3 ประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) โครงสร้างทางปทัสถานและแนวคิดเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ (normative or ideational structures) ต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับโครงสร้างทางวัตถุ (material structures) ที่ครอบงำทฤษฎีกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาอย่างยาวนาน เช่น ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ที่อธิบายว่าพฤติกรรมของรัฐมาจากระบบระหว่างประเทศที่มีสถานะอนาธิปไตย และการกระจายขีดความสามารถทางวัตถุ ส่วนทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ได้อธิบายผ่านความร่วมมือ และการมีสถาบันระหว่างประเทศเป็นหลัก

(2) อัตลักษณ์ (identities) เป็นสิ่งสำคัญ โดยทฤษฎีสัจนิยมมองว่าทุกหน่วย (รัฐ) เท่ากันหมด อย่างไรก็ตาม เป็นความยากลำบากในการอธิบายถึงประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ เช่น ทำไมสหรัฐอเมริกาถึงมีความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกับบางรัฐ ในขณะที่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นมิตรกับบางรัฐ ทั้งนี้ ได้มีการยกตัวอย่างเพื่อใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าวว่าเป็นในมือของเพื่อนกับเพื่อนที่อยู่ในมือของศัตรูนั้นมีความต่างกัน ดังนั้น สิ่งที่พิจารณาจึงมิใช่ป็นซึ่งเป็นวัตถุ (material) แต่เป็นความสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) ผ่านการมีอัตลักษณ์ที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา

(3) ผู้กระทำการ (agents) และโครงสร้าง (structures) เป็นสิ่งที่เราสรรสร้างร่วมกัน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่สร้างโลกแห่งความเป็นจริงขึ้นมา เช่น การเมืองระหว่าง

¹⁹⁶ Williams, *Security Studies: An Introduction*, 60.

ประเทศมิใช่สิ่งที่เป็นอิสระจากตัวพวกเรา (มนุษย์) และสภาวะอนาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่รัฐสรรสร้างขึ้นมาโดยขึ้นอยู่กับความเชื่อ มิใช่สิ่งที่มีอยู่จริงตามธรรมชาติในระบบระหว่างประเทศ¹⁹⁷

การสำรวจวรรณกรรมในกลุ่มทฤษฎีหลังปฏิฐานนิยมทำให้ทราบว่าการศึกษาปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมาที่พิจารณาการให้ความสำคัญต่อกลุ่มทฤษฎีที่มีใช้กระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มทฤษฎีสัจนิยมหรือสังคมนิยมใหม่ และเสรีนิยมหรือเสรีนิยมใหม่ที่ครอบงำการศึกษาปรากฏการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะการศึกษาประเด็นด้านความมั่นคงที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทฤษฎีสัจนิยมที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาเชิงวิวัตวิสัย อย่างไรก็ตาม การขยายอาณาบริเวณและการพิจารณาความสำคัญของกลุ่มทฤษฎีที่มีใช้กระแสหลักได้ส่งผลให้เกิดการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น การศึกษาการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยที่ต้องพิจารณาการศึกษาในเชิงสหอรรถวิสัยที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งเป็นที่สามารถอธิบายได้ โดยวิธีคิดดังกล่าวได้ช่วยเปิดมุมมองที่ว่าการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่เกิดจากการใช้วัจนกรรมเพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรงและต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการตกลงร่วมกันของคนในสังคม (ความสัมพันธ์ทางสังคม) มากกว่าการพิจารณาที่ตัวปัญหาซึ่งเป็นวิธีคิดแบบกลุ่มทฤษฎีกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(3.3) กรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา การศึกษาด้านความมั่นคงได้ให้ความสนใจไปที่กลุ่มทฤษฎีหลังปฏิฐานนิยม และมีความพยายามในการพัฒนาทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นที่ลักษณะการศึกษาความมั่นคงแบบดั้งเดิม เช่น การศึกษาผ่านกรอบแนวคิดสังคมนิยม หรือสังคมนิยมใหม่ไม่เพียงพอต่อการศึกษาและอธิบายปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน รวมถึงความต้องการขยายภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงใหม่ (new landscape of security issues) ทั้งนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ให้ความสนใจต่อการศึกษาความมั่นคงผ่านกรอบ

¹⁹⁷ Christine Agius, "Social Constructivism," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (New York: Oxford University Press, 2016), 71-72.

แนวคิด “*สรรสร้างนิยมทางสังคม*” ที่วางอยู่บนรากฐานทฤษฎีทางสังคม (social theories of security) เป็นหลัก รวมถึงในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประเด็นเรื่องความมั่นคงในยุโรป (European security) ที่ทำให้เหล่านักวิชาการได้พยายามปรับเปลี่ยนมุมมองการศึกษาความมั่นคงที่แตกต่างออกไปจากเดิม เช่น การปรับเปลี่ยนมุมมองประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยการพิจารณาให้รัฐมิใช่ “*วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง*” หนึ่งเดียวสำหรับความมั่นคงอีกต่อไป ซึ่งต่อมานักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้พัฒนาแนวคิดด้านความมั่นคงไปสู่ความมั่นคงทางสังคม (societal security) โดยพิจารณาว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นหนึ่งในหนทางที่มีประสิทธิภาพต่อการทำความเข้าใจการเกิดขึ้นของวาระด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นของยุโรป ทั้งนี้ ความมั่นคงทางสังคมจะให้ความสำคัญต่อการศึกษาประเด็นเรื่องอัตลักษณ์ เช่น แบบแผนทางภาษา วัฒนธรรม ศาสนา ธรรมเนียมปฏิบัติ อัตลักษณ์แห่งชาติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม งานของ Steve Smith (2007) ได้อธิบายว่าแม้ความมั่นคงทางสังคมจะเป็นประเด็นสำคัญแต่ควรเป็นเพียงหนึ่งในหน่วยการวิเคราะห์เท่านั้น เพราะอย่างไรก็ตามความมั่นคงของรัฐยังคงเป็นสิ่งสำคัญอยู่ดี¹⁹⁸

อนึ่ง การศึกษาความมั่นคงในยุคสงครามเย็น เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นการป้องกันการรุกรานจากภายนอก (external aggression) หรือการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในนโยบายต่างประเทศ (national interests in foreign policy) ที่เชื่อมโยงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐและอัตลักษณ์แห่งชาติ (national identity) เป็นหลัก โดยภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น สงครามอุตสาหกรรมเมือง และการมาของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การศึกษาได้ขยายอาณาบริเวณไปสู่ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ทำให้เป็นส่วนหนึ่งของวาระด้านความมั่นคง และความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น ประเด็นปัญหาการอพยพย้ายถิ่นกับความมั่นคง ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการค้ามนุษย์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม งานทางวิชาการด้านความมั่นคงที่ออกมาต่างมิได้มีฉันทามติร่วมกันว่าจะวางกรอบ และคำจำกัดความของความมั่นคงไว้อย่างไร แต่การให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้กลายเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการศึกษาความมั่นคงกระแสหลักที่ให้ความสำคัญต่อรัฐในลักษณะการเป็นหน่วยวิเคราะห์เพียงหนึ่งเดียว โดยวิธีคิดและมุมมองดังกล่าวสามารถศึกษาได้จาก “*สำนักคิดโคเปนเฮเกน*” (The Copenhagen School)¹⁹⁹ ที่มีฐานคติมา

¹⁹⁸ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 84.

¹⁹⁹ Bill McSweeney, "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School," *International Studies* 22, no. 1 (January, 1996): 81.

จากทฤษฎีสรรสร้างนิยมทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจของความคิด (power of ideas) ความเข้าใจเชิงตีความ (interpretive understanding) การแบ่งปันความคิด (shared idea) และการเปลี่ยนจุดสนใจใหม่ (refocus) ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อการพิจารณากระบวนการทำให้เป็น เรื่องความมั่นคง หรือกระบวนการไม่ทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง รวมถึงการเปิดทางให้กับหน่วยการ วิเคราะห์อื่น ๆ นอกเหนือจากการมองรัฐเป็นศูนย์กลางในการศึกษาเพียงหนึ่งเดียว

การเปลี่ยนแปลงกรอบการศึกษาครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นในยุโรปนั้นได้รวมถึงการศึกษาผ่านกรอบ แนวคิด การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (securitization) ของสำนักคิดโคเปนเฮเกน โดยแนวคิดดังกล่าว ได้วางอยู่บนรากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดสรรสร้างนิยมทางสังคมเพื่อใช้ในการอธิบาย และสร้าง ความเข้าใจในการศึกษากระบวนการทำให้ประเด็นต่าง ๆ กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความ มั่นคง²⁰⁰ โดยงานของ Steve Smith (2007) ที่สำรวจวรรณกรรมประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ได้อธิบายว่าแนวทางการศึกษาความมั่นคงผ่านกรอบแนวคิดดังกล่าวถือเป็น งานที่มีพัฒนาการที่น่าสนใจต่อการศึกษาคความมั่นคงร่วมสมัย²⁰¹ รวมถึงเป็นกรอบแนวคิดที่มี ลักษณะเฉพาะตัว (sui generis) ที่โดดเด่น²⁰² และได้รับความสนใจในแวดวงวิชาการด้านความ มั่นคงในยุโรปเป็นอย่างสูง โดยกรอบแนวคิดเรื่องการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง เป็นกรอบที่พยายาม ศึกษาว่าความมั่นคงทำงานอย่างไรในระบบการเมืองโลกที่ถูกกำหนดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดง รวมถึงส่งผลให้เกิดผลกระทบทางการเมืองได้อย่างไร มากไปกว่านั้น กรอบแนวคิดดังกล่าว ได้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ต่อการแสวงหาความรู้เพื่อทำให้ประเด็นที่มีได้เกี่ยวข้องกับ การทหารแต่สามารถทำให้กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงได้

เมื่อพิจารณาโดยละเอียด สำนักคิดโคเปนเฮเกนคือกลุ่มนักวิชาการที่ทำงานในสถาบันวิจัย ด้านความขัดแย้งและสันติภาพ (Conflict and Peace Research Institute: COPRI) โดยกลุ่ม ดังกล่าวได้พยายามสร้างกรอบความคิดเพื่ออธิบายประเด็นความมั่นคงที่แตกต่างไปจากเดิม (re-conceptualizing security) ได้แก่ การสร้างกรอบแนวคิด “การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง” ซึ่งเป็นกรอบการศึกษาความมั่นคงเชิงวิพากษ์ (critical security studies) ที่มีประโยชน์ต่อการ

²⁰⁰ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998), 19.

²⁰¹ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 84.

²⁰² David Mutimer, "Critical Security Studies: A Schismatic History," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (New York: Oxford University Press, 2007), 56.



แสวงหาความรู้ในการทำให้ประเด็นต่าง ๆ กลายเป็นประเด็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง หรือไม่ ทำให้เป็นประเด็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง (desecuritization) โดยศึกษาว่าประเด็นต่าง ๆ นั้นถูกสรรสร้าง (construct) ให้เป็นหรือไม่เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างไร นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังคงให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงในฐานะความอยู่รอดปลอดภัย (security is about survival) ของรัฐ เสมือนการศึกษาความมั่นคงในยุคดั้งเดิมเป็นสำคัญ²⁰³

สำนักคิดโคเปนเฮเกนพิจารณาความมั่นคงในฐานะการเป็นแนวคิดสรรสร้างทางสังคม (socially constructed concept)²⁰⁴ ซึ่งมีฐานคิดว่าประเด็นความมั่นคงจะถูกกำหนดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมเป็นสำคัญ ดังเช่น งานของ Paul D. Williams (2008) ได้อธิบายว่าความมั่นคงเป็นประเด็นที่ถูกกำหนดจากการปฏิบัติทางสังคม (social practice) ในบริบทของรัฐต่าง ๆ ดังนั้น ความมั่นคงที่เป็นสากลจึงไม่มี เพราะเมื่อประเด็นที่ถูกกำหนดจากการกระทำในสังคมเปลี่ยน โครงสร้างที่จะกำหนดในการออกนโยบายด้านความมั่นคงต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเพื่อรองรับบรรทัดฐานใหม่ที่เกิดขึ้นของคนในสังคม²⁰⁵ รวมถึง ความมั่นคงในความหมายของสำนักคิดดังกล่าวนั้นก็หมายถึงความมั่นคงที่มีใจเงื่อนไขทางวัตถุ (objective condition) เสมือนทฤษฎีกระแสหลัก แต่เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางสังคม (social process) ที่ทำให้ประเด็นต่าง ๆ นั้นกลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง

งานของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde (1998) ได้อธิบายว่ากระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง หมายถึง “การทำให้การเมืองออกไปจากกฎเกณฑ์แบบแผนที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมา และยังสามารถวางกรอบการพิจารณาประเด็นความมั่นคงต่าง ๆ ให้กลายเป็นการเมืองในมิติพิเศษ (มิติใหม่) หรือมีเช่นนั้นก็วางกรอบให้กลายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือการเมืองแบบเดิมแทน”²⁰⁶ ซึ่งจากความหมายดังกล่าว การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงจึงหมายถึงการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งเปลี่ยนจากประเด็นภาวะปกติไปสู่ประเด็นภาวะฉุกเฉิน (emergency mode) โดยกระทำผ่านกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นมากกว่าประเด็น

²⁰³ Emmers, "Securitization," 110.

²⁰⁴ Ralf Emmers, "Securitization," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (New York: Oxford University Press, 2007), 113.

²⁰⁵ Williams, *Security Studies: An Introduction*, 61.

²⁰⁶ Buzan, Wæver, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 23.

การเมืองปกติ (normal politics)²⁰⁷ ในทางตรงกันข้าม การกระทำผ่านกระบวนการทางการเมืองยังสามารถนำประเด็นภาวะฉุกเฉินกลับสู่กระบวนการทางการเมืองปกติได้เช่นเดียวกัน ที่เรียกว่า “การทำให้ไม่เป็นเรื่องความมั่นคง” (desecuritization)²⁰⁸ ทั้งนี้ กระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงสามารถแบ่งได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7: ระดับการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (Securitization Spectrum)

ระดับที่ 1	ระดับที่ 2	ระดับที่ 3
การไม่เป็นเรื่องการเมือง (non-politicized)	การทำให้เป็นเรื่องการเมือง (politicized)	การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (securitized)

ดัดแปลงจาก: Ralf Emmers, "Securitization," in *Contemporary security studies*, ed. Alan Collins (New York: Oxford University Press, 2007), 112.

จากตารางข้างต้นสรุปได้ว่า (1) การไม่เป็นเรื่องการเมือง หมายถึง ประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่ไม่ได้รับความสำคัญต่อการปฏิบัติของภาครัฐ (state action) และมีได้รวมอยู่ในการอภิปรายสาธารณะ (public debate) กล่าวคือ เป็นประเด็นที่ไม่มีความสำคัญ และไม่ต้องการทำให้เป็นประเด็นการเมืองหรือประเด็นความมั่นคง (2) การทำให้เป็นเรื่องการเมือง หมายถึง การทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้มีการจัดการอยู่ในระบบทางการเมือง (standard political system) ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่ต้องการการตัดสินใจจากรัฐบาล และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ (resource allocations) และ (3) การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง หมายถึง ความต้องการให้มีปฏิบัติการฉุกเฉินต่าง ๆ (emergency actions) นอกเหนือจากการใช้กระบวนการทางการเมืองตามปกติ ทั้งนี้ สำนักคิดโคเปนเฮเกนได้อธิบายว่าประเด็นต่าง ๆ สามารถวางกรอบให้เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงได้ และสามารถเคลื่อนย้ายจากระดับที่สองไปสู่ระดับที่สามผ่านการทำหน้าที่ของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (securitizing actor) ซึ่งมักเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง โดยกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้จะพยายามแสดงให้เห็นว่าประเด็นนั้น ๆ เป็นภัยคุกคามต่อ

²⁰⁷ Matt McDonald, "Securitization and the Construction of Security," *European Journal of International Relations* 14, no. 4 (2008): 565-66.

²⁰⁸ Jackson, "International Organizations and the Securitization of Human and Narcotic Trafficking in Post-Soviet Central Asia," 2.



ความมั่นคง ผ่านการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นว่าประเด็นดังกล่าว เป็นภัยที่ร้ายแรง และต้องได้รับการแก้ไขปัญหายาอย่างจริงจังและเร่งด่วน²⁰⁹

ภายใต้กรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงมิได้ปฏิเสธการให้ความสำคัญต่อประเด็น ความมั่นคงรูปแบบเดิม (ความมั่นคงทางการทหาร) แต่กรอบแนวคิดดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการ ขยายอาณาบริเวณการศึกษาไปสู่ประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ในหลากหลายมิติของปัญหา และการพิจารณาวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่สามารถเป็นได้ทั้งปัจเจก บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ลี้ภัย ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพย้ายถิ่น แรงงานข้ามชาติ ผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ ฯลฯ รวมถึงยังสามารถพิจารณาผ่านอาณาบริเวณของปัญหา (issue area) ที่ได้รับ ผลกระทบ ได้แก่ ความมั่นคงของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการทหาร ความมั่นคงด้านอำนาจ อธิปไตยของรัฐ หรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการเมือง ความมั่นคงด้านอัตลักษณ์ร่วม ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสังคม และความมั่นคงในถิ่นที่อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อม²¹⁰

มากไปกว่านั้น สำนักคิดดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับวิธีการศึกษาแบบหลายภาคส่วน (multi-sectoral approach) ที่ขยายคำจำกัดด้านความมั่นคง และให้ความสำคัญต่อการศึกษา ที่มีได้จำกัดเฉพาะประเด็นทางการทหาร ซึ่งครอบคลุม 5 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคส่วนด้านการทหาร (military security sector) ภาคส่วนด้านการเมือง (political security sector) ภาคส่วนด้านสังคม (societal security sector) ภาคส่วนด้านเศรษฐกิจ (economic security sector) และภาคส่วนด้าน สิ่งแวดล้อม (environmental security sector) โดยภาคส่วนที่ 2 ถึงภาคส่วนที่ 5 ถือเป็นภัยคุกคาม ต่อความมั่นคงที่มีไซ่ทางการทหาร (non-military threats to security) ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อ การทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา²¹¹

ทั้งนี้ ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสมมติฐานหลักของการศึกษาความมั่นคงตามกรอบแนวคิด การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง คือ การให้ความสำคัญต่อหน่วยการวิเคราะห์ที่ลงลึกไปมากกว่าการ พิจารณาเพียงรัฐ เช่น การพิจารณาตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือสังคมภายในรัฐ โดยกรอบแนวคิด ดังกล่าวพิจารณาว่าวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงมิได้มีเพียงรัฐเท่านั้น แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัฐเป็นตัวแสดงสำคัญ เนื่องจากสิ่งที่อยู่ภายในรัฐ เช่น ประชาชนจะปลอดภัยได้ก็

²⁰⁹ Emmers, "Securitization," 112.

²¹⁰ Ibid., 110.

²¹¹ Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 7-8.

ต่อเมื่อรัฐเป็นอิสระจากภัยคุกคามต่าง ๆ นั้นเอง²¹² อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ ความไม่ชัดเจนต่อประเด็นเรื่อง “วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง” (referent object) และ “ภัยคุกคามต่อความอยู่รอด” (existential threat) ของภาคส่วนต่าง ๆ นั้นคืออะไร ดังเช่น การศึกษาประเด็นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจที่ไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่าอะไรคือภัยคุกคาม และจะส่งผลกระทบต่อภาคส่วนใดบ้าง²¹³

งานของ Barry Buzan (1983) ได้อธิบายถึงการแผ่ขยายอาณาบริเวณการศึกษาด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 ภาคส่วน และมุ่งพิจารณาในข้อถกเถียงต่อประเด็นความมั่นคงทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับภายในรัฐ ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศ มากไปกว่านั้น Buzan ยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคล โดยระบุว่าปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยที่ไม่สามารถลดทอน (irreducible base unit) ต่อการถกประเด็นด้านความมั่นคงได้²¹⁴ นอกจากนี้ Buzan ยังได้อธิบายถึงการศึกษาประเด็นเรื่องยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาการจัดการกับประเด็นเทคโนโลยีทางการทหาร และการใช้กำลัง (use of force) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบย่อย (sub-set) ต่อการศึกษาความมั่นคงที่มีใช้การศึกษาหลักเสมือนยุคดั้งเดิมอีกต่อไป²¹⁵

อย่างไรก็ตาม แม้นักวิชาการจำนวนหนึ่งจะเห็นด้วยกับการขยายกรอบความมั่นคงไปสู่ภาคส่วนอื่น ๆ แต่นักวิชาการบางกลุ่มกลับไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ดังเช่น งานของ Stephen Walt (1991) ได้อธิบายว่าการศึกษาความมั่นคงเป็นเรื่องของการศึกษาภัยคุกคาม การใช้ และการควบคุมการใช้กำลังทางการทหารเป็นหลัก แม้ว่า Walt จะไม่ปฏิเสธในประเด็นทางเศรษฐกิจ แต่ประเด็นดังกล่าวต้องเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการทหารที่มีใช้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจในตัวเอง²¹⁶

ในทางกลับกัน การศึกษาความมั่นคงแบบดั้งเดิมถูกรอบจำโดยทฤษฎีสัจนิยม (realist approach) ที่ให้ความสำคัญกับ “วัตถุที่ก่อให้เกิดภัยคุกคาม” (the material of the Threat) เช่น ภัยคุกคามด้านการทหาร แต่สำนักคิดโคเปนเฮเกนวิพากษ์ว่าประเด็นใดถือเป็นภัยคุกคามต่อความ

²¹² Mutimer, "Critical Security Studies: A Schismatic History," 56.

²¹³ Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 22.

²¹⁴ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 83.

²¹⁵ Ibid., 84.

²¹⁶ Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 216.

มั่นคงหรือไม่นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นวัตถุ (material factor) แต่ขึ้นอยู่กับการใช้วาทกรรมในการโน้มน้าวใจ (persuasiveness of the discourse) สาธารณชนให้มีความเห็นพ้องต้องกันในการทำให้เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงผ่านกระบวนการ “การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง” ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการใช้ภาษาเพื่อโน้มน้าวใจ ที่เรียกว่า “ภาษาของความมั่นคง” (language of security)²¹⁷ เพื่อให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ (1) ใครเป็นตัวแสดงหลักต่อการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (2) ประเด็นใดที่ถือเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอด (existential threats) (3) ใครเป็นวัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง (referent object) (4) เป็นภัยคุกคามด้วยสาเหตุใด (5) เป็นภัยคุกคามที่มีเป้าหมายเพื่ออะไร และ (6) เป็นภัยคุกคามภายใต้เงื่อนไขใด (ในการทำให้ประสบความสำเร็จ)²¹⁸

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญขององค์ความรู้ผ่านกรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง ได้แก่ การวิเคราะห์วาทกรรม ที่เรียกว่า “securitizing move”²¹⁹ ซึ่งเปรียบเสมือนไวยากรณ์ของความมั่นคง (grammar of security)²²⁰ “การเมืองภาษา” (language politics)²²¹ หรือ “ภาษาของความมั่นคง” (language of security)²²² โดยให้ความสำคัญไปที่การใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ทั้งนี้ วาทกรรมเป็น “วิธีการ” (means) สำคัญที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงผ่านการใช้ภาษา โดยศึกษาความมั่นคงในลักษณะการสร้างความสำเร็จร่วมของคนในสังคม ที่เรียกว่า “การทำให้เป็นมิติทางอัตวิสัยของความมั่นคง” (subjectivization of security)²²³ โดยทั้งความหมายและบรรทัดฐานของการทำให้

²¹⁷ Mely Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitisation* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010), 249.

²¹⁸ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 85.

²¹⁹ Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (United Kingdom: United Kingdom Press, 2009), 38.

²²⁰ Smith, "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," 85.

²²¹ Riefqi Muna, *Securitization of Transnational Crime: Small Arms and Light Weapons & Drugs Trafficking in Indonesia*, <http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/transnational-crime/Riefqi.pdf> [25 November 2015]. 4.

²²² Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization*, 349.

²²³ Burgess, "Introduction," 1-2.

เป็นเรื่องความมั่นคง เป็นสิ่งที่เกิดจากความเข้าใจร่วมกันของคนในสังคม (intersubjective)²²⁴ และเป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น (socially constructed) ทั้งนี้ รัฐต่าง ๆ อาจตีความถึงการเป็นภัยคุกคาม หรือปัญหาความมั่นคงที่แตกต่างกัน ดังนั้น ภัยคุกคามที่แท้จริงเพียงหนึ่งเดียวเสมือนแนวการศึกษาความมั่นคงแบบวัตถุวิสัย (objective) จึงไม่สามารถสร้างความเข้าใจได้ นอกจากนี้ประเด็นความมั่นคงตามกรอบแนวคิดดังกล่าวก็มิใช่การตีความความมั่นคงตามปัจเจกบุคคลในลักษณะอัตวิสัย (subjective) เช่นเดียวกัน²²⁵ ดังนั้น ความมั่นคงจึงต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันของสาธารณชนในสังคมเป็นสำคัญ

อนึ่ง วัจนกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวัจนปฏิบัติศาสตร์ (pragmatics) ทางด้านภาษาศาสตร์²²⁶ โดยศึกษาภาษาในฐานะการเป็นเครื่องมือของมนุษย์ในการติดต่อสื่อสาร หรือการทำการกิจต่าง ๆ โดยเน้นที่สถานการณ์การใช้ภาษาจริง รวมถึงความหมายของประโยคสามารถแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ และไม่จำเป็นต้องมีความหมายร่วมกัน เช่น การใช้วัจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (เป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เช่น ผู้นำทางการเมือง ข้าราชการ รัฐบาล กลุ่มทหาร ภาคประชาสังคม)²²⁷ เพื่อให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นภัยคุกคาม หรือไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้จะใช้วัจนกรรมเพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชน (audience or specific audience) ที่เกี่ยวข้องคล้อยตามว่าประเด็นต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญ และจะส่งผลกระทบหรือไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของพวกเขาอย่างไร²²⁸ โดยสาธารณชนเหล่านี้ เช่น มติมหาชน กลุ่มข้าราชการทหาร นักการเมือง ชนชั้นนำ²²⁹ มีหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุน (back up) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงในการออกมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ²³⁰

ภายหลังจากการโน้มน้าวให้สาธารณชนคล้อยตามได้สำเร็จก็จะถือเป็นการสร้างความชอบธรรมในการใช้มาตรการพิเศษ (special measures) ที่นอกเหนือไปจากการใช้กระบวนการทางการเมืองปกติในการจัดการ เช่น งานของ Matt McDonald (2008) ได้อธิบายถึง

²²⁴ Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 25.

²²⁵ Ibid., 31.

²²⁶ การศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับภาษาของ ชาร์ล มอร์ริส (Charles Morris) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) วัจนปฏิบัติศาสตร์ (Pragmatics) (2) วากยสัมพันธ์ (Syntax) และ (3) อรรถศาสตร์ (Semantics)

²²⁷ Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 40.

²²⁸ Williams, *Security Studies: An Introduction*, 69.

²²⁹ Emmers, "Securitization," 112.

²³⁰ McDonald, "Securitization and the Construction of Security," 575.

การใช้วาทกรรมของ Tony Blair อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ใน ค.ศ. 2003 กับการทำให้ Saddam Hussein กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงของรัฐ ในประเด็นอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction Program: WMDs) ซึ่งภายหลังจากการประกาศของ Tony Blair นั้นได้มีการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาเพื่อต้องการสร้างความชอบธรรมต่อการเข้าแทรกแซงอิรักโดยใช้กำลังทางการทหาร ซึ่งถือเป็นมาตรการฉุกเฉินที่มากกว่าการเป็นประเด็นทางการเมืองตามปกติ²³¹

อย่างไรก็ตาม การทำให้กระบวนการต่าง ๆ ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ (1) การนิยามว่าอะไรคือภัยคุกคามต่อความอยู่รอด (2) การออกปฏิบัติการฉุกเฉิน (emergency action) ที่เกี่ยวข้องกับการประเดิมปัญหาภัยคุกคามที่ต้องการปราบปราม และ (3) ผลลัพธ์ที่มีต่อความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องจากการเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ²³² รวมถึง 2 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เงื่อนไขภายใน เช่น ภาษาและไวยากรณ์ และเงื่อนไขภายนอก เช่น บริบทและสังคม²³³

ทั้งนี้ กรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงได้ถูกนำมาใช้เพื่อศึกษาหรือวิเคราะห์ ประเด็นด้านความมั่นคงต่าง ๆ เช่น งานของ Ralf Emmers (2007) ได้ยกตัวอย่างการทำให้ประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง (undocumented migration) กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศออสเตรเลีย ในช่วงการดำรงตำแหน่งของ John Howard โดยได้กล่าวถ้อยแถลงถึงกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานไม่มีเอกสารที่ถูกต้องนั้นถือเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐ บุรณภาพแห่งดินแดน (ความมั่นคงทางการเมืองและการทหาร) โครงสร้างของสังคม (ความมั่นคงทางสังคม) และสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) โดย Howard ได้ใช้มติมหาชนเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการกับประเด็นปัญหาดังกล่าว²³⁴ รวมถึงงานของ Ralf Emmers (2007) ที่ศึกษากรณีการค้ายาเสพติดในประเทศไทย โดยอธิบายถึงปัญหาดังกล่าวในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ระบุว่าได้มีการสร้างวาทกรรมเรื่องสงครามยาเสพติด (war on drug) ในช่วง ค.ศ. 2003 เพื่อทำให้สาธารณชนและกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐ บุรณภาพแห่งดินแดน (ความมั่นคงทางการเมืองและการทหาร) บุรณภาพและเสถียรภาพของระบบการเมือง (ความมั่นคงทางการเมือง) ประชาชนชาวไทย (ความมั่นคงทางสังคม) และการพัฒนาทาง

²³¹ Ibid.

²³² Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 26.

²³³ Ibid., 32.

²³⁴ Emmers, "Securitization," 119.

เศรษฐกิจและความเจริญของประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) โดย พ.ต.ท. ทักษิณได้ใช้มติมหาชนในการสนับสนุน และสร้างความชอบธรรมในการออกมาตรการที่เข้มข้นเพื่อต่อสู้กับขบวนการค้ายาเสพติดภายในประเทศ²³⁵

งานของศิริพิมพ์ ศรีบัลลังก์ (2012) ได้ศึกษาประเด็นเรื่องการทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง โดยศึกษากรณีแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย โดยใช้การบูรณาการกรอบแนวคิดต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษาเชิงความมั่นคง การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทักษะต่อภัยคุกคาม และกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง ทั้งนี้ งานดังกล่าวได้ข้อสรุปว่าอุดมการณ์ชาตินิยม และความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าเป็นตัวการสำคัญในการทำให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และสื่อมวลชนไทย ได้แก่ การใช้วาทกรรมในการบอกกล่าวว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ และวาทกรรมที่ใช้ในการแสดงความรู้สึกเพื่อแสดงออกถึงความหวาดระแวงแรงงานพม่า นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังได้ข้อสรุปว่าแรงงานพม่ามิได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์การชี้วัดทั้งสี่ประการของ Myron Weiner ที่ประกอบด้วย (1) ด้านอัตราการจ้างงาน (2) ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (3) ด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม และ (4) ด้านปริมาณของแรงงานภายในประเทศ โดยทั้งหมดนี้เป็นการใช้วาทกรรมเพื่อทำให้เห็นว่าแรงงานพม่านั้นเป็นภัยคุกคาม โดยการหล่อหลอมจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำในอดีต ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทักษะต่อภัยคุกคามของผู้นำ²³⁶

งานของ Rizal Sukma (2008) ได้ศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยรัฐและตัวแสดงที่มีใช้รัฐในประเทศอินโดนีเซีย โดยวิเคราะห์ผ่านกระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง ของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับรัฐ ทั้งนี้ Sukma ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) สถานการณ์การค้ามนุษย์ในอินโดนีเซีย (2) การพรรณายุทธศาสตร์เฉพาะ (specific strategies) ของกลุ่มตัวแสดงระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐ (3) การตอบสนองของรัฐบาลต่อกระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศและระดับรัฐ รวมถึงการพิจารณาผลลัพธ์ในนโยบายของอินโดนีเซีย โดยการดูมาตรการในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว และ (4) การดำเนิน

²³⁵ Ibid., 120.

²³⁶ ศิริพิมพ์ ศรีบัลลังก์, "การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ: ศึกษากรณีแรงงานพม่าในไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 266-77.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มาตรการเพื่อจัดหาทางเลือกของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในอินโดนีเซีย ในกรณีการทำให้ปัญหาดังกล่าวเป็นมากกว่าการเมืองปกติ (beyond normal politics)²³⁷

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาการค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจภายในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากการพิจารณาให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาในระดับโลก รวมถึงการรายงานข่าวของสื่อในประเทศที่ได้ประมาณการว่าธุรกิจการค้ามนุษย์นั้นสามารถสร้างรายได้ใน ค.ศ. 2005 เป็นจำนวนถึง 23.7 หมื่นล้านรูเปียห์ (2.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) เมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจค้ายาเสพติดที่สร้างรายได้ถึง 1 หมื่นล้านรูเปียห์ และการค้าไม้ผิดกฎหมายที่มีมูลค่าสูงถึง 29 หมื่นล้านรูเปียห์ นอกจากนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ประกาศว่ามีการค้าผู้หญิงและเด็กมากกว่า 7 พันคดีใน ค.ศ. 2000 และในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2003-2004 มีผู้หญิงและเด็กถูกค้าไปยังประเทศมาเลเซียถึง 4,270 คดี²³⁸ ส่วนในระดับภูมิภาค Sukma อธิบายว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ และเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของปัญหาภายในภูมิภาค รวมถึงการค้ามนุษย์ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงผ่านการใช้วาทกรรมของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับรัฐ โดยเฉพาะภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา และจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 อาเซียนได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวไว้ว่า “มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนสำหรับการหาแนวทางในการป้องกันและต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก”²³⁹

มากไปกว่านั้น ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์เพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และจากการแถลงการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ต้องการกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการกับปัญหา โดยประเทศสมาชิกได้ถูกทำให้คล้อยตามว่าประเด็นดังกล่าว

²³⁷ Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," ii.

²³⁸ Ibid., 5.

²³⁹ ASEAN, "ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children,"

<https://asean.org/asean-declaration-against-trafficking-in-persons-particularly-women-and-children-4/> [10 December 2018].

นั้นเป็นภัยคุกคามที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้โดยลำพัง ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง (process of securitization) ในระดับระหว่างประเทศ²⁴⁰

ในระดับระหว่างประเทศ Sukma อธิบายว่าในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ชุมชนระหว่างประเทศ (international community) ได้ทำให้ประเด็นการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่เพิ่มสูงขึ้น โดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้เปรียบเสมือนกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงในระดับโลก และอาเซียนเปรียบเสมือนสาธารณชน (audience) ในกระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงในระดับโลก กล่าวโดยสรุป ความสนใจต่อประเด็นการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ (อาเซียน) ได้ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น โดยใน ค.ศ. 2000 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกมาตรการในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยเปลี่ยนสถานะจาก “ปกติ” เป็นสถานะ “เร่งด่วน”²⁴¹

ท้ายสุด การศึกษากลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำให้การค้ามนุษย์เป็นเรื่องความมั่นคง ทำให้ทราบว่า การทำให้ประเด็นใด ๆ เป็นเรื่องความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการตกลงร่วมกันของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และการโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นความสำคัญ และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องยกระดับปัญหาให้กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคง ซึ่งการโน้มน้าวดังกล่าวจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับผู้กำหนดนโยบายในการออกมาตรการที่เกี่ยวข้อง เช่น การออกมาตรการฉุกเฉินเพื่อตอบสนองต่อการป้องกันและปราบปรามได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ แนวคิดในกลุ่มนี้ยังให้ความสำคัญต่อการใช้วาทกรรมเพื่อสร้างเรื่องราวต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างจริงจังเพื่อให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องเห็นถึงการเป็นปัญหาที่สำคัญ และควรได้รับการแก้ไขปัญหาตามความปรารถนาของผู้พูด โดยการสร้างเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จะช่วยทำให้สังคม และกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบต่อปัจเจกบุคคลอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ การใช้วาทกรรมเพื่อสร้างเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยส่งผลต่อการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นอีกด้วย

²⁴⁰ Sukma, "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia," 1-2.

²⁴¹ Ibid., 5.

(3.4) กรอบแนวคิดการกล่อมเกลาทางสังคมระหว่างประเทศ

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวิจารณ์ นอกจากกรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงของสำนักคิด โคเปนเฮเกนที่นำมาใช้ในการอธิบายแล้ว ยังมีอีกหนึ่งกรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการอธิบายการส่ง ปทัสถานจากระบบระหว่างประเทศเข้ามาสู่ท้องถิ่น (ประเทศไทย) ได้แก่ แนวคิด “การกล่อมเกลาทางสังคมระหว่างประเทศ” (international socialization) ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการทำให้ ประเด็นเรื่องการต่อต้านการค้ำมนุษย์ถูกแพร่กระจายออกไปยังสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวเป็นแนวคิดสำคัญของกลุ่มสรรสร้างนิยมดั้งเดิม (conventional constructivism) เนื่องจากอัตลักษณ์และผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ถูกสรรสร้างขึ้นผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม²⁴² โดยกระบวนการดังกล่าว หมายถึง “กระบวนการทำให้ความเชื่อ และการกระทำมูลฐานร่วมกันของรัฐต่าง ๆ ถูกทำให้เป็นสถาบันภายใต้บริบทหรือสภาพแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ”²⁴³ ทั้งนี้ งานของ Ann Kent (2002) ได้อธิบายว่ากระบวนการดังกล่าวมิใช่เป็นเพียง กระบวนการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นผลลัพธ์ (outcome) ได้ด้วยเช่นเดียวกัน โดย Kent ได้ให้ความหมายว่าการกล่อมเกลาทางสังคมระหว่างประเทศ คือ “กระบวนการที่มีต่อการทำให้ความเชื่อและแนวปฏิบัติที่มีร่วมกันในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐโดยการทำ ให้เป็นสถาบัน”²⁴⁴

ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของการกล่อมเกลาทางสังคม หรือการกล่อมเกลาทางสังคมระหว่างประเทศ คือ การเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิดของคนอื่น (รัฐอื่น) โดยใช้วิธีการโน้มน้าว (persuasive) การชักจูง (cajoling) หรือการเลียนแบบ (mimicking) เพื่อให้เกิดการยอมรับ และมีการปรับให้เป็นส่วนหนึ่งของพวกเขา (internalize) ทั้งข้อเท็จจริง บุคลิกภาพ ปทัสถาน เหตุผล และความเข้าใจเชิงสาเหตุ (causal understanding) ที่เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ โดยงานของ Alastair Iain Johnston (2008) ได้ยกตัวอย่างประเทศจีน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้ส่งผลให้จีนยอมรับในวิธีการดำเนินความสัมพันธ์

²⁴² Young Chul Cho, "Conventional and Critical Constructivist Approaches to National Security: An Analytical Survey," *The Korean Journal of International Relations* 49, no. 3 (2009): 86.

²⁴³ Frank Schimmelfenning, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations* 6, no. 1 (2000): 111-12.

²⁴⁴ Ann Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organizations," *Lynne Rienner Publishers* 8, no. 3 (2002): 344.

ระหว่างประเทศ โดยรับเอากฎหรือปทัสสถานที่เป็นสากลไปปรับใช้ เช่น แนวคิดเรื่องการค้าเสรี การไม่ใช้ความรุนแรงในการจัดการกับความขัดแย้ง การดำเนินนโยบายแบบพหุภาคี²⁴⁵

นอกจากนี้ การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญต่อการแพร่กระจายชุดปทัสสถานหรือวาระต่าง ๆ โดยการรับชุดคุณค่าหรือปทัสสถานร่วมกันนั้นจะช่วยลดความขัดแย้ง และช่วยอำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือ (facilitate cooperation) ระหว่างกันมากขึ้น มากไปกว่านั้น ยังช่วยปรับปรุงด้านความมั่นคง (improve security) และช่วยอำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนทางด้านเศรษฐกิจ (ease economic exchange) ร่วมกัน²⁴⁶

จะเห็นได้ว่า การกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศเป็นกระบวนการทางความคิด (cognitive process) มีใช้ทางพฤติกรรม²⁴⁷ และเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญต่อการศึกษาประเด็นเรื่องพลวัตของปทัสสถาน (norm dynamics) ซึ่งการศึกษาเรื่องปทัสสถานและประเด็นทางจริยธรรมเป็นศูนย์กลางของการศึกษาทางการเมืองไม่ต่ำกว่า 2000 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึง 1980 การศึกษาปทัสสถานและประเด็นทางด้านจริยธรรมได้เลือนหายไปภายหลังจากการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral revolution) ที่มาพร้อมกับการให้ความสำคัญในวิธีคิดแบบปฏิฐานนิยม โดยพิจารณาว่าเป็นการยากที่จะใช้ประเด็นทางด้านปทัสสถานและความคิดมาเป็นเครื่องมือ และเป็นเหตุผลทางวิธีวิทยา (methodological reasons) ที่นำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาสาขาทางด้านรัฐศาสตร์ เสมือนกลุ่มสำนักคิดสังคมนิยมใหม่ และเสรีนิยมใหม่ที่อยู่บนฐานคติแบบเหตุผลนิยม (rationalism) ที่ถูกเรียกว่า “econorealists” และ “econoliberals” ตามลำดับ²⁴⁸

สำหรับการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงต้นสงครามเย็น นักวิชาการกลุ่มนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาการบูรณาการของยุโรป (European integration) และการปลดปล่อยจากการเป็นอาณานิคม (decolonization) ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนวาระทางปทัสสถาน (normative

²⁴⁵ Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (New Jersey: Princeton University Press, 2008), 1.

²⁴⁶ Schimmelfenning, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," 118.

²⁴⁷ Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46, no. 2 (Spring 1992): 399.

²⁴⁸ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *ibid.* 52, no. 4 (Autumn 1998): 890.

agenda) ที่สำคัญ และในช่วงระหว่างทศวรรษ 1960 ถึง 1970 เป็นช่วงที่ถูกขนานนามว่า “ยุคแห่งการมาของเศรษฐกิจ” (economic turn) โดยเป็นช่วงที่นักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้ความสนใจกับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (natural science) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ความสนใจในประเด็นปทัสถานและความเชื่อก็มีได้จางหายไปจนหมดสิ้น แต่แนวคิดเหล่านี้มักถูกท้าทายและถูกวิพากษ์วิจารณ์จากมุมมองกระแสหลักที่ยึดกระบวนทัศน์แบบการเมืองรัฐเป็นศูนย์กลางของการศึกษา และให้ความสำคัญกับอำนาจทางวัตถุ (material power) จนกระทั่งในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา นักวิชาการบางกลุ่มได้หันมาให้ความสนใจกับประเด็นเรื่อง “ความสัมพันธ์ข้ามชาติ” (transnational relations) ที่ให้ความสำคัญกับตัวแสดงข้ามชาติต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งก็ได้รับอิทธิพลมาจากประเด็นเรื่องปทัสถานและความเชื่อ และในช่วงต้นทศวรรษ 1980 เป็นช่วงที่นักวิชาการให้ความสนใจกับการศึกษาเรื่อง “ระบอบ” (regime) โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของหลักการและปทัสถานที่เปรียบเสมือนการเปิดประตูสำหรับการศึกษาในประเด็นเรื่อง “ความคิด” (ideational turn) ที่เข้ามามีบทบาทในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา²⁴⁹ เช่น การศึกษาแนวคิดสรรสร้างนิยมที่ได้เข้ามามีบทบาทต่อการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมนระหว่างประเทศซึ่งเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้ปทัสถานกลายเป็นสากล (internationalization)²⁵⁰ โดยกระบวนการดังกล่าวถูกใช้เพื่ออธิบายถึงตัวแสดงต่าง ๆ (นานาชาติ) การรับประเด็นวาระ และการนำปทัสถานมาปรับใช้ภายในประเทศอย่างไร และปทัสถานดังกล่าวส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงอย่างไร²⁵¹

สำหรับทฤษฎีในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ยอมรับว่าปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐได้ โดยเฉพาะพฤติกรรมของรัฐในสถานะของการเป็นสมาชิกของสถาบันระหว่างประเทศ ดังเช่น ทฤษฎีสรรสร้างนิยมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการกล่อมเกลาท่างสังคมจากทัศนะของกลุ่มคนที่ถูกกล่อมเกลาท่างสังคม (socializee)²⁵² ทั้งนี้ จุดร่วมที่สำคัญของทฤษฎีกระแสหลัก และทฤษฎีสรรสร้างทางสังคม ได้แก่ การพิจารณากระบวนการกล่อมเกลาท่างสังคม (socialization) ดังเช่น ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ได้มีมุมมองว่าการกล่อมเกลาท่างสังคมในระบบระหว่างประเทศที่มีสภาวะอนาธิปไตยเปรียบเสมือนสิ่งสำคัญเพื่อใช้ในการอธิบายการปฏิบัติการทางการเมืองบนพื้นฐานความจริง (realpolitik practice) ซึ่งคำว่ากระบวนการกล่อมเกลาท่าง

²⁴⁹ Ibid., 887.

²⁵⁰ Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, 21.

²⁵¹ Asif Efrat, "Professional Socialization and International Norms: Physicians against Organ Trafficking," *European Journal of International Relations* (2015): 1.

²⁵² Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, xv.

สังคมของทฤษฎีกลุ่มนี้มีความหมายที่แตกต่างจากความหมายทั่วไปในทางสังคมศาสตร์หรือการใช้ในความหมายโดยทั่วไป²⁵³

มากไปกว่านั้น กลุ่มทฤษฎี neo-neo Synthesis ซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีกระแสหลักยังได้ระบุว่าระบบโครงสร้างระหว่างประเทศ (international structure) จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐ และเป็นตัวกำหนดให้ผู้กระทำ (agent) และตัวแทน (agency) แสดงพฤติกรรมหรือมีการกระทำบางอย่างออกมา แต่อย่างไรก็ตาม งานของ Kenneth N. Waltz (1979) ได้อธิบายว่า “โครงสร้าง” (structure) ในตัวเองไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ได้โดยตรง แต่โครงสร้างจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศผ่าน 2 กลไก (Waltz’s two mechanisms) ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ผ่านการกล่อมเกลாதงสังคมของตัวแสดงต่าง ๆ (through socialization of the actors) และ (2) ผ่านการแข่งขันระหว่างกัน (through competition among them)²⁵⁴ โดยสองกลไกดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับใช้ในทางการเมืองระหว่างประเทศเหมือนสังคมภายในของรัฐต่าง ๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐาน (fundamental processes) และเป็นสิ่งที่นำไปสู่การทำให้สมาชิกของกลุ่มมีความสอดคล้องด้วยการมีบรรทัดฐานร่วมกัน โดยสังคมได้สร้างบรรทัดฐาน การปฏิบัติตาม และเป็นตัวลดความหลากหลายภายในสังคมลง²⁵⁵

ทั้งนี้ Waltz ได้ยกตัวอย่างกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมในกรณีที่ A มีอิทธิพลต่อ B (B ทำตามในสิ่งที่ A ต้องการ) และ B ก็มีอิทธิพลต่อ A โดยการกระทำของ B นั้นเป็นผลมาจาก A แต่ในทางกลับกัน มิใช่ว่าทั้งคู่จะมีอิทธิพลต่อกันและกัน เพราะต่างได้รับอิทธิพลจากสถานการณ์ที่ทั้งสองได้สร้างผลกระทบต่อกันและกัน (interaction) โดยพฤติกรรมของทั้งคู่ไม่สามารถเข้าใจความหมายได้โดยการมองแค่มุมมองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการสร้างผลกระทบต่อกันมีลักษณะเหมือนกำลังเล่นเกมที่มีการกระทำบางอย่าง (act) และตอบสนองต่อการกระทำนั้นกลับคืน (react) จึงทำให้เกิดการสร้างผลกระทบระหว่างกัน²⁵⁶ ส่วนงานของ Alexander Wendt (1992) ได้อธิบายว่าปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำของรัฐ (state action) ได้แก่ (1) โครงสร้าง (structure) ที่มีผลต่อการกระทำของรัฐ เช่น สภาพระบบระหว่างประเทศภายใต้สภาวะอนาธิปไตย หรือการ

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), 74.

²⁵⁵ Ibid., 76.

²⁵⁶ Ibid., 75.

กระจายอำนาจ และ (2) กระบวนการ (process) ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐ เช่น การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน การเรียนรู้ร่วมกันผ่านการเป็นสมาชิกของสถาบันต่าง ๆ²⁵⁷

ในประเด็นนี้ ตัวแสดงเท่านั้นที่ก่อให้เกิดการกระทำต่าง ๆ โดยโครงสร้างเพียงลำพังไม่สามารถกระทำใด ๆ ได้ (แต่ส่งผลทางอ้อม) และจากการที่มีอิทธิพลต่อตัวแสดง ดังนั้น ตัวแสดงจึงค่อยๆ กระจายอำนาจออกมา อย่างไรก็ตาม งานของ Alastair Iain Johnston (2008) ได้อธิบายว่ากลุ่มสังคมนิยมใช้กระบวนการกล่อมเกลாதองศาทางสังคมเพื่อพัฒนาให้เห็นถึงการทำให้เป็นเนื้อเดียวกัน (homogenization) ของพฤติกรรมในการถ่วงดุลของบรรดารัฐต่าง ๆ ที่แสวงหาความมั่นคงภายใต้สภาวะอนาธิปไตยระหว่างประเทศอันเกิดจากการที่แต่ละฝ่ายต่างมุ่งกระทำเพื่อช่วยเหลือตนเอง (self-help) ในสภาวะดังกล่าว ซึ่งแท้ที่จริงแล้วกระบวนการทำให้เป็นเนื้อเดียวกันนั้นมีใช้กระบวนการกล่อมเกลาทองศาทางสังคมแต่อย่างใด²⁵⁸

นอกจากกลุ่มทฤษฎีกระแสหลัก งานในกลุ่มทฤษฎีสร้างสรรค์นิยมยังได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษากล่อมเกลาทองศาทางสังคมเช่นเดียวกัน โดยกลุ่มดังกล่าวได้อธิบายว่าการกล่อมเกลาทองศาทางสังคมเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นทั้งภายในสังคมหรือภายในองค์กร นอกจากนี้การกล่อมเกลาทองศาทางสังคมยังเป็นกระบวนการที่อยู่อย่างยาวนานและเปลี่ยนแปลงยาก ยกตัวอย่างเช่นไม่เคยมีใครบอกกลุ่มเด็กวัยรุ่นว่าการแต่งตัวไปโรงเรียน หรือการเดินทางในเมืองนั้นจะต้องแต่งตัวอย่างไร แต่พวกเขาเหล่านั้นสามารถเข้าใจได้เนื่องจากสังคมเป็นตัวสร้างปทัสถาน (บรรทัดฐาน) ของพฤติกรรม (societies establish norms of behavior) โดยทัศนะของกลุ่มจะเป็นตัวกำหนดหรือควบคุมสมาชิกภายในสังคมนั้นเอง²⁵⁹

กระนั้นก็ตาม การนำแนวคิดการกล่อมเกลาทองศาทางสังคมมาปรับใช้ในการศึกษาด้านวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นผลจากการมา (การให้ความสำคัญ) ของกระแสความคิดสร้างสรรค์นิยม (constructivist turn) เป็นสำคัญ²⁶⁰ โดยนักวิชาการกลุ่มสร้างสรรค์นิยมให้ความสำคัญต่อมิติทางสังคมในการอธิบายปรากฏการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เน้นการศึกษาในประเด็นเรื่องปทัสถาน กฎกติกา และภาษา โดยนักวิชาการกลุ่มนี้ได้อธิบายว่าการให้

²⁵⁷ Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," 391.

²⁵⁸ Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, 3.

²⁵⁹ Waltz, *Theory of international politics*, 75.

²⁶⁰ K.M Fierke, "Constructivism," in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, ed. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith (Oxford: Oxford University Press, 2016), 162.

ความสำคัญต่ออำนาจ และผลประโยชน์ด้านวัตถุเพียงอย่างเดียวเสมือนแนวคิดกระแสหลักนั้นอาจไม่เพียงพอต่อการอธิบายสภาพปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศในบางประเด็นได้ โดยเฉพาะปัญหาต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ทั้งนี้ กลุ่มนักสรรสร้างนิยมได้เสนอว่า “ผู้กระทำการ” สามารถเป็นผู้เปลี่ยนแปลงหรือสรรสร้างสิ่งต่าง ๆ ได้ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (processes of interaction) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการศึกษาการกลมกลืนทางสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ปรากฏการณ์ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงจึงเป็นผลจากการสรรสร้างทางสังคม และไม่เป็นอิสระจากการกระทำหรือการให้ความหมายของมนุษย์ รัฐ และตัวแสดงอื่น ๆ²⁶¹

ภายใต้แนวคิดสรรสร้างนิยม กลุ่มดังกล่าวได้ปฏิเสธแนวคิดสังคมนิยมที่อธิบายว่าพลังทางการเมือง (power politics) จะอยู่ภายใต้สภาวะอนาธิปไตยที่มีอยู่เป็นปกติวิสัย แต่กลุ่มสรรสร้างนิยมได้อธิบายว่าสภาวะอนาธิปไตยเป็นสิ่งที่มิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เป็นสิ่งที่รัฐต่าง ๆ ร่วมกันสรรสร้างขึ้นมา (anarchy is what states make of it)²⁶² และตรรกะของอนาธิปไตย (logic of anarchy) จะขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม (cultural variation) และการเปลี่ยนแปลงทางด้านประวัติศาสตร์ (historical variation) เป็นหลัก โดยเปรียบเสมือนอัตลักษณ์สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศมิใช่การอยู่อย่างคงทนถาวร รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดการแบ่งปันความคิดต่าง ๆ ร่วมกัน (shared ideas) เช่น ประเด็นเรื่องวัฒนธรรมที่เป็นสิ่งสำคัญในการกระตุ้นให้รัฐแสดงพฤติกรรมบางอย่างออกมา มากกว่าบริบททางกายภาพหรือทางวัตถุ รวมถึงการช่วยเหลือตนเอง และอำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่ถูกสรรสร้างขึ้นมาภายใต้สภาวะอนาธิปไตย²⁶³

งานของ Martha Finnemore และ Kathryn Sikkink (1998) ได้อธิบายถึงความสำคัญของปทัสฐานที่มาจากกระบวนระหว่างประเทศ หรือในภูมิภาคที่เป็นตัวสร้างมาตรฐานสำหรับความเหมาะสมด้านพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยในมุมมองของสำนักคิดสรรสร้างนิยมได้อธิบายว่าการกระจายชุดความคิดต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อโครงสร้างระบบระหว่างประเทศ เช่น การแบ่งปันความคิด ความคาดหวัง ความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่เหมาะสมจะทำให้เกิดระเบียบและเสถียรภาพ โดยการเผยแพร่ปทัสฐานไปสู่ระบบระหว่างประเทศนั้นจะต้องมี

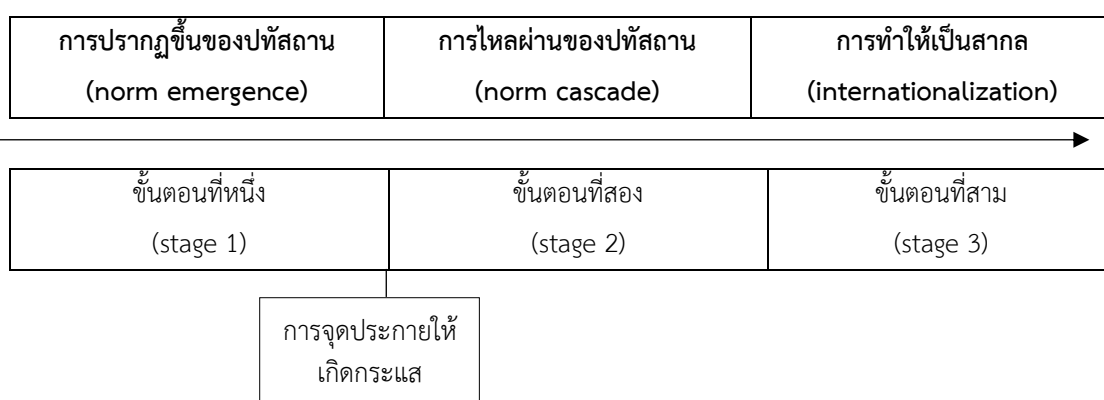
²⁶¹ Ibid., 163.

²⁶² Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," 395.

²⁶³ Ewan Harrison, "State Socialization, International Norm Dynamics and the Liberal Peace," *International Politics* 41 (2004): 525.

ส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้นกำเนิดหรือการปรากฏขึ้นของปทัสถานระหว่างประเทศ (2) กระบวนการต่าง ๆ ที่ส่งผลทำให้ปทัสถานมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐ และตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และ (3) ปทัสถานใดที่มีความสำคัญและอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด²⁶⁴ ทั้งนี้ Finnemore และ Sikkink ได้อธิบายส่วนประกอบข้างต้นผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “วงจรชีวิตของปทัสถาน” (norm life cycle) โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8: วงจรชีวิตของปทัสถาน (Norm Life Cycle)



ดัดแปลงจาก: Finnemore and Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” 896.

จากตารางดังกล่าว ขั้นตอนที่หนึ่งของวงจรชีวิตปทัสถาน ได้แก่ การปรากฏขึ้นของปทัสถาน (norm emergence) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการสร้างปทัสถานโดยใช้วิธีการจูงใจจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ที่เรียกว่า “Norm Entrepreneurs” (กรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงใช้คำว่าตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง) ทั้งนี้ norm entrepreneurs ที่ต้องการสร้างชุดปทัสถานใหม่จะทำการโน้มน้าวให้มวลชน (สาธารณชน) รับเอาชุดปทัสถานดังกล่าวเข้ามาเป็นประเด็นวาระ และต้องจุดประกายให้ชุดปทัสถานนั้น ๆ เกิดเป็นกระแส (tipping point) ขึ้นมาในสังคม อย่างไรก็ตาม การทำให้ขั้นตอนนี้ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องอาศัย Norm Entrepreneur ที่เป็นตัวบุคคล ผ่านการใช้ภาษา และรูปแบบ (ลักษณะ) หน่วยงาน หรือองค์กรที่ตัวเขาสังกัดอยู่เพื่อใช้เป็นช่องทางในการโน้มน้าว (persuasion) ชักจูง ซึ่งเป็นกระบวนการในการแปลงการกระทำของผู้กระทำให้กลายเป็นโครงสร้างทางสังคม รวมถึงความคิดต่าง ๆ ให้กลายเป็นปทัสถาน และอัตวิสัย (subjective) ให้กลายเป็นอัตวิสัยร่วม (intersubjective)²⁶⁵

²⁶⁴ Finnemore and Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” 894.

²⁶⁵ Ibid., 914.

ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การไหลผ่านของปทัสถาน (norm cascade) ซึ่งเป็นขั้นตอนในการผลักดันชุดปทัสถานให้แผ่ขยายไปสู่นานาประเทศในลักษณะของการเป็นผู้ตาม (norm followers) ซึ่งกลไกสำคัญสำหรับการส่งเสริมการไหลผ่านของปทัสถานนี้ ได้แก่ กระบวนการ “การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นกลไกที่มีพลัง (active mechanism) ต่อการทำให้ชุดปทัสถานที่ถูกทำให้เป็นกระแสไหลผ่านในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งขับเคลื่อนโดยการแทรกแซงทางวัตถุ (material sanctions) หรือการแทรกแซงผ่านสัญลักษณ์ (symbolic) จากอิทธิพลที่มาจากสิ่งรอบข้าง (peer pressure) ท่ามกลางนานาประเทศ²⁶⁶ นอกจากนี้ เครือข่ายของ Norm Entrepreneurs และองค์กรระหว่างประเทศสามารถเป็นผู้กระทำ (agents) ในกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมได้เช่นเดียวกัน

ขั้นตอนสุดท้าย ได้แก่ การทำให้เป็นสากล (internationalization) เมื่อการไหลผ่านของชุดปทัสถานผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศประสบความสำเร็จ ก็จะเข้าสู่กระบวนการสุดท้าย ได้แก่ การทำให้เป็นสากล โดยการทำให้ปทัสถานที่ถูกส่งผ่านเข้ามานั้นกลายเป็นส่วนหนึ่งในสังคมของประเทศผู้รับวาระ เช่น การรับชุดปทัสถานในลักษณะของการออกเป็นข้อกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การทำให้เป็นสถาบัน (institutionalization) รวมถึงพฤติกรรมของคนในสังคมที่รับเอาชุดปทัสถานในลักษณะการเป็นตรรกะของความเหมาะสม และจากขั้นตอนของวงจรของปทัสถานได้นำมาสู่การอธิบายรายละเอียดที่สำคัญในแต่ละขั้นตอน โดยทั้ง 3 ขั้นตอนสามารถแบ่งตัวแสดง จุดมุ่งหมาย และกลไกที่มีอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9: ขั้นตอนของการสร้างชุดปทัสถาน (Stages of Norms)

	(ขั้นตอน 1)	(ขั้นตอน 2)	(ขั้นตอน 3)
	การปรากฏขึ้นของปทัสถาน norm emergence	การไหลผ่านของปทัสถาน norm cascade	การทำให้เป็นสากล internationalization
ตัวแสดง (actors)	ตัวแสดงที่ต้องการส่งเสริมชุดปทัสถาน และหน่วยงานที่ใช้เป็นช่องทางในการโน้มน้าว	รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และ เครือข่ายต่าง ๆ	กฎหมาย การประกาศ และระบบราชการ

²⁶⁶ Kai Alderson, "Making Sense of State Socialization," *Review of International Studies*, no. 27 (2001):

จุดมุ่งหมาย (motives)	เพื่อเห็นแก่ผู้อื่น การเข้าใจ ความรู้สึกของผู้อื่น ความคิด ความเชื่อ และความ รับผิดชอบ	อิทธิพลรอบข้างที่ส่งผลต่อการ เปลี่ยนแปลง ความชอบธรรม ความโด่งดัง และความนิยม	ความสมานฉันท์
กลไกที่มีอำนาจ (dominant mechanisms)	การโน้มน้าว	การกล่อมเกลாதองสังคม การทำ ให้เป็นสถาบัน และการพิสูจน์	พฤติกรรม และการทำ ให้เป็นสถาบัน

ดัดแปลงจาก : Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International norm dynamics and political change," *International organization* 52, no.4 (Autumm 1998): 894.

จากตารางข้างต้น ขั้นตอนการปรากฏขึ้นของปทัสถาน ตัวแสดงที่จุดประเด็นเพื่อโน้มน้าว (เป็นกลไกสำคัญในขั้นตอนนี้) ให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องคล้อยตาม ได้แก่ ตัวแสดงที่เรียกว่า Norm Entrepreneurs โดยจะใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นช่องทางในการโน้มน้าวเพื่อให้เห็นว่าปทัสถานที่ต้องการจะเผยแพร่ นั้นเป็นสิ่งที่สมควรทำ เป็นหน้าที่ เป็นความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีความคิดหรือความเชื่อในปทัสถานที่ต้องการส่งออกมาเป็นวาระสำคัญที่ควรส่งเสริมไปสู่ระดับระหว่างประเทศ โดย Norm Entrepreneurs จะต้องทำให้มวลชนหรือสาธารณชนที่เกี่ยวข้องคล้อยตามในสิ่งที่ได้โน้มน้าว และเมื่อการโน้มน้าวประสบผลสำเร็จก็จะนำมาสู่ในขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การไหลผ่านหรือการแพร่กระจายของปทัสถาน โดยตัวแสดงหลักในขั้นตอนนี้ คือ รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้จะใช้กลไกที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการกล่อมเกลาทองสังคมระหว่างประเทศในการแพร่กระจายปทัสถานออกไปสู่เวทีระหว่างประเทศเพื่อความชอบธรรม หรือทำให้เป็นที่นิยม และขั้นตอนสุดท้าย ได้แก่ การทำให้เป็นสากล โดยสิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้ คือ การออกกฎหมาย การออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามา รวมถึงการเห็นพ้องต้องกันของคนในสังคม ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นเครื่องชี้วัดได้ว่าการแพร่กระจายปทัสถานนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่สำเร็จ

งานของ Kai Alderson (2001) ให้ความสำคัญกับแนวคิด “การกล่อมเกลาทองสังคมของรัฐ” (state socialization) หรือที่เรียกว่า “เงาสลัวของมหาอำนาจ” (soft penumbra of hegemonic power) ซึ่งเป็นกระบวนการที่อธิบายว่ารัฐก็เปรียบเสมือนคนที่เราสามารถคาดการณ์แบบแผนของพฤติกรรมต่าง ๆ ได้ โดย Alderson ได้อธิบายว่าการกล่อมเกลาทองสังคมของรัฐ หมายถึง กระบวนการที่รัฐได้ทำให้ปทัสถานในระบบระหว่างประเทศกลายเป็นปทัสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของตน²⁶⁷ โดยกระบวนการกล่อมเกลาทองสังคมของรัฐนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

²⁶⁷ Alderson, "Making Sense of State Socialization," 416-17.

ขั้นตอนที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงความเชื่อของปัจเจกบุคคล (individual belief change) เช่น การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของกลุ่มคนต่าง ๆ ภายในสังคม

ขั้นตอนที่สอง ชุดของกระบวนการทางการเมือง (set of process is political) คือ กลุ่มตัวแสดงภายในได้ทำการกดดัน หรือโน้มน้าวรัฐบาลให้คล้อยตามชุดปทัสถานระหว่างประเทศ (international norms)

ขั้นตอนสุดท้าย การทำให้เป็นสถาบัน (institutionalization) โดยการสร้างปทัสถานระหว่างประเทศให้สำเร็จได้นั้นสิ่งสำคัญขึ้นอยู่กับว่าผู้สนับสนุนปทัสถานดังกล่าวสามารถผลประโยชน์ภายในกรอบของสถาบันภายในของพวกเขาได้มากหรือน้อยเพียงใด²⁶⁸

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการทำให้เป็นสากลนั้นจำเป็นต้องดูสถานการณ์ต่าง ๆ ภายในรัฐที่ต้องการส่งเสริมชุดปทัสถานด้วยว่ามีลักษณะที่เหมาะสมต่อการทำให้ปทัสถานที่ถูกส่งเข้ามานั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ ดังเช่น งานของ Frank Schimmelfenning (2000) ได้อธิบายถึงลักษณะของรัฐในยุโรปที่ถูกแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ซึ่งลักษณะของรัฐที่มีความแตกต่างกันจะมีผลต่อการทำให้เป็นสากลของปทัสถานประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 10: สถานการณ์ภายในและโอกาสของการนำมาปรับใช้ภายในรัฐ

	ประเทศที่เข้มแข็ง (strong western orientations)	ประเทศที่มีสังคมอ่อนแอ (weak western orientations in society)
ยึดหลักเสรีนิยมในการปกครอง (liberal ideology of government)	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงจูงใจที่ต้องการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตนสูง (internalization) - ออกนโยบายในการกลมกลืนตนเอง (self-socialization) ที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ - ได้รับผลกระทบจากนโยบายตะวันตกในระดับที่ต่ำ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงจูงใจผสมที่จะทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตน (internalization) - ระดมการสนับสนุนจากภายนอก (international support) - ได้รับผลกระทบจากนโยบายของตะวันตกในระดับสูง (ในลักษณะการได้รับรางวัลที่จับต้องได้)
ยึดหลักอำนาจนิยมในการปกครอง	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงจูงใจผสมกันที่จะทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตน 	<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงจูงใจต่ำที่จะทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตน - การออกนโยบายต่อต้าน

²⁶⁸ Ibid., 418.

(nationalist-authoritarian ideology of government)	- ระดมการสนับสนุนจากภายในประเทศ (domestic support) - ได้รับผลกระทบจากนโยบายของตะวันตกในระดับสูง (ในลักษณะของการได้รับบtlองโทษ)	(Policy of defiance) - ได้รับผลกระทบจากนโยบายของตะวันตกในระดับต่ำ (เนื่องจากไม่สามารถสร้างอะไรใหม่ด้วยตนเองได้)
--	---	--

ดัดแปลงจาก: Frank Schimmelfenning, "International socialization in the new Europe: Rational action in an institutional environment," *European Journal of International Relations* 6, no.1 (2000): 133.

จากตารางข้างต้น การนำวาระหรือปทัสสถานเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายในต่าง ๆ เช่น ระบอบการปกครอง รวมถึงการเป็นประเทศที่มีลักษณะเข้มแข็งหรือประเทศที่มีลักษณะเปราะบางก็เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่โอกาส หรืออุปสรรคของการทำให้เป็นสากลเช่นเดียวกัน โดย (1) ประเทศที่ยึดหลักเสรีนิยมในการปกครอง และเป็นประเทศที่มีลักษณะเข้มแข็ง (ตารางซ้ายบน) มีแรงจูงใจที่ต้องการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตนเองสูง (internalization) มีการออกนโยบายเพื่อต้องการสร้างกระบวนการกลมกลืนทางสังคมของตนเอง (self-socialization) และได้รับผลกระทบจากนโยบายภายนอกในระดับต่ำ (2) ประเทศที่ยึดหลักเสรีนิยมในการปกครองแต่เป็นประเทศที่มีลักษณะเปราะบาง (ตารางขวาบน) มีแรงจูงใจที่ต้องการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตนเองแบบผสม โดยจะต้องได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากภายนอก (international support) และได้รับผลกระทบจากนโยบายภายนอกในระดับที่สูง (3) ประเทศที่ยึดหลักอำนาจนิยมในการปกครอง และเป็นประเทศที่มีลักษณะเข้มแข็ง (ตารางซ้ายล่าง) มีแรงจูงใจที่ต้องการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตนเองแบบผสม โดยจะต้องมีการระดมทุนจากภายในประเทศ (domestic support) และประเทศในลักษณะนี้จะได้รับผลกระทบจากนโยบายที่มาจากภายนอกในระดับสูง และ (4) ประเทศที่ยึดหลักอำนาจนิยมในการปกครองแต่เป็นประเทศที่มีลักษณะเปราะบาง (ตารางขวาล่าง) มักมีแรงจูงใจที่ต้องการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของตนเองต่ำ และมีการออกนโยบายต่อต้าน (policy of defiance) และได้รับผลกระทบจากภายนอกในระดับต่ำเช่นเดียวกัน

นอกจากประเด็นเรื่องรูปแบบการปกครอง และความเข้มแข็งหรือความเปราะบางของประเทศแล้ว ประเด็นเรื่องวัฒนธรรมก็ถือเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การทำให้เป็นสากลได้เช่นเดียวกัน โดยวัฒนธรรม หมายถึง "ชุดของแนวปฏิบัติที่ให้ความหมายต่อประสบการณ์และการกระทำที่มีร่วมกัน" ทั้งนี้ งานของ Alexander Wendt (1999) ได้อธิบายถึง "วัฒนธรรมภายใต้สภาวะอนาธิปไตย" (cultural of anarchy) ซึ่งรัฐเป็นผู้สรรสร้างขึ้นมา โดยวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจะนำไปสู่การปรับใช้ปทัสสถานที่แตกต่างกันด้วย โดย Wendt ได้แบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 3 รูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่

(1) วัฒนธรรมแบบฮอบบส์ (Hobbesian culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องของความเป็นศัตรู (enmity) ที่อาศัยความรุนแรงในการจัดการกับปัญหาภายใต้สภาวะอนาธิปไตย เช่น การทำสงครามหรือการต่อสู้

(2) วัฒนธรรมแบบล็อก (Lockean culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องของการแข่งขัน (rivalry) แม้รัฐต่าง ๆ จะยอมรับว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะอนาธิปไตยบางครั้งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการทำสงคราม แต่การทำให้เกิดการแข่งขันนี้จะช่วยยับยั้งการทำสงครามได้เช่นเดียวกัน

(3) วัฒนธรรมแบบคานท์ (Kantian culture) เป็นลักษณะของวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องของมิตรภาพ (friendship) โดยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสภาวะอนาธิปไตยสามารถยุติได้โดยไม่จำเป็นต้องทำสงครามเสมอไป แต่เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งกำลังถูกภัยคุกคามจากศัตรูนั้นวัฒนธรรมในลักษณะนี้จะใช้วิธีการต่อสู้เป็นกลุ่ม²⁶⁹

ทั้งนี้ Wendt ได้อธิบายถึงขั้นตอนของการสร้างปทัสถานทางวัฒนธรรม (cultural norms) ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายในรัฐ ได้ทั้งหมด 3 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง (first degree) เป็นการสะท้อนถึงเรื่องของการยอมทำตาม (compliance) ผ่านการใช้กำลัง หรือการบังคับเป็นหลัก (force) ซึ่งเป็นลักษณะสมมติฐานตามแนวคิดสังคมนิยม

ระดับที่สอง (second degree) เป็นการแสดงนัยถึงแรงจูงใจ (motivation) โดยรัฐจะเลือกวัฒนธรรมแบบไหนนั้นขึ้นอยู่กับราคาคำนวณว่าปทัสถานทางวัฒนธรรมแบบใดจะช่วยทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ (price) และมองการกล่อมเกลากลับมาทางสังคมเป็นผลลัพธ์ที่สร้างสรรค์อัตลักษณ์ขึ้นมา (identity construction) มากกว่าการมองเป็นกระบวนการในการรับปทัสถานเข้ามา ซึ่งในระดับที่สองนี้เป็นลักษณะสมมติฐานตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่หรือกลุ่มเหตุผลนิยม

ระดับที่สาม (third degree) การกล่อมเกลากลับมาทางสังคมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐได้ยอมรับว่าปทัสถาน (accept norms) นั้น ๆ เป็นสิ่งที่ชอบด้วยหลักของกฎหมาย (legitimacy) หรือตามกฎหมายเกณฑ์ที่ตั้งไว้ซึ่งเป็นลักษณะสมมติฐานตามแนวคิดอุดมคตินิยม หรือสรสร้างนิยม²⁷⁰

จากประเด็นดังกล่าว มาสู่คำถามที่สำคัญ คือ รัฐจะใช้การกล่อมเกลากลับมาทางสังคมโดยวิธีใดเพื่อให้คนในสังคมเห็นว่าประเด็นการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และการทำให้

²⁶⁹ Wendt, *Social Theory of International Politics*, 258.

²⁷⁰ *Ibid.*, 268-72.

เป็น “ตรรกะของความเหมาะสม” (the logic of appropriateness) และทำให้ปทัสถานเป็นสิ่งที่ถูกต้อง (norms as right) หรือชอบธรรม (legitimate) สำหรับคนในสังคมเพื่อการจัดการกับปัญหา ดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและจริงจัง²⁷¹ มากไปกว่านั้น จะใช้วิธีการใดที่สามารถช่วยลดความแตกต่างหลากหลายของคนในสังคมเพื่อทำให้การค้ำชูกลายเป็นประเด็นที่คนในสังคมเห็นพ้องต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา และเป็นปัญหาที่ไม่สามารถยอมรับให้เกิดขึ้นในสังคมได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ความเป็นมนุษย์ ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์

งานของ Frank Schimmelfenning (2000) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่ม “ยุโรปใหม่” (new Europe) ที่ถูกอิทธิพลของกระบวนการกลุ่มกลางทางสังคมระหว่างประเทศ ในปทัสถานเรื่องเสรีนิยม (liberal norms) ในอนุภูมิภาคยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก (Central and Eastern European: CEE) โดยองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) และสภายุโรป (Council of Europe: CoE) ได้กลายเป็นตัวแสดงสำคัญในการเผยแพร่ชุดคุณค่าเสรีนิยม (constitutive liberal values) มายังกลุ่มประเทศดังกล่าวที่ครั้งหนึ่งเคยถูกปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม Schimmelfenning ได้ตั้งข้อสังเกตว่าองค์การระหว่างประเทศที่มีชุดคุณค่า หรือปทัสถานในลักษณะการส่งเสริมและป้องกันเสรีนิยมประชาธิปไตยตามแบบชุมชนตะวันตก (Western community) ต่างเป็นไปเพื่อรักษาและส่งเสริมชุดคุณค่าประชาธิปไตย หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน เช่น ด้านการตลาด การลงทุน การกักขังในกลุ่มประเทศซีอีอีเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ งานของ Schimmelfenning ยังได้ศึกษาประเด็นดังกล่าวผ่านสองกลุ่มทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายกระบวนการกลุ่มกลางทางสังคมระหว่างประเทศในลักษณะที่แตกต่างกัน (การพิจารณาความเป็นจริงต่างกัน) ได้แก่ (1) กลุ่มสถาบันเชิงสังคมวิทยา และ (2) กลุ่มเหตุผลนิยม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁷¹ James Fearon and Alexander Wendt, "Rationalism V. Constructivism: A Skeptical View," in *Handbook of International Relations*, ed. Thomas Risse and Beth A. Simmons Walter Carlsnaes (California: SAGE Publications Ltd., 2002), 61.

ตารางที่ 11: การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ (ทฤษฎีและสมมติฐาน)

	สถาบันทางเลือกที่มีเหตุผล (rationalist institutionalism)	สถาบันเชิงสังคมวิทยา (sociological institutionalism)
สภาพแวดล้อม (environment)	สภาพแวดล้อมเชิงเทคนิค (technical environment)	สภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน (institutional environment)
ผู้กระทำการกล่อมเกลา ทางสังคม (socialization agency)	ไม่มี หรือ มหาอำนาจ (none or hegemon)	องค์การระหว่างประเทศ (international organizations)
กระบวนการกล่อม เกลาทงสังคม (socialization process)	ไม่เป็นทางการ และฉับพลัน (informal, spontaneous)	ถูกทำให้เป็นสถาบันอย่างเป็นทางการ (formally institutionalized)
สาระของการกล่อม เกลาทงสังคม (socialization contents)	สถาบันต่าง ๆ ที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และปทัสถานของมหาอำนาจ (factual institutions, hegemonic norms)	สถาบันที่เกิดจากปทัสถาน และ ปทัสถานของชุมชน (normative institutions, community norms)
การกระทำ (action)	การกระทำที่เป็นเหตุเป็นผล (rational action)	การกระทำที่เกิดจากความเชื่อมั่นใน ปทัสถานหนึ่ง ๆ (norm-governed action)
ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา (past history)	เคยมีการประชันขันแข่งของปทัสถาน หรือ เคยมีความขัดแย้งในเชิงคุณค่า (normative contestation, value conflict)	เคยมีการหลอมรวมทางวัฒนธรรม หรือการทำคุณค่าต่าง ๆ ให้เป็นเนื้อ เดียวกัน (cultural diffusion, homogenization of values)
เงื่อนไขที่ต้องมีก่อนที่ เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง (structural prerequisites)	ใช้อำนาจ และการขึ้นต่อกันอย่างสมมาตร (power, asymmetrical interdependence)	ใช้ฉันทามติ และสิทธิอำนาจเชิง คุณธรรม (consensus, moral authority)
กระบวนการสอนและ การเรียนรู้ (teaching and Learning process)	จากภายนอก หรือ การเสริมแรง (extrinsic, reinforcement)	จากภายใน การเลียนแบบ การเรียนรู้จากตัวแบบ (intrinsic, imitation, model learning)

พฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง กับยุทธวิธี (tactical Behavior)	การลดรายจ่ายในการครอบงำทางปทัสถาน (cost-reducing manipulation of norms)	ไม่มี (เพราะการทำตามกฎเกณฑ์นั้น มีราคาที่ต้องจ่ายที่ไม่แตกต่างกัน) None (cost-indifferent rule-following)
การปรับใช้ภายในรัฐ (internalization)	เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน หรือ ขึ้นอยู่กับ โครงสร้างสมดุลที่มั่นคง (corporate level, depending on a stable structure equilibrium)	เกี่ยวข้องกับตัวเอง และ ขึ้นกับการ รับรู้ที่แน่นอนมั่นคง (personal level, depending on stable cognitions)

ดัดแปลงจาก: Frank Schimmelfenning, "International socialization in the new Europe: Rational action in an institutional environment," *European journal of international relations* 6, no.1 (2000): 120.

จากตารางข้างต้น การศึกษาการกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ โดยใช้แนวการศึกษาในเชิงสังคมวิทยา Schimmelfenning ได้อธิบายว่ายังมีข้อถกเถียงกันว่าแนวคิดดังกล่าวขาดการอธิบายในระดับจุลภาค (microfoundations) รวมถึงแนวคิดในกลุ่มเหตุผลนิยม (rationalism) หรือสถาบันทางเลือกที่มีเหตุผลที่ปฏิเสธการนำแนวคิดการกล่อมเกลาทงสังคมมาใช้ในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ หรือนำมาใช้เป็นแรงขับเคลื่อนในการแสวงหาความจริง โดยแนวคิดดังกล่าวมีสมมติฐานว่าระบระหว่างประเทศมีสถานะอนาธิปไตย และมีสภาพแวดล้อมเฉพาะเรื่อง (technical environment) ที่เป็นโครงสร้างทางวัตถุ อาทิ การกระจายอำนาจและความมั่งคั่ง (distribution of power and wealth)²⁷²

นอกจากนี้ Waltz ได้เสนอว่ากระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมคือหนึ่งในกระบวนการที่ทำให้รัฐต่าง ๆ เหมือนกัน จากการศึกษาที่รัฐซึ่งไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตามยอมปรับเปลี่ยนต่อเงื่อนไขอันจำเป็นเร่งด่วนของการเมืองแบบ "เรียลโพลิติก" (realpolitik)²⁷³ ที่มองว่าการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเอง (spontaneous) ไม่เป็นทางการ (informal) และมีได้วางแผนเอาไว้ (unintended)²⁷⁴ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มสถาบันเชิงสังคมวิทยาที่เน้นการอธิบายผ่านโครงสร้าง (structuralist) และมีภววิทยาที่ไม่อิงกับวัตถุ (non-materialist ontology) ที่มองว่าอัตลักษณ์และผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สังคมเป็นคนกำหนดขึ้นมาและอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคม

²⁷² Schimmelfenning, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," 113.

²⁷³ Waltz, *Theory of International Politics*, 127-28.

²⁷⁴ Schimmelfenning, "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," 113.

ซึ่งเป็นผลผลิตของโครงสร้างทางสังคม เช่น วัฒนธรรมหรือสถาบันต่าง ๆ และปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) เป็นหลัก²⁷⁵

งานของ Ann Kent (2002) ได้ศึกษาการกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศของจีน โดยพิจารณาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว เช่น การมีบทบาทในการกล่อมเกลาทงสังคมของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ความสำคัญของการเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ประเด็นการลดค่าใช้จ่าย การเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรอง หรือการช่วยในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่ประเทศสมาชิกจะต้องผ่านกระบวนการในการจูงใจ (jawboning) การโน้มน้าวเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ²⁷⁶ โดยกรณีของประเทศจีนนั้น Kent ได้อธิบายว่ากระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศภายในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้ส่งผลให้จีนยอมรับในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก เคารพในกฎกติการะหว่างประเทศ ยอมรับในปัทสนานระหว่างประเทศ และความรับผิดชอบตอประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปัจจุบัน²⁷⁷

เช่นเดียวกับงานของ Emilian R. Kavalski (2003) ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศ โดยอธิบายว่าองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (intergovernmental organization) ได้แก่ สหภาพยุโรปและองค์การนาโตที่เป็นตัวแสดงจากภายนอกได้เข้ามามีอิทธิพล (ผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศ) ตอการเปลี่ยนแปลงความคิด การเรียนรู้ และพฤติกรรมในประเด็นเรื่องความมั่นคงของกลุ่มประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน ทั้งภายในประเทศและระหว่างกลุ่มประเทศในคาบสมุทรดังกล่าวภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา โดย Kavalski ให้ความสำคัญกับการกล่อมเกลาทงสังคมในกลุ่มชนชั้นนำเป็นหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเจรจา การรับข้อเสนอ และการนำหลักการไปปฏิบัติ²⁷⁸ โดยผลจากกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเมืองภายใน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ²⁷⁹

²⁷⁵ Ibid., 114.

²⁷⁶ Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organizations," 343.

²⁷⁷ Ibid., 344.

²⁷⁸ Emilian R. Kavalski, "The International Socialization of the Balkans," *The Review of International Affairs* 2, no. 4 (Summer 2003): 71.

²⁷⁹ Ibid., 85.

งานของ Alastair Iain Johnston (2008) ได้ศึกษาการกล่อมเกลாதงสังคมของประเทศจีน เพื่ออธิบายการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) ผ่านความร่วมมือในสถาบันระหว่างประเทศด้านความมั่นคง (international security institutions) ของจีนในช่วง ค.ศ. 1980-2000 เช่น กรอบความร่วมมือในการประชุมเพื่อลดอาวุธ (conference on disarmament) ขององค์การสหประชาชาติ หรือการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ทั้งนี้ การนำกรอบแนวคิดการกล่อมเกลาทงสังคมมาใช้ในการศึกษา ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการส่งเสริมทฤษฎีทางสังคมวิทยา (sociological turn) ต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²⁸⁰ โดยการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมภายในสถาบันสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ เช่น การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ การเพิ่มระดับความร่วมมือ ฯลฯ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ Johnston ได้ศึกษาผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การกล่อมเกลาทงสังคมระดับย่อย” (socialization microprocesses) โดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทางสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การเลียนแบบ (mimicking) เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นจากการเห็นคนอื่นทำ และอยากลอกเลียนแบบ เพราะการเลียนแบบคนอื่นทำให้เราสามารถอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่ไม่มีเสถียรภาพได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือการทำเพื่อต้องการความอยู่รอด (Survival) เป็นหลัก นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังใช้อธิบายกลุ่มสนับสนุนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการยืมภาษา นิสัย และวิธีในการแสดงออกเพื่อความปลอดภัยต่อการอยู่รอด²⁸¹

(2) อิทธิพลทางสังคม (social influence) เป็นกระบวนการที่เริ่มจากการที่เราเห็นว่าควรทำ เพราะคนอื่นเชื่อมั่นว่ามันเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่จะทำ และเราจะได้สิ่งตอบแทนจากสังคมเมื่อเรากระทำตาม หรือถ้าไม่ทำอาจถูกลงโทษ ตำหนิ หรือถูกลดความสำคัญลง (devaluation) ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดได้แก่ การรับรู้สถานะของตนเองซึ่งจะเกิดขึ้นได้ดีที่สุดก็ต่อเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังใช้อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มสนับสนุนในฐานะกลไกหนึ่งของความรับรู้ของตัวแสดงที่มีต่อสัญลักษณ์ที่ใช้ระบุสถานะของกลุ่มทางสังคมซึ่งต้องการความเข้าใจร่วมกันในคุณค่าทางสังคมบางอย่างที่กลุ่มมีต่อสัญลักษณ์ในการยกย่องสรรเสริญ และการตำหนิติเตียน²⁸²

²⁸⁰ Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, xiv.

²⁸¹ Ibid., 23-24

²⁸² Ibid., 24-25

(3) การโน้มน้าว (persuasion) เป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิดเห็น พฤติกรรม และความรู้สึกนึกคิด ทั้งนี้ การโน้มน้าวเป็นสิ่งที่นักสรรสร้างทางสังคมให้ความสำคัญ โดยเป็นสิ่งที่ควรกระทำเพราะเป็นสิ่งที่ดี และเป็นสิ่งปกติสำหรับตนเองหรือคนอื่น ๆ ที่จะทำให้ นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังใช้อธิบายพฤติกรรมของกลุ่มสนับสนุนในฐานะที่เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจต่อสาเหตุใหม่ของสภาพแวดล้อมของตัวแสดง โดยที่ความเข้าใจใหม่นี้ถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ปกติ เป็นสิ่งถูกต้องทั่วไป และเป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว²⁸³ อย่างไรก็ตาม Johnston ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าการเลียนแบบและอิทธิพลทางสังคม เป็นแนวทางที่เข้าข่ายฝั่งเหตุผลนิยม ในทางกลับกัน การโน้มน้าวเป็นสิ่งเดียวที่เข้าข่ายตรรกะแห่งความเหมาะสม (logic of appropriateness) โดยเป็นกระบวนการระดับย่อยเพียงหนึ่งเดียวที่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิดเห็น ความรู้สึกนึกคิดของผู้ถูกกล่อมเกลากลับมาทางสังคมได้เป็นอย่างดี²⁸⁴

มากไปกว่านั้น งานของ Anamaria Dutceac Segesten (2008) ได้ศึกษาประเด็นการให้ความรู้เรื่องการสังหารหมู่ (holocaust education) ในประเทศโรมาเนีย โดยศึกษาผ่านกรอบทฤษฎีวงจรของปัทสถาน และประวัติศาสตร์ของการสังหารหมู่ชาวยิว ที่มีส่วนสำคัญในการกล่อมเกล่าให้เห็นถึงความสำคัญของปัทสถานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) ที่เป็นปัทสถานใหม่ในโรมาเนียภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา ซึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกล่อมเกล่าปัทสถานดังกล่าว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป หรือ OSCE ซึ่งจากกระบวนการดังกล่าวนี้ส่งผลให้โรมาเนียได้รับเอาระบบกฎหมาย และกระทำการต่าง ๆ ในลักษณะของการพิจารณาให้เป็นเรื่องของตรรกะแห่งความเหมาะสม และจากข้อสรุปข้างต้นสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงพลังของปัทสถานในระบบระหว่างประเทศที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงสังคมภายในประเทศโรมาเนีย²⁸⁵

อนึ่ง งานที่ศึกษาการกล่อมเกล่าทางสังคมกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ยังมีไม่มาก โดยงานของ Marci Cottingham (2013) ได้ศึกษาและอธิบายประเด็นการค้ามนุษย์ผ่านมุมมองจินตนาการทางสังคมวิทยา (sociological imagination) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายปัจจัยซับซ้อนที่นำไปสู่การซื้อ และการค้ามนุษย์ในสังคมสมัยใหม่ รวมถึงทัศนะทางสังคมที่วิเคราะห์ในระดับจุลภาค

²⁸³ Ibid., 25-26.

²⁸⁴ Efrat, "Professional Socialization and International Norms: Physicians against Organ Trafficking," 7.

²⁸⁵ Anamaria Dutceac Segesten, "The Holocaust and International Norm Socialization: The Case of Holocaust Education in Romania," *Centre for European Studies Working Paper Series* 38 (2008): 19.

(microsociological perspective) ซึ่ง Cottingham ได้อธิบายว่าในระดับจุลภาคเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริบทในท้องถิ่นที่ปัจเจกบุคคลจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจในการอธิบายปัญหาดังกล่าวที่มีความสลับซับซ้อนโดยทำการศึกษาริบทของสังคมที่เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ขึ้น²⁸⁶

นอกจากนี้ ยังศึกษาบริบททางสังคมที่มีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคล และทัศนคติของกลุ่มบุคคลเหล่านั้น เช่น การศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ (symbolic interactionism) โดยศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผ่านการใช้สัญลักษณ์ เช่น การกระทำหรือท่าทางบางอย่าง และประกอบสร้างการกระทำนั้น ๆ ผ่านการตีความ เช่น การศึกษาการกล่อมเกลாதงสังคมที่กล่าวถึงการที่ปัจเจกบุคคลเรียนรู้การประพฤติ ความคิด และความรู้สึกภายในบริบททางสังคมของบุคคลเหล่านั้น โดยเริ่มจากการกล่อมเกลาทงสถาบันครอบครัว เช่น การเรียนรู้ทั้งพฤติกรรมและทัศนคติต่าง ๆ ทั้งนี้ ทัศนคติและความหมายจะรับรู้และเข้าใจผ่าน “ความหมายของสถานการณ์” (the definition of the situation) ที่เคลื่อนไหว และเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง²⁸⁷

ทั้งนี้ Cottingham ได้ยกตัวอย่างการพิจารณาสถานการณ์ของเหยื่อที่ถูกค้าทางเพศ โดยถูกแฟนหนุ่มล่อลวงเพื่อประกอบอาชีพค้าประเวณี (เกิดขึ้นบ่อยครั้ง) โดยสถานการณ์ได้เริ่มต้นจากการที่หญิงสาวตีความถึงความรักและความช่วยเหลือที่เขามอบให้โดยที่เธอไม่เคยได้รับจากครอบครัว ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวอาจตีความได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณของความรัก (signs of love) จึงทำให้หญิงสาวไว้วางใจ มอบความรักให้ และตกลงเป็นแฟน แต่เมื่อเวลาผ่านไปสถานการณ์เปลี่ยนมีการกระทำด้วยความรุนแรง และถูกล่อลวงให้ขายบริการทางเพศจึงทำให้เธอต้องการออกจากสถานการณ์ดังกล่าว²⁸⁸

งานของ Asif Efrat (2015) ได้ศึกษาการกล่อมเกลาทงสังคมกับปทัสถานระหว่างประเทศ โดยใช้กรณีศึกษา คือ การค้าอวัยวะมนุษย์ (organ trafficking) ทั้งการนำเข้าและส่งออก ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหามาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1980 และกลายเป็นประเด็นปัญหาในระดับระหว่างประเทศ (global concern) ตั้งแต่ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา โดย Efrat อธิบายว่าการกล่อมเกลาทงสังคมเป็นกระบวนการพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์พลวัตของปทัสถานระหว่างประเทศ และในการ

²⁸⁶ Marci Cottingham, Thomas Nowak, Kay Snyder, and Melissa Swauger, “Sociological Perspective: Underlying causes,” in *Human trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, ed. Mary C. Burke (New York: Routledge, 2013), 51-52.

²⁸⁷ Ibid., 65.

²⁸⁸ Ibid., 66.

เผยแพร่งานระหว่างประเทศจำเป็นต้องอาศัยรัฐ และตัวแสดงที่มีใช้รัฐซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการศึกษากระบวนการดังกล่าว

ทั้งนี้ Efrat ให้ความสำคัญกับกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ (nongovernmental organizations: NGOs) ได้แก่ ชุมชนแพทย์ระหว่างประเทศ (international medical community) ที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการกล่อมเกลียดแสดงข้ามชาติที่ทำหน้าที่ในการริเริ่ม หรือโน้มน้าวในการนำปทัสถานต่าง ๆ มาปรับใช้ภายในประเทศของตน ได้แก่ ชุมชนหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐ (non-state communities) ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ประเด็นการค้าอวัยวะมนุษย์เป็นปัญหาภัยคุกคามที่สำคัญ²⁸⁹ และผลของการศึกษาพบว่าการใช้กระบวนการกล่อมเกลียดทางสังคมระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และรับปทัสถานที่ถูกส่งมาจากภายนอกเข้ามาปรับใช้ทั้งในระดับหน่วยงาน (เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิดของคนภายในหน่วยงาน) และในระดับหน่วยงานภาครัฐและรัฐบาล²⁹⁰

กล่าวโดยสรุป การทบทวนวรรณกรรมในกลุ่มทฤษฎีการกล่อมเกลียดทางสังคมระหว่างประเทศทำให้ทราบถึงกระบวนการในการส่งประเด็นวาระที่มาจากภายนอก (ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) เข้ามาสู่ภายในประเทศในฐานะประเทศผู้รับประเด็นวาระ นอกจากนี้ หนึ่งในกระบวนการสำคัญของการส่งออกประเด็นวาระไปสู่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นคือการใช้วาทกรรมเพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องคล้อยตามและนำประเด็นดังกล่าวเข้ามาปรับใช้ และทำให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมผู้รับประเด็นวาระดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวคิดดังกล่าวจะช่วยให้ทราบถึงกระบวนการในการทำให้การค้าอวัยวะกลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยกระบวนการกล่อมเกลียดทางสังคมระหว่างประเทศจะช่วยแสดงให้เห็นว่าปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้าอวัยวะถูกส่งเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างไร

(3.5) กรอบแนวคิดการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม

จากคำถามที่ว่าเราจะใช้กระบวนการหรือประเด็นอะไรที่จะทำให้สาธารณชน ทั้งในระดับประเทศและในระดับโลกตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้าอวัยวะซึ่งเป็นประเด็นที่ควรค่าแก่การป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน ทั้งนี้ การค้าอวัยวะหรือการค้าทาสเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นเชิงจริยธรรมและศีลธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกับ

²⁸⁹ Efrat, "Professional Socialization and International Norms: Physicians Against Organ Trafficking," 1-2.

²⁹⁰ Ibid., 28.

ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ความถูกต้องดีงามทางสังคมมนุษย์ การจำแนกแยกแยะสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ผิดโดยยึดหลักการทางศาสนาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวมีบทบาทสำคัญที่นำไปสู่การสร้างข้อเรียกร้องให้มีการยุติการค้าทาสซึ่งครั้งหนึ่งได้กลายมาเป็นวิถีปฏิบัติถาวร (dominant practice) ที่เกิดขึ้นในสังคมมาอย่างยาวนาน รวมถึงในปัจจุบันที่ประเด็นเชิงจริยธรรมเข้ามามีบทบาทในการช่วยส่งเสริมให้สาธารณชน รวมถึงกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล หรือเป็นประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ และยังเข้ามามีบทบาทเพื่อใช้ในการดำเนินการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการเมืองระหว่างประเทศ

การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม (ethical argument) เพื่อนำไปสู่การยุติหรือขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันสามารถพิจารณาได้จากงานของ Neta C. Crawford (2002) ซึ่งให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมซึ่งเป็นหนึ่งในการสร้างข้อเรียกร้องทางการเมือง²⁹¹ และการเปลี่ยนแปลงทางปทัสสถาน (normative change) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่มีพลังต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลง และช่วยในการอธิบายการเมืองโลก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะถูกปรับเปลี่ยนไปตามการสร้างข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านความเชื่อ วาทกรรม สำนวนโวหารทางการเมือง ตัวบทกฎหมาย เอกสารลับหรือกระบวนการทางศาล ทั้งนี้ Crawford ได้นำประเด็นเรื่องการให้อิสราภาพ (decolonization) และการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) มาเป็นกรณีศึกษา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการปลดปล่อยทาส โดยใช้ข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมที่มีรากฐานมาจากศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการเรียกร้องสิทธิ และเสรีภาพให้กับปัจเจกบุคคล²⁹² ทั้งนี้การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเป็นกระบวนการที่แตกต่างจากการสร้างข้อเรียกร้องประเภทอื่นอันเนื่องมาจากพฤติกรรมหรือแนวทางในการปฏิบัติ (course of action) นั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ดี และเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สมควรกระทำ โดยจะอยู่บนรากฐานของความเชื่อทางจริยธรรม (normative beliefs)

อย่างไรก็ตาม Crawford ได้อธิบายว่าทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักมักให้ความสำคัญกับตัวแสดง (ตัวกระทำ) ทางการเมืองโลกต่าง ๆ และให้ความสำคัญต่อโครงสร้างขนาดใหญ่ของรัฐและการเป็นพันธมิตรในสภาวะที่เป็นอนาธิปไตย โดยตัวแสดงจะมีลักษณะเฉพาะ

²⁹¹ ในงานของ Neta C. Crawford ได้แบ่งข้อเรียกร้อง หรือข้อเสนอทางการเมืองออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ข้อเรียกร้องเชิงปฏิบัติหรือเชิงเครื่องมือ (practical/instrumental argument) (2) ข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม (ethical argument) (3) ข้อเรียกร้องเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific argument) และ (4) ข้อเรียกร้องเชิงอัตลักษณ์ (identity argument)

²⁹² Neta C. Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 1.

(ความมีเหตุผล) และผลประโยชน์ต่าง ๆ (อำนาจ) ในขณะที่โครงสร้าง เช่น อนาธิปไตยหรือการจัดระบบตามลำดับชั้น (ลัทธิล่าอาณานิคม) เป็นเรื่องของการบีบบังคับ และกำหนดความสัมพันธ์ท่ามกลางรัฐต่าง ๆ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวได้นำไปสู่การเปิดพื้นที่ให้กับการสร้างข้อเรียกร้อง (argumentation) ไม่มากนัก เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นลักษณะของ “กระบวนการ” (การศึกษาการเมืองโลกจะเกี่ยวข้องกับตัวแสดง โครงสร้าง และกระบวนการ) โดยบทบาทของกระบวนการได้แก่ ข้อเรียกร้องหรือการโน้มน้าวเป็นสิ่งที่ทำให้เราเข้าใจได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร ดังเช่น ความสนใจในประเด็นเรื่องข้อเรียกร้องทางการเมือง (political argument) ซึ่งสามารถเห็นบทบาทของการสร้าง และการโน้มน้าวของการเล่นข้อเรียกร้องในการรักษาระเบียบ (maintaining orders) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ (changing relations) และการล้มล้างวิถีปฏิบัติที่มีมา (overturning practices)²⁹³

นอกจากนี้ ทฤษฎีกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การพิจารณาในมุมมองแบบเหตุผล (rational) ซึ่งพิจารณาว่า (1) คนเป็นวิถีที่มุ่งไปสู่เป้าหมายที่มีเหตุผล โดยพวกเขาจะมียุทธศาสตร์และพฤติกรรมที่จะนำพวกเขาไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ (2) มนุษย์จะนึกถึงประโยชน์สูงสุด พวกเขาจะเลือกในสิ่งที่จะนำไปสู่การได้รับผลประโยชน์สูงสุด (3) มนุษย์จะคำนวณต้นทุน ความเสี่ยง และผลประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และ (4) มนุษย์จะหาทางเลือกที่เป็นไปได้เสมอ ในแง่นี้ ศีลธรรมกับผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสิ่งที่ขัดกันอยู่²⁹⁴

ทั้งนี้ Crawford ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การศึกษาผู้กระทำและโครงสร้างในฐานะตัวการขับเคลื่อนหลักทางการเมืองโลกนั้นอาจไม่เพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจถ้าปราศจากการพิจารณากระบวนการของการเมืองโลก (2) ข้อเรียกร้องทางการเมือง การโน้มน้าว และเหตุผลปฏิบัติต่างเป็นกระบวนการพื้นฐานของนานาชาติ (3) ความเชื่อและวัฒนธรรมเป็นทั้งเนื้อหาและบริบทของการเรียกร้องทางการเมือง ซึ่งการปราศจากประเด็นเรื่องความเชื่อและวัฒนธรรมนั้นตัวแสดงต่าง ๆ จะไม่สามารถทำความเข้าใจต่อข้อเรียกร้อง และไม่สามารถสร้างข้อถกเถียงกับตัวแสดงอื่นได้ (4) การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องทางจริยธรรมเป็นหนทางที่นำไปสู่การสร้างความเข้าใจ และอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางปทัสถานระหว่างประเทศได้ และ (5) สิ่งสำคัญของกระบวนการในการสร้างข้อเรียกร้อง และเหตุผลในทางการเมืองโลกคือการยอมรับ ในส่วนนี้ Crawford ได้ตั้งคำถามไว้อย่างน่าสนใจว่า ในขณะที่ลัทธิสภาพนอกอาณาเขตที่เป็นรัฐเล็ก ๆ

²⁹³ Ibid., 2.

²⁹⁴ Ibid., 84-85.

ยังคงดำรงอยู่ แต่ลัทธิล่าอาณานิคมที่เป็นลักษณะทางการในฐานะวิถีปฏิบัติที่มีความชอบธรรมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้าง และวิถีปฏิบัติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วง 500 ปีที่ผ่านมาถึงได้ยุติลงในช่วงที่รัฐเจ้าอาณานิคมยังคงได้ผลประโยชน์ หรือยังคงมีอำนาจในการบังคับรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองได้²⁹⁵

จากคำถามข้างต้นได้นำมาสู่ประเด็นสำคัญ โดยในอดีตที่ผ่านมาลัทธิล่าอาณานิคมเป็นการกระทำที่มีความชอบธรรม เป็นวิถีปฏิบัติ และเป็นปทัสถานที่อยู่คู่กับสังคมโลกมาอย่างยาวนานนับพันปี แต่ในปัจจุบันการกระทำดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่ไม่มีความชอบธรรม และเป็นสิ่งที่ไม่ปกติ โดยเฉพาะตั้งแต่คริสต์ศตวรรษ 20 เป็นต้นมา เนื่องจากความต้องการปฏิรูปวิถีปฏิบัติในการต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมซึ่งได้มีการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมนั่นเอง โดยกระบวนการดังกล่าวเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการการบังคับเช่นเดียวกับประเด็นการค้าทาสในอดีตที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรมให้สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมมาอย่างยาวนาน แต่ในปัจจุบัน (คริสต์ศตวรรษ 18 เป็นต้นมา) การค้าดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่ไม่ปกติ และเป็นประเด็นที่ขัดต่อหลักศีลธรรมจึงไม่สามารถให้ดำรงอยู่ในทุกสังคม ซึ่งประเด็นนี้ได้นำไปสู่คำถามที่ว่าทำไมการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อย่างไร²⁹⁶

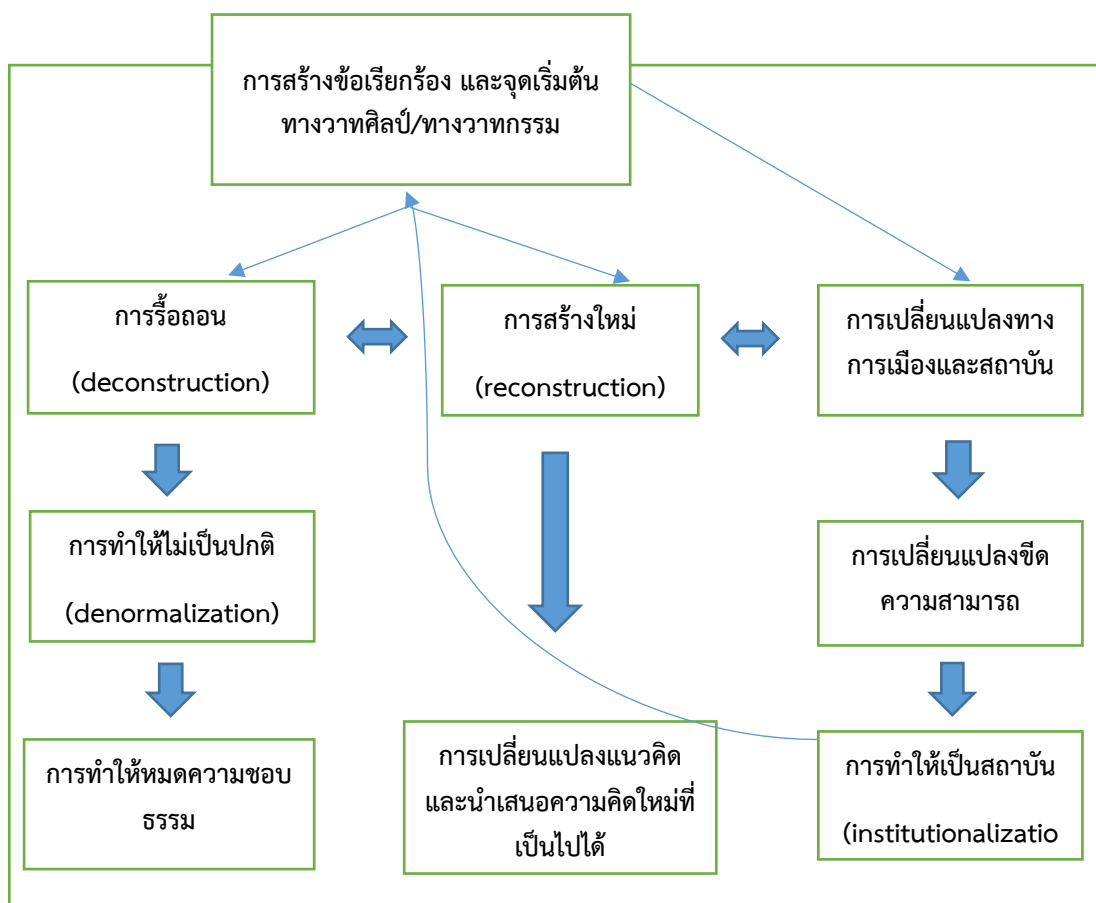
ทั้งนี้ คนกลุ่มหนึ่งเห็นว่าการสิ้นสุดลัทธิล่าอาณานิคม (การปลดปล่อยอาณานิคม) เป็นผลจากการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูงกว่ากำไรที่ได้รับ ค่าดำเนินการดูแลรักษาที่มีราคาสูง หรืออำนาจของเจ้าอาณานิคมไม่เพียงพอต่อการกำราบกลุ่มคนในพื้นที่ที่ลุกขึ้นมาต่อต้าน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของกำไร ชีตความสามารถ (ทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร) การคำนวณทางต้นทุนและผลประโยชน์ แต่ Crawford ได้แสดงทัศนะว่าแม้สิ่งที่ถูกอธิบายจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ในระยะยาวสิ่งที่สำคัญมากกว่านั้นคือการสร้างข้อเรียกร้องเพื่อนำมาวางเชิงจริยธรรม (persuasive ethical arguments) ที่ประกอบไปด้วยความเชื่อทางปทัสถาน (normative beliefs) ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ดี อะไรเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสมควรกระทำต่อผู้อื่น²⁹⁷ อย่างไรก็ตาม กระบวนการของการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมมีดังต่อไปนี้

²⁹⁵ Ibid., 2.

²⁹⁶ Ibid., 3.

²⁹⁷ Ibid.

ภาพที่ 1: การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม



ดัดแปลงจาก: Neta C. Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 108.

จากภาพข้างต้น กระบวนการและสาระในการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม Crawford ได้อธิบายว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากความเชื่อเชิงจริยธรรม (normative belief) เป็นสำคัญ โดยจะถูกใช้ในบริบทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การยึดมั่นในความเชื่อ และสนับสนุนวิถีปฏิบัติที่ดำรงอยู่ (2) การแผ่ขยายความเชื่อทางปทัสถานไปสู่พื้นที่ใหม่ หรือ (3) การเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติที่มีอยู่อย่างคงทนถาวร และความเชื่อเชิงจริยธรรม²⁹⁸ โดยในขั้นตอนนี้จะมี 3 กระบวนการย่อย ได้แก่ (3.1) การโน้มน้าวประเด็นเรื่องการเรียกร้องเชิงจริยธรรม โดยการรื้อโครงสร้าง (deconstruct) เพื่อทำให้ความเชื่อและวิถีปฏิบัติที่มีอยู่เดิมกลายเป็นเรื่องที่ไม่ปกติและไม่มี ความชอบธรรม (3.2) การใช้วิธีการโน้มน้าวในประเด็นเรื่องข้อเสนอ/ข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเพื่อการสร้างใหม่

²⁹⁸ Ibid., 99.

(reconstruction) โดยการเสนอทางเลือกด้วยการเจรจาในเรื่องที่เป็นไปได้ และการเจรจาเรื่องผลประโยชน์ โดยในขั้นตอนนี้ตัวแสดงบางกลุ่มจะทำหน้าที่นำข้อเสนอใหม่เข้ามาปรับใช้ (3.3) ตัวแสดงเหล่านี้จะเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงโลกทางสังคม (ถ้าข้อเสนอสามารถโน้มน้าวปัจเจกบุคคล และตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ) และการเปลี่ยนแปลงความเชื่อในปัทสถานจะเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลง และอาจทำให้กลายมาเป็นสถาบัน

กระบวนการเรียกร่องเชิงจริยธรรมจะเริ่มต้นจากการรื้อถอน (deconstruction) ความเชื่อปัทสถาน และวิถีปฏิบัติที่ดำรงอยู่ในสังคมมาอย่างยาวนาน โดยการทำให้กลายเป็นสิ่งที่ไม่ปกติและหมดความชอบธรรมซึ่งในขั้นตอนนี้มีข้อถกเถียงสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่มีอยู่แต่เดิม และการตั้งมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับด้านจริยธรรมใหม่ ๆ ขึ้นมานั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ทั้งนี้ วิถีปฏิบัติดั้งเดิมหรือที่ถูกแผ่ขยายออกไปเป็นวงกว้างมักถูกทำให้เป็นสิ่งที่คุ้นเคย หรือเป็นสิ่งปกติของคนในสังคม โดยสิ่งเหล่านี้มักไม่ถูกตั้งคำถามเท่าที่ควรตรงเท่าที่พวกเขาพิจารณาว่าสิ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งปกติ ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติจะต้องถูกตั้งคำถามว่าทำไมตัวแสดงต่าง ๆ ถึงต้องการเล่นประเด็นเหล่านี้ ทำไมถึงเลือกประเด็นนี้ และทำไมถึงไม่เลือกประเด็นอื่น อย่างไรก็ตาม ทั้งการทำให้ไม่เป็นปกติ และการทำให้หมดความชอบธรรมของประเด็นใดประเด็นหนึ่งจะเป็นตัวรื้อถอนโครงสร้าง (deconstruct) ด้านความเชื่อที่ดำรงอยู่ในสังคมมาอย่างยาวนาน ซึ่งการรื้อถอนโครงสร้างนี้เป็นสิ่งสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้กับประเด็นเรื่องศีลธรรมผ่านความเชื่อใหม่ ๆ และยังเป็นตัวสร้างข้อเรียกร่องดังกล่าวให้เป็นที่ได้ยินขึ้นมา²⁹⁹

ในขั้นตอนของการสร้างใหม่ (reconstruction) เป็นกระบวนการสำคัญในการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ปัทสถาน หรือวิถีปฏิบัติ โดยการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดของความเป็นไปได้และผลประโยชน์ โดยการนำความเชื่อทางจริยธรรมและการสนับสนุนพฤติกรรมใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่ปัทสถานและวิถีปฏิบัติเดิม โดยกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ จะวางกรอบผลประโยชน์ใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับความเชื่อในสิ่งที่ดี³⁰⁰

ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงปัทสถานที่มีอยู่เดิมไปสู่การสร้างปัทสถานใหม่ ได้แก่ การใช้ข้อเรียกร่องเชิงจริยธรรมในการทำให้ปัทสถานเดิมกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีความชอบธรรม เป็นสิ่งที่ผิด และไม่ปกติ หรือเป็นสิ่งที่ควรถูกตั้งคำถาม และในขั้นตอนถัดไป คือ การสร้างใหม่โดยให้ปัทสถานใหม่

²⁹⁹ Ibid., 103.

³⁰⁰ Ibid.

สามารถเป็นไปได้ และเข้าใจได้ในสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การที่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจะปรับเปลี่ยนความคิด ทักษะคติ หรือกรอบความคิดด้านผลประโยชน์ แม้กระทั่งตัวผู้นำจะต้องทำการโน้มน้าวให้ผู้ได้บังคับบัญชาเห็นว่าเขาก็สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงประเด็นที่เข้ามาแทนที่ปทัสถานเดิม และในท้ายที่สุดความเชื่อด้านปทัสถาน และวิถีปฏิบัติใหม่อาจกลายเป็นสถาบัน (institutionalized) อย่างไรก็ตาม สถาบันเป็นสิ่งนามธรรมที่คอยทำหน้าที่กำหนดคุณค่า หรือปทัสถานภายในสังคม ซึ่งเป็นกรอบกำกับโลกทัศน์และวิถีชีวิตประจำวันของผู้คนรวมถึงการกำหนดทิศทางการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมด้วยกฎกติกาต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ จึงทำงานภายใต้กรอบปทัสถานหรือคุณค่าในเรื่องต่าง ๆ ของสังคมเสมอ³⁰¹

ทั้งนี้ ข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมที่สมควรกระทำในบริบทเฉพาะ (particular context) โดยข้อเรียกร้องและการโน้มน้าวจะขึ้นอยู่กับสาระ (content) หรือความเชื่อ (beliefs) ของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่ปรับการรับรู้ (perception) ลำดับความสำคัญ (priorities) และทางเลือก (preferences) โดยเฉพาะความเชื่อที่กลายมาเป็นสถาบัน (institutionalized) ในวิถีปฏิบัติ³⁰² นอกจากนี้ การสร้างข้อเรียกร้อง ปังเจกบุคคลหรือตัวแสดงต่าง ๆ จะต้องให้เหตุผล และต้องหาหลักฐานที่สนับสนุนเหตุผลต่าง ๆ เหล่านั้นเพื่อการโน้มน้าวคนอื่น ๆ ในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (rightness) เพื่อให้เกิดการกระทำ หรือการมีทัศนคติตามที่สนับสนุน³⁰³

กล่าวโดยสรุป งานของ Crawford ที่ศึกษาการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมต่อปัญหาการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม ปัญหาการล่าอาณานิคม และปัญหาความเป็นทาสที่ Crawford ได้อธิบายว่ากระบวนการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ปทัสถาน และวิถีปฏิบัติของคนในสังคม คือการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม โดยประเด็นเรื่องการยุติการค้าทาสและความเป็นทาสนี้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มปัจเจกบุคคลในการก่อรูปและรวมตัวเพื่อเข้าร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการทางสังคม (social movement) ที่เรียกว่า “ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการเลิกทาส” ในช่วงคริสต์ศตวรรษ 16 ได้แก่ กลุ่มศาสนาควอเกอร์ (Quakers) ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมพลังของคนจำนวนหนึ่งที่ต้องการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมอังกฤษ โดยผลจากการรวมตัวดังกล่าวได้ส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเมืองภายใน และเงื่อนไขการเมืองระหว่างประเทศ (ประเทศที่ยังคงสนับสนุนให้มีการค้าทาส) โดยผลจากการประกาศเลิกทาสในอังกฤษได้

³⁰¹ ชาย ไซยชิต, "สถาบันนิยม "ใหม่" ในการศึกษาประวัติศาสตร์," *รัฐศาสตร์สาร* 37 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน): 73.

³⁰² Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*, 6.

³⁰³ *Ibid.*, 19.

ส่งผลต่อการประกาศเลิกทาสในประเทศอื่นๆ ตามมา³⁰⁴ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านความเชื่อมักเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น ในประเทศอังกฤษที่ใช้ระยะเวลาอันยาวนานนับทศวรรษก่อนการออกนโยบายว่าด้วยการเลิกทาส

ทั้งนี้ การทบทวนวรรณกรรมการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมทำให้ทราบถึงกระบวนการในการรื้อถอนความเชื่อเดิมที่ฝังอยู่ในสังคมอย่างยาวนาน และการสร้างความเชื่อใหม่เข้าไปแทนที่ความเชื่อเดิมของคนในสังคม ทั้งนี้ การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเรื่องการเลิกทาสในอดีตที่ผ่านมา โดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมให้เห็นว่าการค้ำทาสเป็นสิ่งที่ผิดศีลธรรม และมีความเห็นชอบให้ออกกฎหมายการเลิกทาสในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันก็ยังคงเป็นหนึ่งในประเด็นที่ผิดจริยธรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเป็นหนึ่งในวิธีที่ช่วยสร้างให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เช่น การออกกฎหมาย มาตรการต่าง ๆ หรือการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากประเด็นเรื่องจริยธรรมได้กลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่นานาชาติให้ความสำคัญ และเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ใช้ในการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน

(3.6) ทฤษฎีวิัจจนกรรม

วิัจจนกรรม (speech act) เป็นกระบวนการสำคัญที่นำมาสู่การพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีความหมายที่ระบุถึงการทำการโดยอาศัยคำพูดเพื่อให้เกิดการกระทำบางสิ่งบางอย่างตามความต้องการ กล่าวคือ วิัจจนกรรมเป็นการกระทำที่สื่อด้วยคำพูด (ที่มีใจความหมายตามตัวอักษร) ของผู้ส่งสารที่มีต่อผู้รับสาร โดยสารที่ถูกส่งออกไปนั้นจะต้องทำให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจที่ตรงกัน หรือทำให้ผู้รับสารปฏิบัติตามความต้องการของผู้ส่งสาร จึงจะถือว่าการสื่อสารนั้นสัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ตาม กระบวนการสำคัญในการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ได้แก่ การใช้อำนาจรัฐประเภทต่าง ๆ โดยเน้นการใช้วิัจจนกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ภาษาของความมั่นคง” (the language of security) เพื่อให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในภาคส่วนต่าง ๆ

³⁰⁴ Ibid.,

เช่น การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางภาคส่วนการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงจะใช้วาทกรรมแต่ละประเภทเพื่อทำให้การคัดค้านกลายเป็นปัญหาความมั่นคงโดยการโน้มน้าวผู้ฟัง (สาธารณชน) ให้เห็นถึงความน่ากลัวภัยอันตราย การเป็นปัญหาที่ผิดในแง่ของศีลธรรม หรือการเป็นสิ่งที่ไม่สมควรให้ดำรงอยู่ในสังคม ซึ่งเงื่อนไขในการยอมรับทางความคิดของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสาธารณชนเหล่านี้เองที่จะนำไปสู่การสร้างความชอบธรรมทางอำนาจของตัวแสดงในการใช้อำนาจอรัฐที่ก้าวข้ามกฎเกณฑ์การเมืองแบบเดิมเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านั้น³⁰⁵

การผลักดันประเด็นวาระการคัดค้านจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ และการสร้างประเด็นวาระภายในประเทศไทย ตัวแสดงเหล่านี้จะใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ (ทั้งการพูดและการเขียน) ผ่านการใช้ภาษา (language) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางสังคมที่เป็นตัวสร้างปทัสถาน กฎกติกา สร้างความหมาย โดยให้ความสำคัญกับเจตนาที่แสดงออกผ่านการปฏิบัติการทางสังคม (social action) มากกว่าการศึกษาที่เจตนา (intention) ของปัจเจกบุคคล³⁰⁶ ทั้งนี้ วาทกรรมจะทำหน้าที่ในการโน้มน้าว (persuasion) จากผู้โน้มน้าว (persuader) ไปสู่ผู้ถูกโน้มน้าว (persuadee) เพื่อเป้าหมายสูงสุด ได้แก่ การทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของปัญหา การรับประเด็นวาระ และนำไปสู่การทำให้สาธารณชนเห็นพ้องต้องกันว่าการต่อต้านการคัดค้านนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นสิ่งที่สมควรให้มีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ทั้งนี้ การผลักดันวาระ (ปทัสถานการต่อต้านการคัดค้าน) ทั้งด้านความคิด ความเชื่อ และการปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลสำเร็จนั้นจะต้องพิจารณาทั้งลักษณะทางวัฒนธรรม ชุดคุณค่า และประสบการณ์ต่าง ๆ ของประเทศนั้น ๆ เสมอ³⁰⁷ ทั้งนี้ ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาษาจะทำหน้าที่ในการนำเสนอ ชักจูง บังคับ สั่งการ หรือโน้มน้าวในการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ หรือออกมาในรูปแบบของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำแถลงการณ์ หรือรายงาน ซึ่งหากปราศจากภาษานั้นมนุษย์จะไม่สามารถหยิบยื่นความหมายให้กับวัตถุ และการปฏิบัติตัวแบบต่าง ๆ บนโลกได้ นอกจากนี้ การใช้ภาษาเป็นเรื่องของการสื่อความหมายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเข้าใจในอัตลักษณ์ของตัวผู้กระทำการ และเป็นเรื่องทางสังคมที่ผ่านกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมซึ่งทำให้เราสามารถเรียนรู้ความหมายของถ้อยความ (utterance) รวมทั้ง

³⁰⁵ Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization*, 248.

³⁰⁶ Fierke, "Constructivism," 171.

³⁰⁷ Efrat, "Professional Socialization and International Norms: Physicians against Organ Trafficking," 10.

ยังเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์สามารถเรียนรู้วิธีการปฏิบัติตัวอยู่บนโลกอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง มนุษย์สามารถเรียนรู้ถึงการสัญญา การสั่งการ การนำเสนอ การข่มขู่ หรือการโกหกนั้นมีความหมายอย่างไร และเรียนรู้ว่าเงื่อนไขในบริบทแบบใดที่จะทำให้วัจนกรรมแบบหนึ่ง ๆ เป็นเรื่องที่เหมาะสมและมีความหมาย³⁰⁸

มากไปกว่านั้น ภาษามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ำมนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ตามคาดหวัง โดยการใช้องภาษาเป็นลักษณะพิเศษของมนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการใช้เหตุผล ความคิด และคำพูด ซึ่งสัตว์ชนิดอื่นไม่สามารถกระทำได้ มนุษย์เท่านั้นที่สามารถมีภาษาเพื่อใช้ในการอธิบายถึงสิ่งที่ดี สิ่งที่ต้องการ สิ่งที่เหมาะสม หรือสิ่งที่ไม่สมควรกระทำ ดังนั้น ภาษาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของมนุษย์ในการสื่อความคิดและการกระทำ (the notion of language as action)³⁰⁹ รวมถึง การใช้ภาษาเพื่อส่งต่อชุดคุณค่าและความหมายต่าง ๆ โดยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) การสื่อความคิดในเรื่องที่เป็นความจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ และ (2) การสื่อความคิดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุดคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดการยอมรับในคุณค่าเหล่านั้นผ่านการใช้ภาษาเพื่อชักจูง หรือโน้มน้าวให้ผู้รับสารคล้อยตามในสิ่งที่ผู้ส่งสารกล่าวถ้อยความได้³¹⁰ มากไปกว่านั้น มนุษย์ไม่สามารถรับรู้อะไรได้อย่างแน่ชัดเพราะภาษาไม่เป็นกลาง และภาษาสะท้อนภาพความจริงของผู้พูดเพียงเท่านั้น เนื่องจากภาษาถูกกำหนดหรือถูกสรรสร้างจากสังคม ดังนั้น คำพูดและแนวคิดจะไม่มีค่าหรือความหมายเลยเมื่ออยู่ภายนอกบริบทที่ผู้พูดสร้างขึ้นมา ดังนั้น ความจริงแท้ที่เป็นกลางจึงไม่มีบนโลกใบนี้³¹¹

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีวัจนกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาด้านภาษาศาสตร์ (linguistics) โดยเป็นแนวคิดที่ยังไม่ได้รับความสนใจต่อการนำมาศึกษาปรากฏการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสาขารัฐศาสตร์เท่าที่ควร ซึ่งงานส่วนใหญ่ยังคงศึกษาอยู่ในอาณาบริเวณของสาขาวิชาภาษาศาสตร์เป็นหลัก ที่แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การศึกษา (1) วากยสัมพันธ์

³⁰⁸ Fierke, "Constructivism," 171.

³⁰⁹ อาริสโตเติล คือ บุคคลแรก ๆ ที่อธิบายว่าการมาอยู่ร่วมกันของมนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เนื่องจากมนุษย์สามารถพัฒนาสิ่งที่เรียกว่า *logos* หรือตรรกภาษาที่รองรับการใช้เหตุผลต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ ดู Aristotle, *Politics*, 6. [บรรทัดที่ 1253a10].

³¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน, *ภาษากับการเมือง* (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), 1-2.

³¹¹ จุลชีพ ชินวรรโณ, *โลกในศตวรรษที่ 21: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 88-89.



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(syntax) ซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปภาษา ศึกษาการเรียงลำดับรูปของภาษา องค์ประกอบของประโยคอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักไวยากรณ์ของภาษา ทั้งนี้ วากยสัมพันธ์เป็นการศึกษาที่ไม่มีเรื่องของผู้ใช้ภาษาเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด (2) อรรถศาสตร์ (semantics) เป็นการศึกษาความหมายของคำ ความสัมพันธ์ระหว่างสัญลักษณ์กับชื่อของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และความสัมพันธก็จะเชื่อมต่อไปยังสิ่งของโดยแทนด้วยสัญลักษณ์นั้น ๆ และ (3) วจนปฏิบัติศาสตร์ (pragmatics) เป็นการศึกษาวิธีการใช้ถ้อยความเพื่อสื่อความหมายในการสื่อสาร โดยพิจารณาถึงบริบท (context) เป็นสำคัญ โดยวจนกรรมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวจนปฏิบัติศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่ศึกษาความหมายที่สื่อสารโดยผู้พูด และความหมายที่ตีความโดยผู้ฟัง³¹² โดยวจนกรรมเป็นการศึกษาการกระทำที่เกิดขึ้นเมื่อผู้พูดหรือผู้เขียนกล่าวถ้อยความหนึ่ง ๆ กับผู้ฟังหรือผู้อ่านในบริบทใดบริบทหนึ่ง³¹³ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

(1) วจนกรรมตามคำพูดหรือวจนกรรมตรงตามคำ (locutionary act) หมายถึง วจนกรรมที่ระบุเฉพาะความหมายของประโยคที่มีตามตัวอักษร โดยเป็นการกระทำที่สื่อด้วยคำพูด หรือการทำการด้วยคำพูดเพื่อรายงานข้อเท็จจริง และมีความหมายตามรูปแบบทางไวยากรณ์ และคำที่ประกอบเป็นถ้อยความแต่เพียงเท่านั้น โดยความหมายจะถูกส่งออกมาได้ถูกต้องก็ต่อเมื่อผู้พูด หรือผู้ส่งสารกล่าวถูกต้องตามความหมาย (2) วจนกรรมปฏิบัติ (illocutionary act) หมายถึง วจนกรรมที่มีส่วนประกอบของความหมายที่อยู่นอกเหนือจากความหมายตามตัวอักษร โดยเป็นการใช้ภาษาเพื่อจุดประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือจากความหมายตามตัวอักษรที่ผู้พูดหรือผู้ส่งสารได้กล่าวถ้อยความออกมา และ (3) ผลวจนกรรม (perlocutionary act) หมายถึง ผลกระทบของถ้อยความ หรือการตอบสนองต่อวจนกรรมของผู้พูดหรือผู้ส่งสาร (วจนกรรมปฏิบัติ) เพื่อก่อให้เกิดการคล้อยตาม ความเชื่อถือ กระทำตาม แรงบันดาลใจ หรือการหวาดหวั่น โดยการกล่าวถ้อยความจะประสบความสำเร็จได้นั้นก็ต่อเมื่อผู้ฟังหรือผู้รับสารได้ปฏิบัติตามสิ่งที่ผู้พูดกล่าว³¹⁴

การศึกษาวจณกรรมได้เริ่มต้นจากงานของ John L. Austin ซึ่งเป็นนักปรัชญาที่สนใจการวิเคราะห์ภาษาที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ที่เรียกว่า “ภาษาธรรมดา” (ordinary language philosopher) และต่อมา แนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาต่อยอดโดยนักปรัชญาภาษา John R. Searle (1979) โดยนำ

³¹² สุจริตลักษณ์ ตีพิมพ์, วจนปฏิบัติศาสตร์เบื้องต้น (นครปฐม: สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2552), 3.

³¹³ เรื่องเดียวกัน, 77.

³¹⁴ โสรจจ หงศ์ลดาธรมภ์, ปรัชญาภาษา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 224.

ทฤษฎีวิัจจนกรรมเข้ามาสู่อาณาบริเวณสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์³¹⁵ และจัดหมวดหมู่ (taxonomy) ประเภทของ “วิัจจนกรรมปฏิบัติ” ซึ่งเป็นการศึกษาวิัจจนกรรมที่มีส่วนประกอบของความหมายที่อยู่ นอกเหนือจากความหมายตามตัวอักษร โดยเป็นการกระทำที่มีได้สื่อด้วยคำพูดในลักษณะการรายงาน ข้อเท็จจริงเพียงเท่านั้น แต่เป็นการใช้ภาษาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น³¹⁶ ทั้งนี้ Searle ได้แบ่งประเภทวิัจจนกรรมปฏิบัติ (พัฒนามาจากงานของ Austin)³¹⁷ ออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้³¹⁸

(1) วิัจจนกรรมประเภทบรรยายเหตุการณ์ หรือการกล่าวความจริง (assertive) หมายถึง การพูดที่ผู้พูดเปล่งถ้อยความออกมาเพื่ออธิบายว่า “สิ่งต่าง ๆ นั้นเป็นอย่างไร” (we tell people how things are) โดยผู้พูดทำให้ตนเองถูกผูกมัดอยู่กับความเป็นจริง เช่น การใช้วิัจจนกรรมในการบอกกล่าวธรรมดา การใช้คำยืนยัน การคาดการณ์ การอธิบาย การสรุป การพรรณนา การจำแนกประเภท ฯลฯ

(2) วิัจจนกรรมประเภทคำสั่ง หรือการกล่าวชี้แนะ (directive) หมายถึง การพูดที่ผู้พูดได้เปล่ง ถ้อยความออกมาเพื่อ “ให้ผู้ฟังกระทำบางอย่าง” (we try to get them to do things) โดยผู้พูด พยายามกำหนดให้ผู้รับสารกระทำบางสิ่งบางอย่าง เช่น การใช้วิัจจนกรรมเพื่อต้องการให้ผู้ฟัง ปฏิบัติตาม โดยใช้วิธีการสั่ง การบังคับ การกำหนด การถาม คำชี้แนะ การขอร้อง ฯลฯ

(3) วิัจจนกรรมประเภทผูกมัด หรือการผูกพัน (commissive) หมายถึง การพูดที่ผู้พูดได้เปล่ง ถ้อยความออกมาเพื่อ “สัญญากับตนเองว่าจะกระทำบางสิ่งบางอย่าง” (we commit ourselves to doing things) โดยผู้พูดได้ผูกมัดตนเองต่อการกระทำของเขาในอนาคต เช่น การใช้วิัจจนกรรมเพื่อ ทำให้ผู้พูดกระทำการใดสิ่งหนึ่งด้วยการให้คำมั่นสัญญา การรับประกัน การข่มขู่ การสาบาน และการยื่น ข้อเสนอ การเสนอตัว ฯลฯ

(4) วิัจจนกรรมประเภทแสดงความรู้สึก หรือการแสดงออก (expressive) หมายถึง การพูดที่ ผู้พูดได้เปล่งถ้อยความออกมาเพื่อ “อธิบายความรู้สึกและทัศนคติของเรา” (we express our

³¹⁵ Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (South Carolina: University of South Carolina, 1989), 82.

³¹⁶ John R. Searle, "A Classification of Illocutionary Act," *Language in Society* 5, no. 1 (April 1976): 1.

³¹⁷ ในงานของ Austin ได้แบ่งประเภทของ Illocutionary Acts ออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) Verdictive (2) Expositive (3) Exercitive (4) Behabitive และ (5) Commissive

³¹⁸ John R. Searle, *Expression and Meaning: Studies in the Theory of Speech Acts* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979), viii.



feelings and attitudes) โดยที่ผู้พูดได้แสดงความรู้สึกออกมา เช่น การแสดงความยินดี การต้อนรับ การขอบคุณ การรู้สึกเสียใจ ทศนคติ และการขอโทษ การขออภัย ฯลฯ

(5) วจนกรรมประเภทประกาศ (declaration) หมายถึง การพูดที่ผู้พูดได้เปล่งถ้อยความออกมาเพื่อต้องการ “เปลี่ยนโลกผ่านการใช้ถ้อยความต่าง ๆ ของเรา” (we bring about changes in the world through our utterances) โดยต้องการให้ผู้รับสารรับรู้ข้อความตามประกาศ เช่น การแต่งตั้ง การคัดค้าน การคว่ำบาตร การประกาศสงคราม การตั้งชื่อ การกำหนดสถานะ การประกาศเรื่องราว ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม Searle ได้อธิบายถึงปัญหาของทฤษฎีวจนกรรม โดยคำบางคำยังคงมีปัญหาในการจัดประเภท เนื่องจากประโยคที่เปล่งออกมาบางครั้งไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนโดยลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การกล่าวด้วยประโยคที่ว่า “คุณครับ คุณกำลังเหยียบเท้าผมอยู่” จากประโยคดังกล่าวเป็นได้ทั้งวจนกรรมประเภทบรรยายเหตุการณ์หรือการกล่าวความจริง (assertive) เพื่อบอกกล่าวเพียงเท่านั้น และประโยควจนกรรมประเภทคำสั่งหรือการกล่าวชี้แนะ (directive) ที่กำลังบอกให้ผู้รับสารเอาเท้าที่เหยียบออกไปจากเท้าผู้พูด โดย Searle ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาบริบทสภาพแวดล้อมประกอบการวิเคราะห์ประโยคด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับการศึกษาภาษาในอาณาบริเวณของสาขารัฐศาสตร์พบได้จากงานของ Murray Edelman (1977) ที่แบ่งภาษาออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ภาษาที่ใช้เพื่อชักชวน (hortatory language) เป็นภาษาที่มีลักษณะเพื่อเรียกร้องให้สาธารณชนสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ เช่น การหาเสียงเลือกตั้ง การถกประเด็นในกระบวนการทางการเมือง โดยการใช้ภาษาเพื่อชักชวนจะมีลักษณะของการใช้ภาษาต่อสาธารณชนจำนวนมาก (mass public) เป็นหลัก (2) ภาษาทางกฎหมาย (legal language) เป็นภาษาที่พบในเอกสารต่าง ๆ เช่น สนธิสัญญา รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ การร่างกฎหมาย ซึ่งภาษาทางกฎหมายจะมีลักษณะของภาษาที่เป็นทางการ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นลักษณะของคำสั่ง (3) ภาษาทางการบริหาร (administrative language) เป็นภาษาที่ใช้ในการบริหาร เช่น บันทึกข้าราชการที่ใช้ในการติดต่อภายในกลุ่มราชการ กฎระเบียบต่าง ๆ และ (4) ภาษาในการต่อรอง (the language of bargaining) เป็นการใช้ภาษาเพื่อต้องการเรียกร้องให้ผู้ฟังคล้อยตาม โดยมีลักษณะของการใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการ และเป็นการพูดคุยที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน³¹⁹

³¹⁹ Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Illinois: University of Illinois Press, 1977), 134-46.

สำหรับกรณีการค้ำมนุษย์ วจนกรรม (โดยกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง) เปรียบเสมือน “ภาษาที่เป็นตัวกำหนดปัญหาความมั่นคง” (securitizing move) ที่ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการสรรสร้างความมั่นคงร่วมกันของคนในสังคม (inter-subjective construction of security)³²⁰ รวมถึงทำหน้าที่ผลิต “ความเป็นพวกตนเองและความเป็นอื่น” (self and others) เพื่อแสดงให้เห็นว่าพวกเราคือฝ่ายพิทักษ์ความถูกต้อง ปกป้องคุณค่า จิตใจ หรือจิตวิญญาณของบุคคล (pastoral power) ซึ่งในที่นี้ คือ เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ในทางตรงกันข้าม วจนกรรมยังผลิต “ความเป็นอื่น” ให้กับกลุ่มที่เป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอด (existential threat) ได้แก่ กลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ โดยการใช้ภาษาเพื่อทำให้ผู้คนในสังคมเห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นสิ่งที่ผิด เป็นสิ่งที่ไม่มีความชอบธรรม เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เป็นภัยอันตราย เป็นศัตรูต่อมนุษย์ และพวกเรา (we-ness) ไม่สามารถอยู่ร่วมกับขบวนการที่โหดร้ายเหล่านี้ (otherness) ได้ในสังคม ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยผลิตความชอบธรรม (justification) ในการต่อสู้ หรือช่วยในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ด้วยความชอบธรรมได้นั่นเอง

มากไปกว่านั้น วจนกรรมยังทำหน้าที่ในการสื่อสารเพื่อสร้าง “ตรรกะแห่งผลลัพธ์” (logic of consequences) โดยกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงจะใช้วจนกรรมเพื่อสื่อความหมายไปที่การรักษา หรือมุ่งบรรลุผลประโยชน์ของพวกเขาเหล่านั้น หรือการสร้าง “ตรรกะแห่งความเหมาะสม” (logic of appropriateness) โดยกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคงจะใช้วจนกรรมเพื่อสื่อความหมายไปที่การกระทำในสิ่งที่เหมาะสม และสิ่งที่สมควรกระทำ เช่น การทำตามกฎระเบียบ กฎหมาย แบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ และเพื่อแสวงหาการยอมรับในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งในที่นี้ คือ การจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีปทัสถาน และมาตรฐานอันชอบธรรมเดียวกัน และต้องมีความเอาใจเขามาใส่ใจเรา อย่างไรก็ตาม การใช้วจนกรรมในทางการเมืองบางครั้งเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสามารถเป็นหรือไม่เป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงได้เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องวจนกรรมทำให้ทราบว่า การใช้ถ้อยความหรือภาษาซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางสังคมที่สำคัญของมนุษย์เป็นปัจจัยที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นความมั่นคง โดยวจนกรรมแต่ละประเภทจะช่วยสร้างเรื่องราว สร้างหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ หรือสร้างการโน้มน้าวสาธารณชนให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความมั่นคงมนุษย์ นอกจากนี้

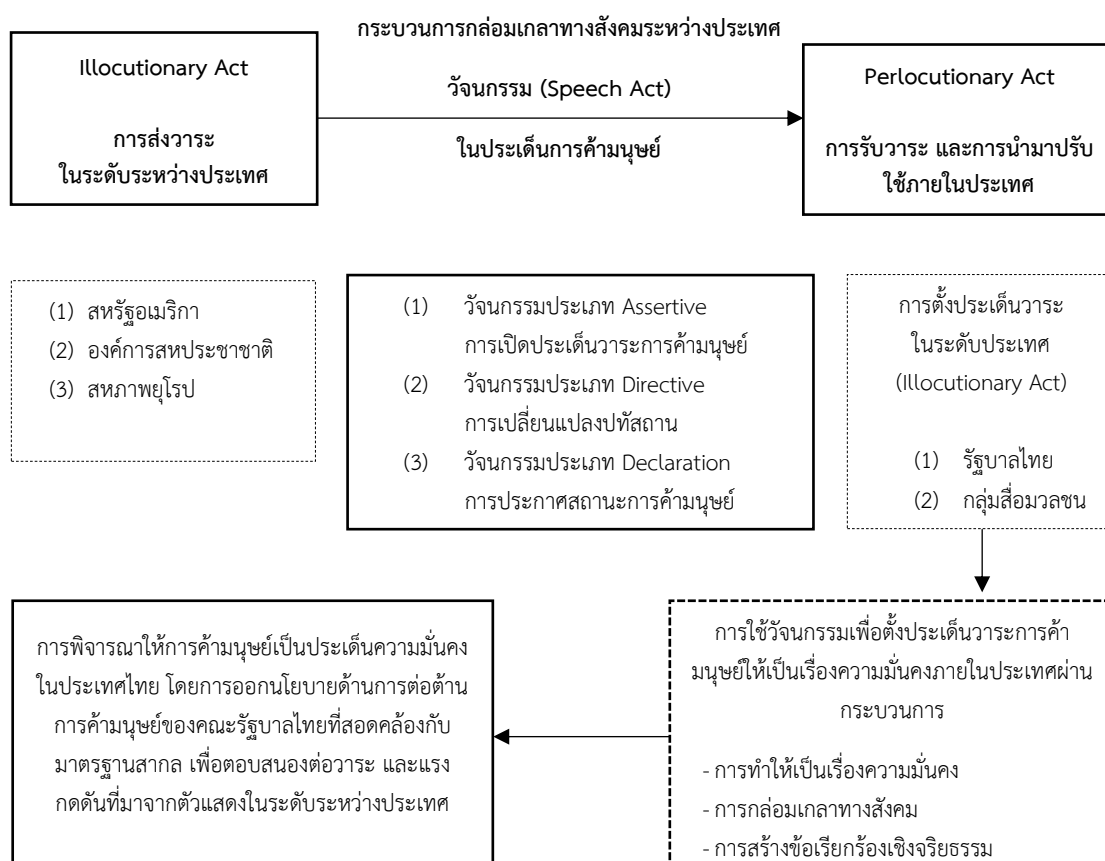
³²⁰ McDonald, “Securitization and the Construction of Security,” 566.

การใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ ในฐานะผู้ส่งประเด็นวาระยังส่งผลต่อการตอบสนองวาระดังกล่าวของประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับวาระการต่อต้านการค้ามนุษย์อีกด้วย

(3.7) กรอบคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงของสำนักคิดโคเปนเฮเกน การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม และทฤษฎีวัจนกรรม ได้นำมาสู่การสร้างกรอบคิดที่ใช้ในการศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวัจนกรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2: กรอบคิดในการวิจัย



หมายเหตุ : ภาพแสดงกรอบคิดในการวิจัยข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ของผู้วิจัยบนพื้นฐานแนวคิดและทฤษฎีการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง การกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศ การสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม และทฤษฎีวัจนกรรม

กรอบคิดในการวิจัยข้างต้น เป็นการนำเสนอกรอบเพื่อใช้ในการตอบคำถามงานวิจัยว่า “การส่งออกวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างไร” โดยคำถามดังกล่าวนำมาสู่การสร้างกรอบคิดเพื่ออธิบายการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

จุดเริ่มต้นของกระบวนการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยเริ่มจากการจุดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (securitizing actor or socialization agency) ในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศ และการเป็นประเทศผู้นำในการส่งเสริมแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะการออกรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ (TIP Report) เพื่อตรวจสอบสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางหรือมาตรฐาน (สากล) ที่สำคัญสำหรับนานาชาติที่จะต้องปฏิบัติตามกิจกรรมที่ถูกร้องที่ถูกร้องที่กำหนดไว้ (2) องค์การสหประชาชาติ เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการต่อต้านปัญหาการค้ำมนุษย์ในโลก โดยมีการออกพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ทั้งนี้ พิธีสารดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติให้กับนานาชาติในการดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์ และ (3) สหภาพยุโรป เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้นำประเด็นการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านการค้า ซึ่งทำให้ประเทศคู่เจรจา (รวมถึงประเทศไทย) จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมีความสำคัญอย่างมากต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ในฐานะตัวแสดงผู้ผลักดันประเด็นวาระ (illocutionary act) จากภายนอกเข้ามาสู่ประเทศไทย โดยตัวแสดงเหล่านี้จะใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภทเพื่อจุดประกายให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระและกระแสที่สำคัญในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ จุดเปลี่ยนสำคัญของการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่มีความสำคัญในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การออกพิธีสารปาเลโอโมขององค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000 และการออกรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศ



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2001 โดยการออกพิธีสารและรายงานดังกล่าวเปรียบเสมือนการจุดประกายให้การคำนึงถึงเกิดขึ้นเป็นกระแส หรือจุดพลิกผัน (tipping point) ขึ้นมาในเวทีโลก

ต่อจากนั้น เมื่อกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ทำให้การคำนึงถึงกลายเป็นกระแสสำคัญในเวทีโลกแล้วก็จะนำมาสู่ขั้นตอนถัดไป คือ การแพร่กระจายประเด็นวาระดังกล่าวเข้ามาสู่ประเทศไทย ซึ่งหัวใจสำคัญของขั้นตอนนี้ คือ การใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ การใช้วาทกรรมในแต่ละประเภทเพื่อโน้มน้าว กัดดัน หรือเรียกร้องให้ประเทศผู้รับวาระ (ประเทศไทย) เห็นความสำคัญของปัญหาการคำนึงถึงว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล การเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง รวมถึงการเป็นปัญหาที่ผิดศีลธรรม โดยเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมในการหามาตรการ หรือวิธีการเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ประเภทวาทกรรมที่ถูกใช้ในกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ประกอบด้วย (1) วาทกรรมประเภทบอกกล่าว เป็นการใช้ภาษาเพื่อเปิดประเด็นวาระการคำนึงถึง หรือเพื่อบอกกล่าวข้อเท็จจริง โดยการแสดงให้ประเทศไทยเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล และส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ (2) วาทกรรมประเภทคำสั่ง เป็นการใช้ภาษาเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงปทัสฐานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะการทำให้ประเทศไทยรับประเด็นวาระ (ประเทศไทย) เห็นว่าการคำนึงถึงเป็นปัญหาที่ขัดต่อปทัสฐานระหว่างประเทศที่สำคัญในโลกยุคปัจจุบัน ได้แก่ ปทัสฐานด้านสิทธิมนุษยชน (human rights norms) ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับการระบุปัญหาการคำนึงถึงในเชิงการเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การใช้วาทกรรมประเภทคำสั่งยังแสดงให้เห็นถึงการออกมาตรการต่าง ๆ (การหามาตรการบังคับ) เพื่อใช้ในการสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ และ (3) วาทกรรมประเภทประกาศ เป็นการใช้ภาษาเพื่อประกาศข้อความให้รับทราบ เช่น กฎหมาย เอกสารที่เป็นทางการ การรายงานสถานะการคำนึงถึงในรายงานต่าง ๆ เช่น รายงานสถานการณ์การคำนึงถึง หรือรายงานการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ขาดการรายงาน และการประมงที่ขาดการควบคุม (ไอยูยู) ซึ่งทั้งหมดนี้เปรียบเสมือนการติดตามตรวจสอบการดำเนินการป้องกันและปราบปรามปัญหาการคำนึงถึงภายในประเทศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เมื่อขั้นตอนของการแพร่กระจายโดยการใช้วัจนกรรมแต่ละประเภทของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศสำเร็จลง ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้าย ได้แก่ การทำให้เป็นสากล (internationalization) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการส่งประเด็นวาระการค้ำนุชย์จากระดับระหว่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศไทยในฐานะตัวแสดงผู้รับประเด็นวาระ (perlocutionary act) ผ่านตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงภายในประเทศ ได้แก่ คณะรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการใช้วัจนกรรมภายในประเทศ เพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย รวมถึงยังเป็นตัวแสดงซึ่งทำหน้าที่กำหนดวาระ นโยบาย และภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำนุชย์โดยตรง รวมถึงการส่งการไปยังหน่วยงาน (หน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐ) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำนุชย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหาการค้ำนุชย์ภายในประเทศไทยก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดรัฐบาลไทยก็กลายเป็นตัวแสดงที่กำหนดปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยได้ด้วยตัวเอง โดยมีปัจจัยในระดับระหว่างประเทศเป็นพลังเสริมในการทำให้การค้ำนุชย์กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงที่สำคัญในประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีสถานะของการเป็นตัวแสดงผู้ส่งวาระ (ในระดับประเทศ) ได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย คือ การใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภทเพื่อทำให้การค้ำนุชย์เป็นเรื่องความมั่นคง โดยเฉพาะการทำให้การค้ำนุชย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงการใช้วัจนกรรมในกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม และกระบวนการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเพื่อทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปเห็นพ้องต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ควรได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยการออกมาตรการฉุกเฉิน หรือทำให้เป็นประเด็นวาระเร่งด่วน โดยมีกลุ่มสื่อมวลชน ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลมาสู่สาธารณชนทั่วไปภายในประเทศ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับคนในสังคมต่อปรากฏการณ์ปัญหาการค้ำนุชย์ไปในทิศทางเดียวกัน และช่วยทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ผ่านการใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ (1) การรับประเด็นวาระการค้ำนุชย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ในฐานะผู้ผลักดันประเด็นวาระ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

โดยประเทศไทยเป็นตัวแสดงผู้รับประเด็นวาระในขั้นตอนนี้ และ (2) การตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทยให้กลายเป็นประเด็นเรื่องความมั่นคง โดยแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ การใช้วาระของคณะรัฐบาล หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับผู้กำหนดนโยบาย ในฐานะตัวแสดงผู้กำหนดวาระกับกลุ่มสาธารณชนทั่วไป ในฐานะกลุ่มผู้รับวาระ เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน หรือคล้อยตามนโยบายที่ออกมาโดยมีลักษณะการสั่งการแบบบนลงล่าง (top-down) และการใช้วาระภายในกลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ โดยเป็นลักษณะการสื่อสารของกลุ่มตัวแสดงในระดับเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของกระบวนการดังกล่าวทำให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ต้องออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในทิศทางเดียวกับข้อเรียกร้องหรือมาตรฐานที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ การตอบสนองต่อ (แรงกดดัน) ประเด็นวาระดังกล่าว และการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดของรัฐบาลไทยต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลต่อการลดความกดดันในการถูกลงโทษ การเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในสังคมระหว่างประเทศ การปรับปรุงมาตรการในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ การเพิ่มกฎระเบียบข้อบังคับว่าด้วยปทัสสถานการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงการเพิ่มความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลในฐานะความมั่นคงมนุษย์ ฯลฯ

(3.8) บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวิจักษณ์ ให้ความสำคัญต่อการใช้ทฤษฎีในกลุ่มหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) ดังต่อไปนี้ (1) กรอบแนวคิดเรื่องการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงที่พิจารณาให้ความมั่นคงนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสรรสร้างจากกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง ผ่านการใช้วาระกรรมในแต่ละประเภท เพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องคล้อยตามในประเด็นที่ต้องการนำเสนอ (2) กรอบแนวคิดการกล่อมเกลาระหว่างสังคมระหว่างประเทศ เป็นกระบวนการที่ใช้เพื่ออธิบายการไหลผ่าน (การแพร่กระจาย) ประเด็นวาระการค้ามนุษย์จากประเทศผู้ผลักดันวาระไปยังประเทศผู้รับวาระ ผ่านการใช้วาระกรรมในแต่ละประเภทเพื่อทำให้ประเทศผู้รับวาระนำชุดปทัสสถาน ชุดคุณค่า หรือความเชื่อในเรื่องการค้ามนุษย์มาปรับใช้ภายในประเทศ มากไปกว่านั้น กระบวนการดังกล่าวยังถูกนำมาใช้ในสังคมภายในประเทศเช่นเดียวกัน เพื่อทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและคนในสังคมเห็นพ้องต้องกันถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ (3) กรอบแนวคิดการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่ใช้วาระกรรมเพื่อแสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็น



2254809431

ปัญหาที่ผิดในแง่ของศีลธรรม การเป็นปัญหาที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ดังนั้น การใช้วจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม จะช่วยให้การต่อต้านการค้ามนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมที่รัฐพึงกระทำในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว และ (4) ทฤษฎีวจนกรรม ซึ่งเป็นทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่ออธิบายกระบวนการในการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย (ความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงของมนุษย์) ผ่านการใช้วจนกรรมในแต่ละประเภท โดยมีสิ่งสำคัญ ได้แก่ การใช้วจนกรรมผ่านการวิเคราะห์ภาษาซึ่งถือเป็นโครงสร้างทางสังคมรูปแบบหนึ่ง โดยการศึกษาวจนกรรมกับการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นผู้กำหนดวาระ การขับเคลื่อนวาระ การตอบสนองต่อประเด็นวาระ การโน้มน้าว การเรียกร้องในการจัดการกับปัญหา การประกาศสถานะ การประชันขันแข่งของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม วจนกรรมที่มีพลังในการเปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทย ผ่านการผลักดันประเด็นวาระที่มาจากกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ ปรากฏอยู่ในชุดของเหตุผลเชิงอำนาจทางศีลธรรม (moral authority) หรือความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยการใช้วจนกรรมประเภทนี้จะช่วยให้ประเทศผู้รับประเด็นวาระ (รัฐบาลไทย) เห็นว่าการต่อต้านการค้ามนุษย์ถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐในการปกป้องดูแลประชาชนของตนให้ปลอดภัยจากกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นธุรกิจที่ขัดต่อหลักศีลธรรม ขัดต่อหลักคำสอนทางศาสนา การลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีผู้ใช้ดำเนินธุรกิจค้ามนุษย์ด้วยตนเอง หรือเป็นผู้ที่มีความต้องการซื้อ และอำนาจซื้อ (demand) ก็ตาม แต่หน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกัน และปราบปรามปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินภารกิจเหล่านี้ รวมถึงการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปราบปรามปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระนั้นก็ตาม การนำทฤษฎีวจนกรรมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์ยังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากไม่สามารถนำทฤษฎีดังกล่าวมาศึกษาได้อย่างลึกซึ้งเสมือนการศึกษาในแนวทางภาษาศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีดังกล่าวเป็นแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อการนำมาใช้เป็นจุดตั้งต้น การมองภาพรวม และใช้ในการพิจารณาตัวแสดงซึ่งอ้างอำนาจ (authority) โดยการสร้างวจนกรรมซึ่งมีสาธารณชน (public opinion) รับฟัง หรือการให้สาธารณชนรับฟังคำสั่ง โดยการนำมาจัดเรียงถ้อยความ หรือจัดระบบวาทกรรมที่มีความหลากหลายของกลุ่มตัวแสดงว่าถ้อยความเหล่านี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทำงานอย่างไร ทำหน้าที่อะไรในการนำเสนอวาระการค้ำนุชย์ นอกจากนี้ วจนกรรณยงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ส่งผลต่อการพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม อะไรเป็นสิ่งที่ผิด อะไรเป็นสิ่งที่สมควรกระทำหรือไม่สมควรกระทำ การค้ำนุชย์เป็นปัญหาอย่างไร จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร ใครต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหา ใครจะต้องทำอะไรหรือใครจะต้องหยุดทำอะไร ฯลฯ

ทั้งนี้ ข้อจำกัดที่เกิดจากการศึกษาข้ามสาขาวิชาจึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พิจารณาวจนกรรณตามแนวทางการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาสร้างเป็นกรอบคิดในการวิจัย เพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับวจนกรรณ 3 ประเภท ได้แก่ (1) วจนกรรณประเภทการบอกกล่าว (assertive) เป็นวจนกรรณที่นำมาใช้เพื่อเป็นจุดตั้งต้นในการกล่าวถ้อยความเพื่อสร้างวาระการต่อต้านการค้ำนุชย์ หรือการจุดประเด็นวาระให้การค้ำนุชย์กลายเป็นประเด็นความมั่นคง (2) วจนกรรณประเภทคำสั่ง (directive) เป็นวจนกรรณที่นำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงปทัสถานระหว่างประเทศ และปทัสถานภายในประเทศ และ (3) วจนกรรณประเภทประกาศ (declaration) เป็นวจนกรรณที่นำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงการประกาศหรือการระบุสถานะ (ทางกฎหมาย) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำนุชย์ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศ

ในบทถัดไปจะเป็นการนำเสนอการตั้งประเด็นวาระการค้ำนุชย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ในฐานะการเป็นผู้จุดกระแส และผู้ผลักดันประเด็นวาระ (illocutionary act) การค้ำนุชย์เข้ามาสู่ประเทศไทย ในฐานะการเป็นประเทศผู้รับวาระ (perlocutionary act) ผ่านการใช้วจนกรรณประเภทต่าง ๆ ที่ส่งผลในการเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยพิจารณาได้จากการออกนโยบาย หรือการทำให้เป็นประเด็นวาระแห่งชาติ

การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ

(4.1) กล่าวนำ

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาการตั้งวาระการค้ำมนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นปัญหา ด้านความมั่นคงในระดับโลก (เวทีการเมืองโลก) ผ่านการใช้วจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงผู้กำหนด ปัญหาความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญ ในฐานะผู้ส่งออก ผู้ผลักดัน หรือผู้ขับเคลื่อนประเด็นวาระเรื่องการต่อต้านการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า “ตัวแสดงผู้ส่งประเด็นวาระ” หรือ “ตัวแสดงผู้ผลักดันวาระ” (illocutionary act) ซึ่งกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็น ประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ในฐานะการเป็น “ตัวแสดงผู้รับประเด็นวาระ” หรือ “ตัวแสดงที่ ตอบสนองต่อประเด็นวาระ” (perlocutionary act)

ทั้งนี้ การศึกษาและการทำความเข้าใจบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศ ผ่านตัวแสดงที่มี บทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา จะช่วยตอบคำถามงานวิจัยและสมมติฐานการวิจัยที่ว่า การส่ง วาระการค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของตัวแสดงในระดับระหว่าง ประเทศ นับแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องรับวาระการค้ำมนุษย์ และตั้งวาระ ดังกล่าวผ่านการใช้วจนกรรมประเภทต่าง ๆ ได้แก่ วจนกรรมประเภทบอกกล่าว วจนกรรมประเภท คำสั่ง และวจนกรรมประเภทประกาศ เพื่อเปลี่ยนการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยการตั้งวาระการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นเชิงความมั่นคงมนุษย์ โดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นแรงกดดันให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่าง จริงจังและเร่งด่วน ตามข้อเรียกร้องที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการประกาศให้การ ต่อต้านการค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่นำมาสู่การออกมาตรการฉุกเฉิน และการสร้างข้อเรียกร้อง ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้ำมนุษย์เป็นสำคัญ



อนึ่ง โลกาภิวัตน์ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาดังกล่าวในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่กำแพงแห่งลัทธิอุดมการณ์ซึ่งเคยเป็นตัวกำหนดว่าใครคือมิตรหรือใครคือศัตรูได้ถูกทำลายไป โดยประเด็นเรื่องอุดมการณ์ไม่ได้มีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายด้านความมั่นคงดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์ได้ถูกพิจารณาให้เป็นทั้งโอกาสในการสร้างความมั่นคงและความมั่นคงให้กับประเทศ ในทางกลับกัน กระแสดังกล่าวกลับได้นำพาปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะข้ามชาติเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงซึ่งทำให้นานาประเทศจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวที่มีร่วมกัน มากไปกว่านั้น โลกาภิวัตน์ยังได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คอยกำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ และกำหนดความเป็นมหาอำนาจ โดยตัวแสดงที่เป็นมหาอำนาจเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการเข้าแทรกแซงนานาประเทศ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารในเวทีการเมืองโลก

ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา สภาพบริบทระหว่างประเทศกลับอุดมไปด้วยการพิจารณาปัญหาความมั่นคงที่มีได้ถูกจำกัดด้วยแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิมอีกต่อไป โดยได้มีการขยายข้อพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงไปสู่กรอบแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” ทั้งในโลกของนักวิชาการด้านความมั่นคง และโลกของนักปฏิบัติการ โดยเฉพาะการพิจารณาประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้ามาสู่อาณาบริเวณปัญหาด้านความมั่นคงที่สร้างผลกระทบให้กับนานาประเทศในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะประเด็นการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (ตามการจัดประเภทขององค์การสหประชาชาติ) ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล รวมถึงยังกลายเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่ขยายตัวออกเป็นวงกว้าง และสร้างผลกำไรให้กับธุรกิจเป็นจำนวนมหาศาล

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม (ปัญหาทางสังคม) รวมถึงยังเป็นปัญหาที่มีการกระทำอันโหดร้ายต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยการทำให้เป็นประเด็นวาระที่สำคัญของนานาประเทศ รวมถึงการรณรงค์ แก้ไข หรือปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลก เนื่องจากกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติหันมาให้ความสนใจกับธุรกิจค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากการ

ล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตที่ขบวนการค้ามนุษย์มักเน้นการล่อลวงเหยื่อจากภูมิภาคแอฟริกา ละตินอเมริกา และเอเชียเพื่อมาประกอบอาชีพค้าประเวณีในประเทศพัฒนา³²¹

แม้การค้ามนุษย์ (การค้าทาส) จะเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมของมนุษย์มาอย่างยาวนานนับหลายศตวรรษก็ตาม แต่การค้ามนุษย์ในปัจจุบันกลับถูกแปรเปลี่ยนทั้งความหมาย คำจำกัดความ รูปแบบ วิธีการ ประเภทของเหยื่อหรือผู้เสียหาย และบทสทธานของสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงได้รับการพิจารณาให้เป็นประเด็นสำคัญเสมือนในอดีตที่ผ่านมา (สมัยการประกาศเลิกทาส) มากไปกว่านั้น การค้ามนุษย์ในปัจจุบันยังกลับกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่เป็นยุคแห่งการเคลื่อนย้ายคน เงิน และทุนในลักษณะข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่นำไปสู่การเพิ่มจำนวนของผู้ประกอบธุรกิจ หรือการดำเนินธุรกิจดังกล่าวอยู่ทั่วทุกมุมโลก แม้ว่าจะเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมายก็ตาม

ในขณะที่ทั่วโลกต่างต้องการเร่งพัฒนาขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศนั้น แต่ในอีกมุมหนึ่งกลับละเลยความสำคัญของประเด็นเรื่องศีลธรรมซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นพื้นฐานของทุกประเทศที่จะต้องดำเนินการมาตรการในการดำเนินงาน การให้ความช่วยเหลือ หรือการปราบปรามปัญหาที่จะกระทบหรือขัดต่อหลักศีลธรรมที่ยึดถือกันมาอย่างยาวนาน ซึ่งการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ขัดต่อหลักจริยธรรม โดยเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงเป็นปัญหาที่ลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดยกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันมักใช้แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเพื่อสร้างข้อเรียกร้องในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นหลัก

มากไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนยังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกดดันให้นานาประเทศตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงของ Kensuke Onuki ทนายของสำนักงานกฎหมายซัทซึกิ ฌ กรุงโตเกียว ใน ค.ศ. 2003 ที่ระบุว่าคนญี่ปุ่นจำนวนมากคิดว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่หมดไปแล้วจากสังคม ดังนั้น การค้ามนุษย์จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก แต่ความคิดริเริ่มที่จะช่วยเหลือผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นภายหลังจากองค์การสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาวิจารณ์รัฐบาลญี่ปุ่นว่าเป็นประเทศที่

³²¹ "อาชญากรข้ามชาติหันจับตลาดค้ามนุษย์ลวงเหยื่อหญิงขายบริการประเทศพัฒนา," *มติชน* 8 ตุลาคม 2004, 28.

ไม่ได้มีความพยายามอย่างเพียงพอที่จะกำหนดมาตรการเพื่อต่อต้าน และกำจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากสังคม³²²

อย่างไรก็ตาม ในบทนี้จะนำเสนอการพิจารณากระบวนการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นวาระสำคัญในเวทีระดับระหว่างประเทศ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยพิจารณาจากการใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท ของกลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีตัวแสดงสำคัญในฐานะผู้เปิดประเด็นการหามาตรการบังคับ และการติดตามตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สหรัฐอเมริกา ในฐานะประเทศมหาอำนาจของโลก โดยสหรัฐอเมริกกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในเวทีระหว่างประเทศ และในประเทศไทย ที่ส่งเสริม โนมิน่าว ผลักดัน เรียกร้อง หรือกดดันให้นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยต้องตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และพิจารณาให้ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นวาระระหว่างประเทศ (การเมืองระหว่างประเทศ) ที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน

(2) องค์การสหประชาชาติ ในฐานะการเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่ให้ความสำคัญในการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อชุดคุณค่าในเรื่องสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และประชาธิปไตยซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาดังกล่าว

(3) องค์การสหภาพยุโรป ในฐานะการเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค (ตัวแสดงมหาอำนาจระดับกลาง) ที่ส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องประชาธิปไตย และละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปกลายเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะคู่เจรจาทางการค้า โดยการเจรจาทางการค้าที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ ซึ่งหนึ่งในข้อกำหนดที่กลายเป็นประเด็นปัญหาของประเทศไทย ได้แก่ การส่งออกสินค้าไปยังกลุ่มประเทศสมาชิกนั้นจะต้องเป็นสินค้าที่มีได้มาจากการใช้แรงงานเด็ก หรือการใช้แรงงานบังคับ ฯลฯ

³²² "บทเรียนของ เอ เขื้ออ้ามนุษย์ในญี่ปุ่น," *มติชน* 18 ธันวาคม 2003, 6.

นอกจากนั้น การศึกษาวิจัยของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ยังช่วยสร้างความเข้าใจต่อการแพร่กระจายแนวคิด การเปิดประเด็นปัญหา ความเชื่อ หรือปทัสถานใหม่ที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนการค้ำมนุษย์ให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งวิจัยกรรมในแต่ละประเภทมีความสำคัญในการใช้เพื่อสร้างการโน้มน้าว แรงกดดัน หรือข้อเรียกร้องให้กับนานาประเทศ รวมถึงประเทศไทย เพื่อให้เห็นความสำคัญของประเด็นการค้ำมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ได้แก่ (1) วิจัยกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) เป็นการวิจัยกรรมเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น จำนวนเหยื่อ อัตราการก่ออาชญากรรม ปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการค้ำมนุษย์ ฯลฯ (2) วิจัยกรรมประเภทคำสั่ง (directive) เป็นการวิจัยกรรมเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงด้านความคิด ความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงปทัสถานระหว่างประเทศที่นำไปสู่การพิจารณาปทัสถานเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ สิทธิมนุษยชน จริยธรรม ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ฯลฯ และ (3) วิจัยกรรมประเภทประกาศ (declaration) เป็นการวิจัยกรรมเพื่อการประกาศสถานะต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมาย พิธีสาร มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ รวมถึงการประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ในรายงานต่าง ๆ เช่น การประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การใช้วิจัยกรรมแต่ละประเภทได้ส่งผลต่อการสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และเปลี่ยนการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศ

(4.2) การเปิดประเด็นการค้ำมนุษย์ในบริบทระหว่างประเทศ

คำถามสำคัญของบทนี้ คือ ทำไมการค้ำมนุษย์จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญในเวทีโลก และทำไมตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) เหล่านี้ถึงให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ คำตอบที่สำคัญ คือ ภายหลังจากสงครามเย็นเป็นต้นมา การค้ำมนุษย์ได้เข้ามาเป็นวาระทางการเมืองสำคัญ (mainstream political agenda) โดยเป็นผลจากการขยายตัวของธุรกิจอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับโลกและในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาในเชิงอาชญากรรม และเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยมีจำนวนประชากรทั่วโลกประมาณ 2.5 ล้านคนที่ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ และการค้าข้ามเส้นเขตแดน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

และสร้างผลกำไรให้กับองค์กรอาชญากรรมเป็นจำนวน 32 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ³²³ อย่างไรก็ตาม ผลจากการมีจำนวนเหยื่อที่เพิ่มสูงขึ้น และการเป็นกลุ่มธุรกิจที่สร้างผลกำไรอย่างมหาศาล ทำให้ตัวแสดงมหาอำนาจต่างตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งความมั่นคงภายในประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้น การใช้วาทกรรมเพื่อเปิดประเด็น (การทำให้เป็นกระแส) การค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้นานาประเทศตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาในชุมชนระหว่างประเทศ (global community) องค์กรระหว่างประเทศ (international organization) และรัฐบาลของนานาประเทศ (national government)

มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ของตัวแสดงมหาอำนาจเป็นผลจากการพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแต่ละปัจเจกบุคคลที่จะมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีสิทธิในการมีชีวิต ไม่ถูกทรมาน และไม่ตกเป็นทาส ซึ่งการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเหล่านี้อย่างยิ่งยวด ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์กรสหประชาชาติ และสหภาพยุโรปต่างให้ความสำคัญและส่งเสริมปทัสถานเหล่านี้ให้กลายเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญนับตั้งแต่ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา และส่งผลให้การจุดประเด็นวาระ และการผลักดันประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระดับระหว่างประเทศเน้นการใช้วาทกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ Kofi Annan อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ต้องการเหตุผล และเรียกร้องต่อมโนธรรมสำนึก พวกเขาคือเราและเราคือพวกเขา สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่ใครคนหนึ่งมีในฐานะของความเป็นมนุษย์ เราทั้งปวงล้วนเป็นมนุษย์ เราทั้งปวงล้วนสมควรมีสิทธิมนุษยชน สิ่งหนึ่งไม่อาจเป็นจริงได้โดยปราศจากอีกสิ่งหนึ่ง”³²⁴

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมานั้นไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าภัยคุกคามจากตัวแสดงที่ไม่มีรัฐ (non-state actor) และปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้

³²³ Janie Chuang, "The United States as Global Sheriff: Using Unilateral Sanctions to Combat Human Trafficking," *Michigan Journal of International Law* 27, no. 437 (Winter 2006): 438.

³²⁴ มูลนิธิเพื่อการประสานความร่วมมือชนเผ่าพื้นเมืองเอเชีย, *คู่มือภาคสนามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนชนเผ่าพื้นเมืองว่าด้วยการจัดทำเอกสารและงานสนับสนุนสิทธิมนุษยชน* (เชียงใหม่: AIPP Printing Press, 2558), 3.

กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในอาณาบริเวณด้านความมั่นคงของโลก โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่ที่กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของนานาประเทศที่ยากต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยลำพัง และจากการตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการจัดทำ “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ซึ่งเป็นพิธีสารแนบท้าย “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะขององค์กร” ที่ออกใน ค.ศ. 2000 โดยการจัดทำพิธีสารฉบับดังกล่าวขององค์การสหประชาชาติได้ทำให้เกิดกระแส (การตั้งประเด็นวาระ) การต่อต้านการค้ามนุษย์ขึ้นทั่วโลก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าพิธีสารดังกล่าวได้กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ (turning point) สำหรับการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระในระดับระหว่างประเทศภายหลังจากยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่ส่งผลให้นานาประเทศจะต้องพิจารณาปรากฏการณ์ดังกล่าวในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น

ทั้งนี้ ภายหลังจากการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต ช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้นำมาสู่การเปิดศักราชใหม่ของโลกที่มีมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียว โดยระบบระหว่างประเทศในขณะนั้นได้มีลักษณะที่เรียกว่า “ระบบขั้วอำนาจเดี่ยว” (unipolarity) โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้ามหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญ และความต้องการเผยแพร่ชุดคุณค่า หรือปทัสถานต่าง ๆ ให้กับนานาประเทศนำไปปรับใช้ โดยการทำให้เป็นชุดคุณค่าสากลที่นานาประเทศจะต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน และทำให้ปทัสถานเหล่านั้นกลายเป็นสถาบันภายในสังคมของประเทศผู้รับวาระ ได้แก่ การส่งเสริมชุดคุณค่าในเรื่องเสรีนิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน จริยธรรม ความเสมอภาคและความเท่าเทียม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพทั้งปวง

อย่างไรก็ตาม ปทัสถานและชุดคุณค่าต่าง ๆ ข้างต้น ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่ส่งผลให้นานาประเทศ (ประเทศพัฒนาแล้ว) และองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในระดับโลกและในระดับภูมิภาค ต่างพยายามสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปทัสถานและชุดคุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้การยอมรับ และให้ความสำคัญต่อการส่งเสริม (promote) ประเด็นเหล่านี้ โดยเฉพาะการส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น การค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง จึงส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวได้รับการพิจารณาให้เป็นปัญหาที่นานาประเทศต้องให้ความสำคัญ และพิจารณาการออกนโยบาย การสร้างเครื่องมือ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แม้กระทั่งประเทศเมียนมาซึ่งปกครองโดยระบอบทหารมาอย่างยาวนานยังรับประเด็น



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

วาระการค้ามนุษย์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ โดยได้มีการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ที่บังคับใช้ใน ค.ศ. 2005 โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์การสหประชาชาติ³²⁵

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา การค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศต่อผู้หญิงและเด็ก และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจภายใต้ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยประเด็นดังกล่าวได้กลายมาเป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ รวมถึงการเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงที่เชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ เช่น การก่อการร้าย การลักลอบขนผู้อพยพข้ามชาติ การอพยพแบบผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่รัฐ แรงงานผิดกฎหมาย ฯลฯ โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ การทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยใช้วิธีการกักขัง หน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทั้งทางร่างกาย และจิตใจของเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าว

มากกว่านั้น ในปัจจุบันตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมักเปิดประเด็นการค้ามนุษย์ให้เป็นวาระในเชิงการเป็นปัญหาด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานราคาถูกหรือแรงงานไร้ทักษะ (unskilled labor) เช่น แรงงานประมง รวมถึงแรงงาน (ต่างด้าว) ผิดกฎหมาย ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นปัญหาที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงทำให้มีการสร้างเงื่อนไขหรือกำหนดให้สินค้าที่นำมาขายจะต้องไม่มีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายในทุกกระบวนการผลิต เช่น การใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก ฯลฯ โดยเฉพาะประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากการจุดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ได้แก่ การกล่าวถ้อยความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในรายงาน “สิทธิจากเรือสู่ฝั่ง” ที่ระบุถึงการพบปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศไทยอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่ ร้อยละ 34 ของแรงงานประมงและอาหารทะเลไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ร้อยละ 52 ของแรงงานหญิงได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ร้อยละ 24 ในภาคประมงแจ้งว่าถูกนายจ้างยึดค่าจ้าง และร้อยละ 34 ถูกยึดเอกสารประจำตัว³²⁶

³²⁵ "พม่าคลอดกม.ต้านค้ามนุษย์," *มติชน* 14 กุมภาพันธ์ 2005, 28.

³²⁶ ปีซี, "องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ชี้แรงงานประมงในไทยยังถูกละเมิดอย่างต่อเนื่อง," <https://www.bbc.com/thai/Thailand-43312577> [5 มิถุนายน 2562].

อย่างไรก็ตาม การเปิดประเด็นหรือการสร้างวาระเพื่อทำให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศจำเป็นต้องอาศัยการใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท เพื่อโน้มน้าวให้นานาประเทศเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ การค้ำมนุษย์ได้ถูกทำให้เป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคง เนื่องจากกระแสความเชื่อ มุมมอง หรือปทัสถานระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน หรือการพิจารณาให้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาด้านความมั่นคง (วัตถุประสงค์ของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคง) ที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึง การมาของกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายคน เงิน และทุนข้ามชาติ ซึ่งกระแสดังกล่าวทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน มีความรุนแรง และครอบคลุมในหลากหลายมิติของปัญหาที่มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยการค้ำมนุษย์ยังได้กลายมาเป็นกลุ่มธุรกิจที่สร้างผลกำไรสูงเป็นลำดับสองรองจากการค้ายาเสพติด และสร้างผลกำไรสูงถึง 32 พันล้านเหรียญสหรัฐ³²⁷ ในแต่ละปี

ประการสำคัญ จำนวนเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงาน และด้านทางเพศต่างเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ใช้สำหรับการเปิดประเด็น หรือสร้างวาระการค้ำมนุษย์ในระดับโลก ดังเช่น ข้อมูลจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ระบุว่า ใน ค.ศ. 2012 มีจำนวนแรงงานบังคับอยู่ประมาณ 20.9 ล้านคน โดยแบ่งตามภูมิภาค ได้แก่ (1) เอเชียแปซิฟิก จำนวน 11.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 56 (2) แอฟริกา จำนวน 3.7 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 18 (3) ละตินอเมริกาและแคริบเบียน จำนวน 1.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 9 (4) ยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ที่มีผู้ใช้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จำนวน 1.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 8 (5) ประเทศพัฒนา และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จำนวน 1.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 7 และ (6) ตะวันออกกลาง จำนวน 6 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 3³²⁸

กล่าวโดยสรุป อิทธิพลจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วัจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในระดับโลกมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมภายในของนานาประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นพลังของการใช้วัจนกรรมเพื่อสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับโลกและในระดับท้องถิ่น รวมถึงการรับ

³²⁷ European Union European Commission, "Human Trafficking in the EU," https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/infographic_on_human_trafficking_-_facts_and_figures_1.pdf [18 January 2019].

³²⁸ Ibid.,

วาระดังกล่าวให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายที่สำคัญภายในประเทศ ดังเช่น ในการประชุมกองทุนเอเชีย และองค์การแรงงานสากล ณ ประเทศญี่ปุ่นใน ค.ศ. 2003 ญี่ปุ่นได้ถูกประณามจากนานาชาติว่าเป็นประเทศที่ไม่ใส่ใจต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากมีผู้หญิงอย่างน้อย 4 หมื่นคนที่มาจากประเทศไทย ฟิลิปปินส์ โคลัมเบีย จีน และยุโรปตะวันออก เข้ามาค้าประเวณีอยู่ในประเทศ โดยไม่มีตัวบทกฎหมายลงโทษผู้ที่นำผู้หญิงเหล่านี้เข้ามาค้าบริการในประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น ในบทนี้จะศึกษากลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่อการเปิดประเด็น และการผลักดันวาระการค้ามนุษย์ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(4.3) องค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (intergovernmental organization) ที่พิจารณาประเด็นวาระด้านความมั่นคงต่าง ๆ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ทั้งในระดับโลกและในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเวทีแห่งการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร การจัดการเจรจาต่อรอง และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก³²⁹ โดยในปัจจุบันองค์การสหประชาชาติมีประเทศสมาชิกแล้วทั้งหมด 193 ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ (1) การธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (2) การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหลาย โดยเคารพหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (3) การบรรลุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรม และการส่งเสริม การเคารพสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพของทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ (4) การเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินงานของประชาชาติทั้งหลายให้กลมกลืนกัน³³⁰ และจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้เองทำให้องค์การสหประชาชาติพิจารณาประเด็นวาระต่าง ๆ ที่ประกอบด้วย 3 เสาหลักสำคัญ ได้แก่ เสาสันติภาพและความมั่นคง (peace and security) เสาสิทธิมนุษยชน (human rights) และเสาการพัฒนา (development)

³²⁹ Jr. John Allphin Moore and Jerry Pubantz, *The New United Nations: International Organization in the Twenty-First Century* (New York: Routledge, 2017), 61.

³³⁰ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ประวัติองค์การสหประชาชาติ," http://www.mfa.go.th/thai_inter_org/th/organize [12 ธันวาคม 2558].

มากไปกว่านั้น สหประชาชาติยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อระบบความมั่นคงร่วม (collective security system) อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาที่โลกต้องเผชิญในศตวรรษ 21 เช่น ประเด็นปัญหาด้านสันติภาพและความมั่นคง การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมทางเพศ ฯลฯ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นปัญหาความมั่นคงของนานาประเทศที่เรียกร้องการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่เกิดจากปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กลายมาเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่ต้นทศวรรษ 90 เป็นต้นมา นอกจากการให้ความสำคัญต่อการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่แล้ว องค์การสหประชาชาติยังให้ความสำคัญต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโลก ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อประชาชนภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ

เมื่อ ค.ศ. 2000 Kofi Annan อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงคำว่า “ใหม่” ในรายงานการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ (Millennium Summit Report) เมื่อวันที่ 6-8 กันยายน ค.ศ. 2000 ภายใต้หัวข้อ “เราบรรดาประชาชน” (we the people) โดยอธิบายว่า นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ขององค์การที่ต้องการสร้างความมั่นคงร่วมกันแล้ว บรรดาเหล่าประเทศสมาชิกควรพิจารณาการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิของบุคคล (rights of the persons) ทั้งชีวิตในระดับท้องถิ่น และในระดับโลก³³¹ และผลจากการใช้วัจนกรรมดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า องค์การสหประชาชาติได้ปรับเปลี่ยน หรือเพิ่มประเด็นความสำคัญ โดยมุ่งพิจารณาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล หรือปัญหาที่มีใช่ทางการเมือง (nonpolitical problems) รวมถึงการพิจารณาตัวแสดงที่มีใช้รัฐมากขึ้น เช่น การพิจารณาประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ ฯลฯ

ความสำคัญดังกล่าวได้นำมาสู่การให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมนุษย์ (การพิจารณาให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการศึกษา) เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ หรือการค้าทาสสมัยใหม่ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคลอย่างรุนแรง และยากต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยลำพัง ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบเป็นปัญหาที่ละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคน

³³¹ Jr. John Allphin Moore and Jerry Pubantz, *The New United Nations: International Organizations in the Twenty-First Century*, 16.

โดยหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (สมัยสามัญ) สมัยที่ 3 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งถือเป็นปฏิญญาสากลสำหรับการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และปฏิญญาฉบับดังกล่าวยังถูกใช้เป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมจัดทำเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารที่วางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยปฏิญญาสากลฉบับนี้กลายเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถึงความบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ ข้อ 4 ที่ระบุว่า “บุคคลใดจะตกอยู่ในความเป็นทาส หรือสภาวะจำยอมมิได้ ทั้งนี้ ห้ามความเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ” และข้อ 23 ที่ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรม และเอื้ออำนวยต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน”³³²

มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล หรือการพิจารณาให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการศึกษาได้นำมาสู่แนวคิดที่มีความสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลหรือสังคม โดยยึดหลัก “เสรีภาพจากความต้องการพื้นฐาน” (freedom from want) และ “เสรีภาพจากความหวาดกลัว” (freedom from fear) ซึ่งประกอบไปด้วยความมั่นคง 7 ประเภท ได้แก่ เศรษฐกิจ อาหาร สุขภาพ ส่วนบุคคล สิ่งแวดล้อม ชุมชน และทางการเมือง³³³ ต่อมาในการประชุมใหญ่สมัชชาแห่งสหประชาชาติ ครั้งที่ 66 ใน ค.ศ. 2012 ได้มีการเพิ่มเติมคำว่า “เสรีภาพในการดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี” (freedom to live in dignity) เข้าไปในแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงมนุษย์เริ่มได้รับความสนใจในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา โดย “สโมสรกลุ่มโรม” (The Club of Rome) ที่ประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เช่น ผู้นำรัฐ เจ้าหน้าที่

³³² องค์การสหประชาชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน [Universal Declaration of Human Right (1948)], แปลโดย เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ), 21-28.

³³³ M. Bashir Uddin, "Human Trafficking in South Asia: Issues of Corruption and Human Security," *International Journal of Social Work and Human Services Practice* 2, no. 1 (2014): 20.

ประจำองค์การสหประชาชาติ นักการเมือง นักการทูต นักเศรษฐศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ นักธุรกิจ ฯลฯ ที่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาซับซ้อนที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่นานาชาติ โดยเฉพาะปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล และต่อมาในช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ ได้ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาประเด็นความมั่นคงใหม่ภายหลังกองสงครามเย็นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ถูกเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Plan: UNDP) ใน ค.ศ. 1994 ที่ให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงความมั่นคงมนุษย์ให้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดี (good governance) ที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ (ภาคประชาสังคม) และสิทธิมนุษยชน โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้ระบุนิยามของคำว่าความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งหมายถึง “การที่ประชาชนแสดงออกในทางเลือกของตนอย่างปลอดภัยและเป็นอิสระ ประชาชนควรจะมีศักยภาพ และได้รับอำนาจมากพอที่จะดูแลรับผิดชอบตัวเอง มีโอกาสที่จะแสวงหาความต้องการของตนเอง และรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีวิต”³³⁴

ในปีเดียวกัน องค์การสหประชาชาติได้ออกเอกสารประกอบการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติของสภาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ (World Ministerial Conference on Transnational Crime/United Nations Economic and Social Council) ณ ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ 21-23 พฤศจิกายน 1994 ทั้งนี้ ภายใต้ออกสารดังกล่าวได้มีการจำแนกกิจกรรมที่เข้าข่ายลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ โดยแบ่งออกเป็น 10 ประเภท ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย การลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบค้าอาวุธนิวเคลียร์ องค์การอาชญากรรมและการก่อการร้าย การลักลอบค้าหญิงและเด็ก การลักลอบค้าชิ้นส่วนของร่างกาย การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ การฟอกเงิน และกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ³³⁵ ทั้งนี้ การจัดประเภทอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการลักลอบค้าหญิงและเด็ก และการลักลอบค้าชิ้นส่วนของร่างกาย (ประเภทการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน) เป็นประเด็นที่องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด และกลายเป็นมาตรฐานสำคัญที่ส่งผลต่อการพิจารณาปัญหาดังกล่าวของนานาชาติก่อนการออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะขององค์กร ใน ค.ศ. 2000 ที่ผ่านมา

³³⁴ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566, <http://www.bps.m-society.go.th/uploads/content/download/539681f52ccac.pdf> [11 ธันวาคม 2559]. 1.

³³⁵ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, *ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2561), 9.

การให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ และหลักสิทธิมนุษยชนส่งผลให้องค์การสหประชาชาติพิจารณาให้การคุ้มครองหรือการค้าทาสสมัยใหม่เป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงต่อนานาชาติ และกลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจทั้งในทางการเมืองระหว่างประเทศ และสาธารณะในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา โดยการคุ้มครองเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด การฟอกเงิน การลักลอบขนผู้อพยพข้ามชาติ การก่อการร้าย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม แม้การค้าทาสและความเป็นทาสจะเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานนับหลายพันปีแล้วก็ตาม แต่ใน ค.ศ. 2000 องค์การสหประชาชาติกลับกลายเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ผู้จุดประเด็นวาระ) ที่มีความสำคัญต่อการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลับมาเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาได้จากการมีมติในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ 55/25 (UN General Assembly Resolution 55/25) เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายแรกที่ใช้ในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการคุ้มครองซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในมติดังกล่าว ได้แก่ “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) หรือ “พิธีสารปาเลอโม” (Palermo Protocol) ซึ่งได้มีการร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 166 ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือในการป้องกันและต่อต้านปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ จะเป็นตัวกำหนดมาตรฐานและความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งตัวบทกฎหมาย แนวทางในการบริหารงาน แนวทางของนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

อนุสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้มีพิธีสารแนบท้ายอีก 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children) (2) พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) และ (3) พิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและการลักลอบค้าอาวุธ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมาย (The Protocol against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition) โดยการออกพิธีสารแนบท้ายทั้ง 3 ฉบับ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และการลักลอบค้าอาวุธผิดกฎหมายซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อนานาชาติในช่วงเวลาดังกล่าว



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อนึ่ง พิธีสารปาเลอโมเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับสำคัญซึ่งถือเป็นจุดริเริ่มในการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง ได้แก่ การออก “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ทั้งนี้ พิธีสารดังกล่าวได้กลายมาเป็นเอกสารอ้างอิงทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ โดยถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงเป็นพิธีสารที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานให้แก่นานาประเทศได้ปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ เช่น การออกนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ (anti-trafficking policy) ของนานาประเทศ³³⁶

ทั้งนี้ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการป้องกัน (prevent) และต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยให้ความสนใจต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็ก (2) ด้านการคุ้มครอง (protect) ช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายอย่างเต็มที่ และ (3) ด้านการส่งเสริม (promote) ความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว³³⁷ นอกจากนี้ พิธีสารดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นหลัก ได้แก่ การให้ความคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การกำหนดสถานะเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทาง การส่งคืนเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การป้องกันปัญหาค้ามนุษย์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการฝึกอบรม มาตรการป้องกันด้านชายแดน และความปลอดภัยของเอกสารและการควบคุมเอกสาร รวมถึงการกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา (criminalization) ที่ให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายนี้มากำหนดเป็นความผิด³³⁸ นอกจากนี้ พิธีสารดังกล่าวยังแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ มาตรการบังคับทางอาญา (criminal sanction) การคุ้มครองเหยื่อ (protection of victims) และการป้องกัน (prevention)³³⁹

³³⁶ กองคุ้มครองและดูแลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์," <http://km.moi.go.th/km/gender/gender25.pdf> [12 มกราคม 2559].

³³⁷ United Nations, "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, November 15, 2000," in *General Assembly Resolution 55/25*.

³³⁸ Ibid.,

³³⁹ Atsushi Kondo, "Japanese Experience and Response in Combating Trafficking," in *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, ed. Shiro Okubo and Louise Shelley (New York: Routledge, 2011), 219.

ใน ค.ศ. 2002 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Human Rights) ได้เสนอ “หลักการและแนวปฏิบัติที่สหประชาชาติแนะนำเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์” (United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking) ต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมต่อสหประชาชาติ (UN Economic and Social Council) ซึ่งหลักการดังกล่าวมุ่งพิจารณาที่ผู้ออกนโยบาย และให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนเป็นลำดับแรกเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) การดูแลอย่างปลอดภัยและเท่าเทียม (safety and fair treatment) การได้รับสิทธิทางกฎหมาย (access to justice) การบริการด้านสุขภาพ (health service) สำหรับเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์³⁴⁰

จะเห็นได้ว่า องค์การสหประชาชาติพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมีหลักคิดพื้นฐาน ได้แก่ (1) สิทธิมนุษยชนของเหยื่อการค้ามนุษย์ถือเป็นหัวใจของความพยายามทั้งหมดเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือ และเยียวยาผู้เสียหาย (2) รัฐมีความรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ การสืบสวน และฟ้องคดีผู้ค้ามนุษย์ด้วยความระมัดระวังตามสมควรตามบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และ (3) มาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์จะต้องไม่กระทบกับสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์ ผู้ย้ายถิ่น ผู้พลัดถิ่นในประเทศ ผู้อพยพ และผู้ขอลี้ภัย³⁴¹ ดังนั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเป็นทั้งเหตุและผลของการค้ามนุษย์ โดยองค์การสหประชาชาติได้นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเป็นเครื่องมือหลักในการจุดประเด็นวาระการแพร่กระจายหรือผลักดันประเด็นวาระ และการโน้มน้าวให้นานาประเทศเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว รวมถึงการโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ภายในองค์การให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น David Feingold นักมานุษยวิทยา องค์การรณรงค์ป้องกันการค้าเด็กและหญิงระหว่างประเทศ ได้จัดฉายภาพยนตร์เรื่อง *Trading Women* ให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การสหประชาชาติชม เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2003 โดยการฉายภาพยนตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

³⁴⁰ Michele Ford, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel, “Labour Migration and Human Trafficking,” in *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, ed. Michele Ford, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel (New York: Routledge, 2012), 8.

³⁴¹ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน, “คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการและแนวทางปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์,” https://bangkok.ohchr.org/themes/languages/Thai/Human%20Trafficking_Thai.doc [30 พฤษภาคม 2562].

การคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์การ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ และทำให้เจ้าหน้าที่เห็นความสำคัญของการคุ้มครองที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและเร่งด่วน³⁴²

นอกจากนี้ ในส่วนการทำงานขององค์การสหประชาชาติต่อประเด็นปัญหาการคุ้มครองสามารถพิจารณาได้จากการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติ ได้แก่ (1) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Organization: ILO) ซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนด และกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานสากลต่าง ๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามหลักสากล โดยมีความเชื่อมั่นว่าความยากจนไม่ว่าจะเกิดที่ใดบนโลกนี้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ที่ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบริหารงานขององค์การดังกล่าว ยังได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการใช้แรงงานเด็ก และการป้องกันการค้าสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหาการคุ้มครอง³⁴³ (2) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (The International Organization of Migration: IOM) ซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบในประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยยึดมั่นในหลักการที่ว่า การโยกย้ายถิ่นฐานที่มีมนุษยธรรม และเป็นระเบียบเรียบร้อยจะเป็นประโยชน์สำหรับทุกคน และการคุ้มครองถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของการโยกย้ายถิ่นฐาน ดังนั้น หนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญขององค์การจึงเป็นประเด็นเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ และ (3) สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (The UN Office on Drugs and Crime: UNODC) ซึ่งเป็นองค์การหลักในการส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินมาตรการต่อต้านปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงปัญหาการคุ้มครอง

จากข้อมูลข้างต้นสรุปได้ว่าสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการตั้งประเด็นวาระให้การคุ้มครองกลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในระดับโลก โดยระบุให้ประเด็นดังกล่าวเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งได้รับผลพวงจากการมาของกระแสโลกาภิวัตน์ ในช่วงทศวรรษ 1990 ที่ผ่านมา นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มสูงขึ้น (การพิจารณาสิทธิของตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคล) ส่งผลให้ปัญหาการคุ้มครองกลายเป็นประเด็นที่นานาประเทศให้ความสำคัญที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงปทัสถานระหว่างประเทศสำคัญที่ส่งผลให้นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อ

³⁴² "พม. ดันแผนแม่บทต้านค้าเด็ก-หญิงมะกันจี แซงก์ชั่น ประเทศค้ามนุษย์," มติชน 29 มิถุนายน 2003, 10.

³⁴³ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้).

ประเด็นเรื่องจริยธรรม ศิลธรรม สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความมั่นคงมนุษย์ที่สามารถดำรงชีวิตได้โดยปราศจากความหวาดกลัว

นับตั้งแต่การออกพิธีสารปาเลโม ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติได้กลายเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำในการตั้งประเด็นวาระ การแพร่กระจายหรือผลักดันแนวคิด การให้คำนิยาม การระบุตัวชี้วัด รวมถึงการปรับเปลี่ยนความเชื่อ ปทัสถาน และวิถีปฏิบัติที่นำไปสู่การทำให้นานาชาติยอมรับ และนำปทัสถานดังกล่าวไปปรับใช้จนกลายเป็นสถาบันภายในประเทศ เช่น การรับคำนิยามการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติมาปรับใช้กับมาตรการภายในประเทศ การกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา การกำหนดมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ การให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และจากความสำเร็จดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศไทยจัดงานสัมมนาเรื่องบทบาทสหประชาชาติ ในศตวรรษที่ 21 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2000 โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นว่าองค์การสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อประเทศไทย ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ผลการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 6-8 กันยายน ค.ศ. 2000 ยังแสดงให้เห็นถึงการรับประเด็นวาระของประเทศไทย โดยประเทศไทย (ตัวแทนของรัฐบาลไทย) ได้กล่าวถ้อยแถลงไว้อย่างน่าสนใจว่ารัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยและการปกครองที่ดี ซึ่งประเด็นข้างต้นเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างแยกออกจากกันมิได้

(4.4) สหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต และลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก ที่มาพร้อมกับความต้องการเผยแพร่อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy) ซึ่งเป็นระบอบที่ส่งเสริมชุดคุณค่าสากลต่าง ๆ เช่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจการค้าเสรี ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ฯลฯ มากไปกว่านั้น ความต้องการเป็นผู้นำระหว่างประเทศ (international leader) ในการจัดการกับนานาชาติปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงทำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์กลายเป็นนโยบายสำคัญของสหรัฐอเมริกาเพื่อป้องกัน และรักษาเสถียรภาพด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมุ่งมั่นในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งในระดับประเทศ และในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากการออก

กฎระเบียบ ข้อบังคับ การสร้างความร่วมมือเพื่อปราบปรามปัญหา ผ่านกรอบความร่วมมือต่าง ๆ หรือการนำประเด็นดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในวาระสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ (การเมืองระหว่างประเทศ) เช่น การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคม การสร้างความร่วมมือผ่านองค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม หนึ่งในคำถามสำคัญของนานาประเทศต่อสหรัฐอเมริกาว่าภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจ (great power) จะดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงไปในทิศทางใด ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมิได้ถูกรอบงำโดยความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจ (สหภาพโซเวียต) ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา รวมถึงการผงาดขึ้นมาของประเทศจีน (rising China) การอุบัติขึ้นของสหภาพยุโรป การผงาดของลัทธิชาตินิยมในคาบสมุทรบอลข่าน ปัญหาอิรักและอิหร่าน และปัญหาภัยคุกคามจากการแพร่กระจายความรู้เรื่องการทำให้ระเบิดปรมาณู (nuclear proliferation) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะภายหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา³⁴⁴

ทั้งนี้ นโยบายที่เห็นได้อย่างเด่นชัดของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา คือ การสร้างการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ การส่งเสริมและเผยแพร่ชุดคุณค่าประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการรักษาความมั่นคงของชาติอย่างเข้มแข็ง³⁴⁵ และจากการให้ความสำคัญต่อประเด็นข้างต้น ได้ถือเป็นบทบาทสำคัญของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็น ที่โลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ หรือเน้นการริเริ่มนโยบายและโครงการต่าง ๆ เพื่อจัดการกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในฐานะหุ้นส่วนทางความมั่นคงในหลายภูมิภาค โดยสหรัฐอเมริกามีความต้องการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศ ทั้งในรูปแบบทวิภาคี พหุภาคี หรือการสร้างความร่วมมือผ่านสถาบันระหว่างประเทศ เช่น การเผยแพร่หลักการประชาธิปไตย การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนที่กลายมาเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยพิจารณาได้จากกรกล่าวสุนทรพจน์ของ Bill Clinton อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ Democratic National Convention (DNC) ณ มลรัฐนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 โดย Clinton ได้กล่าวถ้อยแถลงต่อกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ โดยมีใจความสำคัญที่ว่า “สงครามเย็นได้สิ้นสุดลงแล้ว สหภาพโซเวียตได้พังทลายลง และชุดคุณค่าต่าง ๆ ของพวกเรา เช่น

³⁴⁴ James D. Boys, *Clinton's Grand Strategy: US Foreign Policy in a Post-Cold War World* (London: Bloomsbury Publishing, 2015), 116.

³⁴⁵ *Ibid.*, 17-18.

เสรีภาพ ประชาธิปไตย สิทธิส่วนบุคคล ธุรกิจการค้าแบบเสรี ได้รับชัยชนะไปทั่วโลก”³⁴⁶ ซึ่งจากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นแล้วว่าสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับ และให้ความสำคัญกับการส่งเสริมชุดคุณค่าประชาธิปไตย (democratic values) และการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน (respect for human rights) หลักนิติธรรม (rule of law) และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น

สภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้นำมาสู่การให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการสร้างระเบียบวาระ หรือข้อเรียกร้องผ่านการออกนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือการสร้างวาทกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ดังเช่น ในสมัย Bill Clinton ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนแรกภายหลังจากสงครามเย็นได้ยุติลง โดย Clinton ได้ออกแผนยุทธศาสตร์หลักที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” (US Grand Strategy) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทางนโยบายของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ ด้านการทหาร ฯลฯ โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติในสมัยดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมชุดคุณค่าประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองสำคัญที่จะนำไปสู่โลกที่มีความปลอดภัยและดีมากขึ้นกว่าเดิม³⁴⁷ มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการเมืองแบบเสรีนิยม (political liberalization) และการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานสำหรับนานาประเทศ³⁴⁸ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญของโลกในยุคหลังสงครามเย็น โดยสหรัฐอเมริกาได้พยายามผลักดันให้ชุดคุณค่า หรือปทัสถานเหล่านี้กลายเป็นสิ่งที่นานาประเทศจะต้องยึดถือ และนำไปปรับใช้จนกลายเป็นวิถีปฏิบัติภายในสังคม

นอกจากนี้ หนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ให้ความสำคัญต่อภัยอันตรายที่มาจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ โดยประเด็นดังกล่าวได้สร้างข้อท้าทายให้กับสหรัฐอเมริกาในการจัดการกับปัญหาเป็นอย่างสูง มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในอาณาบริเวณด้านความมั่นคง เช่น ปัญหาการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ ฯลฯ โดยประเด็นเหล่านี้ได้เข้ามาเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งภายในประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลมาจาก “ด้านมืดของการขึ้นต่อ

³⁴⁶ Ibid., 24.

³⁴⁷ Ibid., 16.

³⁴⁸ Ibid., 222-23.

กันและกันของโลกยุคใหม่” (the dark side of this new age of global interdependence)³⁴⁹ อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ Hillary R. Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ถึงประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ โดยระบุว่าปัญหาดังกล่าวได้ถูกหยิบยกให้เป็นนโยบายแห่งชาติสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 1998 สมัยการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Bill Clinton ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อป้องกันต่อต้าน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ทั่วโลก³⁵⁰

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธมิได้ว่าการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญในเวทีการเมืองโลกเป็นผลจากการสร้างประเด็นวาระของสหรัฐอเมริกา และการแพร่กระจายหรือผลักดันแนวคิดดังกล่าวออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ผ่านการใช้วจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักจริยธรรม การเป็นปัญหาที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน การลดทอนความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการใช้วจนกรรมเพื่อโน้มน้าวให้นานาประเทศเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว เพื่อพิจารณาให้การต่อต้านการค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระสำคัญที่จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยทั้งหมดนี้สามารถพิจารณาได้จากการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Person Report: TIP Report) ซึ่งเป็นรายงานที่มีอิทธิพลต่อนานาประเทศ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ และใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างข้อเรียกร้อง หรือโน้มน้าวให้นานาประเทศปฏิบัติตามกฎระเบียบที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดไว้ นอกจากนี้ บทบาทสำคัญของสหรัฐอเมริกาในภารกิจดังกล่าว คือ การเป็นผู้ริเริ่มโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (international anti-trafficking) รวมถึงการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือนานาประเทศในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์³⁵¹ ดังเช่น ในสมัยรัฐบาล Bill Clinton ที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ต้องใช้เครื่องมือในลักษณะการสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคี (bilateral relationships) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังได้มีการริเริ่มโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ (anti-trafficking initiatives) รวมถึงการเป็นผู้นำในการร่างพิธีสาร และกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศ

³⁴⁹ Ibid., 133.

³⁵⁰ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2009* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2009), 1.

³⁵¹ *Trafficking in Persons Report 2001* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2001), 3.

นอกจากนี้ การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระที่สำคัญยังสามารถพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ สื่อมวลชน กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ กลุ่มนักธุรกิจ โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีบทบาทสำคัญในการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงและการสั่งการของ John David Ashcroft อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ได้ระบุใจความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงและการขยายตัวของปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน โดยมีใจความสำคัญดังนี้ “เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้ขยายวงกว้าง และเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข ซึ่งจำเป็นต้องจัดหามาตรการปราบปรามการลักลอบค้ามนุษย์ให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น”³⁵²

ในทำนองเดียวกัน ศูนย์โทรศัพท์สายด่วนร้องทุกข์เรื่องการค้ามนุษย์ (National Human Trafficking Hotline)³⁵³ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ต่อบุคคล ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในทุกช่วงอายุ ทุกเพศ ทุกเชื้อชาติ และการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลจากหลักการอุปสงค์-อุปทาน เช่น ความต้องการแรงงานค่าแรงต่ำ ความต้องการดำเนินธุรกิจทางเพศซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่ำและได้รับผลกำไรสูง³⁵⁴ ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการถึงเหยื่อค้ามนุษย์ (โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก) ข้ามเส้นเขตแดนที่มีจำนวนสูงถึง 7 แสนคนต่อปี (ฐานข้อมูล ค.ศ. 1997) โดยเหยื่อเหล่านี้มักถูกแสวงหาประโยชน์ในภาคธุรกิจต่าง ๆ เช่น โรงงานผลิตเสื้อผ้า งานก่อสร้าง สถานบริการทางเพศ งานด้านเกษตรกรรม ฯลฯ ซึ่งเหยื่อค้ามนุษย์เหล่านี้ได้รับผลกระทบจากการถูกแสวงหาประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรง การดำเนินชีวิตภายใต้ความหวาดกลัว การได้รับภัยอันตรายจากสถานที่ทำงาน และกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง³⁵⁵

อย่างไรก็ดี การพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อปัจเจกบุคคลส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักถึงปัญหา

³⁵² “มะกันสั่งสกัด ค้ามนุษย์-หญิงไทยติดกลุ่ม,” *มติชน* 29 มีนาคม 2001, 26.

³⁵³ ศูนย์โทรศัพท์สายด่วนร้องทุกข์เรื่องการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงานในด้านต่าง ๆ

³⁵⁴ National Human Trafficking Hotline, “Human Trafficking,” <https://humantraffickinghotline.org/type-trafficking/human-trafficking> [1 March 2018].

³⁵⁵ US Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report*, 1.

ดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น โดยได้มีการติดตามปัญหาการค้ามนุษย์นับตั้งแต่ ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา โดยมีการนำประเด็นการค้ามนุษย์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งใน “รายงานประจำปีของประเทศเรื่องการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน” (Annual Country Reports on Human Rights Practice) หรือที่รู้จักในนาม “รายงานด้านสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Reports) ซึ่งเป็นรายงานที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเป็นหลัก และต่อมาได้ถูกขยายไปสู่ประเด็นปัญหาอื่น ๆ³⁵⁶ และผลการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญได้ส่งผลให้สหรัฐอเมริการ่างกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ (Anti-Trafficking Legislation) ในนามของ “กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์” (The Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA) P.L. 106-386 ที่เริ่มบังคับใช้ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่สหรัฐอเมริกา และนานาชาติถึงการเป็นปัญหาที่มีอัตราการเจริญเติบโต และขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ รวมถึงการเป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ

อนึ่ง กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (federal laws) ที่มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาสำหรับการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และการค้าทาสสมัยใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่อง การป้องกัน (prevention) การปกป้อง (protection) และการดำเนินคดีตามกฎหมาย (prosecution) ซึ่งเป็นกรอบพื้นฐานที่ใช้สำหรับการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ทั่วโลก อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายฉบับดังกล่าวได้สร้างความตระหนักให้กับสาธารณชนว่าปัญหาการค้าทาสในอดีตได้แปรเปลี่ยนรูปแบบมาสู่การค้าทาสสมัยใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมภายในประเทศ และระหว่างประเทศ และกฎหมายดังกล่าวยังได้เพิ่มเติม และปรับตัวบทกฎหมายให้ครอบคลุมประเด็นการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างนโยบายต่างประเทศเชิงรุกเพื่อการเฝ้าติดตาม และปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้ออกแนวคิดที่เรียกว่า “3P” (Three Ps Approach) ได้แก่ การลงโทษผู้กระทำผิด (punish trafficking) การปกป้องเหยื่อ (protect victims) และการป้องกันการค้ามนุษย์ (prevent trafficking) โดยแนวคิดดังกล่าวได้กลายมาเป็นส่วนประกอบสำคัญต่อการจัดตั้งพิธีสารขององค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000³⁵⁷

³⁵⁶ Ibid., 3.

³⁵⁷ Ford, Lyons and Schendel, “Labour Migration and Human Trafficking,” 2.

ใน ค.ศ. 2001 สำนักงานเฝ้าระวังและจัดการกับการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons) ที่สำคัญอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำเอกสารประจำปีที่เรียกว่า “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (TIP Report) ซึ่งเป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต้องจัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เป็นรายงานเพื่อประเมินสถานการณ์ และดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของนานาชาติ โดยแบ่งระดับมาตรฐานการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศออกเป็น 3 กลุ่มบัญชี ดังต่อไปนี้

(1) บัญชีกลุ่มที่หนึ่ง (tier 1) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

(2) บัญชีกลุ่มที่สอง (tier 2) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไข และบัญชีกลุ่มที่สองเฝ้าระวัง (tier 2 watch list) หมายถึง ประเทศที่ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้มีความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ได้มีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยให้ประเทศที่อยู่ในบัญชีกลุ่มที่สองเฝ้าระวัง 2 ปีติดต่อกันจะต้องถูกลดระดับไปสู่บัญชีกลุ่มที่สาม

(3) บัญชีกลุ่มที่สาม (tier 3) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามปรับปรุงแก้ไข

ภายหลังการออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ส่งผลให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาจะต้องรับวาระ และดำเนินมาตรการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตามข้อเรียกร้องที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลต่อการสร้างมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากไทยเป็นประเทศซึ่งขอรับความช่วยเหลือ และเป็นคู่ค้าทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกามาโดยตลอด โดยการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือข้อเรียกร้องที่มาจากรัฐอเมริกาอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ และสังคมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

อย่างไรก็ตาม บทลงโทษตามตัวบทกฎหมายสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การพิจารณาระงับให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและ



225489431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ด้านการค้า เช่น การไม่สนับสนุนเงินทุนให้แก่ประเทศที่มีปัญหาการค้าแรงงานมนุษย์ในโครงการแลกเปลี่ยนการศึกษา วัฒนธรรม ความร่วมมือต่าง ๆ และ (2) สหรัฐอเมริกาอาจคัดค้านการให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ในเวทีองค์การระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ธนาคารโลก (World Bank)³⁵⁸

ในทางกลับกัน การออกกฎหมายดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาได้สร้างข้อถกเถียงที่สำคัญให้กับนานาชาติว่ากฎหมายดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการลงโทษนานาชาติแบบฝ่ายเดียว (unilateral sanctions) โดยการตั้งมาตรฐานขั้นต่ำ (US minimum standards) ในมาตราที่ 108 ของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อให้นานาชาติปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ หรือการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรฐานวัดฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกาที่อาจแสดงถึงการมีอคติด้านชาติพันธุ์ หรือระดับการให้คุณค่าทางสังคมแก่ประเทศอื่น³⁵⁹ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของตำรวจโลก (global sheriff)³⁶⁰ ที่คอยสอดส่องดูแลการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละประเทศ และสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยความไว้อย่างชัดเจนในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เมื่อ ค.ศ. 2001 ที่ระบุว่า “รัฐบาลสหรัฐฯ ให้ความสำคัญอย่างมุ่งมั่นในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและนอกประเทศ”³⁶¹

การออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา (ข้อมูลการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000) แสดงให้เห็นแล้วว่าการค้ามนุษย์เป็นรูปแบบของการค้าทาสสมัยใหม่ที่เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญที่ทำลายต่อหลักสิทธิมนุษยชน และการบังคับใช้กฎหมายโดยรายงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่นานาชาติจะต้องให้ความสำคัญที่เพิ่มสูงขึ้น และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในทุกระดับจะต้องใส่ใจในการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างจริงจังและเร่งด่วน ได้แก่ (1) ระดับรัฐบาล เช่น ผู้นำประเทศ หรือตัวแสดงทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกมิติของปัญหา โดยพิจารณาได้จากกรออกกฎระเบียบ นโยบาย กฎหมาย หรือการใช้วาระกรรมแต่ละประเภทของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระที่ควรได้รับ

³⁵⁸ "จับตาอุปสรรคใหม่ซ้ำ 'ส่งออกไทย 57' 'ค้ามนุษย์-แรงงานเด็ก' ตามหลอกหลอน," *ไทยรัฐ* 23 ธันวาคม 2556.

³⁵⁹ ภาคภูมิ แสงวงศ์, "สาระสำคัญของกฎหมาย TVPA ของอเมริกาและข้อเสนอแนะจากรายงานค้ามนุษย์ Tip Report," *ประชาไทย* 26 มิถุนายน 2557.

³⁶⁰ Ford, Lyons and Schendel, "Labour Migration and Human Trafficking," 3.

³⁶¹ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2001*, 3.

การพิจารณาให้เป็นปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ และ (2) สาธารณชนทั่วไป เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มภาคประชาสังคม กลุ่มสื่อมวลชน ประชาชน ฯลฯ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนนโยบาย แนวปฏิบัติ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับคณะรัฐบาลในการปฏิบัติภารกิจเพื่อป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวมีลักษณะของการเป็นเครื่องมือทางการทูต (diplomatic tool) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประเทศผู้รับวาระถึงการเป็นปัญหาที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง รวมถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติ หรือความเชื่อที่มีต่อการค้ามนุษย์ให้กับนานาชาติ ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา³⁶²

อย่างไรก็ตาม วิจารณ์กรรมที่ปรากฏอยู่ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การใช้วิจารณ์ประเภทบอกกล่าว (assertive) เป็นการกล่าวถ้อยความที่ระบุถึงสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงทั้งในสหรัฐอเมริกา และในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งนี้ การใช้วิจารณ์ประเภทบอกกล่าวในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เป็นการใช้เพื่อเปิดประเด็นวาระให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาชาติประเทศ เช่น การระบุจำนวนเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การระบุปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ฯลฯ

(2) การใช้วิจารณ์ประเภทคำสั่ง (directive) เป็นการกล่าวถ้อยความเพื่อทำให้นานาชาติปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ระบุไว้ในรายงาน ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่นำไปสู่การจัดลำดับกลุ่มบัญชีในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ มากไปกว่านั้น การใช้วิจารณ์ประเภทคำสั่งยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของชุดคุณค่า หรือปทัสฐานที่แสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ขัดต่อมาตรฐานสากลที่นานาชาติยึดถือ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) เช่น หลักจริยธรรม หลักสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ฯลฯ โดยการกล่าวถ้อยความในประเด็นเหล่านี้จะส่งผลต่อการรื้อถอนความเชื่อเดิม และการสร้างความเชื่อใหม่

(3) การใช้วิจารณ์ประเภทประกาศ (declaration) เป็นการกล่าวถ้อยความเพื่อประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของนานาชาติประเทศ โดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดระดับบัญชีกลุ่ม อย่างไรก็ตาม

³⁶² U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2002* (Washington DC: U.S. Department of State, 2002), 7.

การใช้วีจันกรรมเพื่อประกาศสถานะการค้ามนุษย์ ได้ส่งผลให้นานาประเทศจะต้องปรับเปลี่ยน หรือเพิ่มเติมมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันของทุกประเทศ หรือที่เรียกว่าการทำให้เป็นมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้ การประกาศลำดับกลุ่มบัญชีของนานาประเทศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ส่งผลให้ประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเลื่อนระดับกลุ่มบัญชีให้ดีขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อาจส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น การดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ การจัดบัญชีกลุ่มของสหรัฐอเมริกาต่อนานาประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 2001-2018 โดยมีข้อมูลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 12: บัญชีกลุ่มในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2001-2018

ปี ค.ศ./ บัญชีกลุ่ม	เทียร์ 1	เทียร์ 2	เทียร์ 2 ฝ้าระวัง	เทียร์ 3	รวม
2001	12	47	-	23	82
2002	18	52	-	19	89
2003	26	75	-	15	116
2004	25	54	42	10	131
2005	24	77	27	14	142
2006	26	79	32	12	149
2007	28	75	32	16	151
2008	29	70	40	14	153
2009	28	76	52	17	173
2010 ³⁶³	30	74	58	13	175
2011 ³⁶⁴	32	85	41	23	181
2012 ³⁶⁵	33	93	42	17	184
2013 ³⁶⁶	30	92	44	21	187

³⁶³ ใน ค.ศ. 2010 มีกรณีพิเศษ 2 ประเทศ ได้แก่ (1) เฮติ และ (2) โชมาเรีย

³⁶⁴ ใน ค.ศ. 2011 มีกรณีพิเศษ 3 ประเทศ ได้แก่ (1) เฮติ (2) โชมาเรีย และ (3) โกตดิวัวร์

³⁶⁵ ใน ค.ศ. 2012 มีกรณีพิเศษ 1 ประเทศ ได้แก่ (1) โชมาเรีย

³⁶⁶ ใน ค.ศ. 2013 มีกรณีพิเศษ 1 ประเทศ ได้แก่ (1) โชมาเรีย

2014 ³⁶⁷	31	89	44	23	187
2015 ³⁶⁸	31	89	44	23	187
2016 ³⁶⁹	36	78	44	27	185
2017 ³⁷⁰	36	80	45	23	184
2018 ³⁷¹	39	81	43	23	186

ดัดแปลงจาก: U.S. Department of State Publication, "Trafficking in Person Report 2001-2018," <https://www.state.gov/remarcs-and-releases-office-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/>

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่กลายมาเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศอย่างรุนแรงอยู่ในขณะนั้น โดยผลการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญนั้นได้ทำให้สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์และการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (การดำเนินมาตรการระหว่างประเทศการอย่างเป็นทางการ) เพื่อให้ให้นานาประเทศเห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการกำหนดกฎระเบียบ หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการเป็นเครื่องมือที่สร้างแรงกดดันให้กับนานาประเทศ และประเทศไทยพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยใช้การจัดลำดับัญชีออกเป็น 3 กลุ่มเพื่อแยกประเทศที่ปฏิบัติ และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน (สากล) ที่กำหนดโดยสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

กระนั้นก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในแต่ละปีจะประกอบไปด้วยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวถ้อยแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา การนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ที่มีความสลับซับซ้อนตามสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป การระบุจำนวนเหยื่อหรือผู้เสียหาย การสร้างเรื่องราวเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ ทั้งด้านทางเพศและด้านแรงงาน มากไปกว่านั้น ส่วนสำคัญของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่มีพลังในการสร้างแรงกดดันให้นานาประเทศปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การระบุสถานะ

³⁶⁷ ใน ค.ศ. 2014 มีกรณีพิเศษ 1 ประเทศ ได้แก่ (1) โชมาเรีย

³⁶⁸ ใน ค.ศ. 2015 มีกรณีพิเศษ 1 ประเทศ ได้แก่ (1) โชมาเรีย

³⁶⁹ ใน ค.ศ. 2016 มีกรณีพิเศษ 3 ประเทศ ได้แก่ (1) ลิเบีย (2) โชมาเรีย และ (3) เยเมน

³⁷⁰ ใน ค.ศ. 2017 มีกรณีพิเศษ 3 ประเทศ ได้แก่ (1) ลิเบีย (2) โชมาเรีย และ (3) เยเมน

³⁷¹ ใน ค.ศ. 2018 มีกรณีพิเศษ 4 ประเทศ ได้แก่ (1) ลิเบีย (2) โชมาเรีย (3) เยเมน และ (4) เซนต์มาร์ติน

การค้ามนุษย์ที่แบ่งออกเป็นรายประเทศ พร้อมทั้งการระบุข้อเสนอแนะเพื่อให้แต่ละประเทศนำไปปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเลื่อนสถานะการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 2003 นาย Colin Powell อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาการค้ามนุษย์ และการระบุจุดมุ่งหมายของการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงความตระหนักของสหรัฐอเมริกาต่อปัญหาดังกล่าว โดยมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“รายงานฉบับนี้เป็นรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการค้าทาสสมัยใหม่ที่ปรากฏตัวขึ้นในศตวรรษ 21 โดยมีผู้คนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งภายในประเทศ ภาวะทางเศรษฐกิจที่เลวร้าย ภัยธรรมชาติ หรือจากความต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้นจึงทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การขาดอิสรภาพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์นั้นได้กระทบต่อแนวคิดเรื่องเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้คนทั่วโลกให้ความสำคัญ และจากความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้ประธานาธิบดี และข้าพเจ้าให้คำมั่นสัญญาที่จะยุติปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งรายงานฉบับนี้ถือเป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ ... รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อมุมมองของมนุษย์ที่ถูกค้าผ่านการเล่าเรื่องราวที่คนเหล่านี้ประสบพบเจอ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างมาตรการที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในบางประเทศที่ถูกใช้เพื่อการป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว การจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันกลุ่มคนที่เสี่ยงต่อการถูกค้า...”³⁷²

จากข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มากไปกว่านั้น ถ้อยแถลงดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงการใช้วัจนกรรมประเภทผูกมัด (commissive) เพื่อให้นานาชาติประเทศมีความมั่นใจว่าสหรัฐอเมริกาจะเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นยังแสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกา

³⁷² U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2003*, 1.

จะใช้รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์มาเป็นเครื่องมือทางการทูต เพื่อสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์กับนานาชาติประเทศต่อไป

การสร้างประเด็นวาระการค้ามนุษย์ผ่านการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ได้จัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2001 โดยมีความพยายามแสดงให้เห็นว่าประเทศเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นปทัสถาน (ปทัสถานระหว่างประเทศ) ที่มีความสำคัญในบริบทระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาภัยคุกคามที่มีความหลากหลายของมิติปัญหา (multi-dimensional threat) นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังคงให้ความสำคัญต่อการระบุจำนวนเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ โดยในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การนำเสนอเรื่องเหยื่อค้ามนุษย์มักให้ความสำคัญต่อกลุ่มเปราะบางเป็นหลัก ได้แก่ กลุ่มเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็ก โดยกลุ่มเปราะบางเหล่านี้มักตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ซึ่งมีปัจจัยผลักดันที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมือง ฯลฯ โดยมีจำนวนเหยื่อที่ถูกค้าข้ามชาติเป็นจำนวนอย่างน้อย 700,000 คน ในแต่ละปีที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งด้านทางเพศ และด้านแรงงาน เช่น การถูกบังคับให้ทำงานในภาคการเกษตร งานก่อสร้าง โรงงานนรก สถานบริการทางเพศ³⁷³

อย่างไรก็ตาม นอกจากการระบุสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และการจัดระดับกลุ่มบัญชีของแต่ละประเทศ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ยังได้ระบุถึงความที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างสูง เช่น ใน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนแผนงานเพื่อต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์มากกว่า 110 แผนงาน ใน 50 ประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การเงิน การจัดอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ให้กับเจ้าหน้าที่ การพัฒนาและปรับปรุงข้อกฎหมาย การช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อค้ามนุษย์ในทุกมิติ³⁷⁴ รวมถึงการเพิ่มความร่วมมือกับนานาชาติประเทศในการช่วยเหลือมิตรประเทศต่อการปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยการจัดหางบประมาณเพื่อออกแผนงานต่าง ๆ เป็นจำนวนสูงถึง 528 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ปีงบประมาณ ค.ศ. 2001-2007)³⁷⁵

³⁷³ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2001*, 1.

³⁷⁴ Ibid.,

³⁷⁵ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2008* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2008), 2.

ต่อจากนั้น ใน ค.ศ. 2003 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ ได้แก่ กฎหมาย TVPRA ที่ปรับปรุงแก้ไขมาจากกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ออกใน ค.ศ. 2000 โดยกฎหมายฉบับใหม่นี้ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีต่อกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวยังคงทวีความรุนแรง และขยายตัวเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงของ George W. Bush อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) ที่ระบุถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ขยายตัวออกเป็นวงกว้าง และพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ ดังข้อความที่ว่า “การค้ามนุษย์เป็นรูปแบบของปีศาจร้ายที่กระทำทารุณและแสวงหาประโยชน์ต่อผู้บริสุทธิ์และผู้อ่อนแอ”³⁷⁶ มากไปกว่านั้น Bush ยังกล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมที่แสดงให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนหลายล้านคนที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงาน และด้านทางเพศ โดยเป็นการจำกัดอิสรภาพของมนุษย์ ซึ่งเป็นชุดคุณค่าสากล (universal value of freedom) ที่สำคัญในยุคปัจจุบัน³⁷⁷ และยังส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหนึ่งในอัตลักษณ์ที่สำคัญของชาติ (national identity) เช่นเดียวกัน³⁷⁸

นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังได้ระบุว่าปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ และการไม่สามารถจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปจากสังคมของแต่ละประเทศได้ คือ ปัญหาที่มาจากระบอบการปกครองที่ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งประเด็นนี้มักถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของนานาประเทศ รวมถึงการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มาจากความไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบการปกครองดังกล่าวส่งเสริมแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการเคารพต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์แทบทั้งสิ้น และจากความสำคัญดังกล่าวนี้เองส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเน้นการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมชุดคุณค่าประชาธิปไตย และการจัดการปกครองที่เป็นธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีส่วนช่วยทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ลดจำนวนลงได้³⁷⁹

³⁷⁶ *Trafficking in Persons Report 2004* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2004), 1.

³⁷⁷ *Trafficking in Persons Report 2005* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2005), 1.

³⁷⁸ *Trafficking in Persons Report 2011* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2011), 1.

³⁷⁹ *Trafficking in Persons Report 2008*, 1.

ท้ายสุด เป้าหมายสำคัญของสหรัฐอเมริกาต่อการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการปราบปรามได้โดยลำพัง ดังนั้น การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับโลกจึงกลายเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ รวมถึงการหาแนวทางวิธีการ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ก็เป็นอีกหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญที่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ต้องการนำเสนอ เพื่อเป้าหมายสำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับโลก (global solution) ต่อไป

กล่าวโดยสรุป การจัดสถานะการค้ามนุษย์ของนานาชาติในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์จะขึ้นอยู่กับกระบวนทัศน์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ โดยการต่อต้านการค้ามนุษย์ถูกพิจารณาให้เป็นปทัสถานหรือมาตรฐานสากลที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความต้องการแพร่กระจายปทัสถานดังกล่าวออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้กลายเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ที่เรียกว่า “การส่งกรอบปทัสถานออกสู่เวทีระหว่างประเทศ” (injecting US norms into the international arena) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นานาชาติเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ขัดต่อหลักจริยธรรม และหลักสิทธิมนุษยชนที่เข้ามาเป็นประเด็นวาระทางการเมืองในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังต้องการให้นานาชาติเห็นความสำคัญของปทัสถานการต่อต้านการค้ามนุษย์ และต้องการให้นำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การเป็นประเด็นวาระสำคัญ (นโยบายสำคัญ) ในประเทศ ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาอาจส่งผลให้ถูกพิจารณาการระงับความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและทางการค้า (non-humanitarian and non-trade related assistance) โดยการระงับความช่วยเหลือนั้นเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องการสร้างแรงกดดันให้นานาชาติพิจารณา และออกมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น และเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การออกนโยบายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลในแต่ละประเทศ (กิจการภายในประเทศ) แต่จากข้อมูลในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทำให้ทราบว่าบางประเทศยังคงเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจ และผู้กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศในการลงโทษประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นในลักษณะ



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ของประเด็นที่เรียกว่าการเมืองระหว่างประเทศ ดังเช่น ประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบต่อการจัดลำดับปัญหาการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก ซึ่งจากการจัดลำดับการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นว่าการจัดสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ปานกลางถึงเลวร้ายมาโดยตลอด ดังนั้น การตอบสนองต่อแรงกดดัน หรือการรับวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศดูเหมือนเป็นหนทางที่มีความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ รวมถึงการส่งผลดีต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ

(4.5) สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป ที่มีการจัดตั้งสถาบันแบบเหนือรัฐ (supranational institution) ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 โดยเริ่มต้นจากการรวมกลุ่มของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community: ECSC) ใน ค.ศ. 1951 โดยมีประเทศก่อตั้งทั้งสิ้น 6 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก และเยอรมันตะวันตก และถูกพัฒนาให้กลายเป็นประชาคมยุโรป (European Community: EC) ใน ค.ศ. 1967 จนกระทั่งได้มีการลงนามในสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) ที่เรียกว่า “สนธิสัญญากรุงมาสทริคต์” (Treaty of Maastricht) ใน ค.ศ. 1991

ทั้งนี้ งานดำเนินงานของสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยมีโครงสร้างการทำงานที่แบ่งออกเป็น 4 สถาบันหลัก ได้แก่ (1) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) มีบทบาทหน้าที่ในการเสนอร่างกฎระเบียบ การปกป้องผลประโยชน์ร่วม และทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐสมาชิก (2) คณะมนตรียุโรป (European Council) เป็นเวทีการประชุมของประมุขแห่งรัฐหรือผู้นำรัฐบาลของรัฐสมาชิก โดยจะมีการร่วมกันตัดสินใจในประเด็นด้านนโยบายที่สำคัญต่อสหภาพยุโรป (3) สภายุโรป (European Parliament) ทำหน้าที่ในการพิจารณารับรองกฎระเบียบของสหภาพยุโรปที่ครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม และ (4) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทั้งหมด โดยมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎระเบียบ อนุมัติงบประมาณ และเป็นเวทีในการประสานงานด้านนโยบายเศรษฐกิจ การต่างประเทศและความมั่นคง³⁸⁰

อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปในฐานะการเป็นมหาอำนาจระดับกลาง (middle powers) ได้ถูกขนานนามให้เป็น “องค์การมหาอำนาจทางปทัสถาน” (normative power Europe: NPE) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศที่มีปฏิสัมพันธ์ให้ไปทำตามปทัสถานที่กำหนดโดยองค์การสหภาพยุโรป หรือการเป็น “มหาอำนาจทางกิจการพลเรือน” (civilian power) ที่ให้ความสำคัญและต้องการเผยแพร่ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การค้าเสรี หรือประชาธิปไตย³⁸¹ โดยเฉพาะตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ที่ได้มีการตระหนักถึงประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ และประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) และสนธิสัญญานิซ (Nice Treaty)³⁸²

ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้ก้าวขึ้นมาเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นตัวแสดงที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือกับองค์กรนอกภาครัฐเพื่อทำหน้าที่เติมเต็มช่องว่างของประเด็นต่าง ๆ ที่ประเทศมหาอำนาจอื่นไม่ได้ทำหน้าที่ ได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความกินดีอยู่ดีของมนุษย์ การส่งเสริมประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย³⁸³ ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นแนวคิดที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการศึกษา และสหภาพยุโรปได้พิจารณาให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐเหล่านี้เป็นหุ้นส่วนที่มีความสำคัญต่อการศึกษา และนำมาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายสำคัญขององค์การในยุคปัจจุบัน

มากไปกว่านั้น การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญมาโดยตลอด และกลายเป็นหัวใจหลักสำคัญของการปฏิบัติการกิจในด้านต่าง ๆ โดยสนธิสัญญาสหภาพยุโรป มาตรา 2 ได้ระบุใจความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของ

³⁸⁰ กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, "สหภาพยุโรป," [http://www.mfa.go.th/europetouch/th/other/8331/89715-%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B-\(The-European-Union-EU\).html](http://www.mfa.go.th/europetouch/th/other/8331/89715-%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B-(The-European-Union-EU).html) [22 กุมภาพันธ์ 2562].

³⁸¹ ขจิต จิตตเสวี, *สหภาพยุโรป: การเมือง นโยบาย ระบบการอภิบาล* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 565.

³⁸² สาธิต สุนทรพันธุ์, “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป,” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 51.

³⁸³ กษิร ชิพเป็นสุข, “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป,” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 134-35.

ประเด็นดังกล่าว โดยระบุว่า “สหภาพยุโรปตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมที่ให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาค หลักนิติธรรม และการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิของชนกลุ่มน้อย”³⁸⁴ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์การสหภาพยุโรปให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนและปัจเจกบุคคลเป็นอย่างมาก โดยนำหลักการข้างต้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการนำประเด็นเหล่านี้มาใช้เป็นหลักการสำคัญในนโยบายต่างประเทศของกลุ่มสหภาพยุโรป

ความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้องค์การสหภาพยุโรปพิจารณาการเพิ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และค่านิยมประชาธิปไตย เช่น การพิจารณาปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญ ทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาคยุโรป โดยประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงร่วมภายในภูมิภาคที่ยากต่อการจัดการ เนื่องจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยผลักดันหรือปัจจัยดึงดูดต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมด้านอาชญากรรมขยายตัวออกเป็นวงกว้าง และมีความรุนแรงของปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมซึ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อทศวรรษ 1970 ที่ผ่านมา โดยการสร้างกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกที่เรียกว่า “TREVİ Group” เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1976 เพื่อต่อสู้กับปัญหาการก่อการร้ายภายในภูมิภาค ได้แก่ การต่อสู้กับกลุ่มซ้ายจัดหัวรุนแรงนามว่า The Red Army Faction (RAF) ในประเทศเยอรมันตะวันตก ที่เรียกแทนกลุ่มตนเองว่า “กองโจรในเขตชุมชน” หรือ “กลุ่มกองพลน้อยแดงอิตาลี” (The Red Brigades) โดยกลุ่มความร่วมมือดังกล่าวให้ความสำคัญต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ และภายหลังจาก ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้ให้คำมั่นสัญญาในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์³⁸⁵

³⁸⁴ "แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน," https://cdn3eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gPugQGbwB0NYHDokScCxpjA3zPHnVm6CQO8boqPAqg/mtime:1476976237/sites/eeas/files/20140219_eu_hrd_guidelines.pdf [14 เมษายน 2562].

³⁸⁵ Emiliano Garcia Coso, "The EU Combat against Illegal Immigration, Smuggling, and Trafficking in Human Being: Its Impact on Spanish Law," in *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, ed. Shiro Okubo and Louise Shelley (New York: Routledge, 2011), 207.

องค์การสหภาพยุโรปได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง การเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งยุโรป (Europol) ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าวที่เข้ามาสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงให้กับประเทศสมาชิก โดยระบุว่า “การค้ามนุษย์เป็นปัญหาหลักของกลุ่มสหภาพยุโรป”³⁸⁶ และใน ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดทำจำนวนสถิติปัญหาการค้ามนุษย์ โดยระบุว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มาจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ร้อยละ 76 แรงงานบังคับ ร้อยละ 16 อาชญากรรมอื่น ๆ เช่น การตัดอวัยวะ ร้อยละ 6 บังคับขู่ขาน ร้อยละ 3 และงานรับใช้ภายในบ้าน ร้อยละ 1 โดยเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นผู้หญิง ร้อยละ 70 ผู้ชาย ร้อยละ 16 เด็กผู้หญิง ร้อยละ 11 และเด็กผู้ชาย ร้อยละ 2³⁸⁷

กระนั้นก็ตาม องค์การสหภาพยุโรปเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงหลักที่พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่สร้างผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคล เช่น การละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน และเป็นหนึ่งในปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของเหล่าประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการลงนามในสนธิสัญญา “Helsinki Final Act” เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1975 ได้นำมาสู่การจัดตั้งองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization of Security and Co-operation in Europe: OSCE) ซึ่งเป็นองค์การที่พัฒนามาจากการประชุมว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Conference of Security and Cooperation in Europe: CSCE) ที่มีบทบาทสำคัญในฐานะการเป็นเวทีที่ใช้ในการเจรจาปัญหา ในมิติด้านการเมืองและเศรษฐกิจ จนกระทั่งทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปได้ปรับบทบาทใหม่ที่น่าสนใจไปสู่การเป็นองค์การด้านความมั่นคงระดับภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและความมั่นคงใน 3 มิติ (three baskets) ได้แก่ (1) มิติด้านการเมืองและการทหาร (2) มิติด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และ (3) มิติด้านมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ฯลฯ โดยองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปได้จัดตั้งกลไกเพื่อส่งเสริมพันธกรณีของประเทศสมาชิกตามหลักการสากล เช่น สำนักงานสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office of Democratic Institutions and Human Rights) มากไปกว่านั้น ประเด็นหลักขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปที่นำไปสู่การสร้างโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อบริบทต่อด้านการค้าสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ ที่รวมถึงการต่อต้านการค้ามนุษย์ และประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาดังกล่าว เช่น การบริหารจัดการเขต

³⁸⁶ Europol, "Trafficking in Human Beings," <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/trafficking-in-human-beings> [12 December 2018].

³⁸⁷ Ibid.,



2254809431

ชายแดน การต่อต้านการก่อการร้าย การสร้างความเป็นประชาธิปไตย การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย ฯลฯ

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 โดยมีความแข่งขันในการเสริมสร้างความร่วมมือ โดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคงมนุษย์ ที่รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม OSCE-Thailand Conference on the Human Dimension of Security เมื่อวันที่ 20-21 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ซึ่งในที่ประชุมได้มีการถ้อยแถลงถึงประเด็นเรื่องการลักลอบค้ามนุษย์ในทวีปเอเชียและยุโรป รวมถึงได้มีการสร้างความร่วมมือ โดยการจัดประชุมสัมมนา *“Thailand Conference on Sharing of Experiences in Combating in Human Beings: Opportunities for Cooperation”* เมื่อวันที่ 16-17 มิถุนายน ค.ศ. 2005 เพื่อส่งเสริมการค้าหรือและการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์³⁸⁸

สำหรับการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาสำคัญของสหภาพยุโรปสามารถพิจารณาได้จากการออกข้อกำหนด Directive 2011/36/EU ของคณะกรรมการยุโรป เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 2011 ในวารสารทางการของสหภาพยุโรป (Official Journal of European Union) ที่มาแทนกรอบ 2002/629/JHA (19 กรกฎาคม ค.ศ. 2002) โดยเป็นเอกสารที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการป้องกันและการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของสหภาพยุโรปเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการก่อนการออกข้อกำหนด Directive 2011/36/EU ได้แก่ Directive 2004/81/EC ที่ระบุให้รัฐสมาชิกสามารถอนุญาตให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ไปยังประเทศที่สามได้ อย่างไรก็ตาม Cecilia Malmström กรรมการธิการกระทรวงมหาดไทย (Commissioner for Home Affairs) ได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อการก้าวไปข้างหน้าอย่างครอบคลุม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ของสหภาพยุโรป ฉันอยากจะขอบคุณคณะกรรมการและสหภาพยุโรปสำหรับการมีมติเห็นชอบคำสั่งอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ กฎระเบียบที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้จะช่วยรักษาให้สหภาพยุโรปต่อสู้กับการค้า

³⁸⁸ กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, "องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) และบทบาทของไทย," <http://www.europetouch.in.th/> [20 พฤศจิกายน 2558].

มนุษย์ระหว่างประเทศ โดยการปกป้องเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และลงโทษอาชญากร
ที่เกี่ยวข้องกับการค้าทาสสมัยใหม่”³⁸⁹

ในทิศทางเดียวกัน สำนักงานตำรวจสหภาพยุโรปได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นรูปแบบของ
การค้าทาสสมัยใหม่โดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวผลักดันที่ทำให้เหยื่อจากการค้ามนุษย์มี
จำนวนเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาด้านอาชญากรรมที่กระทำทารุณต่อมนุษย์
ทุกเพศและทุกช่วงอายุ รวมถึงการเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ซึ่งสำนักงานตำรวจสหภาพยุโรปได้ระบุว่า เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในการปราบปรามปัญหา
การค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศสมาชิก และการค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาด้านอาชญากรรมภายใต้นโยบาย
“วงจรนโยบายของสหภาพยุโรป 2014-2017” (2014-2017 EU Policy Cycle) โดยมีอาชญากรรม
ที่ถูกระบุอยู่ในนโยบายดังกล่าวจำนวน 9 ประเภท ได้แก่ การอพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์
สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ การหลอกลวงภาษาและ MTIC โคเคนและเฮโรอีน ยาเสพติดสังเคราะห์
การลักลอบค้าอาวุธผิดกฎหมาย อาชญากรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน และอาชญากรรมไซเบอร์

นอกจากนี้ การพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงสามารถพิจารณาได้จากการออก
“ยุทธศาสตร์สหภาพยุโรปใหม่ 2012-2016” (New European strategy 2012-2016) ที่
คณะกรรมการธิการยุโรปได้ลงมติยอมรับใน “ยุทธศาสตร์สหภาพยุโรปต่อการกำจัดการค้ามนุษย์”
(EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings) เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน
ค.ศ. 2012 ซึ่งประกอบด้วย การปกป้องและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ การป้องกันปัญหา
การค้ามนุษย์ การมุ่งมั่นในการดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น การปรับปรุงการประสานงานและ
ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงสำคัญ และการเพิ่มพูนความรู้การค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ และการ
ตอบสนองต่อปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ³⁹⁰

ภายหลังทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปกลายเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ
ที่มีบทบาทสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการปรับนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยเป็น
อย่างมาก ได้แก่ การดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดโดยสหภาพยุโรป
เช่น การตอบสนองต่อมาตรการตรวจเข้มสินค้าฝักสัดส่งออกจากประเทศไทยไปยังสหภาพยุโรป
โดยเฉพาะกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ

³⁸⁹ European Union European Commission, "Directive 2011/36/EU," https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-eu-legislation-criminal-law/directive-201136eu_en [10 January 2008].

³⁹⁰ Ibid.,



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

รายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ที่กลายเป็นแรงกดดัน และมีอิทธิพลต่อการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมด้านอาหารทะเลในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยส่วนหนึ่งของกฎระเบียบดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานทาส และการใช้แรงงานเด็กซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานที่สำคัญในยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ IUU เป็นกฎระเบียบที่มาจากข้อกำหนด EU Regulation No. 1005/2008 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา โดยได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม มาตรฐาน IUU เป็นกฎระเบียบที่บังคับใช้กับสินค้าประมงที่วางจำหน่ายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปทั้งหมด โดยให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยจะระงับการค้าที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมจากแหล่งผลิตที่ผิดกฎหมายควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อม โดยมีความหมายดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (illegal fishery) หมายถึง (1) การทำประมงโดยเรือของรัฐชายฝั่ง หรือรัฐเจ้าของแหล่งทำการประมงเอง หรือโดยเรือต่างชาติในเขตอำนาจของรัฐใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของรัฐเจ้าของแหล่งประมง (2) การทำประมงโดยเรือของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค (Regional Fisheries Management Organization: RFMO) แต่ขัดต่อมาตรการอนุรักษ์และการจัดการตามมติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศนั้นมีข้อผูกพัน หรือขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และ (3) การทำประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศ หรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ โดยครอบคลุมถึงการกระทำของรัฐที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง การทำประมงโดยขาดการรายงาน (unreported fishing) หมายถึง (1) การทำประมงโดยไม่แจ้ง หรือไม่รายงาน หรือรายงานเท็จต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของรัฐ และ (2) การทำประมงในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาคโดยไม่แจ้ง ไม่รายงาน หรือรายงานข้อมูลเท็จ อันเป็นการขัดต่อวิธีปฏิบัติขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค

ประเด็นที่สาม การทำประมงที่ไร้การควบคุม (unregulated fishing) หมายถึง (1) การเข้าทำประมงในเขตพื้นที่ใช้ประโยชน์ขององค์กรจัดการประมงระดับภูมิภาค โดยเรือที่ไม่แสดงสัญชาติ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(ไม่ชักธง) หรือเรือชักธงของชาติใด ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค การทำประมงในลักษณะที่ไม่สอดคล้อง การฝ่าฝืนมาตรการอนุรักษ์และการจัดการขององค์การจัดการประมงระดับภูมิภาค และ (2) การเข้าทำประมงในพื้นที่ หรือจับสัตว์น้ำประเภทที่ยังไม่มีมาตรการอนุรักษ์ หรือมาตรการในการจัดการรองรับ และการทำกิจกรรมการประมงในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเล ตามข้อผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ³⁹¹

ทั้งนี้ การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ถูกเสนอเป็นครั้งแรกโดยประเทศออสเตรเลียเมื่อ ค.ศ. 1997 ในการประชุมกรมวิชาการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงทะเลในเขตแอนตาร์กติก (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: CCAMLR) และต่อมาองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ได้นิยามคำจำกัดความดังกล่าวโดยละเอียด ทั้งนี้ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเป็นองค์การแรกที่ผลักดันให้นานาประเทศหันมาให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยรายงานดังกล่าวเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ของโลกที่มีความต้องการบริโภคสัตว์น้ำมากขึ้นจึงทำให้ธุรกิจประมงมีความสำคัญ และขยายตัวมากขึ้นตามไปด้วย โดยทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของประชากรโลก เนื่องจากการเป็นทรัพยากรที่หาได้ง่าย และสามารถสร้างขึ้นทดแทนได้เองตามธรรมชาติ (renewable resources) โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการบริโภคสัตว์น้ำของประชากรโลกที่มีอัตราเฉลี่ยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการบริโภคจำนวน 10 กิโลกรัม ต่อคนต่อปี ใน ค.ศ. 1960 เป็นการบริโภคจำนวน 19 กิโลกรัม ต่อคนต่อปี ใน ค.ศ. 2014³⁹²

แม้มาตรฐาน IUU จะมีได้ระบุทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์หรือแรงงานผิดกฎหมาย รวมถึงสหภาพยุโรปและกระทรวงกิจการประมงของสหภาพยุโรปไม่ได้มีกลไก หรือกฎระเบียบห้ามนำเข้าสินค้าที่มาจากปัญหาแรงงานผิดกฎหมายก็ตาม แต่สหภาพยุโรปก็สามารถใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อตอบโต้ประเทศที่มีการละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของ IUU โดยกระทรวงกิจการประมงจะตรวจสอบการดำเนินงานของประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงว่ามีการพัฒนาระบบตรวจสอบสินค้าประมงเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ เช่น การขึ้นทะเบียนเรือประมงนอกน่านน้ำ

³⁹¹ อรุณข แสงจาริก, "ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม : โอกาสในการปฏิรูปภาคการประมงไทย (ตอนที่ 1)," <https://thaipublica.org/2016/01/iuu-reform-opportunities-1/> [11 มีนาคม 2562].

³⁹² เรื่องเดียวกัน.

การห้ามใช้อุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่ทำลายสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบวัตถุอันตรายน้ำที่นำเข้ามาจากประเทศต้นทาง การออกเอกสารรับรองการจับสัตว์น้ำ การใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ โดยถ้าผลจากการตรวจสอบไม่เป็นที่น่าพอใจก็จะแจ้งให้ประเทศผู้ส่งออกทราบ และให้เวลาในการปรับปรุงแก้ไขเป็นเวลา 6 เดือน โดยการออก “ใบเหลือง” (yellow card) เพื่อต้องการให้ประเทศที่ได้รับใบเหลืองจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาให้เสร็จภายใน 6 เดือน และถ้าการปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานต่าง ๆ ยังไม่เป็นที่น่าพอใจจะส่งผลให้สหภาพยุโรปออก “ใบแดง” (red card) หมายถึง การห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศผู้ส่งออก

กระนั้นก็ตาม ความสำคัญและความต้องการบริโภคอาหารทะเลของประชากรโลกที่ขยายตัวสูงขึ้นส่งผลต่อการจับสัตว์น้ำ และการดำเนินธุรกิจประมงที่ไม่คำนึงถึงจริยธรรมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยส่วนหนึ่งของการดำเนินงานในกลุ่มธุรกิจดังกล่าวได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับวงจรการค้ามนุษย์ ได้แก่ การค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน โดยปัญหาการค้ามนุษย์ที่มักเกิดขึ้นในกลุ่มธุรกิจประมง (อุตสาหกรรมประมง) คือ การบังคับหรือหลอกลวงแรงงานให้ทำงานบนเรือประมงโดยไม่สมัครใจ ที่เรียกว่าแรงงานบังคับ ซึ่งแรงงานเหล่านี้มักถูกบังคับให้ทำงานบนเรือ 7 วันต่อสัปดาห์ ทำงานมากกว่า 20 ชั่วโมงต่อวัน หรือการทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง รวมถึงการนิยมใช้แรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ในกลุ่มธุรกิจประมง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีค่าแรงที่ถูก และเด็กยังเป็นกลุ่มเปราะบางที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้โดยง่าย

ทั้งนี้ การออกรายงานดังกล่าวของสหภาพยุโรปในฐานะประเทศผู้นำเข้า และบริโภคนสินค้าประมงได้ส่งผลต่อการกำหนดมาตรฐานให้กับนานาประเทศที่ต้องการส่งออกสินค้าไปยังสหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU อย่างจริงจัง เนื่องจากมีสินค้าจากเรือประมง IUU ปะปนเข้ามาจำหน่ายให้สหภาพยุโรปเป็นจำนวน 10,000 ล้านยูโรในแต่ละปี³⁹³ อย่างไรก็ตาม การเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวจะส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหัวใจหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การออกรายงานดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการส่งออกประเด็นวาระ (ปทัสถานใหม่) ไปยังประเทศคู่ค้าในฐานะผู้รับวาระให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดอย่างเคร่งครัดและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย หรือวิถีปฏิบัติต่าง ๆ ภายในประเทศผู้รับวาระให้เห็นว่าประเด็นเรื่อง IUU นั้นเป็นปัญหาที่กระทบต่อหลัก

³⁹³ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, "IUU คืออะไร? ทำไมประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหาการประมง IUU," https://www.opsmoac.go.th/km-km_article-files-401591791793 [10 มกราคม 2562].

สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการใช้แรงงานทาสซึ่งเป็นรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และการใช้แรงงานเด็ก

มากไปกว่านั้น การออกกฎระเบียบดังกล่าวมีผลต่อการถูกให้ใบเหลืองในกรณีที่สหภาพยุโรปพบว่าประเทศคู่ค้ามีความเสี่ยงที่จะเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปมีอำนาจที่ขอขบธรรมเนียมในการให้ความช่วยเหลือ หรือแนะนำเพื่อให้ประเทศคู่ค้าปรับปรุงระบบการทำประมงต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ และหากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดอาจส่งผลกระทบต่อใบแดง ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU และจะส่งผลให้ถูกระงับการนำเข้าสินค้าประมงของประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศคู่เจรจาการส่งออกสินค้าอาหารทะเลไปยังกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในการผลิตและการส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งมีศักยภาพในการผลิตสินค้าประมงประมาณ 3 ล้านตันต่อปี โดยมีมูลค่าในการส่งออกสินค้าประมงอยู่ประมาณ 1 แสนล้านบาท (ข้อมูลเดือนเมษายน ค.ศ. 2015)³⁹⁴ ดังนั้นไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพยุโรปจำเป็นต้องดำเนินมาตรฐานตามตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดตั้งการกล่าวถึงความของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อกรณีการรับประเด็นวาระดังกล่าวจากสหภาพยุโรปดังต่อไปนี้

“นับตั้งแต่ได้ใบเหลือง ไทยดำเนินการตามข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปทุกด้าน คือ การปรับปรุงกรอบกฎหมาย การจัดทำแผนการบริหารจัดการประมงระดับชาติ การสร้างระบบควบคุมตรวจสอบ และติดตามการทำประมง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับเพื่อออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำส่งออกไปยังสหภาพยุโรป...การได้ใบเหลืองในครั้งนี้ถือเป็นการปฏิรูปการประมงไทยครั้งยิ่งใหญ่ โดยมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข นอกจากนี้ประเทศไทยได้จัดทำแผนบริหารจัดการประมงระดับชาติ จัดทำระบบติดตามเรือประมง (VMS)”³⁹⁵

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ความสำคัญข้างต้นส่งผลให้ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับ สหภาพยุโรปในฐานะกลุ่มมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจในการซื้อสูง ดังนั้น สหภาพยุโรปจึง กลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล มีอำนาจในการต่อรอง และกำหนดทิศทางของความสัมพันธ์ทางการค้ากับ ประเทศไทยในระดับสูง โดยเป็นผู้นำด้านการสร้างกฎระเบียบ และนโยบายด้านการค้าและที่มีใช้ ทางการค้าที่สำคัญของโลก (global standard setter)³⁹⁶ มากไปกว่านั้น ประเทศไทยได้ส่งออก สินค้าอาหารทะเลไปยังกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปที่มีมูลค่ามากกว่า 3 หมื่นล้านบาทต่อปี³⁹⁷ อย่างไรก็ตาม การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะการเจรจาทางการค้าได้ส่งผลทำให้ ประเทศไทยจำเป็นต้องยอมรับในกฎระเบียบที่สหภาพยุโรปได้ตั้งเอาไว้ ซึ่งหนึ่งในข้อเรียกร้องที่สำคัญ ได้แก่ การส่งออกสินค้า (อุตสาหกรรมอาหารทะเล) เข้าไปขายยังกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จะต้องปราศจากแรงงานที่มาจากเหยื่อค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก หรือต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนในการประกอบธุรกิจ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาทำให้ทราบว่าสหภาพยุโรปให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้า มนุษย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากสมาชิกสหภาพยุโรปต่างเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลให้องค์การสหภาพยุโรปมีความจำเป็นในการออก กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงอยู่ ในขณะนั้น นอกจากนี้ การพิจารณาและการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และปัจเจก บุคคลได้ส่งผลต่อการสร้างประเด็นวาระให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงเช่นเดียวกัน โดยพิจารณาได้จากการออกมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงการกำหนด มาตรฐาน IUP มากไปกว่านั้น องค์การสหภาพยุโรปยังเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มี บทบาทและมีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรฐาน และทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความ มั่นคงในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะการเป็นตัวแสดงที่กำหนดประเด็นวาระในระดับโลก และส่ง ประเด็นวาระดังกล่าวเข้ามาสู่ภายในประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับวาระ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ที่ เกี่ยวข้องกับกลุ่มอุตสาหกรรมประมงเป็นสำคัญ

³⁹⁶ กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, "สหภาพยุโรป".

³⁹⁷ "รวมข่าวร้อน เศรษฐกิจไทย ปี 2558 เจอพิษสหรัฐ-อียูโยนไฟ ส่งออก-ประมง-การบิน-วิกฤติหนัก," *มติชน* 31 ธันวาคม 2558.

(4.6) บทสรุป

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยทำให้ทราบว่า การใช้วัจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะภายหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา โดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้กำหนดประเด็นวาระ (ตัวแสดงผู้ส่งวาระ) และผลักดันประเด็นวาระดังกล่าวเข้ามาสู่ประเทศไทย (ประเทศผู้รับวาระ) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ต่างเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการเปิดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระดับระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย เนื่องจากตัวแสดงเหล่านี้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งกลายมาเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่มีความสำคัญเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะภายหลังสงครามเย็น เป็นต้นมา ดังนั้น การจุดประเด็นวาระและการแพร่กระจายประเด็นดังกล่าวมาสู่ประเทศไทยจึงเป็นการใช้วัจนกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง รวมถึงการเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักจริยธรรม สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

การตั้งประเด็นวาระ และการแพร่กระจายวาระ (การส่งวาระ) การค้ำมนุษย์ในเวทีโลกของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป เป็นผลจากการใช้วัจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ ดังนั้น กลุ่มตัวแสดงเหล่านี้มักกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพขั้นร้ายแรง โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

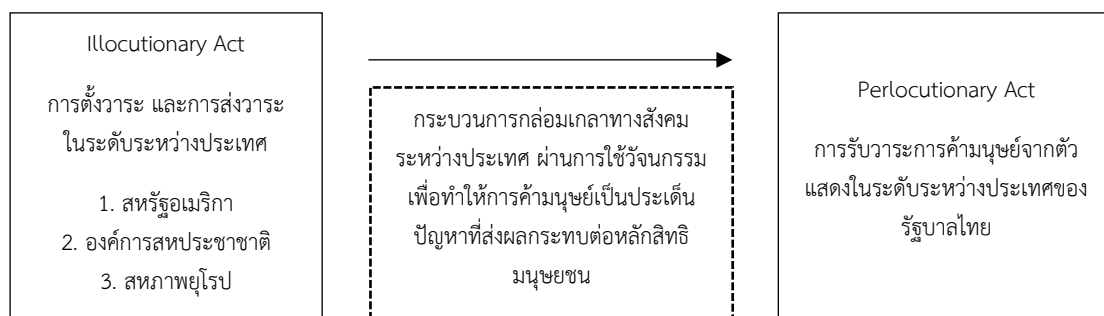
(1) องค์การสหประชาชาติ เป็นองค์การที่ให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน โดยยกระดับให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในสามเสาหลักร่วมกับประเด็นเรื่องความมั่นคงและการพัฒนา และให้นำมิติด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาไว้ในการทำงานขององค์การในทุกด้าน นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนปทัสถานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (international human rights norms) โดยมีการพัฒนากลไกเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก รวมถึงการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติซึ่งมีหน้าที่หลักด้าน

สิทธิมนุษยชนโดยตรงได้ระบุใจความสำคัญว่า “การค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นสิ่งต้องห้ามภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ”³⁹⁸ และรัฐบาลของแต่ละประเทศควรรับผิดชอบในการปกป้อง และส่งเสริมสิทธิของบุคคลทุกคนภายใต้เขตอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการพิจารณาปัญหาตามแนวทางฐานสิทธิมนุษยชน (human rights-based approach)

(2) สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศมหาอำนาจที่ส่งเสริมประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย โดยประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นประเด็นหลักในนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา มาโดยตลอด และประเด็นเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแค่คำสั่งทางจริยธรรม (moral imperative) แต่เพียงเท่านั้น ประเด็นดังกล่าวยังเป็นผลประโยชน์สำคัญของสหรัฐอเมริกาในการทำให้โลกมีความมั่นคง และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้พิจารณาให้การค้ำนุชย์เป็นปรากฏการณ์ที่ท้าทายหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และให้ความสำคัญในมุมมองของเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นหลัก

(3) สหภาพยุโรป เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ดำเนินภารกิจต่าง ๆ ภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย โดยถูกขนานนามให้เป็นองค์การมหาอำนาจทางปทัสถาน หรือมหาอำนาจทางกิจการพลเรือนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมที่ให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ หลักนิติธรรม ซึ่งการค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้โดยตรง รวมถึงการเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการพิจารณาให้ความสำคัญกับเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นหลัก (victim-centered)

ภาพที่ 3: การส่งวาระการค้ำนุชย์ของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ



หมายเหตุ: แผนภาพข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย

³⁹⁸ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, "Human Rights and Trafficking in Persons," <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/TIP/Pages/Index.aspx> [6 June 2019].

จากแผนภาพข้างต้นนำมาสู่ข้อสรุปสำคัญที่ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปรากฏการณ์ที่มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วนับแต่ยุคโลกาภิวัตน์เป็นต้นมา กอรปกับการพิจารณาให้ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลขั้นร้ายแรง ซึ่งชุดคุณค่าและปทัสถานเหล่านี้เป็นประเด็นที่ตัวแสดงมหาอำนาจให้ความสำคัญ และต้องการส่งเสริมให้นานาประเทศนำไปปรับใช้ อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรปต่างเป็นตัวแสดงที่จุดประเด็นวาระในเวทีโลก และใช้วาระกรรมแต่ละประเภท (ผ่านกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมระหว่างประเทศ) โดยเฉพาะการกล่าวถ้อยความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเพื่อทำให้ประเทศไทยในฐานะตัวแสดงผู้รับประเด็นวาระเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว และนำแนวคิดดังกล่าวเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญในระดับโลก และในประเทศไทย เป็นผลจากการใช้วาระกรรมของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศ ทั้ง 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

(1) การใช้วาระกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อเปิดประเด็นให้สาธารณชนทั่วโลกเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ เช่น การกล่าวถ้อยแถลงที่ระบุจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ฯลฯ ซึ่งการเปิดประเด็นเหล่านี้จะช่วยทำให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการปราบปรามอย่างเร่งด่วน

(2) การใช้วาระกรรมประเภทคำสั่ง (directive) เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงปทัสถาน (ปทัสถานระหว่างประเทศ) ที่นำมาสู่การให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ในฐานะวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความมั่นคงมนุษย์ที่กลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลของนานาประเทศจะต้องพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายหลักของชาติ ซึ่งประเด็นการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุดคุณค่า และปทัสถานข้างต้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น การพิจารณามาตรการต่าง ๆ เพื่อปกป้องและคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จึง



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เป็นตรรกะแห่งความเหมาะสม (logic of appropriateness) ของนานาชาติประเทศ (คณะรัฐบาล) ที่มีใช้การคิดคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์สูงสุดของตน

(3) การใช้วาทกรรมประเภทประกาศ (declaration) เป็นการกล่าวถ้อยความเพื่อประกาศให้ทราบถึงข้อความ สถานะทางกฎหมาย หรือการจัดลำดับสถานะการค้ำมนุษย์ในรายงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศผู้รับวาระจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่ถูกส่งเข้ามา โดยเฉพาะการประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของสหรัฐอเมริกา และในรายงาน IUU ของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาประชาคมโลก รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งผลกระทบต่อส่งออกสินค้าไปยังประเทศผู้ส่งวาระ

การพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่มีความสำคัญในเวทีระหว่างประเทศเป็นผลมาจากการออก “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ” และพิธีสารแนบท้าย ได้แก่ “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000 โดยการออกอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยน (turning point) สำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคงของโลก อย่างไรก็ตาม พิธีสารดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ำมนุษย์ โดยให้ความสำคัญเฉพาะเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็กเพียงเท่านั้น จึงทำให้การรับวาระในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ของนานาชาติประเทศเน้นไปที่การป้องกันและปกป้องกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้เป็นสำคัญ มากไปกว่านั้น กระแสการพิจารณาความมั่นคงรูปแบบใหม่ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ จริยธรรม และความมั่นคงมนุษย์ ก็เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญของนานาชาติประเทศเช่นเดียวกัน

นอกจากการตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ขององค์การสหประชาชาติที่ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านปัญหาดังกล่าวที่เข้มข้นขึ้นแล้ว การออกรายงานการค้ำมนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า “รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์” ยังกลายเป็นเครื่องมือ (ทางการเมือง) ที่ทรงพลัง และสร้างแรงกดดันให้นานาชาติ รวมถึงประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานเอาไว้ โดยรายงานดังกล่าวได้เริ่มต้นจัดทำขึ้นใน ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา และเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นถึงการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นเกมการเมืองระหว่างประเทศ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ตั้งวาระและกำหนดมาตรฐาน ส่วนประเทศอื่น ๆ กลายเป็นประเทศ



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ผู้รับวาระ ซึ่งการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดจะส่งผลต่อการเป็นประเทศที่มีภาพลักษณ์ดี ในทางกลับกัน การไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดจะส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศในทันที รวมถึงอาจส่งผลเสียต่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

ในขณะที่องค์การสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทนำต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงที่เพิ่มขึ้นแล้ว การเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญของสหภาพยุโรปผ่านการใช้มาตรการ IUU ในช่วงทศวรรษ 2010 กลับทำให้ประเด็นการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่สำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการใช้แรงงานค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจประมง ได้แก่ การใช้แรงงานบังคับ และการใช้แรงงานเด็กในกลุ่มธุรกิจดังกล่าว ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดออกมานั้นได้สร้างผลกระทบให้กับธุรกิจการส่งออกสินค้าอาหารทะเลเป็นอย่างมาก ดังนั้น ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ในฐานะตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ มีผลต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย (ประเทศผู้รับวาระ) อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อย่างไรก็ตาม ในบทต่อไปจะเป็นการนำเสนอ และวิเคราะห์ว่าการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอในข่าวหนังสือพิมพ์ ซึ่งการพิจารณาข่าวนั้นจะช่วยทำให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้ม หรือการรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศว่ามีอิทธิพลต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงในประเทศไทยอย่างไร และกระแสการกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจะส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างไร



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บทที่ 5

การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชนในประเทศไทย

(5.1) กล่าวนำ

ในบทนี้ต้องการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ที่ปรากฏในสื่อหนังสือพิมพ์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา โดยการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชนภายในประเทศจะช่วยให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้ม และการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยมากไปกว่านั้น การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ผ่านหนังสือพิมพ์ภายในประเทศจะช่วยให้ทราบถึงจำนวนความถี่ในการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ำมนุษย์ หัวใจสำคัญของเนื้อหาข่าวการค้ำมนุษย์ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับข่าวการค้ำมนุษย์ รวมถึงการใช้วัจนกรรมเพื่อสร้างเรื่องราว หรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ การรวบรวมข้อมูลข่าวหนังสือพิมพ์ จะช่วยแสดงให้เห็นถึงการใช้วัจนกรรมเพื่อรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยของกลุ่มตัวแสดงในระดับประเทศ

อย่างไรก็ตาม หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชน ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ แต่มีบทบาทสำคัญในการโน้มน้าว สร้างความเข้าใจ และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่สาธารณชนทั่วไปให้เห็นถึงความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศ นอกจากนี้ การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์จะช่วยให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวมากน้อยเพียงใด รวมถึงประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ได้ดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ไปในทิศทางใดบ้าง สอดคล้องกับมาตรฐานสากลหรือไม่ และมีตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใดบ้างที่มีบทบาทสำคัญต่อการทำให้ประเทศไทยพิจารณาปทัสถานการต่อต้านการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้น



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น บทบาทในการนำเสนอข่าวของกลุ่มสื่อมวลชนยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงระบบคุณค่า ค่านิยม ความคิด หรือความเชื่อ โดยการทำให้สาธารณชนเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล สิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ การลดทอนความเป็นมนุษย์ และการเป็นปัญหาที่ผิดหลักจริยธรรมอันดีของสังคม โดยเฉพาะสังคมชาวพุทธที่พิจารณาให้การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ผิดและบาป ทั้งนี้ การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์เพื่อทำให้สาธารณชนรับรู้ถึงภัยอันตรายจากปัญหาดังกล่าว รวมถึงการรื้อถอนความเชื่อเดิม และสร้างความเชื่อใหม่ให้กับคนในสังคมถือเป็นกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมรูปแบบหนึ่ง

ในทิศทางเดียวกัน กลุ่มสื่อมวลชนยังมีบทบาทสำคัญต่อรัฐบาล โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการนำเสนอข่าว การจุดประเด็น การทำให้เป็นกระแส การประชาสัมพันธ์ หรือแจ้งข่าวสารที่มาจากรัฐบาลเพื่อต้องการสร้างความเข้าใจให้คนในสังคมรับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลต้องการนำเสนอ นอกจากนี้ กลุ่มสื่อมวลชนยังมีความสำคัญต่อรัฐบาลในแง่ของการเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศให้กับตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง

อนึ่ง บทบาทสำคัญของกลุ่มสื่อมวลชนต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ การใช้วาทกรรมในแต่ละประเภท (ผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคม) เพื่อนำเสนอข่าวตามปรากฏการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และการนำเสนอข้อวิพากษ์ หรือความคิดเห็นทางสังคมของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ เช่น การกล่าวถ้อยแถลงต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ของกลุ่มนักวิชาการ นักปฏิบัติการ นักสิทธิมนุษยชน นักธุรกิจ กลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ฯลฯ ดังนั้น การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจภายในสังคมเป็นพิเศษจึงจำเป็นต้องใช้กลุ่มสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวเพื่อทำให้สาธารณชนในสังคมเห็นพ้องต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ อย่างรุนแรง โดยการสร้างเรื่องราวเพื่อโน้มน้าวให้ผู้อ่านเห็นถึงความน่าสงสาร ความโหดร้ายของมนุษย์ที่กระทำต่อเพื่อนมนุษย์ การกระทำที่ขัดต่อหลักจริยธรรมอันดีของสังคม ความน่าสะเทือนใจที่เกิดขึ้นจากการกระทำของกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ต่อเหยื่อ หรือผู้เสียหายจากการแสวงหาประโยชน์ หรือการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเป็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ การเป็นปัญหาที่คอยกัดเซาะความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถ้อย



2254809431

แถลงของนายฉลองรัฐ เถอมมาลัยชลมารค รองคณบดีคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต โดยได้ระบุ บทบาทสำคัญของกลุ่มสื่อมวลชนดังต่อไปนี้

“การที่สื่อนำเสนอเรื่องที่ยากให้คนสงสาร สะเทือนใจ อยากให้ความช่วยเหลือ จึงจำเป็นจะต้องนำเสนอมากเป็นพิเศษ เจาะลึกเป็นพิเศษ บางครั้งอาจจะมีการ เลือกลงท้ายคำ ทำให้ดูน่าเวทนา น่าเห็นใจ หรือกำหนดเนื้อหา และภาพที่ทำให้ดูน่า สงสาร ขึ้นอยู่กับวิธีการซึ่งมองว่าเป็นกระบวนการปกติ...บทบาทหน้าที่สำคัญของสื่อ คือ การเปิดวาระให้คนสนใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ใช่อยากเสนอข่าวอะไรก็ได้”³⁹⁹

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสื่อมวลชนเป็นกลุ่มตัวแสดงที่ช่วยเปิดประเด็น วาระ ช่วยโน้มน้าว ช่วยนำเสนอประเด็นปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ช่วยสร้างความเข้าใจต่อตัวแสดง ภายในประเทศ และตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ หรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา การค้ามนุษย์เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้วัฒนธรรม หรือภาษาที่ระบุดึงความสำคัญของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ หรือการระบุดึงทิศทางของเนื้อหาข่าวว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ไปในทิศทางเช่นไร อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการนำเสนอ ข่าวจากกลุ่มสื่อมวลชนยังสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เพื่อทำให้สาธารณชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการ จะนำเสนอ ดังเช่น การนำเสนอข่าวผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ซึ่งกำลังเป็นที่นิยม รวมถึง เข้าถึงคนหมู่มากในสังคมไทยและสังคมระหว่างประเทศโดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการโน้มน้าวคนใน สังคมให้เห็นถึงปัญหาใดปัญหาหนึ่งในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ ได้มีการระบุหน้าที่สำคัญของกลุ่ม สื่อมวลชน โดยได้กล่าวถ้อยแถลงในประเด็นดังกล่าวว่า “สำหรับคนทำข่าว เป้าหมายในการตีแผ่ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็เพื่อให้สังคมรับรู้ ตื่นตัว และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ ต่างจาก NGO...”⁴⁰⁰

ในทิศทางเดียวกัน การกล่าวถ้อยแถลงของนางพนิดา กำภู ณ อยุธยา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ อดีตปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในคราวที่มีการ จัดอบรมเสริมสร้างความรู้แก่สื่อมวลชนในด้านการค้ามนุษย์ ในหัวข้อเรื่อง “ร่วมแรงร่วมพลังยับยั้ง ขบวนการค้ามนุษย์” โดยนางพนิดาได้ระบุใจความสำคัญว่ากลุ่มสื่อมวลชนถือเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งต่อการเป็นกระบอกเสียงเพื่อการกระจายข่าวสารต่าง ๆ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ

³⁹⁹ "ประชาชน : จาก โรฮีนจา ถึง ดราม่า ฐปณีย์ สะท้อนอะไร วิกฤต คนไทย," *มติชน* 25 พ.ค. 2015, 17.

⁴⁰⁰ "อิงลักษณ์ โปสต์แชนגעกันชม เค้น 21 ประมวงหาเหยื่อค้ามนุษย์," *มติชน* 29 มีนาคม 2015, 2.

ปัญหาการค้ำมนุษย์ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมเพื่อไม่ให้ประชาชนคิดว่าการค้ำมนุษย์เป็นเรื่องที่ไกลตัวของพวกเขาเหล่านั้น⁴⁰¹ ซึ่งการทำให้สาธารณชนมีความเห็นพ้องต้องกัน หรือการพิจารณาปัญหาไปในทิศทางเดียวกันจะส่งผลดีต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และการได้รับแรงสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

การให้ความสำคัญของกลุ่มสื่อมวลชนต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยมีส่วนช่วยทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ภายในสังคมไทย และตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยในบทนี้จะวิเคราะห์การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยผ่านหนังสือพิมพ์มติชนซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่นำเสนอประเด็นปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รวมถึงเป็นหนังสือพิมพ์ที่ได้รับความนิยมเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวออนไลน์ การเข้าถึงกลุ่มคนทุกเพศทุกวัย ซึ่งส่งผลให้สาธารณชนทั่วไป และกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์รับทราบข้อมูล ปัญหา หรือข้อเรียกร้อง และรับทราบประเด็นที่ต้องการนำเสนอได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้วิเคราะห์ผ่านหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษอีก 2 ฉบับ ได้แก่ หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ (Bangkok Post) และหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น (The Nation) โดยวิเคราะห์การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 จนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018 ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยจัดประเภทของเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในข่าวหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ออกเป็นประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ำมนุษย์มากน้อยเพียงใด หรือประเทศไทยได้พิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ไปในทิศทางไหน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(5.2) วิจารณ์การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชน ค.ศ. 2000-2018

ทั้งนี้ การรวบรวมและจัดระบบข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ที่ได้นำเสนอในข่าวหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ หนังสือพิมพ์มติชน หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น รวมถึงการนำข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน หนังสือพิมพ์สยามรัฐ และกรุงเทพธุรกิจ ใน ค.ศ. 2000 เข้ามาเพิ่มการวิเคราะห์ข่าวการค้ำมนุษย์ อย่างไรก็ตาม พบการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2018) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1332 ข่าว โดยใช้วิธีการนับจากเนื้อหาข่าวที่ปรากฏคำสำคัญว่า

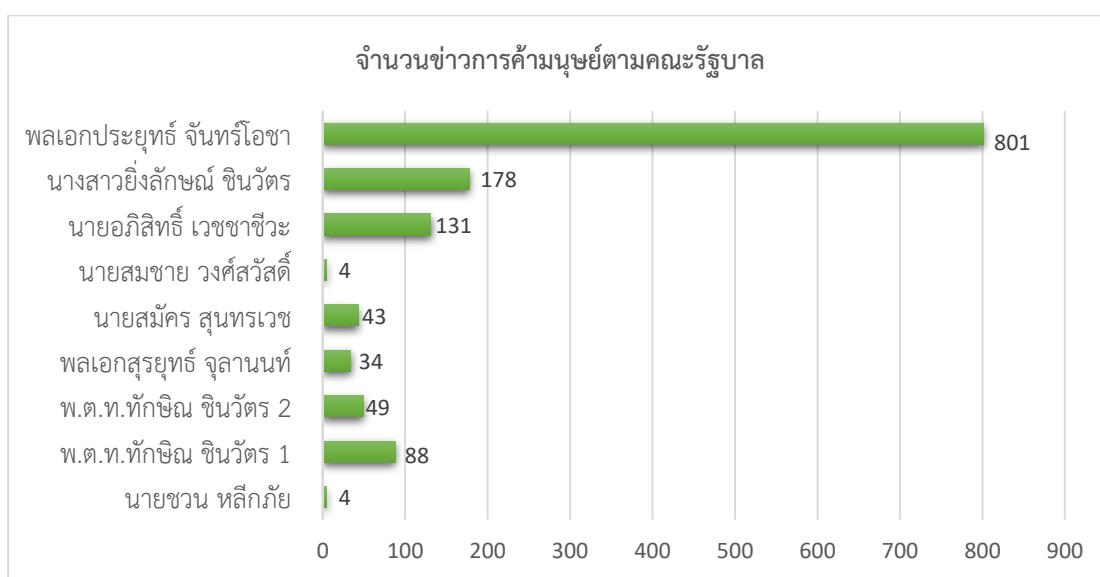
⁴⁰¹ "พม. จับมือเมืองพัทยาเสวนาปัญหาการค้ำมนุษย์ หนุนสื่อร่วมปลุกสำนึก," มติชน 2 พฤษภาคม 2555, 8.

“ค้ามนุษย์” “human trafficking” และ “trafficking in human beings” และตีความเนื้อหาข้างต้นดังกล่าวออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับการนำเสนอในบทนี้ กระนั้นก็ตาม ขบวนการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอในข่าวหนังสือพิมพ์ได้แสดงให้เห็นถึงนัยความสำคัญของการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยในมุมมองต่าง ๆ ได้แก่ การรายงานข่าวตามคณะรัฐบาล จำนวนข่าวที่ได้นำเสนอในแต่ละปี กลุ่มตัวแสดง (ระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ) ที่มีบทบาทหลักในเนื้อหาขบวนการค้ามนุษย์ ประเด็นการนำเสนอข่าว ประเภทของปัญหาการค้ามนุษย์ ประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ มุมมองด้านความมั่นคง และการสร้างข้อเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(5.2.1) การนำเสนอขบวนการค้ามนุษย์โดยแบ่งตามคณะรัฐบาล

การรวบรวมข้อมูลขบวนการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ทำให้ทราบถึงจำนวนความถี่ในการนำเสนอข่าวประเด็นปัญหาดังกล่าวของแต่ละช่วงรัฐบาล ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าช่วงใดที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ หรือมิให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ทั้งในฐานะประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4: จำนวนขบวนการค้ามนุษย์โดยแบ่งตามคณะรัฐบาล



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากกรรวบรวมขบวนการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เมื่อแบ่งตามคณะรัฐบาลจะพบว่าภายหลังทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของหนังสือพิมพ์ไทยมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จนถึงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่มาจากสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 53 ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 จนถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 โดยช่วงเวลาดังกล่าวถือว่าเป็นยุคแห่งความผันผวน ทั้งความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย ที่รู้จักในนาม “วิกฤติต้มยำกุ้ง” (Tum Yum Kung Crisis) ใน ค.ศ. 1997 ที่ส่งผลให้ประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวให้ความสำคัญไปที่การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น การรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ของรัฐบาลชุดนี้จึงปรากฏเพียงแค่ 4 ข่าวเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 0.3 (ข้อมูลตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา) มากไปกว่านั้น ในช่วงท้ายของการบริหารประเทศได้เกิดความผันผวนทางด้านความมั่นคงเพิ่มสูงขึ้น ที่นำมาสู่การพิจารณาปรากฏการณ์ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นผลจากการออกพิธีสารปาเลโม ใน ค.ศ. 2000 ทั้งนี้ พิธีสารดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงการเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้นานาประเทศพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงส่งผลให้ในรัฐบาลไทยชุดต่อมาพิจารณาความสำคัญของประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน

การก้าวเข้ามาบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 54 ตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 จนถึงวันที่ 11 มีนาคม 2004 และสมัยที่ 2 ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 55 ตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2004 จนถึงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2006 ถือได้ว่ารัฐบาลชุดนี้มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคง ที่ได้รับความสำคัญนับตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม สภาพบริบทระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้ส่งผลให้คณะรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พิจารณาและดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ โดยนโยบายของรัฐที่ออกมานั้นได้รวมถึงปัญหาภัยคุกคามที่มาจากปัญหาการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย และจากการให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์เป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็น

อย่างมาก โดยการบริหารในสมัยที่ 1 มีจำนวนข่าวทั้งสิ้น 88 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 6.61 และในสมัยที่ 2 (ระยะเวลาการบริหารงาน 1 ปี 192 วัน) มีจำนวนข่าวทั้งสิ้น 49 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 3.68

การสัมภาษณ์อดีตรองนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว รวมถึงการรวบรวมข้อมูลข่าว การคำนวณจากหนังสือพิมพ์ทำให้ทราบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นสภาพบรรยากาศด้านความมั่นคงระหว่างประเทศมีความผันผวนสูง โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทั้งปัญหาภัยคุกคามที่มาจากอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และการคำนวณที่ส่งผลต่อการออกพิธีสารปาเลโอโม ขององค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000 รวมถึงการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2001 ดังนั้น การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นตามสภาพบริบทภายนอกที่ให้ความสำคัญต่อปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้น

ภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่นำโดยพลเอก สุนธิ บุญยรัตกลิน ใน ค.ศ. 2006 และการจัดตั้งคณะรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 56 ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 2006 จนถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีความผันผวนทางการเมืองภายใน ซึ่งเป็นผลจากการทำรัฐประหาร ดังนั้น ในเวลาดังกล่าวจึงเป็นช่วงแห่งการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเทศไทยเพื่อนำไปสู่ความน่าเชื่อถือในสายตาของนานาชาติ กอปรกับการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาภาคใต้โดยสันติวิธี (การกำหนดให้เป็นวาระเร่งด่วน) จึงส่งผลให้การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์และการนำเสนอข่าวมีจำนวนลดลง เมื่อเทียบกับคณะรัฐบาลชุดที่แล้ว โดยมีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 34 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 2.55 รวมถึงในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 57 ตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 จนถึงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2008 และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 58 ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2008 จนถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2008 ซึ่งเป็น 2 คณะรัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่เป็นเวลาช่วงสั้น ๆ จึงส่งผลให้การนำเสนอข่าวในช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวนไม่มาก โดยในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ได้มีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 43 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 3.23 และในสมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้มีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 4 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 0.3

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นที่เพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 59 ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

2008 จนถึงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 2011 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีความผันผวนทางการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงภายนอก และปัญหาการเมืองภายในประเทศ จึงส่งผลให้การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในช่วงรัฐบาลดังกล่าวมีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 131 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 9.83 อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งต่อเนื่องจากคณะรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 60 ตั้งแต่เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 2011 จนถึงวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เป็นผลจากแรงกดดันจากตัวแสดงภายนอกที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์เป็นจำนวนสูงถึง 178 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 13.36 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านการแรงงาน โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมประมง รวมถึงการเข้ามามีบทบาทสำคัญของสหภาพยุโรปต่อการกำหนดมาตรฐานสากลทางด้านการค้าระหว่างกัน ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย

ต่อจากนั้น ภายหลังจากทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และมีจัดตั้งคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 61 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 2014 จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผลจากการทำรัฐประหารในยุคที่การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่มีความชอบธรรม ได้ส่งผลต่อการนำเสนอข่าวเรื่องการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีจำนวนการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ ทั้งสิ้น 801 ข่าว (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) คิดเป็นร้อยละ 60.14 โดยจำนวนการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากได้แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงานได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องรีบแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เข้ามาเป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการรับวาระที่เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปได้ส่งผลต่อการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงมีการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ที่เป็นผลจากการถูกกดดันจากตัวแสดงภายนอกเหล่านี้ที่เพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน



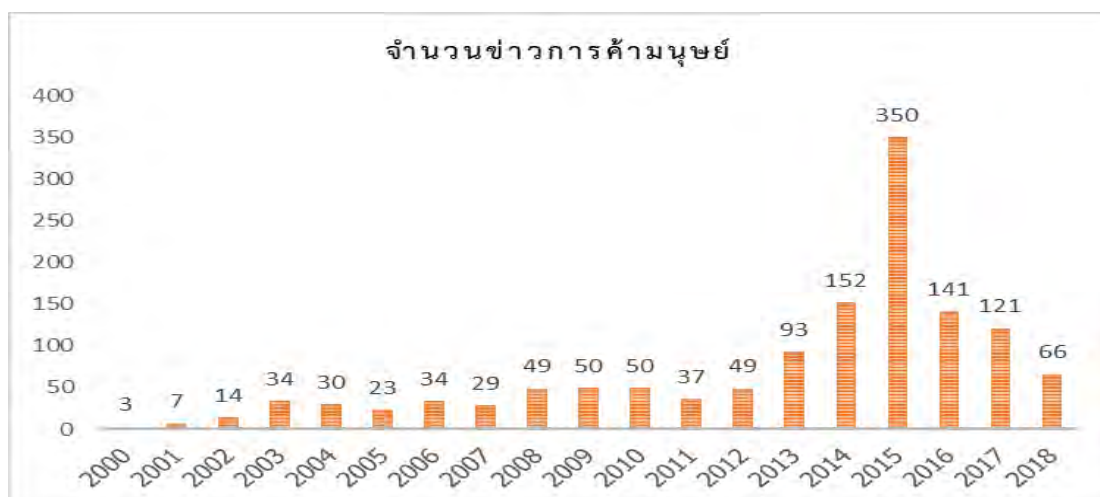
2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / revc : 29072562 17:21:39 / seq : 178

(5.2.2) การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์โดยแบ่งตามรายปี

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 โดยแบ่งตามรายปี ทำให้ทราบถึงการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์กับการนำเสนอข่าวตามช่วงการบริการงานของคณะรัฐบาลต่าง ๆ ตั้งแต่คณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 5: การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์โดยแบ่งตามรายปี



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากกรรวบรวมข่าวการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบว่าปัญหาการค้ำมนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระสำคัญในสื่อหนังสือพิมพ์ในช่วงตั้งแต่คณะรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ค.ศ. 2003 และในสมัยที่ 2 เรื่อยมาจนกระทั่งในช่วง ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา ที่มีข่าวการค้ำมนุษย์ปรากฏอยู่ในข่าวหนังสือพิมพ์ที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมา โดยเฉพาะภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะ คสช. เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 ที่จำนวนความถี่ของการนำเสนอข่าวมีอัตราสูงกว่าช่วงก่อนการทำรัฐประหารหลายเท่าตัว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ใช้ประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ (การประกาศสถานการณ์การค้ำมนุษย์ในประเทศ) เป็นเครื่องมือในการสร้างความ

กตตันรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารให้ทราบถึงความไม่ชอบธรรมในการเข้ามาบริหารประเทศ โดยแรงกดดันดังกล่าวส่งผลต่อการพิจารณาประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จำนวนข่าวการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอออกมาสู่สาธารณชนสูงสุด 5 อันดับแรก ส่วนมากอยู่ในช่วงภายหลังจากการทำรัฐประหารทั้งสิ้น ได้แก่ การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์อันดับที่ 1 ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 350 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 26.28 อันดับที่ 2 ใน ค.ศ. 2014 จำนวน 152 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 11.41 อันดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 141 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 10.59 อันดับที่ 4 ใน ค.ศ. 2017 จำนวน 121 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 9.08 และอันดับที่ 5 ใน ค.ศ. 2013 จำนวน 93 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 6.98

ผลของการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ 5 อันดับแรกแสดงให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเข้ามาเป็น ปัญหาสำคัญผ่านการนำเสนอของสื่อหนังสือพิมพ์ในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยตั้งแต่ ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา การค้ามนุษย์ได้เข้ามาปรากฏในเนื้อข่าวภายในประเทศไทยเป็น จำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับบทบาท ของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศในฐานะผู้ส่งวาระ ได้แก่ (1) การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ที่ เชื่อมโยงกับการรายงานปัญหาดังกล่าวในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกา (2) การรายงานข่าวการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับข้อกำหนดจากสหภาพยุโรป โดยเฉพาะในประเด็น เรื่องมาตรการ IUU กับปัญหาประมง และ (3) การเชื่อมโยงปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นด้าน เศรษฐกิจ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) หรือการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต่อประเด็นปัญหา ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ได้สะท้อน ให้เห็นถึงการเป็นประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอก ผ่านมาตรการต่าง ๆ อาทิ การใช้วัจนกรรม ประเทภประกาศเพื่อกดดันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ โดยประเทศไทยจำเป็นต้องตอบสนองต่อวาระดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยเฉพาะการปฏิบัติ ภารกิจด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

(5.2.3) การแบ่งประเภทกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 โดยแบ่งประเภทตามตัวแสดง หลักในเนื้อข่าว ทำให้ทราบถึงบทบาทของกลุ่มตัวแสดงที่ถูกนำเสนออยู่ในข่าวการค้ามนุษย์ ซึ่งมี ทั้งตัวแสดงภายนอกที่เข้ามามีบทบาทในข่าวการค้ามนุษย์ของไทยและตัวแสดงภายใน ทั้งตัวแสดง

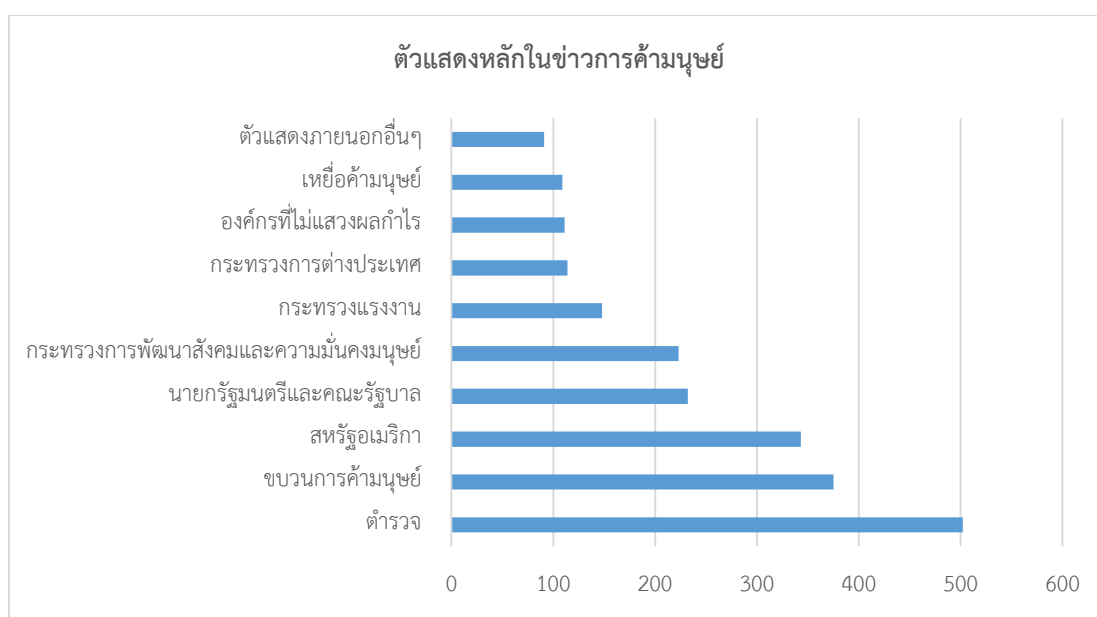


2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภาครัฐและตัวแสดงที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงที่ปรากฏอยู่ในข่าวการค้ามนุษย์จะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท และหน้าที่ว่าใครต้องทำอะไร หรือใครมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภาพที่ 6: ตัวแสดงหลักในการนำเสนอข่าวหนังสือพิมพ์ ค.ศ. 2000-2018



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากการรวบรวมข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การเก็บข้อมูลหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ทำให้ทราบถึงตัวแสดงหลักในเนื้อข่าวการค้ามนุษย์ ซึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในเนื้อข่าวการค้ามนุษย์ของประเทศไทย 10 อันดับแรก มีดังต่อไปนี้ อันดับที่ 1 ได้แก่ กลุ่มตัวตรวจ จำนวน 502 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 17.42 อันดับที่ 2 ได้แก่ กลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ จำนวน 375 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 13.02 อันดับที่ 3 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จำนวน 343 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 11.91 อันดับที่ 4 ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี จำนวน 232 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 8.05 อันดับที่ 5 ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 223 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 7.74 อันดับที่ 6 ได้แก่ กระทรวงแรงงาน จำนวน 148 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 5.14 อันดับที่ 7 ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ จำนวน 114 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.96 อันดับที่ 8 ได้แก่ องค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 111 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.85 อันดับที่ 9 ได้แก่ เหลือนค้ามนุษย์ จำนวน 109 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.78 และอันดับที่ 10 ได้แก่ ตัวแสดงภายนอกอื่นๆ จำนวน 91 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.16

ทั้งนี้ ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้แก่ กลุ่มตำรวจ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และอันดับถัดมา ได้แก่ กลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย ตั้งแต่การประกอบธุรกิจเพื่อนำเหยื่อเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์จนถึงผู้ซื้อบริการหรือนายจ้างที่ใช้แรงงานที่มาจากเหยื่อค้ามนุษย์ ซึ่งกลุ่มตัวแสดงทั้งสองอันดับแรกได้สะท้อนให้เห็นถึงการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ที่ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นสำคัญ มากกว่าการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในประเด็นอื่น ๆ

มากไปกว่านั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศยังมีบทบาทต่อการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีบทบาทต่อการส่งประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ ผ่านรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีอิทธิพลต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งพิจารณาได้จากความถี่ของการเป็นตัวแสดงหลักต่อการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา รวมถึงตัวแสดงภายนอกอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรปที่เข้ามามีบทบาทในเนื้อหาข่าวตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา (ประเด็นเรื่องทุเรศเย็บ IUU) โดยมีจำนวน 69 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 2.39 และองค์การสหประชาชาติและหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลต่าง ๆ จำนวน 66 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 2.29 รวมถึงตัวแสดงภายนอกอื่น ๆ ที่มาเข้าเป็นตัวแสดงในเนื้อหาข่าว เช่น กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน กลุ่มองค์กรที่มีใจหน่วยงานภาครัฐภายนอก สำนักข่าวต่างประเทศ ฯลฯ

นับตั้งแต่การก่อตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ใน ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา กระทรวงดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศเป็นอย่างสูง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพในการดูแลเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ โดยเฉพาะการดูแลกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มากไปกว่านั้น การเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญของกระทรวงแรงงานที่เข้ามามีบทบาทในเนื้อหาข่าวการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ในช่วง ค.ศ. 2008 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ที่มีจำนวนความถี่ในเนื้อหาข่าวที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วงที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008) และการเข้ามามีบทบาทของสหภาพยุโรปในการตั้งมาตรฐานสากลด้านแรงงานเป็นสำคัญ โดยเฉพาะแรงงานในกลุ่มธุรกิจประมง นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศก็เป็นอีกหนึ่งหน่วยราชการที่เข้ามามีบทบาทในข่าวการค้ามนุษย์มาโดย



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ตลอด โดยกระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และสังคมโลกในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมถึงการทำหน้าที่ส่งรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ภายในประเทศต่อตัวแสดงภายนอกต่าง ๆ ดังนั้น จากการรวบรวมข้อมูลข่าวตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 สรุปได้ว่ากระทรวงหลักที่เข้ามามีบทบาทในเนื้อหาข่าวการค้ามนุษย์ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการต่างประเทศ

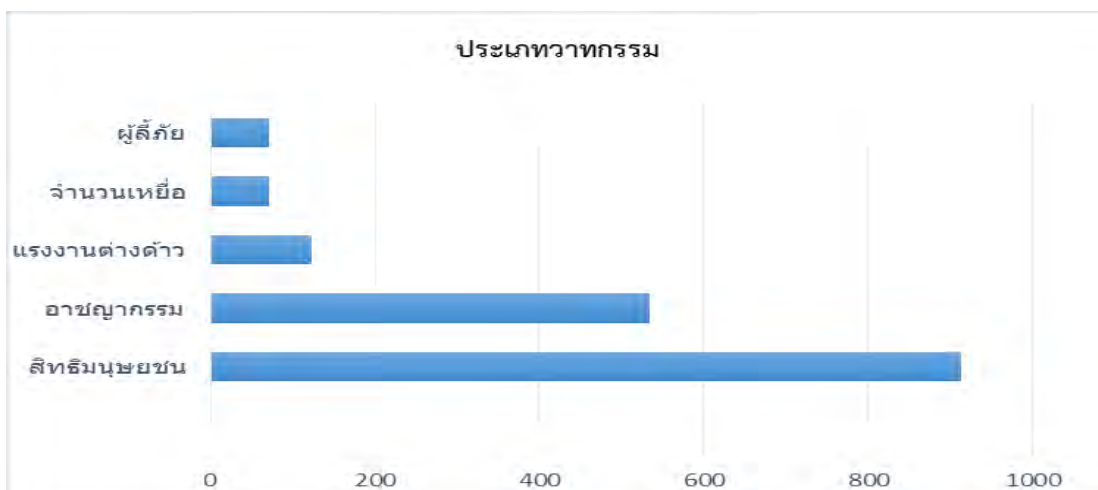
นอกจากนี้ อีกหนึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในเนื้อหาข่าวการค้ามนุษย์ ได้แก่ องค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐที่ได้เข้ามามีบทบาทในเนื้อหาข่าวการค้ามนุษย์มาโดยตลอด รวมถึงการนำเสนอข่าวที่ระบุถึงเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยกลุ่มคนเหล่านี้มักเป็นผู้อพยพที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่ให้ความสำคัญต่อการแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารทะเลและการประมงเป็นหลัก และอีกหนึ่งกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญต่อการนำเสนอข่าวเรื่องการค้ามนุษย์ ได้แก่ การแถลงข่าว การจัดการประชุม หรือการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นการค้ามนุษย์ของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาล เป็นต้น โดยการกล่าวถ้อยแถลงต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้มักแสดงให้เห็นถึงการรับประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอกเป็นสำคัญ (แรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) เช่น การกล่าวถ้อยแถลงเพื่อต้องการให้กลุ่มตัวแสดงและสาธารณชนที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อมาตรฐานสากลที่มาจากสหรัฐอเมริกาหรือสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ทั้งกลุ่มองค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มเหยื่อหรือผู้เสียหาย และคณะรัฐบาลต่างเข้ามามีบทบาทในข่าวการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมาโดยตลอด โดยเฉพาะภายหลังจาก ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา ที่มีจำนวนความถี่ในเนื้อหาที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน

(5.2.4) การแบ่งประเด็นการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์

การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบว่าทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่สำคัญ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยจำเป็นต้องใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อทำให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องคล้อยตาม และเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่าประเด็นที่ถูกนำเสนอ และมักถูกใช้ในการสร้างเรื่องราวผ่านการใช้วัจ

นกรรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเพิ่มสูงขึ้น โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

ภาพที่ 7: ประเด็นการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2018



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากกรรบรวมข่าวการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การรวบรวมข้อมูลประเด็นที่เชื่อมโยงกับการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่สำคัญในประเทศไทยทำให้ทราบว่ากรรกล่าวถ้อยแถลงในประเด็นต่าง ๆ นั้นมีผลต่อการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในมุมมองที่แตกต่างกัน โดยประเด็นที่มีบทบาทสำคัญในเนื้อหาข่าวการค้ำมนุษย์ 5 อันดับแรก มีดังต่อไปนี้ อันดับที่ 1 ได้แก่ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จำนวน 913 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 50.89 อันดับที่ 2 ได้แก่ ประเด็นเรื่องอาชญากรรม จำนวน 535 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 29.82 อันดับที่ 3 ได้แก่ ประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว จำนวน 123 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 6.86 อันดับที่ 4 ได้แก่ ประเด็นเรื่องจำนวนเหยื่อ จำนวน 71 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.96 และอันดับที่ 5 ได้แก่ ประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย จำนวน 71 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.96

กรรนำเสนอปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงจำเป็นต้องใช้กรรสร้างเรื่องราวด้านประเด็นต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปเห็นถึงความร้ายแรงของปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ทำให้ทราบว่าประเด็นหลักที่ใช้ในการโน้มน้าว ได้แก่ กรรทำให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งกรรกล่าวถ้อยแถลงผ่านประเด็นนี้ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ถูกใช้เพื่อโน้มน้าวตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกให้เห็นถึงความ

รุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้รับแรงกดดันจากตัวแสดงภายนอก (การรับวาระ) โดยมีความพยายามแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่เข้ามากระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ การทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการลดทอนความเป็นมนุษย์ของเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ นอกจากนี้ การกล่าวถ้อยแถลงอีกหนึ่งประเภทที่มีความสำคัญต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรง ได้แก่ การระบุให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านอาชญากรรม หรืออาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเนื้อหาจะให้ความสำคัญต่อการปราบปราม และการดำเนินคดีต่อกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลัก

นอกจากนี้ ประเด็นที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเนื้อหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นผลพวงจากการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา ซึ่งการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้นทำให้บทบาทหน้าที่ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องถูกขยายไปสู่กระทรวงอื่น ๆ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงพาณิชย์ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มากไปกว่านั้น การกล่าวถ้อยแถลงประเภทการระบุจำนวนเหยื่อก็คืออีกหนึ่งยุทธศาสตร์สำคัญที่ส่งผลให้สาธารณชนกลุ่มต่าง ๆ เห็นถึงจำนวนเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยการระบุจำนวนเหยื่อที่เกิดขึ้นนี้จะช่วยให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาได้เป็นอย่างดี และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของกลุ่มตัวแสดงทั้งในประเทศและต่างประเทศมาโดยตลอด เช่น การระบุจำนวนเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ รวมถึงการกล่าวถ้อยแถลงที่เชื่อมโยงการค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งเข้ามาเป็นประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2013-2015 โดยเฉพาะการนำเสนอว่าผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาในฐานะการเป็นปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นกลุ่มทหารเข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น

(5.2.5) การแบ่งประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์

การนำเสนอว่าการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบถึงประเภทของการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อหรือผู้เสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ (sexual

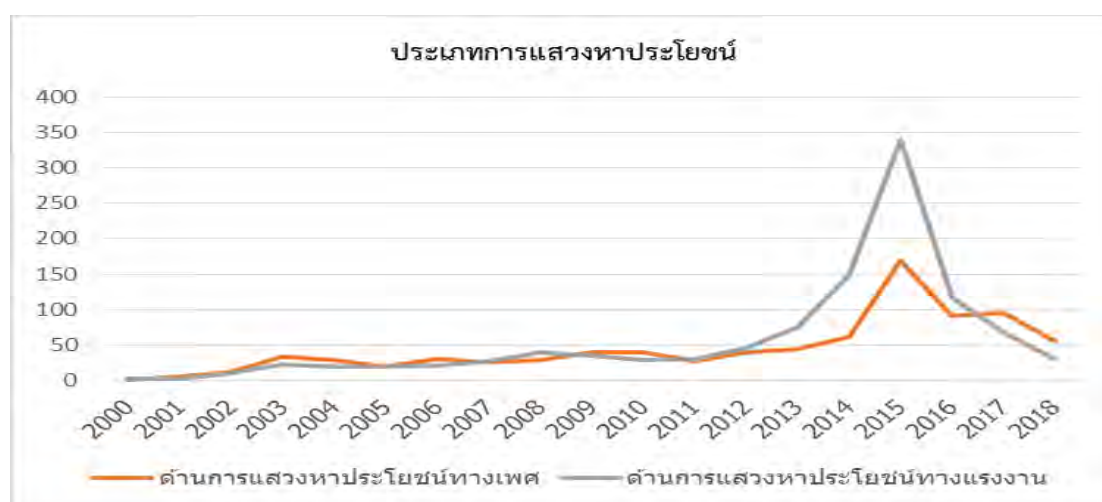


2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

exploitation) และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (economic or labor exploitation) ทั้งนี้ การสำรวจประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์จะช่วยทำให้ทราบขึ้นทิศทาง หรือแนวโน้มในการพิจารณาประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 8: ประเภทของการแสวงหาประโยชน์ ค.ศ. 2000-2018



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากการรวบรวมข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การเก็บข้อมูลในประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ต่อเหยื่อหรือผู้เสียหาย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ทำให้ทราบว่า การค้ามนุษย์ ทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานต่างเป็นประเด็นในเนื้อหาข่าวการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้การนำเสนอข่าวในประเด็นดังกล่าวมีจำนวนความถี่ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ (1) การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน อันดับที่ 1 ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 339 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 17.56 อันดับที่ 2 ใน ค.ศ. 2014 จำนวน 149 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 7.72 และอันดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 117 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 6.06 และ (2) การแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ อันดับที่ 1 ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 168 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 8.70 อันดับที่ 2 ใน ค.ศ. 2017 จำนวน 96 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 4.97 และอันดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 91 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 4.71 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกันจะพบว่าทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงานต่างเป็นประเด็นที่ถูกนำเสนอในข่าวการค้ามนุษย์ควบคู่กันมาโดยตลอด แต่ภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะ คสช. ใน ค.ศ. 2014 กลับพบการนำเสนอประเด็นด้านการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน

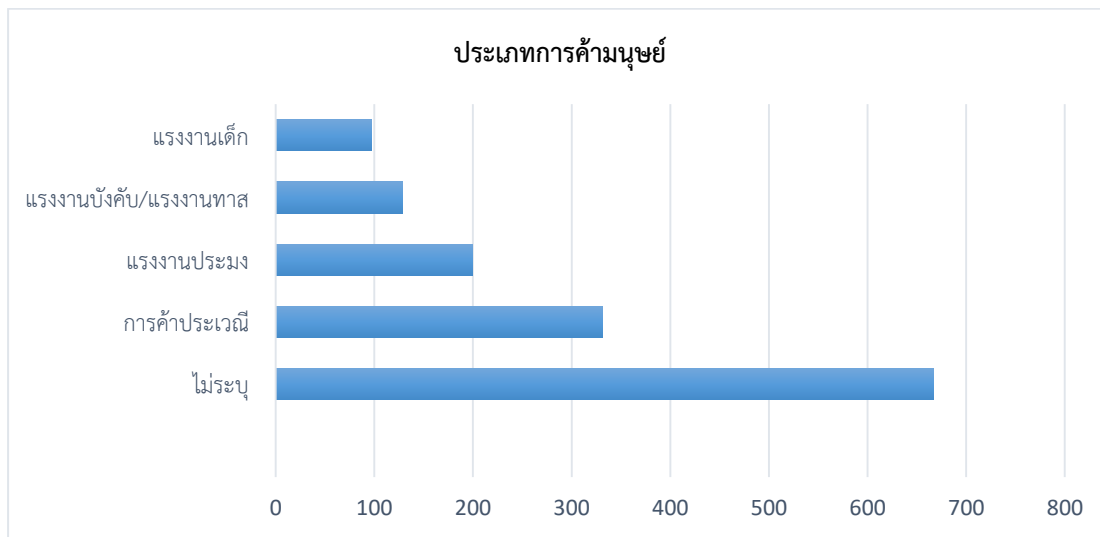
มากกว่าการแสวงหาประโยชน์ทางเพศที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงนัยสำคัญว่ารัฐบาลไทยในชุดปัจจุบันจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมง ได้แก่ การใช้แรงงานทาส แรงงานบังคับ และแรงงานเด็ก

การรวบรวมข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น นับตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง และการใช้แรงงานจากกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยเฉพาะการบังคับค้าประเวณีซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่อยู่ควบคู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน แต่การพิจารณาให้การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในปัญหาการค้ามนุษย์ และการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มตัวแสดงภายนอก เช่น สหภาพยุโรป ได้ส่งผลให้การดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การปรับนโยบาย มาตรการต่าง ๆ รวมถึงการทำให้ประเด็นเรื่องแรงงานกลายเป็นกระแสที่สำคัญภายในสังคม เช่น จากข้อมูลข้างต้นทำให้ทราบว่าในช่วงภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะ คสช. ใน ค.ศ. 2014 การนำเสนอข่าวเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน แรงงานบังคับ แรงงานประมง และการใช้แรงงานเด็กได้กลายเป็นประเด็นหลักในการนำเสนอข่าวด้านปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

(5.2.6) การแบ่งประเภทการค้ามนุษย์

การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบถึงประเภทของการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอในข่าวหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาการตั้งประเด็นวาระ การมอบหมายภารกิจต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 9: ประเภทการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2018



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากการรวบรวมข่าวการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การรวบรวมข้อมูลประเภทของการค้ำมนุษย์ที่ถูกนำเสนอในหนังสือพิมพ์ทำให้ทราบถึงการให้ความสำคัญของประเทศไทยต่อประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ต่าง ๆ โดยมี 5 ลำดับแรกดังต่อไปนี้ อันดับที่ 1 ได้แก่ การไม่ระบุประเด็นปัญหาเฉพาะ จำนวน 667 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 41.84 อันดับที่ 2 ได้แก่ ประเด็นเรื่องการค้าประเวณี จำนวน 331 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 20.76 อันดับที่ 3 ได้แก่ ประเด็นเรื่องแรงงานประมง จำนวน 200 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 12.55 อันดับที่ 4 ได้แก่ ประเด็นเรื่องแรงงานบังคับหรือแรงงานทาส จำนวน 129 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 8.09 และอันดับที่ 5 ได้แก่ ประเด็นเรื่องแรงงานเด็ก จำนวน 97 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 6.08

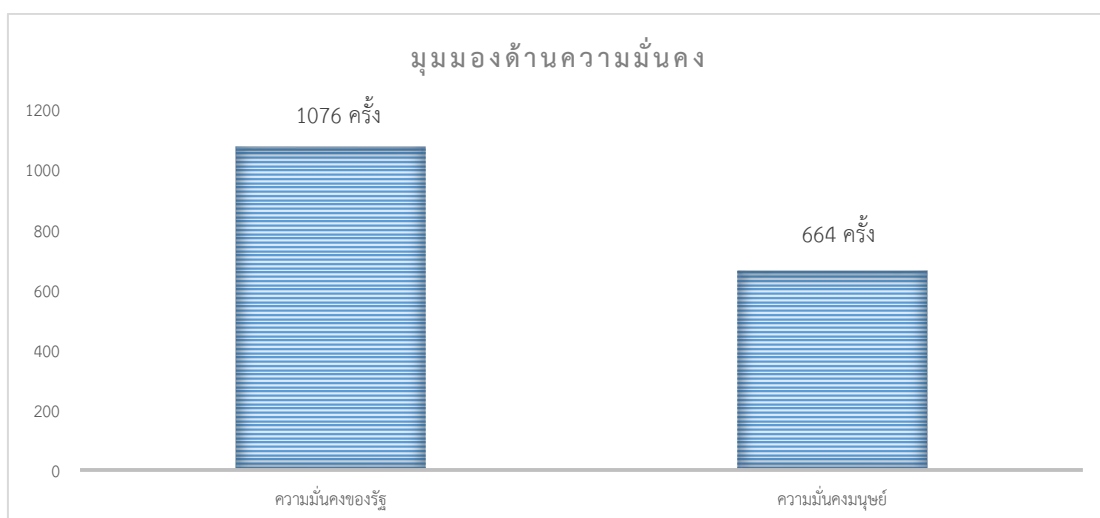
ทั้งนี้ การนำเสนอประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา พบว่าส่วนใหญ่เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาในลักษณะภาพรวมของปรากฏการณ์การค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้น โดยมีได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเนื้อข่าวดังกล่าวระบุถึงการค้ำมนุษย์ในประเด็นใดเป็นหลัก ดังนั้น ข้อมูลที่รวบรวมได้อันดับแรกจึงเป็นประเด็นเรื่องการไม่ระบุประเด็นปัญหาอย่างชัดเจน มากไปกว่านั้น ประเด็นที่ประเทศไทยให้ความสำคัญสูงสุด ได้แก่ การค้ำมนุษย์ประเภทการค้าประเวณีที่เข้ามามีบทบาทนำต่อการนำเสนอข่าวเรื่องการค้ำมนุษย์ นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาจวบจนถึงปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศต่อกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก รวมถึงประเด็นเรื่องแรงงานประมงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ ตั้งแต่ในช่วง ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา

โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลชุดปัจจุบันที่การใช้แรงงานประมงที่มาจากการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศกับกลุ่มสหภาพยุโรป นอกจากนี้ประเด็นเรื่องแรงงานบังคับหรือแรงงานทาส และการใช้แรงงานเด็กก็เป็นอีกสองประเด็นหลักต่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับกลุ่มสหภาพยุโรปเช่นเดียวกัน แม้ว่าประเด็นเรื่องแรงงานบังคับ และการใช้แรงงานเด็กจะเป็นปัญหาในประเทศไทยมาอย่างยาวนานแล้วก็ตาม แต่ความถี่ในการนำเสนอข่าวกลับมีเป็นจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นในรัฐบาลชุดปัจจุบันเช่นเดียวกัน

(5.2.7) การแบ่งประเด็นเรื่องมุมมองด้านความมั่นคง

การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบถึงการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ซึ่งการพิจารณามุมมองด้านความมั่นคงจะทำให้ทราบถึงการพิจารณาประเด็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทยว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงมนุษย์ เนื่องจากการพิจารณาที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจการป้องกันและปราบปรามที่แตกต่างกัน รวมถึงการเพิ่มระดับความสำคัญของปัญหาได้ด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 10: มุมมองด้านความมั่นคง



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากกรรวบรวมข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

จากการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา มักให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวในเชิงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นจำนวนถึง 1076 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 61.84 มากกว่าการนำเสนอการค้ำมนุษย์ไปในทิศทางของการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ เป็นจำนวน 664 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 38.16 เนื่องจากเนื้อหาข่าวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการปราบปรามขบวนการค้ำมนุษย์โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐ และการนำเสนอปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (การค้าระหว่างประเทศ) ซึ่งเป็นประเด็นความมั่นคงของรัฐที่เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องข้อเรียกร้องจากการนำเสนอข่าวนั้นส่วนมากให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อเรียกร้องในเชิงการปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์มากกว่าข้อเรียกร้องในเชิงมนุษยธรรม

ทั้งมุมมองเรื่องความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ต่างเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นประเด็นสำคัญ และต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการค้ำมนุษย์จะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคลก็ตาม แต่การทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐก็เป็นอีกวิถีทางหนึ่งที่จะทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยปีที่มีการนำเสนอข่าวในมิติด้านความมั่นคงของรัฐอันดับที่ 1 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 305 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 28.35 อันดับที่ 2 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2014 จำนวน 133 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 12.36 และ อันดับที่ 3 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 128 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 7.36 ในทางกลับกัน การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในมิติด้านความมั่นคงมนุษย์อันดับที่ 1 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 158 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 9.08 อันดับที่ 2 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2014 จำนวน 56 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 3.22 และ อันดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2013 และ 2017 จำนวน 51 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 2.93 ดังนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงนั้นจะต้องแสดงให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถเพิกเฉยได้

(5.2.8) การแบ่งประเด็นเรื่องการสร้างข้อเรียกร้อง

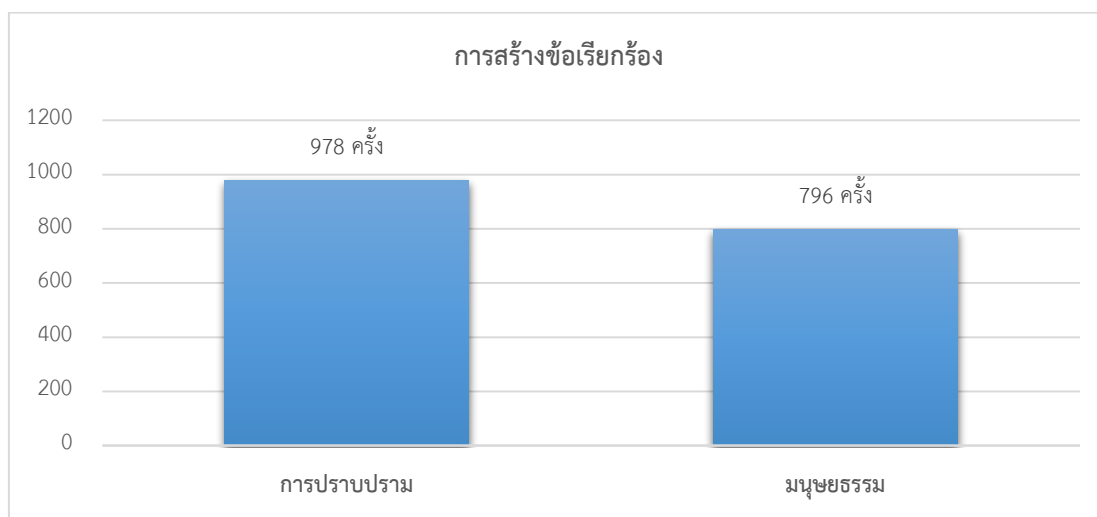
การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบถึงข้อเรียกร้องจากการนำเสนอข่าว ซึ่งข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภาพที่ 11: การสร้างข้อเรียกร้อง



หมายเหตุ: แผนภูมิข้างต้นเกิดจากการสังเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยที่มาจากการรวบรวมข่าวการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ทำให้ทราบว่าการนำเสนอปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยเป็นไปเพื่อต้องการสร้างข้อเรียกร้องเชิงปราบปรามเป็นสำคัญ โดยมีจำนวนความถี่ถึง 978 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 54.61 และการสร้างข้อเรียกร้องเชิงมนุษยธรรม โดยมีจำนวนความถี่ 796 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 44.44 อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อเรียกร้องเชิงปราบปรามได้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีความสำคัญในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การปราบปราม การดำเนินคดีผู้ต้องหา การจับกุมผู้ค้ำมนุษย์ และการช่วยเหลือเหยื่อค้ำมนุษย์

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลในประเด็นเรื่องการสร้างข้อเรียกร้อง ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ทำให้ทราบการสร้างข้อเรียกร้องเชิงปราบปรามดังต่อไปนี้ อันดับที่ 1 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 285 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 15.91 อันดับที่ 2 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 111 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 6.20 และ อันดับที่ 3 ใน ค.ศ. 2017 จำนวน 105 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 5.86 ส่วนการสร้างข้อเรียกร้องเชิงมนุษยธรรม อันดับที่ 1 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2015 จำนวน 217 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 27.43 อันดับที่ 2 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2014 จำนวน 102 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 5.69 และอันดับที่ 3 ได้แก่ ใน ค.ศ. 2016 จำนวน 76 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 4.24 ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าว โดยให้ความสำคัญไปที่การนำเสนอข่าวเพื่อสร้างข้อเรียกร้องให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงการ

ปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมถึงยังมีการนำเสนอข่าวเพื่อเรียกร้องในเชิงการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ การเพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิด การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ หรือการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศ

(5.3) การวิเคราะห์ข่าวการค้ามนุษย์ตามช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไป

การเก็บข้อมูลข่าวหนังสือพิมพ์มติชน หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้ทราบถึงทิศทางของปรากฏการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในส่วนนี้จะนำเสนอรายละเอียดของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ถูกนำเสนอในข่าวหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ช่วงเวลาดังต่อไปนี้



การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 จนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018 ทำให้ทราบว่าทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยสามารถพิจารณาสภาพปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญ ได้แก่ (1) การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000-2007 ซึ่งเป็นช่วงการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ปัญหาภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และการออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะขององค์กรใน ค.ศ. 2000 ซึ่งเปรียบเสมือนการจุดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในยุคปัจจุบัน (2) การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 ซึ่งเป็นช่วงภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2008 โดยช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานที่เข้มข้นขึ้น รวมถึงการเข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง และ (3) การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018 ซึ่งเป็นช่วงภายหลังจากการรัฐประหารของ

คณะ คสช. ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 ที่ส่งผลให้เกิดกระแสการต่อต้าน และเกิดแรงกดดันจาก ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยในระดับที่เข้มข้นขึ้น โดยมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

(5.3.1) การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000-2007 (การพิจารณาปัญหาความ มั่นคงรูปแบบใหม่)

การพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 2000-2007 เป็นผลมาจากสภาพบริบทระหว่างประเทศในช่วงภายหลังจากการสิ้นสุด สงครามเย็นเป็นต้นมา ที่เรียกว่ายุคโลกาภิวัตน์ โดยช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการพิจารณาประเด็นปัญหา ด้านความมั่นคงที่ขยายอาณาบริเวณไปสู่แนวคิดเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ การให้ความสำคัญต่อ ภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีโซ่รัฐ และประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาหลักสิทธิ มนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นบทสถานที่สำคัญ ของโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่ส่งผลให้นานาประเทศจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของ ประเด็นเหล่านี้

ผลการพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานา ประเทศจึงได้มีการจัดตั้ง “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ” (UNTOC) ที่เรียกว่าพิธีสารปาเลโอโม โดยมีการลงมติยอมรับใน General Assembly Resolution 55/25 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 และมีการจัดประชุมเพื่อลงนามอนุสัญญาดังกล่าว ในวันที่ 12-15 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ณ เมืองปาเลโอโม ประเทศอิตาลี โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีผล บังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2003 อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาดังกล่าวยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในระดับ ระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคง ของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมาก มากไปกว่านั้น อนุสัญญาดังกล่าวยังได้มี “พิธีสารเพื่อป้องกัน และปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก” แนบท้าย ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2003 โดยพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะการแสวงหาประโยชน์กับผู้หญิงและ เด็กเป็นหลัก และยังส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระในระดับโลก (global issue) ที่ สำคัญเช่นเดียวกัน จนอาจกล่าวได้ว่าพิธีสารฉบับนี้ได้เปรียบเสมือนการจุดประเด็นวาระเรื่องการค้า มนุษย์ให้กลายเป็นกระแสด้านความมั่นคงในระดับโลก ซึ่งนางอุษา เลิศศรีสันทัต ผู้ประสานงาน มูลนิธิเพื่อผู้หญิง ได้กล่าวถ้อยแถลงในงานสัมมนา “สิทธิมนุษยชนกับนิยามใหม่ของการคุ้มครอง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ที่แสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจ ซึ่งเป็นผลจากการที่สหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ⁴⁰²

นอกจากพิธีสารปาเลโมจะกลายเป็นเครื่องมือในระดับระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้มีการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่สร้างความตระหนักถึงภัยอันตรายจากปัญหาดังกล่าวทั่วโลก ได้แก่ การออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มบังคับใช้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 โดยกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญ และครอบคลุมความผิดฐานค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การป้องกัน การคุ้มครอง และการดำเนินคดี นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังเป็นที่มาของการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งจัดทำรายงานครั้งแรกใน ค.ศ. 2001 โดยให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ และการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีการระบุถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงพลังของประเทศมหาอำนาจในฐานะตัวแสดงผู้ส่งระเบียบวาระ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“นับตั้งแต่ปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาบังคับใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (ทีวีพีเอ) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์ (ทีบี) เป็นประจำทุกปีเพื่อจำแนกประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เป็นประเทศซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดเส้นทาง หรือเป็นจุดหมายปลายทางของการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรงสำหรับใช้เป็นการบ่งชี้ถึงปัญหาและกระตุ้นให้แต่ละประเทศดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว”⁴⁰³

มากไปกว่านั้น สภาพบริบทระหว่างประเทศในขณะนั้นที่เต็มไปด้วยภัยอันตรายที่มาจากกลุ่มตัวแสดงที่ไม่มีรัฐ (non-state actors: NSAs) ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภัยคุกคามที่มาจากกลุ่มก่อการร้ายที่กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงสำคัญในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ดังนั้น ภายหลังจากการก่อวินาศกรรม 9/11 เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้นานาประเทศพิจารณาให้การก่อการร้าย และ

⁴⁰² "เหยื่อค้ามนุษย์หวั่นอิทธิพลไม่กล้าเอาผิด," มติชน 13 ธันวาคม 2545, 15.

⁴⁰³ "เปิดแฟ้มรายงานสหรัฐอเมริกา สภาวะค้ามนุษย์ในไทยดีขึ้น เรียกร้องเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มคุ้มครองเหยื่อ," มติชน 5 มิถุนายน 2548, 2.

อาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาดังกล่าวกลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงที่สำคัญของโลก

ความสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาความมั่นคงภายในประเทศตามกระแสที่มาจากภายนอกเป็นหลัก โดยการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นการพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ที่รวมถึงประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์จากผู้หญิงและเด็ก และการพิจารณาปัญหาดังกล่าวในเชิงการเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รวมถึงการนำเสนอข่าวที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ โดยมีลักษณะของการรับประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอก (สภาพบริบทระหว่างประเทศ) ได้แก่ การออกอนุสัญญาและพิธีสารจากองค์การสหประชาชาติ การออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการพิจารณาการขยายอาณาบริเวณด้านความมั่นคงที่นำไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญของภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่

ทั้งนี้ ผลจากการพิจารณาปัญหาดังกล่าวในเวทีโลกได้ส่งผลให้ช่วงต้นทศวรรษ 2000 ของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ โดยปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและขยายตัวออกเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยนายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้เรียกประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศไทย ทั้งนี้ ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประเทศไทยในการพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ที่รวมถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ (วิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997) โดยส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องรับวาระ (เงื่อนไขต่าง ๆ) จากตัวแสดงภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2000-2007 ยังแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (การรับวาระ) เป็นสำคัญ เช่น ในการกล่าวถ้อยแถลงของนายอิระวัชร จันทระประเสริฐ อดีตปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมที่แสดงนัยถึงพลังของประเทศมหาอำนาจในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยการแพร่กระจายมาตรฐานสากลเหล่านี้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีปฏิบัติของประเทศผู้รับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ได้แก่ การออกกฎหมายด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ให้สิทธิอำนาจแก่ประธานาธิบดีสามารถตัดความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ การประสานกับกองทุนการเงิน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ระหว่างประเทศไม่ให้สินค้าที่ผลิตในประเทศที่มีการคุ้มครอง และไม่มีการแก้ไขผ่านเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกาโดยไม่พิจารณาเฉพาะตัวสินค้านั้นๆ ในอดีตที่ผ่านมา แต่จะพิจารณาภาพรวมของกระบวนการผลิตที่ได้สินค้านั้นมาว่ามีความชอบธรรมหรือไม่⁴⁰⁴

มากไปกว่านั้น การออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่พิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยกฎหมายที่ออกมานั้นมีผลต่อนานาชาติประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาจะต้องดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศอย่างเป็นทางการทั้งนี้ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ที่อาจสร้างผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจต่อสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกับสังคมภายในประเทศที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยกฎหมายที่ออกโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายที่ออกโดยสหรัฐอเมริกาก็สามารถสร้างผลกระทบให้กับประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ในฐานะที่ประเทศไทยมีความเกี่ยวพันทั้งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และอื่น ๆ จากสหรัฐอเมริกา กฎหมายคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาน่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งนี้ การที่จะมีผลกระทบเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าประเทศไทยมีกฎหมายเพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือไม่ มีการคุ้มครอง สงเคราะห์ผู้เสียหายหรือไม่ และในแง่การบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ มีความจริงจังในการปราบปรามการค้ามนุษย์เพียงใด เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย หย่อนประสิทธิภาพในการปราบปราม หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เสียเองหรือไม่”⁴⁰⁵

หรือในการกล่าวถ้อยแถลงของนายรัฐกิจ มานะทัต อดีตอธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ระบุถึงความสำคัญของการรับประเด็นวาระดังกล่าวจากสหรัฐอเมริกา ในลักษณะของการ

⁴⁰⁴ "ระวังสหรัฐฯใช้ก.ม.ปราบการค้ามนุษย์," *ฐานเศรษฐกิจ* 19 พฤศจิกายน 2543, 45.

⁴⁰⁵ "ผลกระทบของกฎหมายยุติการค้าหญิงและเด็กของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย," *มติชน* 17 พฤศจิกายน 2544, 6.



ถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยระบุใจความสำคัญ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ดังต่อไปนี้

“ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมาโดยตลอด และรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ตลอดจนกรอบความร่วมมือต่าง ๆ รวมถึงความร่วมมือในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อให้ความคุ้มครองเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ...เชื่อว่าหากทางสหรัฐฯ ได้เห็นข้อมูลก็จะเข้าใจว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหาของไทยมีความคืบหน้าชัดเจนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา”⁴⁰⁶

ภายหลังจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มระดับความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ แรงกดดันที่มาจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และการตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในฐานะตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคง โดยได้มีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2003) ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง นอกจากนี้ ยังได้มีการออกนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลใน ค.ศ. 2003 ซึ่งรวมถึงการปราบปรามกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ และมีการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ (ครั้งแรก) ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น ได้มีการจัดทำพิธีลงนามว่าด้วยความร่วมมือในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและผู้หญิง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ อัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้ามาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงการลงนามในร่างบันทึกข้อตกลง 3 ฉบับ ว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิทธิและช่วยเหลือเด็กและผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อก่อตั้งเป็นกรอบในการทำงานร่วมกัน

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการเสนอร่างนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและผู้หญิง

⁴⁰⁶ "บัวแก้วแจ่มแจ้งปัญหาการค้ามนุษย์," มติชน 8 มิถุนายน 2545, 5.

ภายในประเทศและข้ามชาติ ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างแผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูลการติดตามและประเมินผล และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ได้มีการอนุมัติงบประมาณหนึ่งให้รองนายกรัฐมนตรี วัไชฉายในงานที่กำกับดูแลเป็นจำนวน 10 ล้านบาท เพื่อจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งทั้งหมดนี้หากประเทศไทยยังคงเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวนั้นมีแนวโน้มที่สหรัฐอเมริกาจะลดระดับการให้ความสำคัญของประเทศไทยจากบัญชีกลุ่มที่ 2 เป็นบัญชีกลุ่มที่ 3 และยังสามารถใช้เรื่องดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการกีดกันด้านเศรษฐกิจของไทย⁴⁰⁷

ในท้ายที่สุด ผลของการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้ใน ค.ศ. 2005 ได้มีการพิจารณาในประเด็นเรื่องการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เพื่อปรับปรุงเนื้อหาที่ทันสมัย ครอบคลุมประเภทของการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการจัดทำซอฟต์แวร์เพื่อรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ซึ่งจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2005 เป็นจำนวนเงินสูงถึง 242 ล้านบาท⁴⁰⁸ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (Human Trafficking Control Board: HTCBB) ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548 โดยมี ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทยเป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จะมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง การวางนโยบาย และการหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ⁴⁰⁹

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2000-2007 เป็นผลมาจากการปรับมุมมอง และขยายภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงที่นำมาสู่การพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ หรือการค้าทาสสมัยใหม่ ดังนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้ตัวแสดงภายนอกพิจารณาการออกมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาที่มาจากตัวแสดงที่มีอิทธิพลเหล่านี้ ได้แก่ การจัดทำพิธีสารปาเลโม ที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ และการจัดทำกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่ออกโดย

⁴⁰⁷ "ปูเร้งแก๊งค์ค้ามนุษย์," *มติชน* 27 กุมภาพันธ์ 2547, 13.

⁴⁰⁸ "กรม. ควัก 242 ล. แก้อาณาการค้ามนุษย์," *มติชน* 27 มกราคม 2548, 15.

⁴⁰⁹ "กรม. ตั้งคณะกรรมการป้องกัน-ปราบปรามการค้ามนุษย์," *มติชน* 6 เมษายน 2548, 16.

สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กลายมาเป็นมาตรฐานสำคัญ (มาตรฐานระหว่างประเทศ) สำหรับการใช้เป็นข้อกำหนดให้นานาประเทศปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง และปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

มากไปกว่านั้น การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยรับประเด็นวาระเรื่องการค้ำมนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการกล่าวถ้อยแถลงของตัวแสดงภายในประเทศได้สะท้อนให้เห็นว่าทั้งองค์การสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาต่างมีบทบาทสำคัญต่อการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย ผ่านการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ ที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ดำเนินนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างจริงจังและเร่งด่วน ได้แก่ การประกาศให้การค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติครั้งแรกใน ค.ศ. 2004 รวมถึงการออกนโยบายปราบปรามอาชญากร การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และการพิจารณาการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และขยายประเด็นการค้ำมนุษย์ให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และมีการอนุมัติจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการค้ำมนุษย์ภายใต้งบประมาณ 500 ล้านบาท เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลด้านการค้ำมนุษย์ ในแง่ของการจัดตั้งหน่วยงาน รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ยังได้จัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 ที่สะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล หรือการพิจารณาให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการศึกษาความมั่นคง โดยรัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงดังกล่าวเป็นเจ้าภาพในการปฏิบัติภารกิจด้านการต่อต้านปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

(5.3.2) การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 (การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างรอบด้าน)

ผลการพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นได้ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงเนื้อหาสาระด้านการค้ำมนุษย์ให้สอดคล้องกับสภาพบริบททั้งภายในประเทศ และภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จากการพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและสตรี โดยเฉพาะปัญหาการค้าประเวณี นำไปสู่การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพิจารณาในประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติ แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก การค้า



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อวัยวะ ปัญหาผู้ลี้ภัย การอุ้มบุญ การแต่งงานกับชาวต่างชาติ ฯลฯ และการขยายขอบเขตไปสู่กลุ่มเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นเพศชาย

อย่างไรก็ตาม แรงกระตุ้นจากการพิจารณาปัญหาที่ขยายตัวออกไปสู่ประเด็นใหม่ ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ซึ่งเป็นกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยที่พิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างครอบคลุม แม้ว่าประเทศไทยจะเคยออก “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” (ค.ศ. 1997) มาแล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อปรากฏการณ์ด้านการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2008 โดยให้ความสำคัญต่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ การนำคนมาขูดเงิน การบังคับตัวอวัยวะ การเอาคนลงเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการขยายอาณาบริเวณปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเพิ่มประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอยู่ทั่วโลกในขณะนั้น และผลจากการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ทำให้ Hillary Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้การถ้อยแถลงถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านการตราพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008 โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้าขอปรบมือให้แก่ประเทศไทยที่ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมิถุนายน 2551 การดำเนินคดีและการให้ความช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งเราคาดว่าจะเกิดขึ้นอันเป็นผลจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นก้าวสำคัญในทิศทางที่ถูกต้องในการต่อสู้กับปัญหาเร่งด่วนด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้และทั่วโลก”⁴¹⁰

ในช่วงเวลาเดียวกัน กระแสแรงกดดันจากภายนอกยังแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาให้ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ที่สำคัญในประเทศไทย โดยประเด็นดังกล่าวได้กลายมาเป็นประเด็นที่นานาประเทศกำลังจับตามองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของทหารที่เข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญในภารกิจด้านการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ รวมถึงการถูกประณามจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เป็นผลมาจาก

⁴¹⁰ "วอชิงตันโพสต์ตอกย้ำคุกกลับไทย ทรมานผู้ก่อการร้าย," มติชน 21 กรกฎาคม 2552, 14.

การไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมของรัฐบาลไทยในกรณีของกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจา ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงของนายสุณัย ผาสุก ผู้ประสานงานองค์กรเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ที่ได้ระบุใจความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงแรงกดดันที่มาจากสหรัฐอเมริกาต่อการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ โดยมีถ้อยแถลงดังต่อไปนี้

“ผมเข้าใจว่าทางสหรัฐนำเรื่องโรฮิงญาและแรงงานพม่าเสียชีวิต 54 ศพมาเป็นตุ๊กตาในการจัดลำดับการปราบปรามการค้ามนุษย์ในเมืองไทย เรื่องนี้เกิดปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของไทยไม่มีความเข้าใจในกฎหมายใหม่และไม่เข้าใจมิติเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายงานด้านการค้ามนุษย์ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรออกมาตอบโต้สหรัฐ แต่ควรปรับปรุงกระบวนการการทำงานและควรหามาตรการการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าและโรฮิงจาที่จะเกิดขึ้นอีกในเดือนพฤศจิกายน และเดือนธันวาคมที่จะเป็นเดือนปลอดมรสมจะดีกว่า และต้องทำควบคู่ไปกับการปรับหน่วยงานที่หน่วยงานความมั่นคงมีข้อมูลหมดแล้ว”⁴¹¹

มากไปกว่านั้น ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การพิจารณาการออกมาตรการที่มาจากสหภาพยุโรป ได้แก่ มาตรการ IUU ที่ออกในปี ค.ศ. 2008 และมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 2010 รวมถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา ที่ประเด็นเรื่องการใช้แรงงานบังคับ และการใช้แรงงานเด็กในภาคธุรกิจประมงได้เข้ามาเป็นกระแสหลักต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของนางสายจู้รี จุติกุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านประสานงานระหว่างประเทศในการปราบปรามการค้าทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยได้ระบุถึงอิทธิพลของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนวิถึปฏิบัติภายในประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป โดยกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ได้กำหนดมาตรฐานสากลขึ้นมาเพื่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ได้แก่ การค้าระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โดยกระบวนการผลิตตั้งแต่แรงงานจนถึงสินค้าที่จำนวนจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴¹¹ "ไทยแจ่มมะกันทำจริงจัง แก่ค้ามนุษย์-นโยบายชัด," มติชน 4 กรกฎาคม 2552, 16.

“สิ่งที่น่าห่วงสำหรับประเทศไทยคือขณะนี้ประเทศสหรัฐและประเทศในกลุ่มอียูกำลังจะออกกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการกีดกันสินค้าของประเทศต่าง ๆ ที่มีแรงงานเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยกำลังถูกจับตามองเกี่ยวกับสินค้าประมงพวกอาหารทะเลต่าง ๆ โดยแรงงานประมงมักจะมีข่าวถูกล่อลวงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก หากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการแก้ไขเรื่องการค้ามนุษย์อย่างจริงจังก็จะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกและระบบเศรษฐกิจภาพรวมได้”⁴¹²

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นว่าแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ มีผลต่อการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากปทัสถานเรื่องการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่น การกล่าวถ้อยความดังต่อไปนี้

“เป้าหมายของความมั่นคงใหม่อาจจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าการเมือง เช่น การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ แต่ทั้งสามอย่างอาจจะเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก คือ การค้ามนุษย์เพื่ออุตสาหกรรมบริการทางเพศแล้วก็ค้ายาเสพติดแก่หญิงบริการและผู้ใช้บริการพร้อมกันไป แต่เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีมหาศาล การค้าอาวุธเพื่อใช้ในหน่วยคุ้มกันผู้หญิงและยาจึงเกิดขึ้นด้วย เพราะอาวุธสามารถต่อต้านการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐได้”⁴¹³

ในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากการพิจารณาประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว การขยายบทบาทภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ไปสู่หน่วยงานอื่น ๆ ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เช่น การเข้ามามีบทบาทสำคัญของกลุ่มทหาร และบทบาทของกระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการพิจารณาเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้าน

⁴¹² "จีรัฐเร่งปราบกระบวนการค้ามนุษย์ ก่อนโดนสหรัฐ-อียู แฉกักขังสินค้า," มติชน 5 มิถุนายน 2553, 3.

⁴¹³ "ความมั่นคงใหม่ในเอเชีย: ภาพรวม," มติชน 9 กรกฎาคม 2553, 26.

แรงงาน และผลจากแรงกดดันระหว่างประเทศที่ทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการค้าหรือการส่งออก (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจประมง

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังคงให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อนหน้า ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เดินทางไปประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 67 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในที่ประชุม โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จัดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของรัฐบาล... รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการขายมนุษย์คือ การค้ามนุษย์ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญสูงสุด และมุ่งมั่นที่จะกำจัดปัญหานี้ให้หมดไป เพราะทั้งการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติส่งผลต่อหลักประกันของความเป็นนิติรัฐ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะบุคคลที่ด้อยโอกาส เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการซึ่งต้องได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ”⁴¹⁴

การกล่าวถ้อยแถลงของนางสาวยิ่งลักษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญในมิติทั้งความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ และจากการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงภายในประเทศจึงได้ใช้วาระการประชุมสหประชาชาติ เพื่อประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญของรัฐบาล เสมือนการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ต่อจากนั้น การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในมิติต่าง ๆ ได้ส่งผลให้มีการตรา “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” (ค.ศ. 2013) ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000

⁴¹⁴ "แคนเตอร์รับแจ้งค้ามนุษย์ ภาครัฐตั้งเขว่นร่วม เปิด 6.7 พันสาขาสื่อกลาง," มติชน 10 ตุลาคม 2555, 11.

กล่าวโดยสรุป จากการรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 ทำให้ทราบว่า การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ มากไปกว่านั้น กระแสกดดันจากตัวแสดงภายนอกยังส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ เช่น ประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย การประมง ฯลฯ โดยเฉพาะแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปที่ใช้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเงื่อนไขทางการค้าและการส่งออกสินค้าอาหารทะเลต่าง ๆ ซึ่งสร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างสูง ดังนั้น ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญและพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการถูกแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

(5.3.3) การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018 (การพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ)

การทำรัฐประหารของคณะ คสช. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 ส่งผลให้เกิดกระแสการต่อต้าน และการเกิดแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ตัวแสดงเหล่านี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ ได้แก่ การค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจประมง แรงงานประมง แรงงานเด็ก และผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจา ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกัน มากไปกว่านั้น การเข้ามาเป็นตัวแสดงที่สำคัญของสหภาพยุโรปได้ส่งผลให้เกิดการสร้างความร่วมมือ และการปรับนโยบายภายในเพื่อดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานสากลที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง รวมถึงการได้รับแรงกดดันจากการรายงานสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่ส่งผลให้ตัวแสดงภายในต่าง ๆ ต้องออกมากล่าวถ้อยแถลงเพื่อตอบโต้สหรัฐอเมริกา และการสร้างเรียกร้องให้หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ ซึ่งกระแสการกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลมาจากการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2014

ภายหลังจากการจัดตั้งคณะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 2014 ท่ามกลางเสียงคัดค้านและถูกประณามจากการยึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากเสียงของประชาชน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อย่างไม่มี ความชอบธรรม ส่งผลให้การบริหารงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลชุดนี้เต็มไปด้วยอุปสรรค และปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขโดยลำพัง มากไปกว่านั้น กระแสการต่อต้านรัฐบาลทหาร ในระบบระหว่างประเทศส่งผลให้การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยกับ ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ไม่ราบรื่นมากนัก โดยมีความพยายามใช้เงื่อนไข ทางด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นเครื่องมือในการทำให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตาม แนวทางที่กำหนดจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูลข่าวภายหลังจากการรัฐประหารทำให้ทราบว่าประเด็น สำคัญในช่วงนี้ได้แก่ ปัญหาที่มาจากการจัดสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกา และการดำเนินมาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป ซึ่งต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่ นำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ แรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอาหารทะเล ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจึงนำประเด็นเรื่องการค้า มนุษย์มาเป็นเงื่อนไขสำคัญเพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามแนวทาง มาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลจากการเข้ามาบริหารประเทศอย่างไม่มี ความชอบธรรม เช่น ใน ค.ศ. 2014 ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจากกลุ่มสื่อมวลชนถึงผลกระทบจากการประกาศ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งประกาศออกมาภายหลังจากการรัฐประหารของกลุ่ม คสช. เพียง แค่ 1 เดือน โดยในการกล่าวถ้อยแถลงในครั้งนี้แสดงให้เห็นพลังของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายภายในประเทศไทยในลักษณะการเล่นการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่ง การให้บัญชีกลุ่มที่ 3 ต่อประเทศไทยใน ค.ศ. 2014 แสดงถึงการที่ประเทศไทยมีการรัฐประหารซึ่ง ขัดต่อหลักการสากลในโลกยุคปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ผลจากรายงานดังกล่าวถือเป็นข่าวร้ายของคนไทย เพราะอาจทำให้ประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาพิจารณาตัดสินใจว่าบาตรประเทศไทยรวมถึงประเทศในกลุ่มเดียวกัน และมีผลเป็นลูกโซ่ต่อสินค้าส่งออกหลายประเภทของไทย ไม่ว่าจะเป็นสินค้าจากการ ประมง และอื่น ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ อาจใช้เป็นเงื่อนไขปฏิเสธการนำเข้า และอาจถูก คู่แข่งทางการค้านำไปขยายผล ซึ่งถึงขณะนี้ยังประเมินผลเสียหายไม่ได้ แต่ก็จะต้อง เร่งดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว และที่สำคัญถึงเวลาที่จะต้องดำเนินการกับขบวนการค้า



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มนุษย์อย่างจริงจัง โดยถือว่าเป็นกลุ่มที่ทำลายเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ จนเกิดความเสียหายร้ายแรง”⁴¹⁵

การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในปีนี้ได้เกิดข้อพิพาทเป็นอย่างมากถึงการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากการเข้ามาของรัฐบาล คสช. เพียงไม่กี่เดือนแต่กลับถูกประกาศให้อยู่ในสถานะบัญชีระดับที่ 3 ซึ่งเป็นระดับที่เลวร้ายที่สุด ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ ศ.ดร. สุรัชย์ ศิริไกร นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวที่พิจารณาให้การจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศใน ค.ศ. 2014 เป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“หากเรามองอย่างตรงไปตรงมาแล้วจะเห็นว่ากรณีที่สหรัฐอเมริกาลดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยให้อยู่ในบัญชีกลุ่มอันดับที่ 3 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุดนั้นถือว่าการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้เป็นการลงโทษคนผิด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในช่วงเวลาของรัฐบาลช่วงที่แล้ว อีกทั้งการจะออกมาชี้แจงออกมालดระดับต้องเกิดจากการรวบรวมข้อมูลหลายปี แต่กลับมาลงโทษ คสช. ที่ไม่ได้เป็นคนทำและเพิ่งเข้ามาอยู่ได้เพียงเดือนเดียว... เพราะฉะนั้นการลงโทษของสหรัฐในครั้งนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะเป็นการลงโทษ คสช. ด้วยผลงานของอดีตรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการอธิบายแล้วแต่สหรัฐก็ไม่สนใจ อีกทั้งรัฐบาลสหรัฐเองก็มีการวิพากษ์วิจารณ์การรัฐประหารในประเทศไทยมาโดยตลอด จึงอาจมองได้ว่าการที่สหรัฐตัดสินใจลงโทษ คสช. ที่เพิ่งเข้ามารับตำแหน่งได้ 1 เดือน น่าจะมีนัยทางการเมืองแอบแฝง”⁴¹⁶

ในทิศทางเดียวกัน การระบุให้ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้ามากกว่าการพิจารณาที่ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศ โดยกลุ่มตัวแสดงภาคเอกชนส่วนมากได้เห็นตรงกันว่าสิ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิบัติต่อประเทศไทยนั้น คือ การใช้มาตรการการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษีของประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของเขา และลดภาวะขาดดุลการค้ากับประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังมีอิทธิพลต่อการผลิตและส่งออกของโลกที่รวมถึงประเทศไทยด้วย กระนั้นก็ตาม กระแสการต่อต้าน และการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่าง

⁴¹⁵ "การค้ามนุษย์ในไทย," มติชน 23 มิถุนายน 2557, 2.

⁴¹⁶ "รู้ให้ทันสื่อต่างชาติกับการกีดกันการค้าไทย," มติชน 20 มิถุนายน 2557, 21.

ประเทศ (มหาอำนาจ) ส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ดังการกล่าวถ้อยแถลงของนายศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์ ถึงประเด็นดังกล่าวว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยมีการระบุถึงความเพิ่มเติมว่า

“ผลสะท้อนจากเรื่องพวกนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ฉะนั้นจึงเป็นหนึ่งในข่าวที่ถือว่ามีความสำคัญ เพราะ (1) มีผลให้สาธารณชนตระหนักถึงปัญหานี้มากขึ้น (2) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับกฎหมาย มีการออกกฎหมายใหม่ ๆ และ (3) ทำให้ภาคเอกชนที่เดิมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานมนุษย์ แรงงานทาส หรือการเอารัดเอาเปรียบในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อาทิ อุตสาหกรรมประมง ยอมเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตเพื่อไม่ให้ถูกต่างประเทศลงโทษ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญมาก ส่วนสาเหตุที่มีความสนใจมากขึ้น ทั้งที่แต่ก่อนมีเอ็นจีโอและสื่อระหว่างประเทศทำข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ ขณะที่คนไทยไม่ให้ความสนใจมากนัก แต่ปีนี้ความสนใจเกิดจากการผลักดันที่รุนแรงมากขึ้นของเอ็นจีโอระหว่างประเทศ และสื่อต่างประเทศ รวมทั้ง มีมาตรการทางการค้าเพื่อกดดันประเทศไทยขององค์กรระดับต่าง ๆ...”⁴¹⁷

การกล่าวถ้อยแถลงของนายศิโรตม์ ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่เข้ามามีบทบาทด้านความมั่นคงที่สำคัญในประเทศ โดยการเข้ามกกดดันของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างความตระหนักให้กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และหน้าที่ความรับผิดชอบ และการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงที่มีพลังจากภายนอกในการสร้างมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตาม โดยการไม่ดำเนินการตามที่กำหนดจะส่งผลกระทบต่อการถูกลงโทษ

ผลจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยต้องระบุให้การค้ามนุษย์กลายเป็นวาระเร่งด่วนของประเทศ และมีการตรา “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) เพื่อปรับปรุงสาระตามสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการ ปคม.” รวมถึงการตรา “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559” (ค.ศ. 2016)

⁴¹⁷ "ทูตไทยมองความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐ," มติชน 6 ธันวาคม 2558, 22.



และ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” (ค.ศ. 2017) เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม ทางการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้ คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญต่อการปราบปรามเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงและส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในสังคม และผลจากการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ทางด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นได้ส่งผลให้มีการออก “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่กำหนดในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ถึงกรณีดังกล่าวว่าเป็นผลจากแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การพยายามแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในรอบนี้ ดูไม่ใช่เรื่องของแรงกดดันภายในประเทศที่จะผลักดันแรงงานออกนอกประเทศ กล่าวคือ ไม่ได้เกิดจากการเคลื่อนไหวและวาทกรรมชาตินิยมของแรงงานในประเทศ หรือความเร่งด่วนจากนโยบายความมั่นคงและความเสื่อมโทรมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจนจะต้องมีการปิดชายแดนแต่อย่างใด ส่วนหนึ่งของแรงกดดัน คือ ระบบการทูตเชิงรุกและรูปธรรมจากสหรัฐอเมริกา และชาติตะวันตกที่ใช้ระบบโลกบาลแบบใหม่ในรูปแบบของการผลักดันการยกระดับมาตรฐานแรงงานของผู้คนในแต่ละประเทศให้ได้มาตรฐานเดียวกันทั้ง TIP Report ของสหรัฐฯ และ IUU ของสหภาพยุโรป”⁴¹⁸

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2014-2018 ทำให้ทราบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยถูกแรงกดดันจากตัวแสดงภายนอกในระดับที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นผลมาจากการทำรัฐประหาร และจัดตั้งคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งภายหลังจากการเข้าบริหารงานของคณะรัฐบาลชุดดังกล่าวได้เกิดกระแสการต่อต้าน การถูกประณามจากเวทีโลกที่ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศ โดยประเด็นที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การประกาศ (วิจันกรรมประเภทประกาศ) สถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และการประกาศ

⁴¹⁸ "เทียร์ & Tears," มติชน 7 กรกฎาคม 2560.

มาตรการ IUU ของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ผลจากการประกาศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจส่งออกสินค้าอาหารทะเลต่าง ๆ เช่น การดำเนินมาตรการของสหภาพยุโรปที่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (เครื่องมือที่มีใช้ภาษี) ซึ่งมี 2 มาตรการย่อย ได้แก่ (1) มาตรการเชิงปริมาณ (quantitative measures) เช่น การกำหนดโควตาการนำเข้าหรือส่งออก การออกใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก และ (2) มาตรการเชิงคุณภาพ (qualitative measures) เช่น กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดยประเทศผู้นำเข้า การออกกฎระเบียบว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์ซึ่งกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ที่จะนำเข้าต้องผ่านการรับรองจากประเทศผู้นำเข้าก่อน⁴¹⁹

อย่างไรก็ตาม โดยจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์หลายฉบับ รวมถึงการออกมาตรการและการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดจากกลุ่มตัวแสดงภายนอกเป็นสำคัญ เพื่อเป้าหมายต่อการหลุดเพียรในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ หรือการหลุดจากการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการได้รับผลกระทบจากการค้าและการส่งออกอาหารทะเล

(5.4) บทสรุป

การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์เป็นสิ่งจำเป็น และมีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เนื่องจากเมื่อประเทศไทย (รัฐบาลไทย) รับประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และประเด็นวาระดังกล่าวได้ถูกถ่ายโอนมาเป็นนโยบายภายในประเทศแล้ว สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันของสาธารณชนในสังคมต่อปัญหาการค้ามนุษย์ คือ การใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมผ่านการใช้วัฒนธรรมแต่ละประเภทเพื่อทำให้สาธารณชนทั่วไปในสังคมเข้าใจถึงปัญหาการค้ามนุษย์ตามประเด็นที่ต้องการนำเสนอ ทั้งนี้ หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่มีความสำคัญในกระบวนการดังกล่าว โดยเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงสาธารณชนได้เป็นจำนวนมาก และยังเป็นตัวกลางสำคัญระหว่างรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์ หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการค้ามนุษย์สู่สาธารณชนทั่วไปในประเทศ

⁴¹⁹ นิธินันท์ วิศเวศวร, “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป,” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 51.

ทั้งนี้ การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ทำให้ทราบว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ในฐานะตัวแสดงผู้ส่งวาระ) มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย (ในฐานะประเทศผู้รับวาระ) โดยการเปิดประเด็นและการส่งวาระดังกล่าวได้ส่งผลต่อการปรับนโยบายด้านการต่อต้านปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ การปรับเปลี่ยนเนื้อหาการค้ำมนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ การปรับและขยายภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมปัญหาการค้ำมนุษย์ และการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญจนประกาศให้เป็นประเด็นวาระแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง และการออกนโยบายภายในที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์จะเป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถกำหนดขึ้นเองได้ แต่การส่งวาระและการสร้างแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะรัฐอธิปไตยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศอย่างปฏิเสธมิได้

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลการค้ำมนุษย์จากหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ หนังสือพิมพ์มติชน หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ได้แสดงให้เห็นถึงความถี่ของการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 1332 ข่าว ทั้งนี้ ข่าวการค้ำมนุษย์ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทและการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับประเทศ เช่น การกล่าวถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ของกลุ่มสื่อมวลชน นักธุรกิจ นักวิชาการ กลุ่มตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ โดยเฉพาะการกล่าวถ้อยแถลงของคณะรัฐบาล และกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ที่มีความถี่สูงสุดอยู่ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตามมาด้วยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รัฐบาลพ.ต.อ. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1 และ 2) และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลามีผลต่อการนำเสนอตัวแสดงหลักในเนื้อข่าวที่แตกต่างด้วยเช่นเดียวกัน โดยตัวแสดงที่มีบทบาทในเนื้อข่าวการค้ำมนุษย์ที่มีความถี่มากที่สุด ได้แก่ กลุ่มตำรวจ และกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ ซึ่งการปรากฏจำนวนความถี่ของกลุ่มตัวแสดงข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข่าวในประเด็นเรื่องการปราบปรามขบวนการค้ำมนุษย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าการนำเสนอในมิติอื่น ๆ มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรปต่างเป็นกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาท



2254809431

CT:Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สำคัญในเนื้อหาข่าวการคุ้มครองในฐานะตัวแสดงที่ส่งประเด็นวาระ กัดค้น หรือสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ นอกจากนั้น ตัวแสดงภายในที่มีบทบาทสำคัญในเนื้อหาข่าวการคุ้มครองประเทศไทย ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคุ้มครองของคณะรัฐบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงแรงงาน และองค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ การรวบรวมข่าวการคุ้มครองยังแสดงให้เห็นถึงการสร้างเรื่องราว หรือการเชื่อมโยงปัญหาการคุ้มครองกับประเด็นอื่น ๆ เพื่อให้การคุ้มครองกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการเชื่อมโยงให้การคุ้มครองเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนร้ายแรง หรือการคุ้มครองในฐานะการเป็นปัญหาด้านอาชญากรรม ซึ่งการนำเสนอข่าวในมิติดังกล่าวจะนำไปสู่ประเด็นที่สำคัญ คือ การพิจารณาบทบาทภารกิจ และหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการคุ้มครอง มากไปกว่านั้น การนำเสนอข่าวการคุ้มครองยังแสดงให้เห็นถึงประเภทของการแสวงหาประโยชน์ และประเภทของการคุ้มครองในรูปแบบต่าง ๆ โดยทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานต่างเป็นประเด็นที่ถูกนำเสนอข่าวมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการทำรัฐประหาร ใน ค.ศ. 2014 กลับพบเนื้อหาข่าวการคุ้มครองเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการรายงานข่าวปัญหาการคุ้มครองในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง เช่น การนำเสนอข่าวแรงงานประมง แรงงานบังคับแรงงานเด็ก

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะทำให้ปัญหาการคุ้มครองเป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ก็ตาม แต่การรวบรวมข้อมูลข่าวหนังสือพิมพ์กลับพบว่าข่าวการคุ้มครองถูกนำเสนอในมุมมองด้านความมั่นคงของรัฐมากกว่า (การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ) ส่วนหนึ่งมาจากการนำเสนอข่าวเรื่องการปราบปรามขบวนการคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การจับกุมผู้ลี้ภัย หรือแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา ที่การนำเสนอข่าวการคุ้มครองมักถูกโยงอยู่กับการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ มากกว่าการนำเสนอในมิติด้านความมั่นคงมนุษย์ การให้ความสำคัญและการพิจารณาเสียงเรียกร้องจากเหยื่อหรือผู้เสียหาย มากไปกว่านั้น การรายงานข่าวการคุ้มครองมักต้องการสร้างข้อเรียกร้องเรื่องการปราบปรามขบวนการคุ้มครองมากกว่าการสร้างข้อเรียกร้องในเชิงมนุษยธรรม แม้ว่าการคุ้มครองจะเป็นปัญหาในเชิงมนุษยธรรมก็ตาม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทั้งนี้ การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลาที่มาจากการพิจารณา สภาพปัญหาที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2007 ได้แก่ การพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (2) การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 ได้แก่ การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหา การค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น และ (3) การพิจารณาปัญหาการค้ำ มนุษย์ ค.ศ. 2014-2018 ได้แก่ การพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลจากแรงกดดัน ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภท ประกาศเพื่อระบุงูสถานะการค้ำมนุษย์ภายในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ ที่มาจากการพิจารณาสภาพปัญหาที่แตกต่างกันส่งผลให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไป รับทราบถึงภัยอันตรายที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การกำหนด บทบาทภารกิจของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหา การค้ำมนุษย์ภายในประเทศ

ภายหลังจากการออก “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กร” (UNTOC) และพิธีสารแนบท้าย ใน ค.ศ. 2000 ได้เป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นอย่าง เด่นชัดแล้วว่าประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ ที่รวมถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ำมนุษย์ ได้กลายมาเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงที่สำคัญของโลกในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยองค์การสหประชาชาติได้พยายามส่งประเด็นวาระดังกล่าวให้แก่นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งกลายเป็น ปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญในโลกยุคหลังสงครามเย็นเช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์การ สหประชาชาติจึงให้ความสำคัญต่อการจุดประเด็น (ทำให้เป็นกระแส) การแพร่กระจายปทัสถานหรือ ผลักดันวาระดังกล่าวออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงการให้ประเทศไทยนำปทัสถานหรือชุด คุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ไปปรับใช้ภายในประเทศ

ในช่วงเวลาเดียวกัน สหรัฐอเมริกายังได้ออก “กฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ำมนุษย์” (TVPA) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น และความตั้งใจเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศ และภายนอกประเทศ โดยได้มีการออกรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ ที่เรียกว่ารายงานสถานการณ์ การค้ำมนุษย์ (การใช้วัจนกรรมประเภทประกาศ) เพื่อจัดอันดับสถานการณ์การค้ำมนุษย์ในแต่ละ ประเทศ โดยพิจารณาว่าประเทศใดมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวได้กลายเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เป็นอย่างมาก เนื่องจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมโลก รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา

ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ประเทศไทยได้การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ตามปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพิจารณาตามสภาพบริบทระหว่างประเทศที่ตระหนักถึงปัญหาภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นสำคัญ และผลจากการพิจารณาปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) พิจารณาการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ใน ค.ศ. 2002 ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความมั่นคงของปัจเจกบุคคล โดยรัฐบาลไทยได้นำประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงดังกล่าว (กระทรวงเจ้าภาพ) นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ โดยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติใน ค.ศ. 2004 รวมถึงการออกนโยบายเรื่องการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงในประเทศ ฯลฯ จนกระทั่ง ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยที่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ทั้งเพศชาย เพศหญิง เด็กชาย และเด็กหญิง

การประกาศ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา (ผ่านการนำเสนอข่าวหนังสือพิมพ์) จึงให้ความสำคัญกับปัญหาด้านแรงงานเป็นสำคัญ ได้แก่ การนำคนลงไปเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยการรายงานข่าวในช่วงนี้ยังให้ความสำคัญต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ในฐานะการเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้แก่ การกำหนดมาตรฐาน IUU ของสหภาพยุโรปที่กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา การค้ามนุษย์ได้ถูกทำให้เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าประมง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภายในประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมประมงที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน รวมถึงบทบาทของสหภาพยุโรปที่เข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรฐานสากลผ่านการออกรายงาน IUU ที่กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น นับตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

กล่าวโดยสรุป ในช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวแสดงที่ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในตัวแสดงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีอำนาจซื้อสูง ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้สหภาพยุโรปมีอำนาจในเวทีการค้าโลก โดยมีอำนาจในการต่อรอง และมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ และยังเป็นผู้นำด้านกฎระเบียบ และนโยบายด้านการค้าและที่ใช้การค้าที่สำคัญของโลก⁴²⁰ มากไปกว่านั้น สหภาพยุโรปยังคงเป็นคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย โดยใน ค.ศ. 2011 สหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าอันดับ 4 รองจากอาเซียน ญี่ปุ่น และจีน คิดเป็นร้อยละ 9.19 ของการค้าต่างประเทศของไทย โดยมูลค่าการค้าของทั้งสองฝ่ายในปีดังกล่าวมีจำนวนสูงถึง 32.52 พันล้านยูโร และประเทศไทยยังได้เปรียบดุลการค้าสหภาพยุโรปมูลค่า 4.88 พันล้านยูโร และใน ค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกของประเทศไทยเป็นลำดับที่ 3 ซึ่งคิดเป็นจำนวน 19.6 พันล้านยูโร และมีมูลค่าการค้าของทั้งสองฝ่ายเป็นจำนวน 32.9 พันล้านยูโร⁴²¹

มากไปกว่านั้น การค้าระหว่างสหภาพยุโรป และประเทศไทยยังเกี่ยวเนื่องกับประเด็นเรื่องกฎระเบียบมาตรการทางการค้าต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตอบสนองต่อมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ที่ส่วนหนึ่งของรายงานดังกล่าวเป็นผลมาจากปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานในกลุ่มธุรกิจประมง โดยมักใช้แรงงานบังคับ แรงงานทาส หรือแรงงานเด็ก อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันนั้นประเด็นเรื่องเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงใน

⁴²⁰ สถานเอกอัครราชทูตไทย กระทรวงการต่างประเทศ, "ความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป," <https://www.thaiembassy.be/bilateral-relations/th-eu/> [14 มีนาคม 2562].

⁴²¹ European Union Delegation of the European Union to Thailand, "Thailand and the EU," <https://eeas.europa.eu/delegations/thailanden/2020/Thailand%20and%20the%20EU> [14 March 2019].

ประเทศไทย โดยพิจารณาได้จากการนำเสนอข่าวการค้านุซัยที่มีผูกโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ หรือการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจมากกว่าการนำเสนอในประเด็นอื่น ๆ รวมถึงการนำเสนอข่าวในประเด็นเรื่องการค้ามาตรฐานระหว่างประเทศที่มาจากตัวแสดงในระดับ ระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการปรับนโยบายภายในประเทศไทย เนื่องจากมาตรฐานดังกล่าวได้ เป็นตัวกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ และไทยยังเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อ การส่งออกเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่ได้กลายมาเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ของประเทศจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงใน ประเทศไทยในยุคปัจจุบัน

ในบทถัดไปจะเป็นการนำเสนอ และแสดงให้เห็นถึงผลจากการรับประเด็นวาระการค้านุซัย ที่มาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศผ่านการใช้วัฒนธรรมประเภทต่าง ๆ และการตั้ง ประเด็นวาระของกลุ่มตัวแสดงภายในที่ส่งผลให้การค้านุซัยกลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงใน ประเทศไทย รวมถึงการศึกษาภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ที่ทำให้นานาประเทศเห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความ มั่นคงมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในสังคมระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน



2254809431

บทที่ 6

การตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

(6.1) กล่าวนำ

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการวิเคราะห์การรับวาระการค้ำมนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจาก ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท และการตั้งประเด็นวาระ (การนำเข้ามารับใช้) การค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคง ภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยพิจารณาได้จากการออกนโยบายต่อต้านการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ ทั้งนี้ กลุ่มตัวแสดง ภายในประเทศที่นำมาใช้ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว ได้แก่ การศึกษาคณะรัฐบาลไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 รวมถึงการศึกษาบทบาทของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติการกิจ ด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปจากคำถาม วิจัยที่ว่า “การส่งออกวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนด นโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างไร”

ในประเด็นนี้ กลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็น ประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ที่นำไปสู่การดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่าง จริงจังและเร่งด่วน ได้แก่ คณะรัฐบาลไทยที่รับประเด็นวาระดังกล่าวจากกลุ่มตัวแสดงในระดับ ระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป โดยกลุ่มตัวแสดง เหล่านี้ได้จุดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ และแพร่กระจายวาระดังกล่าวผ่าน การใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภทเพื่อทำให้ประเทศไทยรับเอาวาระการต่อต้านการค้ำมนุษย์เข้ามา ปรับใช้ภายในประเทศ โดยการทำให้เห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิ มนุษยชนขั้นร้ายแรง และเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ยากต่อการจัดการโดยลำพัง ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่



2254809431

- (1) การเปิดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ (2) การหามาตรการบังคับ และ (3) การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์

ต่อจากนั้น เมื่อคณะรัฐบาลรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศก็จะนำไปสู่ขั้นตอนถัดไป คือ การตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ภายในประเทศของคณะรัฐบาลไทย และส่งวาระดังกล่าว (การสั่งการ) ไปยังตัวแสดงภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ โดยการปรับเปลี่ยนไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยตัวแสดงมหาอำนาจ (ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) มากกว่าการพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศ โดยพิจารณาได้จากการออกนโยบาย กฎหมาย หรือการออกมาตรการเพื่อป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ

มากไปกว่านั้น การพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยยังได้สร้างข้อเรียกร้องด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว เช่น การสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ รวมถึงการโน้มน้าวให้สาธารณชนทั่วไปเห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักจริยธรรมอันดีงามของสังคม โดยทั้งหมดนี้เป็นผลจากการรับวาระการค้ำมนุษย์จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคงด้วยความเชื่อ และความเข้าใจร่วมกันของกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศว่าการค้ำมนุษย์นั้นเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักจริยธรรม การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ โดยประเด็นเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยที่มากกว่าการเป็นปัญหาทางการเมืองตามปกติ ซึ่งพิจารณาได้จากการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องมีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

จะเห็นได้ว่า สภาพบริบทด้านความมั่นคงระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมาที่ปัญหาต่าง ๆ มักมีลักษณะ “ข้ามชาติ” ที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งประเด็นดังกล่าว



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ส่งผลให้การปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์โดยลำพังนั้นเป็นสิ่งที่ยากลำบาก และการตั้งวาระด้านความมั่นคงภายในประเทศมักเป็นประเด็นที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงที่เป็นประเทศมหาอำนาจ หรือองค์การระหว่างประเทศ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม คำถามที่น่าสนใจสำหรับการรับวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศและการตั้งวาระดังกล่าวในประเทศไทย ได้แก่ “เราจะรักษาสมดุลระหว่างกระแสที่มาจากภายนอก เช่น ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ และปัญหาการค้ามนุษย์ กับการจัดการภายในเพื่อตอบสนองต่อกระแสดังกล่าวอย่างไร” โดยคำตอบพื้นฐานของคำถามดังกล่าว ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการสร้างยุทธศาสตร์ภายในประเทศขึ้นมา โดยการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยนั่นเอง

การมาของโลกาภิวัตน์ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นได้กลายมาเป็นกระแสหลักของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในเวทีระหว่างประเทศ และการจัดระเบียบโลกใหม่ (new world order) ที่เป็นการจัดความสัมพันธ์ของรัฐต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ โดยความสัมพันธ์เช่นนี้ได้ทำให้ตัวแสดงมหาอำนาจมีสถานะของการเป็น “ประเทศผู้กำหนดวาระ” หรือ “ตัวแสดงผู้กำหนดวาระ” (illocutionary act) ของประเด็นต่าง ๆ ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และประเทศที่มีได้ อยู่ในสถานะมหาอำนาจก็มักจะอยู่ภายใต้กระแสของวาระที่ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้กำหนด ที่เรียกว่า “ประเทศผู้รับวาระ” หรือ “ตัวแสดงผู้รับวาระ” (perlocutionary act) นอกจากนี้ การกำหนดวาระต่าง ๆ ของตัวแสดงมหาอำนาจในเวทีระหว่างประเทศยังก่อให้เกิด 3 เสากลางของระเบียบโลก ได้แก่ (1) เสาคความมั่นคงระหว่างประเทศ (2) เสาศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และ (3) เสापันธะและระบอบระหว่างประเทศ⁴²² ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการพิจารณาประเด็นการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นผลจากสภาพปัญหาที่เชื่อมโยงกับเสากลางของระเบียบโลกทั้ง 3 เสา โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ และปทัสถานระหว่างประเทศที่ยืดถือและการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปทัสถานสำคัญที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศยึดถือ

ทั้งนี้ ผลของการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็นที่มาพร้อมกับการจัดระเบียบโลกใหม่ ได้ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนการเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย (การปฏิรูปการเมือง) การยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน การให้ความสำคัญต่อการแก้ไขเศรษฐกิจโลก รวมถึงการ

⁴²² สุรชาติ บำรุงสุข, *ความมั่นคงโลก ประเด็นปัญหาร่วมสมัย, จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 201, บรรณาธิการ สุรชาติ บำรุงสุข (กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2561), 2.

พิจารณาปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นประเด็นวาระสำคัญที่สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้นานาประเทศรับเอา และนำวาระเหล่านี้ไปปรับใช้ภายในประเทศ ผ่านการออกมาตรการ ข้อกฎหมาย หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ดังเช่น การกล่าวถ้อยแถลงของ George Bush อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ระบุภารกิจสำคัญของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ภารกิจสำคัญที่สหรัฐอเมริกาต้องกระทำภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา คือ การเสริมสร้างระเบียบโลกใหม่ ซึ่งนอกจากจะหมายถึงการสร้างสภาวะความมั่นคงร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ แล้ว สหรัฐอเมริกายังจำเป็นต้องส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และหลักการค้าเสรีให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในประชาคมโลก”⁴²³

ในประเด็นนี้ การเปิดประเด็นให้การค้ำนุชย์กลายเป็นวาระสำคัญของโลกจึงเป็นผลจากการกำหนดวาระของประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศ โดยการทำให้การค้ำนุชย์กลายเป็นกระแสที่มีความสำคัญ และแพร่กระจายวาระดังกล่าว ผ่านการใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภทออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงไทยในฐานะประเทศผู้รับวาระเรื่องการค้ำนุชย์ที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการค้ำนุชย์ได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยการเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ และเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่กลายมาเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่สร้างรายได้ และผลกำไรอย่างมหาศาลในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ การค้ำนุชย์ในปัจจุบันยังได้กลายมาเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) หรือการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ (international trade) โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง มากไปกว่านั้น การค้ำนุชย์ยังเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักปทัสถาน และพันธกรณีระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน ได้แก่ การเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จริยธรรม ความมั่นคงมนุษย์ ฯลฯ โดยประเด็นเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องรับวาระการค้ำนุชย์ โดยเฉพาะการใช้มาตรการกดดันเพื่อทำให้การ

⁴²³ President Bush, “The U.S. and Asia: Building Democracy and Freedom,” (Excerpts from Remark before the Asia Society, New York, November 12, 1991): 1, อ้างถึงใน อุไรวรรณ ธนสถิตย์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา 2518-2545 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2546), 73.

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยกลายเป็นประเด็นวาระเร่งด่วน หรือกลายเป็นวาระแห่งชาติ

ในอีกมุมหนึ่ง ได้มีข้อวิพากษ์สำคัญถึงสาเหตุที่นำไปสู่การทำให้ประเทศไทยต้องพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การสร้างแรงผลักดันของกลุ่มองค์กรภาคเอกชนในประเทศไทย และองค์กรภาคเอกชนระหว่างประเทศ (2) กระแสกดดันจากนานาประเทศ โดยเฉพาะแรงกดดันจากตัวแสดงมหาอำนาจ และ (3) การประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (TVPA) ของสหรัฐอเมริกาที่ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. 2000 และเป็นที่มาของการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) โดยเป็นการประเมินสถานการณ์เพื่อแก้ไขปัญหาตามมาตรฐานขั้นต่ำในการยุติปัญหาการค้ามนุษย์ของนานาประเทศ⁴²⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเด็นข้างต้นเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศไทยก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้ว การทำให้เป็นประเด็นหรือการกำหนดนโยบายจึงหนีไม่พ้นที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด

(6.2) พัฒนาการของปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

แม้การประกาศเลิกทาสของประเทศไทยจะเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1905 (สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) แต่ทว่าปัญหาดังกล่าวกลับมิได้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยแต่อย่างใด โดยปัญหาการค้าทาส หรือความเป็นทาสได้ถูกปรับเปลี่ยนประเด็นปัญหา รูปแบบ หรือวิธีการที่นำไปสู่การเป็นปัญหาใหม่ ได้แก่ ปัญหาการค้าทาสสมัยใหม่ หรือการค้ามนุษย์ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพบริบทระหว่างประเทศ และสังคมภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวกลับยังคงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การลดทอนความเป็นมนุษย์ และการกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพในการทำงานของปัจเจกบุคคล ซึ่งการให้คำจำกัดความของการค้าทาสรูปแบบใหม่นี้ได้ส่งผลให้นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับความรุนแรงครั้งใหม่ที่สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัจเจกบุคคลเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะการเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์

⁴²⁴ จริยวรรณ พุทธานุรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และณรัตน์ สมสวัสดิ์, การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ, 20-21.

กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน เพื่อตอบสนองต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ได้กลายมาเป็นประเด็นวาระสำคัญในสังคมระหว่างประเทศอยู่ในขณะนั้น

การค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระทางการเมืองโลก นับตั้งแต่ทศวรรษ 1920 – 1930 เป็นต้นมา รวมถึงการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้ถูกทำให้เป็นประเด็นวาระที่สำคัญนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1920 เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศของผู้หญิงและเด็กหญิง ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ใช้ในการถกประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในขณะนั้น โดยสามารถพิจารณาได้จากการออกนโยบาย กฎหมาย หรือการถกประเด็นดังกล่าวในพื้นที่สาธารณะ ทั้งนี้ ประเด็นการค้ามนุษย์ข้ามชาติเป็นปัญหาในสังคมไทย (สยาม) ก่อนการออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พุทธศักราช ๒๔๗๑” (ค.ศ. 1928) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กหญิงเป็นสำคัญ

กระนั้นก็ตาม จากหลักฐานที่ปรากฏทำให้ทราบว่าขบวนการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และในสังคมสยามเกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในช่วงศตวรรษ 19 ซึ่งเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของสยาม โดยเป็นผลมาจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวจีน โดยเฉพาะผู้หญิงเข้ามาสู่แผ่นดินสยามโดยใช้เส้นทางเดินเรือกลไฟขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1882-1888 ได้มีชาวจีนอพยพมาจากชวเถาและไห-โซ่วมายังกรุงเทพฯ จำนวน 95,243 คน และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 331,002 คน ในช่วง ค.ศ. 1893-1905 และจำนวน 688,004 คน ในช่วง ค.ศ. 1906-1917⁴²⁵ และผลจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวจีนได้แสดงให้เห็นว่าสยามเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยส่วนใหญ่ได้เข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปก่อนจะเปลี่ยนไปสู่การเลือกประกอบอาชีพอื่น ๆ ตามความปรารถนา และจากการตั้งรกรากในกรุงเทพฯ ได้ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจโรงแรมและสถานบันเทิงเป็นอย่างสูง และส่วนหนึ่งได้นำไปสู่การทำให้ผู้หญิงจำนวนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น การถูกล่อลวง หรือการถูกบังคับให้ประกอบอาชีพค้าประเวณี⁴²⁶

ในแง่การเมืองระหว่างประเทศ การตอบสนองต่อประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ของประเทศไทยที่ถูกส่งมาจากภายนอก (ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) สามารถพิจารณาย้อนกลับไป

⁴²⁵ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, "การค้ามนุษย์ข้ามชาติในประวัติศาสตร์สยาม," *โครงการประชุมวิชาการระดับชาติ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 8 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*: 4.

⁴²⁶ เรื่องเดียวกัน, 3.

ได้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1920 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่จะทำหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาท การสร้างความร่วมมือระหว่างชาติ หรือการดำเนินนโยบายทางการทูตอย่างเปิดเผย โดยผลจากการให้ความสำคัญต่อแนวคิดดังกล่าวได้เป็นผลให้เกิดองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ที่ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสันติภาพที่ปารีส (Paris Peace Conference) ของประเทศที่ชนะในสงครามโลกครั้งที่ 1

อย่างไรก็ดี องค์การสันนิบาตชาติเป็นเวทีสำหรับตัวแสดงต่าง ๆ (ประเทศสมาชิก) ที่มีลักษณะการเป็นเวทีทางการทูตระหว่างประเทศ (international diplomatic stage) ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำเสนอนโยบายต่าง ๆ กับประเทศสมาชิก หรือการหารือร่วมกับประเทศสมาชิก ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ⁴²⁷ ดังนั้น ในเวทีองค์การสันนิบาตชาติจึงให้ความสำคัญกับการพูดคุยเจรจาระหว่างกัน และการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต รวมถึงยังเป็นเวทีที่ส่งเสริมประเด็นเรื่องการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ เช่น ประเด็นปัญหาเรื่องแรงงาน ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ฯลฯ ซึ่งนับเป็นองค์การระหว่างประเทศแรกที่มีการดำเนินภารกิจดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

ฉะนั้น การอุบัติขึ้นขององค์การสันนิบาตชาติได้ส่งผลทำให้นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินตามกฎระเบียบ หรือแนวทางที่ได้วางเอาไว้เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีในสังคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่องค์การสันนิบาตชาติให้ความสำคัญ อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่กดดันให้ประเทศไทย (ผ่านกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง) เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีความพยายามในการนำปัญหาดังกล่าวเข้ามาเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ภายในประเทศไทย ได้แก่ ประเด็นเรื่องการพัฒนาทางสังคม (social development) และการปฏิรูปทางนโยบาย (policy reforms) ซึ่งองค์การดังกล่าวมีบทบาทในการสร้างความกดดันให้กับผู้กำหนดนโยบายของสยามที่เกี่ยวข้อง โดยจำเป็นต้องปรับนโยบายภายในประเทศ และนโยบายต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard) ที่กำหนดโดยตัวแสดงมหาอำนาจในขณะนั้น⁴²⁸

⁴²⁷ Stefan Hell, *Siam and the League of Nations: Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy 1920-1940* (Bangkok: River Books, 2010), 30.

⁴²⁸ Ibid., 13.



ความสำคัญข้างต้นได้นำมาสู่การออกนโยบายสำคัญของสยาม (ประเทศไทย) ต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ นโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กหญิง ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดวาระ (agenda setting) ที่มาจากต่างประเทศ โดยพิจารณาความสำคัญดังกล่าวได้จากนโยบายการต่างประเทศของสยามกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ภายในประเทศ (Siam's domestic modernization) โดยการทำให้เป็นสมัยใหม่ คือ การปรับนโยบายด้านการบริหารสถาบัน กฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลดีต่อสยามเป็นอย่างมาก เนื่องจากการรับวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้สยามได้รางวัลจากการปรับนโยบายภายในประเทศ เช่น การได้รับสิทธิประโยชน์ในการเข้าถึงตลาด การลงทุน เทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงการได้รับการรับรองสถานะและสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีโดยเท่าเทียมกันจากประชาคมระหว่างประเทศ อาทิ การรับรองการเป็นรัฐในสังคมนานาชาติที่มีเกียรติ (international recognition and prestige)⁴²⁹

ผลของการตอบสนองต่อเหล่าประเทศสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติได้ทำให้สยามออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นครั้งแรก ได้แก่ นโยบายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก โดยการต่อต้านการค้ามนุษย์ถือเป็นหนึ่งในประเด็นวาระทางการเมืองที่เป็นผลมาจากการทำให้เป็นภาวะทันสมัยระหว่างประเทศ (international modernization) ซึ่งเป็นกระบวนการข้ามวัฒนธรรม (transcultural process) ที่ได้รับแนวคิดและวิถีปฏิบัติจากยุโรปผ่านลัทธิล่าอาณานิคม โดยมีกระบวนการส่งผ่าน (transferred) การทำให้เป็นท้องถิ่น (localized) และการผสมผสานกลมกลืน (hybridized) เข้ากับชุดคุณค่า ความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติของท้องถิ่นที่ดำรงอยู่เป็นสำคัญ⁴³⁰

ในอีกมุมหนึ่ง นอกจากการถูกกดดันจากองค์การสันนิบาตชาติต่อการกำหนดนโยบายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ สยามยังเป็นหนึ่งในประเทศแรกเริ่มในการให้สัตยาบันต่อ “*การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการค้าผู้หญิงและเด็ก*” (International Convention against Trafficking in Women and Children) ใน ค.ศ. 1921 ที่ส่งผลให้สยามพิจารณาประเด็นดังกล่าวให้เป็นปัญหาที่ควรได้รับการยกระดับให้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันจากระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลสยามได้ยอมรับประมวลกฎหมายอาญาในหมวดที่ 243-246 และ 273-277 ขององค์การสันนิบาตชาติว่าด้วยปัญหาการค้ามนุษย์ และใน ค.ศ. 1924 รัฐบาล

⁴²⁹ Ibid., 14-16.

⁴³⁰ Ibid., 15.

สยามได้รายงานไปยังองค์การสันนิบาตชาติว่ามีจำนวนช่องที่มีการจดทะเบียนจำนวน 205 แห่ง และมีโสเภณีที่ลงทะเบียนจำนวน 893 คน ซึ่งจากจำนวนดังกล่าวเป็นช่องของคนจีนจำนวน 181 แห่ง และมีจำนวน 239 โสเภณีจีนทั้งสิ้น 796 คน⁴³¹ อย่างไรก็ตาม การยอมรับในหลักการและการรายงานไปยังองค์การสันนิบาตชาติเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวของสยาม ในขณะที่สังคมภายในประเทศอุดมไปด้วยปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

ในช่วงเวลาดังกล่าว การค้ามนุษย์โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเหยื่อที่ถูกค้าภายในสยามและเหยื่อที่ถูกส่งไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กผู้หญิงชาวจีนที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นวาระระหว่างประเทศที่เป็นผลทำให้ผู้นำทางการเมือง (political elite) ของสยามในขณะนั้นจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และการรักษาภาพลักษณ์ในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีกลุ่มตัวแสดงภายนอกที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศมหาอำนาจและองค์การสันนิบาตชาติ แม้ว่าในช่วงแรกเริ่มก่อตั้งจะให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวในกลุ่มประเทศตะวันตกเป็นหลักก็ตาม⁴³² รวมถึงในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการรับพันธสัญญาระหว่างประเทศ (international commitment) ของสยาม ซึ่งได้รับอิทธิพลด้านแนวความคิดมาจากประเทศตะวันตกว่าด้วย “การปลดปล่อย” (emancipation) ทั้งนี้ พระองค์ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวโดยมุ่งพิจารณาไปที่ประเด็นปัญหาเรื่องสถานะของผู้หญิงในสังคมซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการเป็นสังคมที่มีอารยธรรม⁴³³

ขณะเดียวกัน ความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ในขณะนั้นได้ส่งผลต่อการออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พุทธศักราช 2471” เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1928 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (องค์การสันนิบาตชาติ) ที่กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็กหญิง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะปราบปรามการนำเข้าหรือพาออกไปจากประเทศสยาม โดยในมาตราที่ 4 ได้ระบุรายละเอียดถึงปัญหาดังกล่าวโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

⁴³¹ Ibid., 170.

⁴³² Ibid., 188.

⁴³³ Ibid., 169.

“ผู้นำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศไทย เพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณกรรมก็ดี พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศไทย เพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณกรรมก็ดี รับหรือจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิงโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยที่ตนรู้ว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่การตั้งว่ามานั้นก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้น ได้กระทำไว้ในประเทศต่างกันก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้”⁴³⁴

มากไปกว่านั้น ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1932 นอกจากเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพทางการเมือง และทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมไทยในระดับหนึ่ง ยังส่งผลต่อการเข้ามามีอิทธิพลของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน⁴³⁵ ทั้งนี้ ผลจากการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มตัวแสดงดังกล่าวได้ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องรับวาระในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับภายนอกมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ที่จำเป็นต้องพิจารณาให้เป็นประเด็นสำคัญดังเช่น การประชุม “*Conference of Central Authorities in Bandung*” เมื่อ ค.ศ. 1937 ที่ส่งผลให้ปัญหาการค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นสำคัญในภูมิภาค และในประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงเสียมิได้

ต่อจากนั้น ภายหลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ. 1945 ประเทศไทยได้เข้ามาเป็นสมาชิกและให้ความสำคัญกับหลักการขององค์การสหประชาชาติอย่างเคร่งครัด โดยสามารถพิจารณาได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 25 (จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1951 โดยได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงการให้ความสำคัญต่อตัวแสดงภายนอกโดยการดำเนินนโยบายตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดเอาไว้ เช่น การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

⁴³⁴ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พุทธศักราช 2471", *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 45 (13 พฤษภาคม 2471), 55-56.

⁴³⁵ ลิขิต ชีรวะดิน, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ," ใน *ศรุกรการเมือง: ความคิด ชีวิต และผลงานของ ศ. ดร. ลิขิต ชีรวะดิน* บรรณาธิการ ประจักษ์ ก้องกีรติ วรรณภา ตีระสังขะ และอรธสิทธิ์ พานแก้ว (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 180.

“...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมไม่ตรีอันมั่นคงกับนานาประเทศและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เชิดชูอุดมคติของสหประชาชาติ และยึดมั่นอยู่ในฝ่ายเสรีประชาธิปไตย ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เพื่อความยุติธรรมสันติสุขของโลก... รัฐบาลนี้จะเคารพต่อหลักการเสรีภาพ สมภาพ ภราดรภาพ นอกจากจะดำเนินตามบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แล้ว รัฐบาลนี้จะเคารพยึดถือปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย”⁴³⁶

นอกจากนี้ สหประชาชาติยังกลายมาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการทำให้การค้ำชูรักษากลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทย เช่น การมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในการเปลี่ยนแปลงปทัสถานให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานระหว่างประเทศ การมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้ำชูรักษากภายในประเทศ ทั้งนี้ นับตั้งแต่การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ยอมรับและมีการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสหประชาชาติมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะรัฐมนตรีคณะที่ 12 ต่อสภาผู้แทนราษฎร (นายทวี บุญยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1945 ที่ได้กล่าวถ้อยแถลงเอาไว้ว่า “ในส่วนของนโยบายการต่างประเทศนั้น รัฐบาลนี้จะร่วมมือกับสหประชาชาติในทุกวิถีทาง และจะพยายามส่งเสริมสัมพันธไมตรีให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น และพร้อมที่จะร่วมมือกับสหประชาชาติในอันที่จะสถาปนาเสถียรภาพของโลก โดยยึดมั่นในอุดมคติซึ่งสหประชาชาติได้วางข้อตกลงไว้ ณ นครซานฟรานซิสโก”⁴³⁷

หรือดังเช่นคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 17 (นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1946 โดยได้กล่าวถ้อยแถลงไว้ดังต่อไปนี้

“เนื่องจากพฤติการณ์ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการผูกไมตรีอันดีกับสหประชาชาติ และนานาประเทศ ตลอดทั้งการปฏิบัติให้เขาเกิดความเชื่อถือขึ้นนั้นย่อมได้รับผลดียิ่ง รัฐบาลนี้จึงจำดำเนินการอย่างเต็มความสามารถที่จะส่งเสริมสัมพันธไมตรี ตลอดทั้งความเข้าใจอันดีซึ่งมีอยู่อย่างดีกับสหประชาชาติแล้วนั้นให้ดีขึ้น และร่วมมือกับสหประชาชาติตามอุดมคติซึ่งองค์การนั้นได้วางไว้ ในการนี้รัฐบาลหวังว่าจะได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากรัฐสภา ทั้งนี้เพราะปัญหาการต่างประเทศบางเรื่องนั้น

⁴³⁶ รุ่งฤดี ศยามานนท์, นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475-2519 (กรุงเทพฯ: เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), 124-25.

⁴³⁷ เรื่องเดียวกัน, 65.

เป็นนโยบายของชาติโดยแท้ และเพื่อแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นอกเห็นใจว่าประชาชนคนไทยทั้งหลายมีความสมัครสมานกลมเกลียว ประเทศไทยตั้งอยู่ในความสงบสุข บูชาความเป็นธรรม ซึ่งตรงกับหลักการของสหประชาชาตินั้นเอง”⁴³⁸

อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์ยังคงเป็นปัญหาในประเทศไทยมาโดยตลอด แม้กระทั่งในยุคสงครามเย็นที่กองทัพสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาประจำการอยู่ในประเทศไทยที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการค้าบริการทางเพศ และมีผู้หญิงไทยเลือกเข้ามาประกอบอาชีพดังกล่าวเป็นจำนวนสูงขึ้น โดยผู้หญิงจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ที่ทำให้อยู่ในสภาพตายเป็นเป็น นอกจากนี้ การอยู่ในสภาวะสงครามของประเทศเพื่อนบ้านได้ส่งผลให้ผู้คนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย โดยคนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเป็นหลัก เช่น การทำงานในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม แรงงานประมงและธุรกิจอาหารทะเล งานรับใช้ภายในบ้าน งานบริการต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลทำให้จำนวนเหยื่อ (ผู้อพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน) ในประเทศมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาเช่นเดียวกัน ดังเช่น การกล่าวคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 37 (หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1976 ที่ระบุว่า “รัฐบาลนี้มีความเชื่อมั่นว่า มนุษย์เราดำรงอยู่มิใช่เพื่อรับใช้รัฐ แต่รัฐต่างหากที่ดำรงอยู่เพื่อรับใช้ประชาชน ฉะนั้น รัฐบาลนี้จึงถือว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของนโยบายของรัฐบาล เพราะเรื่องปากท้องของประชาชนนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่รัฐบาลนี้จะให้ความสำคัญห่วงใยมากที่สุด”⁴³⁹

ในขณะเดียวกัน ภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อการใช้วาทกรรม “เปลี่ยนจากสนามรบเป็นสนามการค้า” ได้ส่งผลให้ความเข้มงวดในการควบคุมพื้นที่ชายแดนลดลง และกลายเป็นพื้นที่เปิดมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจได้ส่งผลทำให้การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของผู้คน ที่รวมถึงการดำเนินธุรกิจของกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์เป็นไปได้อย่างสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว⁴⁴⁰

⁴³⁸ เรื่องเดียวกัน, 78-79.

⁴³⁹ เรื่องเดียวกัน, 181.

⁴⁴⁰ เจษฎา มีบุญลือ, *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*, 10.

ภายใต้บริบทสงครามเย็น การค้ามนุษย์ได้กลับมาเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ได้แก่ การออก “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” (The Measure in the Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act 1997) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็กซึ่งเป็นไปตามสภาพบริบทระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยมาตรา 5 ได้ระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ชาย จำหน่ายพามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็ก”⁴⁴¹

ในท้ายสุด เมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงพร้อมกับการมาของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้การค้ามนุษย์กลับมาเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะภายหลังจากการออกพิธีสารปาเลโมขององค์การสหประชาชาติใน ค.ศ. 2000 โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว และเข้าร่วมลงนามใน ค.ศ. 2001 เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประเทศ รวมถึงการพิจารณาให้อนุสัญญาฯ และพิธีสารแนบท้ายเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการอำนวยความสะดวกให้การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation) และเพื่อปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ การปกป้องเหยื่อและการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาทำให้พบว่าการค้ามนุษย์มิใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมไทย ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นแต่อย่างใด แต่ปัญหาดังกล่าวกลับพบในสังคมไทย (จากหลักฐานที่ปรากฏ) นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี โดยมีลักษณะเหมือนกับอารยธรรมอื่น ๆ ทั่วโลกที่ใช้

⁴⁴¹ "พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 (16 พฤศจิกายน 2540), 1.

แรงงานทาสเป็นตัวสรรสร้างความสำเร็จให้กับสังคม และเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความมีอำนาจ และสถานะทางสังคมของกลุ่มคนชนชั้นสูงภายในสังคม โดยการค้ำนุชย์หรือการค้าทาสในอดีตเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรมให้ดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติจนกลายเป็นสถาบันที่สำคัญของประเทศ (อาณาจักร) จวบจนกระทั่งการประกาศเลิกทาสในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่นำมาสู่การรื้อถอนความเชื่อเดิม และประกอบสร้างความเชื่อใหม่ว่าการค้าทาส และความเป็นทาสนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ขัดต่อหลักจริยธรรม และเป็นการละเมิดความเป็นมนุษย์ขั้นร้ายแรง จึงเป็นการสมควรให้มีการประกาศเลิกทาส

มากไปกว่านั้น การประกาศเลิกทาสในสังคมไทยยังเกี่ยวข้องกับการตระหนักถึงความสำคัญของสยามท่ามกลางประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในขณะนั้นที่อยู่ในช่วงยุคล่าอาณานิคม โดยพระองค์ได้ทรงวางรากฐานเพื่อทำให้สยามกลายเป็นรัฐสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก โดยประเทศตะวันตกมีบทบาทในฐานะผู้ส่งวาระดังกล่าวเข้ามาสู่สยามในฐานะผู้รับวาระเป็นอย่างมาก รวมถึงพระองค์ได้ทรงพิจารณาถึงการปล่อยให้มีทาสดำรงอยู่ในสังคมอย่างเป็นปกติและชอบธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศเป็นอย่างสูง ต่อเนื่องมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ปัญหาการค้าทาสได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบมาสู่ปัญหาการค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่ที่ทำให้สยามจำเป็นต้องปรับนโยบายโดยให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น

ต่อจากนั้น การปรากฏขึ้นขององค์การสันนิบาตชาติได้ส่งผลให้สยามจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานหรือแนวทางที่วางเอาไว้เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีในสังคมโลก โดยองค์การดังกล่าวมีบทบาทต่อการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระเร่งด่วนในสยามเป็นอย่างสูง โดยการนำปัญหาการค้ามนุษย์ผูกโยงกับแนวคิดเรื่องการทำให้เป็นสมัยใหม่ ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางสังคม และการปฏิรูประบบนโยบาย และผลจากความต้องการพัฒนาประเทศด้วยแนวคิดการทำให้เป็นสมัยใหม่ตามมาตรฐานที่ตัวแสดงภายนอกได้วางเอาไว้จึงทำให้สยามได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงใน ค.ศ. 1928 ซึ่งได้กลายเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของการตอบรับวาระ และแรงกดดันจากตัวแสดงภายนอกที่นำมาสู่การออกพระราชบัญญัติภายในประเทศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(6.3) ปัจจัยแวดล้อมที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา สภาพความผันผวนในระบบระหว่างประเทศได้ส่งผลให้ประเทศไทยจำต้องเผชิญกับความท้าทายในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เช่น ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก กฎระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว การรับแนวคิดหรือปทัสสถานใหม่ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรับมือต่อกลุ่มอาชญากรข้ามชาติ ที่รวมถึงกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น ฯลฯ โดยปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาในการปรับบทบาท นโยบาย หรือภารกิจเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการพิจารณาการปรับบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการใช้วาทกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ต้องทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยอาจต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ใครเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง (securitizing actor) โดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) มีบทบาทสำคัญต่อการตั้งประเด็นวาระการส่งประเด็นวาระ และการกดดันให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระเร่งด่วน (2) อะไรถือเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอด (existential threat) โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาภัยคุกคามที่มีศักยภาพต่อการสร้างผลกระทบให้กับความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงมนุษย์ ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือความมั่นคงของประเทศ (3) อะไรเป็นวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง (referent object) โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงให้กับเหยื่อหรือผู้เสียหาย ซึ่งการใช้วาทกรรมเพื่อทำให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อปัจเจกบุคคลจะช่วยให้การพิจารณาปัญหานั้นง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเวลาการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยอาจให้ความสำคัญต่อการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากกว่าการให้ความสำคัญต่อปัจเจก

บุคคล และ (4) ใครเป็นกลุ่มสาธารณชนเฉพาะ (specific audience) ที่กลุ่มตัวแสดงที่เป็นคน กำหนดปัญหาด้านความมั่นคงต้องการโน้มน้าวให้เกิดการยอมรับ และเห็นด้วยต่อการทำให้การค้า มนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งก็คือการใช้วาทกรรมของกลุ่มตัวแสดง ในระดับระหว่างประเทศ โดยต้องโน้มน้าวให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ยอมรับ และเห็นความสำคัญ ของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย ดังนั้น กระบวนการหลักของการทำให้การค้า มนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพิจารณาการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวให้รัฐบาลไทยรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์ และนำมาปรับใช้ภายในประเทศ ผ่านการออก นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎหมาย หรือการทำให้คนในสังคมเห็นพ้องต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ รัฐบาลควรดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

กรณีนี้ก็ตาม การค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่เป็นหนึ่งในประเด็นวาระทางการเมือง ระหว่างประเทศมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ในยุคอาณานิคม (colonial times) จวบจนกระทั่งใน ปัจจุบันที่ปัญหาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของประชาคมโลกที่พิจารณาให้การค้ามนุษย์ เป็นประเด็นปัญหาที่ขัดต่อหลักจริยธรรม และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และจากความสำคัญ ดังกล่าวนี้อเองได้ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นด้าน ความมั่นคงตามกระแสโลก (ตามมหาอำนาจของโลก) โดยเฉพาะในช่วงหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ที่กระแสการเรียกร้องการปราบปรามปัญหาค้ามนุษย์ รวมถึงกระแสการให้ความสำคัญต่อ ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ และการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลใน ฐานะวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงกำลังเป็นกระแสที่ได้รับความนิยมอยู่ใน ขณะนั้น จึงได้ส่งผลให้ทิศทางการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของนานาประเทศ และประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายด้านความมั่นคงที่จะต้องได้รับการ แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน และให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดย มหาอำนาจต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงในประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชน และตัวแสดงที่ เกี่ยวข้องพิจารณาความสำคัญของปัญหาในระดับที่เข้มข้นขึ้น และทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ มากกว่าการเป็นปัญหาทางการเมืองตามปกติ โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภาพที่ 12: เส้นทางการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นและการค้าแรงงาน



Source: UNODC, "Law enforcement, and consistent and comprehensive policies key to fight Asia migrant smuggling," UNODC, <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2013/05/som-tocta/story.html> (accessed March 1, 2019).

(6.3.1) ประเด็นเรื่องสถานะของประเทศไทย

ประการแรก ได้แก่ ประเด็นเรื่องการส่งออกและการนำเข้าเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยไทยเป็นประเทศศูนย์กลางของขบวนการค้ามนุษย์ในภูมิภาคที่มีสถานะของการเป็นทั้งประเทศต้นทาง (origin) ประเทศทางผ่าน (transit) และประเทศจุดหมายปลายทาง (destination) ของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติมาโดยตลอด ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีเพียงหนึ่งสถานะ หรือสองสถานะเท่านั้น ทั้งนี้ การระบุให้ไทยเป็นประเทศที่มีทั้ง 3 สถานะได้ส่งผลให้เกิดพลังในการเรียกร้องให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น และสหรัฐอเมริกา (ตามการกล่าวถ้อยแถลงในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์) มักกล่าวถ้อยความที่ระบุถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อแสดงให้เห็นว่าไทยเป็นประเทศที่ได้รับ

ผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรุนแรงที่ประกอบไปด้วยการเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากขบวนการค้ามนุษย์ทั้ง 3 สถานะ

ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ทั้ง 3 สถานะ ได้แก่ ไทยในฐานะประเทศต้นทางโดยจุดหมายปลายทางของเหยื่อค้ามนุษย์ที่เป็นคนไทยเหล่านี้มักถูกส่งไปยังประเทศพัฒนา หรือประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่า เช่น ประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แอฟริกาใต้ ออสเตรเลีย โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นที่มีเหยื่อคนไทยที่ถูกรังแกที่ท่องเที่ยวอยู่ประมาณ 25,000 คน ซึ่งร้อยละ 90 เป็นผู้หญิง นอกจากนี้ ไทยในฐานะการเป็นประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคจึงส่งผลให้มีผู้อพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมายมากกว่า 2 ล้านคนที่พยายามเข้ามาหางานทำในประเทศไทย เพื่อการมีรายได้และชีวิตที่ดีขึ้น โดยกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้มักเข้ามาประกอบอาชีพไร้ทักษะต่าง ๆ ที่เรียกว่างานประเภท “3ส” (3Ds) ได้แก่ งานสกปรก (dirty job) งานเสี่ยงภัย (dangerous job) และงานที่ต่ำต้อย (demeaning job) เช่น อาชีพก่อสร้าง แรงงานประมง แรงงานในโรงงานทั่วไป งานร้านอาหาร งานรับใช้ภายในบ้าน ฯลฯ ซึ่งกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นเหล่านี้จำนวนหนึ่งได้ตกเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์⁴⁴²

(6.3.2) ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ

ประการที่สอง ได้แก่ ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ โดยไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงส่งผลให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านต้องการเข้ามาหางานทำเพื่อมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม ทั้งนี้ นายณรงค์ชัย อัครเศรณี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นดังกล่าว โดยระบุว่า “ไทยเป็นประเทศที่มีนัยสำคัญในแง่ของการค้าและการลงทุนในภูมิภาค และนี่จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจของนานาประเทศ”⁴⁴³ และจากความสำคัญข้างต้นได้ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางยอดนิยมของแรงงานชาวลาวที่ต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่า รวมทั้งภาษาและวัฒนธรรมของทั้งสองประเทศมีความใกล้เคียงกันจึงทำให้เป็นเรื่องง่ายต่อการปรับตัว⁴⁴⁴ อย่างไรก็ตาม ผลจาก

⁴⁴² Wanchai Roujanavong, "Human Trafficking: A Challenge to Thailand and the World Community," *UNAFEI Resource Material Series*, no. 89 (March 2013): 138-39.

⁴⁴³ "Country Can Suppress Human Trafficking, Says Narongchai," *The Nation* 26 June 2014, 2.

⁴⁴⁴ "Laos Pledges to Tackle Human Trafficking," *The Nation* 13 December 2014, 2.

การเข้ามาหางานทำของกลุ่มคนดังกล่าวได้ส่งผลให้แรงงานจำนวนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ที่มักใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้เหยื่อตายใจ

(6.3.3) ประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว

ประการที่สาม ได้แก่ ประเด็นเรื่องแรงงานต่างชาติ หรือแรงงานต่างด้าว โดยไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อการจ้างงาน และเป็นแหล่งรองรับแรงงานชาวต่างชาติ ทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมาย และแรงงานที่ผิดกฎหมายแหล่งใหญ่ที่สุดในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งบ่อยครั้งที่แรงงานต่างชาติเหล่านี้ได้กลายเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ถูกล่อลวง บังคับ หรือขโมยใจให้เข้ามาประกอบอาชีพต่าง ๆ โดยไม่มีความเต็มใจ หรือไม่ได้รับเงินเป็นค่าจ้างตอบแทน มากไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยที่กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ หรือประชากรที่มีอายุมากกว่า 64 ปีขึ้นไปมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น จากจำนวนร้อยละ 9.4 เป็นประมาณร้อยละ 25 ในทางกลับกัน สัดส่วนกลุ่มประชากรวัยเด็กลดลงจากร้อยละ 20.5 ใน ค.ศ. 2010 เป็นร้อยละ 13.5 ใน ค.ศ. 2030 และกลุ่มประชากรวัยทำงานลดลงจากร้อยละ 67.6 ใน ค.ศ. 2010 เป็นร้อยละ 61.4 ใน ค.ศ. 2030⁴⁴⁵

กอปรกับประชากรที่มีการศึกษาสูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และปัญหาเรื่องค่าแรงต่ำส่งผลให้แรงงานไทยมักนิยมเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ และไม่นิยมประกอบอาชีพในกลุ่มงานที่เรียกว่า “3ส” ได้แก่ งานที่มีความเสี่ยงอันตราย งานสกปรก และงานยากลำบาก ซึ่งจากปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานประเภทดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไร้ทักษะหรือแรงงานไร้ฝีมือ ที่มักเข้ามาประกอบอาชีพต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ภาคเกษตร สัตว์เลี้ยง และประมง ได้แก่ คนงานในสวน คนงานในเรือประมง แรงงานตามฤดูกาล เช่น เลี้ยงผึ้ง ทำนา นาบัว นาเกลือ ฯลฯ (2) ภาคก่อสร้าง (3) ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงเลื่อย ทอผ้า อาหารสัตว์ กรรมกรแบกหาม โรงงานแปรรูปไม้ ฯลฯ (4) ภาคการค้าปลีกและส่ง เช่น ขายพืชผลการเกษตร กิจการอาหาร ปั่นน้ำมัน น้ำแข็ง ขายของชำ เครื่องแต่งกาย ขายของเก่า ฯลฯ (5) ภาคธุรกิจให้บริการ เช่น ที่พัก รีสอร์ท ร้านอาหาร ทำความสะอาด จัดสวนในโรงแรม เรือนำเที่ยว ให้เช่าเก้อ้อชายหาด ฯลฯ (6) ภาคขนส่ง เช่น แรงงานในโกดัง และ (7) ภาคครัวเรือน เช่น คนรับใช้ในบ้าน งานคัดแยกสิ่งปฏิกูล ฯลฯ⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ สมศรี ศึกษมัต และคณะ, *ตลาดแรงงานไทยและบทบาทในการสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจไทย* (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2013), 9.

⁴⁴⁶ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, *นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553), 8.

ความต้องการแรงงานดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลของกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทย ทั้งนี้ ผลสำรวจของธนาคารโลกที่ทำการเก็บข้อมูลจากธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวน 130,000 แห่ง เป็นจำนวนทั้งสิ้น 135 ประเทศ โดยการสำรวจในครั้งนี้ได้เก็บข้อมูลจากประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นจำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ลาว มาเลเซีย อินโดนีเซีย และกัมพูชา ซึ่งพบว่าประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตที่รุนแรงกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ถึง 3 เท่า รวมถึงกลุ่มธุรกิจในประเทศไทยที่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมากเป็นอันดับ 1 คิดเป็นร้อยละ 38.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด⁴⁴⁷

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรในประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ ทั้งการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งจึงเป็นผลมาจากปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง โดยทั้ง 2 ประเด็นข้างต้นต่างเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้น การออกนโยบาย และการดำเนินภารกิจด้านแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชัดเจน หรือไม่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรองนายกรัฐมนตรี สมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2018 ได้มีการกล่าวถึงความที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ดังต่อไปนี้

“ผมเป็นประธานแรงงานต่างด้าว และประธานเรื่องการค้ำมนุษย์นี้ไปด้วยพร้อม ๆ กัน เพราะฉะนั้น 2 เรื่องนี้ก็เลยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ทีนี้ในเรื่องแรงงานต่างด้าวนี้เราก็อยากจะ legalize ให้มากที่สุด ให้เวลาที่เขาจะมาจดทะเบียน ทั้งผู้จ้างและผู้รับจ้าง แล้วก็เอาตัวเลขขึ้นมาว่า ทั้งหมดนี้มีอยู่เท่าไร ประเภทของงานที่จะมีคนต่างด้าวเข้ามาทำเท่าไร เพราะว่ากรณีที่เรื่องของนโยบายต่างด้าวไม่ชัดเจน มันก็ทำให้เกิดการค้ำมนุษย์ขึ้นมา มันก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ในเรื่องการค้ำมนุษย์นี้...”⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ สมคจี ศึกษมัต และคณะ, ตลาดแรงงานไทยและบทบาทในการสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจไทย, 2.

⁴⁴⁸ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

ในประเด็นนี้ ทั้งปัญหาแรงงานต่างด้าว และปัญหาการค้ามนุษย์ต่างถูกทำให้เป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกัน และต้องดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ในช่วงการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อต้นทศวรรษ 2000 ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาแรงงานต่างด้าวกับการค้ามนุษย์ควบคู่กันไป ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการพิจารณาปัญหาควบคู่กันนี้จะส่งผลให้สามารถลดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศลงไปได้

(6.3.4) ประเด็นเรื่องภูมิรัฐศาสตร์

ประการที่สี่ ได้แก่ ประเด็นเรื่องภูมิรัฐศาสตร์ โดยไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยลักษณะที่ตั้งของประเทศเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียกับมหาสมุทรแปซิฟิกซึ่งมีความได้เปรียบในเชิงการคมนาคมขนส่งโดยมีพื้นที่ตั้งที่เอื้ออำนวยต่อการเป็นประเทศศูนย์กลางทางด้านโลจิสติกส์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไทยเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุด ในภูมิภาคจึงส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีแนวทางในการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) และเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ที่ส่งผลให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในหลากหลายด้าน⁴⁴⁹ และจากความได้เปรียบดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศจุดหมายปลายทางของเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศที่ยากต่อการจัดการ

ฉะนั้น ความสำคัญในแง่ภูมิศาสตร์ของประเทศที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (ภาคพื้นทวีป) และมีอาณาบริเวณติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศได้ส่งผลต่อการลักลอบค้ามนุษย์ในประเทศไทยอยู่ในระดับสูง และเกิดขึ้นในหลากหลายพื้นที่ซึ่งสามารถแบ่งพื้นที่เสี่ยงออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) พื้นที่เสี่ยงสูง เช่น กรุงเทพฯ เชียงราย นครราชสีมา อุบลราชธานี

⁴⁴⁹ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, *ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564*, 3.

(2) พื้นที่เสียงระดับกลาง เช่น นครสวรรค์ ตาก สุรินทร์ แม่ฮ่องสอน และ (3) พื้นที่เสียงระดับต่ำ เช่น ลำพูน ภูเก็ต น่าน อ่างทอง⁴⁵⁰

(6.3.5) ประเด็นเรื่องแนวคิดและค่านิยมใหม่

ประการที่ห้า ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อแนวคิด ค่านิยม และปทัสถานใหม่ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยผลจากการสิ้นสุดสงครามเย็นได้ส่งผลให้ภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงเปลี่ยนแปลงไป โดยความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้เข้ามามีบทบาทต่อการศึกษาวิธีคิด และการดำเนินงานด้านความมั่นคง นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อระบอบการปกครองเสรีนิยมประชาธิปไตยได้นำมาสู่การยึดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น การเคารพหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักจริยธรรม ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพิจารณาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลอย่างรุนแรง

ความสำคัญข้างต้นสรุปได้ว่าการเปิดประเด็นเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยจำเป็นต้องใช้วาทกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) เพื่อรายงานให้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์นั้นได้สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศอย่างไร มากไปกว่านั้น ข้อมูลข้างต้นยังทำให้ทราบว่าปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกัน โดยไม่สามารถแบ่งแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ กันได้อย่างเด็ดขาด เช่น ประเด็นเรื่องภูมิศาสตร์กับเศรษฐกิจของประเทศที่นำมาสู่การหลั่งไหลของผู้อพยพย้ายถิ่นทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยคนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงาน และทางด้านเพศในประเทศไทย นอกจากนี้ การเป็นประเทศศูนย์กลางในภูมิภาคยังคงเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเกิดปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยขบวนการค้ามนุษย์ได้ใช้ไทยเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางที่สำคัญภายในภูมิภาค ซึ่งทำให้เหยื่อคนไทยจำนวนหนึ่งถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน และด้านทางเพศภายในประเทศ และภายนอกประเทศ และเหยื่อชาวต่างชาติที่ถูกส่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ภายในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

⁴⁵⁰ เจษฎา มีบุญลือ, *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*, 54.

ดังนั้น การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยทางกายภาพ โดยส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลที่ถูกแสวงหาประโยชน์ และส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจของกลุ่มตัวแสดงภายในต่าง ๆ ทั้งทางด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้น เช่น การปราบปรามกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากคนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาจัดการกับปัญหา ดังนั้น การใช้วจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ จะช่วยทำให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้องคล้อยตามและพิจารณาให้การปราบปรามปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยกลับมิได้ถูกส่งเข้ามาจากภายนอก (การรับวาระ) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ประเทศไทยยังสามารถตั้งประเด็นวาระดังกล่าวได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน สืบเนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศที่มีมาอย่างยาวนาน

(6.4) การใช้วจนกรรมเพื่อทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย

วจนกรรมหรือการใช้ภาษาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นกระบวนการสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งหมายถึงการทำกิจการโดยอาศัยคำพูดเพื่อให้เกิดการกระทำบางอย่างระหว่างผู้ส่งสาร และผู้รับสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ซึ่งภาษา (เครื่องมือทางสังคม) ที่ถูกกล่าวออกมาจะเป็นตัวสร้างความหมาย กฎกติกา เครื่องมือ หรือปทัสถานเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามผู้ส่งสาร (ผู้พูด) ต้องการนำเสนอออกไป โดยในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น (การเมืองระหว่างประเทศ) ภาษาจะทำหน้าที่ในการนำเสนอ ชักจูง โน้มน้าว สั่งการ หรือกดดันในการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ หรือออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ข้อกฎหมาย การประกาศสถานะ คำแถลงการณ์ กฎระเบียบ หรือรายงาน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวแสดงที่เป็นคนกำหนดปัญหาด้านความมั่นคงจะใช้วจนกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยอาศัยการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อโน้มน้าวให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปเห็นถึงความสำคัญ ความน่ากลัว ความอันตราย และความรุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล การละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และการเป็นปัญหาที่ผิดศีลธรรม รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเงื่อนไขการยอมรับ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทางความคิดของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องนี้เองจะนำไปสู่การสร้างความชอบธรรมทางอำนาจของตัวแสดงในการใช้อำนาจรัฐ

การศึกษาการทำให้การค้ำนุชย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยทำให้ทราบว่า การใช้วัจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมีผลต่อการพิจารณาให้การค้ำนุชย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญเพิ่มสูงขึ้นประเทศไทย โดยเฉพาะการใช้วัจนกรรมประเภทดังต่อไปนี้ (1) วัจนกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) หมายถึง การใช้วัจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นวาระให้การค้ำนุชย์กลายเป็นกระแสสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การเปิดประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ (2) วัจนกรรมประเภทคำสั่ง (directive) หมายถึง การใช้วัจนกรรมเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านความคิด ความเชื่อ วิถีปฏิบัติ และปทัสถานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการใช้วัจนกรรมเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ซึ่งได้กลายเป็นปทัสถานที่มีความสำคัญในโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และ (3) วัจนกรรมประเภทประกาศ (declaration) หมายถึง การใช้วัจนกรรมเพื่อประกาศสถานะ รวมถึงการออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ดังนั้น การใช้วัจนกรรมทั้ง 3 ประเภทข้างต้นของกลุ่มตัวแสดงภายนอกได้กลายเป็นกระบวนการสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ในเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป การใช้วัจนกรรมเพื่อทำให้การค้ำนุชย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยได้กลายเป็นประเด็นสำคัญต่อการศึกษาปัญหาการค้ำนุชย์ในประเทศไทย เนื่องจากการศึกษาที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชนว่าทำไมการค้ำนุชย์จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ และทำไมปัญหาการค้ำนุชย์ถึงควรได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยการสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การจะทำให้การค้ำนุชย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลไทย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐ โดยการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างเรื่องราว หรือสร้างการโน้มน้าวเพื่อให้คนในสังคมเห็นว่าการค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างไร การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อใคร ใครจะต้องรับผิดชอบต่อการกิจดังกล่าว หรือการค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงให้กับประเทศอย่างไร และผลจากความสำคัญดังกล่าวนี้เองทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องกำหนดบทบาทภารกิจภายในประเทศใหม่เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำนุชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับคนในสังคมถึงภัยอันตรายที่เกิดจากปัญหาการค้ำนุชย์



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(6.4.1) การใช้วจนกรรมประเภทบอกกล่าวเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

การเก็บข้อมูลการค้ำมนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 – 2018 (เดือนมิถุนายน 2018) ทำให้ทราบว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยมาโดยตลอด เนื่องจากสภาพบริบทระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ และปัญหาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา โดยมีกรออก “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (พิธีสารปาเลอโม) และพิธีสารแนบท้ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ ซึ่งได้กลายมาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานที่ถูกกำหนดไว้ นอกจากนี้ การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศได้ส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญและรุนแรงมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น การออกอนุสัญญาฯ ใน ค.ศ. 2000 จึงเปรียบเสมือนการเปิดประเด็นวาระเรื่องการค้ำมนุษย์ในสังคมระหว่างประเทศ และเป็นการจุดประกาย (ทำให้เป็นกระแส) ให้นานาประเทศพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ควรได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังและเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม การค้ำมนุษย์ในประเทศไทยแต่เดิมเป็นประเด็นปัญหาที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็ก โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นหลัก ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการออก “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” (ค.ศ. 1997) ที่ให้คำจำกัดความปัญหาการค้ำมนุษย์ใหม่ที่มีพื้นฐานมาจาก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471” (ค.ศ. 1928) ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ได้มีการประชุมเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก โดยในที่ประชุมได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ได้มีขบวนการค้าหญิงที่เรียกว่าแก๊งลูกหมู โดยคนกลุ่มนี้ได้ใช้ประเทศไทย (ภาคเหนือตอนบน) เป็นทางผ่านในการเคลื่อนย้ายเหยื่อไปสู่ประเทศจุดหมายปลายทาง เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ไต้หวัน โดยมีจำนวนเหยื่อมากกว่า 6 หมื่นคนที่ถูกแสวงหาประโยชน์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนและชนกลุ่มน้อย โดยการกระทำดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง⁴⁵¹ และจากความสำคัญข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

⁴⁵¹ "ร่วมมือด้านแก๊งค้าทาสร่วมสมัย," *มติชน* 30 พฤศจิกายน 2001, 32.

ช่วงต้นทศวรรษ 90 ได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็กเป็นหลัก โดยมุ่งพิจารณาการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นสำคัญ

ต่อจากนั้น เมื่อปัญหาภัยคุกคามด้านอุตสาหกรรมได้คลี่คลายลง สังคมไทยได้เข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์เป็นต้นมา ที่การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีเพื่อตอบสนองต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งภายในประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อสภาพบริบทระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยอยู่ในขณะนั้นจึงส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศจุดหมายปลายทางของกลุ่มแรงงานต่างชาติ ทั้งแรงงานถูกกฎหมาย และแรงงานผิดกฎหมาย โดยในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2013-2014 มีจำนวนแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนถึง 3.6 ล้านคน โดยเพิ่มขึ้นจาก ค.ศ. 2011-2012 ร้อยละ 25 ซึ่งส่วนมากเป็นแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ได้มีการคาดการณ์ถึงจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศนั้นมีสูงถึง 4 ล้านคน และมีการประเมินถึงความต้องการแรงงานที่มีมากกว่าจำนวนแรงงานที่มีอยู่ในประเทศซึ่งส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศที่ขาดแรงงานโดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะต่ำ และจากเหตุผลดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดแรงงานอพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น⁴⁵² โดยแรงงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ที่พยายามแสวงหาโอกาสในการล่องหน บีบบังคับ หรือขโมยใจแรงงานอพยพย้ายถิ่นเหล่านี้โดยความไม่สมัครใจ และจากปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นได้ส่งผลให้ประเทศไทยพิจารณาการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อทางด้านแรงงานและผู้ชายให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ โดยพิจารณาได้จากการออก “พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) และ “พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) ที่ประเทศไทยได้ให้คำจำกัดความการค้ามนุษย์ขึ้นใหม่อีกครั้ง (ผลจากการรับประเด็นวาระที่มาจากปัจจัยในระดับระหว่างประเทศ) และจากการปรับเปลี่ยนคำจำกัดความใหม่นี้เองได้ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยครอบคลุมทั้งประเด็นการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และให้ความสำคัญต่อเหยื่อที่เป็นผู้ชาย ผู้หญิง เด็กผู้ชาย และเด็กผู้หญิง

(6.4.2) การใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อการเปลี่ยนแปลงปทัสถานในประเทศไทย

การใช้วัจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นหรือเพื่อโน้มน้าวที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่ง

⁴⁵² “ไทยมีแนวโน้มขาดแรงงาน,” *มติชน* 12 กันยายน 2558, 12.

(directive) ซึ่งเป็นวาทกรรมที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ชุดคุณค่า และทัศนคติต่าง ๆ ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อทัศนคติใหม่ที่สังคมระหว่างประเทศยึดถือ ได้แก่ การใช้วาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์ และหลักจริยธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นพลังสำคัญต่อการพิจารณาให้การคุ้มครองเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข และปราบปรามอย่างจริงจังและเร่งด่วน เนื่องจากการคุ้มครองเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด รวมถึงการเป็นปัญหาที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ และเป็นปัญหาที่ผิดในแง่ของศีลธรรม

สำหรับปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็น เป็นต้นมา ได้ส่งผลต่อการสร้างวิถีคิด และแนวปฏิบัติในการจัดการกับปัญหาที่แตกต่างจากการศึกษาความมั่นคงในยุคสงครามเย็นที่ผ่านมา ซึ่งการสร้างความตระหนักดังกล่าวได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง และการนิยามปัญหาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป และการให้ความสำคัญต่อแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการคุ้มครองในประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาที่ถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งกลายเป็นทัศนคติที่มีความสำคัญนับตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็น เป็นต้นมา

มากไปกว่านั้น ปัญหาการคุ้มครองในปัจจุบันยังเป็นผลพวงที่มาจากประเด็นปัญหาการค้าทาส และความเป็นทาสที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ และประเด็นดังกล่าวยังเป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การลดทอนความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และหลักจริยธรรมของมนุษย์ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศนับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็น เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาที่มีการเปิดประเด็นวาระด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ และมีการพิจารณาให้การคุ้มครองกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญในประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นการคุ้มครองมาอย่างยาวนานควบคู่กับการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้บัญญัติให้สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในสังคมไทยมาโดยตลอด ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่ประเทศไทยจะต้องเคารพ



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

และปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ที่ออกมาใน ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นเอกสารที่ช่วยวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญฉบับแรกของโลก และปฏิญญาฉบับดังกล่าวได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่สำคัญที่ประเทศไทยจะต้องยอมรับให้เป็นแม่บทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ดังนั้นตั้งแต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of ALL Forms of Discrimination against Women: CEDAW) หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

ทั้งนี้ ในงานของศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการค้ำมนุษย์กับการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁴⁵³

ตารางที่ 13: ความเชื่อมโยงระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนและการค้ำมนุษย์

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการจัดหาและขนส่ง	
รูปแบบการละเมิด	หลักการสิทธิมนุษยชน
-การหลอกลวง (โดยสัญญาว่าจะมีงานที่ดีกว่า การจัดทำเอกสารปลอมแปลง ค่านายหน้าที่แพง พันธะด้านหนี้สิน)	-เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย
-การถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว	-สิทธิที่จะดำรงชีวิตที่จะได้รับเสรีภาพและความปลอดภัยในร่างกาย
-การข่มขู่และการใช้ความรุนแรง (การลักพาตัว การบังคับ การทรมาน)	-สิทธิที่จะมีอิสรภาพ
-การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ/ใช้ตำแหน่งทางสังคมที่เหนือกว่า (อาจจะเกี่ยวข้องกับครอบครัว)	-สิทธิของเด็ก
-การไม่ยอมให้ติดต่อกับญาติหรือ/และการได้รับความช่วยเหลือใดๆ	
-สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร	-สิทธิในการติดต่อสื่อสาร

⁴⁵³ เจษฎา มีบุญลือ, *การค้ำมนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*, 26-32.

การละเมิดสิทธิในถิ่นปลายทาง การเป็นแรงงานบังคับและอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส

-การทารุณ (ทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศ)	-สิทธิที่จะดำรงชีวิต และมีความปลอดภัยในร่างกาย -เสรีภาพที่จะไม่ถูกทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม
-การกักขังหน่วงเหนี่ยว	-เสรีภาพที่จะมีอิสระในการเคลื่อนย้าย
-สภาพที่เลวร้ายในการดำรงชีวิต (อาหาร และที่พักไว้ คุณภาพ ถูกบังคับให้ซื้อสินค้าในราคาแพงจากนักค้า มนุษย์)	-เสรีภาพที่จะกำหนดชีวิตของตนเอง
-หญิงที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีไม่ได้รับสิทธิที่จะเลือก ลูกค้าและสภาพของการขายบริการรวมทั้งวิธีการที่จะ ป้องกันตนเองจากโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และโรค เอดส์	-สิทธิแรงงาน -สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทน -สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชย -สิทธิที่จะได้รับการบริการสุขภาพ
สภาพการทำงานที่ถูกแสวงหาผลประโยชน์	สิทธิที่จะมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและเหมาะสม
-การละเมิดสัญญา	-สิทธิที่จะได้รับการหยุดพักผ่อน
-การเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับค่าจ้าง (รวมทั้งการทำงาน บ้าน)	-สิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพ
-สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย สภาพการทำงานที่ เลวร้าย	-สิทธิด้านสุขภาพอนามัย -สิทธิด้านสุขภาพอนามัย
-การทำงานมากเกินไป	-สิทธิในด้านภาวะการฉ้อโกง
-การได้รับค่าจ้างต่ำเกินไป	-สิทธิความเป็นส่วนตัว
-ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพ	-อิสรภาพในการเคลื่อนย้ายและการมีถิ่นที่อยู่
การไม่สามารถเข้าถึงเรื่องสุขภาพอนามัย	เสรีภาพที่จะมีหลักฐานเป็นบุคคลตามกฎหมาย
-ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัย	เสรีภาพที่จะได้รับข่าวสารข้อมูล
-การถูกบังคับให้ทำแท้ง	
-การถูกบังคับให้ใช้ยาและสารเสพติด	
-การถูกบังคับให้รับการตรวจรักษาทางแพทย์	

การละเมิดระหว่างขั้นตอนการค้ามนุษย์

การเลือกปฏิบัติ	สิทธิที่จะได้รับความเสมอภาค อิสรภาพที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ
การสูญเสียการควบคุมชีวิตของตน	สิทธิในการกำหนดชีวิตของตน

	สิทธิในความเป็นส่วนตัว
การไม่ได้รับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (อาหาร ที่พักพิง การพักผ่อน)	สิทธิที่จะมีชีวิต
การละเมิดสิทธิหลังจากได้รับการช่วยเหลือ	
การถูกกักขังและจำคุก การจับกุมอย่างผิดกฎหมาย โดยการตั้งข้อหาเท็จ	สิทธิที่จะได้รับการพิทักษ์คุ้มครอง อิสรภาพที่จะไม่ถูกกระทำการทารุณ อิสรภาพที่จะไม่ถูกจับกุมและคุมขังตามอำเภอใจ
การถูกข่มขืนและทารุณในที่คุมขัง	สิทธิในร่างกาย
การละเมิดในด้านกฎหมาย	สิทธิที่จะได้รับเสรีภาพและความปลอดภัย
-ผู้ถูกค้าได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างอันเนื่องมาจากเพศ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ การขาดสถานภาพทางกฎหมายหรือ สัญชาติเดิม	ความเสมอภาคทางกฎหมาย
-ไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมาย	สิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมาย
-การถูกขนส่งด้วยการใช้หนังสือเดินทางที่ปลอมแปลง	สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนที่ยุติธรรม
ทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งในประเทศส่งและรับละเลยที่จำ ดำเนินการกับผู้ค้ามนุษย์แต่กลับลงโทษหญิงที่ถูกค้า	สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย
-การเนรเทศส่งกลับโดยไม่มีกระบวนการที่เหมาะสม	
-กระบวนการพิจารณาสอบสวนที่ใช้เวลานาน	
-ผู้หญิงถูกสอบสวนให้การในที่สาธารณะ	สิทธิในความเป็นส่วนตัว
การบังคับตรวจร่างกายและรักษา (บังคับตรวจหาเชื้อ HIV)	

กล่าวโดยสรุป การศึกษาการใช้วาทกรรมประเภทคำสั่ง (directive) เพื่อให้การคุ้มครอง
กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย ทำให้ทราบว่าวาทกรรมประเภทนี้มีบทบาท
สำคัญต่อการทำให้การคุ้มครองกลายเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่าง
เร่งด่วน เนื่องจากวาทกรรมประเภทคำสั่งเป็นการใช้ภาษาเพื่อเปลี่ยนแปลงค่านิยม ความคิด
ความเชื่อ หรือทัศนคติระหว่างประเทศที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล
ซึ่งครั้งหนึ่งมิได้ถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในนโยบายด้านความมั่นคงของนานาประเทศ
อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในช่วงต้นทศวรรษ 90 และการเผยแพร่
อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยได้ส่งผลให้มีการส่งประเด็นวาระหรือทัศนคติที่ให้ความสำคัญต่อ
มนุษย์มากยิ่งขึ้น ดังเช่น การให้ความสำคัญต่อการแพร่กระจายแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน
ความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ การลดทอนความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์ และจริยธรรม โดยประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในนโยบาย และวิถีปฏิบัติที่สำคัญของนานาประเทศในยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ การพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นได้ส่งผลให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะดำรงอยู่ควบคู่กับสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนานแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาปทัสถานใหม่กลับนำมาสู่การพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคนในสังคมอีกครั้ง ทั้งนี้ การใช้วจนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปทัสถานที่ปฏิบัติอยู่ได้กลายเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศไทย โดยจะช่วยสร้างตรรกะแห่งความเหมาะสม (logic of appropriateness) เพื่อทำให้กลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ พิจารณาถึงความสำคัญของการขจัดปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล และยังเป็นปัญหาที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง นอกจากนี้ วจนกรรมประเภทดังกล่าวยังถูกใช้เพื่อเปิดประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ในระบบระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน และยังถูกใช้เพื่อโน้มน้าวให้ประเทศผู้รับวาระเห็นถึงปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศ มากไปกว่านั้น การใช้วจนกรรมประเภทคำสั่งยังช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านความเชื่อของคนในสังคมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติ หรือความรู้สึกนึกคิดของตัวแสดงต่าง ๆ ให้เห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปทัสถานใหม่ต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นประเด็นสำคัญในสังคมระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็น

จากการเปลี่ยนแปลงปทัสถานในระดับระหว่างประเทศได้นำมาสู่การให้ความสำคัญต่อปทัสถานใหม่ภายในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยปทัสถานที่ถูกส่งเข้ามาได้มีผลต่อการพิจารณาหรือปรับเปลี่ยนนโยบายด้านความมั่นคงภายในประเทศ ได้แก่ การพิจารณาให้ประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่สำคัญและควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้น ประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงมนุษย์โดยตรงจึงกลายเป็นประเด็นที่ถูกพิจารณาให้กลายเป็นปัญหาสำคัญ และทำให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ

(6.4.3) การใช้วจนกรรมประเภทประกาศเพื่อแสดงสถานะการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

วจนกรรมประเภทประกาศ (declaration) เป็นวจนกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะการประกาศให้การค้ำ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงการออกอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติที่ได้กลายเป็นแนวทางสำคัญต่อการจัดทำพระราชบัญญัติภายในประเทศไทย นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับที่เข้มข้นในประเทศไทย ได้แก่ การประกาศสถานะปัญหาการทำประมงที่ออกโดยสหภาพยุโรป หรือรายงาน IUU ซึ่งเป็นรายงานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรปกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก และการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวในประเทศไทย ทั้งนี้ ผลจากการประกาศรายงานดังกล่าวตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การเชื่อมโยงปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) มากไปกว่านั้น การค้ามนุษย์ยังกลายเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ และปรับนโยบาย หน่วยงาน หรือภารกิจให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้โดยกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การใช้วจนกรรมประเภทประกาศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ส่งผลดีต่อสังคมภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การประกาศปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยเพื่อช่วยกระตุ้นให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่ขัดต่อหลักจริยธรรมละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยในรายงานดังกล่าวได้ระบุข้อปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการตามแนวทางที่กำหนดไว้ ในทางกลับกัน การไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้จะส่งผลเสียต่อประเทศในทันที เช่น การส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ การได้รับผลกระทบด้านการค้าระหว่างประเทศ การถูกมาตรการลงโทษต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงมีลักษณะของการกดดันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การออกพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ และการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่เปรียบเสมือนแนวปฏิบัติสำหรับนานาประเทศได้แสดงให้เห็นแล้วว่าตัวแสดงภายนอกมีอิทธิพล และมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

ทั้งนี้ การออกรายงานดังกล่าวตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา (ข้อมูลการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000) ทำให้ทราบว่าสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นอย่างสูง โดยระบุให้ไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอย่างรุนแรง ในฐานะประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์มาโดยตลอด โดยเฉพาะเหยื่อที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ส่งผลให้ประเทศไทยตื่นตัวต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว และพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศอย่างรุนแรง จนได้เสนอให้การต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติใน ค.ศ. 2004 ที่ตัวแสดงภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจด้านการค้ามนุษย์จะต้องสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้ถูกจัดสถานะปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ และต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ต่อสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศผู้รับวาระ โดยภาพรวมต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในแต่ละปีนั้นได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีอันดับสถานะการค้ามนุษย์ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผลจากการมีอันดับที่แตกต่างกันนั้นได้ส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (การเมืองระหว่างประเทศ) ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยที่แตกต่างด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 13: อันดับสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน TIP ค.ศ. 2001-2018



ดัดแปลงจาก: รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018

จากกราฟข้างต้นแสดงได้แสดงให้เห็นแล้วว่าสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาให้การคุ้มครองในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมาโดยตลอด โดยที่รัฐบาลไทยยังไม่สามารถดำเนินมาตรการขั้นต่ำตามที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยส่วนใหญ่ได้ถูกพิจารณาให้การคุ้มครองในประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 บัญชีกลุ่มที่ 2 ฝาระวัง และบัญชีกลุ่มที่ 3 ภายหลังจากการทำรัฐประหารในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งการใช้วีจันกรรมประเภทประกาศ (ผ่านรายงานสถานการณ์การคุ้มครอง) ของสหรัฐอเมริกานั้นได้ส่งผลให้คณะรัฐบาลไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญ และเร่งพิจารณาให้การคุ้มครองเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ภายหลังจากการออกรายงานสถานการณ์การคุ้มครอง ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตอบสนอง (แรงกดดัน) ต่อประเด็นวาระเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งรายงานดังกล่าวได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศ และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง หรือการดำเนินมาตรการเรื่องการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาเซียนสถานการณ์การคุ้มครองมักกล่าวถึงความที่ระบอบถึงสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศไทย และการประกาศสถานการณ์การคุ้มครองเพื่อให้ประเทศไทยรับทราบและปรับปรุงข้อกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ โดยประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกา (ในรายงานสถานการณ์การคุ้มครอง) มักจะระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมาโดยตลอด ได้แก่ ไทยในฐานะการเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค โดยเหยื่อที่ถูกค้ามายังประเทศไทยมักเป็นกลุ่มคนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก ได้แก่ กลุ่มคนที่เดินทางมาจากประเทศเมียนมา ลาว และเวียดนาม และการค้ามนุษย์ภายในประเทศมักเป็นกลุ่มคนที่เดินทางมาจากทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และชาวเขา โดยในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ปัญหาส่วนใหญ่ที่ถูกระบุในรายงานดังกล่าวมักเป็นประเด็นปัญหาเรื่องการแสวงหาประโยชน์ต่อกลุ่มผู้หญิงและเด็กเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นได้ส่งผลให้ประเทศไทยออกประกาศเพื่อรณรงค์ด้านการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทยใน ค.ศ. 2003 ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้รับรวมถึงปัญหาการค้าผู้หญิงและเด็ก รวมถึงได้ออกประกาศให้การคุ้มครองกลายเป็นประเด็นสาธารณะในระดับชาติ (national level priority)⁴⁵⁴ ที่ก่อให้เกิดความสนใจของสาธารณชน และการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อ และวิถีปฏิบัติ

⁴⁵⁴ U.S. Department of State Publication, *Trafficking in Persons Report 2004*, 109.

อนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางของผู้คนที่อพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย ได้แก่ การมีเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่ได้กลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญให้กับคนเหล่านี้เข้ามาภายในประเทศไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในทางกลับกัน การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยของกลุ่มคนเหล่านี้มักถูกหลอกลวง หรือถูกบังคับเพื่อการแสวงหาประโยชน์ ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ เช่น การค้าประเวณี งานรับใช้ภายในบ้าน งานก่อสร้าง โรงงานผลิตเสื้อผ้า งานภาคการเกษตร แรงงานประมง ขอทาน การใช้แรงงานเด็ก งานขายดอกไม้ โรงงานนรก ฯลฯ

การพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากปัญหาการค้าประเวณีต่อกลุ่มผู้หญิงและเด็ก ดังนั้น การเปิดประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์จึงมุ่งพิจารณาการเพิ่มความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน รวมถึงการพิจารณาเหยื่อที่เป็นผู้ชายที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ นับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา การนำเสนอและการสร้างข้อเรียกร้องในประเด็นเรื่องปัญหาแรงงานมีจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ยังได้ระบุถึงความที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยพิจารณาได้จากการที่ประเทศไทยจะดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ที่จะนำไปสู่การดำเนินการตามกรอบมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้⁴⁵⁵

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศที่มีถูกระบุในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และประเด็นที่มักกลายเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี การเพิ่มบทลงโทษต่อกลุ่มอาชญากร ความคาดเคลื่อนเรื่องการระบุจำนวนตัวเลขของเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง และการดำเนินงานที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา โดยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้อกำหนด และกดดันให้ประเทศไทยต้อง

⁴⁵⁵ *Trafficking in Persons Report 2006*, 243-44.

ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวจะส่งผลต่อการจัดอันดับสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศเช่นเดียวกัน

มากไปกว่านั้น การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (ข้อมูลใน ค.ศ. 2001-2018) ทำให้ทราบว่าสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นประเด็นปัญหาที่เรื้อรัง และมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศมาโดยตลอด เนื่องจากไทยถูกระบุให้เป็นทั้งประเทศต้นทางผ่าน และจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงเป็นประเทศศูนย์กลางของธุรกิจการค้ามนุษย์ในภูมิภาค ในขณะที่การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ถูกระบุในรายงาน เช่น ความไม่เข้าใจสภาพปัญหาอย่างแท้จริงที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่รัฐที่นำไปสู่การทุจริตและการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินมาตรการและนโยบายที่ไม่ตรงกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้

การใช้วัจนกรรมประเภทประกาศเพื่อทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยทำให้ทราบว่า การใช้วัจนกรรมประเภทนี้ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่การทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญในประเทศไทย แม้ว่าตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์จะสามารถดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศได้ด้วยตนเองแล้ว แต่การใช้วัจนกรรมของเหล่าตัวแสดงภายนอกเพื่อประกาศสถานะปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยกลับมีอิทธิพลต่อการเพิ่มระดับความสำคัญของปัญหา และส่งผลต่อการปรับนโยบายภายในเพื่อรองรับกับมาตรฐานที่ถูกกำหนดโดยสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก

การศึกษาวัจนกรรมประเภทประกาศทำให้ทราบว่า การประกาศของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การออกอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ การออกรายงาน IUU ของสหภาพยุโรป และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาต่างมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการประกาศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา และการประกาศในรายงาน IUU ของสหภาพยุโรปที่สร้างความตระหนัก และสร้างแรงกดดันให้กับตัวแสดงภายในประเทศ และสาธารณชนทั่วไปให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้การออกรายงานดังกล่าวตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ส่งผลให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

จัดการปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น และมีความพยายามในการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สหรัฐอเมริกากำหนดไว้

ผลจากปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และการดำเนินมาตรการที่ไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยได้ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการในการกดดันผ่านการประกาศให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 บัญชีกลุ่มที่ 2 ฝัาระวัง และบัญชีกลุ่มที่ 3 มาโดยตลอด ซึ่งเป็นกลุ่มบัญชีที่ถูกระบุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ และการไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา และจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก เช่น การส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ มากไปกว่านั้น ปัจจัยที่ส่งผลให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงที่ได้รับความสำคัญเพิ่มสูงขึ้นในประเทศไทย ได้แก่ การนำประเด็นเรื่องสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศผูกโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ซึ่งทำให้ตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตื่นตัวต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาเหล่านี้ และมักใช้ถ้อยแถลงเพื่อโน้มน้าวให้สาธารณชนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างไรถ้าไม่ตระหนักถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป วจนกรรมทั้ง 3 ประเภทข้างต้นเป็นกระบวนการสำคัญต่อการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยกลุ่มตัวแสดงภายนอกได้ให้ความสำคัญต่อวจนกรรมทั้ง 3 ประเภท โดยการใช้วจนกรรมเพื่อจุดประเด็น (ทำให้เกิดกระแส) และส่งหรือผลักดันวาระการค้ามนุษย์ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ (การแพร่กระจายแนวคิด ปัทสสถาน หรือชุดค่านิยม) ซึ่งรวมถึงการส่งวาระมายังประเทศไทยเพื่อให้ตัวแสดงภายในประเทศเห็นความสำคัญของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านต่าง ๆ โดยการออกนโยบาย ข้อกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ วจนกรรมที่ถูกส่งเข้ามาในประเทศไทยมักเป็นการใช้ถ้อยแถลง (ภาษา) เพื่อเปิดประเด็นให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในระดับระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ รวมถึงการบรรยายสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้นานาชาติเห็นถึงปัญหา มากไปกว่านั้น การใช้วจนกรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อ ค่านิยม หรือปัทสสถานก็เป็นอีกหนึ่งกระบวนการสำคัญที่ทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญขึ้นมา โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณาประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ ภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีไซร์รัฐ หรือประเด็นที่ทำให้การค้า



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

มนุษยกลายเป็นกระแสที่สำคัญในระดับโลก ได้แก่ การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และจริยธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้เข้ามาบีบบาท (ทางการเมือง) ต่อการพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงในศตวรรษ 21 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เข้ามาบีบบาทสำคัญต่อการพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีความเชื่อ หรือการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผลักดันประเด็นวาระ การกดดัน บังคับ หรือโน้มน้าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยต้องการให้ประเทศไทยนำแนวคิด หลักการ หรือปทัสถานเหล่านี้มาปรับใช้ภายในประเทศ

วาระกรรมอีกหนึ่งประเภทที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ได้แก่ การใช้วาระกรรมเพื่อประกาศข้อกฎหมาย หลักการ หรือการระบุสถานะการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และในรายงาน IUU ซึ่งได้กลายเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การทำให้ประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก และการประกาศสถานะการค้ามนุษย์จากตัวแสดงภายนอกเหล่านี้เองที่กลายเป็นเครื่องมือที่กดดันให้ประเทศไทยจะต้องแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ตามมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ระหว่างกัน เช่น การดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญของประเทศไทยที่ส่งผลให้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว และทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระแห่งชาติที่สำคัญของประเทศ

(6.5) การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย

แม้ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจะเป็นผู้กำหนดวาระ และแพร่กระจายวาระการค้ามนุษย์ผ่านการใช้วาระกรรมแต่ละประเภทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศแล้ว แต่เมื่อประเทศไทย (ในฐานะประเทศผู้รับวาระ) ได้รับวาระดังกล่าวเข้ามา จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐบาลไทยที่จะต้องตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ภายในประเทศ (ในฐานะตัวแสดงผู้กำหนดวาระภายในประเทศ) โดยประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ รัฐบาลไทยจะอ้างสิทธิ์อะไรในการตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และรัฐบาลไทยจะจัดการหรือดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ไปในทิศทางไหน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นคำถามพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีปัจจัยจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นแรง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

กตตันในกระบวนการพิจารณาปัญหาดังกล่าว เช่น การติดตามการดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย

ทั้งนี้ การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย คณะรัฐบาลไทยจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเรื่องความมั่นคงซึ่งเป็นโจทย์ใหญ่ของคณะรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา (จนถึงยุคสงครามเย็น) การพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าอะไรเป็นประเด็นความมั่นคงหรือมิใช่ประเด็นความมั่นคง เช่น ประเด็นเรื่องการป้องกัน การป้องปราม การถ่วงดุลอำนาจ การแสวงหาพันธมิตร การปฏิบัติการทางทหารในรูปแบบต่าง ๆ การทูต ฯลฯ และประเด็นเหล่านี้มักถูกพิจารณาการศึกษาในเชิงการเสนอทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ หรือข้อโต้แย้งและข้อจำกัด ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการจัดการกับปัญหานั้น ๆ⁴⁵⁶

ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา การพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงเป็นสิ่งที่ยากลำบากและมีความคลุมเครือว่าอะไรเป็นประเด็นความมั่นคงหรือมิใช่ประเด็นความมั่นคง ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง คือ การพิจารณาการจัดการความมั่นคงผ่านกระบวนการทางการเมือง และอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในการเปลี่ยนประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงขึ้นมา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการกิจของหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านนี้โดยตรงเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบ และหาทางที่จะให้ความหมายและความเข้าใจแก่เรื่องที่ถูกจัดว่าเป็นประเด็นความมั่นคง ส่วนหนึ่งเพื่อทำให้สาธารณชนเปลี่ยนการพิจารณาประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้เป็นเรื่องความมั่นคง และอีกส่วนหนึ่งเพื่อต้องการเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาสู่อาณาบริเวณด้านความมั่นคง เพื่อเปิดทางให้เรื่องนั้น ๆ กลายเป็นประเด็นที่มากกว่าการเป็นประเด็นทางการเมืองตามปกติ ในแง่นี้ การเมืองจึงเป็นหัวใจสำคัญของการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง โดยเฉพาะความเป็นการเมืองในความหมายที่ใช้แบ่งแยกระหว่างพวกเรา (we-ness) และพวกเขา (otherness) ที่จะนำไปสู่การนำมาใช้เป็นเหตุผลรองรับการจัดการปัญหาโดยใช้มาตรการพิเศษเป็นสำคัญ⁴⁵⁷

การค้าทาสหรือการค้ามนุษย์ในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกทำให้เป็นเรื่องของความมั่นคง เพราะการค้ามนุษย์ในตัวเองเป็นปัญหาเชิงจริยธรรม การละเมิดสิทธิมนุษยชน การละเมิดศักดิ์ศรีความ

⁴⁵⁶ ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "การจัดการความมั่นคง," <https://www.the101.world/state-security-management/> [3 มิถุนายน 2562].

⁴⁵⁷ Ibid.

เป็นมนุษย์ และการลดทอนความเป็นมนุษย์ ซึ่งครั้งหนึ่งกลุ่มขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (กลุ่มศาสนา) ในประเทศอังกฤษได้สร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเพื่อนำไปสู่การประกาศเลิกทาส ในช่วงศตวรรษ 1800 รวมถึงการประกาศเลิกทาสในประเทศไทย (สยาม) เมื่อ ค.ศ. 1905 แต่เมื่อ สงครามเย็นสิ้นสุดลง ได้นำมาสู่การสร้างความเข้าใจร่วมกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ ส่วนหนึ่งเพื่อทำให้สังคมเปลี่ยนการพิจารณาการค้ำมนุษย์ผ่านกรอบแนวคิดใหม่ที่เป็นเรื่องความมั่นคง โดยพิจารณาปัญหาดังกล่าวให้เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การตั้งวาระ (การทำให้เป็นกระแส) และการผลักดันวาระการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นการชูประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลัง (powerful tool) สำหรับการโน้มน้าวเพื่อทำให้นานาประเทศและประเทศไทยเห็นว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และกระทบต่อปทัสถานระหว่างประเทศ (international norms) ที่ทั่วโลกยึดถือ โดยเป็นปัญหาที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การใช้วาทกรรมของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจึงเน้นไปที่การสร้างเชื่อมโยงระหว่างการค้ำมนุษย์กับสิทธิมนุษยชนเพื่อทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่รัฐบาลควรให้ความใส่ใจ และปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ผู้หญิงและเด็ก ดังนั้น เหยื่อหรือผู้เสียหายเหล่านี้ถือเป็นพวกเราฝ่ายเราที่ถูกคุกคามสิทธิเสรีภาพโดยกลุ่มผู้ค้ำมนุษย์ซึ่งถือเป็นพวกเขา โดยกลุ่มอาชญากรเหล่านี้เป็นศัตรูของพวกเรา (ศัตรูของรัฐและประชาชน) ที่คุกคามคุณค่าที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ หรือเป็นภัยอันตรายต่อคุณค่าที่ใช้นิยามความเป็นพวกเรา ได้แก่ การคุกคามคุณค่าของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมากับความเป็นมนุษย์ (inherent) ตั้งแต่เกิด และเป็นสิทธิที่เป็นสากล (universal) ไม่ว่าจะเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ชนชั้น หรือนับถือศาสนาใด มนุษย์ทุกคนย่อมมีอิสระเสรี มีความเท่าเทียมกันในสิทธิและศักดิ์ศรี รวมถึงการเป็นสิทธิที่ไม่ถูกพรากไป หรือยกให้แก่กันได้ (inalienable) และเป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน (indivisible) ได้แก่ สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง กับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องไม่ถูกแยกออกจากกัน⁴⁵⁸ เช่น สิทธิต่อชีวิต เสรีภาพ และความปลอดภัยของบุคคล เสรีภาพจากการถูกทรมาน และการปฏิบัติหรือลงโทษอย่างทารุณ โหดร้าย หรือทำให้อับอาย เสรีภาพจากการเป็นทาส ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียม และการไม่เลือกปฏิบัติ

⁴⁵⁸ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, "สิทธิมนุษยชนคืออะไร," <http://old.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about> [5 มิถุนายน 2562].

การใช้วจนกรรมเพื่อเปิดประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนแสดงให้เห็นแล้วว่าการค้ามนุษย์นั้นเป็น ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้อย่างร้ายแรง ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ จึงให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อเรียกร้องผ่านข้อกฎหมาย มาตรการ หรือการประกาศในรายงานต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน และรัฐบาลของนานา ประเทศควรใช้อำนาจสิทธิในการชูประเด็นเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชน และต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งเป็น ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิดังกล่าวอย่างร้ายแรง

ในประเด็นนี้ การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย จำเป็นต้องอาศัยการใช้วจนกรรมแต่ละประเภทผ่านกระบวนการทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง รวมถึง กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม และการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเข้ามาช่วยทำให้การทำให้ เป็นเรื่องความมั่นคงสามารถเป็นไปได้ โดยวจนกรรมจะช่วยเปิดประเด็นให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็น ปัญหาที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับความกลัว และการจัดการกับความกลัว ได้แก่ การใช้วจนกรรมเพื่อ นำเสนอภัยอันตราย โดยใช้การรับรู้ ความรู้ ความทรงจำ การปลุกเร้าอารมณ์ ปฏิบัติการข่าวสาร ประวัติศาสตร์ และการชี้แนะความเข้าใจ เพื่อเชื่อมโยงภัยอันตรายจากการค้ามนุษย์เข้ากับแหล่งที่มา หรือภัยที่เป็นศัตรู (ความเป็นพวกอื่น) จนกระทั่งนำไปสู่การได้รับแรงสนับสนุนจากสาธารณชน ภายในสังคมในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว⁴⁵⁹

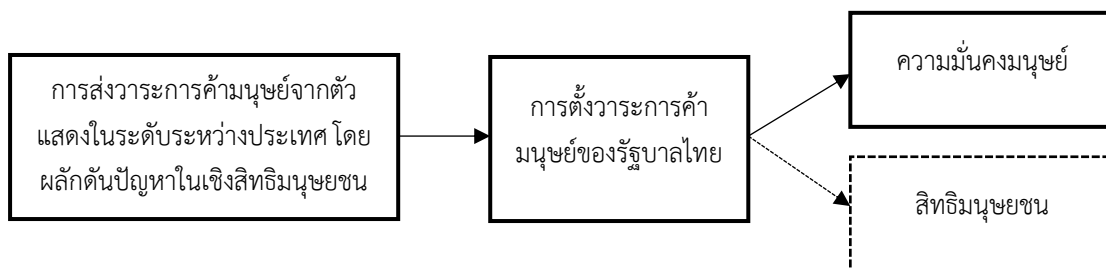
ผลของการเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศในช่วง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รวมถึงการให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ การค้ามนุษย์ และความมั่นคงมนุษย์ต่างเป็นประเด็นวาระ (การจุดกระแส) ที่เกิดขึ้นคู่ขนานกัน จึงส่งผลให้รัฐบาลไทยมีโอกาสที่จะเลือกแนวทางการตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ในลักษณะของการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นในเชิงความมั่นคงมนุษย์ หรือการทำให้เป็นประเด็น ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการพิจารณาในเชิงสิทธิ (rights) ของปัจเจกบุคคล

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ตั้งโจทย์และกำหนดปัญหา การค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งหมายถึงการนำประเด็นการค้ามนุษย์ที่เป็น ปัญหาเรื่องสิทธิของปัจเจกบุคคลเข้ามาอยู่ในประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์แทน ในแง่นี้ รัฐบาลไทย จะต้องให้ความช่วยเหลือ และเข้าไปจัดการความมั่นคงให้กับคนกลุ่มนี้ โดยที่มิใช่การเข้าไปตบโจทย์

⁴⁵⁹ ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "การจัดการความมั่นคง".

เรื่องสิทธิของบุคคล (individual rights) แต่ละคน ซึ่งรัฐบาลได้นำประเด็นเรื่องสิทธิต่าง ๆ เข้าไปอยู่ภายใต้บทบาทภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ที่จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2002 ดังนั้น กระทรวงดังกล่าวจึงนำเรื่องที่เป็นสิทธิต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในวาระด้านความมั่นคง (ความมั่นคงมนุษย์)

ความมั่นคงมนุษย์กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญในประเทศไทยนับตั้งแต่ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยคณะรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความมั่นคงได้พิจารณาแล้วว่า นอกจากการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐที่เป็นเรื่องของความมั่นคงในแง่ของการป้องกันขอบเขตอธิปไตยของรัฐจากการรุกรานจากภายนอก หรือการปฏิบัติการทางทหารในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการความมั่นคงรูปแบบเดิม รัฐยังไม่อาจละเลยประชาชนภายในรัฐได้เช่นเดียวกัน โดยประชาชนยังต้องการความมั่นคงในชีวิตประจำวัน การปราศจากความกลัว ปลอดภัยจากความขาดแคลน และต้องการมีชีวิตและการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าเมื่อรัฐบาลไทยรับวาระการค้ำมนุษย์ที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลได้ตอบรับและเลือกให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงมนุษย์ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นเจ้าภาพในการจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์



อย่างไรก็ตาม ผลของแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยนำประเด็นการค้ำมนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเข้ามาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และต้องทำให้การค้ำมนุษย์เป็นวาระเร่งด่วนที่ต้องมีมาตรการกำกับดูแลปัญหาดังกล่าว แต่เมื่อแรงกดดันที่มาพร้อมกับการลงโทษ (sanction) เมื่อไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ จึงส่งผลให้มีการขยายภารกิจออกไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากกลไกการดำเนินงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ไม่เพียงพอต่อการรับมือจากแรงกดดันดังกล่าว โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านความมั่นคงที่จะต้องเข้ามาช่วยหรือทำหน้าที่ โดยใช้กลไกด้านความมั่นคงเข้ามาช่วยในเรื่องการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ให้จางหายไป

แม้ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศจะพิจารณาในมุมมองสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ประเทศไทยในฐานะรัฐอธิปไตยได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวไปในทิศทางของความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศไทยเป็นเรื่องของการใช้อำนาจสิทธิของรัฐในการกำกับหรือสั่งการ (direct) ให้การค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน (สิทธิของบุคคล) กลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้าปกป้อง ดูแล และให้ความช่วยเหลือ “มนุษย์” ที่มีไว้ในความหมายของสิทธิของบุคคล แต่เป็นในความหมายของการนำสิทธิเหล่านี้ให้กลายเป็นเรื่องความมั่นคง หรือเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของภาคส่วนด้านความมั่นคง (security sector) อย่างไรก็ดี ภายใต้แรงกดดันระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้ประสบมาโดยตลอด มีส่วนทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นเรื่องความมั่นคงผ่านกระบวนการทางการเมือง และอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เพื่อนำไปสู่การแบ่งแยกความเป็นพวกเรา และความเป็นอื่น รวมถึงการย้ายปัญหาดังกล่าวเข้ามาในอาณาบริเวณความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านความมั่นคง และเปิดโอกาสให้ยกปัญหาค้ามนุษย์ออกจากกระบวนการทางการเมืองตามปกติ และจัดสถานการณ์ปัญหาดังกล่าวให้เป็นประเด็นวาระ “พิเศษ” ที่ต้องการอำนาจ มาตรการ กลไก หรือเครื่องมือเพื่อจัดการกับปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างทัน่วงที

กระบวนการเปลี่ยนปัญหาค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ผ่านการใช้วาทกรรมในแต่ละประเภท จำเป็นต้องพิจารณาสิ่งที่ให้ความหมายเพื่อแบ่งแยกระหว่างพวกเรากับฝ่ายที่ไม่ใช่พวกเรา เสมือนการพิจารณาประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิม ได้แก่ เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นกลุ่มที่รัฐบาลต้องปกป้องคุ้มครอง เพื่อช่วยเหลือคนกลุ่มนี้จากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่เป็นศัตรู และเป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น การใช้วาทกรรมเพื่อแบ่งแยกความเป็นพวกเรา และความเป็นอื่นจะช่วยทำให้รัฐบาลไทยสามารถพิจารณาได้ว่าอะไรเป็นสิ่งที่รัฐควรปกป้องคุ้มครอง และอะไรเป็นสิ่งที่รัฐควรต่อต้านและปราบปราม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการดังกล่าวทำให้ทราบถึงองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ตัวแสดงผู้กำหนดปัญหาความมั่นคง (securitizing actor) คือ คณะรัฐบาลไทยซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดวาระให้การค้ามนุษย์เป็นเรื่องความมั่นคง (2) ภัยคุกคามต่อความอยู่รอด (existential threat) คือ ขบวนการค้ามนุษย์ (3) วัตถุประสงค์ของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง (referent object) คือ เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และ (4) สาธารณชน (audience)



2254809431

คือ เจ้าหน้าที่รัฐ สาธารณชนทั่วไปในสังคม และตัวแสดงนอกภาครัฐ เช่น กลุ่มธุรกิจภาคเอกชน กลุ่มภาคประชาสังคม นักวิชาการ ฯลฯ

(6.6) ภารกิจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

ในขณะที่รัฐ (คณะรัฐบาล) จะต้องหาแนวทางในการจัดการความมั่นคงที่เป็นภัยคุกคามในรูปแบบเดิม เช่น การจัดการความมั่นคงทางการทหาร การป้องกันการรุกรานอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนจากภายนอก แต่ในปัจจุบัน (ภายหลังสงครามเย็น) รัฐบาลจำต้องหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการกิจเพื่อรับมือกับภัยรูปแบบใหม่ ๆ หรือปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของปัจเจกบุคคลหรือประชาชน ดังเช่น การค้ำมนุษย์ที่รัฐบาลพิจารณาให้เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล โดยเหตุหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์เหล่านี้ต่างถูกกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพ ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน ซึ่งนำไปสู่ความไม่มั่นคงในชีวิตของพวกเขาเหล่านี้ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคง ก็จะนำไปสู่การจัดการภารกิจด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะมีผู้ใช้ดำเนินการธุรกิจค้ำมนุษย์ ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำยันปลายน้ำ และรัฐก็มีผู้ใช้ที่มีความต้องการซื้อ (demand) ที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาก็ตาม แต่ผลพวงจากการให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน และการเปลี่ยนภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงใหม่ที่สำคัญต่อปัจเจกบุคคล (หน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์) ซึ่งถือเป็นบทสภาวะระหว่างประเทศใหม่ที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้ความสำคัญ และส่งเสริมให้นานาประเทศ และประเทศไทยรับวาระดังกล่าว และนำไปปรับใช้ภายในประเทศจนกลายเป็นสถาบัน ได้ส่งผลให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาร่วมสมัยที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ดังพิจารณาได้จากการใช้วัจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มักชูประเด็นเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างการค้ำมนุษย์กับสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

การพิจารณาการส่งวาระเรื่องการค้ำมนุษย์จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ากลุ่มตัวแสดงดังกล่าวนั้นมีบทบาทสำคัญต่อการตั้งประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งการรับประเด็นดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) จำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น การพิจารณาและขยายบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเพื่อป้องกัน

และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่ขยายตัวออกเป็นวงกว้าง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษากลุ่มตัวแสดงภายในรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญต่อตัวแสดงที่เป็นหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ต่างมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย และการใช้เครื่องมือหรือกลไกของรัฐในการดำเนินภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ การออกกฎระเบียบ อนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย รวมถึงงานด้านนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ฯลฯ แม้ว่าการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นภารกิจรองหรือภารกิจเสริม (secondary function of state) ของรัฐก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวกลับมีความสำคัญ และเป็นหน้าที่ของคณะรัฐบาล และเจ้าหน้าที่หน่วยราชการที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างจริงจังและเร่งด่วนไม่แพ้การปฏิบัติภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ (primary function of state) รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อยุติปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั่วโลกนับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยทำให้ทราบว่า การใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภทของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ และนำประเด็นเรื่องสิทธิต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคลเข้ามาอยู่ในการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งถือเป็นคณะรัฐบาลชุดแรกที่ได้รับแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนั้น ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ภายหลังจากการรับวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการตั้งวาระการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทย นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ปรับและขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ที่นำเสนอ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ในส่วนนี้ต่างเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกัน และปราบปราม ปัญหาการค้ามนุษย์ และมีผลกระทบ (impact) ต่อนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ได้รับ อิทธิพล และแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ดังเช่น การดำเนินมาตรการ “3P” ได้แก่ ด้านการปราบปราม ด้านการป้องกัน และด้านการคุ้มครอง ตามแนวทางการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ตามแนวทาง ขององค์การสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตัวแสดงที่เป็นต้นแบบในการใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ดังนั้น การดำเนินมาตรการ “3P” จึงกลายเป็น มาตรฐานระหว่างประเทศสำคัญที่ใช้ในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน

ภายใต้การบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการ ต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมีการกำหนดกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติภารกิจด้านการ ต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ทำหน้าที่เป็น เจ้าภาพหลักและมีบทบาทนำหน่วยงานภาครัฐประสานงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ใน ประเทศไทย และให้ความคุ้มครองต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ (2) กระทรวง การต่างประเทศ (กรมการกงสุล สถานเอกอัครราชทูตไทย คณะผู้แทนในต่างประเทศ) ทำหน้าที่ รับผิดชอบให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ถูกค้าขังต่างประเทศ (3) กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่กำหนด และบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน การตรวจสอบสถานที่ ทำงานที่มีการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก รวมถึงการสืบสวนการกระทำที่ไม่ถูกต้องของบริษัท ตัวแทนจัดหางาน (4) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำหน้าที่ต่อต้านการแสวงหาประโยชน์ทาง เพศในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (5) กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการต่อต้าน การค้ามนุษย์ รณรงค์เพิ่มความรู้ และกำหนดมาตรการป้องกัน (6) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย และนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม (7) กองทัพเรือ ทำหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบเรือประมง เพื่อตรวจหาการบังคับใช้แรงงานและการใช้ แรงงานเด็ก (8) สำนักงานอัยการสูงสุด ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ค้ามนุษย์ และ (9) กรมสอบสวน คดีพิเศษ ทำหน้าที่รับผิดชอบสืบสวนสอบสวนคดีค้ามนุษย์⁴⁶⁰

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้พิจารณาการดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรการที่เรียกว่า “5P” ที่พัฒนาต่อยอดมาจากการดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรการ “3P” ที่แบ่งหน้าที่การปฏิบัติภารกิจ

⁴⁶⁰ พอล บัคลีย์, "การค้ามนุษย์ในประเทศไทย," ใน *การย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับปี 2557* (กรุงเทพฯ: คณะทำงาน เฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย, 2014): 186-87.

ด้านการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านนโยบายและกลไก (policy and mechanism) ได้แก่ การส่งเสริมกลไกในทุกกระดับ การสร้างความร่วมมือในระดับพื้นที่ การส่งเสริมการทำงานแบบเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ และการพัฒนากลไกและข้อมูลการเฝ้าระวัง (2) ด้านการป้องกัน (prevention) ได้แก่ การลดปัจจัยเสี่ยง การสร้างความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย สร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวัง การพัฒนาระบบการจัดแรงงานข้ามชาติ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจประชากรกลุ่มเสี่ยง (3) ด้านการดำเนินคดี (prosecution) ได้แก่ การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมาย และการสร้างระบบคุ้มครองช่วยเหลือพยานและผู้เสียหาย (4) ด้านการคุ้มครอง (protection) ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหาย การส่งเสริมให้ชุมชนดูแลผู้เสียหาย หลังส่งกลับ การส่งเสริมให้ผู้เสียหายให้ความร่วมมือทางคดีผ่านการคุ้มครอง การปรับปรุงสถานคุ้มครอง และการพัฒนาฝีมือการดำเนินงาน และ (5) ด้านการมีส่วนร่วม (partnership) ได้แก่ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคและนานาชาติ และการประชาสัมพันธ์และขยายการดำเนินงาน⁴⁶¹ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(6.6.1) การปฏิบัติการกิจด้านนโยบายและกลไก

การปฏิบัติการกิจด้านนโยบายและกลไก (policy and mechanism) เป็นส่วนที่ให้ความสำคัญต่อการวางนโยบาย แผนงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมกลไกทุกระดับ โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญ และมีการกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยคณะรัฐบาลพล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ใน ค.ศ. 2004 จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้รับแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีการดำเนินนโยบายการจัดการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น (zero tolerance) ใน ค.ศ. 2014 การกำหนดยุทธศาสตร์ “5P” เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ใน ค.ศ. 2015 รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคก.) และกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

⁴⁶¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “พม 0205/9106 เรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560-2564”.

ในแง่ของการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติต่อต้านการค้ามนุษย์ขึ้นเป็นฉบับแรกใน ค.ศ. 2008 ได้แก่ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” โดยเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กที่ออกใน ค.ศ. 1997 ต่อมาประเทศไทยได้ออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” และ “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” ใน ค.ศ. 2015 “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559” ใน ค.ศ. 2016 “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” และ “พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560” ใน ค.ศ. 2017 และ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” ใน ค.ศ. 2019 โดยเป็นการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิด และมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน สังคม และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

มากไปกว่านั้น การกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติยังได้นำไปสู่การเรียกร้องด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ นับตั้งแต่การเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา จะเห็นถึงบทบาทของกระทรวง และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่ได้รับการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์จากรัฐบาล เช่น การปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาค้ามนุษย์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ฯลฯ

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโลกเชิงนโยบาย มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานสนับสนุน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนปัญหาค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง โดยพิจารณาได้จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ เพื่อประเมินปัญหาภัยคุกคามที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง



2254809431

CD : IThesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

ของประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขปัญห
เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(6.6.1.1) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ สมช. (Office of the National Security Council)⁴⁶² เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศโดยตรง และเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการทำให้การค้ำชูขงกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงภายในประเทศ โดยมีภารกิจหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้ (1) การกำหนดทิศทาง การให้คำปรึกษา และการเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง และแผนด้านความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงทั้งในปัจจุบันและอนาคต (2) ได้แก่ การอำนวยความสะดวก ประสานงาน และการติดตามประเมินผลเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางด้านความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติอย่าง เป็นรูปธรรม (3) ได้แก่ การประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงและการเตรียมความพร้อมแห่งชาติ และการบริหารวิกฤติความมั่นคงเพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคง (4) ได้แก่ การพัฒนาองค์ ความรู้ด้านความมั่นคง และเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และ (5) ได้แก่ การพัฒนา ประสิทธิภาพและเสริมสร้างสมรรถนะองค์กร และบุคลากรเพื่อเป็นองค์กรหลักด้านความมั่นคง⁴⁶³

อนึ่ง สภาความมั่นคงแห่งชาติแต่เดิมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาภารกิจด้านการทหาร เพื่อการป้องกันประเทศ (ความมั่นคงของรัฐ) โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งสภาขึ้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1910 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยเรียกสภาแห่งนี้ว่า “สภาเกี่ยวกับการป้องกันพระราชอาณาจักร” และใน ค.ศ. 1927 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ ของสภาดังกล่าว และทำการเปลี่ยนชื่อเป็น “สภาป้องกันพระราชอาณาจักร” และ “สภาความมั่นคง แห่งชาติ” ในพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติใน ค.ศ. 1959 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การกำหนด นโยบายด้านความมั่นคงของประเทศเป็นภารกิจที่สำคัญของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมุ่งพิจารณา

⁴⁶² ภายใต้หน่วยงาน สมช. จะมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) ซึ่งประกอบไปด้วย (1) นายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน (2) รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน และประกอบไปด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ (3) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (6) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (11) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และ (12) เลขาธิการสภา ความมั่นคงแห่งชาติ

⁴⁶³ สภาความมั่นคงแห่งชาติ, "พันธกิจ," <http://www.nsc.go.th/Pages/mission.aspx> [14 ตุลาคม 2561].

แนวทางในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ โดยรัฐบาลได้กำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่คอยอำนวยความสะดวก กำกับติดตาม และประเมินผลในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่อง โดย สมช. ได้ระบุความหมายของคำว่าความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตยบูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”⁴⁶⁴

จากคำจำกัดความข้างต้นแสดงให้เห็นว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายระดับชาตินั้นจะถูกปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสิ่งแวดล้อมหรือโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะกระแสโลกาภิวัตน์ที่ได้ปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงออกไปจากเดิม และผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้มีการพิจารณาบริบทด้านความมั่นคงใหม่ (ความมั่นคงรูปแบบใหม่) โดยความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นนั้นเป็นลักษณะความมั่นคงที่มีแนวโน้มของความไม่แน่นอนสูงซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลต่อการพิจารณา และส่งผลต่อการกำหนดให้ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หรือความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ รวมถึงการเป็นเป้าหมายหลักอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวมภายในชาติ ได้แก่ (1) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (2) ความปลอดภัย ความเป็นธรรม ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (3) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ⁴⁶⁵

ความสำคัญดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงมิได้จำกัดอยู่เพียงความมั่นคงทางการทหารอีกต่อไป รวมถึงประเด็นด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐนั้นมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและขยายตัวออกเป็นวงกว้าง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติในการพิจารณาให้ประเด็นใดกลายเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น เมื่อนำประเด็นเรื่อง

⁴⁶⁴ "พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 85 ก (26 กันยายน 2559), 1.

⁴⁶⁵ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550-2554, 23.

การค้ำมนุษย์เข้ามาพิจารณาร่วมกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะพบว่า การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของประชาชน ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการต่อต้านการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ได้ส่งผลต่อการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการมีเกียรติและศักดิ์ศรี (ภาพลักษณ์ที่ดี) ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ โดย สมช. ได้นำการค้ำมนุษย์เข้ามาเป็นประเด็นสำคัญในกลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และอำนวยการความมั่นคงเฉพาะด้าน ภายใต้สำนักงานดังต่อไปนี้ (1) สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นสำนักที่ปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรและสิทธิมนุษยชน รวมถึงกลุ่มงานความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา และ (2) สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงเกี่ยวกับภัยคุกคามข้ามชาติ ซึ่งเป็นสำนักที่ปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ปัญหาความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปในโลกยุคปัจจุบันได้นำมาสู่การจัดทำ “แผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ. 2560-2564” (ค.ศ. 2018-2021) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือชี้้นำในการบริหาร จัดการ ประสานงาน จัดสรรทรัพยากร ดำเนินงาน และติดตาม ประเมินผล ทั้งนี้ การประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคงของ สมช. ได้พิจารณาปรากฏการณ์ที่กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับโลกเช่นเดียวกัน ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามข้ามชาติต่าง ๆ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้ำมนุษย์ โดยประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และแผนฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ และการเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวและการลักลอบเข้าเมือง⁴⁶⁶

ภายใต้แผนปฏิบัติราชการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2561-2564 (ค.ศ. 2018-2021) ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานระดับยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ได้เห็นชอบให้มีการจัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 ซึ่งแผนฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหา

⁴⁶⁶ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “แผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ. 2561-2564”, 7.

ภัยคุกคามต่อความมั่นคงต่าง ๆ และเน้นการให้ความสำคัญต่อการพิจารณาความมั่นคงแบบครอบคลุม หรือความมั่นคงที่มีมิติรอบด้าน (comprehensive security) ซึ่งการคำนุญษ์เป็นปัญหาในมิติด้าน “การรักษารูปแบบของรัฐ สถาบันหลัก ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม” โดยเกี่ยวข้องกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และปัญหาอันเกิดจากการโยกย้ายถิ่นของประชากรจากภายนอกประเทศเป็นสำคัญ⁴⁶⁷

มากไปกว่านั้น ภายใต้ “แผนยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564” (ค.ศ. 2015-2021) สมช. ได้มีการประเมินสภาพปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พบว่าประเทศไทยยังคงได้รับผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ จึงเป็นผลให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงในประเทศ⁴⁶⁸ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติ และประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ ความเป็นธรรม ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 (ค.ศ. 2015-2021)

(6.6.1.2) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (National Intelligence Agency)⁴⁶⁹ เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาให้การคำนุญษ์กลายเป็นประเด็นความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากเป็นภารกิจที่สร้างผลผลิตงานด้านข่าวกรองเพื่อนำข้อมูล หรือรายงานที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการตัดสินใจต่อการกำหนดนโยบายของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยมีพันธกิจหลัก และมีหน้าที่ความรับผิดชอบ

⁴⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, 14.

⁴⁶⁸ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, *ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564*. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560), 4.

⁴⁶⁹ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติมีโครงสร้างหน่วยงานโดยแบ่งออกเป็น 5 สายงานสำคัญ ได้แก่ (1) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองในประเทศ ประกอบด้วยสำนัก 1-5 ที่ดูแลเรื่องข่าวกรองความมั่นคง และสำนัก 6 ที่ดูแลเรื่องต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (2) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองต่างประเทศ ประกอบด้วยสำนัก 7-8 ที่ดูแลเรื่องข่าวกรองต่างประเทศ และสำนัก 9 ที่ดูแลเรื่องกิจการระหว่างประเทศ (3) ภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองทางเทคนิคและเครือข่าย ประกอบด้วยสำนัก 11 ที่ดูแลเรื่องปฏิบัติการทางเทคนิค และกอง 1-2 ที่ดูแลเรื่องปฏิบัติการพิเศษ และปฏิบัติการต่อต้านข่าวกรองทางเครือข่าย (4) ภารกิจพัฒนามาตรฐานการข่าวกรอง และ รปภ. ประกอบด้วยสถาบันข่าวกรอง และสำนัก 10 ที่ดูแลเรื่องการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน และ (5) ภารกิจบริหารและอำนวยการ

ดังต่อไปนี้ (1) การปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การข่าวกรองทางการสื่อสาร และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน (2) การติดตามสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ และรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระจายข่าวกรองที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม (3) การศึกษา วิจัย และพัฒนาที่เกี่ยวกับกิจการการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรองและการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (4) การเป็นศูนย์กลางประสานกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยงานอื่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเป็นองค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน ทำหน้าที่เป็นประธานคณะที่ปรึกษาการข่าว และรับผิดชอบการบริหารจัดการศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ และ (5) การเสนอแนะนโยบายและมาตรการ การให้คำแนะนำและคำปรึกษาด้านการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนต่อนายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานราชการ⁴⁷⁰

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความสลับซับซ้อนของโลกในยุคปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลง และมีความผันผวนสูงนั้น ส่งผลให้งานด้านข่าวกรองมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นเดียวกัน โดยโลกในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา การพิจารณางานด้านข่าวกรองจึงเพิ่มการให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ หรือการให้ความสำคัญต่อตัวแสดงที่มีอิทธิพล ซึ่งกลายเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ จึงกลายเป็นประเด็นที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติจำเป็นต้องประเมินความรุนแรงของปัญหา และรวบรวมข้อมูลด้านการข่าวเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการปฏิบัติภารกิจต่อไป ทั้งนี้ ประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของสำนักข่าวกรองแห่งชาติต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การยกระดับงานด้านข่าวกรองเพื่อการป้องกันและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง โดยได้มีการออก “กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับกิจการข่าวกรองของประเทศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และปฏิบัติงานข่าวกรองให้มีสมรรถนะสูงโดยมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานใกล้เคียงกับหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทำให้ทราบว่าสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้พิจารณาให้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติตามการระบุของ

⁴⁷⁰ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, "หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ,"

องค์การสหประชาชาติ ซึ่งส่งผลให้การประเมินปัญหาภัยคุกคามที่มาจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นภารกิจของสำนัก 6 (สำนักต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ) ซึ่งเป็นสำนักที่พิจารณาประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรง

ดังนั้น ประเด็นสำคัญของการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ได้แก่ การดำเนินภารกิจด้านการประเมินภัยคุกคาม โดยจะต้องพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ด้านศักยภาพ โดยพิจารณาที่สภาพปัญหา การทำทนาย การคุกคาม ซึ่งเทียบได้กับระดับหรือขนาดของเหตุการณ์ (ลับ ลับมาก ลับมากที่สุด) (2) ด้านเวลา โดยพิจารณาที่ประเด็นร้อน ปานกลาง หรือเย็น เทียบได้กับ (ด่วน ด่วนมาก ด่วนที่สุด) และ (3) การสร้างแกนตัดขวางระหว่างด้านศักยภาพกับด้านเวลา⁴⁷¹ โดยเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติในการประเมินภัยคุกคามที่มาจากปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องประเมินทั้งในด้านศักยภาพของปัญหา และเป็นประเด็นที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนหรือไม่เร่งด่วนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ค.ศ. 2018-2037) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อสำนักข่าวกรองแห่งชาติในด้านการพัฒนาระบบงานข่าวกรองแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถติดตาม แจ้งเตือน ป้องกัน และยับยั้งปัญหาภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และทันเวลา โดยเสริมสร้าง พัฒนา และบูรณาการขีดความสามารถของระบบงานข่าวกรอง หน่วยงานข่าวกรอง และประชาคมข่าวกรองในประเทศให้ทันสมัย และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการค้ามนุษย์จะเป็นหนึ่งในภารกิจของสำนักข่าวกรองแห่งชาติในด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ⁴⁷²

(6.6.2) ด้านการป้องกัน

การปฏิบัติการด้านการป้องกัน (prevention) เป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญมากที่สุดใน การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากการป้องกันเป็นมาตรการที่สามารถช่วยมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยมุ่งสร้างความเข้าใจ และความตระหนักรู้ถึงปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่าง

⁴⁷¹ โครงการความมั่นคงศึกษา บรรยาย โดย ศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข, "การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องอนาคตศึกษากับการประเมินภัยคุกคาม," <https://www.nia.go.th/FILEROOM/CABFRM01/DRAWER01/GENERAL/DATA0017/00017464.PDF> [3 กุมภาพันธ์ 2562].

⁴⁷² ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พร้อมหัวข้อเรื่องทุกมาตรา ฉบับสมบูรณ์, รวบรวมโดย บุญร่วม เข็มจันทร์ และ ศรีญา วิชาธรรม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ The Law Group, 2558), 86.

ถูกต้อง เช่น การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนเข้าใจถึงปัญหาการค้ามนุษย์ ฯลฯ ทั้งนี้ การดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับตัวแสดงในหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคเอกชน หรือประชาชน และต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่เหยื่อหรือผู้เสียหาย ครอบครัว เพื่อน หรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเหยื่อหรือผู้เสียหายเหล่านั้น (2) กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม ได้แก่ สาธารณชนทั่วไป โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ และ (3) กลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ (หน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐ) ที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์⁴⁷³ นอกจากนี้ มาตรการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ยังให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหา เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม การเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผิดกฎหมาย (การตรวจสอบคนเข้าเมือง) รวมถึงปัญหาแรงงานต่างด้าว (การสร้างระบบควบคุมและลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว)

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน⁴⁷⁴ มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และสื่อมวลชน เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยมีเป้าประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ การตระหนักและให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

การปฏิบัติการด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่างเป็นหน่วยราชการที่เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติการ

⁴⁷³ กิตสุธรม สังขสุวรรณ, "การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยมาตรการ 3P," *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ* 18 (มกราคม-ธันวาคม 2558): 324-25.

⁴⁷⁴ มาตรการด้านการป้องกันประกอบด้วย (1) การณรงค์และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อทุกประเภท เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างปลอดภัย ความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ และให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ (2) การสร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชน และกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว (3) การส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ (4) การส่งเสริมความมั่นคงในการดำรงชีวิตของสมาชิกในครอบครัว (5) การผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และการค้ามนุษย์ไว้ในการเรียนการสอน ทั้งในและนอกระบบการศึกษาในทุกระดับ (6) การส่งเสริมให้มีการอบรมเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงเพื่อมิให้ตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ และ (7) การจัดสรรทรัพยากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ ทั้งสถานะต้นทาง สถานะทางผ่าน และสถานะปลายทาง

ด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(6.6.2.1) กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labour)⁴⁷⁵ เป็นหน่วยราชการที่จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2002 ตาม “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” โดยเป็นผลจากการยุบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก ซึ่งการบริหารจัดการแรงงานเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม ฯลฯ

ประการสำคัญ กระทรวงแรงงานมีบทบาทและภารกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และการช่วยเหลือเหยื่อจากการถูกแสวงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และมักถูกนำมาใช้เป็นประเด็นเพื่อกดดันให้ประเทศไทยปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ ได้แก่ การใช้แรงงานบังคับ (แรงงานทาส) แรงงานประมง โดยเฉพาะแรงงานเด็ก ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 โดยอนุสัญญาฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยเป็นอย่างสูง

⁴⁷⁵ พันธกิจการบริหารจัดการด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน ได้แก่ (1) การเพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการให้พร้อมรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ (2) การคุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี (3) การพัฒนากระทรวงให้เป็นองค์กรธรรมาภิบาล (4) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการ และให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) การส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ และยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงาน ได้แก่ (1) การเพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (2) การคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคง และหลักประกันในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดี (3) การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ (4) การพัฒนากลไกในการสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน เพื่อสร้างความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน (5) การบริหารจัดการองค์กรบุคลากรด้วยหลักธรรมาภิบาล และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในองค์กร และ (6) การพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศ เพื่อบูรณาการสารสนเทศที่ทันสมัย และมีเสถียรภาพ

ความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องขยายบทบาท และภารกิจด้านแรงงาน โดยการให้ความสำคัญต่อแรงงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานภายในกระทรวงแรงงานที่ทำหน้าที่ดูแลภารกิจด้านการคุ้มครอง ได้แก่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (Department of Labour Protection and Welfare)⁴⁷⁶ ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน⁴⁷⁷ ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ภายใต้กองคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Division) ได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในประเด็นเรื่องการคุ้มครอง ได้แก่ กลุ่มงานป้องกันและแก้ไขการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ (1) การทำหน้าที่ในการกำหนดและพัฒนามาตรการและมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานทั่วไปและแรงงานประมงทะเล (2) การกำหนดมาตรการ ระเบียบ และแนวปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานทั่วไปและแรงงานประมงทะเลที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงปัญหาการคุ้มครองด้านแรงงาน (3) การให้คำปรึกษาหารือ ส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้ให้กับหน่วยงานภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้างในภาคเอกชนทั่วไป และแรงงานประมงทะเล และ (4) การปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

รายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ได้ระบุความสำคัญของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นผลมาจากการรับประเด็นวาระดังกล่าวมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความสำคัญต่อการใช้แรงงานเด็กอย่างต่อเนื่อง และพยายามออกนโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศคู่ค้า และผู้บริโภคสินค้าไทย ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศ มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังเป็นตัวแสดงสำคัญที่ตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยพยายามกดดันหรือโน้มน้าวให้นานาประเทศ รวมถึงประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ สถานการณ์การทำงานของเด็กในประเทศไทย จากจำนวนเด็กอายุ 15-17 ปี มีทั้งสิ้น 2,701,024 คน เป็นเด็กทำงาน จำนวน 251,527 คน คิดเป็นร้อยละ 9.3 ซึ่งประกอบไปด้วยเด็กที่ทำงานและเรียนไปพร้อมกัน จำนวน

⁴⁷⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) กองตรวจความปลอดภัย (2) สำนักงานเลขานุการกรม กสร. (3) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 76 จังหวัด (4) สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน (5) สำนักคุ้มครองแรงงาน (6) สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน (7) สำนักแรงงานสัมพันธ์ (8) กองสวัสดิการแรงงาน (9) กองการเจ้าหน้าที่ (10) กองนิติกร กสร. โดยให้ความสำคัญต่อการยกระดับแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และการทำให้แรงงานเหล่านี้ได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงเทียบเท่าระดับสากล

⁴⁷⁷ โครงสร้างหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน ได้แก่ (1) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) กรมการจัดหางาน (4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (5) สำนักงานประกันสังคม และ (6) สถาบันส่งเสริมความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน)

46,164 คน และเด็กที่ทำงานอย่างเดียว จำนวน 205,363 คน โดยเด็กเหล่านี้ทำงานในกลุ่มเกษตร ป่าไม้ และประมง จำนวนร้อยละ 35.3 รองลงมาเป็นผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐาน จำนวนร้อยละ 27.5 พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า จำนวนร้อยละ 20.5⁴⁷⁸

อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และการรับประเด็นวาระที่มาจาก ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้กระทรวงแรงงานมีคำสั่งที่ 277/2558 ลงวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน” หรือ “ศปกค.รง.” (Prevention of Human Trafficking on Labour Operation Center: PHTLOC) เพื่อดำเนินการ ป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และเพื่อตอบสนองต่อการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ ด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการป้องกัน การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยคณะกรรมการมี หน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานตามประเด็นข้อสั่ง การของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และประเด็นที่ถูกกล่าวหาและ ข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์

(2) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการทำงานของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้าน แรงงาน โดยคณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงการจัดทำยุทธศาสตร์ และ แผนปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านการป้องกัน นอกจากนี้ ให้กระทรวงแรงงานจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการ ป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน” หรือ “ศปคค.” (Command Center of Prevention on Labour Trafficking: CCPL) ตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 242/2560 โดยมีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นผู้บังคับบัญชาศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกัน การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา กำกับดูแล และติดตามผลการ ดำเนินการในการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน การให้คำปรึกษาในการป้องกันการค้ามนุษย์ด้าน

⁴⁷⁸ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, รายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปี บประมาณ พ.ศ. 2560, 2.

แรงงาน และการดำเนินการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และปลัดกระทรวงแรงงาน มอบหมาย

(6.6.2.2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Ministry of Agriculture and Cooperative)⁴⁷⁹ ได้เข้ามามีบทบาทและภารกิจด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจประมง ทั้งนี้ ภายใต้กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต ประกอบด้วยกรมประมง (Department of Fisheries) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ด้านการประมง โดยมีโครงสร้างของหน่วยงานที่ประกอบไปด้วย (1) กลุ่มนโยบายและการบริหาร (2) กลุ่มวิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยง (3) กลุ่มบริหารจัดการทรัพยากรประมง และ (4) กลุ่มพัฒนาอุตสาหกรรมประมงและตรวจสอบย้อนกลับ อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานทาสในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงเป็นประเด็นที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกำลังให้ความสำคัญ และยังเป็นประเด็นที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐาน IUU ของสหภาพยุโรป ที่กลายเป็นเครื่องมือ (มาตรการ) สำคัญในการป้องกันการจ้างแรงงานบังคับ และแรงงานเด็กในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงไทยในทุกกระบวนการผลิต โดยไทยในฐานะประเทศผู้ส่งออกอาหารทะเล และสินค้าที่เกี่ยวข้องกับประมงรายใหญ่ของโลกจึงได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปต่างพิจารณาปัญหาการใช้แรงงานบังคับ และแรงงานเด็กในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงให้เป็นหนึ่งในวาระสำคัญ โดยการใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์จะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าอาหารทะเล การถูกจำกัดสิทธิบางอย่าง หรือการถูกประณามจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า กระแสการให้ความสำคัญต่อการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง ส่งผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ามามีบทบาทในฐานะตัวแสดงสำคัญในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์โดยเน้นการแก้ไขปัญหาตามมาตรฐานตัวแสดงภายนอกเป็นหลัก ดังเช่น ภายหลังจากที่สหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2015 รัฐบาลได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558

⁴⁷⁹ ภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกอบด้วย (1) ส่วนราชการที่ไม่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจ (2) ภารกิจด้านพัฒนาการผลิต (3) ภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต และ (4) ภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรและระบบสหกรณ์



เพื่อแต่งตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” หรือ “ศปมผ.” (Command Center for Combatting Illegal Fishing: CCCIF) ซึ่งเป็นศูนย์เฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงเถื่อน (IUU Fishing) ของประเทศไทย โดยเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 อย่างไรก็ตาม การตั้งศูนย์เพื่อแก้ไขปัญหาประมงเถื่อนดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันและการรับวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นนโยบายเร่งด่วน และเป็นภารกิจเฉพาะกิจของกระทรวง

(6.6.2.3) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน. (Internal Security Operation Command: ISOC) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)⁴⁸⁰ ซึ่งเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นรากฐานของทุกเรื่องที่ส่งผลให้ประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปได้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านความมั่นคงของโลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะบริบทด้านความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นที่ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ การพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ หรือการพิจารณาแนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบครอบคลุม หรือความมั่นคงรอบด้าน (comprehensive security) ที่ได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในอาณาบริเวณด้านความมั่นคงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การปรับเปลี่ยนภารกิจงานด้านความมั่นคงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนภารกิจด้านความมั่นคงของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

แต่เดิมนั้น กอ.รมน. เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการปราบปรามภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในยุคสงครามเย็นเป็นหลัก ทั้งนี้ กอ.รมน.เป็นหน่วยงานที่แปรสภาพจากกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ หรือ กอ.ปค. และเมื่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ลดน้อยลงจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้เข้ากับสภาพบริบทที่

⁴⁸⁰ "พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551), 33.

เปลี่ยนแปลงไป ดังเช่น ใน ค.ศ. 1982 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน โดยให้มีการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด การจัดระเบียบและเสริมความมั่นคงชายแดน หรือการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมือง แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสมกับปัญหาด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีมติกรม. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2000 และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 158/2545 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 เรื่องการจัดตั้งกองกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอ

ทั้งนี้ กอ.รมน. เป็นองค์กรที่มีการบูรณาการเกี่ยวกับภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงภายในรัฐ โดยความรับผิดชอบส่วนหนึ่งเป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย โดยรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อประเด็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 51/2560 ได้กล่าวถึงสภาพบริบทด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งทางด้านความซับซ้อนและการกระทำในหลากหลายรูปแบบของปัญหา จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของชาติ โดยคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” มีความหมายดังต่อไปนี้

“การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ รวมถึงในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ”⁴⁸¹

อย่างไรก็ตาม พันธกิจของหน่วยงานแสดงให้เห็นว่า กอ.รมน. ให้ความสำคัญต่อปัญหาภัยคุกคามที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศทุกรูปแบบ ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน และการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงมนุษย์ซึ่งเป็น

⁴⁸¹ "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2560", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 258 ง (22 พฤศจิกายน 2560), 13.

ภารกิจใหม่ที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง อีกทั้งยังให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันความเชื่อมั่น รวมถึงการพัฒนา และเสริมสร้างระบบการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมถึงกลไกการขับเคลื่อนการปฏิบัติที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเป็นสำคัญ⁴⁸²

ความสำคัญของปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ กอ.รมน. พิจารณาให้การค้ำหนุนเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่เชื่อมโยง และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความสลับซับซ้อน และมีแนวโน้มของปัญหาภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น⁴⁸³ นอกจากนี้ ประเด็นการค้ำหนุนยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการทำข้อตกลง และพันธกรณีระหว่างประเทศต่อความมั่นคงภายใน โดยการมีพันธสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศเปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญในการบีบบังคับเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีหรือการบังคับให้จำยอม โดยในแผนยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. ได้ยกตัวอย่างปัญหาในประเด็นเรื่องกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพื่อจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ที่เรียกว่า IUU ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อสถานะความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างสูง⁴⁸⁴ ดังนั้น การปฏิเสหรือเพิกเฉยต่อกฎระเบียบที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกำหนดไว้จะส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างกัน

สำหรับยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2560-2564 (ค.ศ. 2017-2021) ที่กอ.รมน. ได้จัดทำเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำหนุน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ข้อที่ 5.3.3 เรื่องการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคงเพื่อบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ โดยในข้อที่ 1 ได้แสดงให้เห็นแน่ชัดว่าประเทศไทยต้องให้ความสำคัญ และเน้นการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้วิธีการดำเนินมาตรการเชิงรุกในการจัดการกับปัญหาที่เข้ามาทำทนาย

⁴⁸² กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงกลาโหม, "วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์," https://www.isoc.go.th/?page_id=70 [13 ตุลาคม 2561].

⁴⁸³ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, "ยุทธศาสตร์ กอ.รมน. 2560-2564", <http://www.isoc.go.th/wp-content/uploads/2018/01/strategy2560-2564.pdf> [7 พฤษภาคม 2561]. 27.

⁴⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, 28.

ความมั่นคงระหว่างประเทศ และความมั่นคงภายในประเทศ โดยในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้หยิบยกให้ประเด็นการค้ำมนุษย์เป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงระหว่างประเทศที่ต้องใช้บทบาทเชิงรุกในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว⁴⁸⁵

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการค้ำมนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาสำคัญที่ กอ.รมน. จะต้องแก้ไขและปราบปราม โดยเป็นประเด็นที่อยู่ในส่วนประสานงาน⁴⁸⁶ ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 2 (ศปบ.2) ตามการแบ่งส่วนงานกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นศูนย์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม โดยสังกัดอยู่ในส่วนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองและการค้ำมนุษย์

จากความสำคัญข้างต้นสรุปได้ว่าทหารเข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการช่วยเหลือประชาชน และการป้องกันและปราบปรามปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงที่มีใช้การสู้รบภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น นับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา ดังนั้น สภาพบริบทระหว่างประเทศและปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นผลให้การค้ำมนุษย์เข้ามาเป็นหนึ่งในภารกิจที่ทหารจะต้องเข้ามาช่วยเหลือพลเรือนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว โดยภายใน กอ.รมน. ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานปฏิบัติที่ 2 เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะ และจากการจัดตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าวทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ทหารจะต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อทำให้ปัญหาดังกล่าวนั้นหมดไปจากสังคมไทย และทั้งหมดนี้ทำให้เห็นว่าทหารมีบทบาทสำคัญต่อการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย

⁴⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, 18.

⁴⁸⁶ ส่วนประสานงานตามส่วนงานกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรประกอบด้วย 5 ศูนย์ ได้แก่ (1) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 1 (ศปบ.1 กอ.รมน.) เป็นกลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐ (2) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 2 (ศปบ.2 กอ.รมน.) เป็นกลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม (3) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 3 (ศปบ.3 กอ.รมน.) เป็นกลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงแบบพิเศษ (4) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 4 (ศปบ.4 กอ.รมน.) เป็นกลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงทางทรัพยากรทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พลังงาน และอาหาร และ (5) ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ศปบ.5 กอ.รมน.) กลุ่มงานเสริมสร้างความมั่นคงเฉพาะพื้นที่

(6.6.3) ด้านการดำเนินคดี

การปฏิบัติภารกิจด้านการดำเนินคดี (prosecution)⁴⁸⁷ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และกระบวนการทางศาล อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และรัฐบาลไทยต่างให้ความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินคดีต่อขบวนการค้ายาเสพติดอย่างจริงจัง รวมถึงการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนร่วมในขบวนการดังกล่าว เช่น การจัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการค้ายาเสพติด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีค้ายาเสพติด

ยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดีมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และศาลเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีกระทรวงยุติธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยมีเป้าประสงค์ที่สำคัญเพื่อเน้นความร่วมมือของผู้เสียหายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

⁴⁸⁷ มาตรการด้านการดำเนินคดี ประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างศักยภาพ และสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ทั้งทางแพ่งและทางอาญา (2) การผลักดันเรื่องการต่อต้านการค้ายาเสพติด และการดำเนินคดีไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และสถาบันงานสอบสวน สถาบันเนติบัณฑิต และสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง (3) การสนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิด และขบวนการอาชญากรรม ทั้งภายในประเทศ และข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การให้ความช่วยเหลือทางอาญา การสืบสวนในต่างประเทศ การยึดอายัดทรัพย์สินในต่างประเทศ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (4) การส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย (5) การผลักดันให้มีการปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายที่มีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการค้ายาเสพติด พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้เป็นความผิดฐานค้ายาเสพติด (6) การสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (7) การผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย (8) การผลักดันให้มีองค์กร/คณะที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีการค้ายาเสพติด เพื่อวินิจฉัย และให้คำแนะนำการดำเนินคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และคาบเกี่ยวกับคดีอื่น ๆ (9) การสนับสนุนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการป้องกัน และปราบปรามการค้ายาเสพติดจังหวัด การเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการสอบสวน (10) การแก้ไขกฎหมายการคุ้มครองตัวบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ายาเสพติด จาก 24 ชั่วโมง เป็น 7 วัน (11) การทบทวนวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงต่าง ๆ (12) การเร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด พ.ศ. 2551 (13) การสนับสนุนการใช้ทรัพยากรด้านการสืบสวนสอบสวน และปราบปรามจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด

(6.6.3.1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ปฏิบัติการกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมที่ได้พัฒนารูปแบบการดำเนินกิจกรรมจนกระทั่งกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงให้กับประเทศและผู้คนในสังคมอย่างรุนแรง ดังนั้น การสืบสวนสอบสวนและการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์จึงเป็นภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศเทียบเท่าประเด็นการค้ายาเสพติดที่เป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ

ผลของความสำคัญดังกล่าวจึงได้มอบหมายให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ได้แก่ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่สังกัดอยู่ในส่วนของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง หรือ บข.ก. และในปัจจุบันที่ปัญหาการค้ามนุษย์มีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับปัญหาการอพยพย้ายถิ่นมากขึ้นจึงส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับมอบหมายภารกิจในด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยต่างเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในส่วนสนับสนุนการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (Anti-Trafficking in Persons Division) หรือ บก.ปคม. เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง⁴⁸⁸ โดยมีที่มาจากหน่วยงานกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) และได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นกองบังคับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจ

⁴⁸⁸ ในปัจจุบันกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีหน่วยงานในสังกัดอยู่ 11 หน่วยงาน ได้แก่ (1) กองบังคับการอำนาจการ หรือ บก.อก. (2) กองบังคับการปราบปราม หรือ บก.ป. (3) กองบังคับการตำรวจทางหลวง หรือ บก.ทล. (4) กองบังคับการตำรวจรถไฟ หรือ บก.รฟ. (5) กองบังคับการตำรวจน้ำ หรือ บก.รน. (6) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ บก.ปทส. (7) กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ บก.ปคม. (8) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือ บก.ปอศ. (9) กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือ บก.ปปป. (10) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ บก.ปคบ. และ (11) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี หรือ บก.ปอท.

แห่งชาติ พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) และเปลี่ยนเป็นกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2013 ตามราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2014 (เล่ม 131 ตอนที่ 4 ก)

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่หลักของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การให้ความปลอดภัยแก่บุคคลสำคัญและประชาชน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการกระทำความผิดที่เป็นภัยกับความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังมีพันธกิจที่สำคัญ ได้แก่ การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเฉพาะด้าน อาชญากรรมที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การปกป้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน และอาชญากรรมที่ต่างประเทศให้ความสำคัญ⁴⁸⁹ ซึ่งจากคำอธิบายข้างต้นสรุปได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยของประชาชน (เหยื่อหรือผู้เสียหาย) เป็นอาชญากรรมที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการปราบปรามปัญหา และการเป็นปัญหาด้านอาชญากรรมที่ถูกพิจารณาให้เป็นประเด็นวาระในระดับโลกจึงส่งผลต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระที่สำคัญในประเทศไทยอีกหลีกเลี่ยงมิได้

(2) การปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นอีกหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือ สตม. (Immigration Bureau)⁴⁹⁰ โดยมีพันธกิจที่สำคัญ ได้แก่ (1) การตรวจสอบ คัดกรองชาวต่างชาติ (คนต่างด้าว) ที่จะเข้ามาและอยู่ต่อในประเทศอย่างเข้มข้นและมีประสิทธิภาพ มุ่งสู่การขจัดปัญหาทางสังคม และอาชญากรรมข้ามชาติ (2) การดำเนินงานเพื่อรองรับสังคมโลกาภิวัตน์ การเชื่อมโยงผู้คนและสังคมโลกแบบไร้รอยต่อ (seamless connectivity) และ (3) มุ่งสู่ Immigration 4.0 โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบ หรือคัดกรองเพื่อการเข้าและขออยู่ต่อในประเทศอย่างถูกต้องและแม่นยำ รวมถึงการให้บริการที่ทันสมัย ทั้งนี้ จากพันธกิจดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบบุคคล (การเข้ามาและออกไปจากราชอาณาจักร) รวมถึงการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งกลุ่มอาชญากรเหล่านี้แฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยวที่อยากต่อการตรวจสอบ

⁴⁸⁹ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, "วิสัยทัศน์ ค่านิยม และปรัชญา," <http://cib.police.go.th/2016/vision.php> [6 พฤษภาคม 2561].

⁴⁹⁰ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) กองบังคับการอำนวยการ (2) กองบังคับการสืบสวนสอบสวน (3) ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง (4) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1 (5) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 2 (6) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 (7) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 4 (8) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 5 (9) กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6



อย่างไรก็ตาม สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มอบหมายให้กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Division 2 Immigration Bureau) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการปราบปรามปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และอื่น ๆ ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รับผิดชอบในเขตกรุงเทพมหานคร หรือตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนด นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การทะเบียนของคนต่างด้าว และกฎหมายป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อกับยับยั้งและจับกุมขบวนการค้ามนุษย์

(6.6.4) ด้านการคุ้มครอง

การปฏิบัติภารกิจด้านการคุ้มครอง (protection)⁴⁹¹ หรือการปกป้องถือเป็นหัวใจหลักสำคัญของการปฏิบัติภารกิจด้านการค้ามนุษย์ เพื่อช่วยเหลือ คุ้มครอง และฟื้นฟูเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงการป้องกันการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในอนาคต โดยการดำเนินการทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ คือ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักสิทธิมนุษยชน มากไปกว่านั้น การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหาย การส่งกลับประเทศ และการคืนสู่สังคมได้ดำเนินงานภายใต้มาตรการ “4R” ได้แก่ การให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ (rescue) การฟื้นฟู (recovery) การส่งกลับ (repatriation) และ การคืนสู่สังคม (reintegration) แก่เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังเช่น การฟื้นฟูทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การจัดหาที่พักพิง การสอนทักษะอาชีพ หรือการจัดหาถิ่นที่แก่ผู้เสียหาย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นภารกิจสำคัญของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานด้านการคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นสำคัญ

⁴⁹¹ มาตรการด้านการคุ้มครอง ประกอบด้วย (1) การจัดทำมาตรฐาน และคู่มือของประเทศในการช่วยเหลือ คุ้มครอง และส่งกลับ (2) การพัฒนาสมรรถนะของผู้ให้บริการ และพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีความรู้ความเข้าใจตามมาตรฐานที่กำหนด และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (3) การส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจรในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (4) การสนับสนุนให้หน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองพยาน สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง/จัดหาสถานคุ้มครองหรือสถานพักพิงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยองค์กรภาคเอกชนตามมาตรฐานที่กำหนด (6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่น และชุมชนของผู้เสียหายในการดูแลภายหลังการส่งกลับ (7) การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยในต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือ และดูแลผู้เสียหายก่อนการส่งกลับประเทศไทย (8) การพัฒนาระบบการให้บริการล่ามเพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และ (9) การสร้างมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรักษาความลับของข้อมูล

ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน เป็นเจ้าภาพหลัก และมีกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย องค์กรเอกชน และ องค์กรศาสนา เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยมีเป้าประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือและ คุ้มครองตามมาตรฐานที่กำหนด

(6.6.4.1) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ หรือ พม. (Ministry of Development and Human Security) เป็นกระทรวงหลักและเป็นเจ้าภาพในการดำเนินภารกิจด้านการต่อต้าน การค้ามนุษย์ โดยเป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่มีภารกิจ สำคัญในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาทางสังคม การสร้างความเป็นธรรมและเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงมนุษย์ โดยมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการปฏิบัติ ภารกิจด้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการปฏิบัติการด้านการคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูก แสวงหาประโยชน์ เน้นไปที่การแสวงหาประโยชน์ต่อกลุ่มผู้หญิงและเด็ก และจากภารกิจหลักของ กระทรวงฯ ได้แสดงให้เห็นนัยสำคัญถึงการตระหนัก และการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลในด้านการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง ที่เรียกว่า “ความมั่นคงมนุษย์” ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงครั้งสำคัญของประเทศไทย จากการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงแบบดั้งเดิม ไปสู่ความ มั่นคงที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของการศึกษา ที่เรียกว่าการทำให้ปัจเจก บุคคลกลายเป็นวัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง (referent object) นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล หรือความมั่นคงมนุษย์เป็นการ เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ครั้งสำคัญ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับประเทศ โดยแนวคิด ดังกล่าวได้รับความสำคัญตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา และได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็น



2254809431

CD :Thesiss 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ครั้งแรกในรายงาน “การพัฒนามนุษย์ ค.ศ. 1994” (Human Development Report: HDR 1994) ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ มนุษย์ทุกคนจะต้องปราศจากความกลัว (freedom from fear) และมนุษย์ทุกคนจะต้องปราศจากความขาดแคลนหรือความต้องการ (freedom of want)

ทั้งนี้ การดำรงชีวิตอยู่โดยปราศจากความหวาดกลัว และปราศจากความขาดแคลนเป็นสิ่งสำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อความมั่นคงมนุษย์ และจากการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของการศึกษาได้ส่งผลให้มีการพิจารณาจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรองนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตั้งชื่อกระทรวงดังกล่าวโดยพิจารณาจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่กำลังเป็นประเด็นสำคัญในขณะนั้น นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อแนวคิดความมั่นคงมนุษย์ในประเทศไทยได้ส่งผลให้ประเด็นการค้ามนุษย์เข้ามาเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของกระทรวง โดยเฉพาะการปฏิบัติการกิจด้านการคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ และให้จัดตั้งกองต่อต้านการค้ามนุษย์ (Division of Anti-Trafficking in Persons: DATIP)⁴⁹² เพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้พิจารณาและทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาในเชิงความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งเป็นการกำกับทิศทางปัญหาดังกล่าวที่เป็นเรื่องของสิทธิให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ป้องกัน และปราบปรามปัญหาดังกล่าวโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อทำให้มนุษย์มีอิสระ และปราศจากความหวาดกลัว⁴⁹³ อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้กล่าวถ้อยความถึงประเด็นดังกล่าวในการสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2018 โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ตอนนั้นผมมีส่วนในการตั้งชื่อกระทรวงนี้ซึ่งคนไม่ค่อยทราบ เพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศอาเซียนประเทศเดียวที่อยู่ใน network ที่เรียกว่า Human Security

⁴⁹² โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ตาม “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) ได้จัดตั้งให้การต่อต้านการค้ามนุษย์สังกัดอยู่ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยใช้ชื่อว่า “กองต่อต้านการค้ามนุษย์” (Division of Anti-Trafficking in Persons: DATIP) ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ฝ่ายบริหารทั่วไป (2) กลุ่มนโยบายและวิชาการ (3) กลุ่มเลขานุการและคณะกรรมการ (4) กลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ (5) กลุ่มบริหารกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

⁴⁹³ สถาบันเพื่อความยุติธรรมแห่งประเทศไทย บรรยายโดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "หลักนิติธรรมในบริบทระหว่างประเทศ: ประสบการณ์จากระดับภูมิภาค," https://tijforum.org/wp-content/uploads/2017/02/03-SS_Rule-of-Law-in-International-Framework-231216.pdf [10 มกราคม 2562].

Network: HSN ซึ่งออสเตรเลียเป็นกรณีเริ่มขึ้น ผมก็ไปประชุมกับเขาตลอด นี่ก็เป็นอีกเวทีหนึ่งที่พูดถึงเรื่องของการค้ามนุษย์อยู่เยอะมาก ที่อดีตรัฐมนตรี ซึ่งตอนนั้นเขาเป็นรมต.ต่างประเทศ ที่ออสเตรเลีย ก็ประชุมกันหลายรอบ ประเทศไทยก็เป็นส่วนหนึ่ง *Human Security Network human security* คือ *freedom from fear* และ *freedom from want* เพราะฉะนั้น อันนี้ถือเป็นขาลำคัญของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ว่า *freedom from fear* เพราะฉะนั้นกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ถึงต้องดูเรื่องการป้องกันการค้ามนุษย์ ความหวาดกลัวจากการค้ามนุษย์ จากอะไรทั้งหลายที่ไม่ใช่เรื่องของตำรวจหรือมหาดไทย แต่เขาจะมีเรื่องคล้าย ๆ ตำรวจอยู่ในนี้ด้วย กับ *freedom from want* ก็จะมีกรมประชาสงเคราะห์ที่เป็นกรมพัฒนาสังคมซึ่งเป็นกรมใหญ่อยู่ อันนี้เป็นสองขาหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ มาจากอันนี้ เลยมาจาก *human security* เลย ซึ่งคนไม่ค่อยเข้าใจ...”⁴⁹⁴

การกล่าวถ้อยความข้างต้นทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องปัจเจกบุคคลที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000 ซึ่งเป็นผลพวงจากการจตุวาระ และการทำให้แนวคิดดังกล่าวกลายเป็นกระแสขึ้นมาในระบบระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยได้ตอบสนองต่อปรากฏการณ์ดังกล่าวให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และจากการรับประเด็นวาระดังกล่าวจึงส่งผลให้การค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ โดยใน “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ในมาตรา 33 (ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) โดยกล่าวถ้อยความให้กระทรวงดังกล่าวพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การรักษาพยาบาล การจัดหาที่พักและอาหาร การบำบัดฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิม และการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความแตกต่างหลากหลาย รวมถึงการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ จำนวนคดี การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

⁴⁹⁵ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก (6 กุมภาพันธ์ 2551), 13-15.

การค้ามนุษย์ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้เป็นประเด็นวาระเร่งด่วนของกระทรวงมาโดยตลอด โดยนายสันติ พร้อมพันธ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ดำรงตำแหน่งในช่วง 9 สิงหาคม ค.ศ. 2011 ถึง 30 มิถุนายน 2013) ได้กล่าวถ้อยแถลงในวันต่อต้านการค้ามนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจ และแสดงนัยถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด โดยระบุว่า “การต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญนับจากปี 2004 โดยรัฐบาลได้ประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และได้มีการออกพระราชบัญญัติในปี 2008”⁴⁹⁶

อย่างไรก็ตาม ภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความสำคัญมาโดยตลอด ซึ่งพิจารณาได้จากการส่งเสริมการทำวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น ใน ค.ศ. 2014 กองวิชาการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้รวบรวมงานวิจัยของกระทรวงระหว่างปี ค.ศ. 2010-2013 ซึ่งระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนของประเทศ (ในมิติด้านความเปลี่ยนแปลงทางสังคม) ในหัวข้อเรื่อง “กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพื่อสนับสนุนงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และแนวทางการพัฒนาระบบการช่วยเหลือคุ้มครองพิเศษแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ของสำนักผู้เชี่ยวชาญ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ใน ค.ศ. 2012 โดยงานวิจัยฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สำคัญของภูมิภาคที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้โดยลำพัง ดังนั้น การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ (ภูมิภาคอาเซียน) จึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง⁴⁹⁷

ใน ค.ศ. 2016 ได้มีการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อปัญหาการค้ามนุษย์” โดยเป็นรายงานผลการสำรวจ ครั้งที่ 3 โครงการวัดอุณหภูมิทางสังคม (TPSO Poll) ของสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 ทั้งนี้ งานวิจัยฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงภายนอก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการสร้างความตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก และจึงเป็นที่มาของความต้องการทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปต่อปัญหาการค้ามนุษย์ โดยจำนวนร้อยละ 92.28 ทราบถึงปัญหาการค้ามนุษย์ และร้อยละ 7.72 ไม่มีความเข้าใจต่อปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังมีความ

⁴⁹⁶ "Anti-Human Trafficking Day 2013," *Bangkok Post* 5 June 2013, 5.

⁴⁹⁷ กองวิชาการ, *รวมงานวิจัย พม. ระหว่างปี พ.ศ. 2556-2556* (กรุงเทพฯ: กลุ่มการวิจัยและพัฒนา กองวิชาการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559), 7.

คิดเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่รุนแรงมาก โดยมีการกระทำผิดฐานการค้ามนุษย์ ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์ด้านการค้าประเวณี คิดเป็นร้อยละ 83.78 การนำคนมาขอตาน คิดเป็นร้อยละ 63.77 และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ คิดเป็นร้อยละ 61.80⁴⁹⁸

รวมถึงใน ค.ศ. 2017 ได้มีการจัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การสร้างและพัฒนากระบวนการทำงานเครือข่ายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เหยื่อเป็นเด็กและสตรีในประเทศไทย” สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 ทั้งนี้ งานวิจัยได้สะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความตระหนักถึงปทัสถานระหว่างประเทศ และปัญหาการค้ามนุษย์ โดยอธิบายว่าคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน สนับสนุนการคุ้มครองป้องกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนั้น การค้ามนุษย์จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการที่เรียกว่า “5พี” ได้แก่ การให้ความสำคัญในด้านนโยบาย ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการคุ้มครอง ด้านการป้องกัน และด้านการสร้างความร่วมมือ⁴⁹⁹

(6.6.5) ด้านการมีส่วนร่วม

การปฏิบัติภารกิจด้านการมีส่วนร่วม (partnership) เป็นการส่งเสริมเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ยากแก่การจัดการโดยลำพัง ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม กระบวนการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴⁹⁸ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, "ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อปัญหาการค้ามนุษย์ รายงานผลการสำรวจครั้งที่ 3 โครงการวัดอุณหภูมิทางสังคม", <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/313> [7 มีนาคม 2562]. 5.

⁴⁹⁹ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12, "รายงานผลการศึกษาศึกษาการสร้างและพัฒนากระบวนการทำงานเครือข่ายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เหยื่อเป็นเด็กและสตรีในประเทศไทย," (ชลบุรี: สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 3 จังหวัดชลบุรี, 2560), 1.

(6.6.5.1) กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)⁵⁰⁰ มีบทบาทสำคัญและเป็นหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ระหว่างท้องถิ่น (ภายในประเทศ) กับตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในประเทศในประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ถูกทำให้เป็นวาระระหว่างประเทศ (international agenda) ที่สำคัญ ทั้งภายในภูมิภาคและภายนอกภูมิภาค และจากเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ และจำเป็นต้องตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวที่ถูกส่งมาจากภายนอกเช่นเดียวกัน

ความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลไทยได้มอบวาระให้แก่กระทรวงการต่างประเทศในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้แก่ภายนอกทราบถึงสถานการณ์การค้ำมนุษย์ภายในประเทศ รวมถึงให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในต่างประเทศ โดยทำหน้าที่ประสานการให้ข้อมูลและความช่วยเหลือต่อผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่ในการส่งข้อมูลการค้ำมนุษย์ไปยังตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมหรือสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการค้ำมนุษย์ ถูกแบ่งออกเป็น 3 ภารกิจหลัก ได้แก่ (1) การส่งเสริมและหาแนวทางการร่วมมือกับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ (2) การให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ตกเป็นเหยื่อการค้า

⁵⁰⁰ กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้ (1) การเป็นตัวแทนรัฐบาลในการประชุม และการเจรจาระหว่างประเทศ ปกป้อง รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศในเวทีโลก และมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (2) การเป็นกระทรวงที่กำกับดูแลนโยบายต่างประเทศในภาพรวม ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) การคุ้มครอง ส่งเสริมและดูแลสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านกงสุล (4) การนำองค์ความรู้จากต่างประเทศ มาตราฐานสากล และบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย (5) การเสริมสร้างความเชื่อมั่น และภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในต่างประเทศ และเวทีระหว่างประเทศ (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับพิธีการ และระเบียบแบบแผนสากลเพื่อสนับสนุนงานด้านการต่างประเทศ (7) การส่งเสริมและดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (8) การสร้างองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศ และการให้ความรู้ความเข้าใจด้านการต่างประเทศต่อภาคส่วนต่าง ๆ (9) การบูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศกับทุกภาคส่วน และ (10) การพัฒนาหน่วยงานให้มีความพร้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

มนุษย์ในต่างประเทศ และ (3) การดำเนินกิจกรรมป้องกันและให้ความรู้เกี่ยวกับภัยการค้ามนุษย์ และการเข้าถึงช่องทางการช่วยเหลือของภาครัฐ ทั้งในประเทศและในต่างประเทศเพื่อให้ภารกิจของกระทรวงทั้ง 3 ด้านดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน⁵⁰¹

ความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ และความมั่นคงของประเทศได้ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้ง “คณะทำงานว่าด้วยการประสานงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนข้ามชาติ” โดยให้กรมองค์การระหว่างประเทศ (Department of International Organization) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาการค้ามนุษย์⁵⁰² ทั้งนี้ กรมองค์การระหว่างประเทศเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจสร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงในภูมิภาคและสังคมโลก โดยการมีบทบาทอย่างเข้มแข็งในเวทีระหว่างประเทศ การรักษาพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และการปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี

อนึ่ง กรมองค์การระหว่างประเทศได้มอบหมายให้กองการสังคมเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจด้านการค้ามนุษย์โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับงานด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรมในกรอบองค์การสหประชาชาติ (2) การดำเนินงานและประสานงานเกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชนในกรอบองค์การสหประชาชาติและในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนในประเทศเพื่อกำหนดท่าทีของประเทศไทย และเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ (3) การประสานงานเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (4) การดำเนินงานและประสานงานเกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้ามชาติที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย (5) การดำเนินการศึกษา ติดตาม วิเคราะห์สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเพื่อกำหนดท่าทีของประเทศไทย และ (6) การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย⁵⁰³

⁵⁰¹ นนทพรธณ ศรีมังกร, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์," วารสารสมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 5, <http://km.moi.go.th/km/gender/gender25.pdf> [12 มกราคม 2561].

⁵⁰² กรมองค์การระหว่างประเทศประกอบด้วย 5 ส่วนราชการ ได้แก่ (1) สำนักงานเลขานุการกรม (2) กองการสังคม (3) กองกิจการเพื่อการพัฒนา (4) กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ และ (5) กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ

⁵⁰³ "กฎกระทรวง", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545), 39-41.

กล่าวโดยสรุป การให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบมาตรการ “5P” แสดงให้เห็นแล้วว่าประเทศไทยได้พิจารณา 5 องค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่การป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ด้านนโยบายและการประสานงาน ด้านการป้องกัน ด้านการดำเนินคดี ด้านการคุ้มครอง และด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้ง 5 องค์ประกอบเหล่านี้กลายเป็นมาตรการสำคัญเพื่อตอบโจทยวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญต่อมาตรการป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี และการสร้างความร่วมมือทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น การตั้งวาระด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยจึงเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดโดยตัวแสดงมหาอำนาจในเวทีโลก

แม้ว่าการปฏิบัติการภายใต้กรอบมาตรการ “5P” ของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐอาจไม่สามารถแยกองค์ประกอบทั้ง 5 ด้านออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แต่การจัดประเภทของผู้วิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ต้องการแสดงให้เห็นว่าแต่ละหน่วยงานมีภารกิจหลัก และภารกิจรองในการปฏิบัติการด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ที่แตกต่างกัน เช่น การปฏิบัติการด้านการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าภาพในการปฏิบัติการด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ยังทำหน้าที่ด้านการป้องกัน หรือด้านการมีส่วนร่วมด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น การปฏิบัติการด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ในการรับวาระ การนำวาระเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศ การตั้งวาระของรัฐบาลไทย และการปฏิบัติการตามนโยบายที่กำหนด เพื่อนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

(6.7) บทสรุป

การศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยทำให้ทราบว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย (รัฐบาลไทย) นับตั้งแต่ทศวรรษ 1920 เป็นต้นมา รวมถึงยังเป็นประเด็นปัญหาที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใช้กดดันให้ประเทศไทย ผ่านกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้เปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องการทำให้เป็นสมัยใหม่ ได้แก่ การพัฒนาทางสังคม และการปฏิรูปทางนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยตัวแสดงมหาอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากยุคสงครามเย็นเป็นต้นมานั้นการค้ามนุษย์ได้กลับมาเป็นประเด็นที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) ให้ความสนใจขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยพยายามใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นนาาประเทศ รวมถึงประเทศไทยเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ซึ่งเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญ นับตั้งแต่ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา และเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับอาชญากรรมอื่น ๆ เช่น การก่อการร้าย การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด ฯลฯ ดังนั้น จึงทำให้องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ (การใช้วาทกรรมประเภทประกาศ) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แนบท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร รวมถึงสหรัฐอเมริกาที่ได้ประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA) ใน ค.ศ. 2000 ที่นำมาสู่การออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ใน ค.ศ. 2001 จึงทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาสำคัญ และกลายเป็นกระแสที่ทั่วโลกจะต้องพิจารณาให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระทางนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัจจัยพื้นฐานทางกายภาพที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยแล้ว ผลจากการจุดประเด็นวาระ และส่งประเด็นวาระของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ภายหลังจาก ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ได้รับวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และเปลี่ยนปัญหาดังกล่าวให้เป็นประเด็นความมั่นคง โดยการเปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงมนุษย์ และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

มากไปกว่านั้น การใช้วาทกรรมในแต่ละประเภทเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยยังสะท้อนให้เห็นถึงการส่งวาระ (การผลักดันวาระ) การแพร่กระจายวาระ และแรงกดดันของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ถูกส่งเข้ามา หรือตามข้อเรียกร้องที่กำหนดโดยตัวแสดงเหล่านี้ ดังนั้น ภายหลังจาก ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้พิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2004 ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานราชการ และหน่วยงานภาครัฐ เข้ามาปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีความ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

หลากหลายของมิติปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลได้กำหนด และดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรการ “5P” ได้แก่ ด้านนโยบายและการประสานงาน ด้านการป้องกัน ด้านการดำเนินคดี ด้านการคุ้มครอง และด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งการดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและภาระหน้าที่ของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับมาตรการด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในแต่ละด้าน รวมถึงการสร้างข้อเรียกร้องให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อตอบโจทย์ข้อเรียกร้องที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ



2254809431

CD IThesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทย

(7.1) เกริ่นนำ

ในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาการรับวาระการค้ามนุษย์ และการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงของคณะรัฐบาลไทยซึ่งเป็นผลมาจากการรับวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การพิจารณาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทยนับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เป็นผลจากการพิจารณาสภาพปัญหาที่ถูกส่ง (ผลักดัน) มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน ดังนั้น นโยบายหรือยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์จึงถูกปรับเปลี่ยน หรือเน้นให้ความสำคัญไปตามบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

การวิเคราะห์การส่งประเด็นวาระของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ ในบทที่ 4 การรวบรวมข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ในบทที่ 5 และการวิเคราะห์การตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ในบทที่ 6 ทำให้ทราบว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) มีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนและกำหนดให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญของประเทศ ผ่านการใช้วจนกรรมทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ วจนกรรมประเภทบอกกล่าว วจนกรรมประเภทคำสั่ง และวจนกรรมประเภทประกาศ เพื่อโน้มน้าว สร้างความตระหนักรู้ แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา หรือสร้างแรงกดดันเพื่อให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยเฉพาะแรงกดดันที่มาจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ผ่านการประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และมาตรฐาน IUU



อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกในยุคหลังสงครามเย็น ส่งผลให้ประเทศไทยถูกแรงกดดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบายตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาในหลายประเด็น เช่น ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จนในบางครั้งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศว่าสหรัฐอเมริกาได้พยายามใช้ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเป็นเครื่องมือเพื่อกดดันประเทศที่เป็นเป้าหมายของการเข้าแทรกแซง และผลจากการผลักดันประเด็นวาระต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้ภายหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และการยึดถือหลักธรรมาภิบาล (good governance) ที่ใช้ในการปกครอง⁵⁰⁴

ฉะนั้น ภายหลังจากทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา จะเห็นได้ถึงพัฒนาการของการรับประเด็นวาระ และพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยที่เป็นผลมาจากการผลักดันวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการผลักดันวาระการค้ำมนุษย์ผ่านการใช้วาระกรรมประเภทต่าง ๆ นั้นส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องตอบสนอง (รับวาระ) ต่อประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ โดยการออกมาตรการต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนด เพื่อให้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศลดลง และเพื่อแสดงให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาการรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ของรัฐบาลไทย ภายหลังจากการออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ใน ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ซึ่งการตั้งประเด็นวาระเรื่องการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลานั้นมาจากการพิจารณาสภาพปัญหาในบริบทระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา ตามสภาพแรงกดดันจากภายนอก (ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) ดังต่อไปนี้

(1) การรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2000-2007 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่) ซึ่งเป็นผลจากการปรับภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และการพิจารณาปัญหาภัยคุกคามที่มาจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐเป็นสำคัญ

(2) การรับประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 (ช่วงการพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างรอบด้าน) ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้าน

⁵⁰⁴ อุไรวรรณ ธนสถิตย์, *นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา 2518-2545*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2546), 78.

แรงงานที่เข้มข้นมากขึ้น โดยในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นประเด็นเรื่องการขยายอาณาบริเวณปัญหา การค้ามนุษย์ และการเชื่อมโยงของประเด็นปัญหา (issue-linkage) ที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงที่นำมาใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

(3) การรับประเด็นวาระการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ซึ่งมาจากแรงกดดันระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นผลจากการทำรัฐประหารในประเทศไทย เมื่อ ค.ศ. 2014 ซึ่งขัดต่อหลักการสากลในยุคปัจจุบัน รวมถึงการนำปัญหาการค้ามนุษย์เข้ามาเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าในกลุ่มธุรกิจประมง ที่ส่งผลให้คณะรัฐบาลไทยจำต้องออกมาตรการพิเศษเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การวิเคราะห์การรับวาระเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา สามารถพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของกลุ่มตัวแสดงในระดับประเทศ โดยเฉพาะการกล่าวถ้อยแถลงของคณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2018) โดยใช้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

(1) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ โดยคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นการกล่าวถ้อยแถลงนโยบายทั่วไปต่อรัฐสภาก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน (การปกครองในระบอบประชาธิปไตย) โดยฝ่ายบริหารจะต้องเตรียมนโยบายที่จะมาแถลงต่อรัฐสภาเพื่อทำให้ทราบถึงทิศทางแนวทาง เป้าหมาย และเจตนารมณ์ของคณะรัฐบาลในการเข้ามาบริหารประเทศ นอกจากนี้ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้กล่าวออกไปนั้นจะกลายเป็นข้อผูกมัดให้รัฐบาลจำเป็นต้องบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

(2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เสนอโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ โดยจะมีระยะเวลาดำเนินการช่วงละ 5 ปี และนโยบายที่เสนอนี้ได้นำการระดมความคิดจากกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศในหลายภาคส่วนเพื่อทำให้การวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ เป็นไปอย่างครอบคลุมมากที่สุด

(3) มติคณะรัฐมนตรี หมายถึง การตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยทั่วไปมติ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

คณะรัฐมนตรีจะมีผลบังคับใช้กับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Secretariat of Cabinet) เป็นส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประชุมและการให้บริการคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เช่น การประชุมคณะรัฐมนตรี การแจ้งมติคณะรัฐมนตรี การติดต่อกับรัฐสภาในนามของคณะรัฐมนตรี หรือการนำมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องอันไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดไปปฏิบัติ ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 252 มติ โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง ได้แก่ (1) ค.ศ. 2000-2007 จำนวน 41 มติ (2) ค.ศ. 2008-2013 จำนวน 56 มติ และ (3) ค.ศ. 2014-2018 จำนวน 153 มติ

(4) หนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นภารกิจด้านคณะรัฐมนตรีเพื่อแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบถึงข้อสั่งการ และรายงานต่าง ๆ จากคณะรัฐมนตรี โดยมีถ้อยความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 57 เรื่อง ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (มิถุนายน ค.ศ. 2018)

(5) ข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ จำนวน 1332 ข่าว ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (มิถุนายน ค.ศ. 2018)

(7.2) การพิจารณาวาระการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2000-2007

การรับวาระการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2000-2007 เป็นการพิจารณาการกล่าวถ้อยแถลงของตัวแสดงภายในประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่นำมาสู่การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยผลการรับวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้นำมาสู่การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมถึงการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ในช่วง ค.ศ. 2000-2007 จึงถือเป็นช่วงที่เรียกว่า “การพิจารณาปัญหาความมั่นคงใหม่” โดยให้ความสำคัญต่อการปรับบทบาทหรือภารกิจของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง ซึ่งประกอบไปด้วย 4 คณะรัฐบาล ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 ถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

- (2) รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 ถึงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001
- (3) รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2005 ถึงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2006 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2005
- (4) รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ถึงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 2008 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006

ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเมื่อต้นทศวรรษ 90 ที่มาพร้อมกับการปรากฏขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก ซึ่งทำให้โลกในยุคหลังสงครามเย็นที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระ และเป็นผู้กำหนดระเบียบโลกใหม่ กลายเป็นยุคแห่งการส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อการเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายเป็นชุดคุณค่าและปทัสถานที่สหรัฐอเมริกา และตัวแสดงมหาอำนาจอื่น ๆ ต้องการจุดประเด็นวาระให้กลายเป็นกระแสสำคัญในเวทีโลก (เวทีการเมืองระหว่างประเทศ) รวมถึงความต้องการแพร่ขยายแนวคิดดังกล่าวออกไปสู่ทุกพื้นที่ทั่วโลก ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การใช้วัฒนธรรมในแต่ละประเภทเพื่อโน้มน้าวให้ผู้รับวาระ (ประเทศผู้รับวาระ) ตระหนักถึงความสำคัญ และมีความจำเป็นที่จะต้องรับและนำแนวคิดเหล่านั้นมาปรับใช้ภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรม กอปรกับการพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงที่ได้มีการขยายภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงไปสู่แนวคิดเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ และการพิจารณาให้ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาด้านความมั่นคง ที่เรียกว่า “วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง” (referent object)

ต่อจากนั้น การปรากฏขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงเวลาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “โลกไร้พรมแดน” หรือ “โลกแห่งการเชื่อมต่อ” โดยประเทศไทยในฐานะสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศจึงได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหลากหลายด้าน และส่งผลต่อการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ระบบสื่อสารโทรคมนาคมและข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงนานาประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกัน (2) โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและเสรีนิยม การสร้างระบบการเงินเป็นศูนย์กลางสำคัญของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ เกิดการจัดสรรความมั่งคั่งใหม่ เกิดทุนใหม่ รวมถึงการเกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (3) การเคลื่อนย้ายของประชากรข้ามพรมแดน ที่ส่งผลให้เกิดแรงงานข้ามชาติ หรือขบวนการค้ามนุษย์ (4) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ที่เรียกร้องในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ (5) สถานการณ์ก่อการร้าย ความขัดแย้งและความรุนแรง ซึ่งประเด็นต่าง ๆ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

เหล่านี้ได้กลายมาเป็นข้อท้าทายที่สำคัญของประเทศไทยนับแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยเป็น ปัญหาที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้⁵⁰⁵

ผลการพิจารณาความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวทำให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ เข้ามาเป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่ได้รับความสนใจทั้งในแวดวงวิชาการ และผู้กำหนดนโยบายด้าน ความมั่นคงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้เข้ามาเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อ ความมั่นคงของนานาประเทศ และจากการพิจารณาความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวได้ทำให้องค์การ สหประชาชาติออก “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์กร” (UNTOC) ใน ค.ศ. 2000 ที่เรียกว่า “พิธีสารปาเลโม” ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือทาง กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับสากลเพื่อให้นานาชาตินำมาตราฐานดังกล่าวเข้ามาปรับใช้ ภายในประเทศ มากไปกว่านั้น ภายใต้อนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าวยังพิจารณาความสำคัญของปัญหา การค้ามนุษย์ โดยได้จัดทำ “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี และเด็ก” แนบท้ายอนุสัญญาฯ ซึ่งเปรียบเสมือนการจุดประเด็นวาระให้การค้ามนุษย์กลายเป็น กระแสที่มีความสำคัญในระดับระหว่างประเทศ (เวทีการเมืองโลก) และจากการให้ความสำคัญต่อ ประเด็นการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาออก “กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์” (TVPA) ที่เริ่มใช้ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 โดยกฎหมาย ดังกล่าวให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการป้องกัน การคุ้มครอง และการดำเนินคดี และภายใต้ กฎหมายดังกล่าวยังเป็นที่มาของการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ซึ่งได้ กลายเป็นมาตรฐาน (เครื่องมือ) สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่กำหนด ดังนั้น การพิจารณาการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในช่วง ค.ศ. 2000-2007 จึงเป็นผลจากการพิจารณาสภาพปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่กลายเป็นปรากฏการณ์ด้านความ มั่นคงที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2018 ได้มีการสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดย ดร. สุรเกียรติ์ได้กล่าวถึงความถึงประเด็นดังกล่าว ในช่วงที่กำลังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ค.ศ. 2001-2005) ว่าในสมัย นั้นประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงกันมากในเวทีด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และเวทีความมั่นคง

⁵⁰⁵ นรินทร์ พิทักษ์วัชร, “การมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย,” ใน *เทววงค์ฯ สาร ความท้าทายไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทววงค์วโรปกรณ์ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558), 47-48.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภายในประเทศ ได้แก่ ประเด็นปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security threat) หรือประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security issue) ที่พิจารณาให้ปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่มีใช้ความมั่นคงแบบดั้งเดิมนั้น (ความมั่นคงทางการทหาร) ส่งผลต่อการเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาการค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าเด็ก หรือการค้าอาวุธ เพราะฉะนั้น ต่างประเทศจึงให้ความสำคัญ และเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันและปราบปรามต่อประเด็นเหล่านี้ในระดับที่เข้มข้นมากขึ้น

มากไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ยังได้กล่าวถ้อยความเพิ่มเติมถึงประเด็นเรื่องการรับวาระการค้ามนุษย์จากภายนอก โดยเฉพาะการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศว่าในช่วงแรกนั้นยังไม่ได้มีอิทธิพลต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยเท่าใดนัก ดังเช่น การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา ที่ยังไม่ได้มีบทบาท (แรงกดดัน) ต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศไทยเท่าที่ควร แต่ประเด็นที่ได้รับความสนใจ และมีอิทธิพลต่อการปรับนโยบายภายในประเทศช่วงเวลาดังกล่าว คือ การพิจารณาสถานการณ์โลกที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนั้นที่เข้ามาเป็นกระแสสำคัญที่นำไปสู่การปรับนโยบายด้านความมั่นคงภายในประเทศ ได้แก่ ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ได้อำนาจสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ มากกว่าการคำนึงถึงกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ดังการกล่าวถ้อยความต่อไปนี้

“...สมัยนั้น TIP Report ยังไม่ได้มีบทบาทมากนัก แต่บทบาทส่วนใหญ่มาจากเหตุการณ์ของโลก คือ มาจาก 9/11 แล้วตามมาเป็น Afghan War แล้วก็ Iraq War ซึ่งตอนที่ผมเป็น รมต. ก็ลากไปหลายปี แน่นนอนส่วนหนึ่งก็จะเป็นเรื่องของ Afghan War เรื่อง anti-terrorism ในภาพใหญ่ แต่ในขณะเดียวกัน เรื่อง non-traditional security issues เป็นเรื่องที่พูดคุยกันในเวทีของรัฐมนตรีต่างประเทศเยอะมาก ทั้งอาเซียน อาเซียน+3 ทั้งที่ไม่ใช่อาเซียน คือ เอเชีย-ยุโรป ในเวทีเอเปค ในที่ประชุมก็พูดเรื่องนี้นักตลอด เพราะฉะนั้น ตอนนั้นเราก็เลยทำสองสามเรื่องนี้ค่อนข้างมากในฐานะ รัฐมนตรีต่างประเทศ ซึ่งตอนนั้นก็โชคดีนะครับ ที่กระทรวงความมั่นคงอื่น ๆ ก็ฟังรวมทั้ง สมช. สปช. และหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย แล้วเราก็ได้ร่วมมือกับเมียนมา และจีน ในการประชุมสามฝ่าย ในเรื่องการต่อต้านยาเสพติด การค้ามนุษย์ และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน มีกรอบเล็กกรอบใหญ่ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ



เราก็ลงไปดูกันในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะฉะนั้น อันนั้นเป็นประเด็นที่ได้เดินควบคู่กันไป”⁵⁰⁶

ในประเด็นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้กล่าวถ้อยความต่อไปอีกว่าการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยในช่วงต้นทศวรรษ 2000 กับการพิจารณาปัญหาดังกล่าวในยุคปัจจุบัน (รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยในปัจจุบัน รัฐบาลและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจะเฝ้าดูการประกาศสถานะการค้ามนุษย์จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เสมือนในช่วงก่อนที่ ดร. สุรเกียรติ์ จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีข้อกังวลใจในประเด็นเรื่อง “ประเทศที่ถูกจับตามอง” (watch list: WL) หรือ “ประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ” (priority watch list: PWL) ของมาตรา 301 พิเศษ⁵⁰⁷ แต่เมื่อเข้ามาบริหารงาน สภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ (ปัญหาความมั่นคงร่วม) รวมถึงประเทศไทย กลับกลายเป็นประเด็นปัญหาเรื่องความมั่นคงรูปแบบเดิม ได้แก่ ปัญหาในสงครามอัฟกานิสถาน และสงครามอิรัก ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 หรือประเด็นเรื่องการค้าอาวุธเบา และอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMD) และความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ ปัญหาผู้อพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมาย และปัญหาการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเหล่านี้ได้กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามร่วมกันของนานาประเทศ ที่มีใช้ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง จึงส่งผลให้มีการทำให้เป็นกระแส การตั้งประเด็นวาระ และกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในเวลาต่อมา ต่อจากนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 9/11 (การเป็นปัญหาเชิงความมั่นคงรูปแบบใหม่) ใน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้ประเทศไทยถูกแรงกดดันจากกระแสระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น แต่กระแสที่ถูกส่งเข้ามาในประเทศไทยนั้นเป็นกระแสที่มาจากสถานการณ์ของโลกซึ่งเป็นสถานการณ์ใหญ่ ที่มีได้เป็นกระแสของกฎหมายจากประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือมีได้เป็นกระแสที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามแล้วจะส่งผลต่อการถูกลดชั้น ลดสถานะ หรือส่งผลกระทบต่อการค้า⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

⁵⁰⁷ มาตรา 301 พิเศษ (Special 301 Provision of the Trade Act of 1974) คือ หนึ่งในบทบัญญัติกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกาว่าด้วยเรื่องการค้าเสรีสินค้าทางปัญญา โดยมีสำนักงานผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (USTR) จัดทำบัญชีรายชื่อของประเทศคู่ค้าที่ทำการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาเป็นรายปี โดยแบ่งระดับความรุนแรงออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) watch list (WL) หมายถึง กลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง (2) priority watch list (PWL) หมายถึง กลุ่มประเทศที่ต้องมีการจับตามองเป็นพิเศษ และ (3) priority foreign country (PFC) หมายถึง กลุ่มประเทศที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยสหรัฐอเมริกาสามารถใช้มาตรการทางการค้าตอบโต้กับประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้

⁵⁰⁸ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

นอกจากนี้ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 2018 ยังแสดงให้เห็นเพิ่มเติมว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติให้ความสำคัญมาโดยตลอด นับตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับการออกอนุสัญญาฯ และพิธีสารขององค์การสหประชาชาติ และการออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงในระดับโลกกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงในประเทศไทยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“เราให้ความสำคัญตั้งแต่ปลายปี 2000 - 2001 ในเรื่องการก่อการร้าย และพวกอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเป็นลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน เราดูแลในเรื่องการต่อต้านการก่อการร้าย ในขณะเดียวกันก็ได้อาชญากรรมข้ามชาติมาด้วย เพราะว่าอาชญากรรมข้ามชาติมันเป็นตัวสนับสนุน เป็นตัว support ผู้ก่อการร้าย เพราะฉะนั้นเวลาเราดำเนินการสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของตะวันตก หรือของสหรัฐฯ ก็เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็ต้องดำเนินการเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติด้วย เนื่องจากว่าอาชญากรรมข้ามชาติเป็นตัวช่วยอำนวยความสะดวก ยกตัวอย่างเช่น หนังสือเดินทางปลอม เอกสารปลอมทั้งหลาย ก็มาจากกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งประกอบอาชีพเดิมเขาอยู่แล้ว แล้วกลุ่มผู้ก่อการร้ายก็มาอาศัยพวกนี้ในการดำเนินการ ในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกของเขาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ หรือว่าในการดำเนินธุรกรรมอะไรต่าง ๆ”⁵⁰⁹

ดังนั้น ภายหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่กลายเป็นปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงของโลก และจากความสำเร็จข้างต้นส่งผลให้คณะรัฐบาลของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คำนึงประชาธิปไตย มนุษยธรรม สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มเติม และการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านความมั่นคงบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงในระดับภูมิภาคและในระดับโลก ส่วนการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นรัฐบาลได้ยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญา และความตกลง

⁵⁰⁹ สัมภาษณ์ ข้าราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 4 ตุลาคม 2561.

ลงต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคี รวมถึงเน้นการปรับบทบาทในการสร้างความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกที่เพิ่มสูงขึ้น และร่วมการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครอง และส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน⁵¹⁰ โดยเมื่อวันที่ 20-21 มีนาคม ค.ศ. 2000 ได้มีการจัดสัมมนาระดับรัฐมนตรีของประเทศในเอเชียและแปซิฟิกว่าด้วยการเสริมสร้างขีดความสามารถในการต่อสู้องค์กรอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ (Asia-Pacific Ministerial Seminar on Building Capacities for Fighting Transnational Organized Crime) ที่ประเทศไทย โดยแสดงให้เห็นถึงการสร้างความตระหนักแก่นานาประเทศต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

กระนั้นก็ตาม จุดเริ่มต้น (การทำให้เป็นกระแส) สำคัญของการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง และการตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ได้แก่ การลงนามใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม” (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) ใน ค.ศ. 2000 โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการรับวาระในประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ โดยพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติได้ทรงเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในการยื่นสัตยาบันต่อผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2013 ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013

มากไปกว่านั้น สิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นเมื่อประเทศไทยได้ลงนามใน “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ที่เรียกว่า “พิธีสารการค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Protocol) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2001 โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา และการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารดังกล่าวในลำดับที่ 158 อย่างไรก็ตาม การออกพิธีสารดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับที่เข้มข้นขึ้น โดยการจัดตั้งหน่วยงาน และองค์กรที่รับผิดชอบต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว

⁵¹⁰ "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนพิเศษ 112 ง (2 ธันวาคม 1997), 8-10.

โดยตรง นอกจากนี้ การลงนามดังกล่าวยังกลายเป็นพันธสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้

การพิจารณาประเด็นการค้ามนุษย์ หรือการค้าทาสสมัยใหม่ในประเทศไทยพิจารณาได้จากข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่อธิบายถึงการออกพิธีสารปาเลโม ใน ค.ศ. 2000 โดยได้มีการประชุมเชิงวิชาการเกี่ยวกับการร่างอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ณ ประเทศอิตาลี โดยอนุสัญญาฯ ดังกล่าวจัดทำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญห่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะซับซ้อน และเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับความผิดทางอาญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติการลงนามในพิธีสารการค้ามนุษย์ และพิธีสารลักลอบขนมนุษย์ที่เสริมพิธีสารปาเลโม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยเป็นผู้ลงนาม และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบพันธกิจตามพิธีสารเพื่อแก้ไขข้อกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างขึ้นใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีต่าง ๆ⁵¹¹ และจากข้อมูลข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่าการลงนามในพิธีสารที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติของประเทศไทยเป็นการตอบสนองต่อกระแสที่มาจากปัจจัยในระดับระหว่างประเทศ (การรับวาระ) ในประเด็นเรื่องการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากการตอบสนองต่อประเด็นดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังนำมาตรฐานสากลเหล่านี้เข้ามาปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศอีกด้วย

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (ในตำแหน่งนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร) ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการปรับนโยบายในแทบทุกมิติของประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลพวงมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 รวมถึงประเด็นเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง และการสร้างหลักประกันด้านความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับสตรีและเด็ก โดยมีความมุ่งมั่นในการขจัดขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากสังคม รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็กและสตรีในทุกรูปแบบอย่างเด็ดขาด ส่วนประเด็นเรื่องปัญหาความมั่นคงนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามปัญหาการค้ายาเสพติด แรงงานต่างด้าว และปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐบาลให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ (top priority)

⁵¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "การพิจารณาลงนามในพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์,"

https://cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=167334&key_word=%A1%D2%C3%A4%E9%D2%C1%B9%D8%C9%C2%EC&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2 [19 พฤศจิกายน 2561].

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมมากที่สุดในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา

เช่นเดียวกับข้อมูลจากหนังสือเวียนที่ระบุถึงการให้ความสำคัญของคณะรัฐบาลต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และความเป็นสากลของปทัสถานดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ได้มีการลงมติเห็นชอบในหลักการร่างนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนมากไปกว่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงภายใน และการพิจารณาให้ความความสำคัญต่อตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และจากการพิจารณาให้ความสำคัญต่อตัวแสดงที่มีใช้รัฐที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบอบราชการ และการปรับโครงสร้างของกระทรวง โดยมีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ใน ค.ศ. 2002 ที่เกิดขึ้นจากการผลักดันวาระและลดแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงการใส่ใจต่อปัญหาภัยคุกคามที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศ

นอกจากนี้ การพิจารณาและการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่ส่งผลต่อการพิจารณาความมั่นคงของชาติ รวมถึงการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์กระแสกดดันของประชาคมโลก และการดำรงอยู่อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ ได้ทำให้คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบการออก “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. 2541-2544” (ค.ศ. 1998-2001) เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1997 โดยนโยบายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาข้ามชาติ ประเด็นเรื่องประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน รวมถึงปัญหาการปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะกระแสกดดันที่มาจากภายนอก และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ข้อที่ 7 ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญ และอธิบายถึงการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้มีความน่าเชื่อถือ รักษาผลประโยชน์ของชาติในการดำรงอยู่ด้วยความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และให้ความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วม และมีการจัดการใหม่กับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น⁵¹²

ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2541-2544 สามารถสรุปได้ว่าการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคง เช่น การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้าน

⁵¹² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2541-2544”, 5-13.

ความมั่นคงจึงเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่ผลส่งกระทบต่อการอพยพย้ายถิ่น และปัญหาทางเศรษฐกิจที่กลายเป็นปัจจัยสำคัญของการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า นอกจากนี้ ปัจจัยภายนอกก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในระดับโลกได้นำมาสู่การสร้างกระแสกดดันที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้เพื่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ

มากไปกว่านั้น ข้อมูลดังกล่าวยังทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ โดยมีการเปลี่ยนบทบาท และขยายหน้าที่ของกองทัพให้เข้ามาช่วยเหลือภารกิจในด้านต่าง ๆ ในประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่นานาประเทศให้ความสำคัญอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ การพิจารณาแก้ไขปัญหามีลักษณะข้ามชาติต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น แม้ว่าแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้จะไม่ได้ระบุปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงอย่างชัดเจนก็ตาม แต่จากถ้อยแถลงที่ระบุอยู่ในแผนดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาข้ามชาติที่อาจรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่สำคัญของประเทศไทยต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศที่ให้ความสำคัญต่อมิติด้านความมั่นคงของประชาชน เช่น การปกป้องวิถีชีวิตของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การออก “แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549” (ค.ศ. 2003-2006) โดยแผนฉบับนี้ได้ระบุสถานการณ์ความมั่นคงในช่วงดังกล่าวที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงตั้งข้อความต่อไปนี้

“ประเทศไทยได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามความมั่นคงที่เป็นทั้งภัยในรูปแบบเดิม และภัยรูปแบบใหม่จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน ยากที่จะระบุภัยคุกคามได้ชัดเจน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศกับปัจจัยภายในประเทศมากขึ้น ภัยคุกคามข้ามชาติซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการก่อการร้ายสากล และอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงมากขึ้น ในขณะที่ภัยคุกคามรูปแบบเดิม โดยเฉพาะจากการคุกคามของกำลังทหารขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง... ขณะเดียวกันสังคมไทยบางส่วน



ได้ก้าวข้ามจากระบบอำนาจและอุปถัมภ์สู่สังคมระบบการมีส่วนร่วม อันเกิดจากการที่ประชาชนมีความตื่นตัวกับกระแสการมีส่วนร่วมตามกรอบเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ และแรงกระตุ้นจากโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย การค้าเสรี การปกป้องสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁵¹³

จากถ้อยความข้างต้นสรุปได้ว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่าง ๆ ทั้งบริบทภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น ปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผลจากการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้ามาเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคม รวมถึงปัญหาการระบอบประเด็นวาระด้านความมั่นคงของประเทศที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ แผนฉบับดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อการเร่งแก้ไขปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในประเทศ การยอมรับในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศกับภายนอกให้สามารถปรับตัว รู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโลกและเศรษฐกิจยุคใหม่ และนำศักยภาพของกองทัพเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศโดยมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในรูปแบบต่าง ๆ⁵¹⁴

ในช่วงเวลาดังกล่าว มาตรการสำคัญที่ทำให้เห็นว่าประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ คือ การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศในด้านการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในระดับภูมิภาค ทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการเพิ่มระดับความร่วมมือด้านการข่าว การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การจัดตั้งช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนในระดับระหว่างประเทศนั้นประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอย่างรอบคอบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเลือกโอกาส เวที และประเด็นในการแสดงบทบาทที่เหมาะสมบนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ และท้ายสุดนี้เป็นประเด็นเรื่องการเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรองทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่าง

⁵¹³ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554”, 3.

⁵¹⁴ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549”, 1.

ประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในช่วงนี้พบว่าสถานการณ์ปัญหาความมั่นคงคลี่คลายไปตามเป้าหมายของนโยบาย โดยมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับนานาประเทศ มีกรอบข้อตกลงและกลไกความร่วมมือที่ชัดเจน สามารถสกัดกั้นป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁵¹⁵

มากไปกว่านั้น ผลของการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ทำให้การออกมติคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวระบุถึงการพิจารณาเรื่องปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ระบุว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และมีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับความผิดทางอาญาลักษณะอื่นอีกหลายประเภท รวมถึงการระบุถึงประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงอยู่กับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดูแล นอกจากนี้ ได้มีการลงนามในพิธีสารปาเลอโม และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ขององค์การสหประชาชาติ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการลงนามพิธีสารดังกล่าว และให้สำนักอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบพันธกรณีตามพิธีสารเพื่อแก้ไขกฎหมายหรือร่างขึ้นใหม่ และจากการระบุด้อยความในมติคณะรัฐมนตรีทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณามาตรฐานจากภายนอกเพื่อนำมาสู่การปรับหรือการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับพิธีสารดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีในช่วง ค.ศ. 2000-2007 จะพบการกล่าวถ้อยความที่เกี่ยวข้องกับการประชุมเรื่องการค้ามนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น และความตั้งใจของรัฐบาลไทยในประเด็นเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นผลมาจากการรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น การให้ความสำคัญต่อการขยายความร่วมมือด้านความมั่นคง และด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงการเพิ่มสำคัญของการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก การจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ การฝึกอบรมและสอบสวนร่วมกัน และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ในช่วง ค.ศ. 2000-2007 มีจำนวนทั้งสิ้น 43 มติ โดยประกอบด้วยหน่วยงาน (ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง) ที่รับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ดังต่อไปนี้

⁵¹⁵ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554,” 5.

ตารางที่ 14: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000-2007⁵¹⁶

ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง	จำนวนความถี่
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์	11
คณะรัฐมนตรี	10
กระทรวงการต่างประเทศ	8
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	4
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม/กระทรวงแรงงาน	2
คณะรัฐบาล	1
กระทรวงมหาดไทย	1
กระทรวงยุติธรรม	1
กระทรวงกลาโหม	1
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	1
สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	1
รวม	43

หมายเหตุ: ข้อมูลข้างต้นได้จากการรวบรวมข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าภายหลังจากการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 ส่งผลให้กระทรวงดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติการด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ การเสนอร่างนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ ใน ค.ศ. 2003 โดยเป็นแผนและนโยบายระดับชาติที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่ออำนาจหน้าที่ของกระทรวง⁵¹⁷ อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างดังกล่าวเป็นผลจากการที่ประเทศไทยรับวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากองค์การสหประชาชาติ (การใช้ฉันทนธรรมประเภทประกาศ) ที่ออก “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ใน ค.ศ. 2000 นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ยังมีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 27-29

⁵¹⁶ เพื่อความต่อเนื่องของข้อมูลผู้วิจัยได้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 1999 มาใช้ในการวิเคราะห์ 2 มิติ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก

⁵¹⁷ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, “พม 0501/6054 เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (27 กุมภาพันธ์ 2546)”.

ตุลาคม 2004 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาโลกที่จะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค การจัดทำข้อตกลงระดับทวิภาคีในการพัฒนาและจัดทำระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือในกระบวนการสอบสวน การดำเนินคดีต่อผู้ค้ำมนุษย์รวมถึงการฝึกอบรมร่วมกัน และการสร้างเครือข่ายบริเวณชายแดน การพัฒนากระบวนการคัดแยกเหยื่อ รวมถึงการสืบค้นผู้ตกเป็นเหยื่อ ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการจัดหางานที่ผิดกฎหมาย และการแสวงหาผลประโยชน์ที่นำไปสู่กระบวนการค้ำมนุษย์

มากไปกว่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นได้ถึงการให้ความสำคัญของเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็ก เช่น ในมติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2005 ได้มีการเสนอเรื่องแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ 2548 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ โดยมีการระบุถึงความอย่างชัดเจนว่าการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อลดผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก⁵¹⁸ รวมถึงเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2005 ได้มีมติ ครม. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยได้มีการกล่าวถึงความที่ระบุได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551) ได้นำอนุสัญญาฯ ขององค์การสหประชาชาติเข้ามาปรับใช้ ได้แก่ (1) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (2) พิธีสารป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและหญิง และ (3) พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก โดยทั้งหมดนี้เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การกำหนดให้ความผิดฐานค้ำมนุษย์เป็นความผิดทางอาญา⁵¹⁹

กล่าวโดยสรุป มติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2000-2007 โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2000 จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรับวาระการค้ำมนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการรับวาระจากองค์การสหประชาชาติ (ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภทประกาศ) เช่น การประชุมเชิงวิชาการเกี่ยวกับร่างอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ขององค์การสหประชาชาติ โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของเรื่อง การประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นเจ้าของ

⁵¹⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "นร 0109/18861 เรื่องแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ 2548 (14 ตุลาคม 2548)".

⁵¹⁹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ที่, "พม 0202/25211 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (16 พฤษภาคม 2548)."

เรื่อง การพิจารณาลงนามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ และการพิจารณาลงนามในพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ และพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์การอาชญากรรม โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่อง

อย่างไรก็ตาม การรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ การให้กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบเข้าร่วมประชุมกับภายนอกในประเด็นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจระหว่างประเทศ การป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ การขจัดปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายของกระทรวงแรงงาน การปราบปรามกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การสร้างความร่วมมือด้านแรงงานและการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เสนอโดยกระทรวงกลาโหม ดังนั้นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยราชการที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (1) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (2) กระทรวงการต่างประเทศ (3) กระทรวงแรงงาน (4) กระทรวงกลาโหม และ (5) ตำรวจ ดังเช่นการกล่าวถ้อยแถลงของนางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ อดีตที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงภารกิจของตำรวจต่อการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ที่เป็นผลจากการถูกแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังนี้

“ตำรวจจะต้องเร่งปราบปรามเรื่องนี้โดยเร็ว และต้องทำให้บรรลุผลภายในเดือนมีนาคม 2547 ก่อนถึงเส้นตายจะมีการประชุมใหญ่ระดับสหประชาชาติ เนื่องจากที่ผ่านมามาประเทศไทย โดยเฉพาะ กทม. ถูกมองว่าเป็นแหล่งค้าประเวณีขนาดใหญ่ มีเครือข่ายขบวนการขยายไปทั่วโลก ขณะที่หลายประเทศโดยเฉพาะสมาชิกองค์การสหประชาชาติต่างมองว่าประเทศไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง หากปล่อยปละละเลยให้รุนแรงมากขึ้นจะส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดระดับลง และจะกระทบต่อสิทธิพิเศษทางการค้า และสิทธิในเรื่องอื่น ๆ ระดับชาติตามมาอีก...”⁵²⁰

⁵²⁰ "ชี้ต่างชาติดมอทม. ศูนย์กลางค้าประเวณีครบวงจร," มติชน 2 กรกฎาคม 2003, 14.

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ได้เปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง โดยการทำให้ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นในเชิงความมั่นคงมนุษย์ ที่รัฐจะต้องเข้ามาปกป้องคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2002) เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าว โดยรับเป็นเจ้าภาพหลักในการปฏิบัติภารกิจด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ และการทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของรัฐบาลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การลงนามใน พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2001 การมีมติเห็นชอบนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 (ค.ศ. 2003-2010)⁵²¹ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแผนแม่บทในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ รวมถึงการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2004 และกระบวนการ COMMIT ซึ่งเป็นความร่วมมือระดับรัฐมนตรีระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศไทย เวียดนาม ลาว จีน เมียนมา และกัมพูชา โดยลงนามเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004

นอกจากนี้ ได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2005) โดยมี ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นประธานกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หาแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และการอนุมัติงบประมาณหนึ่งให้รองนายกรัฐมนตรีไว้ใช้จ่ายในงานที่กำกับดูแลเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านบาท (26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004) เพื่อจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติเรื่อง

⁵²¹ แผนงานหลักที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ประกอบด้วย 7 แผนงาน ได้แก่ (1) แผนการป้องกัน (2) แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง (3) แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม (4) แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม (5) แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตาม และการประเมินผล (6) แผนการพัฒนากลไกการบริหาร และการจัดการ และ (7) แผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

การค้ำมนุษย์ ครั้งที่ 1 โดยเป็นการประชุมเพื่อต้องการระดมความคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ ทั้งนี้ ร.ต.อ. ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ ได้กล่าวถ้อยแถลงในการประชุมดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญว่า “การค้ำมนุษย์ปัจจุบันเป็นอาชญากรรมร้ายแรง และมีรากเหง้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ อาทิ ปัญหาครอบครัว ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเพศ ความเชื่อ และทัศนคติ การระดมความคิดเห็นครั้งนี้จึงได้เน้นเรื่องของกฎหมายในการแก้ไข และการแก้ไขแบบครบวงจร”⁵²²

และในการประชุมเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 ร.ต.อ.ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ ยังได้ประชุมร่วมกับผู้แทนของสถานทูตต่าง ๆ ในกลุ่มสหประชาชาติและกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการว่าด้วยปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย โดยได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

“มีหลายปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาไม่รู้จบสืบ โดยเฉพาะการขาดความตระหนักต่อปัญหา...ได้กำหนด 9 มาตรการในการจัดการคือ ป้องกันปราบปราม การฟื้นฟู การข่าวความร่วมมือระหว่างประเทศ การประสานงาน การวิจัยและพัฒนา การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการบริหารจัดการ เพื่อแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน”⁵²³

มากไปกว่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการมอบนโยบายเพื่อดำเนินการต่อสู้กับปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างเร่งด่วน โดยมี 6 ประเด็นสำคัญในการช่วยทำให้การค้ำมนุษย์หมดไปจากสังคม ได้แก่ (1) การเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building) ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างแท้จริง (2) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสาร (intelligence exchange) เรื่องการค้ำมนุษย์กับนานาชาติ (3) การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ (4) การรณรงค์ (campaign) ให้เห็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (5) การฟื้นฟูและเยียวยาแก่ผู้ถูกระงับ (remedy and rehabilitation) เพื่อดูแลผู้ถูกระงับจากกระบวนการค้ำมนุษย์ และ (6) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมต่อผู้ถูกระงับ (stigma) ว่ากลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามีใช่เป็นอาชญากร⁵²⁴

⁵²² "แฉ 30 แก๊งค้ำมนุษย์หากินในไทย," *มติชน* 14 พฤษภาคม 2004, 32.

⁵²³ "เชี้ยงรายนำประกาศสงครามค้ำมนุษย์," *มติชน* 15 พฤษภาคม 2004, 2.

⁵²⁴ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, "วาระแห่งชาติ," <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/mechanisms/index.php?cateid=4> [18 เมษายน 2560].

ในท้ายที่สุด รัฐบาลไทยได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2005 เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงการรับทราบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548 (5 เมษายน ค.ศ. 2005) เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมี ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง นโยบาย และมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ พี่นฟู คู่สมรสของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน องค์การระหว่างประเทศ องค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหา⁵²⁵

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รองนายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ครั้งที่ 1/2005 โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้จัดประชุมภายหลังจากได้มีการลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548 เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยนายกรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นกลไกของภาครัฐในระดับชาติเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดย ดร. สุรเกียรติ์ได้กล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุมดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญที่ระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ดังต่อไปนี้

“การประชุมครั้งนี้ได้พิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ แนวทางการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในประเทศและ ระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ ประเด็นของความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์...จากการที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศเจตนารมณ์ให้ปัญหาการค้า มนุษย์เป็นวาระแห่งชาติโดยให้ความสำคัญเทียบเท่ากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด และได้มอบหมายนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2004... คณะกรรมการชุดนี้ได้ติดตามความคืบหน้าตามนโยบายและ วาระแห่งชาติในการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองดูแลและความ ร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ และการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำแผนระดับชาติ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์”⁵²⁶

⁵²⁵ "กรม.ตั้งคณะกก.ป้องกัน-ปราบค้ามนุษย์," มติชน 6 เมษายน 2548, 16.

⁵²⁶ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, "รองนายกรัฐมนตรีสั่งเดินหน้าต่อต้านการค้ามนุษย์...มอบ คณะกรรมการระดับชาติ," https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=4135 [18 เมษายน 2560].

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 2005 รัฐบาลในฐานะตัวแสดงผู้มีอำนาจในการสั่งการได้มีคำสั่งให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ใน 3 ระดับเพื่อรองรับในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับต่างประเทศโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดกลไกประสานงานด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การบูรณาการข้อมูลข่าวสาร การบริการและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนราชการทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และการเกิดระบบสนับสนุนข้อมูลเพื่อการตัดสินใจสำหรับผู้บริหารในระดับนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (1) ระดับชาติ รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ประสานงานเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพื่อความสอดคล้องกับ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ได้มีการปรับชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ หรือ ศปค.ม.แห่งชาติ” (National Operation Center on Prevention and Suppression on Human Trafficking: NOCHT) และ “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด หรือ ศปค.ม.จังหวัด” (Provincial Operation Center on Prevention and Suppression on Human Trafficking: POCHT) (2) ระดับจังหวัด ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รวมถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น และ (3) ระดับระหว่างประเทศ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำประเทศต่าง ๆ โดยมีเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่เป็นประธาน และมีผู้แทนที่ประกอบไปด้วย กงสุลใหญ่กิตติมศักดิ์ ทูตแรงงาน ผู้แทนด้านความมั่นคง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน และชุมชนไทย โดยทำหน้าที่ในการประสานงาน ให้ข้อมูล และให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อจากการค้ามนุษย์⁵²⁷

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขในทุกระดับอย่างจริงจังและเร่งด่วน รวมถึงการตั้งประเด็นวาระที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรโดยการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ต้องสร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ มากไปกว่านั้น การทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

⁵²⁷ กองคุ้มครองและดูแลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์".

ต่อจากนั้น ยังได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศเรื่อง “การต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความร่วมมือนานาชาติ” (Friends of the Helsinki Process Workshop on Human Trafficking: Enhancing Multi-Stakeholder Partnerships and International Cooperation) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นการประชุมที่คำนึงถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นสำคัญ และการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค “Regional Workshop on Criminal Justice Responses to Trafficking in Persons: Securing Justice and Ending Impunity” เมื่อวันที่ 2-4 ตุลาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์กับสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ รวมถึงการออกนโยบายและแผนการดำเนินงานระดับชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 (ค.ศ. 2003-2010) ที่มาแทนแผนการดำเนินงานระดับชาติว่าด้วยการป้องกันและยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากเด็ก พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) โดยใช้งบประมาณในการจัดตั้ง 500 ล้านบาท ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกัน การช่วยเหลือ การคุ้มครอง การดำเนินคดี และการปราบปรามการค้าเด็กและสตรีเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ นโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่มีความสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบด้วยมาตรการ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้ (1) ด้านการพัฒนา นโยบาย (policy) ได้แก่ การจัดตั้งโครงสร้างการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น การมีคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อกำกับดูแลงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงการจัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกกระดับ (2) ด้านการป้องกัน (prevention) ได้แก่ การรณรงค์ส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ผ่านสื่อในทุกรูปแบบ รวมถึงการกำหนดให้ทุกวันที่ 5 มิถุนายน ของทุกปีเป็นวันต่อต้านการค้ามนุษย์ (3) ด้านการคุ้มครอง (protection) ได้แก่ การจัดตั้งบ้านพักเด็กและครอบครัวในทุกจังหวัด เพื่อให้ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานกับเหยื่อค้ามนุษย์ มีการจัดตั้งศูนย์คุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 9 แห่ง เพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง และ (4) ด้านการดำเนินคดี (prosecution) ได้แก่ การจัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์⁵²⁸

⁵²⁸ บันดาล บัวแดง พชรินทร์ สิริสุนทร ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์ และเดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ, *การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน* (กรุงเทพฯ: เบล็ก เกียร์ จำกัด, 2556), 48.

กล่าวโดยสรุป การตั้งประเด็นวาระการค้ำนุชย์ภายในประเทศช่วง ค.ศ. 2000-2007 เป็นผลจากการรับวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) ที่พิจารณาให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายที่กลายเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงอย่างรุนแรง และยังเป็นปัญหาที่ยากต่อการปราบปรามโดยลำพัง กอปรกับการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลก (ระบบระหว่างประเทศที่มีมหาอำนาจชั่วคราวเดียว) ของสหรัฐอเมริกา ที่ส่งผลให้เกิดการส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิด ชุดคุณค่า และปทัสฐานที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ได้แก่ การส่งเสริม (promote) หลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และจริยธรรม ซึ่งทำให้การค้ำนุชย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญขึ้นในระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง โดยการค้ำนุชย์เป็นหนึ่งในปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลอย่างร้ายแรง

ดังนั้น ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 จึงเป็นช่วงแห่งการตั้งประเด็นวาระ และการแพร่กระจายวาระของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เพื่อทำให้นานาประเทศและประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาร่วมกัน และนำมาตราฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศ ได้แก่ การลงนามในอนุสัญญาฯ และพิธีสาร ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการตั้งประเด็นวาระการค้ำนุชย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะการพิจารณาประเด็นเรื่องการจัดการค้าเด็กและสตรีภายในประเทศและข้ามชาติในทุกรูปแบบ และการสร้างความร่วมมือในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าเด็กและสตรีระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนทุกระดับ ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว

(7.3) การพิจารณาวาระการค้ำนุชย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2008-2013

การรับประเด็นวาระการค้ำนุชย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2008-2013 เป็นการพิจารณาการกล่าวถ้อยแถลงของตัวแสดงภายในประเทศที่แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาการค้ำนุชย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่ได้รับความสำคัญมากขึ้น รวมถึงแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ที่นำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำนุชย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยผลการรับวาระดังกล่าวได้นำมาสู่การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้า



มนุษย์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 จึงถือเป็นช่วงที่เรียกว่า “การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน” โดยให้ความสำคัญต่อการปรับและการขยายบทบาทหรือภารกิจของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง และการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 คณะรัฐบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 2008 ถึงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2008 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008
- (2) รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 2008 ถึงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2008 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2008
- (3) รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 2008 ถึงวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2011 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2008
- (4) รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2011 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 โดยได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2011

ผลของการรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์ของประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดกระแสการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้กลายมาเป็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ (ปัญหาภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ) อยู่ในขณะนั้น รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุดคุณค่า ค่านิยม หรือปทัสฐานที่นานาประเทศยึดถือ ได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และจริยธรรม ดังนั้น การพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 จึงเริ่มต้นภายหลังจากการออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” ที่บังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นการใช้วาระกรรมประเภทประกาศเพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศ ข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่ผ่านมา การปรับมุมมอง (reframe) ต่อประเด็นดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ และแสดงให้เห็นถึงการรับวาระที่มาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยที่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ในทุกด้าน ได้แก่ การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและทางด้านแรงงาน การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่กระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น และการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นเพศหญิง เพศชาย เด็กหญิง และเด็กชาย ซึ่งการออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการรณรงค์ในระดับนโยบายที่ประสบผลสำเร็จ โดยการ

ผลักดันให้เป็นประเด็นสาธารณะที่อยู่ในความสนใจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทั่วไปในสังคม⁵²⁹

มากไปกว่านั้น การประกาศ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” ยังแสดงให้เห็นถึงการเป็นกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากพิธีสารปาเลอโม และพิธีสารการค้ามนุษย์ที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ เนื่องจากพิธีสารดังกล่าวได้ถูกใช้เป็นกรอบมาตรฐานระหว่างประเทศที่ทุกประเทศที่ให้สัตยาบันจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่ได้วางเอาไว้ โดยกฎหมายที่ออกมานั้นจะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ และพิธีสารดังกล่าว เพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์⁵³⁰ นอกจากนี้ ปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้น และความหลากหลายของรูปแบบการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นจึงทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพิ่มความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเพศชายซึ่งมีบทบาทสำคัญและมีจำนวนเหยื่อที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานได้กลายเป็นประเด็นที่ตัวแสดงผู้กำหนดนโยบาย และสาธารณชนต่างให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น และกลายเป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลไทยจะต้องรับดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย (ชาวโรฮิงจา) ฯลฯ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานภายใต้เงื่อนไขการค้าระหว่างประเทศ โดยอาจมีผลกระทบต่อการค้าและการส่งออกสินค้า (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ของประเทศ ดังนั้น ประเด็นดังกล่าวจึงกลายเป็นปัญหาที่กลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมักใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้จะเห็นบทบาทของกระทรวงแรงงาน และกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติภารกิจด้านป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ได้รับแรงกดดันจากเวทีระหว่างประเทศเรื่องการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการใช้วีจันกรรมเพื่อผูกโยงการค้ามนุษย์กับปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือผู้ลี้ภัย

⁵²⁹ เจษฎา มีบุญลือ, *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*, (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2556), 14.

⁵³⁰ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก, 49.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อย่างไรก็ตาม การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในช่วง ค.ศ. 2008-2013 ยังคงแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างสูง การให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ส่วนด้านความมั่นคงนั้นได้ให้ความสำคัญในมิติทางสังคม ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล และการยึดมั่นในพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศตามสนธิสัญญา และความตกลงต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมถึงการเสริมสร้างและพัฒนากฎหมายระบบหรือกลไกต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติทุกรูปแบบ

ทั้งนี้ ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ประเด็นเรื่องนโยบายการต่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลในช่วงเวลานี้ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีบทบาทร่วมกับประชาคมโลกในประเด็นเรื่องการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองค่านิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกที่มีผลกระทบต่อสังคมภายในประเทศเพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายต่างประเทศ การสร้างความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย และการเข้าถึงระดับประชาชนโดยส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้อง และความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อการเมืองและเศรษฐกิจไทยเพื่อรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ

อนึ่ง การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ใช้ในการสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยพิจารณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ ในหนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อสรุปสถานการณ์ด้านความมั่นคงระดับโลก ในรายงานสรุปสภาวะของประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 2008-2012 โดยระบุว่ายุทธศาสตร์ความมั่นคงระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นจะเกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ การใช้กำลังอำนาจทางการทหารของมหาอำนาจเป็นเครื่องมือในการขยายกำลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ และภัยคุกคามในรูปแบบอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะภัยคุกคามจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และมีการกล่าวถ้อยความที่



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

แสดงให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศซึ่งเป็นปัญหาภายในอาจกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่นำไปสู่การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน และยังระบุถึงประเด็นเรื่องสถานการณ์ด้านความมั่นคงว่ากระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงในระดับยุทธศาสตร์ และการขยายตัวของปัญหาภัยคุกคามที่มีความซับซ้อน และเชื่อมโยงกันในหลายมิติ ได้แก่ ภัยคุกคามที่มาจากปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ฯลฯ มากไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเพิ่มระดับการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นพิจารณาได้จากการกล่าวถึงความที่ระบุถึงความสำคัญของการประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ⁵³¹

ผลของการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ได้นำมาสู่การจัดทำ “แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554” (ค.ศ. 2007-2011) ที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการรักษาเสถียรภาพด้านความมั่นคงภายในประเทศ และการป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ โดยทุกคนต่างเห็นคุณค่าของสันติวิธี และความสมานฉันท์ภายในชาติ ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการเสริมสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญภาวะความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในนโยบายความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม แผนนโยบายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policy: NSP) ดังต่อไปนี้

“นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายระดับชาติที่มีเป้าหมายมุ่งสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข มีภูมิคุ้มกันปัญหาต่าง ๆ ที่สามารถคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณและโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน รวมทั้งสามารถแก้ไขสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของภัยคุกคาม เพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืน และให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ให้ความสำคัญในการนำไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสนองผลประโยชน์แห่งชาติในทิศทางที่สอดคล้องกันและเป็นเอกภาพ”⁵³²

⁵³¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 226, สรุปรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสอง ปี 2555," http://soc.soc.go.th/skupload/v55_226.pdf [18 มีนาคม 2561].

⁵³² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554,” 1.

จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขนานใหญ่ ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านจากการปฏิรูปทางการเมือง การเผชิญความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการปรับกระบวนการทัศน์ หรือวิธีคิดเพื่อการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยแผนฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงความถึงบริบทด้านความมั่นคง และผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยอธิบายว่าหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศ คือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาวะโลกไร้พรมแดนซึ่งมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ในระบบระหว่างประเทศ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย การขยายตัวของระบอบทุนนิยมโดยเน้นการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี การแพร่กระจายของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของการบริโภคข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยปรับแนวคิดด้านความมั่นคง ได้แก่ การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ (ภัยคุกคามรูปแบบใหม่) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้ามชาติที่มีแนวโน้มต่อการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงภายในประเทศ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญหน้ากับภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการใช้ช่องทางและข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นวิธีการที่จะช่วยให้การสกัดกั้น การป้องกัน และการปราบปรามบรรลุผลสำเร็จ กอปรกับประเด็นเรื่องสถานะความเชื่อมั่นในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกติกา และพันธกรณีที่มีต่อสหประชาชาติอย่างเข้มข้น เช่น การไม่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งส่งผลทำให้นานาชาติยอมรับในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ รวมถึงความเชื่อมั่นจากประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนการดำเนินนโยบายเชิงรุกในมิติด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ⁵³³

การให้ความสำคัญต่อการปรับภูมิทัศน์ด้านความมั่นคง และการรับวาระการค้ำมนุษย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาและกำหนดวาระดังกล่าวในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น ดังพิจารณาได้จากมติคณะรัฐมนตรี ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 ดังต่อไปนี้

⁵³³ เรื่องเดียวกัน, 17.

ตารางที่ 15: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008-2013

ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง	จำนวนความถี่
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์	20
กระทรวงการต่างประเทศ	12
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	6
กระทรวงแรงงาน	4
คณะรัฐมนตรี	2
กระทรวงยุติธรรม	2
กระทรวงกลาโหม	2
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	2
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	2
กระทรวงมหาดไทย	1
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน	1
สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	1
รวม	56

หมายเหตุ: ข้อมูลข้างต้นได้จากการรวบรวมข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์

มติคณะรัฐมนตรีในช่วง ค.ศ. 2008-2013 จะพบการกล่าวถึงความถี่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจของรัฐบาลไทยในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นผลจากการรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และเป็นผลจากพัฒนาการของกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีรูปแบบซับซ้อนเพิ่มสูงขึ้น โดยได้มีการระบุว่า การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไข เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งขัดต่อปทัสถานระหว่างประเทศที่ยึดถือมากไปกว่านั้น การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องแรงงาน โดยประเทศไทยได้มีการรับทราบรายงานผลการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 97 เมื่อ ค.ศ. 2008 ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น⁵³⁴ หรือการเข้าร่วมประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 4-7 ธันวาคม ค.ศ.

⁵³⁴ กระทรวงแรงงาน, "รง 0205.1/1975 เรื่องรายงานผลการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 97 (16 มิถุนายน 2551)."

2011 ณ ประเทศญี่ปุ่น ของกระทรวงแรงงานที่ระบุถึงประเด็นเรื่องการจัดทำแผนงานระดับชาติ ในเรื่องแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์⁵³⁵ รวมถึงเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2011 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายเร่งด่วนให้ผู้บังคับบัญชา ระดับสูงสุดของไทยได้จัดให้กองทัพดำเนินการจัดทำนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติโดยเริ่มต้น จากใน ค.ศ. 2012 ซึ่งหนึ่งในประเด็นสำคัญของการจัดทำนโยบาย ได้แก่ การเร่งดำเนินการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ในการนี้ กองบัญชาการกองทัพไทยได้จัดทำ แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี พ.ศ. 2555-2558 (ค.ศ. 2012-2515) เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ ราชการ โดยประเด็นการค้ามนุษย์จะสังกัดอยู่ในนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐด้านที่ 5 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์⁵³⁶

ในช่วงเวลาดังกล่าว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ยังคงเป็นหน่วยงาน หลักในการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้เข้ามามีบทบาทต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในด้านต่าง ๆ โดยมีมติ คณะรัฐมนตรี ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 ปรากฏบทบาทของกระทรวงต่าง ๆ ต่อการปฏิบัติการกิจ ด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น (1) การ ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 2 ณ ประเทศจีน ใน ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านปัญหาการค้า มนุษย์ (2) การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างอาเซียนและจีนว่าด้วยความร่วมมือในประเด็น ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ใน ค.ศ. 2009 (3) ปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรี ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 ใน ค.ศ. 2012 (4) การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศหุ้นส่วนเพื่อการ พัฒนา (ญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา) ใน ค.ศ. 2002 ฯลฯ

มากไปกว่านั้น ได้มีการเสนอให้ทุกวันที่ 5 มิถุนายนของทุกปีเป็นวันรณรงค์ต่อต้าน การค้ามนุษย์ เพื่อรณรงค์ให้สาธารณชนตระหนักถึงภัยอันตรายจากปัญหาดังกล่าว โดยมีการกล่าว

⁵³⁵ กระทรวงแรงงาน, "รง 0205.1/148 เรื่องรายงานผลการเดินทางไปราชการ ณ ประเทศญี่ปุ่น ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน (24 มกราคม 2555)."

⁵³⁶ นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐมี 5 ข้อ ได้แก่ (1) การेतิดทุนและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) การ พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของกองทัพไทยและระบบการป้องกันประเทศ (3) การพัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่าง ประเทศ (4) การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ และ (5) การเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด องค์กรอาชญากรรม การค้ามนุษย์ ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และบุคคลที่ไม่มีสถานะชัดเจน

ถ้อยความที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน ดังข้อความต่อไปนี

“ด้วยสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีสาเหตุมาจากปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การย้ายถิ่น อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญา และพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 แล้ว ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2551”⁵³⁷

อย่างไรก็ตาม การกล่าวถ้อยความการค้ามนุษย์ที่ระบุอยู่ในมติคณะรัฐมนตรียังแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นผ่านการใช้วิจนกรรมประเภทประกาศ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไทยจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า จากรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2553 ได้จัดระดับประเทศไทยอยู่ในระดับ 2 ที่ต้องถูกจับตามอง ซึ่งตกลจากปีที่แล้วที่อยู่ระดับ 2 จึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรงรัดการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง...”⁵³⁸

⁵³⁷ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "พม 0303/22726 เรื่องเสนอให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (23 มิถุนายน 2551)."

⁵³⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "นร 0506/ว(ล)13759 เรื่องรายงานสถานการณ์และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. 2552 (11 สิงหาคม 2553)."

นอกจากนี้ การกล่าวถึงความในมติคณะรัฐมนตรีที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาเป็นประเด็นสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ผูกโยงกับเรื่องเศรษฐกิจ ได้แก่ การรายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ประเด็นการค้าระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใช้เป็นมาตรการหรือเครื่องมือเพื่อกดดันให้ประเทศไทยแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาแรงงานประมง ซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญในช่วงตั้งแต่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นต้นมา ทั้งนี้ นายธีระ วงศ์สมุทร ได้เดินทางไปยังสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 24-30 สิงหาคม 2012 เพื่อประชุมหารือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ การประชุมหารือร่วมกับประธานสถาบันประมงแห่งชาติสหรัฐฯ (National Fisheries Institutes: NFI) เรื่องปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ที่ได้รับข้อมูลมาจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) โดยประเทศไทยต้องชี้แจงต่อสหรัฐอเมริกาในประเด็นต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสินค้าประมงของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) การออกแผนปฏิบัติการระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2555-2556 (ค.ศ. 2012-2013) โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาประมงอย่างจริงจัง (2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาประมงในระดับนโยบาย โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแนวทางการปฏิบัติในการตรวจตราเรือประมงไทยที่ออกไปเดินทางกลับจากการทำประมงนอกน่านน้ำ และการจัดทำแนวทางการปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับแรงงานประมงไทย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แสดงให้เห็นแล้วว่าประเทศไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อตอบโจทย์ที่ยั่งยืนในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่นำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทยรายใหญ่ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการกล่าวถึงความดังต่อไปนี้

“ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีศักยภาพนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกุ้งแช่เย็นแช่แข็ง กุ้งปรุงแต่ง และอาหารทะเลกระป๋อง ซึ่งในปี 2554 มีปริมาณการนำเข้ารวมมูลค่ากว่า 74,000 ล้านบาท แต่ประเด็นแรงงานจากมุมมองของภาครัฐ ภาคเอกชนของสหรัฐฯ ที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์สินค้าไทยในเชิงลบ ที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ และการที่ประเทศไทย

ถูกจัดอันดับให้อยู่ใน Tier 2 Watch List 3 ปีติดต่อกันเป็นประเด็นสำคัญที่
หน่วยงานภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันให้ขับเคลื่อนและเร่งดำเนินการแก้ไข... ”⁵³⁹

อย่างไรก็ตาม ในช่วงท้ายของการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008-2013 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่านโยบาย (เร่งด่วน) ด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยเป็นผลจากการรับวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น ในมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2013 ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ประชาคมระหว่างประเทศกำลังจับตามอง รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และมูลค่าการส่งออกสินค้าอาหารทะเลของประเทศไทย และจากสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อมิให้กระทบต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ ได้แก่ (1) การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน (2) การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ (3) การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (4) ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (5) การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี (6) การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว (7) การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว (8) การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย และ (9) ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน⁵⁴⁰ จากแผนเร่งด่วนข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญไปที่การเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมากกว่าการพิจารณาในเชิงการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ

ประการสำคัญ ข้อมูลของมติคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่กลายมาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ การเดินทางไปสหรัฐอเมริกาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อหารือในประเด็นเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลของประเทศไทย และจากการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในกลุ่ม

⁵³⁹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "กษ 0204/9046 เรื่องรายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (17 กันยายน 2555)."

⁵⁴⁰ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "พม 0230/1214 เรื่องแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 (31 มกราคม 2556)."

อุตสาหกรรมประมงของไทยผ่านสื่อ บทความ และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2012 ที่จัดอันดับให้ไทยอยู่ในกลุ่มบัญชีที่ 2 ฝ่ายระวาง รัฐบาลไทยได้มีแนวทาง และกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจในสินค้าประมงของไทย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องแรงงานและการใช้แรงงานประมงผิดกฎหมาย ได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระสำคัญที่นำไปสู่การเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นต้นมา

กระนั้นก็ตาม ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาการใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง จึงทำให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรปเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และขยายความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีประเด็นที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่าการต่อต้านการค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระเร่งด่วนของประเทศ ได้แก่ การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหาการค้ามนุษย์ การเพิ่มบทบาทภารกิจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ การส่งเสริมความร่วมมือด้านกฎหมาย การส่งเสริมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การปราบปรามการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ ตำรวจ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์

ในด้านการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) รวมถึงได้มีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 (ค.ศ. 2011-2016) ที่ให้ความสำคัญต่อ มาตรการสำคัญ ได้แก่ มาตรการด้านการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและการบริหารข้อมูล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ด้านกลไกการดำเนินงานในประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปปคม.) ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) เพื่อผลักดันนโยบายระดับชาติ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปราม



การคุ้มครอง โดยแบ่งกองทุนออกเป็นสองส่วน ได้แก่ กองทุนเพื่อการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกองทุน

(2) ด้านการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก (victim-centered) รวมถึงในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันการแสวงประโยชน์หรือการบังคับใช้แรงงาน การปราบปรามและดำเนินคดีต่อกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น นโยบายที่ประเทศไทยให้ความสำคัญในขณะนั้น ได้แก่ (1) การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เหมาะสมของประเทศไทย เช่น การประชุมหารือในประเด็นดังกล่าว เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 โดยให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน การให้ความสำคัญต่อการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้รับสิทธิหรือการคุ้มครองต่าง ๆ ตามสมควร (2) การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ รวมถึงการอนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถออกไปทำงานเมื่อมีความพร้อม และดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมให้กับผู้เสียหาย และ (3) การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งลักลอบทำงานบนเรือประมง ปีละ 2 เดือน การสั่งการให้กระทรวงแรงงานจัดตั้งศูนย์ประสานงานประมง 7 จังหวัดน่านอง เพื่อตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงที่ได้เข้ามาเป็นปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งถูกจับตามองจากนานาประเทศ ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร ระยอง ตราด ชุมพร สงขลา ระนอง และสตูล และ การประกาศใช้แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้นในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลในประเทศไทย (Good Labour Practices Guidelines for Primary Processing Workplaces in the Shrimp and Seafood Industry of Thailand: GLP/PPW) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 โดยให้ความสำคัญต่อการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับ และ ประการสุดท้าย การเพิ่มระดับความเข้มข้นในการตรวจแรงงานประมง

ทั้งนี้ แนวปฏิบัติแรงงานที่ดี มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริม และปรับปรุงสภาพการทำงานของสถานประกอบการในกลุ่มอุตสาหกรรมกุ้งและอาหารทะเล โดยกระบวนการในการพัฒนาแนวปฏิบัติแรงงานที่ดี ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดทำมาตรฐานโดยอยู่บนกฎหมายและมาตรฐานแรงงานที่มีอยู่ การพิจารณาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเผยแพร่คู่มือ

และกระบวนการฝึกอบรม อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของกฎหมายแรงงานไทย มาตรฐานแรงงานไทย และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุม 10 หัวข้อหลัก ได้แก่ ไม่มีการใช้แรงงานบังคับ ไม่มีการใช้แรงงานเด็ก ไม่มีการค้ามนุษย์ มีการใช้สารเคมีอย่างปลอดภัย มีการส่งเสริมให้จ้างแรงงานผู้เยาว์ มีระบบการจัดการสุขอนามัยและการจัดการของเสีย ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีเสรีภาพการสมาคมระหว่างแรงงาน มีการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับนายจ้าง และมีความปลอดภัยในสภาพแวดล้อม⁵⁴¹

(3) ด้านการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมอบภารกิจให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินงานระดับระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้ (1) ระดับทวิภาคี ได้แก่ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขจัดการค้าเด็กและสตรีและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ (MOU on Bilateral Cooperation on Eliminating Trafficking in Children and Women and Assisting Victims of Trafficking) เพื่อรองรับกับสถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดทำบันทึกความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่นว่าด้วยการแลกเปลี่ยนข่าวสารสำหรับการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ (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) เพื่อผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของทั้งสองประเทศ และการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งให้ความสำคัญต่อการลดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

(2) ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) กระบวนการบาห์ลี (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime: Bali Process) โดยประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว คือ ผู้แทนไทยเป็นประธานงานคณะทำงานนโยบาย กรอบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการให้เงินอุดหนุนในระหว่าง ค.ศ. 2012-2014 เป็นจำนวนเงิน 30,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ และมีการริเริ่มกิจกรรมในกรอบกระบวนการบาห์ลี (2) อาเซียน ได้แก่ กลไกในกรอบอาเซียนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยเป็นภาคี เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) ใน ค.ศ. 2004 โดยให้ความสำคัญกับการคัดแยกเหยื่อออกจากผู้กระทำผิด

⁵⁴¹ วราภรณ์ พรหมพจน์, "แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) สำหรับอุตสาหกรรมประมง และแปรรูปอาหารทะเล," *วารสารการประมง* 66, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2556): 272-73.

การบังคับใช้กฎหมาย และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง รวมถึงสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters among Like-Minded ASEAN Member Countries) โดยไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 2013

มากไปกว่านั้น การพิจารณาความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวยังส่งผลให้มีการพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งภูมิภาคในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ (Regional Plan of Action to Combat Trafficking in Persons) ให้มีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (UNGPA) และการจัดทำอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ (ASEAN Convention on Trafficking in Persons) และ (3) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในกรอบองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013⁵⁴²

ฉะนั้น นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 (ค.ศ. 2011-2016) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 จึงมีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วงเวลานั้น โดยให้ความสำคัญไปที่การให้หน่วยงานทุกภาคส่วนร่วมมือกันเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) การให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ และการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาการบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ (3) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (4) การส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และ (5) การผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวด ในการจัดการกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ค้ามนุษย์และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีหน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นเจ้าภาพในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักอัยการสูงสุด เป็นเจ้าภาพในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง

⁵⁴² กองการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ, "การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,"

<http://www.Mfa.go.th/main/th/issues/9894%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C.html> [13 ธันวาคม 2561].

มนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพ
ในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และกระทรวงการพัฒนา
สังคมและความมั่นคงมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพในประเด็นยุทธศาสตร์ด้าน
การพัฒนาและบริหารข้อมูล⁵⁴³

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2008-2013 ยังคงดำเนิน
มาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่ต่อเนื่องมาจากช่วงต้นทศวรรษ 2000 ที่ผ่านมา
โดยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ
ประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้น นอกจากการทำให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่นำไปสู่การออก
พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2008 แล้ว ในช่วงถัดมายังได้มีการดำเนินมาตรการหลาย
รูปแบบเพื่อให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นประเด็นสำคัญของ
ประเทศ ได้แก่ การรณรงค์ให้ทุกวันที่ 5 ของทุกปีเป็นวันต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อตอบสนอง
ต่ออนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสาร
เพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาฯ
การติดตามผลการดำเนินงานตาม “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.
2551” การมีมติเห็นชอบแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์ โดยมีประเด็นวาระเร่งด่วน ได้แก่ การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน การดูแลแรงงานที่
เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงานบริการหรือ
ขอตาน หรือการบังคับตัวด้วยวาจาเพื่อการค้า โดยเน้นการพิจารณาไปที่การเป็นประเด็นปัญหา
อาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น โดยทั้งหมดนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่ออกโดย
องค์การสหประชาชาติ⁵⁴⁴

มากกว่านั้น การเพิ่มความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้าน
แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง และการเข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่สำคัญของ

⁵⁴³ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, นโยบาย
ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2554-2559, <http://un-act.org/wp-content/uploads/2015/11/National-Policy-Strategies-and-Measures-to-Prevent-and-Suppress-Trafficking-in-Persons-2011%E2%80%932016-TH.pdf> [17
พฤศจิกายน 2561]. 11-16.

⁵⁴⁴ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก, 22.



สหภาพยุโรป ส่งผลให้ในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการรับประเด็นวาระ และการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) จึงส่งผลให้มีการออกมติเห็นชอบในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับตัวเรือ บุคคลบนเรือให้สอดคล้องกับวิธีการทำประมงของไทย การบังคับใช้กฎระเบียบและการตรวจสอบ และการแก้ไขการขาดแคลนแรงงานและการบังคับใช้แรงงานที่นำไปสู่การค้ามนุษย์

(7.4) การพิจารณาวาระการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2014-2018

การรับวาระการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทย ค.ศ. 2014-2018 เป็นการพิจารณาการกล่าวถ้อยแถลงของตัวแสดงภายในประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่ได้รับแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแรงกดดันที่มาจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ผ่านการใช้วาระการประชุมประเภทประกาศ โดยมีเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นตัวแปรสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ที่ต้องได้รับการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยผลการรับวาระดังกล่าวได้นำมาสู่การดำเนินมาตรการต่าง ๆ (การตั้งวาระภายในประเทศ) เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเพื่อตอบโจทย์ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อตอบโจทย์มาตรฐานขั้นต่ำในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกา และการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU เพื่อแก้ไขปัญหาการได้ใบเหลืองของประเทศไทย ดังนั้น ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา จึงเป็นช่วงที่เรียกว่า “การพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” โดยให้ความสำคัญต่อการปรับบทบาท หรือการขยายภารกิจของหน่วยราชการ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันที่มาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการใช้อำนาจของแต่ละประเภทเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ซึ่งประกอบไปด้วย 1 คณะรัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 2014 จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติขึ้นดำรง



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้ประเทศไทยถูกประณามจากนานาชาติประเทศถึงการกระทำอันไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่พิจารณาให้ประชาธิปไตยเป็นเพียง “เกมการเมืองหนึ่งเดียว” (the only game in town) หรือระบอบการปกครองหนึ่งเดียวที่มีความชอบธรรมในสังคมนานาชาติระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การทำรัฐประหารของ คสช. ส่งผลให้ตัวแสดงมหาอำนาจใช้มาตรการสำคัญเพื่อลงโทษประเทศไทย โดยการนำประเด็นเรื่องการจัดสถานะการค้ามนุษย์ในประเทศมาใช้เป็นเครื่องมือ (เกมการเมืองระหว่างประเทศ) เพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ (การส่งออก) โดยเฉพาะการค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงที่กลายมาเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังนั้น ไทยในฐานะประเทศที่พึ่งพาการส่งออกจึงจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้อย่างจริงจังและเร่งด่วน

ทั้งนี้ การเข้ามาของคณะ คสช. ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ได้แก่ การถูกประณาม การถูกลดความสัมพันธ์จากนานาชาติ และการถูกจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ เช่น การถูกจำกัดสิทธิด้านการค้าและด้านที่มีใช้ทางการค้า โดยการตอบสนองที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการรัฐประหารซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักปทัสถานระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันที่ยึดถือคุณค่าประชาธิปไตยที่ส่งเสริมและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน การให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งประเด็นเหล่านี้กลายเป็นพลังสำคัญที่นำไปสู่การทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล และการพิจารณาให้การป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เป็นนโยบายที่มีความสำคัญ และการถูกหยาบยกให้เป็นประเด็นวาระเร่งด่วนของประเทศ ที่มากกว่าการเป็นปัญหาทางการเมืองตามปกติ ดังเช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2014 ได้กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไข โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว⁵⁴⁵ รวมถึงการกำหนดให้การใช้แรงงานประมงผิดกฎหมายเป็นนโยบายสำคัญ และเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขอย่างเร่งด่วน กอปรกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง

⁵⁴⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "พม 0230/14457 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (18 พฤศจิกายน 2557)."

แรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁵⁴⁶

อย่างไรก็ตาม การทำรัฐประหารส่งผลให้สหรัฐอเมริกาออกแถลงการณ์ต่อปัญหาวิกฤตทางการเมืองในประเทศไทย โดยใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องให้ตัวแสดงภายในทุกฝ่ายเคารพหลักการประชาธิปไตย การเจรจาอย่างสันติวิธี และการกีดกันประเทศไทยด้านต่าง ๆ เช่น การลดระดับบัญชีกลุ่มในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์จากเดิมบัญชีกลุ่มที่ 2 ฝั่าระวัง เป็นบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ในระดับเลวร้ายที่สุด การระงับเงินช่วยเหลือทางการทหารต่อประเทศไทยเป็นจำนวนสูงถึง 3.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากเงินช่วยเหลือ 10.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁵⁴⁷ รวมถึงการกล่าวถ้อยแถลงของ Glyn T. Davies เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยได้ระบุความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการทำรัฐประหารในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยระบุว่า “ความร่วมมือระหว่างไทยและสหรัฐฯ จะเติบโตและเข้มแข็งยิ่งขึ้นเมื่อประเทศไทยคืนสู่ประชาธิปไตย สะท้อนการแสดงถึงพันธสัญญาที่สหรัฐฯ มีต่อรัฐบาลไทย”⁵⁴⁸

ในทิศทางเดียวกัน การทำรัฐประหารส่งผลให้สหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศไทยต้องดำเนินงานตามพันธกรณี โดยกำหนดให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสินค้าประมงภายในระยะเวลา 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม ค.ศ. 2015) และเมื่อวันที่ 13-23 ตุลาคม ค.ศ. 2015 ผู้แทน “คณะกรรมการธิการยุโรปด้านการประมงและทะเล” (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries: DG-MARE) ได้พิจารณาถึงประเทศไทยว่ามีผลการดำเนินงานที่เหมาะสมขึ้น แต่ยังมีข้อบกพร่องบางประการ จึงได้ขยายเวลาให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป และจะทำการตรวจอีกครั้งในวันที่ 18-21 มกราคม ค.ศ. 2016 อย่างไรก็ตาม การกล่าวถ้อยแถลงของสหภาพยุโรปส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมาตรการอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการไม่ผ่านมาตรฐานที่กำหนดไว้จะส่งผลกระทบต่อการถูกระงับการนำเข้าสินค้าในกลุ่มสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์ประมงต่าง ๆ ภายในกลุ่มสหภาพยุโรป และอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มตลาดในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการ “*Presidential task force on combatting IUU fishing and seafood force:*

⁵⁴⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "นร 0506/ว51 เรื่องข้อสั่งการของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี (27 กุมภาพันธ์ 2558)."

⁵⁴⁷ "ข่าวดีประเทศไทยส่งท้ายปี อียู-สหรัฐฯ ผ่านคลายแรงกดดัน," *ฐานเศรษฐกิจ* 27-28 ธันวาคม 2017.

⁵⁴⁸ เรื่องเดียวกัน,

action plan for implementing the task force recommendations” ซึ่งเป็นแผนงานสำคัญ เพื่อใช้ในการต่อต้านการทำประมง IUU และอาหารทะเลที่มีปัญหา

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหาร จำเป็นต้องเร่งแก้ไขสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในทุก ๆ ด้านเพื่อตอบรับกับประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ ต่างใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อกดดันให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตาม มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ ได้แก่ การใช้ฉันทนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อแสดงให้เห็นว่าการค้า มนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง หรือการใช้ฉันทนกรรม ประเภทประกาศเพื่อระบุสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่ ออกโดยสหรัฐอเมริกา หรือการประกาศมาตรฐาน IUU ที่กำหนดโดยสหภาพยุโรป ดังนั้น จะเห็นได้ ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็น ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ)

ภายหลังจากการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการ แดงนโยบายต่อสถานการณ์ปัญหาสิทธิมนุษยชน โดยรัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคง ของรัฐ และการต่างประเทศ โดยมีนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องรีบแก้ไข ได้แก่ การเร่งแก้ไขปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติ การแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ลี้ภัยเข้าเมืองผิดกฎหมาย (ชาวอุยกูร์และชาวโรฮีนจา) และการกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการปกป้องและแก้ไขโดยการ บังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ⁵⁴⁹ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสในการ เข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รวมถึงปัญหาผู้หลบหนี เข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหา คนขอทาน โดยเน้นการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระวัง ตรวจสอบ⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 180 ง (12 กันยายน 2014), 1.

⁵⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, 5.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 การกล่าวถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างเด่นชัด โดยในปีเดียวกันนั้นได้มีการระบุถึงความสำคัญของรายงาน สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่ต้องอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ ชี้แจง หรือทำความเข้าใจกับนานาชาติถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์และการใช้แรงงานในประเทศ รวมถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับจากประชาคมโลก และในปีเดียวกันนี้มีข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติถึงกรณีปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศไทยมีความคิดเห็นว่าการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลต่อความน่าเชื่อถือจากการลงทุนของนานาชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในมิติต่าง ๆ เช่น การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การกำหนดความเร่งด่วนและระดับความสำคัญของปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคง เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรายงานผลการดำเนินการต่อองค์การระหว่างประเทศ การเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาระหว่างต่างดาวและการค้ามนุษย์ ฯลฯ

นอกจากนี้ คณะรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศยังมีบทบาทต่อการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้แก่ การระบุปัญหาดังกล่าวในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่กลายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่าง การจัดประชุมเพื่อเร่งแก้ไขปัญหามาเพื่อปรับลดระดับสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานดังกล่าว มากไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรียังได้ระบุปัญหาการค้ามนุษย์ในสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 7 ในหัวข้อการรักษาความมั่นคงของรัฐและต่างประเทศ โดยกล่าวถ้อยความถึงประเด็นเรื่องการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมายที่ถูกกดดันจากสหภาพยุโรป ซึ่งการที่จะทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการประกาศเตือนนั้น ได้แก่ การปรับแก้กฎหมาย และการดำเนินการตามกฎหมาย⁵⁵¹ ดังนั้น การดำเนินนโยบายในช่วง ค.ศ. 2014-2018 รัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งหนึ่งในปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหานั้น ได้แก่ การขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

⁵⁵¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0505/ ว 171" ใน รายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 7 วันที่ 24 มิถุนายน 2558, http://soc.soc.go.th/silkupload/v57_145.pdf [13 มีนาคม 2561]. 4.

ผลของการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ได้นำไปสู่การจัดทำ “แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564” (ค.ศ. 2015-2021) ซึ่งเป็นแผนการพิจารณา ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายของมิติปัญหา และสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้ประเด็นด้านความมั่นคงมีได้จำกัดเฉพาะความมั่นคงด้านการทหารหรืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังคงเป็นรากฐานของการดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน ได้แก่ สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง หรือวิถีชีวิตของคนในประเทศ ดังนั้น แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อแก่นหลักของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมความมั่นคงทั้งการป้องกันผลกระทบหรือลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามต่าง ๆ การสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเป็นสำคัญ เพื่อสร้างเสถียรภาพและความเป็นปึกแผ่นของประเทศ รวมถึงการมีจุดยืนที่ชัดเจนและเหมาะสมซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก⁵⁵²

มากไปกว่านั้น แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ยังได้ระบุถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน ได้แก่ (1) การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มขยายตัวและควบคุมได้ยากกว่าเดิม (2) การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร โดยเฉพาะการย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายของประชากรที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เช่น การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือกระทบต่อการดำเนินทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ (3) บริบทการเปลี่ยนแปลงปัญหาด้านความมั่นคงที่นำไปสู่ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงที่มีอาณาบริเวณของปัญหาที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน และเป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงกับบริบทโลกในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง⁵⁵³

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลจากมติคณะรัฐมนตรีในช่วง ค.ศ. 2014-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2018) ทำให้ทราบว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการกล่าวถ้อยแถลงเรื่องการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการระบุถึงความสำคัญของรายงานสถานการณ์การค้า

⁵⁵² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564”, 1.

⁵⁵³ เรื่องเดียวกัน, 7-8.

มนุษย์ และการระบุถึงสภาพปัญหาการทำประมง IUU ของสหภาพยุโรป รวมถึงการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจให้กับนานาประเทศที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเข้าควบคุมการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเป็นรัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่นโยบายด้านการค้ามนุษย์ที่ออกมานั้นได้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิแรงงาน และสิทธิมนุษยชนเพื่อตอบสนองต่อวาระของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่กดดันให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วงการบริหารงานของคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันจึงเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาการทำประมง โดยเฉพาะการใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ (การใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก) รวมถึงการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาระงาต่างตัว ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาขอทาน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติเป็นสำคัญ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทหาร ตำรวจ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาเป็นตัวแสดงภายในประเทศ (ตัวแสดงภาครัฐ) ที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 16: หน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014-2018

ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง	จำนวนความถี่
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	34
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์	32
กระทรวงแรงงาน	25
กระทรวงการต่างประเทศ	22
กระทรวงยุติธรรม	6
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	6
กระทรวงมหาดไทย	4
คณะรัฐมนตรี	3
คสช.	3
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	3
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	3
กระทรวงคมนาคม	2

อื่น ๆ	2
กระทรวงกลาโหม	1
สำนักนายกรัฐมนตรี	1
คณะกรรมการ ปปช	1
กองอาสารักษาดินแดน	1
กระทรวงการคลัง	1
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	1
สำนักงานอัยการสูงสุด	1
กระทรวงพาณิชย์	1
รวม	153

หมายเหตุ: ข้อมูลข้างต้นได้จากการรวบรวมข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2014 ถึง เดือน มิถุนายน 2018

มติคณะรัฐมนตรีในช่วง ค.ศ. 2014-2018 จะเห็นได้ถึงการส่งวาระ (แรงกดดัน) ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกับตัวแสดงภายในประเทศ รวมถึงการดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้เด่นชัด โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นตัวแสดงภายในที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ เช่น การประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์กับเอกอัครราชทูต Luis CdeBaca ผู้อำนวยการสำนักงานติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยคณะรัฐบาลไทยได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ ตลอดจนมีการกำหนดศึกษาดูงานศูนย์ Hotline ระดับชาติเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ณ สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 6-9 ธันวาคม ค.ศ. 2014⁵⁵⁴ ซึ่งสิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และตัวแสดงภายในประเทศ

มากไปกว่านั้น แรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศยังปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในช่วงการเข้าบริหารงานของคณะ คสช. ที่มีเพิ่มสูงขึ้น เช่น การส่งวาระเรื่องการแก้ไขแรงงานต่าง

⁵⁵⁴ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "พม 0230/19917 เรื่องรายงานผลการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์กับเอกอัครราชทูต Luis CdeBaca ผู้อำนวยการสำนักงานติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกา (16 ธันวาคม 2556)."



ตัว แรงงานประมง โดยคณะ คสช. ได้กล่าวถ้อยความที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากแรงกดดันดังกล่าว ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“กรณีที่สหภาพยุโรปมีท่าทีคัดค้านการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งอาจมีการระงับ และชะลอการให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับประเทศไทย รวมทั้งกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และได้ลดระดับประเทศไทยอยู่ในสถานะระดับ 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด และอาจมีผลต่อการสร้างความน่าเชื่อถือในการลงทุนจากนานาประเทศ ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวหาเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์...”⁵⁵⁵

ดังนั้น ประเด็นสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเน้นไปที่การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในกระบวนการผลิตสินค้าในกลุ่มประมง ซึ่งเป็นงานภาคการเกษตรประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไม่น้อยไปกว่าธุรกิจอื่น ๆ โดยการใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจดังกล่าวได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน มากไปกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวยังถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภารกิจด้านการต่อต้านปัญหาดังกล่าวตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ โดยการไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมถึงภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของประชาคมโลก

อย่างไรก็ตาม การเก็บรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์จากเอกสารทางราชการ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และหนังสือพิมพ์ ทำให้ทราบว่าตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ภายหลังการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 การค้ามนุษย์ถูกทำให้เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างสูง โดยมีตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดและสั่งวาระดังกล่าวให้กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศไทย (คณะรัฐบาลไทย) ได้แก่ ปัญหาการส่งออกของกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โดยปัญหาดังกล่าวนอกจากจะ

⁵⁵⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "นร 0506/ว52 เรื่องข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (26 มิถุนายน 2557)."

ส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจภายในประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของประเทศ ไทยด้วยเช่นเดียวกัน มากไปกว่านั้น การมาของสหภาพยุโรปที่เข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อการ กำหนดมาตรฐานสากลผ่านการออกมาตรฐาน IUU ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยน ปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในรัฐบาล ชุดปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ (ในมุมมองของรัฐบาล)

ทั้งนี้ สหภาพยุโรปได้กลายเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ เป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นหนึ่งในกลุ่มมหาอำนาจ ทางเศรษฐกิจ เป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีอำนาจซื้อสูง ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวนี้ส่งผลให้สหภาพยุโรป มีบทบาทและอำนาจในเวทีการค้าโลก โดยมีอำนาจในการต่อรอง และมีบทบาทในการกำหนดทิศทาง การค้าระหว่างประเทศ และยังเป็นผู้นำด้านกฎระเบียบและนโยบายด้านการค้าและที่มีใช้การค้าที่ สำคัญของโลก⁵⁵⁶ มากไปกว่านั้น สหภาพยุโรปยังเป็นคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย โดยใน ค.ศ. 2011 สหภาพยุโรปเป็นคู่ค้าอันดับที่ 4 รองจากอาเซียน ญี่ปุ่น และจีน คิดเป็นร้อยละ 9.19 ของการค้า ต่างประเทศของไทย โดยมูลค่าการค้าของทั้งสองฝ่ายในปีดังกล่าวมีจำนวนสูงถึง 32.52 พันล้านยูโร และประเทศไทยยังได้เปรียบดุลการค้าสหภาพยุโรป คิดเป็นมูลค่า 4.88 พันล้านยูโร และใน ค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกของประเทศไทยเป็นลำดับที่ 3 คิดเป็นจำนวน 19.6 พันล้านยูโร และมีมูลค่าการค้าของทั้งสองฝ่ายเป็นจำนวน 32.9 พันล้านยูโร⁵⁵⁷

มากไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญของการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศไทยยังเกี่ยวเนื่อง กับประเด็นเรื่องกฎระเบียบมาตรการทางการค้าต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตอบสนอง (รับวาระ) ต่อมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎระเบียบของ สหภาพยุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ที่ส่วนหนึ่งของรายงานดังกล่าวเป็นประเด็นเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ ทางด้านแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง ที่มักใช้แรงงานประมงในลักษณะของการเป็นแรงงาน บังคับ แรงงานทาส หรือการใช้แรงงานเด็กเป็นสำคัญ จึงส่งผลให้สหภาพยุโรปใช้ประเด็นดังกล่าวเป็น เงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาสินค้าประมงที่มาจากประเทศไทย

⁵⁵⁶ สถานเอกอัครราชทูตไทย กระทรวงการต่างประเทศ, "ความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป".

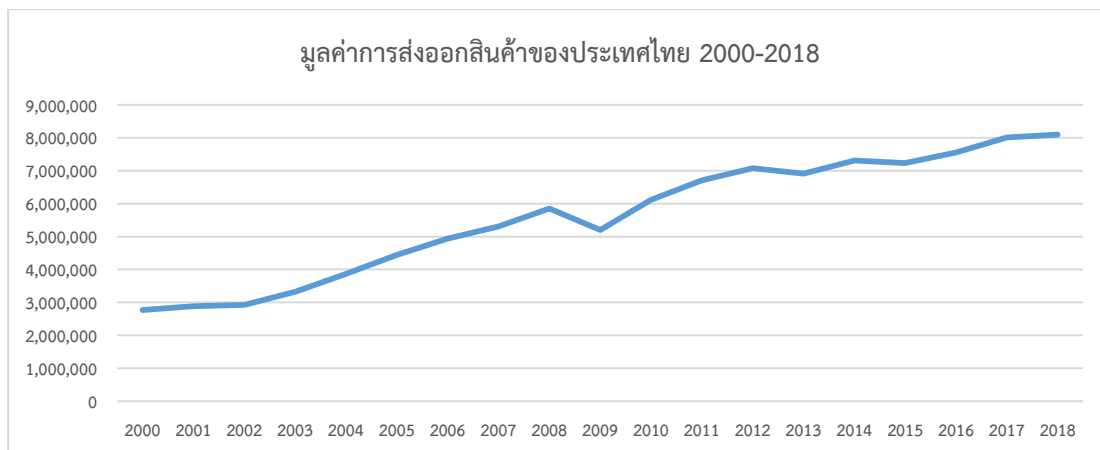
⁵⁵⁷ Delegation of the European Union to Thailand, "Thailand and the EU".

ทั้งนี้ อุตสาหกรรมการประมงและอาหารทะเลของไทยมักตกเป็นเป้าตรวจสอบจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งมักตรวจพบปัญหาการใช้แรงงานทาส และแรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก โดยภายหลังจากการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา คณะรัฐบาลได้เร่งดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในภาคประมงไทย โดยเฉพาะภายหลังจากการกล่าวถ้อยแถลงของสหภาพยุโรปที่ระบุห้ามการนำเข้าสินค้าอาหารทะเลจากประเทศไทยถ้าหากไม่มีการปฏิรูปอุตสาหกรรม ซึ่งนายจรินทร์ จักกะพาก ปลัดกระทรวงแรงงานได้กล่าวถ้อยแถลงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยระบุว่า ประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นร่วมกันของทุกหุ้นส่วนภาคีในสังคม ที่จะขับเคลื่อนและประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินงานยกระดับคุณภาพชีวิต และมาตรฐานแรงงานในภาคประมงและอาหารทะเลให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล⁵⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา โดยพิจารณาได้จากการนำเสนอข่าวเรื่องการค้ามนุษย์ที่มักผูกโยงอยู่กับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ หรือการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจมากกว่าการเรียกร้องในด้านอื่น ๆ รวมถึงการส่งมาตรฐานระหว่างประเทศที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกลับมีอิทธิพลและบทบาทต่อการปรับนโยบายภายในประเทศเป็นอย่างสูง เช่น นโยบายด้านความมั่นคง นโยบายด้านแรงงาน นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ฯลฯ เนื่องจากมาตรฐานดังกล่าวได้กลายเป็นตัวกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ และไทยยังเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการส่งออกเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่ได้กลายมาเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ (ปัญหาการส่งออกสินค้าประมง) ของประเทศจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปรับนโยบาย และการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁵⁵⁸ ปีบีซี, "องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ชี้แรงงานประมงในไทยยังถูกละเมิดอย่างต่อเนื่อง".

ภาพที่ 14: สถิติการส่งออกของประเทศไทย ค.ศ. 2000-2018



ดัดแปลงจาก: การค้าไทย, “สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย,” กระทรวงพาณิชย์, <http://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=TradeThBalanceYearly> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2562).

แผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นถึงจำนวนมูลค่าการส่งออกสินค้าของประเทศไทย โดยมีมูลค่าการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการส่งออกสินค้ายังคงเป็นปัจจัยหลักที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยใน ค.ศ. 2018 มูลค่าการส่งออกสินค้าของประเทศไทยมีจำนวนสูงถึง 8.1 พันล้านบาท⁵⁵⁹ ดังนั้น การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยกับสหภาพยุโรป ที่ใช้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์มาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างข้อเรียกร้อง (สร้างแรงกดดัน) ในการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างกัน ได้แก่ การส่งออกสินค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้มักใช้เป็นประเด็นหลักในการสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินการเพื่อป้องกัน และปราบปรามมิให้มีการใช้แรงงานบังคับ หรือแรงงานเด็กในทุกกระบวนการของการผลิต ทั้งนี้ มูลค่าการส่งออกสินค้าของประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปมีจำนวนมูลค่าการส่งออกดังต่อไปนี้

⁵⁵⁹ กระทรวงพาณิชย์, “สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย,” <http://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=TradeThBalanceYearly> [9 มีนาคม 2562].

ตารางที่ 17: มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ค.ศ. 2000-2018

มูลค่าการส่งออกสินค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป 2000-2018				
ปี	สหรัฐอเมริกา		สหภาพยุโรป	
	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ
2000	591,676	21.38	437,100	15.79
2001	584,497	20.26	466,434	16.17
2002	579,072	19.80	438,370	14.99
2003	565,095	16.99	488,392	14.69
2004	622,497	16.07	553,965	14.30
2005	680,322	15.33	570,837	12.86
2006	740,696	15.00	642,163	13.01
2007	669,511	12.63	684,560	12.91
2008	667,747	11.41	699,936	11.96
2009	567,699	10.93	547,462	10.54
2010	638,820	10.45	607,673	9.94
2011	656,592	9.79	648,733	9.67
2012	703,918	9.95	599,890	8.48
2013	694,328	10.05	607,291	8.79
2014	767,832	10.50	675,811	9.24
2015	811,346	11.23	668,340	9.25
2016	858,392	11.37	701,911	9.30
2017	898,823	11.23	732,522	9.15
2018	898,363	11.10	727,577	8.99

ดัดแปลงจาก: การค้าไทย, “การค้าระหว่างประเทศของไทยกับประเทศต่าง ๆ,” กระทรวงพาณิชย์, <http://tradereport.moc.gov.th/Report/Default.aspx? Report=TradeThBalanceYearly> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2562).

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปต่างเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ (ความมั่งคั่ง) ให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยการส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปเป็นสิ่งที่ประเทศไทยพิจารณาให้ความสำคัญในลำดับต้น ๆ มาโดยตลอด ซึ่งพิจารณาได้จากมูลค่าการส่งออกสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการได้ดุลทางการค้าของประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ในทางกลับกัน การส่งออกสินค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปกลับมีมูลค่าการส่งออกที่ลดลง โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากมาตรการของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (แรงงานประมง) ที่มีเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ การห้ามใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในทุกกระบวนการของการผลิตสินค้าประมง รวมถึงผลการทำ

รัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่อาจส่งผลให้มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงลดลง โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าประมงไปยังกลุ่มสหภาพยุโรปที่มีอัตราการลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นผลจากการถูกลงโทษ และกดดันให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และริบนำประชาธิปไตยกลับคืนสู่ประเทศไทยโดยเร็วที่สุด ซึ่งพิจารณาได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 18: มูลค่าการส่งออกสินค้าประมงของไทยกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

ปี	สหรัฐอเมริกา		สหภาพยุโรป	
	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ
2000	31,207	5.27	5,693	1.30
2001	30,147	5.16	6,303	1.35
2002	18,401	3.18	5,091	1.16
2003	21,703	3.84	5,823	1.19
2004	18,650	3.00	6,621	1.20
2005	23,814	3.50	8,255	1.45
2006	27,387	3.70	10,342	1.61
2007	24,749	3.70	12,075	1.76
2008	24,943	3.74	14,308	2.04
2009	24,457	4.31	13,603	2.48
2010	26,863	4.21	13,561	2.23
2011	24,452	3.72	13,951	2.15
2012	18,797	2.67	11,705	1.95
2013	13,376	1.93	8,042	1.32
2014	13,000	1.69	9,999	1.48
2015	12,324	1.52	5,558	0.83
2016	17,949	2.09	6,020	0.86
2017	15,684	1.74	5,609	0.77
2018	9,700	1.08	4,806	0.66

ดัดแปลงจาก: การค้าไทย, “สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย สินค้าในกลุ่มประมง,” กระทรวงพาณิชย์, <http://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=TradeThBalanceYearly> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2562).

กล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมอาหารทะเลเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการส่งออกสินค้าประมงในตลาดโลกเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยคิดเป็นมูลค่าการส่งออกมากกว่าสองแสนล้านบาทในแต่ละปี และมีตลาดส่งออกที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ทั้งนี้ อุตสาหกรรมประมงได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนมีความต้องการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้มีแรงงานมากกว่า 1 ล้านคน ตลอดสายการผลิต ได้แก่ ฟาร์ม เรือประมง สถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น โรงงานแปรรูป และอุตสาหกรรม

สนับสนุนอื่น ๆ⁵⁶⁰ อย่างไรก็ตาม ความต้องการแรงงานเพื่อป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมประมงกลับนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป นำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เช่น การใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าประมง

อย่างไรก็ตาม ผลของการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศในทุกมิติของปัญหาอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง (การใช้แรงงานค้ามนุษย์ในทุกกระบวนการ) ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าประมงเป็นอย่างสูง โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ในข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2014 ภายหลังจากการทำรัฐประหารได้เพียง 1 เดือน ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปต่อการสร้างแรงกดดันผ่านการใช้วัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ โดยใช้ปัญหาการค้ามนุษย์มาเป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศที่นำไปสู่การทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เสียหาย รวมถึงการสร้างแรงกดดันที่นำไปสู่ปัญหาการค้าความสัมพันธด้านการค้าระหว่างกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“กรณีทีสหภาพยุโรปมีท่าทีคัดค้านการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะ คสช. และอาจมีการระงับและชะลอการให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับประเทศไทย รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกาได้จัดสถานการณ์การค้ามนุษย์ให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะระดับ 3 และอาจมีผลต่อความน่าเชื่อถือจากการลงทุนของนานาประเทศ จึงมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งดำเนินการชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศในทุกช่องทางให้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง...ในส่วนของราชการที่มีหน้าที่ในการเจรจาหรือการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ พิจารณาดำเนินการโดยยึดถือผลประโยชน์และศักดิ์ศรีของชาติในเวทีโลกเป็นหลัก รวมทั้งให้พิจารณาถึงประเด็นทางความมั่นคงด้วย โดยประสานงานกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”⁵⁶¹

⁵⁶⁰ วรากรณ์ พรหมพจน์, “แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) สำหรับอุตสาหกรรมประมงและแปรรูปอาหารทะเล,” *วารสารการประมง* 66, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2556): 272.

⁵⁶¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ข้อสั่งการของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ นร. 0506/ว 52” ใน *รายงานการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ* 24 มิถุนายน 2557, http://soc.soc.go.th/slkupload/v57_52.pdf [16 มีนาคม 2561]. 1-4.

ในกรณีดังกล่าว พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์ รอง ผกก. กองกำกับการ 2 (สืบสวนปราบปรามแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์) ได้แสดงทัศนะถึงกรณีปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“จริง ๆ มันก็มีส่วนอยู่แล้ว เพราะว่าเราต้องการจะโยงเข้าไปใน TIP Report ที่มาจากอเมริกา และอเมริกามีเงื่อนไขเรื่องของการซื้อขาย เรื่องของการค้าอะไรพวกนี้ ซึ่งทำให้ไทยเราจำเป็นต้องพึ่งอเมริกา ก็เลยต้องทำให้ TIP Report ของเค้า คือเวลาเค้า report ประเทศทั่วโลกมาใช้ใหม่ จริง ๆ กฎหมายเราก็มี report เหมือนกัน แต่ไม่มีใครสนใจ กฎหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ก็มีบทบัญญัติให้ออก report ทุกปี เหมือนกัน เพียงแต่ว่า report ของเรา เหมือนเราไปพูดพม่า ลาว กัมพูชา จีน เค้าก็ไม่ได้สนใจ เพราะไม่ได้มีผลอะไรกะเค้า ต่อให้เราบอกอเมริกา อเมริกาจัดให้คุณอยู่ tier 3 อเมริกาบอกแล้วไง...มีแน่นอน เพราะ TIP มาจากอเมริกา แล้วเราต้องตอบ โจทย์ TIP อเมริกาให้ได้ เพราะว่าเราต้องการอะไรจากอเมริกา เพราะฉะนั้นอเมริกาเลยต้องตั้ง เหมือนตั้งโจทย์มาว่าถ้าอยากให้เราช่วยตรงนี้ คุณก็ทำตาม TIP ผมให้ได้ ก็จะมีประเด็นมา ทุกปีจะมี report ออกมา เราขาดอะไร เราตกอะไร ก็มาสู่ในระดับรัฐบาลว่า เพราะว่ามันเป็นความสัมพันธ์ระดับรัฐบาล ต้องพึ่งพาอเมริกา ต้องตอบ โจทย์ตามอเมริกาให้ได้”⁵⁶²

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบมุมมองของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งประเด็นวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการค้ามนุษย์ยังกลายเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องตอบสนองต่อแรงกดดันดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น เพื่อผลประโยชน์ของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น ภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของประชาคมโลก ผลประโยชน์ทางด้านการเมือง ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะออกรายงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยตนเอง แต่ในแง่ของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยจึงเป็นผลมาจากการส่งวาระ (แรงกดดัน) ผ่านการออกรายงานที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

⁵⁶² สัมภาษณ์ พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์, 18 พฤษภาคม 2561.

การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในช่วง ค.ศ. 2014-2018 ยังทำให้ทราบว่าภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา รัฐบาลได้แสดงจุดยืนโดยเร่งการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเน้นการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบและแก้ไขปัญหาแรงงานทั้งระบบด้วยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศ นอกจากนี้ มาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงเพื่อแสดงจุดยืนของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกมิติของปัญหา โดยกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และระบุให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลชุดนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาการค้ามนุษย์ใน “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” โดยได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ ซึ่งมีความสำคัญโดยให้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมในเรื่องความหมายของบทนิยามคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ มากไปกว่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญต่อการดำเนินมาตรการตามหลักการสากล ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจ “5P” ซึ่งเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการออกนโยบาย การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองช่วยเหลือ การป้องกัน และการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป การรวบรวมข้อมูลจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหนังสือพิมพ์ เพื่อพิจารณาการรับประเด็นวาระการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทยที่ถูกส่งมาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการสร้างข้อเรียกร้องหรือแรงกดดัน ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ซึ่งทำให้ทราบว่า การรับประเด็นวาระดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องกำหนดวาระการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเป็นผลจากสภาพปัญหาหรือเงื่อนไขที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ช่วงที่ 1 ค.ศ. 2000-2007 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงใหม่) เป็นผลจากการรับวาระดังกล่าวจากภายนอกที่พิจารณาให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ก่อปรกกับการส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิด ชุดคุณค่า และปทัสถานที่ทำให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ได้แก่ การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และจริยธรรม ซึ่งส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญขึ้นในระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การพิจารณาให้

การคุ้มครองเป็นปัญหาความมั่นคงในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ของประเทศไทย จึงเน้นการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป มากกว่าการตอบสนองต่อกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง และผลจากการรับประเด็นวาระดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น และการตั้งวาระภายในประเทศของคณะรัฐบาลไทย ส่งผลให้ประเทศไทยออก “พระราชบัญญัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) ซึ่งเป็นกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยที่ครอบคลุมปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกมิติของปัญหา

ช่วงที่ 2 ค.ศ. 2008-2013 (ช่วงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน) ยังคงเป็นช่วงที่ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่ต่อเนื่องมาจากช่วงต้นทศวรรษ 2000 ที่ผ่านมา โดยพิจารณาให้การคุ้มครองเป็นปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ มากไปกว่านั้น การเพิ่มความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง และการเข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่สำคัญของสหภาพยุโรป ส่งผลให้ในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการรับประเด็นวาระ และการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) จึงส่งผลให้มีการออกมติเห็นชอบในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ในรูปแบบแรงงานประมง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์

ช่วงที่ 3 ค.ศ. 2014-2018 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นช่วงที่ประเทศไทยถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่ส่งผลให้สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปใช้ประเด็นดังกล่าวเพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านการจัดสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ (การใช้วีจันกรรมประเภทประกาศ) เพื่อต้องการให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ตามหลักการสากลอย่างจริงจังและเร่งด่วน ดังนั้น ในช่วงเวลานี้จะเห็นการดำเนินงานด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการป้องกันและปราบปรามปัญหาแรงงานประมง โดยกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และระบุให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาล

ในประเด็นนี้ การกล่าวถ้อยแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลต่อรัฐสภาตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ทำให้ทราบว่านโยบายพื้นฐาน หรือนโยบายทั่วไปของประเทศไทยนั้นมีลักษณะการให้ความสำคัญที่ไม่



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

แตกต่างกันมากนัก โดยมีประเด็นพื้นฐานหลักร่วมกัน ได้แก่ การให้ความสำคัญกับการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่กลายเป็นเครื่องกำหนดทิศทางต่อนโยบายภายในต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคงที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสที่มาจากตัวแสดงภายนอก ทั้งจากประชาคมมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ เช่น การพิจารณาและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงมนุษย์ กระแสเรื่องสิทธิมนุษยชน ประเด็นเชิงจริยธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และภาพลักษณ์ของประเทศ ทั้งนี้ ประเด็นข้างต้นต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดให้การคุ้มครองกลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการกล่าวถ้อยแถลงนโยบายของในหลายรัฐบาลได้ระบุถึงปัญหาการคุ้มครองซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาที่กำหนดในคำแถลงการณ์ให้การคุ้มครองเป็นปัญหาเฉพาะหน้าสำคัญที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาคำแถลงนโยบายได้เริ่มต้นจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000 ที่ให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านความมั่นคงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกอยู่ในขณะนั้น รวมถึงด้านการต่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติ และการดำเนินนโยบายภายในต่าง ๆ ตามพันธกรณีที่ถูกส่งเข้ามาภายในประเทศ เช่น การดำเนินนโยบายตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ การตระหนักถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กลายมาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ ต่อจากนั้น สมัยรัฐบาลพล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประเทศไทยยังคงดำเนินนโยบายโดยเน้นไปที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย รวมถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาเรื่องเด็ก สตรี และผู้สูงอายุที่ได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบาย และกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการทูตเชิงรุกในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ส่วนนโยบายในช่วงรัฐบาลพล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเพื่อขจัดปัญหาการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยเฉพาะการค้าสตรีและเด็กซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จริยธรรม และการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน มากไปกว่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เปรียบเสมือนการเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการยึดมั่นในการปฏิบัติตามกฎกติการะหว่างประเทศที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องมนุษยธรรม การเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปกครองตามหลักการประชาธิปไตย



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ต่อจากนั้น ผลการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 ได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยรัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจให้กับนานาชาติถึงสถานการณ์ในประเทศไทย และการดำเนินนโยบายเชิงรุก เช่น การแก้ไขปัญหาภาคใต้ อย่างไรก็ตาม แรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนด ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติงานตามองค์การสหประชาชาติ การส่งเสริมความเข้าใจต่อภายนอกเกี่ยวกับประเด็นปัญหาภายในประเทศที่เกิดขึ้น รวมถึงการดำเนินนโยบายตามหลักมาตรฐานสากลต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมการให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม ประชาธิปไตย และประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของคณะรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์⁵⁶³

ต่อจากนั้น ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยเน้นการส่งเสริมการดำเนินนโยบายตามมาตรฐานสากลต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบริหารงานของทั้ง 2 คณะรัฐบาลข้างต้น อาจไม่มีการดำเนินมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเป็นทางการเท่าที่ควร เนื่องจากการเข้าบริหารประเทศเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ต่อมา ในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมการรับรู้ การสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และภายนอกประเทศเพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นให้กับนานาชาติให้เข้าใจถึงการดำเนินงานภายในเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ และให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งอาจสร้างผลกระทบให้กับความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลชุดนี้จึงให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือกับนานาชาติในการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงการปรับปรุงระบบกฎหมาย การให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม

⁵⁶³ กระทรวงการต่างประเทศ, *ผลงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตุลาคม 2549-มกราคม 2551* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ), 11.

ความเสมอภาค และส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สื่อสารมวลชน และสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ท้ายที่สุด การทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 ของคณะ คสช. ส่งผลให้การบริหารงานของคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชารับภาระในการปฏิบัติภารกิจของประเทศในมิติด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติด้านการต่างประเทศ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติตามรัฐบาลชุดก่อนหน้า และการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ โดยกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการปกป้องและแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากในปัจจุบันการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาเรื่องการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก ปัญหาคนขอทาน และการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

การประกาศคำแถลงนโยบายตั้งแต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันทำให้ทราบว่าอิทธิพลจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) มีผลต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงภายในประเทศเป็นอย่างมาก ได้แก่ การพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เป็นกระแสทั่วโลกอยู่ในขณะนั้น ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาให้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงภายในประเทศเช่นเดียวกัน รวมถึงการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลจากการแสวงหาทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่มาจากภายนอก และกระแสการพิจารณาแนวคิดต่าง ๆ ที่ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ด้านความมั่นคง จึงส่งผลให้ในหลายคณะรัฐบาลไทยพิจารณาความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างมาก เช่น การระบุปัญหาดังกล่าวในคำแถลงนโยบาย การประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในทิศทางเดียวกัน การกล่าวถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในหนังสือเวียนทำให้ทราบว่ามีตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ แรงงานย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การระบุถ้อยความในหนังสือเวียนยังสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ และแรงกดดันของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ แรงกดดันที่มาจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ผ่าน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และรายงาน IUU ซึ่งการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่สร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับนโยบาย และดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับที่เข้มข้นขึ้น

(7.5) การดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

การเข้ามาบริหารงานของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ เช่น ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง (ความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ) ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงเป็นผลจากการได้รับแรงกดดันระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วิจนกรรมประเภทต่าง ๆ จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ส่งประเด็นวาระต่าง ๆ เข้ามาในประเทศไทย เช่น การสร้างแรงกดดันในประเด็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนั้น การรับวาระเรื่องการค้ามนุษย์ของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากกรกล่าวถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้อง การออกพระราชบัญญัติ นโยบาย มาตรการ หรือกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำให้ทราบว่าประเทศไทยพิจารณาการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาเชิงความมั่นคง (ในมุมมองของรัฐ) ที่สามารถสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยพิจารณาได้จากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่ได้นำให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงร่วมกับประเด็นการก่อการร้าย ความมั่นคงทางทะเล การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสัตว์ป่า ความมั่นคงทางไซเบอร์ ฯลฯ⁵⁶⁴ รวมถึงการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การตั้งวาระและการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ในเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยจึงเป็นผลจากการเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงต่อประเทศ (ต่อรัฐบาล) เป็นสำคัญ โดยมีเงื่อนไขระหว่างประเทศเป็นแรงกดดันสำคัญที่นำไปสู่การดำเนินภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น การสร้างข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ประเทศไทยมุ่งมั่นในการแก้ไข

⁵⁶⁴ "กต1205/235 เรื่องการขอความเห็นชอบต่อเอกสารผลลัพธ์การประชุมสุดยอดอาเซียน-ออสเตรเลีย สมัยพิเศษ (8 มีนาคม 2561)."

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และประชากรกลุ่มเสี่ยง การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในภาคประมง และความชัดเจนในประเด็นของแรงงานบังคับและแรงงานขัดหนี้⁵⁶⁵

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาและการขับเคลื่อนภารกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลชุดปัจจุบันมุ่งพิจารณาไปที่การแก้ไขปัญหาระบบกฎหมาย และการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ได้แก่ การช่วยเหลือกลุ่มลูกเรือประมง บุคคลไร้รัฐ และกลุ่มผู้ลี้ภัย รวมถึงประสิทธิภาพในการตรวจแรงงาน ดังนั้น การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในรัฐบาลชุดปัจจุบันจึงเน้นไปที่ปัญหาการใช้แรงงานมากกว่าการพิจารณาปัญหาในมิติอื่น ๆ เนื่องจากการสงวนระของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ผลักดันให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศจะนำไปสู่การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังเช่น การกล่าวถึงความของกระทรวงแรงงานที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องแรงงานในยุคปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ แรงงานขัดหนี้ ในประเทศไทยนับวันจะทวีความรุนแรง มีความซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจ ตลอดจนภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลกเป็นอย่างมาก...กระทรวงแรงงานของสหรัฐอเมริกาได้จัดทำบัญชีรายชื่อสินค้าของไทยว่ามีการผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก หรือแรงงานบังคับ หรือแรงงานขัดหนี้ ได้แก่ ลินค้ำกุ้ง เสื้อผ้า อ้อย สีส้ม ลามก และปลา ในขณะที่สหภาพยุโรปได้ออกกฎระเบียบเพื่อป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกสั่งซื้อวัตถุดิบจากประเทศคู่ค้าที่มีใบอนุญาตทางประมงที่ถูกต้องกฎหมาย สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ และได้ให้สถานะใบเหลืองกับประเทศไทย จากข้อกล่าวหาเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่นานาชาติได้หยิบยกขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงบริบทกฎเกณฑ์ของสังคมโลกที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทยเป็นอย่างมาก”⁵⁶⁶

⁵⁶⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, "พม 0205/9170 เรื่องสหรัฐอเมริกาจัดอันดับประเทศไทยอยู่ในระดับ 2 ที่ต้องถูกจับตามอง (25 กรกฎาคม 2559)."

⁵⁶⁶ กระทรวงแรงงาน, "รง 0507/833 เรื่องขอเพิ่มกรอบอัตราค่าจ้างข้าราชการ (16 มีนาคม 2560)."

ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการร่าง ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2014 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจในการเข้ามาบริหารประเทศ โดยระบุถึงความที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาข้ามชาติที่รัฐบาลพิจารณาให้เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรงในปัจจุบัน ส่วนด้านการต่างประเทศนั้น ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ภายในประเทศ (การรวบรวม ข้อมูลการค้ามนุษย์ในประเทศ) ให้แก่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการรับวาระดังกล่าว และการเข้ามามีอิทธิพลของตัวแสดงภายนอกต่อการดำเนินนโยบายภายในประเทศ เช่น การส่งข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่ สติติทางคดี ฯลฯ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้า ความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ แรงกดดันที่เพิ่มสูงขึ้นยังส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินมาตรการ และกำหนดภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ให้กับกลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันได้พยายามมอบภารกิจ และให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการปราบปรามปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากการค้ามนุษย์ในปัจจุบันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความมั่นคงในหลากหลายด้าน เช่น ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ได้มีข้อสั่งการให้ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นที่อาจสร้างผลกระทบต่อ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของนานาชาติ⁵⁶⁷

ดังนั้น การบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบันจะเห็นถึงบทบาทหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เข้ามาเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปจากสังคม ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง มนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการสร้างความ

⁵⁶⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 145" ใน *รายงานการประชุม คณะรัฐมนตรี 18 พฤศจิกายน 2557*, http://soc.soc.go.th/skupload/v57_145.pdf [15 มีนาคม 2561]. 1-3.

ร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะช่วยนำไปสู่การเร่งแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในสายตาของสังคมระหว่างประเทศ⁵⁶⁸

ภายหลังการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ใน ค.ศ. 2014 ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของคณะรัฐบาลใน “สรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล” ที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และในการประกาศสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 3 ได้ระบุการบริหารราชการแผ่นดินที่ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งจัดทำคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เพื่อจะได้ดำเนินการในเรื่องการค้ามนุษย์ในภาพรวมตามหลักสากล และตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการส่งเสริมบทบาทในประชาคมอาเซียนเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกัน นอกจากนี้ ยังได้มีการระบุแนวทางการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในมิติด้านแรงงาน โดยให้กระทรวงแรงงานจัดระเบียบบริษัทจัดหางานเพื่อคุ้มครองแรงงาน การกำหนดมาตรการป้องปรามเพื่อลดความเสี่ยง การจับกุมผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และยังมีประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยระบุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการดำเนินงานแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ เพื่อปรับลดระดับการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยเมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2015 ได้มีการประชุม “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ครั้งที่ 1/2015” เพื่อพิจารณาข้อเสนอ และแนวทางในการแก้ไขปัญหากลุ่มในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เป็นสำคัญ มากไปกว่านั้น ยังได้มีการประชุม “คณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย ครั้งที่ 1/2015” ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยต้องการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานที่คล่องตัวมากยิ่งขึ้น รวมถึงการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงการใช้วัจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“รัฐบาลเอาจริงเอาจังกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เพราะเป็นเรื่องจิตสำนึก คุณธรรม และจริยธรรมขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ต้องพึงมี เป็นการเคารพและคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของเพื่อนมนุษย์ ทุกคนรักตัวเอง รักครอบครัวตัวเอง ก็ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยดีเช่นกัน ลังคมไทยเป็นสังคมที่นักท่องเที่ยวมองว่า

⁵⁶⁸ "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 97" ใน รายงานขอเสนอร่างแผนรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประจำปี 2558-2560 เข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ 26 กันยายน 2557, http://soc.soc.go.th/slkupload/v57_97.pdf [15 มีนาคม 2561].

เป็นสังคมที่มีความโอบอ้อมอารี มีน้ำใจให้กัน แต่มีคนเห็นแก่ตัวบางกลุ่มที่ทำงานเพื่อ
เอาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง จนทำให้ประเทศชาติเสียหายและกำลังจะส่งผลเสีย
ทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลด้วย”⁵⁶⁹

ดังนั้น ในช่วงต้นของการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. 2014-2015) รัฐบาลได้ให้
ความสำคัญ และเร่งแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เป็นผลจากการได้รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา
และสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ โดยการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่
5 เมื่อวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2015 ได้ระบุถึงประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ในหลายมิติของปัญหา ได้แก่
มิติด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นผล
การศึกษาโครงการ และศึกษาแนวทางในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ และในมิติด้าน
แรงงานต่างด้าวและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นได้มีการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไข
ปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้มีการจัดแผนงานหรือโครงการสำคัญในประเด็น
ด้านความมั่นคงประจำปี ค.ศ. 2015-2016 ที่ออกโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ และดุลยภาพในการ
ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ถูกเสนอให้เป็นแผนงานสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว

มากไปกว่านั้น การขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 5 ยังได้
แถลงผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ แรงงานต่างด้าว และขอทาน
ซึ่งเป็นประเด็นวาระที่ตัวแสดงภายนอกกำหนดให้เป็นปัญหาที่ควรได้รับการดำเนินมาตรการเพื่อ
ป้องกันและแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ด้านการประชุมด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่ (1) การจัดประชุมเพื่อ
รับฟังความคิดเห็นผลการศึกษาโครงการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ (2) การจัดประชุม
ประธานคณะทำงาน “ยุทธศาสตร์ 5P” และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อ
ปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ (4) การประชุมเชิง
ปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองเด็ก สตรีจากการค้ำมนุษย์ ความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงใน
ครอบครัว (5) การประชุมหารือแนวทางการดำเนินการช่วยเหลือลูกเรือประมงไทยที่ตกค้าง ณ เกาะ
อัมบน (6) การหารือกับภาคเอกชนในประเด็นการค้ำมนุษย์ และการประมงในประเด็นเกี่ยวข้องกับ

⁵⁶⁹ ข่าวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "นายกรัฐมนตรีประกาศ การป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ เป็นวาระ
แห่งชาติ," <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/55435> [25 เมษายน 2018].

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการประมงผิดกฎหมาย และ (7) การหารือประเด็นการค้ามนุษย์กับกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ

ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) การประชุมทวิภาคีไทย-เมียนมา ครั้งที่ 15 ด้านการบริหารจัดการรายกรณีการส่งกลับ และคืนผู้เสียหายของกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (2) การเข้าเยี่ยมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 ของ Barbara Lochbihler รองประธานอนุคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภาคยุโรป โดยระบุให้ประเทศไทยพิจารณาการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และย้ำถึงความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกด้าน และ(3) การดำเนินคดีและคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ด้านการขับเคลื่อนงานคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการทำประมงผิดกฎหมาย ได้แก่ (1) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับนโยบายในด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ (2) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

ด้านแผนงานและโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) การให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (2) โครงการสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (3) โครงการเสริมสร้างความรู้ตามแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี และต่อต้านการค้ามนุษย์ (4) การร่วมพิธีปล่อยแถวระดมกวาดล้างอาชญากรรม การค้ามนุษย์ การค้าประเวณีเด็ก และการบังคับค้าประเวณี และ (5) กระทรวงแรงงานกำหนดมาตรการป้องปรามเพื่อลดความเสี่ยงการค้ามนุษย์ เช่น การยกระดับการคุ้มครองแรงงาน คุ้มครองลูกจ้างเด็ก โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับผู้ประกอบการประมง สิ่งทอ อ้อย น้ำตาล สนับสนุนให้สถานประกอบการนำมาตรฐานแรงงานไทย และแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน การบูรณาการจัดชุดตรวจปฏิบัติการ และการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมาย

ด้านการจัดระเบียบขอตาน ได้แก่ การจัดระเบียบขอตานภายใต้มาตรการ “3P” ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองช่วยเหลือ และการป้องกัน นอกจากนี้ ภายใต้การขับเคลื่อนและ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 5 ยังได้ให้ความสำคัญต่อการจัดระบบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ในการประชุมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 2015 ได้มีการระบุด้อยความที่แสดงให้เห็นถึงการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ประเด็นเรื่องการแก้ไขการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ไทยหลุดพ้นจากการประกาศเตือนของสหภาพยุโรป ได้แก่ การปรับแก้กฎหมาย และการดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนในประเด็นเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ได้มีการดำเนินการช่วยเหลือและส่งกลับลูกเรือประมงที่ตกค้าง การปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และยังได้มีการแถลงจุดยืนของรัฐบาลในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ และปรับปรุงแก้ไข “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป และให้เนื้อหาสาระของตัวบทกฎหมายสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 7 ยังได้ระบุถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 10 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 4 (2) การขับเคลื่อนงานของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย (3) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (4) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (5) การจัดประชุมเพื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และประการสุดท้าย การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU)

ด้านแผนงานและโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) การให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (2) การทำโครงการสร้างภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (3) การทำโครงการเสริมสร้างความรู้ตามแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีและต่อต้านการค้ามนุษย์ (4) การทำโครงการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก และ (5) การป้องกัน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

และให้ความช่วยเหลือ คุ่มครอง บำบัด พื้นฟูกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)

ด้านการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี ค.ศ. 2014 ได้แก่ (1) การจัดประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงรายงานประจำปี ค.ศ. 2014 โดยดำเนินการตามหลักมาตรฐานสากล 5P ในด้านนโยบายและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ โดยมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นประธาน ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ด้านคุ้มครองช่วยเหลือ โดยมีอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นประธาน ด้านการป้องกัน โดยมีรองปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้เป็นประธาน (3) การจัดประชุมประธาน 5P เพื่อหารือเรื่องรายงานประจำปี ค.ศ. 2014 (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเดินทางเยือนกรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ 21-25 เมษายน ค.ศ. 2015 เพื่อชี้แจงความคืบหน้าการดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นรูปธรรมให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ และ (5) การจัดการบรรยายสรุปเพื่อชี้แจงให้ข้อมูลการดำเนินการของไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แก่ผู้แทนสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านประมง โดยให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของคณะทำงานช่วยเหลือ เยียวยา และส่งกลับแรงงานไทยที่ทำงานที่เกาะอัมบน และเบนจินา ประเทศอินโดนีเซีย

ต่อจากนั้น ในการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ได้มีการระบุด้อยความที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลต่อภารกิจด้านการค้ามนุษย์ โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การเร่งแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่อย่างเร่งด่วนเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (2) การกำหนดให้การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไข โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด (3) การจัดประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยมีประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ (4) การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้จัดการบรรยายสรุปภาพรวมการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการทำประมงที่ผิดกฎหมายให้กับคณะผู้ซื้อจากบริษัท Walmart โดยให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมง และการสร้างความโปร่งใสและระบบตรวจสอบย้อนหลัง (traceability and supply chain) ของอุตสาหกรรมประมง



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น ยังได้ให้ความสำคัญต่อแผนงานและโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ ได้แก่ (1) โครงการพัฒนาทักษะชีวิตเด็กเร่ร่อนเพื่อป้องกันการตกเป็นผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ (2) โครงการพัฒนาทักษะการดำเนินชีวิตแก่เด็กเร่ร่อน (3) กระทรวงแรงงานให้ความรู้ แก่ผู้ต้องการไปทำงานต่างประเทศเพื่อป้องกันปัญหาการหลอกลวงคนหางานไปทำงาน ต่างประเทศ (4) การอบรมให้ความรู้แก่นายจ้าง และลูกจ้างเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (5) การดำเนินมาตรการป้องปรามเพื่อลดความเสี่ยงการค้ามนุษย์ เช่น การตรวจคุ้มครองแรงงาน แรงงานเด็ก แรงงานบังคับในกิจการกลุ่มเสี่ยง การบูรณาการจัดชุดตรวจ ปฏิบัติการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการ จัดการปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และ (6) การช่วยเหลือลูกเรือประมงไทยส่งกลับ จากเกาะอัมบน ประเทศอินโดนีเซีย

ในปีเดียวกัน ได้มีการระบุถึงความที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ ได้แก่ การจัดทำโครงการพัฒนาทักษะชีวิตเด็กเร่ร่อนเพื่อป้องกันการตกเป็นผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ การให้ความรู้แก่ผู้ที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศเพื่อป้องกันปัญหาการหลอกลวง คนหางานไปทำงานต่างประเทศการตรวจคุ้มครองแรงงาน แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในกิจการ กลุ่มเสี่ยง และการแก้ไขปัญหาประมงแรงงานผิดกฎหมาย และยังได้มีการระบุถึงความที่แสดงให้เห็น ถึงข้อกังวลที่เป็นผลมาจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2015 โดยประเทศไทยได้กล่าวถ้อยแถลงต่อการประกาศดังกล่าวว่า รัฐบาลไทยรับทราบผลการ จัดอันดับให้ประเทศไทยอยู่ในระดับบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งไม่สะท้อนความพยายามและความก้าวหน้าใน การดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทยที่เกิดขึ้นจริง เช่น (1) ด้านนโยบาย ที่ประกาศให้การค้ำ มนุษย์เป็นวาระแห่งชาติและจัดตั้งกลไกระดับชาติ (2) ด้านการบังคับใช้กฎหมายที่มีการจับกุม ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (3) ด้านการป้องกัน ได้มีการจัดระเบียบแรงงานใน ภาคประมง และการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว (4) ด้านการคุ้มครอง ได้มีการเพิ่มประสิทธิภาพ คัดแยก และดูแลคุ้มครองผู้เสียหาย และประการสุดท้าย ด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็น หุ้นส่วน โดยไทยได้มีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและ ความมั่นคง รวมถึงได้มีการกล่าวถ้อยความที่ระบุถึงการแก้ไขปัญหามาตรฐานของ IUU และการ แจ้งความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดเป็น วาระแห่งชาติ เพื่อความมั่นคงและมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและ แก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าว และขอทาน มีดังต่อไปนี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

การจัดกิจกรรมประชุมสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจในการขับเคลื่อนการดำเนินการ ได้แก่ (1) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการคุ้มครองเด็ก สตรีจากการค้ามนุษย์ ความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงการอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดการความรู้และพัฒนาศักยภาพบุคลากร กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (2) ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ การประชุมหารือระหว่างรัฐบาลไทย-จีน เกี่ยวกับความร่วมมือทวิภาคีในการจัดทำบันทึกความเข้าใจเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ และการขับเคลื่อนงานของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย และ (3) แผนงานและโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การออกมาตรการป้องกันและลดความเสี่ยงการค้ามนุษย์ การจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะการเป็นล่ามภาษาโรฮีนจา การให้ความรู้แก่นายจ้างเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โครงการเสริมสร้างความรู้ตามแนวทางปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีและต่อต้านการค้ามนุษย์ การขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามภารกิจของกระทรวงแรงงาน และการส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน

การขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ยังคงระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาตาม IUU ของสหภาพยุโรปที่จะต้องเข้มงวดในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล ส่วนในการขับเคลื่อน และเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 ได้มีการระบุถึงการตอบสนองต่อรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาได้ปรับระดับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของประเทศไทย และการจัดการการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายสุด (findings on the worst forms of child labor) ประจำปี ค.ศ. 2014 โดยปรับจากระดับก้าวหน้าปานกลาง เป็นระดับที่มีความก้าวหน้าอย่างสำคัญ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาตามมาตรฐานของ IUU นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมง การประชุมคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ครั้งที่ 1/2015 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 การประชุมคณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ที่ระบุถึงการพิจารณาและรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ และมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อสตรีและเด็ก และการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 25-25 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เพื่อพัฒนาทีมสหวิชาชีพให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการค้ามนุษย์



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ในการบริหารงานของคณะรัฐบาล ยังได้ให้ความสำคัญกับสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการปรับนโยบายด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ เช่น ประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหามาตรฐาน IUU โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงถึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา การให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือกับนานาชาติ และรัฐบาลยังมีความมุ่งมั่นในการดำเนินมาตรการเพื่อต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ได้แก่ การเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 โดยได้มีการหารือกับคณะเจรจาสหภาพยุโรป และกำหนดมาตรการที่ต้องดำเนินการทันที และระยะยาวเพื่อการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังโดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 19: มาตรการในการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย

มาตรการขั้นเริ่มต้น (ด้านกฎหมาย 3 ฉบับ)	มาตรการที่ต้องมีทันที (ด้านการบังคับใช้กฎหมาย 7 ข้อ)	การแถลงสาธารณะ
- พระราชกำหนดการประมง...	- การพัฒนาระบบติดตามควบคุมและเฝ้าระวัง (MCS)	- นายกรัฐมนตรีแถลงมาตรการขั้นเริ่มต้นทั้ง 3 ฉบับ เป็นการเน้นย้ำ
- แผนการบริหารจัดการประมงทะเล	- การปราบปรามการค้ามนุษย์ในเรือประมง การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวในภาคประมงให้ถูกต้อง	เจตจำนงและความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ
- แผนระดับชาติในการป้องกัน	- การติดตามและควบคุมเรือประมงขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไปอย่างจริงจัง - การตรวจสอบแรงงานแปรรูปอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ - ใช้มาตรการลงโทษอย่างเคร่งครัด - ดำเนินความร่วมมือกับประเทศที่สามในการแก้ไขปัญหา IUU	- ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องชี้แจงเพิ่มเติม

ที่มา: สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี ที่ สพล.(สร.1)/233 เรื่องรายงานผลการดำเนินการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) ในระยะ 2 เดือน (2 พฤศจิกายน 2558).

อย่างไรก็ตาม การปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ได้กลายเป็นประเด็นวาระสำคัญ (วาระเร่งด่วน) ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นับตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ใน ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา โดยให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การปราบปรามการค้ามนุษย์ 5 ข้อที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ “นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559” (ค.ศ. 2011-2016) เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านการ

ป้องกัน (2) ยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี (3) ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ (4) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และ (5) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการป้องกันปัญหาที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ เช่น แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การลักลอบหนีเข้าเมือง การทำประมงผิดกฎหมาย

การประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ใน ค.ศ. 2014 ส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเข้มข้น ภายใต้นโยบาย “*การจัดการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น*” (zero tolerance) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนถึงความพยายามของประเทศไทย รวมถึงส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลประเทศต่าง ๆ และทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ⁵⁷⁰ โดยมีผลการดำเนินงานตามหลักมาตรฐานสากล 5 ด้าน ดังต่อไปนี้ (1) ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (policy and implementation) (2) ด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย (prosecution) (3) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (protection) (4) ด้านการป้องกัน (prevention) และ (5) ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและระหว่างประเทศ (partnership)

มากไปกว่านั้น รัฐบาลชุดนี้ยังพิจารณาการเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การระบุปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และในรายงาน IUU ของสหภาพยุโรป เช่น วันเปิดงานวันต่อต้านการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2017 “*ประชารัฐร่วมใจ ด้านภัยการค้ามนุษย์*” นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงภายนอก โดยระบุว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์มากกว่า 3,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ตามมาตรฐาน IUU เป็นจำนวนเงินถึงร้อยละ 20⁵⁷¹

กล่าวโดยสรุป นโยบายของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งกลายเป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในเวทีระหว่างประเทศ โดยเน้นการให้ความสำคัญต่อการยกระดับสถานะการค้ามนุษย์ใน

⁵⁷⁰ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “พม 0205/9107 เรื่องรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558 (22 กรกฎาคม 2559).”

⁵⁷¹ ผู้จัดการออนไลน์, “นายกประกาศเดินหน้าแก้ปัญหาค้ามนุษย์ หวังหลุดเทียร์ 2,” <https://mgronline.com/uptodate/detail/9600000057162> [13 มกราคม 2561].

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และมาตรฐาน IUU โดยการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ และวาระเร่งด่วน โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยดำเนินการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service: OSS) ในทุกจังหวัด และสามารถออกใบอนุญาตแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ทำงานในประเทศไทย (เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2017) ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมทั้งสิ้น 2,783,222 คน โดยมีแรงงานในกิจการประมงและแปรรูปสัตว์น้ำจำนวน 188,969 คน จากจำนวนทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกประกาศคำสั่งเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวไปแล้วทั้งสิ้น 12 ฉบับ รวมถึงการประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน⁵⁷²

การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการทำให้ประเด็นดังกล่าวเป็นวาระแห่งชาติ ในด้านกฎหมาย ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปแล้ว 9 ฉบับ ในด้านคดี ได้มีการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีทิมสทวิชิต⁵⁷³ เข้าร่วมดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม เพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น รวมถึงการจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลขึ้นเป็นพิเศษ โดยใน ค.ศ. 2016 ปรากฏคดีค้ามนุษย์ทั้งสิ้น 333 คดี มีการสั่งฟ้อง 301 คดี มีจำนวนผู้ต้องหา 268 คน ยึดทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 784 ล้านบาท และเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวน 45 คดี ด้านการคุ้มครอง โดยมีการช่วยเหลือผู้เสียหายทุกเพศ ทุกวัย โดยไม่เลือกปฏิบัติจำนวน 561 ราย และคณะรัฐมนตรีได้มีการมติขยายระยะเวลาในการอนุญาตให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์สามารถอยู่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น 2 ปี ด้านการป้องกัน โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิแรงงาน ปรับปรุงระบบบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และไทยยังเป็นประเทศแรกที่ผลักดันให้มีการประชุมระหว่างประเทศต้นทาง กลางทาง และปลายทางที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์⁵⁷⁴

⁵⁷² สำนักนายกรัฐมนตรี, *บทสรุปผลงานรัฐบาลรอบ 3 ปี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี 12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2560* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560), 39-40.

⁵⁷³ ทิมสทวิชิต หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือ มีความรู้ ทักษะ และความสามารถเฉพาะด้านที่แตกต่างกันมาทำงานร่วมกัน เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบ และเป็นกระบวนการโดยอยู่บนพื้นฐานของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์เดียวกันในการปฏิบัติงาน โดยจะมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างต่อเนื่องเพื่อการประเมินสภาพการณ์ของปัญหา และมีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งกระบวนการ

⁵⁷⁴ สำนักนายกรัฐมนตรี, *บทสรุปผลงานรัฐบาลรอบ 3 ปี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี 12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2560*, 56-58.

การจัดระเบียบขอตาน โดยประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการค้ามนุษย์ ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้า การลงทุน และภาพลักษณ์เชิงลบ ซึ่งทำให้เกิดการจัดระเบียบขอตาน โดยตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2014-พฤษภาคม ค.ศ. 2017 พบคนขอตานเป็นจำนวน 5,533 ราย เป็นคนไทยเป็นจำนวน 3,521 ราย และคนต่างด้าวเป็นจำนวน 2,012 ราย⁵⁷⁵

กรณีนั้นก็ตาม กระแสกดดันที่มีมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับระเบียบระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ โดยในมุมมองหนึ่งแสดงให้เห็นถึงการกดดันเพื่อให้ประเทศไทยเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์มาอย่างยาวนาน และเป็นศูนย์กลางของขบวนการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง การกดดันที่เกิดขึ้นอาจเป็นผลมาจากประเด็นทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า การเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือเกมการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้ นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการฝ่ายต่างประเทศ ได้กล่าวถ้อยความไว้อย่างน่าสนใจว่าการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันได้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง โดยสหรัฐอเมริกาต้องการกดดันประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้เครื่องมือทางการเมืองผ่านการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์มาตอบโต้เศรษฐกิจของประเทศ ทั้งที่ประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญ และดำเนินการแก้ไขปัญหามาต่อเนื่องอย่างเต็มความสามารถ และตามมาด้วยมาตรฐานของ IUP ที่ออกโดยสหภาพยุโรปต่อปัญหาการทำประมงที่มีการรณรงค์ไม่ซื้อสินค้าที่มาจากประเทศไทยถ้าไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนด นอกจากนี้ นายวันชัยยังกล่าวถ้อยความเพิ่มเติมอีกว่าประเด็นที่ทำให้สหรัฐอเมริกาดันรัฐบาลไทยเป็นผลมาจากการมีรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหาร การหันไปพึ่งพิงประเทศจีนที่เพิ่มสูงขึ้น และการส่งอู๋กลับไปยังประเทศจีน อย่างไรก็ตาม นายวันชัยได้ระบุว่า การจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อให้อันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ดีขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“การจัดอันดับประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 3 จะเปิดโอกาสให้ยุโรปและพรรคพวกอ้างเป็นเหตุไม่ซื้อสินค้าไทย เพื่อทำลายอุตสาหกรรมประมง อาหารทะเล อาหารทะเลแช่แข็ง อาหารกึ่งสำเร็จรูปจากอาหารทะเล และไม่ใช้เฉพาะอาหารทะเล แต่ลามไปถึงสินค้าอื่น ๆ คิดประเมินความเสียหายไว้ประมาณสองแสนล้านบาท และการส่งออกจะตกต่ำไปเรื่อย ๆ สหรัฐฯ โจมตีการส่งออก เพราะรู้ว่าเราพึ่งพิงการ

⁵⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, 177.

ส่งออกมาก เป้าหมาย คือ การทำให้เศรษฐกิจตกไปมาก ๆ ให้ประชาชนเดือนร้อน แล้วลุกฮือต่อต้านรัฐบาล เพราะเดือนร้อนทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะอยู่ยาก...เราต้องเผยแพร่ในประเด็นกฎหมาย คือ ยกค่านิยาม และเอาอะไรที่เราทำมาเรียบเรียงว่าเราทำตามค่านิยามใน tier 2 ให้ชัดเจนแล้วเผยแพร่แถลงข่าวออกไปอย่างเป็นทางการของ กต. รวมทั้งชี้แจงไปทั่วโลก...”⁵⁷⁶

ในทิศทางเดียวกัน ได้มีการจัดลำดับสถานการณ์ที่เกิดจากการสร้างแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ 5 ประเด็นหลัก ซึ่งประเด็นเรื่องการประมงกับมาตรฐาน IUU และปัญหาการค้ามนุษย์ได้กลายเป็น 2 ประเด็นที่ประเทศไทยถูกกดดันจากสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกาซึ่งทำทนายการบริหารงานของคณะรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยประเด็นเรื่องการประมงนั้น สหภาพยุโรปได้ประกาศว่าประเทศไทยยังให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายไม่รายงาน และไร้การควบคุมยังไม่เพียงพอต่อมาตรฐานที่กำหนดไว้ จึงส่งผลให้สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองกับประเทศไทย ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้สร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยปฏิบัติตามมาตรฐาน ได้แก่ (1) การปรับปรุงกฎหมายด้านการประมงให้สอดคล้องกับหลักสากล (2) การปรับปรุงแผนระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ.2558-2562 (ค.ศ. 2015-2019) หรือที่เรียกว่า NPOA-IUU และ (3) การติดตั้งระบบติดตามเรือ และการทำระบบตรวจสอบย้อนกลับสินค้าประมง และอีกหนึ่งประเด็นที่กลายมาเป็นปัญหาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยถูกจัดลำดับสถานการณ์การค้ามนุษย์อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เลวร้ายที่สุด (ค.ศ. 2014-2015) โดยประเด็นที่ถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกา คือ ปัญหาการค้ามนุษย์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ การใช้กฎหมายคุ้มครองเหยื่อและพยานที่ควรให้มีเพิ่มขึ้น และการลงโทษผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์⁵⁷⁷

ในด้านการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องการประมงนั้น ประเทศไทยได้ออก “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) โดยวัตถุประสงค์ของการออกพระราชกำหนดฉบับนี้ส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง และเป็นไปตามมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ

⁵⁷⁶ ผู้จัดการรายวัน, "คงค้ามนุษย์ไทยหวังทุบศก.เปิดทางมิตร USA บีบส่งออก-หักหน้าจีน," <https://mgronline.com/daily/detail/9580000085558> [1 มีนาคม 2562].

⁵⁷⁷ Thaireform, "5 แรงกดดันจากต่างชาติที่มีต่อประเทศไทยตลอดปี 2558," <https://www.isranews.org/isranews-scoop/43729-international.html> [1 มีนาคม 2562].

อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบที่กำหนดในพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการป้องกัน และปราบปรามการทำประมงที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรฐานของ IUU ที่ออกโดยสหภาพยุโรป และพระราชกำหนดฉบับนี้ยังถูกนำมาใช้แทน “พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2018 เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้นมิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังการทำประมงในน่านน้ำไทย และนอกน่านน้ำไทยซึ่งเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ การไม่ปรับเปลี่ยนเนื้อหาของตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และการไม่เร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อภาคการประมงของประเทศไทย ได้แก่ การส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อไป⁵⁷⁸

มากไปกว่านั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมง ร่วมกับศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. ได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558-2562” (Thailand national plan of action to prevent, deter, and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing 2015-2019: NPOA-IUU) และ “แผนบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558-2562” (Marian fisheries management plan of Thailand: FMP) โดยมีมติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ทั้งนี้ แผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการดำเนินกิจการด้านการประมงของทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน โดยใช้มาตรฐานจากการทำประมง IUU

อย่างไรก็ตาม แม้การออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมง หรือการทำประมง IUU จะมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์โดยตรงก็ตาม แต่กรณีของประเทศไทยนั้น ปฏิเสธมิได้ว่าประเด็นเรื่องการทำประมงผิดกฎหมายได้กลายมาเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกลายเป็นประเด็นที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปใช้เป็นประเด็นเพื่อกดดัน และสร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการทำประมง IUU มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทางทะเล เช่น การลักลอบค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจประมงที่มักใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก ฯลฯ

⁵⁷⁸ "พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 108 ก (13 พฤศจิกายน 2558), 45.

ในทิศทางเดียวกัน การประกาศเตือนเพื่อให้ประเทศไทยพิจารณาความสำคัญของมาตรการแก้ไขปัญหาประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลนั้นส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องแก้ไขปัญหาย่างจริงจังและเร่งด่วน ทั้งนี้ ได้มีการออก “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10 /2558” (ค.ศ. 2015) เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU โดยภายใต้การกล่าวถึงความในคำสั่งฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าการประกาศรายงาน IUU จากสหภาพยุโรปอาจสร้างผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ได้มีคำสั่งให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” ที่เรียกว่า ศปมผ. (Command center for combating illegal fishing: CCCIF) เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ผบ.ศปมผ.)⁵⁷⁹ อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ ชาวประมงต้องปรับตัวและร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้

กรณีดังกล่าว พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์ รอง ผกก. กอังกาบการ 2 (สืบสวนปราบปรามแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์) ได้ให้สัมภาษณ์ถึงแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการเร่งแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โดยแรงกดดันดังกล่าวได้ส่งผลต่อการออกนโยบาย การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะ เพื่อให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ยอมรับ และจะไม่ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในยุคปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“...ถ้าพูดถึงปัจจุบันนี้เป็นอย่างมาก คือ เวลานี้มาตรการเรื่องการประมงนี้ เราตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเลย เพื่อปฏิบัติตาม IUU เพราะเรากลัวใบแดง เรากลัวว่าจะกระทบเศรษฐกิจการส่งออกสินค้าทะเลของเรา สามแสนสี่แสนล้านอะไรก็ว่าไปใน TIP Report เราก็กลัวภาพลักษณ์ของประเทศไทย กลัวต่างชาติไม่ยอมรับเรา ซึ่งก็จะมีผลหลายอย่าง เราก็ไม่รู้ว่า TIP Report ของสหรัฐฯ นั้น เบื้องหลังนี้ การที่ขยับประเทศไทยขึ้น ขยับประเทศไทยลง การจัดอันดับนี้ ซึ่งอันนี้ก็ไม่ใช่อะไรที่น่ากลัว

⁵⁷⁹ "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 99 ง (29 เมษายน 2558), 1.

เป็นดุลยพินิจของเขา การจัดอันดับเหล่านี้มีการเมืองอยู่เบื้องหลังหรือไม่ อันนี้เราก็ไม่ทราบเหมือนกัน เพราะฉะนั้น บางครั้งมันก็เหมือนกับการที่เราต้องปฏิบัติตามกฎหมายของเขา ซึ่งก็แย่อยู่แล้วนะครับ แต่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของเขา ที่มีการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่เบื้องหลังกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งอันนี้ผมว่ามันเป็นบทเรียนของเราว่า ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเราต้องทำอย่างนี้ต่อไป แล้วเราไม่มีนโยบายต่างประเทศที่ proactive มันก็อาจจะเป็นอันตรายกับประเทศไทยได้... ”⁵⁸⁰

ในทิศทางเดียวกัน นอกจากการประกาศมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย และเพื่อลดแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศแล้ว ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบันยังคงตระหนักถึงแรงกดดันจากภายนอกต่อประเด็นเรื่องการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และเพื่อให้การดำเนินมาตรการในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ จึงส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยการออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังได้มีการออก “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559” (ค.ศ. 2016) และ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” (ค.ศ. 2017) ที่ยังคงปรับปรุงให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันประเทศไทยดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “5P” ที่เป็นผลจากการปรับมาตรการต่าง ๆ ตามข้อเรียกร้องและมาตรฐานระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (policy) โดยรัฐบาลไทยได้ประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และมีการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุด (2) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (prevention) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกเหยื่อ และการดูแลคุ้มครองผู้เสียหาย (3) ด้านการป้องกัน (protection) มีการแก้ไขและจัดระเบียบแรงงานในภาคประมง (4) ด้านนโยบายและกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (prosecution) มีการปราบปรามเครือข่ายผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ และ (5) ด้านความร่วมมือ

⁵⁸⁰ สัมภาษณ์ พ.ต.ท. รัชชัย นรินรัตน์, 18 พฤษภาคม 2561.

กับภาคส่วนต่าง ๆ (partnership) โดยประเทศไทยมีบทบาทนำในภูมิภาคต่อการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงมนุษย์⁵⁸¹

อย่างไรก็ตาม กระแสการปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่าง ประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ดังเช่น (1) การต่อต้านการค้า มนุษย์ในระดับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Coordinated Mekong Ministerial Initiatives against Trafficking: COMMIT) (2) บันทึกข้อตกลงเรื่องการประสานการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ใน อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Memorandum of Understanding on Cooperation against Trafficking in Persons in the Mekong Sub Region) (3) โครงการความร่วมมือสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน การค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The United Nations Inter Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub Region: UNIAP) (4) ความร่วมมือในกรอบอาเซียนเพื่อ ต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) (5) ความร่วมมือภายใต้กรอบรัฐมนตรีอาเซียนด้าน อาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime: AMMTC) (6) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UN Convention on Transnational Organized Crime)

ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังได้มีการออก “แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564” (ค.ศ. 2015-2021) ที่แสดงให้เห็นถึง ความสำคัญของความมั่นคงทางทะเล ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็น ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโลกในยุคปัจจุบัน มากไปกว่านั้น แผนความมั่นคงฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญ และการรับวาระที่มาจาก ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป (ในฐานะกลุ่มตัวแสดงที่มีอำนาจ ทางเศรษฐกิจใหม่) โดยมีการระบุถึงความสำคัญของประเด็นเรื่องการประมง IUU และประเด็นต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาประเด็นที่นอกเหนือจากความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม และความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นการปรับกระบวนทัศน์ ด้านความมั่นคง รวมถึงการปรับคำจำกัดความ การขยายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน หรือการ

⁵⁸¹ กองศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง, “สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2016,” ใน เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคง ฉบับที่ 18/59 (1-15 สิงหาคม 2559), 1.

ปรับเปลี่ยนรูปแบบ หรือโครงสร้างของแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลเพื่อทำให้การดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามภัยคุกคามที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ และในท้ายที่สุดได้แก่ การดำเนินงานบนพื้นฐานของการดำรงเกียรติยศ ศักดิ์ศรีของประเทศในฐานะการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมโลก และปฏิบัติตามพันธกรณีที่ถูกกำหนดไว้จากตัวแสดงภายนอก⁵⁸²

ตลอดระยะเวลาการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีความมุ่งมั่นและตั้งใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018 พลเอกประยุทธ์ได้เป็นประธานเปิดงานวันต่อต้านการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2018 และชี้ให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญที่สุดของโลก และตลอดการบริหารงาน 4 ปีที่ผ่านมา ได้มีการแก้ไขปัญหาในทุกมิติ มีผลงานเป็นรูปธรรม และมีการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ไปแล้วกว่า 1,000 คดี ช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายไปมากกว่า 3,000 คน รวมถึงมีการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐระดับสูงที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวน 11 คน และเหยื่อหรือผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นจำนวน 1,695 คน⁵⁸³ มากไปกว่านั้น พลเอก ประยุทธ์ยังได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และการเคารพพหุสถานระหว่างประเทศที่เป็นสิ่งทีนานาประเทศยึดถือร่วมกันได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ปัจจุบันปัญหาการค้ามนุษย์เป็นเรื่องน่ากังวลใจในโลกนี้ เพราะจากข้อมูลผู้เสียหายมีแนวโน้มอายุน้อยลง และแนวโน้มกระบวนกรค้ามนุษย์มีรูปแบบซับซ้อน และยากต่อการจับกุมมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อออนไลน์ จึงขอให้ช่วยกันเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็กและเยาวชน ไม่ให้ตกเข้าสู่กระบวนการ ซึ่งต้องยอมรับว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการค้ามนุษย์ จึงขอให้ทุกหน่วยงานเดินหน้าปราบปรามผู้กระทำความผิด และขบวนการอาชญากรรมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ขอให้ทุกคนมุ่งมั่นปราบปรามและต่อต้านการค้ามนุษย์ตามเจตนาสากล คือค่านิยมหลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁵⁸⁴

⁵⁸² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564”.

⁵⁸³ กรุงเทพธุรกิจ, “ประยุทธ์ โว 4 ปี ปราบปรามค้ามนุษย์ ผลงานเป็นรูปธรรม,” <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/803988> [5 เมษายน 2562].

⁵⁸⁴ เรื่องเดียวกัน,

กล่าวโดยสรุป การขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้สะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ส่งผลให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) จำเป็นต้องเร่งการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ และปรับนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการพิจารณาถูกระเบียบตามมาตรฐาน IUU ที่ออกโดยสหภาพยุโรป ดังนั้น แรงกดดันที่มาจากตัวแสดงเหล่านี้จึงมีผลต่อการปรับนโยบายภายในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

การตอบสนองต่อแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 1 (12 กันยายน ค.ศ. 2014-12 กันยายน ค.ศ. 2015) พิจารณาให้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นภารกิจเร่งด่วนที่สำคัญของประเทศ โดยพิจารณาให้เป็นปัญหาที่สั่งสมมานานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และต้องได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน ได้แก่ การป้องกันและแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย เช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงและกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับหลักการสากลกฎหมายระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะจากสหภาพยุโรป การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกันยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (NPOA-IUU) ส่วนในด้านการค้ามนุษย์ รัฐบาลได้ประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ การผลักดันแก้ไขกฎหมายอย่างเข้มข้น การตั้งกลไกเพื่อประสานการขับเคลื่อน ทั้งในส่วนนโยบายและปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) คณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด การจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านสตรีและเด็ก (ศสด.)

ภายใต้การขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อขับเคลื่อนงาน 5 คณะ ประกอบด้วย (1) การจัดตั้งคณะอนุกรรมการการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน (2) คณะอนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน (3) คณะอนุกรรมการการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน (4) คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย โดยมีกระทรวงเกษตรและ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สหกรณ์ เป็นประธาน และ (5) คณะอนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน

มากไปกว่านั้น ในด้านการขับเคลื่อนดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การลดความเสี่ยงด้านการค้ามนุษย์ โดยมีการตรวจคุ้มครองแรงงาน แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับในกิจการกลุ่มเสี่ยง 2,311 แห่ง และมีการบูรณาการจัดชุดตรวจปฏิบัติการในสถานประกอบกิจการ 6,003 แห่ง รวมถึงการพัฒนาทักษะชีวิตเด็กเร่ร่อน การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับกลุ่มเป้าหมาย การให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้าง จำนวน 5,573 คน ให้ความรู้แก่ผู้ต้องการไปทำงานยังต่างประเทศ จำนวน 1,015,934 คน การส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน (ผ่านบริการสายด่วน 1694) จำนวน 97,366 สาย และการประชุมเร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2018 และจัดทำรายงาน 77 โครงการ⁵⁸⁵

ในการบริหารงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาปี ปีที่ 2 (12 กันยายน ค.ศ. 2015-12 กันยายน ค.ศ. 2016) รัฐบาลยังคงพิจารณาให้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นภารกิจเร่งด่วนที่สำคัญของประเทศ โดยพิจารณาให้เป็นปัญหาที่สั่งสมมานานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และต้องได้รับการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน โดยผลจากแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินงานตามหลักการสากล ได้แก่ การดำเนินงานตามมาตรฐาน 5 ด้าน (5P) ดังต่อไปนี้ (1) การประกาศและบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) (2) ด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานคดีค้ามนุษย์ในสำนักอัยการสูงสุด และจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ของศาลอาญา (3) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ได้แก่ การปฏิรูปกระบวนการคัดแยก และส่งคืนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (4) ด้านการป้องกัน ได้แก่ การปฏิรูประบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว การเพิ่มพนักงานตรวจแรงงานที่ ILO กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อแรงงาน 15,000 คน และการกำหนดมาตรการด้านการป้องกันเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการ

⁵⁸⁵ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558), 11-12.

อุตสาหกรรมประมง และการแปรรูปสัตว์น้ำ และ (5) ด้านความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและระหว่างประเทศ ได้แก่ การบันทึกข้อตกลงกับนานาประเทศ⁵⁸⁶

(7.5.1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ประเด็นสำคัญภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แก่ การพิจารณา “แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” (Thailand’s 20-Year National Strategy) ซึ่งเกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) มาตรา 65 และมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 2018 โดยเป็นแผนนโยบายที่มีความสำคัญ และเป็นเครื่องมือที่ฉายภาพให้เห็นว่าประเทศไทยจะดำเนินนโยบายของประเทศไปในทิศทางใด โดยรัฐบาลไทยได้กำหนดแนวทางการบริหารประเทศ และให้หน่วยราชการและหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”⁵⁸⁷ อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการกำหนดนโยบายของประเทศระหว่าง ค.ศ. 2018-2037 ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (security) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข โดยให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับชั้น (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness enhancement) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การมุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ การต่อยอดอดีต การปรับปรุงปัจจุบัน และการสร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (human resource development) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การพัฒนาคนในทุกมิติ และในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี คนเก่ง และคนที่มีคุณภาพ (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (social equality) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนทั้งถิ่นมาร่วมขับเคลื่อนประเทศ (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (green growth) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การบรรลุเป้าหมาย

⁵⁸⁶ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558), 15.

⁵⁸⁷ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พร้อมหัวข้อเรื่องทุกมาตรา ฉบับสมบูรณ์, รวบรวมโดย บุญร่วม เทียมจันทร์ และ ศรีัญญา วิชชาธรรม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ The Law Group, 2558), 63.

การพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (rebalancing and public sector development) โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม”⁵⁸⁸

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นนโยบายที่ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการบริหารประเทศเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืนให้กับประเทศ อย่างไรก็ตาม หนึ่งในประเด็นสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ คือ การขยายอิทธิพลและการเพิ่มบทบาทของประเทศมหาอำนาจที่เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือเกิดการย้ายขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจ และอาจนำไปสู่การสร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ขณะที่องค์กรที่มีใช้รัฐ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ จะมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดกฎระเบียบ ทิศทางความสัมพันธ์ และมาตรฐานสากลต่าง ๆ ทั้งในด้านความมั่นคง และทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และการเปิดเสรีในภูมิภาคที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านอาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ามนุษย์ โดยแนวโน้มต่าง ๆ ข้างต้นได้ก่อให้เกิดความท้าทายต่อประเด็นเรื่องความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ⁵⁸⁹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญ และยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นอื่น ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ข้างต้น ทั้งนี้ การพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงในยุคปัจจุบันของประเทศไทยได้คำนึงถึงประเด็นเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร ที่เรียกว่าการพิจารณาความมั่นคงแบบองค์รวม ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงจึงให้ความสำคัญต่อการรักษาความสงบภายในประเทศ และจะต้องป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยจะต้องพัฒนาศักยภาพของประเทศด้วยการยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง ให้มีความพร้อมในการป้องกันและปราบปรามปัญหาภัยคุกคาม ทั้งนี้ ในด้านยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง การค้ามนุษย์ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาในหัวข้อเรื่องการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง (การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในปัจจุบัน) โดยรัฐบาลได้พิจารณาให้การค้า

⁵⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, 70-73.

⁵⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, 56-59.

มนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขและป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นด้วยการติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นใหม่

ในท้ายสุด การประกาศยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น และความตั้งใจที่จะช่วยให้ประเทศไทยนั้นมีความมั่นคงและมั่นคงได้อย่างยั่งยืน โดยการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ภายในประเทศถือเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญที่ช่วยให้ประเทศไทยไปถึงเป้าหมายที่ได้วางไว้ นอกจากการค้ามนุษย์จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแล้ว การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน และยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัจจัยที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาอย่างชัดเจน ซึ่งการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตและความเท่าเทียมของมนุษย์จะช่วยทำให้ปัญหาค้ามนุษย์ลดน้อยลงได้ และประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อการปราบปรามปัญหาค้ามนุษย์ให้หมดไปจากสังคมได้ ดังนั้น ปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นนี้ได้กลายเป็นปัญหาที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การออกยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของรัฐบาลชุดปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายที่มาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทยในปัจจุบัน และยังช่วยให้นานาประเทศเห็นถึงความมุ่งมั่นและความตั้งใจจริงของรัฐบาลอันนำไปสู่ภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ

(7.6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลจากการรับประเด็นวาระดังกล่าวจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศในลักษณะของการเป็นผลผลิต (output) จากกระบวนการการเปลี่ยนปัญหาค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยกฎหมายที่ออกมาจะมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาสาระไปตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่จุดกระแส เปิดประเด็น และผลักดันโดยตัวแสดงมหาอำนาจเป็นสำคัญ มากไปกว่านั้น การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ยังแสดงให้เห็นถึง



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ภารกิจหน้าที่ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มุมมองของประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และการดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประเทศ และยิ่งแสดงถึงการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย จนนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ ทั้งนี้ การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นในช่วงภายหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาสำคัญในช่วงภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นที่ผ่านมา โดยเฉพาะการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศต่อกลุ่มที่เป็นผู้หญิง และเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471” (ค.ศ. 1928) ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์อีกครั้งใน ค.ศ. 1997 โดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศโดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กผู้หญิงเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพบริบทระหว่างประเทศในขณะนั้นที่ให้ความสำคัญกับคนกลุ่มดังกล่าวซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง (กลุ่มเปราะบาง) ต่อการถูกแสวงหาประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวผลักดันให้กลุ่มคนเหล่านี้โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น

ต่อจากนั้น เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้ความสำคัญต่อการค้ามนุษย์ที่มีได้จำกัดเฉพาะผู้หญิงและเด็กอีกต่อไป ได้ส่งผลให้การค้ามนุษย์ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ถูกปรับเปลี่ยนและขยายคำจำกัดความของการค้ามนุษย์ โดยหมายถึงการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ที่พิจารณาทั้งเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิง ผู้ชาย เด็กผู้หญิง และเด็กผู้ชาย ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ทำให้ประเทศไทยออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (ค.ศ. 2008) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งบริบทภายในประเทศ และบริบทระหว่างประเทศ และใน ค.ศ. 2015 ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติฉบับถัดมา โดยมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

การคุ้มครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” รวมถึงฉบับล่าสุดใน ค.ศ. 2017 ได้แก่ “พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” อย่างไรก็ตาม การออกพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เป็นลักษณะการใช้วาระการประเพณีประกาศ เพื่อประกาศให้ สาธารณชนรับทราบถึงเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในประเทศ โดยพระราชบัญญัติที่ ออกมานั้นเป็นผลของการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(7.6.1) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ก่อนการออกพระราชบัญญัติ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

แม้ประเทศไทยจะยังไม่มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยตรง แต่ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการกระทำที่ ส่งผลกระทบต่อผู้หญิงและเด็กหญิง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญต่อ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเริ่มต้นจากการออก “พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471” (ค.ศ. 1928) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของ ประเทศไทยที่ให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้าผู้หญิงและเด็กหญิง ทั้งการนำเข้าและพา ออกไปจากสยาม ทั้งนี้ จากถ้อยความข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าการค้าผู้หญิงและเด็กหญิง (เป็นส่วน หนึ่งของปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน) เป็นปัญหาในประเทศไทยมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ก่อนการ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง รวมถึงการให้ความสำคัญในฐานะการเป็นปัญหาข้ามชาติ (ปัญหา ระหว่างประเทศ) เช่นเดียวกัน โดยในมาตราที่ 4 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุถ้อยความที่ น่าสนใจดังต่อไปนี้

“ผู้ใดนำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศไทยสยาม เพื่อการรับจ้างให้ เขาทำเมณกรรมก็ดี พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยาม เพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณกรรมก็ดี รับหรือจำหน่ายหญิงหรือเด็กหญิงโดยมิ ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ตนรู้หรือว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศไทยสยามเพื่การตั้งว่ามานั้น ก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับทั้งสองสถาน ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้น ได้กระทำไว้ในประเทศต่างกัก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้”⁵⁹⁰

⁵⁹⁰ "พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 45 (13 พฤษภาคม 2471), 55.

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เป็นผลมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว และเป็นผลจากแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสันนิบาตชาติที่ตั้งประเด็น สงวาระ และกำหนดให้การค้าหญิงและเด็กเป็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในประเด็นเรื่องการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ของประเทศไทยที่มีการปรับนโยบายทั้งทางด้านการบริหาร สถาบัน สังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายด้านต่าง ๆ

(7.6.2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

“พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” (ค.ศ. 1997) เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ให้ความสำคัญต่อการค้าหญิงและเด็กหญิงในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตราในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) ได้ลงมติเห็นชอบด้วยหลักการในวันศุกร์ที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1997 โดยเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการค้าผู้หญิงและเด็กอันเป็นประเด็นปัญหาที่ลูกหลานจนกระทั่งกลายเป็นปัญหาสังคมของนานาประเทศ รวมถึงในประเทศไทย โดยปรากฏการกระทำความผิดโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย ซักพา หรือจัดหาบุคคลไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่แก่ตนเองหรือผู้อื่นเพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบ ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม⁵⁹¹

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้หญิงและเด็กหญิงนับตั้งแต่การออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471” ที่ออกใน ค.ศ. 1928 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยที่ประกาศออกมาเพื่อให้คนในสังคมตระหนักถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสังคมในขณะนั้น แต่เมื่อพฤติกรรมการกระทำความผิด ลักษณะของปัญหา และบริบททางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลต่อการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและนำมาสู่การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงขณะนั้นได้ส่งผลให้รัฐบาลพิจารณาประเด็นดังกล่าวขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

⁵⁹¹ "พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 ก (16 พฤศจิกายน 2540), 38.

“ได้ปรากฏการกระทำความผิดโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย ชักพา หรือจัดหาบุคคลไป ด้วยวิธีการใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความใคร่แก่ตนเองหรือผู้อื่น เพื่อการ อนาคต หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบ ทั้งนี้ ด้วยวิธีการอันเป็นการคุกคาม และกระทบกระเทือนต่อสวัสดิภาพของบุคคลดังกล่าว และการกระทำดังกล่าวไม่ จำกัดเฉพาะการกระทำต่อหญิงและเด็กหญิงเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามีการกระทำใน ลักษณะทำนองเดียวกันต่อเด็กชายด้วย นอกจากนี้ในส่วนของผู้กระทำผิดยังมี พฤติการณ์ที่กระทำในรูปของการเตรียมสมคบกันเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งใน ประเทศและระหว่างประเทศซึ่งเป็นพฤติการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสังคมอีกด้วย”⁵⁹²

ทั้งนี้ ถ้อยความที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและ เด็กข้างต้นทำให้ทราบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อปัญหาการแสวงหาประโยชน์ต่อผู้หญิง และเด็ก โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พิจารณาเด็กชายให้เป็นกลุ่มเปราะบางต่อการถูกแสวงหา ประโยชน์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเด็กชายได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวน มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา มากไปกว่านั้น ยังพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นข้ามชาติที่ส่งผล กระทบทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทย เป็นอย่างมาก

นอกจากการออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้ง “มูลนิธิความร่วมมือเพื่อต้านการค้าหญิง” (The Global Alliance Against Traffic in Women: GAATW) ซึ่งเป็นองค์กรที่จดทะเบียนจัดตั้งเพื่อส่งเสริมมาตรฐานในด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อต่อต้าน การค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าผู้หญิง รวมถึงการดำเนินงานตามกรอบของอนุสัญญาการค้ามนุษย์ใน ระดับระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินงานดังต่อไปนี้ (1) การให้ความช่วยเหลือเพื่อพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิของผู้ตกเป็นเหยื่อ การค้าหญิง (2) การดำเนินการฝึกอบรม ศึกษา ค้นคว้า และวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา การค้าหญิงและเด็ก (3) การดำเนินการและประสานความร่วมมือในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก โดยร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ (4) การดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือร่วมมือกับองค์กรการกุศลต่าง ๆ และ (5) การไม่ ดำเนินการโดยเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด⁵⁹³ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมูลนิธิดังกล่าวสามารถ

⁵⁹² เรื่องเดียวกัน, 41.

⁵⁹³ "จดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิความร่วมมือเพื่อต้านการค้าหญิง", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 78 ง (28 กันยายน 2000), 53.

พิจารณาได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และมูลนิธิดังกล่าวยังได้ดำเนินงานตามกรอบอนุสัญญาและพิธีสารการค้ามนุษย์ที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผลจากการรับประเด็นวาระ และดำเนินงานตามมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยตัวแสดงระดับระหว่างประเทศเป็นหลัก

(7.6.3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ผลจากสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคง การส่งวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และรูปแบบของปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นผลให้ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งได้นำมาสู่การออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” (Anti-Human Trafficking Act, B.E. 2551) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของพระราชบัญญัติฉบับ ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นการค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่ (ตามมาตรฐานสากล) โดยมีแนวคิดที่ถูกพัฒนาต่อยอดมาจาก “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” ที่ถูกจัดทำขึ้นเมื่อนานาประเทศต่างเริ่มตระหนักถึงการหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาด้านการละเมิดสิทธิของผู้หญิงและเด็ก และต่อมาเมื่อรูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ⁵⁹⁴ จากบุคคลในลักษณะของการค้ามนุษย์ได้ถูกขยายประเด็นปัญหาที่กว้างขึ้น มีวิธีในการหลอกลวง บังคับ หรือขโมยใจในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น และเหยื่อที่มีได้ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ผู้หญิงและเด็กอีกต่อไป รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ยังกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น⁵⁹⁵ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ขบวนการ

⁵⁹⁴ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือการเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีอื่นเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

⁵⁹⁵ อาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง คณะบุคคลที่มีการจัดโครงสร้าง โดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง หรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงสุดตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป หรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ค้ำมนุษย์ขยายตัวสูงขึ้น โดยพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมประเด็นดังกล่าว

ข้อจำกัดและการขยายอาณาบริเวณของปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ส่งผลให้พระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็กใน ค.ศ. 1997 ไม่ตอบสนองต่อรูปแบบของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ต่าง ๆ เช่น พิธีสารปาเลอโมในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ได้ส่งผลให้การออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่จะต้องครอบคลุมต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้นเพื่อแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ยังเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ และจากความสำคัญดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศไทยตรา “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551” ใน ค.ศ. 2008 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกัน ปราบปราม และครอบคลุมปัญหาการค้ำมนุษย์ได้มากยิ่งขึ้น มากไปกว่านั้น พระราชบัญญัติการค้าหญิงใน ค.ศ. 2008 ยังเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกภายหลังจากการออกพิธีสารปาเลอโมขององค์การสหประชาชาติ และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาที่ได้กลายเป็นมาตรฐานสำคัญที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับใช้เป็นคู่มือในการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ภายในประเทศ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเนื้อหาจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมในประเด็นเรื่องการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้ประโยชน์จากการมาของกระแสโลกาภิวัตน์ที่เป็นยุคแห่งการหลั่งไหลของเงิน ทุน และผู้คนข้ามชาติ รวมทั้งเป็นกลุ่มองค์กรที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งเชื่อมโยงการกระทำความผิดในหลายประเด็นปัญหาเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และประเด็นสำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติเดิม ได้แก่ ประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ที่เรียกว่าการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล เช่น กลุ่มโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติ แรงงานย้ายถิ่นภายในประเทศ โดยการบังคับใช้แรงงาน หมายถึง การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

โดยช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถ
ขัดขืนได้⁵⁹⁶

มากไปกว่านั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการ ปคม.” โดยในหมวด 2 มาตรา 15
ได้ประกาศให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน นอกจากนี้ ใน
คณะกรรมการ ปคม. ยังประกอบไปด้วยรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ
ต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รวมถึงบุคคลที่มาจากภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การระบุ
คณะกรรมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงในหลากหลายมิติ
ของปัญหา จึงส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์จำเป็นต้องใช้หน่วยงานต่าง ๆ
เข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในมาตรา 16 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปคม. ดังต่อไปนี้ (1) การเสนอ
ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
(2) การเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือโครงสร้าง
ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (3) การกำหนดยุทธศาสตร์
และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (4) การกำหนดแนวทางและกำกับดูแลการ
ดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับ
ต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (5) การสั่งการและการกำกับดูแลให้มี
การศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการ (6) การวางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กร
เอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (7) การวางระเบียบโดยความ
เห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหา
ผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน (8) การวางระเบียบเกี่ยวกับการรายงานสถานะการเงินและการ
จัดการกองทุน (9) การสั่งการและการกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปคม. และ
(10) การดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁵⁹⁷ รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและ

⁵⁹⁶ "พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 39 ก, 29.

⁵⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, 6-7.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ปราบปรามการค้ามนุษย์ (หมวด 5 มาตรา 42) เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน⁵⁹⁸

กล่าวโดยสรุป ในขณะที่สภาพบริบทระหว่างประเทศ (การตั้งวาระของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) ได้เปลี่ยนแปลงไปได้ส่งผลต่อการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่แตกต่างออกไปจากเดิมเช่นเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหา วิธีการ หรือรูปแบบการทำงานของธุรกิจผิดกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นมา โดยการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ใน ค.ศ. 2008 ถือเป็นกฎหมายการค้ามนุษย์ฉบับแรกของไทยที่ได้รับอิทธิพลจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) และมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับสภาพบริบทระหว่างประเทศอยู่ในขณะนั้น เช่น การเพิ่มเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงาน โดยประเทศไทยต้องทำตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และปฏิบัติตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ที่ได้ลงนามไว้⁵⁹⁹

(7.6.4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

ภายหลังการทำรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ส่งผลให้คณะรัฐบาลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน และบริหารงานตามหลักมาตรฐานสากลเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าบริหารประเทศ และเพื่อลดกระแสการต่อต้านทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ โดยในประเด็นด้านความมั่นคงนั้นได้มีการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อสร้างความชอบธรรมในการบริหารงาน ได้แก่ การออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2015 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไข ปรับเปลี่ยน และเพิ่มเติมเนื้อหาจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ทั้งหมด 9 มาตราที่สำคัญ รวมถึงการออกกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติมากกว่าเดิม เช่น การค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว (กลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์) ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำแผนพับสรุปข้อมูล และข้อบ่งชี้เบื้องต้น

⁵⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, 16.

⁵⁹⁹ สุชาติ ทวีสิทธิ์, "ประเด็นทางประชากรและสังคม: สถานะของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ในจดหมายข่าวประชากรและการพัฒนา มหาวิทยาลัยมหิดล," <http://www.newsletter.ipr.mahidol.ac.th/index.php/2012-11-08-03-49-15/35-4/86-vol33-no3/99-vol33-no3-03.html> [12 มีนาคม 2562].

เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ โดยจัดทำออกมาทั้งหมด 5 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย เมียนมา กัมพูชา ลาว และอังกฤษ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้เข้าถึงและเข้าใจต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการรับแจ้งขอความช่วยเหลือจากการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นเป้าหมายหลักของขบวนการค้ามนุษย์ในการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน (แรงงานบังคับ) เพื่อป้อนเข้าสู่กลุ่มอุตสาหกรรมอาหารทะเล หรือกลุ่มธุรกิจประมงซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นเงินจำนวนมหาศาล และเป็นประเด็นปัญหาที่สร้างผลกระทบให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมประมงจะส่งผลให้สหภาพยุโรปซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทยออกประกาศให้ใบเหลืองเพื่อเป็นสัญญาณเตือนให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อกำหนดเพื่อการค้าระหว่างกัน⁶⁰⁰

แม้ประเทศไทยจะออกพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 1) ตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เพื่อตอบสนองประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงการมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศมาโดยตลอดก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวอาจยังไม่เพียงพอ และไม่ทันต่อลักษณะการกระทำความผิดที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมถึงยังเป็นประเด็นที่มีความสลับซับซ้อนของปัญหาสูง จึงได้นำมาสู่การออกพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) ใน ค.ศ. 2015 อย่างไรก็ตาม การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลมาจากการส่งประเด็นวาระจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีการระบุอย่างชัดเจนว่า การรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประเทศไทย (ใน ค.ศ. 2015) อยู่ในกลุ่มบัญชีที่ 3 ซึ่งเป็นอันดับเลวร้ายที่สุด โดยในรายงานดังกล่าวได้ระบุว่าไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรงซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการ หรือการออกมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันนำไปสู่การตรา “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558”⁶⁰¹ ซึ่งการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่วนหนึ่งเป็นการแสดงนัยถึงการตอบสนองประเด็นวาระการค้ามนุษย์ต่อกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการตอบสนองต่อการประกาศอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ภายในประเทศที่ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาประชาคมระหว่างประเทศ

⁶⁰⁰ "เข้มงวดขึ้น! พ.ร.บ.ปราบปรามค้ามนุษย์ ฉบับ 2 ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว," *ไทยรัฐ* 28 เมษายน 2558.

⁶⁰¹ กฤษฏา แสงเจริญทรัพย์ และ เศษฐ รัชตาพรธนาธิกุล, "สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558," *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี* 7, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 74.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การเพิ่มเติมเนื้อหาที่สอดคล้องกับมาตรฐานและข้อเรียกร้องที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนด โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน ยานพาหนะ⁶⁰² เนื่องจากการใช้แรงงานค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้นานาประเทศงดซื้อสินค้าที่มาจากการค้ามนุษย์ในทุกกระบวนการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ต่อไป

(7.6.5) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศไทยตรา “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” (ค.ศ. 2017) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2017 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2017 โดยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2017 โดยให้มีความสำคัญกับการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกเพศ ทุกวัย และทุกเชื้อชาติโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดแยกผู้เสียหาย (เหยื่อค้ามนุษย์) และเพิ่มมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นขึ้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 ได้ยกเลิกคำนิยาม “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ในมาตราที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) โดยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี ให้ทำงานหรือให้บริการซึ่งอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น⁶⁰³ โดยทั้งหมดนี้เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาที่มาจากข้อเรียกร้องของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

⁶⁰² "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 34 ก (28 เมษายน 2558), 29.

⁶⁰³ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 12 ก (27 มกราคม 2017), 22.

(7.6.6) พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

นอกจากการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์โดยตรงแล้ว ประเทศไทยยังพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ได้แก่ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556” (ค.ศ. 2013) เป็นผลจากสภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้กลายมาเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง องค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ความผิดที่กระทำในเขตแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ (2) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่การเตรียม การวางแผน การสั่งการ การสนับสนุน หรือการควบคุมการกระทำความผิดได้กระทำในอีกรัฐหนึ่ง (3) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งรัฐ และ (4) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่ผลของการกระทำที่สำคัญเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง⁶⁰⁴ ทั้งนี้ ได้ระบุถึงความไว้อย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป กอปรกับประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรจึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว⁶⁰⁵

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศไทย และการรับประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การประกาศใช้ “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558” (ค.ศ. 2015) ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมงเป็นประเด็นสำคัญและเป็นวาระเร่งด่วน ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในมาตราที่ 4 ได้ระบุว่าจุดหมายของการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ การจัดระเบียบการประมงในน่านน้ำไทยและในน่านน้ำทั่วไป รวมถึงการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้ให้ความสำคัญต่อการทำ

⁶⁰⁴ "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 ตอนที่ 55 ก (26 มิถุนายน 2556), 2.

⁶⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, 11.

ประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความหมายที่ถูกระบุอยู่ในพระราชกำหนดฉบับนี้ได้สอดคล้องกับการทำประมง IUU คือ การทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย การทำการประมงที่ไม่ได้รายงาน และการทำการประมงโดยไร้ใบอนุญาต⁶⁰⁶

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ยังได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปตามการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การระหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านประมงที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก โดยให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้า แห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติได้แสดงให้เห็นถึงขยายภารกิจ และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน มากไปกว่านั้น กระแสความรุนแรงของปัญหาประมงยังส่งผลให้มีการประกาศ “พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560” (ค.ศ. 2017) ซึ่งเป็นการปรับปรุงพระราชกำหนดฉบับ ค.ศ. 2015 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน เช่น การปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานในภาคการประมงที่ยังไม่เหมาะสม โดยการดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาประมงเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ประเทศไทยเห็นว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ⁶⁰⁷

นอกจากนี้ กระแสเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้มีการออก “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559” (ค.ศ. 2016) ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเป็นหนึ่งในประเด็นที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญและระบุไว้อย่างชัดเจนในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เช่น การสร้างข้อเรียกร้องเพื่อให้ประเทศไทยเร่งดำเนินนโยบายปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ และการดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ คดีค้ามนุษย์ หมายถึง คดีที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาความผิดอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

⁶⁰⁶ “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 108 ก (13 พฤศจิกายน 2558), 4.

⁶⁰⁷ “พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 67 ก (28 มิถุนายน 2560), 18.

อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลมาจากการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน การเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ทั้งในภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้”⁶⁰⁸

กล่าวโดยสรุป การออกพระราชบัญญัติ (การใช้วาระกรรมประเภทประกาศ) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ของประเทศไทยถือเป็นผลลัพธ์ (output) สำคัญจากการรับประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การประกาศพระราชบัญญัตินี้ยังทำให้ทราบว่าปัญหาดังกล่าวถูกทำให้เป็นประเด็นปัญหาการค้าผู้หญิงและเด็กหญิงนับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจนกระทั่งได้มีการตรา “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” (ค.ศ. 1997) ที่ยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาการค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นสำคัญ โดยกลุ่มเปราะบางเหล่านี้ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญในการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติฉบับถัดไปใน ค.ศ. 2008

ภายหลังจากการออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ รวมถึงการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ได้นำมาสู่การเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งผลจากการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศนี้เองได้นำมาสู่การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และมีการใช้วาระกรรมเพื่อ

⁶⁰⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 46 ก (24 พฤษภาคม 2559), 11.

สร้างข้อเรียกร้องในการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยพิจารณาได้จากการออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551” ที่ขยายคำจำกัดความ ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตของปัญหา และวิธีการของกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ ออกจากเดิมเป็นอย่างมาก เช่น การพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติ (ตามการจัดประเภทขององค์การสหประชาชาติ) การเป็นประเด็นปัญหาด้าน ความมั่นคงรูปแบบใหม่ และการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน นอกเหนือจากปัญหาด้านการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการตอบสนองต่อวาระที่ถูก ส่งเข้ามาจากภายนอก และการพิจารณาประเด็นดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ภายในประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาอย่างเป็นรูปธรรม

ใน ค.ศ. 2015 ประเทศไทยได้ออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558” เพื่อปรับปรุงและแก้ไขเนื้อหาให้เหมาะสมกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และใน ค.ศ. 2016 ได้มีการออก “พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559” ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการปราบปราม ขบวนการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น และใน ค.ศ. 2017 ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นการค้ามนุษย์อีกครั้ง ได้แก่ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560” ที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกเพศ ทุกวัย และ ทุกเชื้อชาติโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการพิจารณาและให้ความสำคัญต่อ ประเด็นปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ นอกจากนี้ การออก พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ยังช่วยทำให้กลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยมิได้ เพิกเฉยต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น การออก พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่เป็นผลจากการรับวาระการค้ามนุษย์จากตัว แสดงในระดับระหว่างประเทศ และการตั้งวาระการค้ามนุษย์ของคณะรัฐบาลไทย โดยการเปลี่ยน ปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติที่ออกมานั้นจะ สอดคล้องกับเนื้อหาสาระที่ถูกปรับเปลี่ยนไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้

(7.7) ผลกระทบจากการรับวาระการค้ามนุษย์โดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้ต้องการนำเสนอผลกระทบที่เกิดจากการรับประเด็นวาระการค้ามนุษย์จากกลุ่มตัว แสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้กลายมาเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญให้แก่ประเทศไทยในด้านการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ตามมาตรการต่าง ๆ ที่ไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศไทย รวมถึงการนำปัญหาการค้ามนุษย์มาเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศ (เกมการเมืองระหว่างประเทศ) ที่ส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าในกลุ่มประมง จึงทำให้รัฐบาลไทยเน้นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามข้อเรียกร้องที่ถูกส่งมาจากภายนอก จนละเลยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศ

แม้ว่าการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นสิ่งที่ดี มีความชอบธรรม เป็นตรรกะแห่งความเหมาะสม (logic of appropriateness) หรือเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลำดับต้น ๆ ก็ตาม แต่บางครั้งการรับประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกลับกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ในแง่นี้ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงประเด็นดังกล่าวที่ว่า แม้การส่งประเด็นวาระที่มาจากตัวแสดงภายนอกในลักษณะการบังคับใช้เกณฑ์มาตรฐาน หรือกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปจะส่งผลดีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศก็ตาม แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้นการกระทำดังกล่าวกลับทำให้ประเทศไทยไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง และในบางครั้งกฎหมายที่กำหนดให้ประเทศไทยปฏิบัติตามนั้นกลับไม่เป็นธรรม ดังนั้น การส่งประเด็นวาระการค้ามนุษย์เข้ามาในประเทศไทยจึงมีลักษณะการเป็นเกมการเมืองระหว่างประเทศที่ผูกโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ⁶⁰⁹

นอกจากนี้ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ยังทำให้ทราบว่าประเด็นการค้ามนุษย์ในปัจจุบันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย และเป็นประเด็นที่ประเทศไทยอิงตามกระแสโลก (การรับประเด็นวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ) แต่ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันกลับกลายเป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องตอบสนองต่อวาระดังกล่าวที่มาจากต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยการตั้งวาระภายในประเทศ เช่น การร่างกฎหมาย การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศนั้นได้รับอิทธิพลที่มาจากภายนอกเป็นสำคัญ ดังนั้น จะเห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างการตั้งประเด็นวาระผ่านการออก

⁶⁰⁹ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

อนุสัญญาฯ หรือพิธีสารต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศกับการออกกฎหมายภายในประเทศที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พ.ต.อ เสวก ประภาสสุตร์ ผู้กำกับ (สอบสวน) กลุ่มงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ ได้ให้ข้อสังเกตว่าประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่วางเอาไว้ รวมถึงต้องร่างกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่ถูกกำหนดมามากกว่าการดูที่บริบทภายในประเทศว่าเกิดปัญหาใดบ้าง ซึ่งผลลัพธ์ที่ออกมาอย่างเป็นรูปธรรมนั้นจึงเป็นไปได้เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมากกว่าการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศอย่างแท้จริง โดยมีการกล่าวถึงความดังต่อไปนี้

“ล่าสุดนี้ ยกตัวอย่างของการไปทำงานร่างกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน เรื่องอะไรต่าง ๆ มันสอดคล้องกับพิธีสาร อนุสัญญา อะไรต่าง ๆ ที่ทางหน่วยงานหลัก อย่างเช่น ILO หรือหน่วยงานที่เราไปทำสนธิสัญญากับเค้า ตั้งคอมเมนต์มาว่าประเทศไทยต้องทำแบบนี้ละ และเราก็มีร่างกฎหมาย เพื่อตอบโจทย์ของเค้าให้ได้ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายบางทีมันไม่ได้ตอบโจทย์ของการแก้ปัญหาของเราโดยตรง แต่มันไปตอบโจทย์ของเค้า และเราก็ได้หน้าได้ตา”⁶¹⁰

มากไปกว่านั้น พ.ต.อ เสวก ได้กล่าวถึงความเพิ่มเติมอีกว่าการรับวาระ หรือการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศยังคงเป็นสิ่งที่จำเป็นของประเทศไทยต่อการเป็นสมาชิกที่ดีในสังคมโลก และการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ ปคม. (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) จะเป็นการตอบสนองต่อนโยบายที่มาจากรัฐบาลเป็นหลัก แม้จะเห็นด้วยกับนโยบายที่ออกมาหรือไม่ก็ตามก็ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในลักษณะของการรื้อรับคำสั่ง (top-down) ทั้งนี้ พ.ต.อ.หญิง กัญญา แตนมะตาม ยังได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมถึงประเด็นดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...หน่วยงานรัฐก็คือเครื่องมือของรัฐบาล เพราะฉะนั้นเครื่องมือของรัฐบาล เมื่อรัฐมีนโยบายหรือมีแผนปฏิบัติอะไรก็ตาม เค้าก็จะมาให้เครื่องมือของเค้า อันนี้มันธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น จริงอยู่ที่ประเทศเรามันอยู่ stay alone ไม่ได้ โดดเดี่ยวไม่ได้ เราก็ต้องมีสมาชิกของเราอยู่ เพราะฉะนั้นเรา ในเมื่อเราอยู่คนเดียวไม่ได้ ยุคนี้มันก็ต้องมีการติดต่อสื่อสารค้าขายกัน การคมนาคม เพราะเค้าก็จะซู่ประเด็นถึงการค้าขายหรืออะไรต่าง ๆ ที่มา sanction เรา เพราะฉะนั้นตรงนี้ เราเป็นสมาชิกเราก็ต้องปฏิบัติตามกฎกติกาของเค้า นี่คือตรงนี้ เมื่อประเทศไทย เมื่อประเทศเรายึดใน

⁶¹⁰ สัมภาษณ์ พ.ต.อ. เสวก ประภาสสุตร์, 9 พฤษภาคม 2561.

แนวตรงนี้ ผู้บริหารประเทศแต่ละยุค แต่ละสมัย ยุคปัจจุบันก็รู้กันอยู่ว่าไง ดูเหมือนแข็งกร้าว มันไม่ได้เป็นอย่างนั้นไง...พีเคยได้สัมภาษณ์กับท่านผู้กำกับ ก็มีการคุยกันถึงเรื่องนี้ อย่างที่บอกไม่ใช่ครั้งแรกที่กลุ่มคนที่จะสร้างกำหนดกฎเกณฑ์อะไรแต่ละเรื่องขึ้นมา เหมือนมี point มาให้ ต้องทำ ทั้งๆที่สภาพปัญหามัน ยังไม่ได้เกิด ยกตัวอย่างเรื่องกฎหมายแรงงานภาคบังคับ”⁶¹¹

การกล่าวถ้อยความข้างต้นทำให้ทราบถึงมุมมองของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าประเทศไทยในฐานะ การเป็นสมาชิกในสังคมโลก และการไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ในโลกยุคปัจจุบัน จึงส่งผลให้การ ดำเนินนโยบายหรือการออกกฏกติกาต่าง ๆ ของประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อตอบโต้การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้ กำหนดไว้ก็เป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การรับวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ทุกรัฐบาลแม้กระทั่งรัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องวางนโยบายให้ สอดคล้องกับมาตรฐานที่มาจากภายนอก และมอบนโยบายดังกล่าวในลักษณะการสั่งการมาที่หน่วย ราชการ หรือหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด แม้ในบางครั้งปัญหา จะยังไม่เกิดขึ้น (บริบทในประเทศไทย) ก็ตาม แต่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้กำหนดให้ ประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องรับวาระและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าวโดยที่ มิได้พิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้ พ.ต.อ. เสวก ยังได้กล่าวถ้อย ความเพิ่มเติมถึงประเด็นดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“กระทรวงแรงงานเค้าเสนอกฎหมายป้องกันและปราบปรามแรงงานบังคับ ถามว่า แรงงานบังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในประเทศไทยมันมีปัญหาไหม ไม่มี สถิติไม่มี เค้าจะถามว่า อ้าวแล้วคุณเสนอมาทำไม ในเมื่อปัญหามันก็ยังไม่เกิด สถิติก็ยังไม่เกิด เพื่อตอบโจทย์อนุสัญญาส่วนเสริมของแรงงานบังคับ ILO ซึ่งเราไปทำสนธิสัญญากับ เค้าไว้ ไปให้สัตยาบันกับเค้าไว้ และเราก็ต้องไปให้สัตยาบันอีกในเดือนมิถุนายนนี้ เราต้องถือว่าเราได้ทำอะไรไปบ้างไหม ถูไปให้เค้าเห็น ก็คือกฎหมาย”⁶¹²

ในทิศทางเดียวกัน การสัมภาษณ์ พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์ รอง ผกก. กองกำกับการ 2 (สืบสวนปราบปรามแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์) ต่อประเด็นดังกล่าวยังได้สอดคล้องกับการ

⁶¹¹ สัมภาษณ์ พ.ต.อ. หลิง กัญญา แตนมะตาม, 9 พฤษภาคม 2561.

⁶¹² สัมภาษณ์ พ.ต.อ. เสวก ประภาสสุตร์, 9 พฤษภาคม 2561.

กล่าวถ้อยแถลงของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน ปคม. ที่ระบุว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายตามข้อเรียกร้องจากภายนอก ซึ่งบางครั้งไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศได้อย่างแท้จริง โดยการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และ IUU ยิ่งอยู่ในสถานะเลวร้ายเท่าใดก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่ถูกส่งมาเท่านั้น เนื่องจากมีเงื่อนไขทางการค้า (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“นั่นคือโจทย์หนึ่งที่อเมริกา ปีไหนที่โดนปรับมาเป็น tier 3 แล้วพูดถึงว่าไม่เคยมีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐเลย ซึ่งมีข้อมูลว่ามีการ corruption ทุกวันนี้ก็มีคำสั่งมาว่า จะต้องมีการจับกุม หรือต้องให้มีตัวเลข เพื่อเอาตัวเลขไปใส่ใน TIP Report ซึ่งเอาจริง ๆ ถามว่าในปัจจุบัน การค้ามนุษย์ที่แบบแท้ ๆ เลยน้อยที่จะไปกักขัง หน่วงเหนี่ยว หลอก ไม่ค่อยมีเท่าไร ไม่เหมือนสมัยก่อนที่คนไม่ค่อยรู้เรื่อง ส่วนเรื่อง IUU ถ้าเราไม่ผ่าน โดนอะไร ภาษีก็ขึ้นมาเท่าไร...IUU จะชัดเจนเลยว่าถ้าไม่ผ่านกำแพงภาษีอะไรพวกนี้ แต่ถ้าเป็น TIP มันเหมือนมันเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ต่อให้คุณอยู่ tier 3 แต่อาจจะไม่กดดันอะไรก็ได้ IUU มันก็เหมือนเครื่องมือที่มากัดกันเรา ในเรื่องของภาษีอะไรพวกนี้”⁶¹³

อย่างไรก็ตาม ในการสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ยังได้มีการกล่าวถ้อยความที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการออกนโยบาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นผลจากการรับวาระเรื่องการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (กฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง) ได้แก่ การแก้ไขนโยบายตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาหรือสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ผมเห็นด้วยนะครับที่เราควรจะทำของเรา เพราะกรอบของสหประชาชาติก็มีอยู่แล้ว กรอบของอาเซียนก็มีอยู่แล้วในเรื่องของการค้ามนุษย์ เราไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเรื่องพวกนี้เพราะอำนาจของกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่แน่นอนครับ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหญ่ เป็นประเทศที่มีความสำคัญกฎหมายจากสหรัฐฯ ก็มีช่วย มันก็เป็นผลดีในเชิงของสหรัฐฯ แต่มันก็เป็นผลที่ดีในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ แล้วก็ในเรื่องของความเป็นอิสระของเรา เพราะ

⁶¹³ สัมภาษณ์ พ.ต.ท. รัชชัย นรินรัตน์, 18 พฤษภาคม 2561.

เป็นสิ่งที่เราควรจะทำเอง อันที่สองก็คือ EU เองก็เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งก็ดีที่เราจะได้จัดระเบียบการประมง แต่ถามว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรมหรือไม่ ก็ไม่ค่อยเป็นธรรมในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่ EU ไม่ใช่กับตัวเองนะครับ”⁶¹⁴

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลข้างต้นทำให้ทราบว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ได้พิจารณาให้การป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระสำคัญ และเป็นประเด็นเร่งด่วนที่เป็นผลมาจากการรับวาระที่ถูกผลักดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยการรับวาระดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะการตั้งวาระและการปรับนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงภายในประเทศ จึงส่งผลต่อการดำเนินนโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายตามข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้ นโยบายที่ออกมาจากรัฐบาลจะถูกสั่งการไปยังเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เช่น การออกกฎหมายเรื่องแรงงานบังคับ หรือการออกพระราชกำหนดประมงเพื่อตอบโจทก์ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่สร้างข้อเรียกร้องให้ประเทศไทยต้องดำเนินการมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นข้อจำกัดของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนโยบายบางประเด็นปัญหาไม่ได้เกิดจากตัวปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย แต่เกิดจากนโยบายของรัฐที่ตอบสนองต่อแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่กำหนด

มากไปกว่านั้น การรับวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ส่งผลให้การตั้งวาระ และการดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาภาคแรงงาน เช่น แรงงานประมง จึงส่งผลให้การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นประเด็นที่มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ดูเลือนหายไปจากการรับรู้ของคนในสังคม วาระของคณะรัฐบาล รวมถึงการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในสื่อหนังสือพิมพ์ เอกสารทางราชการ และนโยบายที่ออกมาอย่างเป็นทางการ ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นวาระแห่งชาติที่ต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน จึงเป็นในลักษณะการแก้ไขปัญหา

⁶¹⁴ สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 14 สิงหาคม 2561.

การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง เพื่อตอบโจทย์ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ผลักดันวาระการค้ามนุษย์ในมุมมองของการเป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และภาพลักษณ์ของประเทศ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การออกมาตรการเร่งด่วนต่อไป

(7.8) สรุป

การพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เป็นผลจากการส่งวาระการค้ามนุษย์ และแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้ฉันทมติทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ การเปิดประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ การสร้างข้อเรียกร้องในเชิงสิทธิมนุษยชน (ในฐานะปทัสถานระหว่างประเทศ) และการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และ IUU อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางราชการ ข้อมูลหนังสือพิมพ์ และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ทราบว่า การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย (รัฐบาลไทย) เป็นผลจากการตั้งประเด็นวาระในระดับระหว่างประเทศ โดยตัวแสดงที่เป็นมหาอำนาจเป็นผู้กำหนดวาระ แพร่กระจายวาระ และกำหนดมาตรฐานสากลเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ตั้งวาระและกำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่มาจากสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาดังต่อไปนี้

ช่วงที่หนึ่ง การตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2007 (การพิจารณาปัญหาความมั่นคงใหม่) ที่เป็นผลมาจากสภาพบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกในสังคมนานาชาติจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 เมื่อ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ที่ทำให้นานาชาติมุ่งพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงกลายเป็นประเด็นที่นานาชาติประเทศให้ความสำคัญ และส่งเสริมการนำมาตรการต่าง ๆ เข้ามาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์

ช่วงที่สอง การตั้งประเด็นวาระการค้านุชย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2008-2013 (ช่วงพิจารณาปัญหาการค้านุชย์อย่างรอบด้าน) การออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และการสร้างข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยได้จัดตั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้านุชย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ซึ่งถือเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยที่ครอบคลุมการค้านุชย์ทุกรูปแบบ นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นช่วงที่กระแสการต่อต้านการค้านุชย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาการตั้งวาระ และการออกนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้านุชย์ภายในประเทศ รวมถึงในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้เข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงกดดัน และส่งประเด็นวาระด้านการต่อต้านการค้านุชย์ให้ประเทศไทยปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่กำหนด รวมถึงการทำให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาปัญหาการค้านุชย์ที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการพิจารณาให้การค้านุชย์กลายเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกล่าวถ้อยแถลงของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมักจะทำให้ความสำคัญกับปัญหาการค้านุชย์กับการเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ช่วงที่สาม การตั้งประเด็นวาระการค้านุชย์ ตั้งแต่ ค.ศ. 2014-2018 (ช่วงพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) การค้านุชย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับระบอบการปกครองที่ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวในระดับที่เข้มข้นขึ้น ได้แก่ การทำรัฐประหารของคณะ คสช. เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 ที่ทำให้ถูกจับตามองจากภายนอกต่อประเด็นเรื่องความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ดังนั้น การใช้วาทกรรมประเภทประกาศของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมีผลต่อการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้านุชย์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก และการพิจารณาให้การค้านุชย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงนั้นเป็นผลมาจากการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจ (economic argument) มากกว่าการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรม (ethical argument) หรือการทำให้ข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเป็นกระบวนการที่นำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ใช้ประเด็นเรื่องการค้าค้านุชย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน (แรงงานประมง) มาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ การค้าระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มสหภาพยุโรป และการพิจารณาระงับการช่วยเหลือ หรือการลงโทษในด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้ประเทศไทย (ภายหลังจากการทำรัฐประหาร) ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้านุชย์ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น การพิจารณาจากความถี่ในการนำเสนอข่าว การกล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาการค้า



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มนุษย์ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ มติกรม. การดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาในแต่ละช่วงเวลาส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับวาระการค้ำมนุษย์ และต้องตั้งวาระภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ถูกส่งเข้ามา เช่น การปรับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ตามข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ หรือการทำให้กระบวนการภายในประเทศเป็นมาตรฐานสากล ดังนั้น ตลอด 18 ปี ที่ผ่านมา จะเห็นบทบาทและภารกิจของตัวแสดงภายใน ทั้งในระดับรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติการดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามข้อเรียกร้องจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากสภาพปัญหา ผลลัพธ์ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ตารางที่ 20: ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ค.ศ. 2000-2018

ปี	ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยแบ่งตามปี ค.ศ.
2000	<ul style="list-style-type: none"> - การพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security: NTS) - การพิจารณาตัวแสดงที่ไม่มีใช้รัฐ (non-state actors) - การพิจารณาแนวคิดหรือปทัสถานใหม่ ได้แก่ สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ หรือจริยธรรม - องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) <ul style="list-style-type: none"> - อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร - พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แนบท้ายอนุสัญญาฯ - สหรัฐอเมริกา <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act: TVPA)
2001	<ul style="list-style-type: none"> - การประกาศรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP report) ของสหรัฐอเมริกา - การพิจารณาปัญหาการก่อการร้าย - การลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ของประเทศไทย
2002	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 <ul style="list-style-type: none"> - การจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ - การจัดตั้งกระทรวงแรงงาน
2003	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร - การรณรงค์ต่อต้านองค์กรอาชญากรรม

	<ul style="list-style-type: none"> - การค้ามนุษย์กับการเป็นประเด็นสาธารณะในระดับชาติ - นโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงในประเทศ และข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553
2004	- การจัดตั้งให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติ
2005	<ul style="list-style-type: none"> - ร่างพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ - การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (HTCB) - ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ หรือ ศปคม.แห่งชาติ (NOCHT) - ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด หรือ ศปคม.จังหวัด (POCHT)
2006	ไม่มีประเด็น
2007	ไม่มีประเด็น
2008	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 - แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน - การพิจารณาประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น - การออกมาตรฐาน IUU ของสหภาพยุโรป
2009	<ul style="list-style-type: none"> - การเชื่อมโยงปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย - การรับประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์จากรายงาน TIP ที่เพิ่มสูงขึ้น
2010	<ul style="list-style-type: none"> - สหภาพยุโรป (Europe Union) - การพิจารณาประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง - นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559
2011	ไม่มีประเด็น
2012	- การค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงานประมง
2013	<ul style="list-style-type: none"> - การเพิ่มระดับการพิจารณาสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP - การค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงานประมง - การค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย - แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (GLP) - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 - มีผลบังคับใช้อนุสัญญา และพิธีสารขององค์การสหประชาชาติ
2014	<ul style="list-style-type: none"> - การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) - แรงกดดันจากตัวแสดงภายนอกที่เพิ่มสูงขึ้น - การดำเนินนโยบายการจัดการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น (zero tolerance)
2015	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 - พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 - ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (CCCIF)



	- การกำหนดยุทธศาสตร์ '5P' ให้เป็นวาระแห่งชาติ และการมอบนโยบายการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์
	- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (PHTLOC)
	- ศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (CCPL)
2016	- สหภาพยุโรป (ตัวแสดงสำคัญ)
	- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559
2017	- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560
	- พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
	- ศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน
2018	ไม่มีประเด็น

หมายเหตุ: ตารางข้างต้นเกิดจากการรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ของผู้วิจัย ในช่วง ค.ศ. 2000-2018

การรับวาระการค้ามนุษย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ทำให้ทราบว่าการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา ตามประเด็นวาระ (สภาพปัญหา) ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ค.ศ. 2000-2007 โดยเป็นช่วงที่ตัวแสดงมหาอำนาจพิจารณาให้ความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายที่เข้ามาเป็นประเด็นวาระสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของนานาประเทศ และผลของการพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แนนทำอนุสัญญาฯ ซึ่งเปรียบเสมือนการจุดประเด็นวาระให้อาชญากรรมข้ามชาติกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างรุนแรงที่ยากต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยลำพัง มากไปกว่านั้น การออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (TVPA) และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ยังกลายเป็นมาตรฐานสากลที่มีความสำคัญซึ่งประเทศไทยจะต้องดำเนินนโยบายตามข้อเรียกร้องที่ถูกกำหนดมา แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถกำหนดวาระได้ด้วยตัวเองก็ตาม

ทั้งนี้ มาตรฐานดังกล่าวที่ถูกส่งเข้ามาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับวาระตามข้อเรียกร้อง และให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยสามารถพิจารณาได้จากการลงนามในพิธีสารปาเลอโม และการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2001 การออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความมั่นคงของปัจเจกบุคคล โดยจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และให้กระทรวงดังกล่าวเป็นเจ้าภาพเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบปัญหาการค้ามนุษย์ (กระทรวงเจ้าภาพ) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่ประเทศไทยได้นำเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิ เช่น สิทธิมนุษยชน เข้ามาอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังนั้น การค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจึงถูกทำให้เป็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในสมัยคณะรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยได้มีการดำเนินนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ และการทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล การรณรงค์ต่อต้านองค์กรอาชญากรรม การค้ามนุษย์กับการเป็นประเด็นสาธารณะในระดับชาติ การจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงในประเทศ และข้ามชาติ พ.ศ. 2546-2553 (ค.ศ. 2003-2010) ที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการจัดตั้งให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย สืบเนื่องจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และผลของการพิจารณาประเด็นเรื่องแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้รัฐบาลได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยใน ค.ศ. 2005 เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างครอบคลุมตามปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) การพิจารณาประเด็นปัญหาด้านแรงงาน ค.ศ. 2008-2013 ในช่วงนี้จะเห็นถึงแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการเข้ามาของสหภาพยุโรป ซึ่งกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะแรงกดดันที่มาจากการประชุมสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ตามมาตรฐาน IUU (การใช้วัจนกรรมประเภทประกาศ) อย่างไรก็ตาม แรงกดดันดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ที่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ทุกประเภทตามมาตรฐานที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านทางเพศและด้านแรงงาน และทุกกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เพศหญิง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เพศชาย เด็กหญิง และเด็กชาย ทั้งนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น และการนำประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในปัญหาการค้ามนุษย์ที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกำลังเฝ้าระวังอยู่ อย่างไรก็ตาม ผลของแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ได้ทำให้รัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการใช้แรงงานค้ามนุษย์ในภาคอุตสาหกรรมประมงที่ทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลให้มีการออกแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่สำคัญของประเทศไทย ดังนั้น ในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยได้มีการออกนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 (ค.ศ. 2011-2016) ใน ค.ศ. 2010 รวมถึงการออกแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (GLP) การออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ที่เป็นผลมาจากการลงนามในพิธีสารปาเลโอโมในช่วงต้นทศวรรษ 2000

(3) ประเด็นการพิจารณาแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น ค.ศ. 2014-2018 โดยเป็นผลมาจากการทำรัฐประหารของคณะ คสช. ใน ค.ศ. 2014 ที่มาพร้อมกับการจัดตั้งคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อย่างไรก็ตาม การทำรัฐประหารได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การสร้างแรงกดดันของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยการนำปัญหาการค้ามนุษย์มาเป็นเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าประมงไปยังกลุ่มสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นถึงการกล่าวถ้อยแถลงที่สื่อถึงแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศในสายตาของประชาคมโลกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเร่งด่วน ดังพิจารณาได้จากการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (CCCIF) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (PHTLOC) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันการการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (CCPL) และการกำหนดยุทธศาสตร์ “5P” ให้เป็นวาระแห่งชาติใน ค.ศ. 2015 และการออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ใน ค.ศ. 2016 การออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 การออกพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การจัดตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลลัพธ์ของการรับ
ประเด็นวาระ และแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาการใช้วัจนกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ระหว่าง ค.ศ. 2000-2018 (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน 2018) โดยให้ความสำคัญกับการรับวาระเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ตัวแสดงมหาอำนาจ) ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีความสำคัญในการตั้งประเด็นวาระ และการผลักดันวาระด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในเวทีโลก ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ได้แก่ วัจนกรรมประเภทบอกกล่าว วัจนกรรมประเภทคำสั่ง และวัจนกรรมประเภทประกาศ เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจร่วมกันของนานาประเทศว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และยากต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพียงลำพัง อย่างไรก็ตาม การพิจารณา ปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นวาระสำคัญในเวทีระหว่างประเทศได้ส่งผลให้คณะรัฐบาลไทยกำหนดวาระ การค้ามนุษย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งการเปลี่ยนปัญหาดังกล่าวให้เป็นประเด็นความมั่นคงใน ประเทศไทย และดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ กำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ในมุมมองของรัฐ (เจ้าหน้าที่รัฐ) โดยมีคำถาม งานวิจัย คือ “การส่งออกวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนด นโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างไร” ทั้งนี้ ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า การส่งวาระ (แรงกดดัน) จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ผ่านการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ส่งผลให้รัฐบาล ไทยจำเป็นต้องรับวาระการค้ามนุษย์ในระดับที่เพิ่มสูงขึ้น โดยการกำหนดและปรับนโยบายที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่าง ประเทศตามวาระที่ถูกส่งเข้ามา และรัฐบาลไทยได้เลือกให้การค้ามนุษย์เป็นเรื่องความมั่นคงมนุษยที่ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง ปกป้องเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยนำประเด็นเรื่อง สิทธิเหล่านี้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติการกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง มนุษย์ที่ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2002



การกำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เป็นผลจากการปฏิวัติทัศนคติด้านความมั่นคงที่นำไปสู่การให้ความสำคัญกับ ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ อาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อภัยคุกคาม จากตัวแสดงที่ไม่มีรัฐ การเปลี่ยนแปลงปทัสถานระหว่างประเทศที่นำไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญ ของประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลในฐานะเป้าหมายของการทำให้ เป็นประเด็นด้านความมั่นคง นอกจากนี้ ปัจจัยหลักที่นำไปสู่การกำหนดและการดำเนินนโยบาย ด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยจนกลายเป็นวาระเร่งด่วนของประเทศ ได้แก่ การทำให้ การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยตัวแสดงในระดับ ระหว่างประเทศได้ใช้ประเด็นเรื่องการประกาศสถานะการค้ามนุษย์เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประเทศไทย จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง หรือปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็น ปัญหาในเชิงสิทธิมนุษยชน โดยมีประเด็นเรื่องเศรษฐกิจซ่อนอยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตา ประชาคมโลก และอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการ ส่งออกสินค้าประมงที่กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การสร้างข้อเรียกร้องด้านการต่อต้าน ปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ใน ปัจจุบันกลับถูกทำให้เป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงให้การค้ามนุษย์กลายเป็น ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นสำคัญ

การรับวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ต้องกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามข้อเรียกร้องที่กำหนด ผ่านการ ใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม วัจนกรรมกลายเป็นกระบวนการทางสังคมที่สำคัญซึ่งมี พลังในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อส่งวาระ (กดดัน) ให้รัฐบาลไทยต้องกำหนดและเร่งดำเนินมาตรการ ต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศอย่างจริงจังและเร่งด่วน ผ่านการ ออกมาตรการฉุกเฉินและการทำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ

ทั้งนี้ วัจนกรรมที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของ ปัญหาการค้ามนุษย์ และการสร้างความเข้าใจร่วมของตัวแสดงภายในประเทศเพื่อนำไปสู่การเห็นพ้อง ต้องกันถึงการเป็นปัญหาที่ควรป้องกันและปราบปราม ได้แก่ การใช้วัจนกรรมเชิงอำนาจทางศีลธรรม (moral authority) เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้น พื้นฐานของมนุษย์ การเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักคำสอนทางศาสนา ผิดศีลธรรม และลดทอนความเป็น มนุษย์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งครั้งหนึ่งนักเคลื่อนไหวทางสังคม (กลุ่มบาทหลวงในประเทศอังกฤษ) ได้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ใช้วจนกรรมประเภทดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการยุติการค้าทาสและความเป็นทาส โดยการใช้อวจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษ 1700 ที่ผ่านมา ณ ประเทศอังกฤษ โดยเป็นประเทศแรกที่มีการประกาศเลิกทาส และการสร้างข้อเรียกร้องดังกล่าวยังถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการประกาศเลิกทาสในประเทศต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น การใช้วจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงศีลธรรมจึงกลายเป็นเครื่องมือที่มีพลังที่ทำให้เกิดการยุติการค้าทาสและความเป็นทาสในอดีต เนื่องจากการเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักการทางศาสนา และละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์

ต่อจากนั้น แม้ว่าในช่วงสงครามเย็นการศึกษาและการพิจารณาความสำคัญของประเด็นเรื่องศีลธรรมจะเลือนหายไปจากนโยบายของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ก็ตาม แต่ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ประเด็นการค้ามนุษย์ (การค้าทาสสมัยใหม่) กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในนโยบายของรัฐบาล โดยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้น ข้อควรพิจารณาและการเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศจึงเป็นการใช้อวจนกรรมเพื่อแสดงให้เห็นว่าทำไมการค้ามนุษย์จึงเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน รวมถึงการใช้อวจนกรรมเพื่อแสดงให้เห็นว่าการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์นั้นเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง แม้ว่ารัฐจะมีผู้ใช้ดำเนินธุรกิจค้ามนุษย์ หรือเป็นผู้ซื้อและมีความต้องการซื้อก็ตาม แต่วจนกรรมที่ปรากฏออกมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้แสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องศีลธรรม และควรได้รับการสนับสนุนให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะนโยบายเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญเป็นอย่างมากนับแต่สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นมาเป็นผู้จัดระเบียบโลกใหม่ (new world order) ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยประเด็นเหล่านี้ถูกทำให้เป็นกระแสที่ทั่วโลกจะต้องตระหนักถึงความสำคัญ และนำมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น วจนกรรมที่มีพลังในการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญในโลกยุคหลังสงครามเย็น คือ การใช้อวจนกรรมเพื่อทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง

มากไปกว่านั้น ภายหลังจากการรับวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ การใช้อวจนกรรมของคณะรัฐบาลไทยยังช่วยนำไปสู่การกำหนดบทบาทและภารกิจของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ แม้การค้ามนุษย์จะมีปัญหาโดยตรงของรัฐเสมือนปัญหาความมั่นคงอื่น ๆ ก็ตาม แต่วจนกรรมที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ระหว่างประเทศได้ทำให้รัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนภายในประเทศ โดยไม่สามารถเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อกลุ่มคนเหล่านี้ซึ่งเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้

การศึกษาการใช้วจนกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยทำให้ทราบว่าปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นความมั่นคงภายหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เป็นผลจากการใช้วจนกรรมทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ วจนกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) วจนกรรมประเภทคำสั่ง (directive) และวจนกรรมประเภทประกาศ (declaration) ของกลุ่มตัวแสดงทั้ง 2 ระดับ ได้แก่ (1) กลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป และ (2) กลุ่มตัวแสดงในระดับประเทศ ได้แก่ คณะรัฐบาลไทย (คณะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มสื่อมวลชนภายในประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยจึงเป็นผลจากการสร้างสรรค์ของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการส่งวาระการค้ามนุษย์จากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกัน (social interaction) โดยส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศตามข้อเรียกร้องที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยในระดับระหว่างประเทศ หรือสภาพแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นวาระด้านความมั่นคงที่สำคัญในประเทศไทย ได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ การให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาชญากรรมข้ามชาติ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงการใช้วจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ใช้วจนกรรมเป็นเครื่องมือทางสังคมเพื่อกำหนด โน้มน้าว สร้างข้อเรียกร้อง หรือกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนด ได้แก่ (1) การใช้วจนกรรมประเภทบอกกล่าวซึ่งเป็นประเภทของวจนกรรมที่ใช้เพื่อเปิดประเด็น (ตั้งวาระ) ให้การค้ามนุษย์กลายเป็นกระแสด้านความมั่นคงที่สำคัญในเวทีระดับระหว่างประเทศ และการกล่าวข้อเท็จจริงเพื่อแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา (2) การใช้วจนกรรมประเภทคำสั่งซึ่งเป็นประเภทของวจนกรรมที่ใช้เพื่อทำให้ประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิด หรือปทัสถานที่เปลี่ยนแปลงไปในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงเพื่อแสดงให้ประเทศไทยเห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน จริยธรรม และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายเป็นปทัสถาน หรือชุดคุณค่าที่ได้รับความสำคัญในโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่มาพร้อมกับการจัดระเบียบโลกใหม่ของ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สหรัฐอเมริกา รวมถึงการกล่าวถ้อยความเพื่อกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ตามที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศระบุ และ (3) การใช้วาทกรรมประเภทประกาศซึ่งเป็นประเภทของวาทกรรมที่ใช้เพื่อประกาศข้อกฎหมาย อนุสัญญา พิธีสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์มากไปกว่านั้น วาทกรรมประเภทนี้ยังสามารถพิจารณาได้จากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานต่าง ๆ ได้แก่ การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และรายงาน IUP ซึ่งได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่ทำให้ประเทศไทยต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้ที่ต้องการให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้

(2) ปัจจัยในระดับประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการส่งวาระจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการกำหนดวาระด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยผลของการตระหนักถึงความสำคัญจากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ การเป็นปัญหาเชิงความมั่นคงมนุษย์ โดยได้มีการประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติครั้งแรกใน ค.ศ. 2004 รวมถึงการออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทยใน ค.ศ. 2008 อย่างไรก็ตาม จากคำถามวิจัยที่ว่า “การส่งออกวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการค้ามนุษย์อย่างไร” ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอข้อสรุปออกเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ปัจจัยระดับระหว่างประเทศ

ปัจจัยระดับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย และส่งผลต่อการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายหลัง ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาแนวคิดและปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงหลังสงครามเย็น โดยจากการทบทวนวรรณกรรม และการรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ทำให้ทราบว่าจุดเปลี่ยน



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(turning point) สำคัญต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ การพิจารณาให้ความสำคัญต่อ ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยประเด็นดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเป็นปัญหา ด้านความมั่นคงของนานาประเทศภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา แม้ว่าปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิม จะยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกก็ตาม แต่ผลจากการพิจารณาให้ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ กลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงได้ส่งผลให้นานาประเทศ และประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อ ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน หรือที่เรียกว่าการพิจารณาปัญหาความ มั่นคงแบบครอบคลุม เช่น ประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในอาณาบริเวณ ปัญหาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2000 ได้มีการออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม ข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้า มนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการพิจารณา และการออก พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ทั้งนี้ ภายใต้คำจำกัดความของคำ ว่าอาชญากรรมข้ามชาติขององค์การสหประชาชาติส่งผลให้นานาประเทศพิจารณาให้อาชญากรรม ข้ามชาติกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ และนำหลักการที่ได้ระบุอยู่ใน อนุสัญญาฯ มาปรับใช้ภายในประเทศ เช่น ปัญหาอาชญากรรมไซเบอร์ การค้ายาเสพติด การลักลอบ คำอาวุธ โจรสลัด การค้ามนุษย์ ฯลฯ โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์การก่อวินาศกรรม 9/11 เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ได้ส่งผลให้ทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาอาชญากรรม ข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาปัญหาการก่อการร้ายที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาด้าน ความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น อยู่ในขณะนั้น

จากความสำคัญข้างต้นสรุปได้ว่าการค้ามนุษย์ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง ในระดับโลก เนื่องจากการพิจารณาประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ และการเป็นหนึ่งใน ประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 เป็นต้นมา ที่ทำให้นานาประเทศตระหนักถึงปัญหาจากตัวแสดงที่มีอิทธิพล (ภัยคุกคามต่อความมั่นคง) ที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติใน รูปแบบอื่น ๆ เช่น ปัญหาการค้ายาเสพติด การฟอกเงิน หรือการก่อการร้าย ซึ่งทำให้การค้ามนุษย์ ได้รับความสำคัญในฐานะการเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง และยากต่อการจัดการ โดยลำพังโดยประเทศใดประเทศหนึ่ง



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อการศึกษานวนคิดเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น โดยพบแนวทางการศึกษาประเด็นดังกล่าวมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 80 เป็นต้นมา รวมถึงการพิจารณาและการขยายอาณานิคมการศึกษาไปสู่กลุ่มแนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) ที่ส่งผลให้การพิจารณาประเด็นปัญหาหรือการอธิบายปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นแตกต่างออกไปจากแนวทางการศึกษาแบบกระแสหลักในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ประเด็นที่สอง การพิจารณาปทัสถานว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จริยธรรม และความมั่นคงมนุษย์ โดยภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา นอกจากสหรัฐอเมริกาจะเข้ามามีบทบาทนำในการจัดระเบียบโลกในด้านต่าง ๆ แล้ว อีกหนึ่งประเด็นสำคัญของสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว คือ การส่งเสริม (promote) การแพร่ขยาย และการให้ความสำคัญต่อปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จริยธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพิจารณาให้การคุ้มครองกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคลที่ได้กลายมาเป็นวัตถุประสงค์เป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง (referent object) ในยุคปัจจุบัน และจากการให้ความสำคัญต่อปทัสถานเหล่านี้ที่เพิ่มสูงขึ้น ได้ทำให้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือถูกใช้ในการสร้างวาทกรรมให้การคุ้มครองมนุษย์เป็นปัญหาที่ละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชน การเป็นปัญหาเชิงจริยธรรม และการเป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การแพร่ขยายปทัสดาดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จริยธรรม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศ ที่ระบุให้การส่งออกสินค้าจะต้องไม่มีการใช้แรงงานที่มาจาก การค้ามนุษย์ และปัจจัยดังกล่าวนี้เองที่ได้กลายมาเป็นเหตุผลหลักของประเทศไทยในการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยเฉพาะในช่วงภายหลังรัฐประหารใน ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา ที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการกดดัน (ผ่านการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานต่าง ๆ) ให้ประเทศไทยดำเนินนโยบาย มาตรการ และกฎระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน หรือเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการถูกมาตรการลงโทษ เช่น การงดความช่วยเหลือ การถูกระงับการสั่งซื้อสินค้าจากประเทศไทย โดยเฉพาะสินค้าในกลุ่มประมง การถูกประณามจากสังคมโลกในการไม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่ง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เป็นปัญหาที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ ผิดศีลธรรม หรือละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงซึ่งเป็น
ปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญนับแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา

ประการที่สาม การเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ หรือการทำให้การค้ามนุษย์เป็นกระแส
ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย
เป็นผลมาจากการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระที่สำคัญในเวทีระดับระหว่างประเทศ
(ระดับโลก) โดยเฉพาะการตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มี
บทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบโลก ทั้งนี้ บทบาทสำคัญของกลุ่มตัวแสดงดังกล่าว ได้แก่
การพิจารณาการเปลี่ยนสถานะ (status change) การค้ามนุษย์จากภาวะปกติไปสู่ความไม่ปกติของ
ปัญหาที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคง และจะต้องได้รับการแก้ไข
อย่างจริงจังและเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงที่มีบทบาทนำในการตั้งประเด็นวาระ และแพร่ขยาย
ปทัสถานการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงการส่งประเด็นวาระดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทย
ดังต่อไปนี้

(1) สหรัฐอเมริกา ในฐานะประเทศมหาอำนาจผู้กำหนดระเบียบวาระของโลกในยุคหลัง
สงครามเย็น โดยสหรัฐอเมริกามีบทบาทนำต่อการตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาความ
มั่นคงในระดับโลกที่สำคัญ พร้อมทั้งเป็นประเทศที่ยกย่องเชิดชู เผยแพร่ และเคารพหลักสิทธิ
มนุษยชนเป็นอย่างสูง ดังนั้น จึงส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเห็นความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผล
กระทบอย่างรุนแรงต่อปัจเจกบุคคลที่เพิ่มสูงขึ้น โดยพิจารณาได้จากการออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อ
ค้ามนุษย์ (TVPA) ใน ค.ศ. 2000 และการออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report)
ใน ค.ศ. 2001 ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่นานาประเทศจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง
ต่าง ๆ ตามที่ระบุในรายงานดังกล่าว รวมถึงประเทศไทยที่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ได้เข้ามามี
บทบาทสำคัญต่อการพิจารณา การดำเนินมาตรการ และการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา
การค้ามนุษย์ภายในประเทศเป็นอย่างสูง โดยมีผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การกำหนดและการดำเนิน
นโยบายให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องในรายงานดังกล่าว

(2) องค์การสหประชาชาติ ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการทำ
ให้ประเทศไทยพิจารณาความสำคัญของประเด็นการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้าม
ชาติที่ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ทั่วโลกพิจารณาให้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อรัฐและ
ปัจเจกบุคคลอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม การทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญจาก
องค์การสหประชาชาติสามารถพิจารณาได้จากการออกอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) โดยมีพิธีสารเรื่องการค้ามนุษย์แนบท้ายอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้ พิธีสารดังกล่าวได้กลายมาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระด้านความมั่นคงในประเทศไทยเช่นเดียวกัน รวมถึงการใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ภายในประเทศ

(3) สหภาพยุโรป ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญต่อการทำให้ประเทศไทยพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา โดยสหภาพยุโรปได้นำประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็กมาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้า (การค้าระหว่างประเทศ) โดยเฉพาะการค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารทะเลซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีการใช้แรงงานทาสและแรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ การส่งวาระการค้ามนุษย์ของสหภาพยุโรปต่อประเทศไทยเป็นในแง่ของการดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยได้รับแรงกดดันจากสหภาพยุโรปต่อการแก้ไขมาตรฐานการทำธุรกิจประมงภายในประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น การกำหนดและการออกนโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานประมงที่มาจากการค้ามนุษย์ของประเทศจึงเป็นไปเพื่อตอบรับวาระข้อเรียกร้องที่ถูกส่งมาจากสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ

ประการสุดท้าย การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ และการออกกฎหมายที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา องค์กรสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป เป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย และการกำหนดนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ภายในประเทศ โดยในช่วงต้นของการศึกษาพบว่าการออกอนุสัญญาประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) และการออกพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้ส่งผลให้นานาประเทศตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงที่มีได้เกิดจากการถูกแรงกดดัน หรือการถูกบังคับโดยกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นการให้ความสำคัญเนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงทั่วโลกอยู่ในขณะนั้น รวมถึงการพิจารณาปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว โดยพิจารณาได้จากการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นวาระแห่งชาติซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกใน ค.ศ. 2004



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาประเด็นการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทยได้ถูกทำให้เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าในกลุ่มธุรกิจอาหารทะเลและการประมง ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้ทำให้การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่มาจากกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความตระหนัก การป้องกัน และการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในประเทศเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงการถูกประณาม ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหาย และการถูกงดความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ถ้าไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา เป็นลักษณะการตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวต่อประเทศใดประเทศหนึ่ง มากกว่าการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น การตั้งประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา จะให้ความสำคัญต่อการใช้วัจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) มากกว่าการสร้างข้อเรียกร้องในเชิงจริยธรรมหรือมนุษยธรรม ซึ่งพิจารณาได้จากการออกกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่มักให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องแรงงาน และการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

ในทิศทางเดียวกัน นอกจากการประกาศสถานะจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์จะมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญในประเทศไทยแล้ว การประกาศจากสหภาพยุโรปต่อปัญหาดังกล่าวก็ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ การประกาศในรายงาน IUU ของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจอาหารทะเล เนื่องจากสหภาพยุโรปได้พิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญต่อการใช้แรงงานทาสและแรงงานเด็กซึ่งเป็นสิ่งที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนและศีลธรรม ดังนั้น ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการดำเนินการค้าระหว่างกันเป็นอย่างมาก และจากความสำคัญดังกล่าวยังได้ส่งผลโดยตรงต่อการทำให้ประเทศไทยเห็นความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา ที่สหภาพยุโรปกดดันให้ประเทศไทยต้องดำเนินการป้องกันการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ทางด้านการแรงงานและการใช้แรงงานเด็กที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจัยจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่มาจากภายนอกสามารถพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของตัวแสดงภายในประเทศที่ได้มาจาก



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวจากหนังสือพิมพ์ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และข้อมูลจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ

(2) ปัจจัยระดับประเทศ

ปัจจัยระดับประเทศเป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย แม้ว่าปัจจัยระดับระหว่างประเทศจะเป็นตัวแปรสำคัญที่นำมาสู่การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ตัวแสดงภายในประเทศก็สามารถเป็นผู้กำหนดประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อประเด็นวาระการค้ำมนุษย์ที่ถูกส่งมาจากภายนอกแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น เนื่องจากการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาอย่างยาวนานก่อนการออกอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ มากไปกว่านั้น การค้ำมนุษย์ยังเป็นปัญหาในเชิงจริยธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น แม้ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจะไม่ผลักดันวาระ สร้างข้อเรียกร้อง หรือสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นก็ตาม ประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ก็จะต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปจากสังคม อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เป็นผลจากปัจจัยในระดับโครงสร้าง และปัจจัยในระดับบุคคล โดยมีประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) สภาพภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย โดยเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย เนื่องจากที่ตั้งของประเทศไทยเปรียบเสมือนจุดสำคัญ หรืออยู่จุดกึ่งกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประกอบไปด้วยประเทศที่มีเส้นเขตแดนติดต่อกับไทยอยู่ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชา เมียนมา และมาเลเซีย รวมถึงประเทศใกล้เคียง ได้แก่ ประเทศเวียดนาม และจีนตอนใต้ ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ำมนุษย์ภายในภูมิภาค รวมถึงปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมกับขบวนการค้ำมนุษย์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาการควบคุมชายแดน และพรมแดนทางธรรมชาติที่ง่ายต่อการลักลอบเข้าประเทศได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ความสำคัญข้างต้นส่งผลให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และตัวแสดงในระดับประเทศใช้ประเด็นดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น การระบุสภาพทาง



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภูมิศาสตร์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของทุกปี เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวได้นำไปสู่การเพิ่มจำนวนของปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งในประเทศและในภูมิภาค นอกจากนี้ สภาพภูมิประเทศของไทยยังนำไปสู่การขยายตัวของประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ เช่นเดียวกัน เช่น การลักลอบขนมนุษย์ การโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานอพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย ผู้ลี้ภัย ฯลฯ

(2) สภาพเศรษฐกิจของประเทศ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน และผู้คนที่ต้องการแสวงหาโอกาสและชีวิตที่ดีขึ้น เนื่องจากการมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงส่งผลให้มีการอพยพย้ายถิ่นทั้งผิดกฎหมายและถูกกฎหมายหลังไหลเข้ามาในประเทศ โดยแรงงานเหล่านี้ได้กลายเป็นฐานสำคัญสำหรับงานบางประเภท ได้แก่ งานสกปรก งานยาก และงานอันตราย ที่เรียกว่างาน “3ดี” โดยคนกลุ่มนี้มักตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ที่มีหลากหลาย หลอกล่อ หรือบังคับให้ทำงาน โดยถูกกลั่นแกล้งสิทธิเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพตามความต้องการของตนเอง นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจยังกลายเป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่สำคัญที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน ทั้งการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ และการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย มากไปกว่านั้น นโยบายระดับชาติของประเทศไทยที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายที่ส่งเสริมเรื่องการท่องเที่ยวและความต้องการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านต่าง ๆ จึงส่งผลให้เกิดช่องทางในการกระทำผิด (ธุรกิจการค้ามนุษย์) ได้โดยง่าย

(3) การพิจารณาปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยความมั่นคงของโลกในยุคหลังสงครามเย็นเต็มไปด้วยปัญหาที่มีความหลากหลาย และส่งผลกระทบต่อตัวแสดงหรือภาคส่วนในหลายระดับ ดังเช่น การอธิบายแนวคิดเรื่องความมั่นคงของสำนักคิดโคเปนเฮเกนที่ระบุว่าภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงถูกขยายอาณาบริเวณไปสู่ประเด็นต่าง ๆ นอกเหนือจากความมั่นคงทางทหาร และวัตถุประสงค์ของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงก็มีใช้การพิจารณารัฐแค่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีตัวแสดงหรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่ถูกทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงด้วย เช่นเดียวกัน ดังนั้น การพิจารณาให้ความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่นำไปสู่การพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

(4) ปัญหาระบอบการปกครอง และการเมืองระหว่างประเทศได้เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

โดยเฉพาะภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะ คสช. ที่ส่งผลให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปกดดันให้ประเทศไทยต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกัน และปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศอย่างจริงจังและเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูล ข่าวหนังสือพิมพ์ในช่วง ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา ได้มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวว่าภายหลังจากการ เข้ามาบริหารประเทศของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ส่งผลให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เหล่านี้ใช้ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเหตุผลในการกดดันให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามระเบียบ วาระ (มาตรฐานสากล) ที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอก รวมถึงการถูกใช้เป็นข้ออ้างในการโจมตีการ ทำงานของคณะรัฐบาลต่อประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ

ทั้งนี้ ในโลกปัจจุบันที่ประชาธิปไตยดูเหมือนจะเป็นเพียงระบอบการปกครองเดียวที่สร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารประเทศ และยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ เช่นเดียวกัน และในโลกปัจจุบันที่เราไม่สามารถแยกประเด็นภายในออกจากโลกภายนอกได้ ดังนั้น การเข้ามาแทรกแซงหรือกดดันให้ประเทศไทยปฏิบัติตามปทัสถาน หรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่วางไว้ นับเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะการยึดหลักสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพที่ กลายมาเป็นปทัสถานสำคัญในสังคมโลกยุคปัจจุบัน และการค้ามนุษย์ก็เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชนจึงส่งผลให้ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศพยายามใช้ประเด็นเรื่อง การค้ามนุษย์มากกดดันให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น และ ปฏิบัติตามแนวทางที่เสนอโดยตัวแสดงเหล่านั้นเป็นสำคัญ ในทางกลับกัน การตอบสนองต่อมาตรฐาน ระหว่างประเทศดังกล่าวอาจช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการบริหารงานของรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

(5) การพิจารณาตัวแสดงในระดับประเทศ จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่าตัวแสดงใน ระดับประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงใน ประเทศไทย แม้ว่าตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจะมีบทบาทและมีพลังในการทำให้การค้ามนุษย์ เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็ตาม ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลของตัวแสดงภายในประเทศ ที่มีส่วนสำคัญในการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ คณะ รัฐบาล กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักข่าวกรอง แห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และคำแถลงนโยบาย คณะรัฐบาล รวมถึงตัวแสดงที่มีเชื้อหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ข่าวหนังสือพิมพ์ 3 ฉบับ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ มติชน หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ และหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น โดยทั้ง 3 ฉบับได้นำเสนอข่าวการค้า มนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อการทำให้การค้ามนุษย์



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เป็นปัญหาที่สำคัญในประเทศไทย และแสดงถึงบทบาทของกลุ่มตัวแสดงภายในต่าง ๆ ในการใช้วัจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องในเชิงมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ ความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมถึงการใช้วัจนกรรมเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น การสร้างข้อเรียกร้องเพื่อตอบสนองต่อสงครามที่ถูกส่งมาจากสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

(6) การใช้วัจนกรรมในแต่ละประเภท ทั้งนี้ การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงภายในประเทศจะเกี่ยวข้องกับการใช้วัจนกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศเพื่อรื้อถอนความเชื่อเดิม และเปลี่ยนแปลงหรือประกอบสร้างความเชื่อหรือวิถีปฏิบัติใหม่ให้กับกลุ่มตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ รวมถึงสาธารณชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การใช้วัจนกรรมของกลุ่มตัวแสดงภายในยังช่วยสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ส่งกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย ทั้งความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ โดยให้ความสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การใช้วัจนกรรมประเภทบอกกล่าวเพื่อเปิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย ได้แก่ การใช้วัจนกรรมเพื่ออธิบายถึงสภาพภูมิศาสตร์ที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของจำนวนปัญหา และการระบุจำนวนเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งด้านทางเพศและด้านแรงงาน

(2) การใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติให้ปทัสถานหรือมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับและนำมาปรับใช้ภายในประเทศไทย ทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรม เช่น นโยบายหรือกฎหมาย สิ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีปฏิบัติของคนในสังคม ได้แก่ ความเชื่อและความคิด โดยการทำให้เป็นส่วนหนึ่งภายในสังคม อย่างไรก็ตาม แม้การใช้วัจนกรรมประเภทนี้เพื่อโน้มน้าวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในช่วงการเลิกทาสทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับประเทศที่ระบุให้การค้ำทาสเป็นปัญหาที่ผิดในแง่ของศีลธรรม การเป็นบาป หรือขัดต่อหลักศาสนาก็ตาม แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าการใช้วัจนกรรมประเภทดังกล่าวยังคงมีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมเช่นเดียวกัน ได้แก่ การใช้วัจนกรรมเพื่อโน้มน้าวให้ตัวแสดงภายในประเทศ และสาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญในโลกยุคปัจจุบัน นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องเสรีภาพ ความมั่นคงมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การลดทอนความเป็นมนุษย์ และจริยธรรม ยังกลายมาเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสำคัญในยุคปัจจุบันด้วยเช่นเดียวกัน

(3) การใช้วัจนกรรมประเภทประกาศเพื่อนำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงในประเทศไทย แม้ว่าการใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่งจะมีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับประเทศก็ตาม แต่ในปัจจุบันการใช้วัจนกรรมประเภทนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นกระบวนการหลักที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย โดยให้การประกาศสถานะเพื่อต้องการให้ผู้รับประเด็นวาระรับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ประกาศออกไป ได้แก่ การออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ โดยเฉพาะการประกาศสถานการณ์การค้ำมนุษย์ที่มาจากรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ และ IUU ซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่สำคัญในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้น การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้าราชการ ค้ำมนุษย์ และหน่วยงานต่าง ๆ จะพบว่าถ้อยความที่กล่าวออกมานั้นจะเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศอยู่เสมอ

(8.1) ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลในบทต่าง ๆ ได้นำมาสู่การตอบคำถามงานวิจัยที่ว่า “การส่งออกวาระการค้ำมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการต่อต้านการค้ำมนุษย์อย่างไร” โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การค้ำมนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่เป็นปรากฏการณ์ที่อยู่ควบคู่กับพัฒนาการของสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนาน โดยนับตั้งแต่ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา นานาประเทศได้พิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และผลจากการปรากฏขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเคลื่อนย้ายคน ทูน แรงงาน และกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายข้ามประเทศได้อย่างเสรีมากขึ้นนั้นได้ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นมากไปกว่านั้น การพิจารณาให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความมั่นคงที่นอกเหนือจากความมั่นคงทางการทหารของกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติการได้ทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเรื่อง “ความมั่นคงรูปแบบใหม่” ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในนโยบายด้านความมั่นคงของนานา



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประเทศ และกระแสโลกาภิวัตน์ยังได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงในระดับยุทธศาสตร์ ที่นำไปสู่การปรับกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศและความมั่นคงภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นเรื่องความมั่นคง และการได้รับผลกระทบ จากปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่อย่างรุนแรงในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ส่งผลให้องค์การ สหประชาชาติจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์การ” หรือที่เรียกว่า “พิธีสารปาเลโม” ที่ออกมาใน ค.ศ. 2000 ซึ่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าวได้กลาย มาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญ และเปรียบเสมือนการเป็นจุดตั้งต้นของการเปิดประเด็น ปัญหา (การทำให้เป็นกระแส) อาชญากรรมข้ามชาติที่ได้กลายมาเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงให้กับนานาประเทศ ซึ่งสหประชาชาติได้จำแนกให้การค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในประเภท ของอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน

ภายใต้อนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าวยังได้มีพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์แนบท้าย ได้แก่ “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ซึ่งมี วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และผลของการ ออกพิธีสารดังกล่าวยังได้แสดงให้เห็นว่าการเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ที่ผ่านมา กลุ่มเป้าหมายสำคัญที่นำไปสู่การเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ในเวทีระดับระหว่าง ประเทศ และการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหา (วัตถุประสงค์ของการทำให้เป็น ประเด็นความมั่นคง) ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง ได้แก่ กลุ่มผู้หญิงและเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางและมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มากที่สุด โดยเฉพาะการตกเป็น เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ

มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชน และการให้ความสำคัญต่อปัญหา การค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้นำไปสู่การตรา “กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์” (Trafficking Victim Protection Act: TVPA) ของสหรัฐอเมริกา ที่เปรียบเสมือนการจุดประเด็นให้ การค้ามนุษย์กลายเป็นกระแสที่มีความสำคัญในเวทีระดับระหว่างประเทศ (เวทีการเมืองระหว่าง ประเทศ) โดยในมาตราที่ 108 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ และหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการสร้างความสัมพันธ์กับนานาประเทศในประเด็นเรื่องการป้องกันและ ปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งนำไปสู่การจัดทำ “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons Report: TIP Report) ที่เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ดังนั้น การพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาชาติ รวมถึงประเทศไทย ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นผลมาจากการเปิดประเด็น (การทำให้เป็นกระแส) วาระการค้ามนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ และสหรัฐอเมริกา ต่อจากนั้น เมื่อขั้นตอนการตั้งประเด็นวาระสำเร็จลงแล้วก็จะนำไปสู่ขั้นตอนถัดไป ได้แก่ การใช้วาทกรรมแต่ละประเภท ผ่านกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมระหว่างประเทศ เพื่อแพร่กระจายแนวคิด ความสำคัญของปัญหา ปทัศฐานที่เกี่ยวข้อง และมาตรฐานสากลต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยนำประเด็นข้างต้นเหล่านี้ไปปรับใช้ภายในประเทศต่อไป ดังนั้น การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 จึงเป็นผลของการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ในระดับระหว่างประเทศ มากกว่าการพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อตอบสนองต่อกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งเสมือนการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน โดยนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเน้นไปที่การป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์โดยใช้กลุ่มแนวคิดที่เรียกว่า “หลังปฏิฐานนิยม” (post-positivism) โดยให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัญหาที่อาศัยการตีความผ่านบริบททางสังคมต่าง ๆ โดยการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงจึงเป็นผลจากการสร้างสรรค์ทางสังคม (social construction) และการสร้างความเข้าใจร่วม (intersubjectivity) ผ่านการใช้ “ภาษา” หรือ “วาทกรรม” ในแต่ละประเภท ได้แก่ วาทกรรมประเภทบอกกล่าว วาทกรรมประเภทคำสั่ง และวาทกรรมประเภทประกาศ ซึ่งวาทกรรมจัดเป็นเครื่องมือทางสังคม (กระบวนการทางสังคม) ที่มีความสำคัญและมีพลังที่จะนำไปสู่การตอบคำถามงานวิจัยที่กำหนด

ทั้งนี้ การศึกษาการใช้วาทกรรมเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ผู้วิจัยมีมุมมองต่อการอธิบายประเด็นดังกล่าว โดยใช้กรอบแนวคิด “การทำให้เป็นเรื่องความมั่นคง” (securitization) ของสำนักคิดโคเปนเฮเกน ที่อธิบายว่าการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นเรื่องความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับการใช้วาทกรรมเพื่อโน้มน้าวให้กลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องคล้อยตามความต้องการของผู้โน้มน้าว (ผู้ส่งสาร) ที่นำไปสู่การพิจารณาเพื่อเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นปัญหาที่มากกว่าการเป็นประเด็นทางการเมืองตามปกติ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น “ความมั่นคง” ของสำนักคิดดังกล่าวมิได้ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น แต่ยังพิจารณาให้ประเด็นอื่น ๆ สามารถกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคงได้เช่นเดียวกัน และกลุ่มที่เป็น “วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคง” (referent object) ยังสามารถเป็นได้มากกว่าตัวแสดงที่เป็นรัฐแต่เพียงเท่านั้น โดยสำนักคิดดังกล่าวอธิบายว่าตัวแสดงภายในรัฐก็สามารถสรรสร้างให้กลายเป็นกลุ่มเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงได้เช่นเดียวกัน

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้ทราบว่ากระบวนการในการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เป็นผลของการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ ที่เรียกว่า “ภาษาของความมั่นคง” (language of security) เพื่อโน้มน้าวใจให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะรัฐบาล และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กลุ่มทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง โดยเฉพาะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อปัจเจกบุคคล ดังนั้น วัตถุเป้าหมายของการทำให้เป็นประเด็นความมั่นคงจึงเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศเป็นสำคัญ ดังนั้น กรอบแนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญต่อการใช้วาทกรรมซึ่งเป็นวิธีการสำคัญที่นำไปสู่การสรรสร้างประเด็นด้านความมั่นคงผ่านการใช้ภาษา

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เกิดขึ้นจากการสร้างประเด็นวาระ และการใช้วาทกรรมประเภทต่าง ๆ ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ โดยตัวแสดงเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการทำให้ตัวแสดงภายในประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นอย่างมาก ซึ่งในประเด็นนี้สามารถพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดเรื่อง “การกล่อมเกลாதงสังคมระหว่างประเทศ” (international socialization) โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นกระบวนการในการสร้างความเปลี่ยนแปลงความรู้สึนึกคิดของคนอื่น (ประเทศอื่น) โดยใช้วิธีการโน้มน้าว (persuasive) การชักจูง (cajoling) หรือการลอกเลียนแบบ (mimicking) เพื่อให้เกิดการยอมรับในสิ่งที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และมีการปรับให้ประเด็นเหล่านั้นกลายเป็นส่วนหนึ่งของพวกเขา (internalized)

การกล่อมเกลาทงสังคมระหว่างประเทศเป็นกระบวนการสำคัญในขั้นตอน “การไหลผ่านของปทัสถาน” (norm cascade) ของกระบวนการที่เรียกว่า “วงจรชีวิตของปทัสถาน” (norm life circle) ซึ่งเป็นขั้นตอนในการการแพร่กระจายชุดความคิด ปทัสถาน หรือประเด็นวาระต่าง ๆ จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมาสู่การทำให้ประเทศผู้รับวาระหรือปทัสถานที่ถูกส่งเข้ามา



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

โดยใช้วัจจนกรรมเป็นตัวสร้างข้อเรียกร้อง สร้างข้อเสนอ และกดดันให้ประเทศผู้รับวาระปฏิบัติตาม และทำให้ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีปฏิบัติภายในประเทศผู้รับวาระ อย่างไรก็ตาม การส่งประเด็นวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ ต่างใช้วัจจนกรรมในแต่ละประเภทเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศไทย พิจารณาการเปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงภายในประเทศไทย โดยใช้วัจจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การลดทอนความเป็นมนุษย์ จริยธรรม และความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งข้อ เรียกร้องต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่นานาประเทศกำลังให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังพิจารณา ได้จากการออกนโยบาย ข้อกฎหมาย หรือการให้ความสำคัญของกลุ่มตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ ได้แก่ กลุ่มองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มนักธุรกิจ และสาธารณชนทั่วไปภายในสังคม

ความสำคัญของประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นจึงส่งผลให้ถูกนำมาใช้ในการเปิดประเด็นวาระการค้า มนุษย์ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งครั้งหนึ่งการเปิดประเด็นวาระ และการสร้าง ข้อเสนอเรื่องจริยธรรม (ethical argument) ได้นำไปสู่การประกาศเลิกทาสในสังคมโลก ซึ่งเกิดขึ้น ครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ในช่วงทศวรรษ 1800 โดยกลุ่มศาสนาซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อการ เลิกทาส (abolition movement) ได้เปิดประเด็นและสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเพื่อทำให้เห็นว่ การค้าทาส และความเป็นทาสนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักจริยธรรม เป็นสิ่งที่ผิด และไม่มี ความชอบธรรม ในการแสวงหาประโยชน์ต่อทาสเหล่านั้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้ช่วยในการรื้อถอนความเชื่อเดิม และสร้างความเชื่อใหม่ให้กับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับกฎระเบียบ กฎหมาย หรือวิถีปฏิบัติ ภายในสังคม อย่างไรก็ตาม ในการสร้างข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการประกาศเลิกทาสใน ประเทศต่าง ๆ รวมถึงในประเทศไทยที่มีการประกาศเลิกทาส และมีการออก “พระราชบัญญัติทาส ร.ศ.124” ใน ค.ศ. 1905 และผลของการทำให้การค้าทาสและความเป็นทาสเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และผิดศีลธรรมได้ทำให้เห็นว่าการใช้วัจจนกรรมเพื่อสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมเป็นสิ่งที่ มีพลังต่อ การสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกเป็นอย่างสูง

ในทางกลับกัน แม้ปัญหาการค้าทาสและความเป็นทาสจะยุติลง (การประกาศเลิกทาส) ในหลายประเทศ แต่ปัญหาดังกล่าวกลับแปรเปลี่ยนรูปแบบที่นำไปสู่การเกิดปัญหาใหม่ให้กับสังคม ระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาการค้ามนุษย์หรือการค้าทาสสมัยใหม่ที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหา สำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1920-1930 เป็นต้นมา ส่วนใน ประเทศไทยนั้นการค้ามนุษย์ (การค้าผู้หญิงและเด็กหญิง) ได้เข้ามาเป็นประเด็นวาระครั้งแรกในช่วง



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทศวรรษ 1920 ที่เป็นผลมาจากการอพยพย้ายถิ่นของชาวจีน มากไปกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวยังได้ กลายมาเป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศไทยต้องพิจารณาให้ ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ องค์การสันนิบาตชาติได้กลายเป็นตัวแสดงใน ระดับระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นที่ควร ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเร่งด่วน

ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่า การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญใน ประเทศไทยเนื่องจากการส่งประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ที่มาจากองค์การสันนิบาตชาติเป็นสำคัญ โดยปัญหาดังกล่าวได้กลายมาเป็นประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศที่ประเทศไทยจะต้อง ตอบสนองต่อวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเป็นหนึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ภายในประเทศไทย ได้แก่ การพัฒนาทางสังคม (social development) และการปฏิรูปทางนโยบาย (policy reforms) ซึ่งองค์การสันนิบาตชาติมีบทบาทต่อการสร้างความกดดันให้กับผู้กำหนดนโยบายของประเทศไทยใน ขณะนั้น โดยจะต้องปรับนโยบายภายในประเทศ และนโยบายต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard) ที่กำหนดโดยประชาคมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่าง ประเทศยังส่งผลต่อ ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสังคมระหว่างประเทศ โดยในที่สุด ประเทศไทยได้ออก “พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พุทธศักราช 2471” ขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1928 ซึ่งได้ จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันที่มาจากองค์การสันนิบาตชาติที่กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็น ประเด็นวาระทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็กหญิง

ในท้ายที่สุด การค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในประเทศไทยอีกครั้งในช่วง หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ที่นานาประเทศได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคง รูปแบบใหม่ และเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างรายได้ให้กับกลุ่มธุรกิจผิด กฎหมายอย่างมหาศาล และจากความสำคัญดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติออก “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” และ “พิธีสาร เพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” ใน ค.ศ. 2000 มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังเป็นอีกหนึ่งตัวแสดงหลักที่ทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่สำคัญภายหลัง จากการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยเฉพาะภายหลังการออก “กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้า มนุษย์” ใน ค.ศ. 2000 และการออก “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์” ที่ออกโดยกระทรวงการ ต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2001 โดยปัจจัยต่าง ๆ ที่มาจากองค์การสหประชาชาติ และ



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สหรัฐอเมริกาได้ส่งผลให้ทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้พิจารณาให้การคุ้มครองเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศเช่นเดียวกัน โดยใน ค.ศ. 1997 ประเทศไทยได้ตรา “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเป็นประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ (นับตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใน ค.ศ. 1932) และยังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนเหล่านี้อย่างรุนแรงมาโดยตลอด ต่อจากนั้น ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ตอบสนองต่อประเด็นวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เข้มข้นขึ้น โดยเป็นผลมาจากการใช้วัจนกรรมซึ่งเป็นโครงสร้างทางภาษาที่แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การใช้วัจนกรรมประเภทบอกกล่าว (assertive) เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อเปิดประเด็นวาระการค้ามนุษย์ และยังใช้เพื่อกล่าวถ้อยความที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาให้เป็นประเด็นความมั่นคง จากการรวบรวมข้อมูลแสดงให้เห็นว่าทั้งตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และตัวแสดงภายในประเทศใช้วัจนกรรมประเภทดังกล่าวที่ระบุถึงการเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ จำนวนการค้ามนุษย์ (จำนวนเหยื่อ) และสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การขยายตัวของปัญหาภายในประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมักใช้วัจนกรรมประเภทนี้เพื่อเปิดประเด็น และตั้งวาระการค้ามนุษย์ภายในประเทศเพื่อทำให้กลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทั่วไปปรับร่าไปถึงข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

(2) การใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่ง (directive) เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่ได้เข้ามาประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปทัสถานระหว่างประเทศที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ได้แก่ ปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การลดทอนความเป็นมนุษย์ จริยธรรม และความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งการใช้วัจนกรรมเพื่อกล่าวถ้อยความที่ระบุให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปทัสถานดังกล่าวเป็นสิ่งที่มิพลังในการโน้มน้าวให้ประเทศไทยพิจารณาความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศจึงมักใช้วัจนกรรมประเภทคำสั่งเพื่อเปลี่ยนการค้ามนุษย์ให้เป็นปัญหาในเชิงสิทธิมนุษยชน รวมถึงการใช้วัจนกรรมประเภทดังกล่าวเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศไทยเห็น



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญในโลกยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา

แม้ว่าปัญหาการค้าทาสและความเป็นทาสจะยุติด้วยการสร้างข้อเสนอนิรโทษกรรมก็ตาม แต่ในปัจจุบัน กระบวนการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ภายหลังจาก ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้พิจารณาและเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นเรื่องความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงการพิจารณาปัญหาดังกล่าวที่กลายเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาปัญหาดังกล่าวในเชิงความมั่นคงของรัฐ ควบคู่กับการพิจารณาปัญหาในเชิงความมั่นคงมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของคณะรัฐบาลไทยที่มักให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในเชิงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่าการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจ (economic argument) โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้กลายมาเป็นประเด็นหลักในการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย โดยนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาดังกล่าวมักเชื่อมโยงกับข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

(3) การใช้วาทกรรมประเภทประกาศ (declaration) เป็นการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อประกาศสถานะการค้ามนุษย์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลทำให้ทราบว่าการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่มาจากสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และรายงานที่มาจากสหภาพยุโรป ได้แก่ รายงาน IUU ซึ่งต่างเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่การทำให้ประเทศไทยต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ การประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ การดำเนินนโยบายและการปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการออกมาตรการฉุกเฉินเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเร่งด่วน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อตอบรับวาระ (แรงกดดัน) การค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

วาทกรรมประเภทบอกกล่าว	วาทกรรมประเภทคำสั่ง	วาทกรรมประเภทประกาศ
การเปิดประเด็นการค้ามนุษย์ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศ	การเปลี่ยนแปลงค่านิยมหรือปทัสถานระหว่างประเทศที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และปัจเจกบุคคล	การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และ IUU ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุป วิกฤตการณ์ทั้ง 3 ประเภทข้างต้นเป็นกระบวนการสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการใช้วิกฤตการณ์ประเภทรบกระเพื่อมประกาศสถานะการค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และ IUU ที่สร้างผลกระทบให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ได้แก่ การสร้างผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) ที่นำมาสู่การสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจของคณะรัฐบาลไทย เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้า ได้แก่ การค้าระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรปในกลุ่มอุตสาหกรรมประมงที่กำหนดกฎระเบียบให้ประเทศไทยปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และผลของการถูกแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องเพิ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรอง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในระดับผู้กำหนดนโยบาย และระดับปฏิบัติการทำให้ทราบว่าการเปลี่ยนแปลงปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เป็นผลจากการใช้วิกฤตการณ์ทั้ง 3 ประเภท ของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ (ในฐานะตัวแสดงมหาอำนาจ) ที่พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาในเชิงสิทธิมนุษยชน โดยทำหน้าที่เปิดประเด็นหามาตรการบังคับ และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ซึ่งการรับวาระดังกล่าวที่ถูกผลักดันเข้ามาจากเวทีระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องกำหนดนโยบายต่อปัญหาการค้ามนุษย์ตามข้อเรียกร้องที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการผลักดันวาระเรื่องการค้ามนุษย์เข้ามาในประเทศไทยแล้ว รัฐบาลไทยได้กำหนดและพิจารณาโดยเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นเรื่องความมั่นคง มนุษย์ ที่ซ่อนการพิจารณามิติทางจริยธรรมลงไปในเรื่องนี้พร้อมกับเรื่องความมั่นคง และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับข้อเรียกร้องที่ถูกผลักดันเข้ามาจากภายนอก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เป็นผลจากการพิจารณาสภาพปัญหาตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลาดังต่อไปนี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ค.ศ. 2000-2007	ค.ศ. 2008-2013	ค.ศ. 2014-2018
การดำเนินนโยบายด้านการต่อต้าน การค้ามนุษย์ตามปรากฏการณ์ด้าน ความมั่นคงรูปแบบใหม่	การดำเนินนโยบายด้านการต่อต้าน การค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน	การดำเนินนโยบายด้านการต่อต้าน การค้ามนุษย์ ตามข้อเรียกร้องเชิง เศรษฐกิจ
รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ช่วงที่ 1 ค.ศ. 2000-2007 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงใหม่) เป็นผลจากการรับวาระดังกล่าวจากภายนอกที่พิจารณาให้ประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนานาประเทศ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ กอปรกับการส่งเสริมและสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และจริยธรรม ซึ่งส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญขึ้นในระดับโลกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ของประเทศไทย จึงเน้นไปที่การดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป มากกว่าการตอบสนองต่อกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เข้ามาเป็นเจ้าภาพในการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์

ช่วงที่ 2 ค.ศ. 2008-2013 (ช่วงการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรอบด้าน) เป็นช่วงที่สถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจเริ่มเข้ามามีบทบาทในการทำให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน รวมถึงการเข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่สำคัญของสหภาพยุโรป ส่งผลให้ในช่วง ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานประมง เนื่องจากการรับประเด็นวาระ และการถูกแรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีประเด็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) จึงส่งผลให้มีการออกมติเห็นชอบในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ในรูปแบบแรงงานประมง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์

ช่วงที่ 3 ค.ศ. 2014-2018 (ช่วงการพิจารณาปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) เป็นช่วงที่ประเทศไทยถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการทำ

รัฐประหารใน ค.ศ. 2014 ที่ส่งผลให้สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปใช้ประเด็นดังกล่าวเพื่อกดดันให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านการจัดสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ (การใช้วีจันกรรมประเภทประกาศ) เพื่อต้องการให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ตามหลักการสากลอย่างจริงจังและเร่งด่วน ดังนั้น ในช่วงเวลานี้จะเห็นการดำเนินงานด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และระบุให้ปัญหาดังกล่าวเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐบาล โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานประมงผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องระบอบการปกครองเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศใช้เป็นข้ออ้างในการสร้างข้อเรียกร้อง การกดดัน และตัดสิทธิด้านการค้าระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศจึงเป็นการตอบโต้ภัยต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งการดำเนินมาตรการต่าง ๆ มิได้เป็นไปตามปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยแต่อย่างใด ดังนั้น การทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา โดยเฉพาะภายหลัง ค.ศ. 2014 จึงเป็นการตอบสนองต่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการตอบสนองต่อประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอกมีลักษณะที่เรียกว่า “อิทธิพลทางสังคม” (social influence) ตามแนวคิดของ Alastair Johnstone ที่อธิบายว่าการตอบสนองที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่เกิดจากการพิจารณาว่าการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ควรทำ เนื่องจากตัวแสดงภายนอกอื่น ๆ เชื่อว่ามันเป็นเรื่องเหมาะสมที่ควรจะทำ และจะได้สิ่งตอบแทนจากสังคมเมื่อเรากระทำตาม หรือถ้าไม่กระทำตามอาจถูกกลบโฆษาตำหนิ หรือถูกลดความสำคัญลง

มากไปกว่านั้น การตั้งวาระการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยมิได้เกิดขึ้นจากการสร้างข้อเรียกร้องเชิงจริยธรรมหรือสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาสำคัญของนานาประเทศ และการตอบสนองต่อวาระดังกล่าวก็มิได้เกิดขึ้นจากสิ่งที่เรียกว่า “การโน้มน้าว” (persuasion) ซึ่งเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิดเห็น พฤติกรรม และความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มตัวแสดงภายในต่าง ๆ แต่เป็นการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อตอบโต้ภัยสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อทำให้สถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ และรายงาน IUU ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศและการค้าระหว่างประเทศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทั้งนี้ เมื่อการผลักดันวาระการคุ้มครองจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องเร่งดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแล้ว ส่วนที่สำคัญต่อมา คือ การใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมของคณะรัฐบาลผ่านสื่อมวลชนเพื่อให้สาธารณชนรับทราบ และสนับสนุนการปฏิบัติการกิจการต่อต้านการคุ้มครองของรัฐบาล ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เก็บข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งทำให้ทราบว่า การนำเสนอข่าวปัญหาการคุ้มครองในประเทศไทย ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 (เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) มีจำนวนทั้งสิ้น 1332 ข่าว โดยมีการนำเสนอข่าวเรื่องการคุ้มครองที่มากขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีการนำเสนอข่าวการคุ้มครองที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งการใช้วาทกรรมเพื่อสั่งการเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง และการตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศผ่านการประกาศสถานะการคุ้มครองของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การคุ้มครองและในรายงาน IUU

นอกจากนี้ ตัวแสดงสำคัญในการปฏิบัติการกิจการป้องกันและปราบปรามปัญหาการคุ้มครองที่ปรากฏอยู่ในข่าวหนังสือพิมพ์ ประกอบไปด้วย กลุ่มตำรวจ ขบวนการคุ้มครอง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะรัฐบาล ซึ่งทำให้เห็นว่าข่าวที่ถูกนำเสนอออกมานั้นให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการปราบปรามกลุ่มขบวนการคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การเป็นหน่วยราชการหลักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ต่อการปฏิบัติการกิจการต่อต้านการคุ้มครองภายในประเทศ และการเข้ามามีบทบาทสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการผลักดันวาระเรื่องการคุ้มครองเข้ามาในประเทศไทย

ในการนำเสนอข่าวการคุ้มครองยังคงให้ความสำคัญต่อปัญหาการคุ้มครองในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน อาชญากรรม และแรงงานต่างด้าว โดยเน้นไปที่ประเด็นเรื่องการค้าประเวณี แรงงานประมง และแรงงานบังคับเป็นหลัก ซึ่งการนำเสนอข่าวการคุ้มครองในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ส่วนใหญ่จะเป็นการนำเสนอในประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ ส่วนในช่วง ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา ประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานกลับมีบทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเน้นการใช้วาทกรรมเพื่อทำให้เห็นว่า การคุ้มครองเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มากกว่าการนำเสนอในมุมมองของการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างข้อเรียกร้องเพื่อปราบปรามปัญหาการคุ้มครอง หรือการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจ มากกว่าการสร้างข้อเรียกร้องในเชิงมนุษยธรรม



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ท้ายสุด การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 1 ใน ค.ศ. 2008 ฉบับที่ 2 ใน ค.ศ. 2015 และฉบับที่ 3 ใน ค.ศ. 2016 โดยเป็นผลมาจากการผลักดันวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายภายในประเทศ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้

(8.2) ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย: การวิเคราะห์เชิงวิจารณ์ โดยเก็บข้อมูลตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา พบข้อจำกัดในการศึกษาโดยแบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านการเก็บข้อมูลการค้ามนุษย์ที่ใช้ระยะเวลาถึง 19 ปี ซึ่งข้อมูลก็นำมาใช้ในการวิเคราะห์จะทำให้เห็นพลวัตการเปลี่ยนแปลงเรื่องการค้ามนุษย์ในประเทศไทยในภาพรวมมากกว่าการวิเคราะห์ในเชิงลึก รวมถึงข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ 3 ฉบับเท่านั้น ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นทิศทางหรือแนวโน้มการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยอย่างไม่ครอบคลุม

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการพิจารณาประเด็นดังกล่าวในมุมมองของรัฐ (คณะรัฐบาล) โดยเฉพาะการพิจารณาการเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ซึ่งอาจไม่สะท้อนถึงการพิจารณาปัญหาดังกล่าวในมุมมองอื่น ๆ เช่น การพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน โดยให้ความสำคัญต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล (เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์) เป็นสำคัญ

ประการที่สาม ข้อจำกัดด้านทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย ที่นำวิจนกรรมซึ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีทางด้านภาษาศาสตร์หรือปรัชญาภาษามาใช้อธิบายประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นการนำทฤษฎีวิจนกรรมมาใช้ในการอธิบายประเด็นดังกล่าวจึงมีข้อจำกัดอยู่มาก และไม่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่ได้โดยตรงเสมือนงานทางด้านภาษาศาสตร์ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ใช้ทฤษฎี



2254809431

CD :Thesiss 5681363024 dissertation / revv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

ดังกล่าวเพื่อเปิดประเด็นการค้ำมนุษย์ให้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทยเป็นสำคัญ

ประการสุดท้าย ข้อจำกัดด้านการศึกษาดูแลแสดงภายในที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย เนื่องจากการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศในมิติต่าง ๆ ดังนั้น ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่มิใช่ภาครัฐ เช่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสามารถวิเคราะห์ในทุกมิติของปัญหา และทุกตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ได้อย่างครอบคลุม ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวจึงให้ความสำคัญไปที่ตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองประเด็นวาระเรื่องการค้ำมนุษย์ที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยเป็นหลัก

(8.3) ข้อเสนอแนะ

การศึกษาการเปลี่ยนปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคง: การวิเคราะห์เชิงวิจันกรรม ตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2018 ทำให้ทราบถึงประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ประการแรก การศึกษาประเด็นการค้ำมนุษย์ผ่านกรอบแนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (international political economy) จะช่วยทำให้การพิจารณาปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยในยุคปัจจุบันได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการค้ำมนุษย์ได้กลายมาเป็นปัญหาในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ ดังการให้สัมภาษณ์ของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การพิจารณาในมุมมองดังกล่าวจะช่วยเติมเต็มช่องว่างในการพิจารณาให้ปัญหาการค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทย

ประการที่สอง ประเด็นเรื่องความทับซ้อนของปัญหาที่นำไปสู่การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความทับซ้อนระหว่างประเด็นเรื่องการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย (illegal migration) การลักลอบขนมนุษย์ (human smuggling) และปัญหาการค้ำมนุษย์ ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวนี้มีความพัวพันของปัญหาที่นำไปสู่การปราบปรามที่ไม่มี



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประสิทธิภาพ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ทับซ้อนในการปฏิบัติภารกิจ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจทำให้ทราบว่าปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่การปิดความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มากไปกว่านั้น การเป็นปัญหาที่ทับซ้อนได้นำไปสู่การปราบปรามปัญหาที่ไม่ตรงจุด ได้แก่ การพิจารณาเหยื่อค้ำมนุษย์ในฐานะการเป็นอาชญากร

ประการที่สาม ประเด็นเรื่องเสียงเรียกร้องจากเหยื่อค้ำมนุษย์ โดยการนำเสนอข่าวหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบางครั้งละเลยการนำเสนอในแง่มุมมองของเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ ทั้งนี้ การละเลยเสียงจากเหยื่อหรือการไม่ให้ความสำคัญต่อเหยื่อเท่าที่ควรส่งผลให้ขาดมุมมองในมิติของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรง ซึ่งเสียงเรียกร้องจากเหยื่อมีความหมาย และมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยทำให้ทราบว่า การนำเสนอข่าวดังกล่าวมักให้ความสำคัญต่อมุมมองความมั่นคงของรัฐ เช่น การปราบปรามขบวนการค้ำมนุษย์ การพิจารณาปัญหาในเชิงความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

ประการที่สี่ ประเด็นเรื่องความเข้าใจของตัวแสดงภายในที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้มีมุมมองและความเข้าใจต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน โดยการค้ำมนุษย์เป็นประเด็นที่มีหลากหลายมิติของปัญหา ดังนั้น การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐอื่น ๆ เพื่อทำให้มองเห็นปัญหาการค้ำมนุษย์ในแง่มุมมองที่แตกต่างกัน และนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า การใช้วัจนกรรมประเภทผูกมัด (commissive) ซึ่งเป็นการกล่าวถ้อยความเพื่อให้คำมั่นสัญญา และการใช้วัจนกรรมประเภทแสดงความรู้สึก (expressive) ซึ่งเป็นการกล่าวถ้อยความเพื่อแสดงความรู้สึก ต่างเป็นประเภทวัจนกรรมที่มีพลังในการทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม วัจนกรรมทั้งสองประเภทข้างต้นกลับไม่มีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว หรือมีไม่เพียงพอต่อการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงในประเทศไทยเท่ากับการใช้วัจนกรรมประเภทบอกกล่าว วัจนกรรมประเภทคำสั่ง และวัจนกรรมประเภทประกาศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประการที่หก การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศจะต้องพิจารณาทั้งการออกนโยบายระยะสั้นเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันถ่วงที และการออกนโยบายระยะยาวเพื่อป้องกันและแก้ไขประเด็นต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่อื่น ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว ผู้ลี้ภัย การก่อการร้าย และผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวยังครอบคลุมถึงความมั่นคงในมิติต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงมนุษย์ ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่กลายเป็นประเด็นหลักต่อการเร่งดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบัน ดังนั้น ประเด็นที่ประเทศไทยควรพิจารณาเพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การออกนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานภายนอกประเทศ การสร้างเครือข่ายระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และการสร้างข้อเรียกร้องเชิงมนุษยธรรมเพื่อให้ตัวแสดงที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงคนในสังคมทั่วไปเห็นพ้องต้องกันให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักจริยธรรมอันดีของสังคม เป็นสิ่งผิดปกติ และขัดต่อหลักปทัสถานระหว่างประเทศที่ยึดถือ โดยจะต้องปลูกฝังค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้ให้มากกว่าเดิม

ประการสุดท้าย การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยเป็นผลมาจากการกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการสร้างข้อเรียกร้องเชิงเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากภายนอกที่ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินมาตรการในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์หรือไม่ก็ตาม ประเทศไทยยังคงดำเนินการแก้ไขปัญหาล่าช้าต่อไป เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ผิดจริยธรรมเป็นบาป และยังเป็นปัญหาที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในสังคมโลกในยุคปัจจุบัน



2254809431



2254809431

CU Theses 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

บรรณานุกรม

หนังสือ / บทในหนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล. *สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545.
- กชिर ชีพเป็นสุข. “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป.” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- กองศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง. “สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปี 2016.” ใน *เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคง ฉบับที่ 18/59*. 1-15 สิงหาคม 2559.
- ขจิต จิตตเสวี. *สหภาพยุโรป: การเมือง นโยบาย ระบบการอภิบาล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- จรรย์วรรณ พุธานุรักษ์ ชายไทย รักษาชาติ และณรัตน์ สมสวัสดิ์. *การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ*. เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิงกฎหมาย และการพัฒนาชนบท และศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550.
- จุลชีพ ชินวรรณ. *โลกในศตวรรษที่ 21: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- เจษฎา มีบุญลือ. *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย: ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2556.
- เจอโรลด์ ฮูเกต์ และสุริย์พร พันพิง. *การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2005.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกนก วงษ์ตระหง่าน. *ภาษากับการเมือง*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- ณัฐธิดา บุญธรรม. *จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 98: ความมั่นคงของมนุษย์*. สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2554.
- ธนา ยศตระกูล. “อาชญากรรมข้ามชาติ,” ใน *ความมั่นคงร่วมสมัย จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 99-102*. สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สแควร์ปรีนซ์, 2555.

- นิรันดร์ วิศเวศวร. “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป,” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- นิรันดร์ พิทักษ์วัชร. “การมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย,” ใน *ทေးวงค์ฯ สาร ความท้าทายไร้พรมแดน*. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.
- บันดาล บัวแดง พัชรินทร์ สิริสุนทร ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบุลย์ และเดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ. *การข้ามพรมแดนในโลกไร้พรมแดน*. กรุงเทพฯ: เบสิก เกียร์ จำกัด, 2556.
- ปณิธาน กิจสกุล. *ทาสไร้พรมแดน: พระศาสนจักรคาทอลิกในประเทศไทยกับบทบาทในการรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: คณะนักบวชต่อต้านการค้ามนุษย์, 2559.
- พรเทพ จันทรมณี. *ความมั่นคงอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เอ เอส เทคโนโลยีการพิมพ์, 2557.
- พัชรราวลัย วงศ์บุญสิน. *การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- พัทธกร ศาสนะสุพินธ คุชฎี आयुวัฒน์ และมณีนมัย ทองอยู่. *กระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักประชากรไทย, 2553.
- พอล บัคเคิลี. “การค้ามนุษย์ในประเทศไทย.” ใน *การย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับปี 2557*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเฉพาะเรื่องแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการย้ายถิ่นของประเทศไทย, 2014.
- มูลนิธิเพื่อการประสานความร่วมมือชนเผ่าพื้นเมืองเอเชีย. *คู่มือภาคสนามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนชนเผ่าพื้นเมืองว่าด้วยการจัดทำเอกสารและงานสนับสนุนสิทธิมนุษยชน*. เชียงใหม่: AIPP Printing Press, 2558.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พร้อมหัวข้อเรื่องทุกมาตรา ฉบับสมบูรณ์, รวบรวมโดย บุญร่วม เทียมจันทร์ และศรัณญา วิชชาธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ The Law Group, 2558.
- รุ่งฤทธิ ศยามานนท์. *นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475-2519*. กรุงเทพฯ: เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.
- ลิขิต ธีรเวคิน. “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ,” ใน *คู่มือการเมือง: ความคิด ชีวิต และผลงานของ ศ. ดร. ลิขิต ธีรเวคิน*. ประจักษ์ ก้องกีรติ วรรณภา ติระสังขะ และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ศิปดี นพประเสริฐ. *การค้ามนุษย์ในไทย จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 158*. สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2558.

- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. *นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553.
- ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและนโยบายความมั่นคง: มุมมองไทย ยุโรป และนานาชาติ*. พรสวรรค์ วัฒนางกูร, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- สมชาย ว่องไวเมธี. *สถานการณ์การค้ามนุษย์ในไทยและแนวทางการสืบสวนคดีความผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2556.
- สมศจี ศิกษมัต และคณะ. *ตลาดแรงงานไทยและบทบาทในการสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2013.
- สักกรินทร์ นิยมศิลป์. “อาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามไทยและอาเซียน.” ใน *ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558*. อารี จำปากลายเป็น ปัทมา ว่าพัฒน์วงศ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์, บรรณาธิการ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558.
- สาธิต สุนทรพันธุ์. “ยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเส้นทางสู่สหภาพยุโรป.” ใน *สหภาพยุโรปในปัจจุบันและความสัมพันธ์กับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. *องค์การแรงงานระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. *รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558)*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558.
- . *รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559)*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558.
- สุจริตลักษณ์ ดีผดุง. *วาทศิลป์ศาสตร์เบื้องต้น*. นครปฐม: สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2552.
- สุรชาติ บำรุงสุข. *ความมั่นคงใหม่: ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทาย*. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2558.
- . *ความมั่นคงโลก ประเด็นปัญหาร่วมสมัย*. จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 201. สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, 2561.

———. *นวัตกรรมความมั่นคง : ระบบงานความมั่นคงใหม่ของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ อนิเมทกรุ๊ป, 2547.

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์. *ปรัชญาภาษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. *แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองผู้ย้ายถิ่น และบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ*. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2009.

องค์การสหประชาชาติ. *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน [Universal Declaration of Human Right (1948)]*, แปลโดย เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

อึ้งฉนพ ชูบำรุง และอุนิษา เลิศโตมรสกุล. *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

อุไรวรรณ ธนสถิตย์. *นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา 2518-2545*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2546.

ฮานส์ บอน. *การกำกับดูแลภาคความมั่นคงโดยรัฐสภา: หลักการ กลไก และแนวปฏิบัติ*. แปลและเรียบเรียงโดย ปราณี ทิพย์รัตน์. กรุงเทพฯ: พี เพรส จำกัด, 2556.

บทความวิชาการ / บทความวารสาร

กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์ และเชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล. "สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558." *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี* 7, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558).

กิตสุรณ สังขสุวรรณ. "การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยมาตรการ 3P." *วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ* 18 (มกราคม-ธันวาคม 2558).

ชาย ไชยชิต. "สถาบันนิยม "ใหม่" ในการศึกษารัฐศาสตร์." *รัฐศาสตร์สาร* 37 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2559).

ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. "การค้ามนุษย์ข้ามชาติในประวัติศาสตร์สยาม." *โครงการประชุมวิชาการระดับชาติ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 8 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* (2012).

เบญญา บุญส่ง. "การดำเนินการของประเทศไทยต่อกรณีการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของชาวโรฮีนจา." *วารสารรัฐศาสตร์* 59, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2560).

พัทธกร ศาสนะสุพินธ์ คุชฎี อายุวัฒน์ และมณีนัย ทองอยู่. "กระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย: ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง." *วารสารวิจัย มข. (บศ.)* 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2555).

วรารณณ์ พรหมพจน์. "แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) สำหรับอุตสาหกรรมประมง และแปรรูปอาหารทะเล." *วารสารการประมง* 66, ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2556).

วรารักษ์ เฉลิมพันธุ์ศักดิ์. "สถานภาพวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในไทย (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน): การพัฒนาตัวที่ยังเฝ้ารอการกำหนดทิศทางการศึกษาและความร่วมมือ." *รัฐศาสตร์สาร* 36, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2558).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์: วาระแห่งชาติ." *เอกสารวิชาการ Academic Focus* (มิถุนายน 2558).

วิทยานิพนธ์

ศิปดี นพประเสริฐ. "การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2552.

ศิพิมพ์ ศรีปลั่งกั. "การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ: ศึกษากรณีแรงงานพม่าในไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

หนังสือพิมพ์

"การค้ามนุษย์ในไทย." *มติชน*, 23 มิถุนายน 2557, 2.

"ข่าวดีประเทศไทยส่งท้ายปี อียู-สหรัฐฯ ผ่านคลายแรงกดดัน." *ฐานเศรษฐกิจ*, 27-28 ธันวาคม 2017.

"เข้มงวดขึ้น! พ.ร.บ.ปราบปรามค้ามนุษย์ ฉบับ 2 ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว." *ไทยรัฐ*, 28 เมษายน 2558.

"क्रम. ควัก 242 ล. แก้อภัยโทษ." *มติชน*, 27 มกราคม 2548, 15.

"क्रम. ตั้งคณะกรรมการป้องกัน-ปราบค้ามนุษย์." *มติชน*, 6 เมษายน 2548, 16.

"क्रम.ตั้งคณะกก.ป้องกัน-ปราบค้ามนุษย์." *มติชน*, 6 เมษายน 2548, 16.

"ความมั่นคงใหม่ในเอเชีย: ภาพรวม." *มติชน*, 9 กรกฎาคม 2553, 26.

"คอนันเตอร์รับแจ้งค้ามนุษย์ ภาครัฐตั้งเซเว่นร่วม เปิด 6.7 พันสาขาสื่อกลาง." *มติชน*, 10 ตุลาคม 2555, 11.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

- "จับตาอุปสรรคใหม่ซ้ำ 'ส่งออกไทย 57' 'ค้ำมนุษย์-แรงงานเด็ก' ตามหลอกหลอน." *ไทยรัฐ*, 23 ธันวาคม 2556.
- "จีรัฐเร่งปราบกระบวนการค้ามนุษย์ ก่อนโดนสหรัฐ-อียู แฉกซ์ชั้นสินค้า." *มติชน*, 5 มิถุนายน 2553, 3.
- "แฉ 30 แก๊งค้ามนุษย์หากินในไทย." *มติชน*, 14 พฤษภาคม 2004, 32.
- "ซีต่างชาติมองกม.ศุนย์กลางค้าประเวณีครบวงจร." *มติชน*, 2 กรกฎาคม 2003, 14.
- "เซียงรายนำประกาศสงครามค้ามนุษย์." *มติชน*, 15 พฤษภาคม 2004, 2.
- "ตั้งรัฐตั้งศุนย์ปราบแก๊งค้ามนุษย์." *มติชน*, 8 มีนาคม 2002, 25.
- "ทูตไทยมองความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐ." *มติชน*, 6 ธันวาคม 2558, 22.
- "เทียร์ & Tears." *มติชน*, 7 กรกฎาคม 2560, 10.
- "ไทยแจ่มมะกันทำจริงจัง แก้อันตราย-นโยบายชัด." *มติชน*, 4 กรกฎาคม 2552, 16.
- "ไทยมีแนวโน้มขนาดแรงงาน." *มติชน*, 12 กันยายน 2558, 12.
- "บทเรียนของ เอ เหี่ยวค้ามนุษย์ในญี่ปุ่น." *มติชน*, 18 ธันวาคม 2003, 6.
- "บัวแก้วแจ่มมะกันปัญหาค้ามนุษย์." *มติชน*, 8 มิถุนายน 2545, 5.
- "ประชาชื่น : จาก โรฮีนจา ถึง ดราม่า ฐปณีย์ สะท้อนอะไร วิกฤต คนไทย." *มติชน*, 25 พ.ค. 2015, 17.
- "ปูเร่งแก้กลุ่มค้ามนุษย์." *มติชน*, 27 กุมภาพันธ์ 2547, 13.
- "เปิดแฟ้มรายงานสหรัฐอเมริกา สภาวะค้ามนุษย์ในไทยดีขึ้น เรียกร้องเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มคุ้มครองเหยื่อ." *มติชน*, 5 มิถุนายน 2548, 2.
- "ผลกระทบของกฎหมายยุติการค้าหญิงและเด็กของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย." *มติชน*, 17 พฤศจิกายน 2544, 6.
- "พม. จับมือเมืองพัทยาเสวนาปัญหาค้ามนุษย์ หนุนสื่อร่วมปลูกสำนึก." *มติชน*, 2 พฤษภาคม 2555, 8.
- "พม.ดันแผนแม่บทด้านค้าเด็ก-หญิงมะกันจี๊ แชงกซ์ชั้น ประเทศค้ามนุษย์." *มติชน*, 29 มิถุนายน 2003, 10.
- "พม่าคลอดกม.ด้านค้ามนุษย์." *มติชน*, 14 กุมภาพันธ์ 2005, 28.
- ภาคภูมิ แสงวงศ์. "สาระสำคัญของกฎหมาย TVPA ของอเมริกาและข้อเสนอแนะจากรายงานค้ามนุษย์ Tip Report." *ประชาไทย*, 26 มิถุนายน 2557.
- "มะกันสั่งสกัด ค้ามนุษย์-หญิงไทยติดกลุ่ม." *มติชน*, 29 มีนาคม 2001, 26.
- "ยิ่งลักษณ์ โปสต์แจ่มมะกันชม เค้น 21 ประมงหาเหยื่อค้ามนุษย์." *มติชน*, 29 มีนาคม 2015, 2.
- "รวมข่าวร้อน เศรษฐกิจไทย ปี 2558 เจอพิษสหรัฐ-อียู โยนไฟ ส่งออก-ประมง-การบิน-วิกฤตหนัก." *มติชน*, 31 ธันวาคม 2558, 8.
- "ร่วมมือด้านแก๊งค้าทาสร่วมสมัย." *มติชน*, 30 พฤศจิกายน 2001, 32.
- "ระวังสหรัฐฯ ไซ้ก.ม.ปราบการค้ามนุษย์." *ฐานเศรษฐกิจ*, 19 พฤศจิกายน 2543, 45.
- "สู้ให้ทันสื่อต่างชาติกับการกีดกันการค้ากึ่งไทย." *มติชน*, 20 มิถุนายน 2557, 21.

- "วอชิงตันโพสต์ต่อกู้ย้าคุกกลับไทย ทรมานผู้ก่อการร้าย." *มติชน*, 21 กรกฎาคม 2552, 14.
- "เหยื่อค้ำมนุษย์หัวนอิทธิพลไม่กล้าเอาผิด." *มติชน*, 13 ธันวาคม 2545, 15.
- "อาชญากรข้ามชาติหันจับตลาดค้ำมนุษย์ลวงเหยื่อหญิงขายบริการประเทศพัฒนา." *มติชน*, 8 ตุลาคม 2004, 28.
- "อำนาจ เพชรศิริ นำทีมล่า แก๊งค้ำมนุษย์ สอนนโยบายแห่งชาติรัฐบาล." *มติชน*, 26 กรกฎาคม 2004, 13.
- "ไอแอลโอเดินหน้าชนลวงเด็กหญิงเผยด้านมืดเมืองใหญ่หวังลดขายตัว." *มติชน*, 20 กุมภาพันธ์ 2003, 22.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

- Thaireform. "5 แรงกดดันจากต่างชาติที่มีต่อประเทศไทยตลอดปี 2558." <https://www.isranews.org/isranews-scoop/43729-international.html> [1 มีนาคม 2562].
- กรมประชาสัมพันธ์, ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอาเซียน. "ความร่วมมือของอาเซียนในการรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ." http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3631&filename=index [5 เมษายน 2560].
- กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ. "สหภาพยุโรป." [http://www.mfa.go.th/europetouch/th/other/8331/89715%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B-\(The-European-Union--EU\).html](http://www.mfa.go.th/europetouch/th/other/8331/89715%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B-(The-European-Union--EU).html) [22 กุมภาพันธ์ 2562].
- . "องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) และบทบาทของไทย." <http://www.europetouch.in.th/> [20 พฤศจิกายน 2558].
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. "ประวัติองค์การสหประชาชาติ." http://www.mfa.go.th/thai_inter_org/th/organize [12 ธันวาคม 2558].
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์. แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566. <http://www.bps.m-society.go.th/uploads/content/download/539681f52ccac.pdf> [11 ธันวาคม 2559].
- . "รองนายกรัฐมนตรีสั่งเดินหน้าต่อต้านการค้ามนุษย์...มอบคณะกรรมการระดับชาติ." https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=4135 [18 เมษายน 2560].
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำสหภาพยุโรป, "IUU คืออะไร? ทำไมประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหาการประมง IUU." https://www.opsmoac.go.th/km-km_article-files-401591791793 [10 มกราคม 2562].

- กระทรวงพาณิชย์. "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย." <http://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=TradeThBalanceYearly> [9 มีนาคม 2562].
- กรุงเทพธุรกิจ. "ประยุทธ์ โว 4 ปี ปราบปรามค้ามนุษย์ ผลงานเป็นรูปธรรม." <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/803988> [5 เมษายน 2562].
- กองการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ. "การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์." <http://www.Mfa.go.th/main/th/issues/9894%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C.html> [13 ธันวาคม 2561].
- กองทุนคุ้มครองและดูแลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์." <http://km.moi.go.th/km/gender/gender25.pdf> [12 มกราคม 2559].
- กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. "วิสัยทัศน์ ค่านิยม และปรัชญา." <http://cib.police.go.th/2016/vision.php> [6 พฤษภาคม 2561].
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กระทรวงกลาโหม. "วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์." https://www.isoc.go.th/?page_id=70 [13 ตุลาคม 2561].
- ข่าวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. "นายกรัฐมนตรีประกาศ การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติ." <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/55435> [25 เมษายน 2018].
- โครงการความมั่นคงศึกษา บรรยาย โดย ศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข. "การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องอนาคตศึกษากับการประเมินภัยคุกคาม." <https://www.nia.go.th/FILEROOM/CABFRM01/DRAWER01/GENERAL/DATA0017/00017464.PDF> [3 กุมภาพันธ์ 2562].
- นนทพรรณ ศรีมิ่งกร. "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์." วารสารสมาคมสหประชาชาติแห่งประเทศไทย, 5. <http://km.moi.go.th/km/gender/gender25.pdf> [12 มกราคม 2561].
- "แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน." https://cdn3eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gPugQGbWb0NYHDoKScCxpjJA3zPHnVm6CQO8boqPAqg/mtime:1476976237/sites/eeas/files/20140219_eu_hrd_guidelines.pdf [14 เมษายน 2562].
- บีบีซี. "องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ชี้แรงงานประมงในไทยยังถูกละเมิดอย่างต่อเนื่อง." <https://www.bbc.com/thai/Thailand-43312577> [5 มิถุนายน 2562].

- ผู้จัดการรายวัน. "คงค้ำมนุษย์ไทยหวังทศก.เปิดทางมิตร USA บีบส่งออก-หักหน้าจีน." <https://mgronline.com/daily/detail/9580000085558> [1 มีนาคม 2562].
- ผู้จัดการออนไลน์. "นายกประกาศเดินหน้าแก้ปัญหาค้ำมนุษย์ หวังหลุดเทียร์ 2." <https://mgronline.com/uptodate/detail/9600000057162> [13 มกราคม 2561].
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. "การจัดการความมั่นคง." <https://www.the101.world/state-security-management/> [3 มิถุนายน 2562].
- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. "วาระแห่งชาติ." <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/mechanisms/index.php?cateid=4> [18 เมษายน 2560].
- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559. <http://un-act.org/wp-content/uploads/2015/11/National-Policy-Strategies-and-Measures-to-Prevent-and-Suppress-Trafficking-in-Persons-2011%E2%80%9393-2016-TH.pdf> [17 พฤศจิกายน 2561].
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา. "สถิติการรับแจ้งเหตุ โดยศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์." <http://www.notforsale.in.th/Web/sa.html> [5 เมษายน 2560].
- ศูนย์ประสานงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติตำรวจจังหวัดชลบุรี. "อาชญากรรมข้ามชาติตามคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ." http://www.tncc_pattaya.chonburi.police.go.th/ [13 ธันวาคม 2558].
- สถานเอกอัครราชทูตไทย กระทรวงการต่างประเทศ. "ความสัมพันธ์ไทย-สหภาพยุโรป." <https://www.thaiembassy.be/bilateral-relations/th-eu/> [14 มีนาคม 2562].
- สถาบันเพื่อความยุติธรรมแห่งประเทศไทย บรรยายโดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "หลักนิติธรรมในบริบทระหว่างประเทศ: ประสบการณ์จากระดับภูมิภาค." https://tijforum.org/wp-content/uploads/2017/02/03-SS_Rule-of-Law-in-International-Framework-231216.pdf [10 มกราคม 2562].
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, กลุ่มงานวิจัย. "การย้ายถิ่น ความเป็นเมือง และแรงงาน." <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/th/ResearchClusters.aspx?ArticleId=49> [2 มิถุนายน 2562].
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ. "พันธกิจ." <http://www.nsc.go.th/Pages/mission.aspx> [14 ตุลาคม 2561].

- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. "หน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ." <https://www.nia.go.th/niaweb59/page-iffmid.asp?i=0030000103001001/580718-00004> [18 พฤศจิกายน 2561].
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน. "คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการและแนวทางปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์." https://bangkok.ohchr.org/themes/languages/Thai/Human%20Trafficking_Thai.doc [30 พฤษภาคม 2562].
- สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 10 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์. "ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อปัญหาการค้ามนุษย์ รายงานผลการสำรวจครั้งที่ 3 โครงการวัดอุณหภูมิทางสังคม." <http://ebooks.m-society.go.th/ebooks/detail/313> [7 มีนาคม 2562].
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. "ยุทธศาสตร์ กอ.รมน. 2560-2564". <http://www.isoc.go.th/wp-content/uploads/2018/01/strategy2560-2564.pdf> [7 พฤษภาคม 2561].
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "การพิจารณาลงนามในพิธีสารเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์." https://cabinet.soc.go.th/soc/Program23.jsp?top_serl=167334&key_word=%A1%D2%C3%A4%E9%D2%C1%B9%D8%C9%C2%EC&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2= [19 พฤศจิกายน 2561].
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, ฝ่ายเลขานุการคณะผู้แทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. "รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นภาครัฐสภา ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ประจำปี 2561." https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=49874&filename=index [2 มิถุนายน 2562].
- สุชาดา ทวีสิทธิ์. "ประเด็นทางประชากรและสังคม: สถานะของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ใน จดหมายข่าวประชากรและการพัฒนา มหาวิทยาลัยมหิดล." <http://www.newsletter.ipsr.mahidol.ac.th/index.php/2012-11-08-03-49-15/35-4/86-vol33-no3/99-vol33-no3-03.html> [12 มีนาคม 2562].
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. "คำศัพท์เฉพาะเกี่ยวกับแรงงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ." http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098259.pdf [7 มีนาคม 2562].
- . "ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ." http://apflnet.ilo.org/resources/english-version-of-ilo-indicators-of-forced-labour-booklet/at_download/file2 [10 มีนาคม 2561].

อรนุช แสงจารีก. "ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม : โอกาสในการปฏิรูปภาคการประมงไทย (ตอนที่ 1)." <https://thaipublica.org/2016/01/iuu-reform-opportunities-1/> [11 มีนาคม 2562].

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย. "สิทธิมนุษยชนคืออะไร." <http://old.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about> [5 มิถุนายน 2562].

สิ่งพิมพ์รัฐบาล

กระทรวงการต่างประเทศ. *ผลงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตุลาคม 2549-มกราคม 2551*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2561.

———. *ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2541-2544".

———. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549".

———. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554".

———. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564".

———. "แผนการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ. 2561-2564".

สำนักนายกรัฐมนตรี. *บทสรุปผลงานรัฐบาลรอบ 3 ปี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี 12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560.

การสัมภาษณ์

ข้าราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (4 ตุลาคม 2561).

ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (14 สิงหาคม 2561).

พ.ต.ท. ธวัชชัย นรินรัตน์. (18 พฤษภาคม 2561).

พ.ต.อ. เสวก ประภาสสุตร์. (9 พฤษภาคม 2561).

พ.ต.อ. หลิง กัญญา แคนมะตาม. (9 พฤษภาคม 2561).

รายงานการวิจัย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *รายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิชย์, 2560.

กองวิชาการ. *รวมงานวิจัย พม. ระหว่างปี พ.ศ. 2556-2556*. กรุงเทพฯ: กลุ่มการวิจัยและพัฒนากองวิชาการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์, 2559.

สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12. "รายงานผลการศึกษาศึกษาการสร้างและพัฒนากระบวนการทำงานเครือข่ายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เหยื่อเป็นเด็กและสตรีในประเทศไทย." ชลบุรี: สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 3 จังหวัดชลบุรี, 2560.

ราชกิจจานุเบกษา

"กฎกระทรวง". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 119 ตอนที่ 105 ก. 14 ตุลาคม 2545.

"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 114 ตอนพิเศษ 112 ง. 2 ธันวาคม 1997.

———. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 180 ง. 12 กันยายน 2014.

"คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2560". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 258 ง. 22 พฤศจิกายน 2560.

"คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 99 ง. 29 เมษายน 2558.

"จดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิความร่วมมือเพื่อดำเนินการค้าหญิง". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 117 ตอนที่ 78 ง. 28 กันยายน 2000.

"พระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2558". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 67 ก. 28 มิถุนายน 2560.

"พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 132 ตอนที่ 108 ก. 13 พฤศจิกายน 2558.

"พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 39 ก. 27 กุมภาพันธ์ 2551.

"พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 132 ตอนที่ 34 ก. 28 เมษายน 2558.



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

- "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 12 ก. 27 มกราคม 2017.
- "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก. 6 กุมภาพันธ์ 2551.
- "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 130 ตอนที่ 55 ก. 26 มิถุนายน 2556.
- "พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 72 ก. 16 พฤศจิกายน 2540.
- "พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 45. 13 พฤษภาคม 2471.
- "พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พุทธศักราช 2471". *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 45. 13 พฤษภาคม 2471.
- "พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559". *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 133 ตอนที่ 85 ก. 26 กันยายน 2559.
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559. *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 133 ตอนที่ 46 ก. 24 พฤษภาคม 2559.

เอกสารราชการ

- กระทรวงการต่างประเทศ. "กต1205/235 เรื่องการขอความเห็นชอบต่อเอกสารผลลัพธ์การประชุมสุดยอดอาเซียน-ออสเตรเลีย สมัยพิเศษ (8 มีนาคม 2561)."
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์. "นร 0109/18861 เรื่องแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์และนโยบายของนายกรัฐมนตรี เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ 2548 (14 ตุลาคม 2548)".
- . "พม 0202/25211 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (16 พฤษภาคม 2548)."
- . "พม 0205/9106 เรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560-2564".
- . "พม 0205/9107 เรื่องรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558 (22 กรกฎาคม 2559)."

- . "พม 0205/9170 เรื่องสหรัฐอเมริกาจัดอันดับประเทศไทยอยู่ในระดับ 2 ที่ต้องถูกจับตามอง (25 กรกฎาคม 2559)."
- . "พม 0230/1214 เรื่องแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 (31 มกราคม 2556)."
- . "พม 0230/14457 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (18 พฤศจิกายน 2557)."
- . "พม 0230/19917 เรื่องรายงานผลการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับเอกอัครราชทูต Luis Cdebaqa ผู้อำนวยการสำนักงานติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกา (16 ธันวาคม 2556)."
- . "พม 0303/22726 เรื่องเสนอให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (23 มิถุนายน 2551)."
- . "พม 0501/6054 เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (27 กุมภาพันธ์ 2546)."
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "กษ 0204/9046 เรื่องรายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (17 กันยายน 2555)."
- กระทรวงแรงงาน. "รง 0205.1/148 เรื่องรายงานผลการเดินทางไปราชการ ณ ประเทศญี่ปุ่น ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (24 มกราคม 2555)."
- . "รง 0205.1/1975 เรื่องรายงานผลการประชุมใหญ่ประจำปีป้องกันการค้าระหว่างประเทศ สมัยที่ 97 (16 มิถุนายน 2551)."
- . "รง 0507/833 เรื่องขอเพิ่มกรอบอัตรากำลังข้าราชการ (16 มีนาคม 2560)."
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0505/ ว 171" ใน รายงานสรุปการ ขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 7 วันที่ 24 มิถุนายน 2558.
- . "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 97" ใน รายงานขอเสนอร่างแผนรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร ประจำปี 2558-2560 เข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ 26 กันยายน 2557.
- . "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 145" ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 พฤศจิกายน 2557.
- . "ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี นร. 0506/ว 226" ใน สรุปรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสอง ปี 2555."
- . "ข้อสั่งการของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี นร 0506/ว51" (27 กุมภาพันธ์ 2558)."

- . "ข้อสั่งการของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ นร. 0506/ว 52" ใน รายงานการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 24 มิถุนายน 2557.
- . "ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นร 0506/ว52 (26 มิถุนายน 2557)."
- . "นร 0506/ว(ล)13759 เรื่องรายงานสถานการณ์และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. 2552 (11 สิงหาคม 2553)."

Books / Book Chapters

- Adey, Peter *Mobility*. New York: Routledge, 2010.
- Agius, Christine. "Social Constructivism." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. New York: Oxford University Press, 2016.
- Ananta, Aris, and Evi Nurvidya Arifin. "Should Southeast Asian Borders Be Opened?". In *International Migration in Southeast Asia*, edited by Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin. Singapore: ISEAS Publications, 2004.
- Aradau, Claudia *Rethinking Trafficking in Women: Politics out of Security*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Baldwin, David A. "Security Studies and the End of the Cold War." *World Politics* 48 (October 1995).
- Baylis, John. "International and Global Security in the Post-Cold War Era.". In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, edited by John Baylis and Steve Smith. New York: Oxford University Press, 2001.
- Booth, Ken "Critical Explorations." In *Critical Security Studies and World Politics*, edited by Ken Booth. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005.
- Boys, James D. *Clinton's Grand Strategy: US Foreign Policy in a Post-Cold War World*. London: Bloomsbury Publishing, 2015.
- Burgess, Peter J. . "Introduction." In *The Routledge Handbook of New Security Studies*, edited by Peter J. Burgess. New York: Routledge, 2010.
- Burke, Mary C. "Introduction to Human Trafficking: Definitions and Prevalence." In *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, edited by Mary C. Burke. New York: Routledge, 2013.

- Busch-Armendariz, Noël Bridget, Maura Nsonwu, and Laurie Cook Heffron. *Human Trafficking: Applying Research, Theory, and Case Studies*. California: SAGE Publications, Inc., 2018.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear*. 2 ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry, and Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. United Kingdom: United Kingdom Press, 2009.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- Caballero-Anthony, Mely. "The New Security Agenda in Asia: Making Spaces for Non-Traditional Security Formulations of Emerging Security Challenges." In *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*, edited by Sumit Ganguly, Andrew Scobell and Joseph Chinyong Liow. New York: Routledge, 2010.
- . *Non-Traditional Security in Asia: The Many Faces of Securitization*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010.
- Caballero-Anthony, Mely, and Pau Khan KhupHangzo. "Transnational Crime." In *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges and Framework for Action*, edited by Mely Carallero-Anthony and Alistair D.B. Cook. Singapore: ISEAS Publishing, 2013.
- Caldwell, Dan, and Robert E. Williams Jr. *Seeking Security in an Insecure World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2006.
- Collins, Alan. "Introduction: What Is Security Studies ". In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Coso, Emiliano Garcia. "The EU Combat against Illegal Immigration, Smuggling, and Trafficking in Human Being: Its Impact on Spanish Law." In *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, edited by Shiro Okubo and Louise Shelley. New York: Routledge, 2011.
- Cottingham, Marci, Thomas Nowak, Kay Snyder, and Melissa Swauger. "Sociological Perspective: Underlying Causes." In *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, edited by Mary C. Burke. New York: Routledge, 2013.
- Crawford, Neta C. *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Edelman, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Illinois: University of Illinois Press, 1977.
- Emmers, Ralf. "Securitization." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. New York: Oxford University Press, 2007.
- . "The Securitization of Transnational Crime in ASEAN." *Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore*, no. 39 (November 2002).
- Farrelly, Nicholas. "Exploitation and Escape: Journeys across the Burma-Thailand Frontier." In *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, edited by Michele Ford, Lenore Lyons and Willem Van Schendel. New York: Routledge, 2012.
- Fearon, James, and Alexander Wendt. "Rationalism V. Constructivism: A Skeptical View." In *Handbook of International Relations*, edited by Thomas Risse and Beth A. Simmons Walter Carlsnaes. California: SAGE Publications Ltd., 2002.
- Fierke, K.M. "Constructivism." In *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, edited by Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- . *Critical Approaches to International Security*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2015.
- Foot, Kirsten. "Actors and Activities in the Anti-Human Trafficking Movement." In *The Dark Side of Globalization*, edited by Jorge Heine and Ramesh Thakur. New York: United Nations University Press, 2011.
- Ford, Michele, Lenore Lyons, and Willem Van Schendel. "Labour Migration and Human Trafficking." In *Labour Migration and Human Trafficking in Southeast Asia: Critical Perspectives*, edited by Michele Ford, Lenore Lyons and Willem Van Schendel. New York: Routledge, 2012.
- Giraldo, Jeanne, and Harold Trinkunas. "Transnational Crime." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Hell, Stefan. *Siam and the League of Nations: Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy 1920-1940*. Bangkok: River Books, 2010.
- HoonSeol, Dong, and Geon-Soo Han. "Foreign Women's Life and Work in the Entertainment Sector of Korea from the Human Trafficking Perspective." In *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western*

- Perspectives*, edited by Shiro Okubo and Louise Shelley. New York: Routledge, 2011.
- John Allphin Moore, Jr., and Jerry Pubantz. *The New United Nations: International Organization in the Twenty-First Century*. New York: Routledge, 2017.
- Johnston, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- Jojarth, Christine. "Introduction." In *Crime, War, and Global Trafficking: Designing International Cooperation*, edited by Christine Jojarth. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Kane, June. "Making Money out of Misery: Trafficking for Labor Exploitation." In *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, edited by Mary C. Burk. New York: Routledge, 2013.
- Kara, Siddharth. *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*. New York: Columbia University Press, 2009.
- Kondo, Atsushi. "Japanese Experience and Response in Combating Trafficking." In *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, edited by Shiro Okubo and Louise Shelley. New York: Routledge, 2011.
- Mansbach, Richard W., and Kristen L. Taylor. *Introduction to Global Politics*. London: Routledge, 2012.
- Morgan, Patrick. "Security in International Politics: Traditional Approaches." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Mueller, Gerhard O. W. (2001:14); Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (1994), Quoted in Jeanne Giraldo and Harold Trinkunas. "Transnational crime." in *Contemporary security studies*. edited by Alan Collins. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Munck, Ronaldo. "Globalization and the Limits of Current Security Paradigms." In *Rethinking Insecurity, War and Violence: Beyond Savage Globalization?*, edited by Damian Grenfell and Paul James. New York: Routledge, 2009.

- Mutimer, David. "Critical Security Studies: A Schismatic History." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins. New York: Oxford University Press, 2007.
- Onuf, Nicholas Greenwood. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. South Carolina: University of South Carolina, 1989.
- Ruchti, Lisa C. "Fear, Fraud, and Frank Complexities: The Influence of Gender on Human Trafficking." In *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, edited by Mary C. Burke. New York: Routledge, 2013.
- Searle, John R. *Expression and Meaning: Studies in the Theory of Speech Acts*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Shelley, Louise. *Human Trafficking: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Shelley, Louise. "International Trafficking: An Important Component of Transnational Crime." In *Human Security, Transnational Crime and Human Trafficking: Asian and Western Perspectives*, edited by Shiro Okubo and Louise Shelley. New York: Routledge, 2011.
- Smith, Steve. *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- . "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory." In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, edited by John Baylis and Steve Smith. New York: Oxford University Press, 2001.
- Sorajjakool, Siroj. *Human Trafficking in Thailand: Current Issues, Trends, and the Role of the Thai Government*. Chiang Mai: Silkworm Books, 2013.
- Turek, Jaime M. "Human Security and Development Issues in Human Trafficking." In *Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives*, edited by Mary C. Burke. New York: Routledge, 2013.
- Walk Free Foundation. *The Global Slavery Index 2016*. United Kingdom: Walk Free Foundation, 2016.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. California: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- Williams, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. London: Routledge, 2008.
- Williams, Phil. "Organized Crime, Drug Trafficking and Trafficking in Women." In *The Routledge Handbook of Security Studies*, edited by Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer. New York: Routledge, 2010.
- Williams, Phill, and Ernesto U. Savona. *The United Nations and Transnational Organized Crime*. London: Frank Cass, 1966.

Journal Articles

- Alderson, Kai. "Making Sense of State Socialization." *Review of International Studies*, no. 27 (2001).
- Caballero-Anthony, Mely. "Non-Traditional Security: Concept, Issues, and Implications on Security Governance." *Policy Forum Georgetown Journal of Asian Affairs* (September, 2016).
- Castle, Allan. "Transnational Organized Crime and International Security." *Institute of International Relations: The University of British Columbia*, no. 19 (November 1997).
- Cho, Young Chul. "Conventional and Critical Constructivist Approaches to National Security: An Analytical Survey." *The Korean Journal of International Relations* 49, no. 3 (2009).
- Chuang, Janie. "The United States as Global Sheriff: Using Unilateral Sanctions to Combat Human Trafficking." *Michigan Journal of International Law* 27, no. 437 (Winter 2006): 438.
- Deudney, Daniel. "The Case against Linking Environmental Degradation and National Security." *Millennium* 19, no. 3 (1990).
- Efrat, Asif. "Professional Socialization and International Norms: Physicians against Organ Trafficking." *European Journal of International Relations* (2015).
- Feingold, David A. "Human Trafficking." *Foreign Policy* (September-October 2005).
- Finckenauer, James O. "Meeting the Challenge of Transnational Crime." *National Institute of Justice Journal* (July 2000).
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (Autumn 1998).

- Giguere, James. "Human Trafficking: A Security Perspective." *International Affairs Review* 21, no. 2 (Spring 2013).
- Harrison, Ewan. "State Socialization, International Norm Dynamics and the Liberal Peace." *International Politics* 41 (2004): 525.
- Impe, Kristof Van. "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach Towards Human Trafficking." *International Migration* 38, no. 3 (Special Issue, 2000).
- Jamieson, Alison. "Transnational Organized Crime: A European Perspective." *Studies in Conflict & Terrorism* 24, no. 5 (2001).
- Kavalski, Emilian R. "The International Socialization of the Balkans." *The Review of International Affairs* 2, no. 4 (Summer 2003).
- Kent, Ann. "China's International Socialization: The Role of International Organizations." *Lynne Rienner Publishers* 8, no. 3 (2002).
- Marine, Frank J. "The Threats Posed by Transnational Crimes and Organized Crime Groups." *Resource Material Series*, no. 54 (1999).
- McDonald, Matt. "Securitization and the Construction of Security." *European Journal of International Relations* 14, no. 4 (2008).
- McSweeney, Bill. "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School." *International Studies* 22, no. 1 (January, 1996).
- Nadig, Aninia. "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection." *Journal of Refugee Studies* 15, no. 1 (2002).
- Schimmelfenning, Frank. "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment." *European Journal of International Relations* 6, no. 1 (2000).
- Searle, John R. "A Classification of Illocutionary Act." *Language in Society* 5, no. 1 (April 1976).
- Segesten, Anamaria Dutceac. "The Holocaust and International Norm Socialization: The Case of Holocaust Education in Romania." *Centre for European Studies Working Paper Series* 38 (2008).
- Small, Kevonne, and Bruce Taylor. "State and Local Law Enforcement Response to Transnational Crime." *Trends in Organized Crime* 10, no. 2 (December 2006): 5-17.

- Smith, Steve. "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years." *Contemporary Security Policy* 20, no. 3 (2007).
- Sukma, Rizal. "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes." *ERIA Discussion Paper Series* 2014-01 (2014).
- . "The Securitization of Human Trafficking in Indonesia." *Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore Working Paper No.162* (July 2008).
- Swanstrom, Niklas. "Traditional and Non-Traditional Security Threats in Central Asia: Connecting the New and the Old." *China and Eurasia Forum Quarterly* 8, no. 2 (2010).
- Tuchman Mathews, Jessica. "Redefining Security." *Foreign Affairs* 68, no. 2 (1989).
- Uddin, M. Bashir "Human Trafficking in South Asia: Issues of Corruption and Human Security." *International Journal of Social Work and Human Services Practice* 2, no. 1 (2014).
- Ullman, Richard H. "Redefining Security." *International Security* 8, no. 1 (Summer, 1983).
- Walt, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991).
- Wanchai Roujanavong. "Human Trafficking: A Challenge to Thailand and the World Community." *UNAFEI Resource Material Series*, no. 89 (March 2013): 138-39.
- Wendt, Alexander. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46, no. 2 (Spring 1992).

Theses / Dissertation

- Stinson, Ainsley. "The Securitization of Sex Trafficking: A Comparative Case Study of Sweden and the United States." Master of Arts (International Studies) Thesis, Simon Fraser University, 2012.

Newspapers

- "Anti-Human Trafficking Day 2013." *Bangkok Post*, 5 June 2013, 5.
- "Country Can Suppress Human Trafficking, Says Narongchai." *The Nation*, 26 June 2014, 2.

"Laos Pledges to Tackle Human Trafficking." *The Nation*, 13 December 2014, 2.

Online Resources

ASEAN. "ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children." <https://asean.org/asean-declaration-against-trafficking-in-persons-particularly-women-and-children-4/> [10 December 2018].

Delegation of the European Union to Thailand, European Union. "Thailand and the EU." <https://eeas.europa.eu/delegations/thailanden/2020/Thailand%20and%20the%20EU> [14 March 2019].

European Commission, European Union. "Directive 2011/36/EU." https://ec.europa.eu/anti-trafficking/legislation-and-case-law-eu-legislation-criminal-law/directive-201136eu_en [10 January 2008].

———. "Human Trafficking in the EU." https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/anti-trafficking/files/infographic_on_human_trafficking_-_facts_and_figures_1.pdf [18 January 2019].

Europol. "Trafficking in Human Beings." <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/trafficking-in-human-beings> [12 December 2018].

Hotline, National Human Trafficking. "Human Trafficking." <https://humantraffickinghotline.org/type-trafficking/human-trafficking> [1 March 2018].

Jackson, Nicole. "International Organizations and the Securitization of Human and Narcotic Trafficking in Post-Soviet Central Asia." http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/transnational-crime/Nicole_Jackson.pdf [12 November 2016].

Justice, U.S. Department of. "Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons, August 2003." <https://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/rpt/23495.htm> [1 May 2016].

Malinvisa Sakdiyakorn and Sutthana Vichitrananda. "Corruption, Human Trafficking and Human Rights: The Case of Forced Labor and Sexual Exploitation in Thailand." *NACC Journal* (July 2010): 55. www.nacc.go.th/images/journal/malinvisa.pdf. [10 October 2016].

- Muna, Riefqi. "Securitization of Transnational Crime: Small Arms and Light Weapons & Drugs Trafficking in Indonesia." <http://www.rsis-ntsasia.org/resources/publications/research-papers/transnational-crime/Riefqi.pdf> [25 November 2015].
- Nations, United. "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime." www.osce.org/odihr/19223?Download=true [10 February 2016].
- Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations. "Human Rights and Trafficking in Persons." <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/TiP/Pages/Index.aspx> [6 June 2019].
- OSCE. "Declaration on Trafficking in Human Beings." <http://www.osce.org/odihr/23862?Download=true> [1 May 2016].
- Sakdiyakorn, Malinvisa and Sutthana Vichitrananda. "Corruption, Human Trafficking and Human Rights: The Case of Forced Labor and Sexual Exploitation in Thailand." In *NACC Journal* (July 2010). www.nacc.go.th/images/journal/malinvisa.pdf [10 October 2016].
- Shelley, Louise. "Transnational Crime: The Case of Russian Organized Crime and the Role of International Cooperation in Law Enforcement." https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/10-1_Shelley.PDF. [19 November 2015].
- Thomas, Helen T. "Combating Trafficking of Women and Children in South Asia." In *Asian Development Bank* (July 2002). <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/78227/final-bangladesh.pdf> [7 May 2016].
- UNDOC. "Human Trafficking." <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu> [25 April 2017].
- . "Trafficking in Persons Global Patterns." 10-11 http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf [20 November 2016].
- UNODC. "Trafficking in Persons from Cambodia, Lao Pdr and Myanmar to Thailand." https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2017/Trafficking_in_persons_to_Thailand_report.pdf [2 June 2019].

Reports

- U.S. Department of State Publication. *Trafficking in Persons Report 2001*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2001.
- . *Trafficking in Persons Report 2002*. Washington DC: U.S. Department of State, 2002.
- . *Trafficking in Persons Report 2003*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2003.
- . *Trafficking in Persons Report 2004*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2004.
- . *Trafficking in Persons Report 2005*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2005.
- . *Trafficking in Persons Report 2006*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2006.
- . *Trafficking in Persons Report 2008*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2008.
- . *Trafficking in Persons Report 2009*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2009.
- . *Trafficking in Persons Report 2011*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2011.
- United Nations. "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, November 15, 2000." In *General Assembly Resolution 55/25*.

ภาคผนวก



2254809431

CU Theses 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

1. รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ค.ศ. 2001-2018

1.1 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2001

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2001 (ข้อมูลเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 - มีนาคม ค.ศ. 2001) ทำให้ทราบว่าสหรัฐอเมริกาได้ระบุให้การค้ามนุษย์เป็นปรากฏการณ์ที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ สภาคองเกรส (United States Congress) ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าวโดยระบุว่า มีผู้หญิงและเด็กได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติเป็นจำนวนอย่างน้อย 7 แสนคน ในแต่ละปี ซึ่งส่วนใหญ่ถูกบังคับให้ทำงานในกลุ่มภาคการเกษตร งานก่อสร้าง โรงงานนรก และสถานบริการทางเพศ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ต่างได้รับผลกระทบจากปัญหาการใช้ความรุนแรง สถานการณ์ความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ และการทำงานในสถานที่ที่เสี่ยงอันตราย มากไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังได้ระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สามารถพบได้ทั้งในประเทศพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาที่มีลักษณะการค้าทั้งภายในประเทศหรือการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ รวมถึงยังสามารถพบได้ทั้งในประเทศที่รัฐบาลมีการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน และประเทศที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อหลักการสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกัน

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีพื้นฐานมาจากปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ ความละโมภ ความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ความไม่มีเสถียรภาพ และการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ภัยธรรมชาติ การก่อความไม่สงบ ความขัดแย้งภายในประเทศ และปัจจัยทางสังคมต่าง ๆ โดยผู้ค้ามนุษย์มักเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ โดยอาชญากรเหล่านี้ต้องการดำเนินธุรกิจค้ามนุษย์เนื่องจากเป็นธุรกิจที่สร้างผลกำไรสูง และมีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากมนุษย์เปรียบเสมือนสินค้าที่สามารถใช้งานซ้ำได้ รวมถึงเป็นธุรกิจที่ใช้เงินลงทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ

กระนั้นก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2001 ได้ระบุถึงจำนวนเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีจำนวนเหยื่อสูงถึง 40,500 - 50,000 คน ที่ใช้สหรัฐอเมริกาเป็นทางผ่าน หรือจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายที่เป็นผู้หญิงและเด็ก ดังนั้น ใน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาจึงได้สนับสนุนแผนงานการต่อต้านการค้ามนุษย์มากกว่า 110 แผนงานใน 50 ประเทศ โดยเน้นการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการเงิน ด้านการศึกษา รวมถึงการจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาและปรับปรุงข้อกฎหมาย การจัดหาเครื่องมือสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย การจัดหาแหล่งที่พักอาศัยสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ การ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สนับสนุนอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ การเยียวยาและช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกค้ามนุษย์ ทั้งทางด้านจิตใจ กฎหมาย การรักษา การให้บริการด้านการปรึกษา และการให้ความร่วมมือในการแบ่งปันข้อมูลกับหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐ

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ใน ค.ศ. 2001 พบว่าไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ โดยส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ทั้งการค้าภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเหยื่อที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา ส่วนการค้ามนุษย์ภายในประเทศส่วนใหญ่เป็นเหยื่อที่เดินทางมาจากทางภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศที่ถูกส่งเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ ผู้หญิงชาวไทยจำนวนหนึ่งได้ถูกส่งตัวไปยังประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน ออสเตรเลีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่มักถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่ใช้แรงงานหนัก หรือที่เรียกว่าโรงงานนรก (sweatshop)

นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2001 ยังได้ระบุเพิ่มเติมว่ารัฐบาลของไทยยังไม่สามารถทำตามกฎระเบียบข้อบังคับตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาได้ จึงส่งผลทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับสถานะการค้ามนุษย์ในประเทศอยู่ในบัญชีกลุ่มที่สอง โดยรัฐบาลไทยได้ยอมรับว่าการค้ามนุษย์ในประเทศเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง และได้มีการดำเนินการปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากการอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์ยังมีอยู่ไม่มาก การช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ที่ยังคงมีข้อจำกัด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย

1.2 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2002

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 (เมษายน ค.ศ. 2001 - มีนาคม ค.ศ. 2002) ได้ระบุถึงจำนวนเหยื่อค้ามนุษย์ว่ามีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กมากกว่า 4 ล้านคนที่ถูกขาย ซื้อ หรือถูกส่งไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก โดยกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ได้ใช้วิธีการที่รุนแรงเพื่อบังคับให้เหยื่อทำงาน ทั้งด้านทางเพศ และการถูกใช้เป็นแรงงานในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างผลกำไร (financial gain) ทั้งนี้ เหยื่อที่ถูกค้าเหล่านี้ได้ถูกนำพาให้เข้ามาสู่ธุรกิจการค้าทางเพศระหว่างประเทศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เช่น การค้าบริการทางเพศ การท่องเที่ยวทางเพศ การบริการทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 ยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงาน ในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ เช่น การนำแรงงานเข้ามาใช้ในโรงงานนรก งานก่อสร้าง และงานภาคการเกษตร โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการ (ฐานข้อมูล ค.ศ. 1997) ถึงจำนวนผู้หญิงและเด็กมากกว่า 50,000 คน ในแต่ละปีที่ถูกเป็นเหยื่อในการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ยังได้ระบุเพิ่มเติมว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น ได้แก่ เหตุผลด้านความไม่มั่นคงทางการเมือง และเหตุผลทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น โดยคนจำนวนหนึ่งได้ตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 พบว่าไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่แสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และธุรกิจขอทาน โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็ก โดยมีการรายงานถึงจำนวนการค้ามนุษย์ภายในประเทศที่ลดลง ส่วนการค้าชาวต่างชาติในประเทศกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่ถูกค้ามาจากประเทศเมียนมา กัมพูชา จีน และลาว สำหรับเหยื่อที่เป็นชาวจีนมักใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านเพื่อเดินทางไปยังสหรัฐอเมริกา และจุดหมายปลายทางอื่น ๆ ส่วนผู้หญิงชาวไทยมักถูกส่งไปยังประเทศญี่ปุ่น ได้หวัน สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และยุโรปตะวันออก โดยเหยื่อเหล่านี้มักถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2002 ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำในการปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ค.ศ. 1997) แต่ขั้นตอนของการสอบสวน และการฟ้องร้องดำเนินคดียังคงมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้ รัฐบาลได้คิดริเริ่มมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์โดยการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศในการจัดหาที่พัก หรือการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ประเทศต้นทาง และการสร้างความร่วมมือในกลุ่มเพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์กับผู้หญิงและเด็ก



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

1.3 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2003

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2003 (เมษายน ค.ศ. 2002 - มีนาคม ค.ศ. 2003) ได้มีการกล่าวถึงความจาก Colin L. Powell อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อสร้างความตระหนักให้แก่นานาชาติเห็นถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“รายงานฉบับนี้เป็นรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการค้าทาสสมัยใหม่ที่ปรากฏตัวขึ้นในศตวรรษ 21 โดยมีผู้คนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งภายในประเทศ ภาวะทางเศรษฐกิจที่เลวร้าย ภัยธรรมชาติ หรือจากความต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้นจึงทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การขาดอิสรภาพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์นั้นได้กระทบต่อแนวคิดเรื่องเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้คนทั่วโลกให้ความสำคัญ และจากความสำคัญดังกล่าวส่งผลให้ประธานาธิบดี และข้าพเจ้าให้คำมั่นสัญญาที่จะยุติปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งรายงานฉบับนี้ถือเป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้... รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อมุมมองของมนุษย์ที่ถูกค้าผ่านการเล่าเรื่องราวที่คนเหล่านี้ประสบพบเจอ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างมาตรการที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในบางประเทศที่ถูกใช้เพื่อการป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว การจับกุมผู้กระทำความผิด ป้องกันกลุ่มคนที่เสี่ยงต่อการถูกค้า...”

การกล่าวถึงความข้างต้นสามารถสรุปได้ว่ารายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญเพื่อใช้ในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก รวมถึงการเป็นรายงานฉบับแรกที่มีการนำเรื่องราวน่าเศร้าของเหยื่อค้ามนุษย์มาเป็นเครื่องมือในการทำให้นานาชาติเห็นถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ Powell ยังได้กล่าวถึงความเพิ่มเติมว่าการออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ (TVPA) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2000 ได้ทำให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น และการไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์อาจส่งผลให้บางประเทศถูกระงับการให้ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา



2254809431

CU Theses 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2003 ยังได้ระบุถึงการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกประเทศไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และเป็นหนึ่งในปัญหาที่ทำลายต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการถึงเหยื่อที่ถูกค้าข้ามเส้นเขตแดน โดยมีจำนวนสูงถึง 800,000 – 900,000 คน ในแต่ละปี และมีจำนวนถึง 18,000 – 20,000 คน ที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ภายในสหรัฐอเมริกา โดยเหยื่อค้ามนุษย์เหล่านี้มีทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งด้านทางเพศและทางด้านแรงงาน

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานดังกล่าว ใน ค.ศ. 2003 พบว่าไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน รวมถึงเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านจึงทำให้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย (illegal migration) เข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ขบวนการค้ามนุษย์เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มคนเหล่านี้ในประเทศไทย ทั้งการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานและด้านทางเพศ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กที่ส่วนใหญ่มักตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ เช่น การทำงานในธุรกิจเซ็กส์ทัวร์ (sex tour) โดยส่วนใหญ่เป็นเหยื่อที่มาจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และจีน รวมถึงเหยื่อจำนวนมากที่เป็นคนไร้รัฐ เช่น ขนเฝ้าทางภาคเหนือของประเทศไทย ทั้งนี้ David Feingold นักมานุษยวิทยาได้ระบุว่า โสเภณีในประเทศไทยประมาณ 1 ใน 3 เป็นชาวเขาที่ไร้สัญชาติทางภาคเหนือของประเทศ มากไปกว่านั้น เหยื่อชาวไทยและชาวต่างชาติที่ใช้ไทยเป็นประเทศทางผ่านส่วนใหญ่มักจะถูกส่งไปยังประเทศออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น ไต้หวัน ยุโรป และอเมริกาเหนือเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ

ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวได้ระบุว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้จึงทำให้สถานะการค้ามนุษย์ในประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 อย่างไรก็ตาม ได้มีการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาสำคัญของประเทศ แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงไม่สามารถสร้างให้เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงหลักของประเทศได้ (Thailand's top priority) จึงทำให้รัฐบาลไทยได้มีการริเริ่มโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ เช่น การสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคี หรือการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในภูมิภาค ซึ่งการพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยมีศักยภาพต่อการเป็นผู้นำในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในภูมิภาคได้ นอกจากนี้ ในรายงานดังกล่าวยังได้ระบุว่าประเทศไทยควรให้ความสนใจต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

1.4 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2004

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2004 (เมษายน ค.ศ. 2003 - มีนาคม ค.ศ. 2004) ได้มีการกล่าวถึงความจาก Colin L. Powell อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาถึงปัญหาการค้ามนุษย์ว่าทั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส และสาธารณชนต่างเป็นกังวลต่อปัญหาดังกล่าวซึ่งส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน สุขภาพ และความมั่นคง และจากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้อเองได้ส่งผลให้มีการออกกฎหมาย TVPRA ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ และมีอำนาจต่อการบังคับใช้กฎหมายในการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือเหยื่อจากการถูกแสวงหาประโยชน์ นอกจากนี้ รายงานฉบับ ค.ศ. 2004 ยังให้ความสำคัญต่อการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ และการนำรายงานนี้เป็นแนวทางในการต่อสู้กับขบวนการค้ามนุษย์ที่มีอยู่ทั่วโลก โดยการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ข้อบังคับ การปราบปราม การเฝ้าระวัง และการคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการท่องเที่ยวทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์ต่อเด็กในธุรกิจทางเพศเชิงพาณิชย์ โดยสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2004 ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของ George W. Bush อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และสาธารณชนถึงการเจริญเติบโตของปัญหาการค้ามนุษย์ที่กระจายตัวเป็นวงกว้างภายในสังคม เช่น การกล่าวถ้อยแถลงของ Bush ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 โดยระบุว่า “การค้ามนุษย์เป็นรูปแบบของปีศาจร้ายที่กระทำทารุณและแสวงหาประโยชน์ต่อผู้บริสุทธิ์และผู้อ่อนแอ” ทั้งนี้ ผลจากการให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติ TVPRA ขึ้นใน ค.ศ. 2003 ที่ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติ TVPA ใน ค.ศ. 2000 ซึ่งพระราชบัญญัติ TVPRA เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีต่อกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ และปรับปรุงการช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ ทั้งนี้ รายงานใน ค.ศ. 2004 ยังได้ให้ความสำคัญกับการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ เช่น การท่องเที่ยวทางเพศ การแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อที่เป็นเด็กเพื่อเข้าสู่กลุ่มธุรกิจทางเพศ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว โดยเน้นการระบุนและปราบปรามบุคคลที่เดินทางออกนอกประเทศที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศต่อเด็กเป็นสำคัญ

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2004 ยังได้ระบุถึงจำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยในแต่ละปีจะมีจำนวนเหยื่อสูงถึง 600,000 - 800,000 คน โดยแบ่งเป็นผู้หญิงร้อยละ



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

70 และเด็กร้อยละ 50 และมีเหยื่อที่ถูกค้าในสหรัฐอเมริกาอยู่ในช่วงระหว่าง 14,500 – 17,500 คน และมีการระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นกลุ่มธุรกิจ (องค์กรอาชญากรรม) ที่สร้างผลกำไรเป็นลำดับ 3 รองจากการค้ายาเสพติด และการค้าอาวุธ ที่มีมูลค่าการค้าสูงถึง 9.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อนานาชาติ และเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประมาณการถึงจำนวนเหยื่อมากกว่าครึ่งหนึ่งทั่วโลกได้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และในปีเดียวกัน สหรัฐอเมริกายังได้ออกกฎหมายใหม่ โดยการออกพาสปอร์ตให้เด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี จะต้องยื่นเอกสารคำร้องขอหนังสือเดินทางด้วยตนเอง ซึ่งกฎหมายที่ออกมาชิ้นนี้จะช่วยป้องกันเด็กจากการถูกลักพาตัว และการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยใน ค.ศ. 2004 พบว่าไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน ซึ่งประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และจีน โดยคนกลุ่มนี้ถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานและด้านทางเพศเป็นหลัก ส่วนผู้หญิงไทยจำนวนหนึ่งกลับถูกส่งไปยังประเทศออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น บาร์เรน ไต้หวัน ยุโรป และอเมริกาเหนือเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ภายในประเทศยังคงปรากฏให้เห็นทั่วไป โดยเฉพาะเหยื่อที่มาจากทางภาคเหนือของประเทศไทย และเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านนั้นได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายเพื่อเข้ามายังประเทศไทย และการขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวทางเพศในประเทศที่ทำให้ผู้หญิงจำนวนหนึ่งต้องตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ

นอกจากนี้ ยังได้มีการระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยตกไปอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เผ่าระวัง เนื่องจากรัฐบาลไทยล้มเหลวต่อการหาหลักฐานในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์ที่มาจากประเทศกัมพูชา โดยคนกลุ่มนี้ส่วนมากจะถูกนำมาใช้เป็นแรงงานในกลุ่มประเภทงานข้างถนนต่าง ๆ (street work) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยจะต้องหามาตรการเพื่อปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 รัฐบาลไทยได้ออกประกาศการรณรงค์เพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมในประเทศซึ่งรวมถึงปัญหาการค้าผู้หญิงและเด็ก โดยเป็นการประกาศครั้งแรกของประเทศไทยเพื่อทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นสาธารณะในระดับชาติ (national level priority)



2254809431

1.5 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2005

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2005 (เมษายน ค.ศ. 2004 - มีนาคม ค.ศ. 2005) ได้มีการกล่าวถึงความจาก Condoleezza Rice อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยระบุถึงคำแถลงของ George W. Bush อดีตนายกรัฐมนตรีสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์กับอิสรภาพของปัจเจกบุคคลว่า “อเมริกาจะไม่แสวงหาผู้ถูกคุมขังปรารถนาที่จะถูกจองจำ หรือผู้หญิงยิวที่将被ถูกลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และตกอยู่ในภาวะจำยอมเยี่ยงทาส หรือมนุษย์ทุกคนประสงค์ที่จะมีชีวิตอยู่ภายใต้การถูกกดขี่ข่มเหง” จากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้มีผู้คนที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงาน และด้านทางเพศเป็นจำนวนหลายล้านคน โดยคนเหล่านี้ขาดซึ่งอิสรภาพในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงตระหนักถึงความสำคัญ และต้องการกำจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไป ทั้งการค้ามนุษย์ภายในประเทศและทั่วโลก นอกจากนี้ Bush ยังได้กล่าวถึงความสนใจว่า การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่ออิสรภาพซึ่งเป็นคุณค่าสากล (universal value of freedom)

นอกจากนี้ รายงานในปีดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญกับการแบ่งปันข้อมูล และการมีหุ้นส่วน (partner) ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่สำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยรายงานฉบับนี้ได้รับรู้ถึงปัญหาที่เกิดจากการนับจำนวนตัวเลขของเหยื่อ (ข้อมูลใน ค.ศ. 2004) ทำให้จำนวนเหยื่อไม่ตรงกับความเป็นจริง โดยมีได้นับจำนวนตัวเลขของเหยื่อที่ถูกค้าภายในของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องการยึดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง (victim-centered approach) ของการพิจารณาปัญหาการค้ามนุษย์ โดยผลของนำแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาได้ส่งผลต่อการให้ความสำคัญต่อเหยื่อหรือผู้เสียหาย และได้จัดทำแนวทางการช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ โดยเรียกว่ามาตรการ “3R” หมายถึง การให้ความช่วยเหลือ (rescue) การฟื้นฟู (rehabilitation) และการนำกลับคืนสู่สังคม (reintegration)

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2005 พบว่า ไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผู้หญิงไทยส่วนใหญ่มักตกเป็นเหยื่อเพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยถูกส่งไปยังประเทศออสเตรเลีย บาห์เรน ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน แอฟริกาใต้ ยุโรปเหนือ และอเมริกาเหนือ ส่วนผู้คนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และจีน ส่วนใหญ่มักถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงานในประเทศไทย โดยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายเพื่อเดินทางเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ภายในประเทศส่วนมากมักเป็นเหยื่อที่มาจากทางภาคเหนือของประเทศ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กหญิงชาวเขา มากไปกว่านั้น การขยายตัวของธุรกิจการท่องเที่ยวทางเพศในประเทศไทยได้ส่งผลให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศอย่างแพร่หลายที่เพิ่มสูงขึ้น

นอกจากนี้ ได้มีการระบุว่าประเทศไทย (รัฐบาลไทย) ยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ แต่ประเทศไทยได้มีความก้าวหน้าในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงการมีระบบคัดกรองกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายที่ไม่มีเอกสาร โดยช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ในการระบุด่วน และจัดหาที่พักสำหรับเหยื่อค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีความก้าวหน้าในการจัดการกับปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นดังกล่าว เช่น ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรม

1.6 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2006

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2006 (เมษายน ค.ศ. 2005 - มีนาคม ค.ศ. 2006) ได้มีการกล่าวถึงความจาก Condoleezza Rice อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยระบุที่สำคัญเกี่ยวกับการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาด้านความมั่นคง ซึ่ง Rice ได้ระบุว่าการปราบปรามการค้ามนุษย์นั้นมีใช้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเดียวนั้น แต่ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของโลกอีกด้วย ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่สำคัญของ George W. Bush อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ระยะยาวของประเทศ รวมถึงการมีเป้าหมายในการกำจัดระบอบเผด็จการ การแพร่กระจายแนวคิดเรื่องเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยทั้งหมดนี้เป็นพันธสัญญาต่อการยุติปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2006 ยังได้ให้ความสำคัญต่อการทำให้นานาประเทศตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ การให้ความสำคัญต่อชุมชนระหว่างประเทศในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง และการส่งเสริมให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเพิ่มความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ใน ค.ศ. 2006 พบว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) โดยเป็น



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผู้หญิงไทยส่วนใหญ่มักถูกค้าเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ โดยถูกส่งไปยังประเทศญี่ปุ่น มาเลเซีย ออสเตรเลีย บาห์เรน สิงคโปร์ ใต้หวัน แอฟริกาใต้ ยุโรป อเมริกาเหนือ ส่วนผู้ชายที่มาจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว เป็นคนกลุ่มหลักที่ถูกค้าเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน เช่น งานก่อสร้าง งานภาคการเกษตร งานในกลุ่มธุรกิจประมง ฯลฯ ในขณะที่ผู้หญิงที่มาจากประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมากลับถูกค้าเพื่อแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจทางเพศ งานรับใช้ภายในบ้าน และงานโรงงาน มากไปกว่านั้นประเด็นสำคัญของรายงานปีนี้ที่ทำให้ประเทศไทยถูกจับตามองจากนานาประเทศ ได้แก่ ปัญหากลุ่มเด็กชวากัมพูชาที่ถูกค้าในประเทศไทยเพื่อนำไปเป็นขอทาน รวมถึงกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในประเทศไทยส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และจีน โดยคนเหล่านี้ได้ตกอยู่ในสภาพที่กลายเป็นแรงงานบังคับ และส่วนหนึ่งได้ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ

มากกว่านั้น ได้มีการระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ได้ แต่ประเทศไทยได้มีความก้าวหน้าในการจับกุมกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการตกเป็นเหยื่อเพื่อการแสวงหาประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แม้ว่าความก้าวหน้าในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการจัดการปัญหาด้านแรงงานยังคงไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดก็ตาม นอกจากนี้ ปัญหาการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศของคนไทย โดยเฉพาะการเป็นแรงงานไร้ทักษะ และแรงงานภาคการเกษตรที่มักตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการถูกใช้เป็นแรงงานโดยความไม่สมัครใจในประเทศปลายทาง

แม้ประเทศไทยจะยังคงขาดการป้องกันเหยื่อแรงงานที่ถูกค้าภายในประเทศ แต่ได้มีการร่างกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยรวมประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานให้เป็นปัญหาอาชญากรรม ซึ่งมีความคาดหวังว่ารัฐสภาจะอนุมัติกฎหมายฉบับดังกล่าวภายในปลาย ค.ศ. 2006 นอกจากนี้ ความคาดหวังต่อประเทศไทย ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานกับกลุ่มประชากรที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย โดยคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการป้องกันแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงท้ายไว้อย่างน่าสนใจว่าการออกกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์จะนำไปสู่การดำเนินมาตรการตามมาตรฐานระหว่างประเทศของไทย



2254809431

CD : IThesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

1.7 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2007

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2007 (เมษายน ค.ศ. 2006 – มีนาคม ค.ศ. 2007) ได้มีการกล่าวถึงความจาก Condoleezza Rice อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึงความสำคัญของการดำเนินการค้ามนุษย์ว่าเป็นปัญหาที่ท้าทายต่อความมั่นคงของรัฐ โดยนานาประเทศจำเป็นต้องประสานความร่วมมือเพื่อช่วยกันยุติปัญหาดังกล่าวที่ทวีความรุนแรงอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ รายงานฉบับดังกล่าวยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ การดำเนินคดีต่อกลุ่มอาชญากร และการปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างความตระหนักให้กับนานาประเทศถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าว การให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือของชุมชนระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหา และส่งเสริมสนับสนุนรัฐบาลในแต่ละประเทศในการปฏิบัติงานเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มากไปกว่านั้น รายงานฉบับนี้ยังระบุเพิ่มเติมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นภัยคุกคามในหลากหลายมิติของปัญหา (multi-dimensional threat) ซึ่งลดลอนสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ รวมถึงการเป็นปัญหาที่กระทบต่อปัจเจกบุคคล ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ โดยปัญหาดังกล่าวไม่เพียงกระทบต่อปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อประเด็นเรื่องสุขภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงของทุกประเทศอีกด้วย

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2007 ยังพบว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยผู้หญิงและเด็กจากประเทศเมียนมา กัมพูชา ลาว จีน รัสเซีย และอุซเบกิสถานได้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทย โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจทางเพศเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่ประสงค์เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มผู้อพยพชาว เมียนมากลับตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ โดยถูกบังคับใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรม งานก่อสร้าง งานโรงงาน งานรับใช้ภายในบ้าน งานในกลุ่มธุรกิจประมง และขอทาน ส่วนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศกลับตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการเป็นแรงงานชัฒหนีในประเทศไต้หวัน มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา และประเทศในตะวันออกกลาง รวมถึงเด็กจากประเทศลาว เมียนมา และกัมพูชาที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยถูกบังคับให้เป็นขอทานหรือถูกใช้เป็นแรงงานในกลุ่มธุรกิจประมง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น ยังได้มีการระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ โดยสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ แต่กลับเพิกเฉยต่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน เช่น ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 ตำรวจได้เข้าจับกุมโรงงานกึ่งและสามารถช่วยเหลือแรงงานชาวเมียนมาได้จำนวน 800 คน โดยบางส่วนตกเป็นแรงงานบังคับ และบางส่วนถูกส่งกลับประเทศโดยมิได้สอบสวนว่าคนกลุ่มนี้ได้ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์หรือไม่

1.8 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2008

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2008 (เมษายน ค.ศ. 2007 – มีนาคม ค.ศ. 2008) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Condoleezza Rice อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อผู้หญิง ผู้ชาย และเด็กที่ถูกละเมิดโดยกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ โดยสหรัฐอเมริกาได้ให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ Rice ยังได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมว่าในปีนี้เป็นปีที่ 7 ที่สหรัฐอเมริกาได้ออกรายงานฉบับนี้ออกมาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยสหรัฐอเมริกาและชาติพันธมิตรจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหาที่ยังคงแผ่ขยายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก นอกจากนี้ Mark P. Lagon อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมถึงปัญหาการค้าโดยระบุว่าแม้ปัญหาการค้าทาสข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกจะยุติลงไปแล้วเมื่อศตวรรษ 18-19 แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงดำเนินอยู่ในรูปแบบของการค้าทาสสมัยใหม่ โดยกลุ่มที่ควรถูกดำเนินในการทำให้ปัญหานี้ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเด็ดขาด ได้แก่ กลุ่มผู้ค้ามนุษย์ คนจัดหาเหยื่อ เจ้าของธุรกิจ นักท่องเที่ยวทางเพศ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยผู้หญิง ผู้ชาย เด็ก ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพย้ายถิ่นจะต้องได้รับสิทธิในความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนเหล่านี้จะต้องได้รับการเคารพ ซึ่งแกนกลางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา คือ การส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย และการจัดการปกครองที่เป็นธรรม โดยประเด็นเหล่านี้จะช่วยทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ลดน้อยลงได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาดูตลอดระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมาทำให้ทราบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำในการเรียกร้องเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้เพิ่มความร่วมมือกับนานาประเทศในการจัดหางบประมาณเป็นจำนวนสูงถึง 528 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ปีงบประมาณ ค.ศ. 2001-2007) ในการออกแผนงานต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือนานาชาติในฐานะมิตร



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ของสหรัฐอเมริกาในการปราบปรามปัญหาที่ชั่วร้ายเหล่านี้ และสหรัฐอเมริกายังคงเป็นกระบอกเสียงให้กับเหยื่อหรือผู้เสียหายเหล่านี้ต่อไป

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2008 พบว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศต้นทาง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการถูกปราบปรามโดยรัฐบาลทหารในประเทศเมียนมา และจากการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาในประเทศไทยได้นำมาสู่การเปิดโอกาสให้กับขบวนการค้ามนุษย์ในการบังคับ ล่อลวง หรือหลอกล่อกลุ่มคนเหล่านี้ให้มาทำงานโดยความไม่สมัครใจ โดยผู้หญิงและเด็กจำนวนมากจากประเทศจีน เมียนมา ลาว เวียดนาม กัมพูชา รัสเซีย อุซเบกิสถาน ได้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศในประเทศไทย ส่วนหญิงสาวที่มาจากทางภาคเหนือของประเทศ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยกลับเป็นกลุ่มเสี่ยงที่ถูกแสวงหาประโยชน์ภายในประเทศ และจำนวนหนึ่งได้ถูกส่งไปยังประเทศบาร์เรน ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น ฮองกง ยุโรป และสหรัฐอเมริกา ส่วนกลุ่มผู้ชายไทยได้ตกเป็นเหยื่อเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มงานไร่ทักษะต่าง ๆ โดยคนเหล่านี้มักถูกส่งไปยังประเทศไต้หวัน เกาหลีใต้ อิสราเอล สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง นอกจากนี้ยังได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดได้ โดยสหรัฐอเมริกา มีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยว่าให้ออกกฎหมายและนำกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์มาปฏิบัติใช้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน การบังคับใช้กฎหมาย การจับกุมดำเนินคดีผู้ค้ามนุษย์ และการเพิ่มบทลงโทษต่ออาชญากร

1.9 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2009

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2009 (เมษายน ค.ศ. 2008 – มีนาคม ค.ศ. 2009) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Hillary R. Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดย Clinton ได้กล่าวถึงในสมัยการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของ Bill Clinton ว่ามีการยกประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ในนโยบายแห่งชาติสหรัฐฯ เมื่อ ค.ศ. 1998 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ขึ้นทั่วโลก โดยในปัจจุบันการค้ามนุษย์ได้กลายมาเป็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อนานาชาติทั้งหมด ทั้งนี้ Clinton ได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมว่าในการป้องกันเพื่อมิให้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เกิดปัญหาในระยะยาวนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยหรือสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาอย่างระมัดระวัง นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลให้มีความต้องการสร้างพันธมิตรเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงเรียกร้องให้รัฐบาลของแต่ละประเทศร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ส่วนการกล่าวถ้อยแถลงของ Luis CdeBaca อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงได้ระบุถึงความสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการมีพันธสัญญาของ Hillary Clinton และ Barack Obama ต่อการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและนอกประเทศ ซึ่ง Obama ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“เป็นที่น่าเสียใจ มีผู้คนจำนวนมากหลายพันคนที่ตกอยู่ในวงจรของการค้าทาสในรูปแบบต่าง ๆ ภายในประเทศของเรา บ่อยครั้งที่ผู้หญิงวัยรุ่นมักถูกจับให้ทำอาชีพค้าบริการ ดังนั้น เราจึงมอบเครื่องมือต่าง ๆ ให้แก่อัยการเพื่อใช้ในการปราบปรามเครือข่ายค้ามนุษย์ ในส่วนของภายนอกประเทศนั้น พวกเราได้กล่าวถ้อยแถลงต่าง ๆ ออกไปแล้วว่าการค้ามนุษย์นั้นเป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ของเรา...”

ทั้งนี้ พนักงานอัยการกลางสหรัฐฯ ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความรุนแรงให้กับเหยื่อค้ามนุษย์ และจากการให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวของกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั่วโลกได้ทำให้เกิดการสร้างพันธมิตรระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่นองค์กรตำรวจกับหน่วยงานที่มีไซเบอร์รัฐที่ได้มีส่วนร่วมในการฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก รวมถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิของเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์

การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2009 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่อยู่ห่างไกล เช่น ประเทศรัสเซียและฟิลิปปินส์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศต้นทาง เช่น ปัญหาความยากจนที่ทำให้กลุ่มคนนี้เลือกที่จะอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย และจากการอพยพย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาในประเทศไทยได้นำมาสู่การเปิดโอกาสให้กับขบวนการค้ามนุษย์ในการบังคับ ล่อลวง หรือหลอกล่อคนเหล่านี้ให้มาทำงานโดยความไม่สมัครใจ นอกจากนี้ ได้มีผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กจำนวนมากที่เดินทางมาจากประเทศเมียนมากลับตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน หรือการ



2254809431

เป็นแรงงานบังคับในภาคอุตสาหกรรมประมง งานโรงงาน งานภาคการเกษตร งานก่อสร้าง งานรับใช้ ภายในบ้าน และขอทาน ส่วนเหยื่อคนไทยที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศจำนวนหนึ่งได้ถูกส่งตัว คืบมาจากประเทศมาเลเซียและบาร์เรน และแรงงานผู้ชายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ทักษะส่วนใหญ่มักถูกส่งไปยังประเทศไต้หวัน มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวทางเพศในประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่นำมาสู่การ เพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีการระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถ ทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ แต่ประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติเพื่อการต่อต้าน การค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2008 ดังนั้น รัฐบาลจึงได้นำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ โดยมีการฝึกอบรม การนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ โดยสหรัฐอเมริกาที่มีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยว่าควรเพิ่มการ สอบสวนปัญหาการค้ามนุษย์ทางด้านแรงงาน เพิ่มการดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และเพิ่ม การจำแนกเหยื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.10 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2010

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2010 (เมษายน ค.ศ. 2009 – มีนาคม ค.ศ. 2010) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Hillary R. Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึง วาระครบรอบในการต่อสู้กับปรากฏการณ์การค้าทาสสมัยใหม่ โดย Clinton ได้ระบุว่าเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้วที่สหประชาชาติได้กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการต่อสู้กับ ปัญหาการค้ามนุษย์ และสหรัฐอเมริกาเองก็ได้ออกกฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับ ปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งความสำคัญของมาตรฐานดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากการ ปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น การปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์ได้เพิ่มมากขึ้น การฟ้องร้องดำเนินคดี การค้ามนุษย์ที่มีมากขึ้น และป้องกันปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มสูงขึ้น มากไปกว่านั้น บางประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยเพิกเฉยต่อการพิจารณาปัญหาดังกล่าว แต่กลับให้ความร่วมมือเพื่อ ช่วยเหลือเหยื่อ และช่วยให้พวกเขาเหล่านั้นเอาชนะต่อความโหดร้ายที่เกิดขึ้นกับพวกเขาได้

นอกจากนี้ การดำเนินงานเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า “3P” ยังคง ไม่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีความจำเป็นอย่าง ยิ่งที่จะต้องทำงานร่วมกับกลุ่มภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และรัฐบาลของนานาประเทศผ่านแนวคิด ที่เรียกว่า “4P” ซึ่งเป็นแนวคิดที่เพิ่มในประเด็นเรื่องการสร้างความร่วมมือ หรือการหาพันธมิตรเพื่อ ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การยุติปัญหา

การคุ้มครองเป็นนโยบายที่มีความสำคัญสำหรับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก โดยเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรม ชุมชน และนานาชาติเป็นอย่างมาก โดยการสร้างความร่วมมือหรือการมีพันธมิตรจะช่วยทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง เช่นเดียวกับการกล่าวถ้อยแถลงของ Luis CdeBaca อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างพันธมิตรเพื่อช่วยในการคัดแยกเหยื่อและลงโทษกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีพิธีสารปาเลอโม หรือกฎหมายคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกาเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ในปีที่ผ่านมากลับพบว่าปัญหาดังกล่าวได้ขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2010 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เฝ้าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ขาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยไทยเป็นประเทศปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่อยู่ห่างไกล เช่น ประเทศรัสเซียและฟิลิปปินส์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศต้นทาง อาทิ ปัญหาความยากจนที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้เลือกที่จะอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เหยื่อส่วนใหญ่ถูกแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจประมง อาหารทะเลแปรรูป งานรับใช้ภายในบ้าน และผลิตภัณฑ์ตัดเย็บต่าง ๆ โดยเฉพาะแรงงานทางเพศ ส่วนผู้ชายไทย เมียนมา และกัมพูชาส่วนมากถูกหลอกให้ทำงานบนเรือประมง โดยใช้ชีวิตอยู่บนเรือเป็นเวลานานนับปี

มากไปกว่านั้น กลุ่มผู้ค้ามนุษย์ที่นำเหยื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยส่วนมากมักดำเนินกิจกรรมเพียงคนเดียวหรือมีใช้รูปแบบขององค์กร แต่เหยื่อคนไทยที่ถูกล่อลวงเพื่อออกไปทำงานยังต่างประเทศส่วนใหญ่มักทำเป็นขบวนการและเป็นลักษณะขององค์กร นอกจากนี้ เด็กจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกล่อลวงให้เข้ามาในประเทศไทยมักถูกบังคับให้ทำงานประเภทยอดอกไม้ ขอบ้าน หรืองานรับใช้ภายในบ้าน และเหยื่อคนไทยที่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย และถูกส่งกลับมายังประเทศส่วนใหญ่มาจากประเทศสิงคโปร์ บาร์เรน มัลดีฟ และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม ในปีนี้มีแรงงานไทยได้ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขแรงงานบังคับในประเทศสวีเดน โปแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกบังคับให้ทำงานในโรงฆ่าสัตว์ งานก่อสร้าง และงานในฟาร์มต่าง ๆ ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่วนหนึ่งมาจากกลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวทางเพศที่ทำให้เหยื่อจำนวนหนึ่งตกเป็นกลุ่มที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ นอกจากนี้ ยังได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดได้ โดยประเทศไทยยังคงดำเนินงานตามพระราชบัญญัติที่ออกมาใน ค.ศ. 2008 รวมถึงยังคงเน้นการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ในเรื่องกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และจัดกิจกรรมเพื่อให้



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว แต่การดำเนินงานของรัฐบาลยังคงไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ รวมถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในประเทศที่ยังคงมีสูง และปัญหาการรายงานจำนวนเหยื่อและการลงโทษมีความคลาดเคลื่อนเป็นอย่างมาก

1.11 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2011

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2011 (เมษายน ค.ศ. 2010 – มีนาคม ค.ศ. 2011) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Hillary R. Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่า ในปีนี้เป็นปีที่มีประเทศเข้าร่วมในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวเป็นจำนวนมากกว่า 180 ประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ ทั้งการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ทั้งเพศหญิงและเพศชาย ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงประเทศปลายทางเพื่อป้องกันหรือปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์และปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญมาโดยตลอด เนื่องจากการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ และการให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งในอัตลักษณ์ที่สำคัญของชาติ (national identity)

ในการกล่าวถ้อยแถลงของ Luis CdeBaca อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงได้ระบุว่าใน ค.ศ. 2011 เป็นปีแห่งการเริ่มต้นศักราชใหม่ของการนำแนวคิดแบบครอบคลุม (comprehensive approach) มาปรับใช้เพื่อต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ที่ยังคงมีจำนวนมาก และยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่สหรัฐอเมริกาจะต้องปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก โดยเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินคดีต่อกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ และให้ความยุติธรรมและปกป้องเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์เพียงอย่างเดียวอาจไม่ส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์หมดไปจากสังคม ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินมาตรการในการปกป้องและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2011 พบว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เฝ้าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยไทยเป็นประเทศ

ปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่อยู่ห่างไกล เช่น ประเทศ บรูไน กัมพูชา และพม่าที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศต้นทาง เช่น ปัญหาความยากจนที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้เลือกที่จะอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย นอกจากนี้ เหยื่อที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่มักถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ โดยมีการประมาณการถึงจำนวนเหยื่อที่มีมากกว่าหลายหมื่นคน ซึ่งส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในกลุ่มธุรกิจประมง กลุ่มธุรกิจอาหารทะเลแปรรูป งานรับใช้ภายในบ้าน และผลิตภัณฑ์ตัดเย็บ

จากหลักฐานที่ปรากฏทำให้ทราบว่าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ตกเป็นเหยื่อในภาคแรงงานมักถูกบังคับให้ทำงานประเภทการประมงพาณิชย์ อุตสาหกรรมอาหารทะเล และงานรับใช้ภายในบ้าน นอกจากนี้ ยังมีการรายงานถึงกลุ่มคนชาวกัมพูชาที่ถูกทางการไทยเนรเทศออกนอกประเทศ (ชายแดนปอยเปต) โดยจำนวนร้อยละ 23 เป็นเหยื่อค้ามนุษย์ และทางการไทยยังเนรเทศเหยื่อค้ามนุษย์ชาวกัมพูชาเป็นจำนวนมากกว่า 23,000 คน ในแต่ละปี ส่วนแรงงานชาวเมียนมาที่ทำงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเลในจังหวัดสมุทรสาครกลับพบจำนวนร้อยละ 57 ที่มีประสบการณ์ภายใต้การเป็นแรงงานบังคับ

มากกว่านั้น กลุ่มคนไร้รัฐ ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นต่างเป็นกลุ่มเสี่ยงในการถูกแสวงหาประโยชน์มากกว่าคนที่ถือสัญชาติไทย ส่วนคนไทยที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ที่ถูกส่งกลับมายังประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากประเทศมาเลเซีย บังกล่าดู จีน ศรีลังกา และอาหรับ นอกจากนี้ คนไทยส่วนใหญ่มักตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานและด้านทางเพศในประเทศออสเตรเลีย แคนาดา เยอรมัน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น อิสราเอล คูเวต ลิเบีย มาเลเซีย กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และติมอร์ มากกว่านั้น ขบวนการค้ามนุษย์มักใช้ไทยเป็นประเทศทางผ่านจากประเทศจีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม ปากีสถาน และเมียนมาไปสู่ประเทศจุดหมายปลายทาง ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ รัสเซีย ยุโรปตะวันตก เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2011 ได้ระบุว่ารัฐบาลไทย ยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้เช่นเดิม

1.12 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2012

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2012 (เมษายน ค.ศ. 2011 – มีนาคม ค.ศ. 2012) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Hillary R. Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

สหรัฐอเมริกาว่าในปีนี้เป็นปีแห่งการฉลองครบรอบ 150 ปี ของการประกาศเลิกทาส (emancipation proclamation) ในสหรัฐอเมริกา โดย Abraham Lincoln เมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1862 นอกจากนี้ Clinton ยังกล่าวเพิ่มเติมว่าสหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ได้ออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว และมีการนำมาตรการในระดับระหว่างประเทศเข้ามาปรับใช้ภายในประเทศเพื่อยุติปัญหาการค้ามนุษย์ โดยรายงานฉบับนี้ไม่เพียงแต่ฉลองการครบรอบ 150 ปี ของการประกาศเลิกทาสเพียงเท่านั้น แต่ยังคงให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้าทาสสมัยใหม่ซึ่งยังคงดำรงอยู่ในสังคมปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เน้นการปราบปรามการค้ามนุษย์ในฐานะการเป็นปัญหาอาชญากรรมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยจะต้องทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ต้องตกเป็นกลุ่มเป้าหมายของการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงการช่วยให้คนเหล่านี้สามารถตัดสินใจเลือกวิถีชีวิตตามความปรารถนาได้ด้วยตนเอง

ในการกล่าวถ้อยแถลงของ Luis CdeBaca อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงได้รับบุถึงมุมมองของผู้เสียหายหรือเหยื่อค้ามนุษย์ที่ต้องการได้รับโอกาสและมีชีวิตเหมือนคนปกติทั่วไป นอกจากนี้ รายงานฉบับ ค.ศ. 2012 ยังได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการปกป้องเหยื่อค้ามนุษย์ (victim protection) โดยในบางประเทศนั้นได้พิจารณาและปฏิบัติต่อเหยื่อค้ามนุษย์ในฐานะอาชญากรหรือในบางประเทศได้เพิกเฉยต่อกลุ่มคนเหล่านี้ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญต่อการนำเรื่องราวของกลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์เพื่อทำให้นานาประเทศเห็นความสำคัญของผู้เสียหายหรือเหยื่อค้ามนุษย์ซึ่งมีอยู่ประมาณ 27 ล้านคนทั่วโลก

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2012 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เผ่าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยข้อมูลในรายงานปีนี้จะมามีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับรายงานในปีก่อน โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยส่วนใหญ่เป็นเหยื่อที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงจากประเทศจีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน และฟิลิปปินส์ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ต้องการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญในปีนี้ได้แก่ปัญหาการตกเป็นเหยื่อเพื่อการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในกลุ่มธุรกิจประมงของกลุ่มผู้ชายชาวไทย เมียนมา และกัมพูชาที่ต้องใช้ชีวิตอยู่บนเรือนานนับปีโดยมิได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทน รวมถึงการถูกบังคับให้ทำงานวันละ 18-20 ชั่วโมงต่อวัน และทำงาน 7 วันต่อสัปดาห์ โดยคนกลุ่มนี้มักถูกทารุณให้ได้รับความเจ็บปวดหรือถูกฆ่า นอกจากนี้ รายงาน ค.ศ. 2012 ยังได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดได้ และรัฐบาลยังคงไม่สามารถแสดงหลักฐานที่ทำให้เห็นว่าประเทศไทยได้เพิ่มการให้ความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อเทียบกับปีก่อน

1.13 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2013

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2013 (เมษายน ค.ศ. 2012 – มีนาคม ค.ศ. 2013) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก John F. Kerry อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา โดยระบุถึงการให้ความสำคัญต่อเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการเน้นย้ำถึงความสำคัญของเสียงจากเหยื่อผู้เสียหาย เนื่องจากการรับฟังประสบการณ์ และความรู้จากกลุ่มคนเหล่านี้จะนำไปสู่การปรับนโยบายและกฎหมาย พร้อมทั้งการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม นอกจากนี้ การยุติปัญหาการค้าทาสสมัยใหม่ยังคงเป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาต่อไป และจากปัญหาดังกล่าวที่สร้างผลกระทบต่ออิสรภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐานได้ส่งผลให้ผู้นำประเทศต่างหามาตรการเพื่อปกป้องชุดคุณค่าต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ และสหรัฐอเมริกาจะให้การสนับสนุนประเทศที่ให้ความร่วมมือในการทำงานด้านการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ การให้ความช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ และการนำตัวกลุ่มผู้ค้ามนุษย์เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

มากไปกว่านั้น การกล่าวถ้อยแถลงของ Luis CdeBaca อดีตรัฐมนตรีประจำกระทรวง ได้ระบุถึงปัญหาสำคัญของการค้ามนุษย์ ได้แก่ การระบุจำนวนตัวเลขของเหยื่อค้ามนุษย์ ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ซึ่งเป็นจำนวนตัวเลขที่ไม่ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงทั่วโลก ดังนั้น ปัญหาที่ตามมาคือการดำเนินมาตรการในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในปีที่แล้วได้ระบุว่าเหยื่อค้ามนุษย์ที่ถูกคัดแยกแล้วจำนวน 4 หมื่นคน แต่ในความเป็นจริงได้มีการประมาณการถึงจำนวนเหยื่อค้ามนุษย์ ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กเป็นจำนวนสูงถึง 27 ล้านคน ซึ่งปัญหาการระบุจำนวนเหยื่อที่คาดเคลื่อนดังกล่าวส่งผลให้ยังคงมีปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในสังคมเช่นเดิม รวมทั้งเหยื่อจำนวนมากที่ไม่ได้รับการบริการ และการช่วยเหลือจากรัฐบาล ดังนั้น รายงาน ค.ศ. 2013 จึงให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบาย หรือหลักการที่จะช่วยเหลือเหยื่อจากการถูกแสวงหาประโยชน์ และการคัดแยกเหยื่ออย่างมีประสิทธิภาพ (effective victim identification) ซึ่งการคัดแยกเหยื่อเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการเริ่มต้นในการทำคดีค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2013 พบว่า ประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เผ่าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยข้อมูลในรายงานปีนี้จะมึเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับรายงานในปีก่อน โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศปลายทางของกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่อยู่ห่างไกล ได้แก่ ประเทศจีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถาน และฟิจิ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ภายในประเทศต้นทาง เช่น ปัญหาความยากจนที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้เลือกอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยมีการประมาณการถึงจำนวนแรงงานอพยพย้ายถิ่นในประเทศไทยที่มีจำนวนสูงถึง 2-3 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มาจากประเทศเมียนมา นอกจากนั้น ยังได้มีการระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ได้ อีกทั้งรัฐบาลยังไม่สามารถแสดงหลักฐานที่ทำให้เห็นว่าประเทศไทยได้เพิ่มความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าวเมื่อเทียบกับปีก่อน

1.14 รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2014

รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ ใน ค.ศ. 2014 (เมษายน ค.ศ. 2013 – มีนาคม ค.ศ. 2014) ได้ให้ความสำคัญต่อหัวข้อเรื่อง “การเดินทางจากเหยื่อสู่ผู้รอด” (the journey from victim to survivor) โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก John F. Kerry อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่ระบุถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ ทั้งในประเทศและภายนอกประเทศ โดยปัญหาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทั้งด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยคนกลุ่มเหล่านี้ได้ถูกกลั่นแกล้งในการเลือกดำเนินชีวิตด้วยตนเอง เช่น หญิงสาวที่ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ หรือผู้ชายที่โดนบังคับให้ทำงานบนเรือประมง นอกจากนี้ Kerry ยังให้ความสำคัญกับผู้เสียหายหรือเหยื่อค้ำมนุษย์ เนื่องจากข้อมูลหรือประสบการณ์ตรงของกลุ่มคนเหล่านี้จะสามารถช่วยทำให้การดำเนินนโยบาย หรือการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยเหลือเหยื่อคนอื่น ๆ ต่อไป

การประกาศสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2014 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มต่ำสุด (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา) โดยประเทศไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางสำหรับการแสวงหา



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ โดยเหยื่อจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือถูกล่อลวงเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศจำนวนหลายหมื่นคน เช่น การถูกแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าราคาถูก การทำงานในโรงงาน งานรับใช้ภายในบ้าน การนำไปเป็นขอทาน ฯลฯ

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้ระบุว่า มีเจ้าหน้าที่ได้กระทำการทุจริตโดยการลักลอบนำแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้แก่ ประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น การบังคับใช้แรงงานตามเรือประมงของไทยที่ถูกบังคับให้ทำงานวันละ 18-20 ชั่วโมง เป็นเวลา 7 วันต่อสัปดาห์ และจากรายงานใน ค.ศ. 2010 ทำให้ทราบว่า มีแรงงานประมงที่ทำงานบนเรือระยะไกลโดยทำงานบนเรือน้อยกว่า 1 เดือน ได้มีประสบการณ์ถูกบังคับใช้แรงงานประมาณร้อยละ 17 จากแรงงานทั้งหมด

1.15 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2015

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2015 (เมษายน ค.ศ. 2014 – มีนาคม ค.ศ. 2015) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก John F. Kerry อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่า การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการทำลายเสรีภาพของมนุษย์ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยการค้ามนุษย์ในปัจจุบันเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจน การเลือกปฏิบัติต่อเพศหญิง และชนกลุ่มน้อย ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้สื่อสังคม (social media) ในทางที่ไม่ถูกต้อง ความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องทำงานร่วมกับพันธมิตรในระดับระหว่างประเทศเพื่อจัดการกับปัญหาที่เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ไม่สามารถปราบปรามได้โดยลำพัง ดังนั้น จึงต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหในระดับโลก (global solution) เข้ามาช่วยจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมถึง ปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถจัดการโดยรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การสร้างความร่วมมือกับภาคธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ ภาคประชาสังคม นักกฎหมาย



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การข้ามนุชย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2015 พบว่า ประเทศไทยยังคงถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มต่ำสุด (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา) โดยไทยเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยมีจำนวนแรงงานที่อพยพย้ายถิ่นในประเทศจำนวน 3-4 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เหยื่อจำนวนมากที่มาจากประเทศเมียนมา กัมพูชา ลาว จีน เวียดนาม อุซเบกิสถาน และอินเดียต่างต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งบ่อยครั้งที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง หรือเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ นอกจากนี้ คนไทยส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อสำหรับการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ ภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป แอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง อย่างไรก็ตาม รายงานสถานการณ์การข้ามนุชย์ ใน ค.ศ. 2015 ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้

1.16 รายงานสถานการณ์การข้ามนุชย์ ค.ศ. 2016

รายงานสถานการณ์การข้ามนุชย์ ใน ค.ศ. 2016 (เมษายน ค.ศ. 2015 – มีนาคม ค.ศ. 2016) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก John F. Kerry อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่ารายงานสถานการณ์การข้ามนุชย์เป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดสำหรับเหยื่อข้ามนุชย์ โดยการเป็นตัวแทนออกเสียงเพื่อพวกเขาเหล่านี้ รวมถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การป้องกันปัญหา การปกป้องเหยื่อข้ามนุชย์ การดำเนินคดีกับผู้ข้ามนุชย์ และการคัดแยกเหยื่อ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ให้คำมั่นสัญญาในการทำงานร่วมกับพันธมิตรในระดับระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการข้ามนุชย์ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการขาดโอกาส ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ฯลฯ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนแนวคิด และการสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และรายงาน ในปีนี้ยังคงให้ความสำคัญกับการป้องกันปัญหาการข้ามนุชย์ โดยเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละประเทศที่จะต้องจัดการปัญหา โดยร่วมมือกับองค์กรที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนเพื่อปกป้องผู้บริสุทธิ์เหล่านี้

การกล่าวถ้อยแถลงของ Susan Coppedge อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวงได้ระบุถึงรายงาน ค.ศ. 2016 โดยให้ความสำคัญกับการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันปัญหาการข้ามนุชย์ทั้ง



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ในประเทศและในต่างประเทศ โดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์ของผู้เสียหายมาเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันมิให้ผู้บริสุทธิ์ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและทางเพศ นอกจากนี้ Coppedge ยังให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความยุติธรรม โดยระบุว่ารัฐบาลของนานาประเทศ ภาคประชาสังคม การบังคับใช้กฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความยุติธรรมของเหยื่อค้ามนุษย์ และเน้นการทำงานเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มเสี่ยงตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2016 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เฝ้าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยข้อมูลในปีนี้มีแนวโน้มใกล้เคียงกับรายงานใน ค.ศ. 2015 โดยไทยยังคงเป็นประเทศต้นทางประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ และด้านแรงงาน โดยมีจำนวนแรงงานที่อพยพย้ายถิ่นในประเทศสูงถึง 3-4 ล้านคนที่ถูกบังคับ ชูเชื้อ และถูกหลอกลวงให้กลายเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ โดยเหยื่อที่ถูกบังคับใช้แรงงานส่วนใหญ่มักถูกแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โรงงานต่าง ๆ งานภาคการเกษตร งานขอทาน และงานรับใช้ภายในบ้าน นอกจากนี้ เหยื่อค้ามนุษย์จำนวนมากมีความเต็มใจเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหางานทำ ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับความช่วยเหลือจากญาติพี่น้อง คนรู้จัก หรือผ่านเครือข่ายจัดหาแรงงานอย่างไม่เป็นทางการ และใช้วิธีการอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสาร หรือใช้เอกสารปลอมเพื่อเดินทางเข้ามายังประเทศไทย และจากสาเหตุนี้เองได้นำไปสู่การเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ การลักลอบคนมนุษย์ การลักพาตัว ฯลฯ

นอกจากนั้น รายงาน ค.ศ. 2016 ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ แต่มีความพยายามในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมง และอาหารทะเล รวมถึงการเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะเพิ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ในอีกมุมหนึ่งกลับพบว่าการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

1.17 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2017

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2017 (เมษายน ค.ศ. 2016 – มีนาคม ค.ศ. 2017) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Rex W. Tillerson อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้ระบุหัวใจสำคัญของประเด็นการค้ามนุษย์ว่าเป็นหนึ่งในปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อสิทธิมนุษยชนตลอดกาล รวมถึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ อาชญากรรมที่เกิดขึ้นนั้นได้พรากความเป็นมนุษย์ไปจากเหยื่อ ทั้งในด้านอิสรภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลในการทำให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา และในการกล่าวถ้อยแถลงของ Susan Coppedge อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ได้ระบุว่ารายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2017 ได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการกระทำความผิดของผู้ค้ามนุษย์ (criminal accountability of human trafficker) และการดำเนินคดีตามกฎหมาย

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2017 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 เผ่าระวัง (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ) โดยข้อมูลในรายงานปีนี้ทำให้ทราบว่าไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยมีกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นประมาณ 4 ล้านคนในประเทศไทย ซึ่งบางส่วนถูกบังคับ ชูเชื้อหรือล่อลวงเพื่อแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ โดยเหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ถูกบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมสัตว์ปีก ภาคการเกษตร โรงงานต่าง ๆ ขอบทางหรืองานรับใช้ภายในบ้าน อย่างไรก็ตาม มีผู้หญิง ผู้ชาย และเด็กจากประเทศลาว เวียดนาม เมียนมา กัมพูชา รัสเซีย ศรีลังกา ฟิลิปปินส์ อุซเบกิสถาน และประเทศในแอฟริกาใต้ตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงาน และทางเพศในประเทศไทย นอกจากนี้ ไทยยังเป็นประเทศทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์ที่ต้องการนำเหยื่อจากประเทศจีน อินเดีย เมียนมา เกาหลีเหนือ เวียดนาม และบังกลาเทศไปสู่ประเทศจุดหมายปลายทาง ได้แก่ ประเทศรัสเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตะวันตก

นอกจากนี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการรับเงินสินบนจากเจ้าของกิจการหรือกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม รายงาน ค.ศ. 2017



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ แต่มีความพยายามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรัฐบาล เช่น การยึดทรัพย์สินจากผู้ค้ามนุษย์เป็นจำนวนถึง 784 ล้านบาท การปรับปรุงกระบวนการคัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์โดยคณะทำงานพหุวิทยาการ และการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว

1.18 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2018

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ใน ค.ศ. 2018 (เมษายน ค.ศ. 2017 – มีนาคม ค.ศ. 2018) ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงจาก Mike Pompeo รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อศักดิ์ศรีและเสรีภาพของมนุษย์ และเป็นประเด็นที่คอยกัดเซาะความมั่นคงของรัฐเช่นเดียวกัน เช่น ปัญหาอาชญากรข้ามชาติหรือกลุ่มก่อการร้ายที่มีมากในประเทศ หรือปัญหาทางเศรษฐกิจ และจากข้อความข้างต้นพิจารณาได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชน หรือเป็นประเด็นเรื่องศีลธรรมเพียงเท่านั้น ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และสันติภาพระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน มากไปกว่านั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันยังได้ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นเป็นประเด็นสำคัญสูงสุด (top priority) ของประเทศอีกด้วย

ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยในรายงาน ค.ศ. 2018 พบว่าประเทศไทยถูกจัดลำดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 (บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) โดยข้อมูลในปีนี้ทำให้ทราบว่าไทยยังคงเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทางของผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศและด้านแรงงาน โดยส่วนใหญ่ถูกแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมสัตว์ปีก ภาคการเกษตร งานรับใช้ภายในบ้าน การค้าประเวณี และขอทาน ทั้งนี้ เหยื่อค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงประเทศรัสเซีย ศรีลังกา อุซเบกิสถาน และประเทศในทวีปแอฟริกาเป็นหลัก นอกจากนี้ คนไทยส่วนใหญ่ได้ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์จากการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานและด้านทางเพศ เช่น แรงงานบังคับและการค้าประเวณีในประเทศ และในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป แอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง ส่วนชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ และบุคคลไร้สัญชาติต่างเป็นกลุ่มเสี่ยงจากการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงเด็กจากประเทศไทย เมียนมา ลาว และกัมพูชาที่มักตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นอกจากนี้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงรับเงินสินบนจากเจ้าของกิจการหรือกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม รายงาน ค.ศ. 2018 ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยยังคงไม่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ แต่มีความพยายามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรัฐบาล เช่น การดำเนินคดีแก่ผู้ค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น การสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนร่วมในขบวนการค้ามนุษย์

(2) ข้อมูลการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ ค.ศ. 2000-2018

ข่าวการค้ามนุษย์จากหนังสือพิมพ์ ดังนี้ หนังสือพิมพ์มติชน หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น หนังสือพิมพ์สยามรัฐ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ และ ผู้จัดการรายวัน จำนวน 1332 ข่าว (ข้อมูลถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2000 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 3 ข่าว โดยได้มีการนำเสนอข่าวเรื่องการจับกุมเพื่อหาหรือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งกลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญของโลกอยู่ในขณะนั้น โดยนายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรีได้เรียกประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อถกประเด็นปัญหาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ และขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งนายชวนได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าวว่ามีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรง และขยายตัวออกเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น รวมถึงปัญหาการค้าคน (ปัญหาการค้าคนข้ามชาติ) ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่สร้างผลกำไรอย่างมหาศาล และเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับกลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติด จึงส่งผลให้การค้ามนุษย์ถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ และต่างประเทศเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยังได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องอาชญากรรมในที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจะถูกหยิบยกขึ้นมาหารืออีกครั้งในที่ประชุมอาเซียน ซึ่งมีความพยายามที่จะร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศในภูมิภาคนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ใน ค.ศ. 2000 ยังมีการเปิดประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติซึ่งถูกทำให้เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์มาโดยตลอด โดยผลงานวิจัยเรื่อง “ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90” ได้ระบุว่าแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังประเทศไต้หวัน สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย มีจำนวนถึงร้อยละ 85 ที่ขาดทักษะฝีมือ จึงทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นแรงงานค่าแรงต่ำ ดังนั้น จึงต้องหาวิธีการที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ได้ไปทำงานยังต่างประเทศ (เพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น) โดยแรงงานค่าแรงต่ำเหล่านี้ที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มากไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญที่ทำให้ทราบถึงการรับประเด็นวาระการค้ามนุษย์จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเข้ามาสู่บริบทภายในประเทศไทย (การตอบสนองต่อประเด็นวาระ) ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของนายอิริซัวร์ จันทรประเสริฐ อดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่แสดงนัยถึงพลังของประเทศมหาอำนาจในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยการแพร่กระจายมาตรฐานสากลเหล่านี้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีปฏิบัติของประเทศผู้รับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ได้แก่ การออกกฎหมายด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ให้สิทธิอำนาจแก่ประธานาธิบดี สามารถตัดความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ การประสานกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ให้สินค้าที่ผลิตในประเทศที่มีการค้ามนุษย์ และไม่มีการแก้ไขผ่านเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกา โดยไม่พิจารณาเฉพาะตัวสินค้าดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่จะพิจารณาภาพรวมของกระบวนการผลิตที่ได้สินค้านั้นมาว่ามีความชอบธรรมหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2000 แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปรากฏการณ์ด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่ได้เข้ามาเป็นหนึ่งในปัญหาด้านความมั่นคง และถูกทำให้เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด หรือปัญหาแรงงานต่างด้าวอีกด้วย นอกจากนี้ อิทธิพลจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้ประเทศไทยพิจารณาถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น

(2.2) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2001

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2001 พบจำนวนข่าวอยู่ทั้งสิ้น 7 ข่าว โดยการนำเสนอข่าวในปีนี้เปิดประเด็นด้วยการกล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศต่อ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การจัดหามาตรการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ และขยายตัวออกเป็นวงกว้างที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน โดยสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่าในแต่ละปีนั้นมีเด็กและสตรีที่ถูกลักลอบและบีบบังคับให้มาค้าประเวณีและบังคับใช้แรงงานภายในประเทศเป็นจำนวนถึง 50,000 คน นอกจากนี้ ยังมีผู้หญิงชาวไทยที่ถูกล่อลวงให้มาค้าประเวณีหรือถูกบังคับใช้แรงงานในโรงงานทอผ้า ณ เมืองลอสแอนเจลิส (Los Angeles) เป็นจำนวนมาก

ในเดือนเมษายนได้มีการกล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาการค้าประเวณีของคนไทยในประเทศเยอรมัน ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตานานาชาติเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของการนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2001 ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยพบว่าการค้าผู้หญิงและเด็กนั้นถือเป็นอาชญากรรมที่น่าสะเทือนใจ และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ ได้มีการระบุว่ามียาจำนวนผู้หญิงและเด็กที่ถูกลักลอบส่งออกนอกประเทศอยู่ประมาณ 700,000 คนทั่วโลก โดยมีจำนวนคนเหล่านี้ถึง 250,000 คน ที่มาจกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มากไปกว่านั้น ได้มีการระบุถึงประเด็นเรื่องการออกกฎหมาย TVPA (ค.ศ. 2000) ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกฎหมายที่พิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ โดยกฎหมายที่ออกมานั้นมีผลต่อนานาชาติประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจกสหรัฐอเมริกาจะต้องดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมาย TVPA ที่อาจสร้างผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องศึกษา และทำความเข้าใจต่อสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศกับสังคมภายในประเทศที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด กฎหมายที่ออกโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาก็สามารถสร้างผลกระทบให้กับประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ในฐานะที่ประเทศไทยมีความเกี่ยวพันทั้งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และอื่น ๆ จากสหรัฐอเมริกา กฎหมายคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา น่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งนี้ การที่จะมีผลกระทบเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าประเทศไทยมีกฎหมายเพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

หรือไม่ มีการคุ้มครอง สงเคราะห์ผู้เสียหายหรือไม่ และในแง่การบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ มีความจริงจังในการปราบปรามการค้ามนุษย์เพียงใด เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยปละละเลย หย่อนประสิทธิภาพในการปราบปราม หรือมี โยชน์เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เสียเองหรือไม่”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2001 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแสดงในระดับ ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการออกกฎหมาย TVPA ที่ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ และการไม่ปฏิบัติตามระเบียบวาระที่ถูกส่งเข้ามา นั้นจะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ หรือความมั่นคง นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ได้แก่ การใช้วาทกรรมเพื่อระบุจำนวนเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์จากผู้หญิงและเด็กในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งการประกาศจำนวนเหยื่อนั้นได้ แสดงนัยถึงความรุนแรงของปัญหา ทั้งในแง่ของจำนวนและพื้นที่เป็นสำคัญ

(2.3) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2002

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2002 พบจำนวนข่าวอยู่ทั้งสิ้น 14 ข่าว โดยการนำเสนอข่าวในปีส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรับประเด็นวาระการค้ามนุษย์ที่ถูกส่งเข้ามาจากต่างประเทศ การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องแรงงานกับปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์กับการ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้หญิงและเด็ก บทบาทขององค์กรนอกภาครัฐที่เข้ามามีบทบาท สำคัญต่อการจุดประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ และการให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการออกกฎหมาย TVPA เพื่อการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้า มนุษย์ และการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์

ทั้งนี้ นาย Colin Powell อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้ กล่าวถ้อยแถลงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว โดยระบุว่าเหยื่อจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักเป็นผู้หญิงและ เด็ก ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนมากจะถูกบีบบังคับให้ค้าประเวณี รวมถึงการถูกทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ได้ระบุว่าเหยื่อที่ถูกลักลอบส่งเข้ามายังสหรัฐอเมริกา เป็นจำนวนถึง 50,000 คนในแต่ละปี และมีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ทั่วโลกสูงถึง 700,000- 4,000,000 คน โดยประเทศไทยติดอยู่ในกลุ่มที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแต่ยังไม่มากพอ และไม่ได้

ตามเกณฑ์มาตรฐานที่สหรัฐอเมริกากำหนดไว้ มากไปกว่านั้น นาย Chris Smith อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา ได้ระบุว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการลักลอบค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุด โดยเป็นผลจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงในแวดวงราชการที่ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม นายรัฐกิจ มานะทัต อดีตอธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถ้อยแถลงที่มีนัยสำคัญถึงการตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวจากสหรัฐอเมริกา ในลักษณะของการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยระบุใจความสำคัญ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ดังต่อไปนี้

“ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังมาโดยตลอด และรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ตลอดจนกรอบความร่วมมือต่าง ๆ รวมถึงความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อให้ความคุ้มครองเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ...เชื่อว่าหากทางสหรัฐฯได้เห็นข้อมูลก็จะเข้าใจว่าความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทยมีความคืบหน้าชัดเจนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา”

นอกจากนี้ การจุดประเด็นให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับโลกยังกระทำการผ่านข้อเรียกร้องทางศาสนา โดยเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ได้มีการประชุมสภาผู้นำศาสนาและจิตวิญญาณแห่งโลก ครั้งที่ 1 โดยมีการระบุว่าสภาผู้นำศาสนาที่จะเกิดขึ้นนั้นจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมภารกิจของสหประชาชาติในการส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก และในการจัดประชุมสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ 4 ด้านการพัฒนาเด็ก เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2002 นายกร ทักษะรังสี อธิบดีรองนายกรัฐมนตรีได้กล่าวถ้อยแถลงที่น่าสนใจในงานประชุมดังกล่าวที่ระบุถึงการเชื่อมโยงปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

“ขณะนี้กำลังติดตามกติกาสังคมโลกในด้านการค้าขายที่ประเทศมหาอำนาจที่ซื้อสินค้าไทยจำนวนมากนั้น การจะซื้อหรือไม่ซื้อไม่ใช่จะดูคุณภาพสินค้าอย่างเดียว



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

แต่ยังนำปัญหาสิทธิเด็กและสตรีมาเป็นเงื่อนไขในการค้าขายด้วย ซึ่งเรื่องนี้ประเทศไทยยังเงียบอยู่ แต่ในสหรัฐอเมริกาจะดังมาก รัฐสภาสหรัฐอเมริกาที่มีหลักฐานเป็นการถ่ายวิดีโอซึ่งมีเนื้อหาครบถ้วนว่ามีขบวนการค้าเด็กและสตรีในประเทศไทยจริง และได้ถามรัฐบาลไทยว่าจะทำอย่างไรกับเรื่องนี้บ้าง ถ้าไม่แก้ไข สหรัฐฯจะมีมาตรการตอบโต้โดยการไม่ซื้อสินค้าไทย...”

อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่ได้รับความสนใจในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ซึ่งพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงในงานสัมมนา “สิทธิมนุษยชนกับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” โดยนางอุษา เลิศศรีสันทัต ผู้ประสานงานมูลนิธิเพื่อนหญิงได้ระบุว่า การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจ ซึ่งเป็นผลจากการที่สหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น สรุปลงได้ว่าการเปิดประเด็นวาระเรื่องการค้ามนุษย์ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เป็นผลมาจากการจัดตั้งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์การสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000 ซึ่งได้กลายมาเป็นประเด็นวาระที่ทั่วโลกต้องตระหนักถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในมิติต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2002 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การออกกฎหมาย TVPA และรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่ออกเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2001 (ข้อมูลตั้งแต่ ค.ศ. 2000) โดยสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการออกอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติที่ส่งผลต่อการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

(2.4) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2003

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2003 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 34 ข่าว โดยการนำเสนอข่าวในปีนี่ยังคงเน้นประเด็นปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ต่อผู้หญิงและเด็ก การให้ความสำคัญต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความสำคัญและตอบสนองต่อรายงาน TIP กฎหมาย TVPA และผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกายังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทนำในการส่งออก

ประเด็นวาระ และสร้างความตระหนักให้ประเทศไทยเห็นถึงความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว เช่น การกล่าว ถ้อยแถลงของ พล.ต.อ. อำนาจ เพชรศิริ ได้ระบุถึงความสำคัญของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยถูกกล่าวหาจากองค์การระหว่างประเทศว่าขาดความ
จริงใจในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและมนุษย์ทั้งที่ไทยทำมาตลอด
แต่อาจจะขาดเรื่องการประชาสัมพันธ์จึงได้เรียกทุกฝ่ายมาประชุมร่วมกันเพื่อ
ต้องการทราบว่าสถานการณ์แท้จริงในขณะนี้เป็นอย่างไ...เมื่อทำความเข้าใจ
เอาข้อมูลมารวมกันแล้วผมจะทำการชี้แจงต่อสหรัฐอเมริกาให้เข้าใจถึงความตั้งใจใน
การทำงานของไทย ซึ่งในปัจจุบันเราถูกจัดอันดับอยู่ชั้นสอง คือยังไม่ได้ปฏิบัติตาม
ขั้นตอนมาตรฐานขั้นต่ำ แต่มีความตั้งใจที่จะทำ หากถูกลดอันดับไปอีกชั้นหนึ่งก็จะ
ถูกมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งน่าเป็นห่วง เพราะเป็นปัญหาที่จะกระทบต่อ
เศรษฐกิจของประเทศ”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นสรุปได้ว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ และการจัดลำดับสถานะ
การค้ามนุษย์ภายในประเทศที่ถูกระบุในรายงาน TIP เป็นประเด็นสำคัญที่ตัวแสดงภายในประเทศ
ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากการไม่ตอบสนองต่อวาระที่ถูกส่งเข้ามาจะส่งผลกระทบต่อ
ความมั่นคงของประเทศ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
หน่วยงานภาครัฐนอกจากการป้องกันและปราบปรามปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว อีกส่วนหนึ่งจะต้อง
ตอบสนองต่อประเด็นวาระของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

ในทางกลับกัน ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ “กรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรสตรี เด็ก และ
คนชรา” โดยมีการระบุที่สำคัญว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องแนะนำ
แต่เป็นเพราะคนไทยเองที่ไม่เอาถ่าน เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่ควรปฏิบัติอย่างยิ่ง
แต่การค้ามนุษย์กลับกลายเป็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งการที่สหรัฐอเมริกาได้ให้
ความสำคัญดังกล่าวย่อมช่วยสร้างภาพลักษณ์อันดีให้แก่ประเทศ และเป็นการสร้างเกมสร้างกติกาให้
ประเทศโลกที่สามปฏิบัติตามเพื่อที่จะได้ยกระดับตนเอง อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2003 ประเทศไทยได้
จัดทำพิธีลงนามว่าด้วยความร่วมมือในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและผู้หญิง โดยมีหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวง
สาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ อัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้ามาเพื่อ
ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงการลงนามในร่างบันทึกข้อตกลง 3 ฉบับ ว่าด้วยเรื่องการ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ปกป้องสิทธิและช่วยเหลือเด็กและผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อตั้งเป็นกรอบในการทำงานร่วมกัน

มากไปกว่านั้น ในปีนี้ยังได้มีการระบุตัวเลขของเหยื่อค้ามนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจ โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานยาเสพติดและอาชญากรรมของสหประชาชาติได้กล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุมของคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรม และการดำเนินคดีอาชญากรรมของสหประชาชาติว่ามีจำนวนเหยื่อค้ามนุษย์ทั่วโลกอยู่ประมาณ 700,000-1,000,000 คน ในแต่ละปี โดยร้อยละ 50 เป็นเด็ก ร้อยละ 96 เป็นผู้หญิง และร้อยละ 4 เป็นผู้ชาย อย่างไรก็ตาม การระบุจำนวนเหยื่อของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศส่งผลต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากส่วนหนึ่งของการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาหรือไม่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรงนั้นจะขึ้นอยู่กับปริมาณของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว

ข่าวใน ค.ศ. 2003 ยังได้ระบุว่าในยุครัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญกับการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก โดยพ.ต.ท. ทักษิณได้มอบนโยบายที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 โดยมีการจำแนกพฤติกรรมกลุ่มผู้มีอิทธิพลออกเป็น 15 กลุ่ม ซึ่งภายในกลุ่มผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมีกลุ่มที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกลุ่มธุรกิจการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย ได้แก่ กลุ่มล่อลวงเหยื่อไปทำงานต่างประเทศ และกลุ่มธุรกิจค้าประเวณี โดยพ.ต.ท. ทักษิณ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงไว้อย่างชัดเจนว่า “คนพวกนี้จิตใจไม่ใช้มนุษย์” และจากการกล่าวถ้อยแถลงดังกล่าวทำให้เห็นมุมมองของนายกรัฐมนตรีต่อปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นปัญหาที่มนุษย์กระทำต่อเพื่อนมนุษย์อย่างโหดร้าย ทารุณ และยังเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับศีลธรรม ดังนั้น การออกนโยบายเพื่อปราบปรามบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมีการเสนอร่างนโยบาย และแผนระดับชาติเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและผู้หญิงภายในประเทศและข้ามชาติ ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างแผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูลการติดตามและประเมินผล และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มากไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญของการนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2003 ได้แก่ การประกาศรายงาน TIP โดยระบุว่าประเทศไทยยังไม่สามารถปฏิบัติได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ โดยจำเป็นต้องเพิ่ม การจับกุมผู้กระทำผิด และลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมาย การกำจัดเจ้าหน้าที่ ที่สมคบกระทำผิด การให้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ได้มีการกล่าวถึงความที่สื่อ ถึงการพิจารณาให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ได้แก่ “ประเทศไทยควรแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วนเพื่อภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทยเอง” รวมถึง การกล่าว ถ้อยแถลงของนางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ อดีตที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวโดยเชื่อมโยงกับตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

“ตำรวจจะต้องเร่งปราบปรามเรื่องนี้โดยเร็ว และต้องทำให้บรรลุผลภายในเดือน มีนาคม 2547 ก่อนถึงเส้นตายจะมีการประชุมใหญ่ระดับสหประชาชาติ เนื่องจากที่ ผ่านมาประเทศไทย โดยเฉพาะ กทม. ถูกมองว่าเป็นแหล่งค้าประเวณีขนาดใหญ่ มีเครือข่ายขบวนการขยายไปทั่วโลก ขณะที่หลายประเทศโดยเฉพาะสมาชิกองค์การ สหประชาชาติต่างมองว่าประเทศไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง หากปล่อยปละละเลยให้รุนแรงมากขึ้นจะส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดระดับลงได้ และ จะกระทบต่อสิทธิพิเศษทางการค้าและสิทธิในเรื่องอื่น ๆ ระดับชาติตามมาอีก ส่วน รัฐบาลจะเร่งแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางสืบสวนปราบปรามของตำรวจด้วย”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในปีนี้ยังคงให้ความสำคัญกับตัวแสดงในระดับ ระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และองค์การสหประชาชาติที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนิน นโยบาย และการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ทั้งนี้ การส่งวาระและ การตอบสนองวาระดังกล่าวของประเทศไทยได้มีลักษณะการเป็นเกมการเมืองระหว่างประเทศ มากกว่าการตระหนักถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก การกล่าวถ้อยแถลงของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่ระบุถึงการตอบสนองต่อตัวแสดงภายนอก และผลจาก การไม่ปฏิบัติตามระเบียบระหว่างประเทศที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ

(2.5) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2004

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2004 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 30 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข่าวการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการนำเสนอใน

ประเด็นเรื่องการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติด และการไม่ดำเนินคดีต่อผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 ได้มีการอนุมัติงบประมาณหนึ่งให้รองนายกรัฐมนตรี วัชรินทร์ ใจเย็น ในงานที่กำกับดูแลเป็นจำนวน 10 ล้านบาท เพื่อจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ร.ต.อ. ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี และประธานในการประชุมคณะกรรมการกึ่งกรรณการเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ได้กล่าวถ้อยแถลงที่น่าสนใจว่าการค้ามนุษย์ในปัจจุบันเป็นปัญหาที่รุนแรงเทียบเท่าปัญหาอาชญากรรม และไทยยังคงเป็นประเทศที่เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดใน 3 สถานะ ได้แก่ ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศจุดหมายปลายทาง เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการคมนาคมที่สะดวก การมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน และการถูกเพ่งเล็งถึงการไม่ให้ความสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ร.ต.อ. ประชัช ยังได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมอีกว่าหากประเทศไทยยังคงเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวนั้นมีแนวโน้มที่สหรัฐอเมริกาจะลดระดับการให้ความสำคัญของประเทศไทยจากบัญชีกลุ่มที่ 2 เป็นบัญชีกลุ่มที่ 3 และยังคงอาจใช้เรื่องดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการกีดกันด้านเศรษฐกิจของไทย

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ายาเสพติด ครั้งที่ 1 ได้มีการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเพื่อผนึกกำลังในการปราบปรามอาชญากรรม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยร.ต.อ. ประชัช ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาการค้ามนุษย์นั้นเป็นอาชญากรรมร้ายแรง และมีรากฐานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาครอบครัว ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาทางเพศ ความเชื่อ ทัศนคติของคนในสังคม ฯลฯ มากไปกว่านั้น ประเทศไทยยังมีขบวนการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้ามนุษย์อยู่มากกว่า 30 เครือข่าย และในต่างประเทศอีกมากกว่า 70-80 เครือข่าย และในการประชุมเรื่องการค้ายาเสพติด เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 ได้ระบุถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยให้ความสำคัญต่อ 9 มาตรการสำคัญที่นำไปสู่การจัดปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ ได้แก่ มาตรการเรื่องการป้องกัน การปราบปราม การฟื้นฟู การข่าว ความร่วมมือระหว่างประเทศ การประสานงาน การวิจัยและพัฒนา การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการบริหารประเทศของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอด ทั้งการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น และการปราบปรามกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดอย่างรุนแรง โดยเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 พ.ต.ท. ทักษิณ ได้กล่าวถ้อยแถลงเรื่องการค้ายาเสพติดในรายงานนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

“คนที่ค้ามนุษย์แสดงว่าจิตใจใช้ไม่ได้เลย เพื่อนร่วมโลก มนุษย์เหมือนกันยังทำร้ายกัน ต้องทนทุกข์ทรมาน นำส่งสาร ยากจนอยู่แล้วก็ยิ่งลำบากเข้าไปอีก ทั้งภาวะร่างกายและจิตใจ ข้าราชการคนไทยเห็นดีเห็นงามกับสิ่งเหล่านี้ ไปรับประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ถือว่ามิโทษหนักอย่างมหาศาล”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบว่า พ.ต.ท. ทักษิณได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของปัจเจกบุคคล รวมถึงการเป็นปัญหาเรื่องจริยธรรมของมนุษย์ ในการทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งเหยื่อที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ถือเป็นคนเหมือนพวกเราทุกคน (we-ness) ดังนั้น พ.ต.ท. ทักษิณจึงให้ความสำคัญต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลอื่น (otherness) โดยช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นถึงการเน้นย้ำเรื่องการมิให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด

อีกหนึ่งประเด็นสำคัญในปีนี้ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของนายวิษณุ เครืองาม อธิบดีรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้ระบุบุนัยสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษเพื่อปราบปรามปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังและเร่งด่วน โดยมีข้อความดังต่อไปนี้ “สำหรับกรแก้ไขปัญหายาเสพติดตามแนวชายแดนลดลงจริง แต่ปัญหาผู้มีอิทธิพล การค้ามนุษย์ และการพนัน ยังต้องอาศัยหน่วยงานพิเศษที่จะตั้งขึ้นนี้เพื่อดำเนินการอยู่” จากการกล่าวถ้อยแถลงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการสร้างมาตรการหรือหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อช่วยป้องกันและปราบปรามปัญหาที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ผลจากการส่งประเด็นวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ทำให้การค้ามนุษย์กลับขึ้นมาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอีกครั้ง และกลายเป็นปัญหาที่สร้างภาพลบให้กับประเทศไทยในสายตาของนานาชาติประเทศ โดย พ.ต.ท. ทักษิณได้ประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นนโยบายแห่งชาติ (วาระแห่งชาติ) และพล.ต.อ. อำนาจ เพชรศิริ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยังได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมที่น่าสนใจว่า “คนส่วนใหญ่มองเป็นเรื่องไกลตัว บ่อยครั้งที่พบเห็นการกระทำทารุณต่อผู้หญิงและเด็ก สามีทำร้ายภรรยา พ่อแม่ทุบตีลูก พ่อข่มขืนลูก หลายคนมองเป็นเรื่องส่วนตัวเป็นปัญหาภายในครอบครัว ไม่มีใครอยากเข้าไปยุ่ง เช่นเดียวกัน ตำรวจไม่อยากให้เป็นเรื่องเป็นราวจะไกลเกลี่ยให้ยอมความกัน”

ดังนั้น ผลของการทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นวาระที่สำคัญของประเทศ และการทำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นนโยบายแห่งชาติได้ส่งผลให้ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2004



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / revc: 29072562 17:21:39 / seq: 178

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นประธานในการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุมดังกล่าวโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การค้ามนุษย์ถือเป็นปัญหาอาชญากรรมที่แตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไปที่ไม่สามารถกระทำการโดยคน ๆ เดียวได้ ขณะเดียวกันก็เป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง... ที่ผ่านมารายังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้ ดังนั้นการแก้ปัญหาจะมีแก่นกฎหมายอย่างเดียวคงไม่ได้ ต้องมีนักจิตวิทยาและนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ร่วมกับภาคเอกชนและประชาชนเข้าไปเยียวยาผู้เคราะห์ร้าย นอกจากนี้ต้องประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้านด้วย โดยอาจสร้างเป็นเครือข่ายประสานงานกัน ผมจะนำงบประมาณจากกองสลากฯ จำนวน 500 ล้านบาท มาดูแลเรื่องนี้ จะได้ไม่ต้องรอนงบฯ จากส่วนราชการที่มักล่าช้า นอกจากนี้ยังอยากจะทำให้มีระบบการฟื้นฟูจิตใจเหมือนโครงการวิวัฒน์พลเมือง หรือเกษตรโยธินเพื่อให้นักเหล่านั้นสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติ”

การกล่าวถ้อยแถลงของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรในเวทีการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ทำให้ทราบว่าประเด็นที่อดีตนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก คือ การสร้างความเข้าใจให้กับตัวแสดงภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ รวมถึงสาธารณชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และต้องการให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในด้านต่าง ๆ โดยได้มีการนำงบประมาณบางส่วนเข้ามาช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกแสวงหาประโยชน์ และปราบปรามกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งการนำงบประมาณมาใช้อย่างเร่งด่วนได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวในลำดับต้น ๆ มากไปกว่านั้น เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2004 พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังได้กล่าวถ้อยความถึงปัญหาการค้ามนุษย์ในรายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน โดยมีการระบุถึงปัญหาดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจดังต่อไปนี้

“การค้ามนุษย์ถือเป็นเรื่องป่าเถื่อน เพราะมนุษย์ทุกคนเกิดมาต้องเอื้ออาทรต่อกัน การค้ามนุษย์ถือว่าเลวยิ่งกว่าสัตว์ เป็นอาชญากรรมที่เลวร้าย รัฐบาลจะใช้วิธีการเหมือนกับเรื่องยาเสพติด โดยแยกผู้ค้ากับผู้เป็นเหยื่อ จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ตกเป็นเหยื่อ... เพราะฉะนั้นวันนี้ต้องเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ไม่ต้องมานั่งถามนโยบาย มีหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย จัดการเด็ดขาดกับผู้ค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ...การค้ามนุษย์ถือเป็นเรื่องรุนแรงแล้วทำให้เสียภาพพจน์ของประเทศ นอกจากเสียศีลธรรม เสียอารยธรรม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ของประเทศแล้วเราอาจจะถูกต่อต้านการค้า เขาไม่อยากซื้อของจากประเทศเรา
เพราะไม่เอาจริงกับเรื่องนี้ ในที่สุดเกษตรกรทั้งหลายก็ขายสินค้าเกษตรไม่ได้”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในปีนี้ทำให้ทราบถึงการตระหนักถึงความสำคัญ
ของปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ของคณะรัฐบาล
เพื่อทำให้เห็นว่าการค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมีการประกาศให้
การค้ามนุษย์เป็นนโยบายแห่งชาติ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยไม่ผ่าน
ตามขั้นตอนของการเบิกงบประมาณตามปกติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็น
ประเด็นสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลชุดดังกล่าวยังให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ให้
ทุกภาคส่วนเข้าใจปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างถูกต้อง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ

(2.6) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2005

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2005 พบจำนวนข่าวอยู่ทั้งสิ้น 23 ข่าว โดยข่าวใน
ปีนี้นั้นการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ การจัดตั้งคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการจัดทำซอฟต์แวร์เพื่อรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์
ภายในประเทศ โดยข่าวในปีนี้นั้นเริ่มต้นด้วยการนำเสนอการประชุมคณะรัฐมนตรีที่ได้ให้ความเห็นชอบ
ในแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์ และนโยบายของนายกรัฐมนตรีเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหา
การค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2005 โดยได้มีการอนุมัติงบประมาณในการดำเนินงาน
ดังกล่าวเป็นจำนวนเงินสูงถึง 242 ล้านบาท รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์ (Human Trafficking Control Board: HTCBB) ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548
โดยมี ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทยเป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการค้ามนุษย์จะมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง การวางนโยบาย และการหามาตรการใน
การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2005 ยังได้มีการระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นอาชญากรรมที่ทำลาย
ความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรงที่สุด และประเด็นดังกล่าวยังได้กลายมาเป็นประเด็นวาระแห่งชาติที่มี
ความสำคัญลำดับต้น ๆ รวมถึงการพิจารณาการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า
มนุษย์ พ.ศ. ... เพื่อการปรับปรุงเนื้อหาที่มีความทันสมัย และครอบคลุมประเภทของการค้ามนุษย์ทุก
รูปแบบ นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2005 ยังได้มีมติรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบาย



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

และวาระแห่งชาติ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีการอนุมัติการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการค้ามนุษย์ภายใต้งบประมาณ 500 ล้านบาท เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลด้านการค้ามนุษย์

ต่อจากนั้น เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ได้มีการจัดประชุมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนตามข้อกำหนดมาตรา 40 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตั้งคำถามมายังประเทศไทยทั้งหมด 26 ข้อ เพื่อให้ผู้แทนของไทยตอบคำถามทั้งหมดในที่ประชุม ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้แสดงนัยถึงการเป็นผู้ผลักดันประเด็นวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการรับประเด็นวาระดังกล่าวของประเทศไทย และอีกข้อบ่งชี้ที่สำคัญสำหรับการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาในประเทศไทย ได้แก่ การกล่าวถ้อยความในสื่อหนังสือพิมพ์ที่ระบุถึงความจำเป็นของประเทศไทยในการตอบสนองความต้องการจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และกระตุ้นให้ประเทศไทยดำเนินภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“นับตั้งแต่ปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาบังคับใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (ทีวีพีเอ) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานว่าด้วยการค้ามนุษย์ (ทีป) เป็นประจำทุกปี เพื่อจำแนกประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เป็นประเทศซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดเส้นทาง หรือเป็นจุดหมายปลายทางของการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรงสำหรับใช้เป็นการบ่งชี้ถึงปัญหาและกระตุ้นให้แต่ละประเทศดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว”

นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ การระบุถึงความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์โดยใช้ศาสนาเข้ามาเพื่อช่วยให้สาธารณชนเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มขึ้น โดยการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อด้านจริยธรรม การเป็นปัญหาที่ผิดและขัดต่อหลักการทางศาสนา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“โดยหลักธรรมของพุทธศาสนาแล้วการค้ามนุษย์ไม่ควรเกิดขึ้นในประเทศไทยเพราะพุทธศาสนามีบัญญัติ “ห้ามค้ามนุษย์” แต่การค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นเด็กค้า ค้าสตรี เพื่อเพศพาณิชย์ และค้ามนุษย์เพื่อแรงงานกลับเป็นทุรกรรมที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองของเรามาเป็นเวลานานหลายสิบปี แล้วไม่ว่าจะเป็นการค้าคนไทยด้วยกันเองทั้งส่ง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ผู้หญิงผู้ชายไปต่างแดนในยุคแรกเริ่ม...รัฐบาลไทยเราทั้งในอดีตและปัจจุบันไม่ได้
รณรงค์ที่จะนำเอาหลักธรรมของพุทธศาสนาในบัญญัติห้ามค้ามนุษย์มารณรงค์กัน
อย่างจริงจังและกว้างขวางทำให้คนไทยขาดจิตสำนึกในธรรมข้อนี้...”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นสรุปได้ว่า นอกจากการตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวที่ถูกส่ง
เข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเพื่อช่วยทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่
กระทบต่อความมั่นคงแล้ว การนำหลักคำสอนทางศาสนาเข้ามาอธิบายปัญหาการค้ามนุษย์ก็เป็นอีก
หนึ่งช่องทางที่จะนำไปสู่การทำให้กลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ และสาธารณชนทั่วไปตระหนักถึงความรุนแรง
ของปัญหาเช่นเดียวกัน ซึ่งในมุมมองดังกล่าวพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาในเชิงจริยธรรม
ศีลธรรม หรือสิทธิมนุษยชน

(2.7) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2006

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2006 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 34 ข่าว โดยการ
นำเสนอข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญกับการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ และการจับกุมขบวนการ
ค้ามนุษย์ภายในประเทศเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความ
ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เช่น การประชุม
คณะทำงานความร่วมมือไทย-ลาวต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับกลุ่ม
ประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางด้านแรงงานและด้านทางเพศ
นอกจากนี้ ยังได้มีการกล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวจากองค์การสหประชาชาติที่เรียกร้อง
ให้นานาประเทศดำเนินความพยายามในการแก้ไขปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการ
ระบุว่าประเทศต้นตอของผู้ตกเป็นเหยื่อ และยังเป็นจุดหมายยอดนิยมของวงจรค้ามนุษย์ที่สำคัญ
ประเทศหนึ่งของโลก ทั้งนี้ Antonio Maria Costa อดีตผู้อำนวยการบริหารสำนักงานยาเสพติดและ
อาชญากรรมแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถ้อยความที่แสดงให้เห็นว่าองค์การสหประชาชาติคำนึงถึง
ปัญหาดังกล่าวโดยระบุใจความสำคัญว่า “การตกเป็นทาสที่อยู่ในรูปแบบของการค้ามนุษย์เป็นปัญหา
ที่ยังคงดำรงอยู่ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าอดสูยสำหรับพวกเรา”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2006 ได้ให้ความสำคัญไปที่การปราบปรามปัญหา
การค้ามนุษย์เป็นหลัก รวมถึงการตอบสนองต่อวาระที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น
การตอบสนองต่อประเด็นวาระที่ส่งมาจากองค์การสหประชาชาติเพื่อต้องการให้ประเทศไทยตระหนัก



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

ถึงปัญหาการค้าทาสที่ยังคงปรากฏอยู่ในโลกสมัยใหม่ และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค เนื่องจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์อย่างรุนแรง

(2.8) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2007

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2007 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 29 ข่าว โดยการนำเสนอข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการปรามปรามการค้ามนุษย์ การลักพาตัวเด็ก และการค้ามนุษย์ในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การล่อลวงเด็กให้กลายเป็นโจร โดยเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 ได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่สำคัญว่า “การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องรีบหาทางแก้ไขทันที” นอกจากนี้ ยังได้มีการระบุถ้อยความขององค์การสหประชาชาติต่อปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ทำรายได้มากเป็นอันดับ 3 รองจากธุรกิจการค้าอาวุธและการค้ายาเสพติดเพียงเท่านั้น และจากความสำคัญดังกล่าวได้นำมาสู่การกล่าวถ้อยความของกลุ่มสื่อมวลชนที่ระบุดูแลความสำคัญดังต่อไปนี้

“อย่างไรก็ดี ในความรับรู้ของคนทั่วไป การค้ามนุษย์อาจดูไม่ใช่ปัญหาใหญ่นักเมื่อเทียบกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างการค้าอาวุธและยาเสพติด ทั้งที่ในความเป็นจริงการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงไม่แพ้กัน เพราะมันส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ที่ตกเป็นเหยื่อไปจนถึงครอบครัวและคนรอบข้างอีกมากมาย ที่มากกว่านั้น การค้ามนุษย์ คือ อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่ถูกกระทำเสมือนเป็นเพียงสินค้าที่มีมูลค่าสำหรับซื้อขายและทำรายได้ให้กับเจ้าของเท่านั้น...”

การกล่าวถ้อยความข้างต้นทำให้ทราบว่ากลุ่มสื่อมวลชนได้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน เป็นปัญหาที่ลดทอนความเป็นมนุษย์ และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง โดยกลุ่มสื่อมวลชนเหล่านี้พยายามทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ และต้องการใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อกลางเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชนต่อปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้อง เนื่องจากการเข้าใจสภาพปัญหาที่ถูกต้องจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มความตระหนักรู้ให้กับตัวแสดงภายในต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการพิจารณาปัญหาที่มาจากภายนอก ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของนายสุจิตต์ ไตรพิทักษ์ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว โดยระบุว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นภายในประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากการถูกกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศให้ดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ “วันนี้ประเทศไทยเราอยู่ในฐานะลำบาก เพราะเราเป็นประเทศที่ถูกต่างชาติมองอยู่ใน 3 สถานะ เป็นประเทศต้นทาง คือมีการอพยพผู้คนจากพื้นที่ชนบทหรือผู้ด้อยโอกาสส่งไปทั้งในและต่างประเทศ และเป็นประเทศทางผ่าน คือ มีการนำคนมาจากประเทศเพื่อนบ้านส่งผ่านไปยังประเทศอื่น”

มากไปกว่านั้น เมื่อวันที่ 5-6 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 ได้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กในธุรกิจการท่องเที่ยว โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงที่ระบุถึงการตอบสนองต่อประเด็นวาระดังกล่าวที่มาจากภายนอก และแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...เนื่องจากปัจจุบันการค้าประเวณีและการค้ากามในเด็กเป็นเรื่องที่รุนแรง และกลายเป็นประเด็นที่ชาติพัฒนาแล้วหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นข้ออ้างทางการค้ากับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงจึงต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อหาทางขจัด แก้ไข และป้องกันก่อนที่จะลุกลามไปสร้างความเสียหายให้กับการค้าของประเทศ”

กล่าวโดยสรุป ใน ค.ศ. 2007 ยังคงให้ความสำคัญต่อการตอบสนองประเด็นวาระที่ถูกส่งมาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยมีความพยายามในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล เช่น การส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นนั้นจำเป็นต้องได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างเร่งด่วน เนื่องจากการถูกทำให้เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงเห็นการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และกลุ่มตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นถึงความใส่ใจ และตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่เพิ่มสูงขึ้น เช่น การจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อขจัดปัญหาร่วมภายในภูมิภาค



2254809431

(2.9) ข้อมูลการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2008

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2008 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 49 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ ปัญหาการค้าอวัยวะ ประเด็นเรื่องการเชื่อมโยงปัญหาการค้ำมนุษย์กับประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในประเทศ เช่น การพิจารณาคดีการตายของแรงงานชาวเมียนมา 54 ศพ นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2008 ยังได้มีการนำเสนอข่าวเรื่องการใช้บทเพลงในการนำเสนอความโหดร้ายทารุณของปัญหาการค้ำมนุษย์สู่สาธารณชน โดยใช้ชื่อเพลงว่า “เขาก็คือคน” โดยเพลงดังกล่าวแต่งโดยนายนิธิธร ทองธีรกุล และได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเนื้อเพลงบางส่วนมีนัยที่แสดงถึงความเป็นพวกเดียวกันของมนุษย์ทุกคนบนโลก ที่มีใช้การแบ่งแยกตามสีผิว เชื้อชาติ หรือชนชั้นทางสังคม (ความเป็นอื่น) ได้แก่ “เขาก็คือคน คุณก็คือคน ฉันก็คือคน เราก็คือคนเหมือนกัน คนมอญก็เป็นคน คนเขมรก็เป็นคน คนลาวก็เป็นคน พม่าไทย กะเหรี่ยงนั้นคนเหมือนกัน...” และจากการนำเสนอปัญหาการค้ำมนุษย์ผ่านบทเพลงนี้เองได้แสดงให้เห็นถึงการใช้สื่อในอีกหนึ่งช่องทางเพื่อนำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ประเทศไทยควรต้องตระหนักถึงความรุนแรง การมองมนุษย์เป็นมนุษย์ และคนทุกคนควรได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกเชิงเชื้อชาติ หรือศาสนา

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2008 ยังเป็นปีที่มีการออก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” มาใช้เป็นปีแรก โดยมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น 120 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่ 5 มิถุนายนในปีเดียวกัน ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้ความครอบคลุมการกระทำที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดเฉพาะผู้หญิงและเด็กอีกต่อไป โดยขยายขอบเขตปัญหาไปสู่ประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงาน งานบริการ ขอตาน หรือการบังคับตัวอวัยวะเพื่อการค้าซึ่งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

การให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นได้ส่งผลให้มีการลงนามเรื่อง “แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน” ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติครั้งแรกที่ได้มีการจัดทำขึ้นมาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน นอกจากนี้ ได้มีการส่งระเบียบวาระเรื่องการเพิ่มโทษต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ที่มาจากตัวแสดงภายนอก ซึ่ง Condoleezza Rice อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของนานาประเทศในแถบ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ภูมิภาคเอเชียเพิ่มโทษต่อผู้ค้ามนุษย์ที่ควรได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงตามกฎหมายมิใช่การจับหรือการปรับแต่เพียงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ใน ค.ศ. 2008 ถือเป็นอีกหนึ่งปีที่มีความสำคัญของประเทศไทย เนื่องจากมีการออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยตรงฉบับแรกของไทย ซึ่งการออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นผลมาจากสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกมิติ ได้แก่ การพิจารณาการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน การแสวงหาประโยชน์ต่อเพศชาย การค้าอวัยวะหรือการบังคับใช้แรงงาน มากไปกว่านั้น การออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเป็นการตอบสนองต่อตัวแสดงภายนอกเพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น

(2.10) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2009

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2009 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 50 ข่าว โดยข่าวการค้ามนุษย์ที่สำคัญในปีนี้เป็นประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจา รวมถึงประเด็นเรื่องแนวโน้มการแต่งงานของหญิงไทยกับชาวต่างชาติ และการโต้ตอบสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นสำคัญในประเทศไทยใน ค.ศ. 2009 ได้แก่ ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาที่ผูกโยงกับเรื่องการค้ามนุษย์ โดยประเด็นดังกล่าวได้กลายมาเป็นปัญหาที่ทั่วโลกจับตามองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กลุ่มทหารที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกิจดังกล่าว รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มตัวแสดงภายนอกที่ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเสียหายเป็นอย่างมาก ดังนั้น การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ในปีจึงเป็นประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสนใจอยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2009 ยังได้มีการนำเสนอข่าวในประเด็นเรื่องความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของสำนักงานสารเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ที่ระบุว่า การลักลอบค้ามนุษย์เพื่อขายบริการทางเพศ และตลาดแรงงานบังคับดูเหมือนเป็นปัญหาที่เลวร้ายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหลายประเทศต่างเพิกเฉยต่อปัญหาดังกล่าวที่กำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลกอยู่ในขณะนี้ รวมถึงการกล่าวถ้อยแถลงของ Antonio Maria Costa ผู้อำนวยการสำนักงานดังกล่าวได้ระบุความน่าสนใจว่า “อับราฮัม ลินคอล์น จะต้องลุกขึ้นมาจากหลุม



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ศพในวันเกิดครบรอบอายุ 200 ปีของเขาหากรู้ว่านักปลดปล่อยผู้ยิ่งใหญ่ไม่ได้ทำให้ระบบทาสสิ้นสุดลง และมันยังคงอยู่ดีในรูปของการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่สร้างความอับอายให้พวกเราทุกคน” ดังนั้น สิ่งที่ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศเป็นกังวลต่อปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ความเลวร้ายของปัญหาที่นำไปสู่การกระทำอันโหดเหี้ยมต่อเพื่อนมนุษย์นั่นเอง

ในปีนี้ได้มีการรายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับการประกาศลำดับสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP ของสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก โดยได้ประกาศให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องตอบสนองต่อการประกาศในรายงาน TIP ดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 นายอิสสระ สมชัย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กล่าวถ้อยแถลงที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ “จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำรายงานการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ชี้แจงประเทศสหรัฐให้เร็วที่สุด เพราะรัฐบาลไทยไม่ได้ตั้งใจในเรื่องนี้ และเชื่อว่าปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐ” จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP มีผลต่อการดำเนินนโยบาย และการปฏิบัติภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งตัวแสดงภายในประเทศพิจารณาแล้วว่า การไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้

มากไปกว่านั้น ผลจากปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาเมื่อต้น ค.ศ. 2009 ได้ส่งผลให้ประเทศไทยถูกจับตามองจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศถึงการไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมซึ่งได้กลายเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นยังถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อประณามการกระทำของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจา โดยนายสุณัย ผาสุก ผู้ประสานงานองค์กรเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจดังต่อไปนี้

“ผมเข้าใจว่าทางสหรัฐนำเรื่องโรฮิงญา และแรงงานพม่าเสียชีวิต 54 ศพมาเป็นตุ๊กตาในการจัดลำดับการปราบปรามการค้ามนุษย์ในเมืองไทย เรื่องนี้เกิดปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของไทยไม่มีความเข้าใจในกฎหมายใหม่และไม่เข้าใจมิติเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงส่งผลกระทบต่อจัดทำรายงานด้านการค้ามนุษย์ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรออกมาตอบโต้สหรัฐ แต่ควรปรับปรุงกระบวนการการทำงานและควรหามาตรการการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าและโรฮิงญาที่จะเกิดขึ้นอีกในเดือนพฤศจิกายน

*และเดือนธันวาคมที่จะเป็นเดือนปลอดมรสุมจะดีกว่า และต้องทำควบคู่ไปกับจัดการ
พวคนายหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงมีข้อมูลหมดแล้ว”*

ในการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาามีอิทธิพลต่อการทำให้การค้า
มนุษย์เป็นปัญหาที่รุนแรงในประเทศไทยมากขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการประกาศที่มาจากตัว
แสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยในกรณีของปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา นั้น ประเทศไทยควรปรับปรุง
นโยบาย เพิ่มมาตรการต่าง ๆ และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้น ท่าที
ของประเทศไทยจึงมิใช่การตอบโต้ แต่ควรเป็นการตอบสนองต่อข้อกังวลต่าง ๆ ที่ตัวแสดงในระดับ
ระหว่างประเทศให้ความสำคัญ

การเผยแพร่บทความของ Hillary Clinton อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
สหรัฐอเมริกาภายใต้หัวข้อ “*กระชับความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*” ได้แสดงนัยที่
ชัดเจนว่าสหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญ และให้ความร่วมมือกับภูมิภาคนี้ที่ต้องประสบกับปัญหาภัย
คุกคามในรูปแบบใหม่ ๆ รวมถึงการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่มีชาติใดที่จะ
สามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง นอกจากนี้ Clinton ยังได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมถึงการ
ต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

*“ข้าพเจ้าขอปรบมือให้แก่ประเทศไทยที่ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมิถุนายน 2551 การ
ดำเนินคดีและการให้ความช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งเราคาดว่าจะเกิดขึ้นอัน
เป็นผลจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นก้าวสำคัญในทิศทางที่ถูกต้องในการ
ต่อสู้กับปัญหาเร่งด่วนด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้และทั่วโลก”*

ในการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบว่าการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากเป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความใส่ใจ และตระหนักถึง
ความสำคัญของปัญหาแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังแสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อตัวแสดงภายนอกในการ
แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวจนกระทั่งมีการจัดตั้งเป็นกฎหมายที่
ครอบคลุมการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ นอกจากนี้ ในสมัย
รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ยังได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยได้
มีการกล่าวถ้อยแถลงในงานเวทีสัญจรของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ระบุถึง



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว และการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ผม.จัดเวทีสัญจรขึ้นเพื่อรณรงค์ให้เยาวชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่มีหลายรูปแบบ เช่น การค้าผู้หญิง ค่าเด็ก ค่าประเวณี และค่าแรงงานที่เป็นภัยต่อมนุษยชาติ ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติและสังคมด้วย จึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่ต้องหยุดยั้งปัญหานี้ให้ได้...รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อบุคคล ครอบครัว ประเทศชาติ จึงประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2009 แสดงให้เห็นถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย จนอาจกล่าวได้ว่าประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการตระหนักรู้ในเรื่องการค้ามนุษย์ในสังคมไทย และเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดการตื่นตัวของกลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และตัวแสดงอื่น ๆ ให้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน และยังเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอีกด้วย

(2.11) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2010

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2010 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 50 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติภารกิจด้านการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์เป็นหลัก อีกด้านหนึ่งประเทศไทยยังให้ความสำคัญต่อการตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศด้วยเช่นเดียวกัน เช่น ในการกล่าวถ้อยแถลงของนางสายจู้รี จุติกุล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านประสานงานระหว่างประเทศในการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยได้ระบุถึงอิทธิพลของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนวิถีปฏิบัติภายในประเทศไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยกลุ่มตัวแสดงเหล่านี้ได้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานสากลขึ้นมาเพื่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ได้แก่ การค้าระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มอุตสาหกรรมประมง โดยกระบวนการผลิตตั้งแต่การใช้แรงงานจนถึงสินค้าที่จำหน่ายจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในทุกขั้นตอน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



2254809431

CD IThesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

“สิ่งที่น่าห่วงสำหรับประเทศไทยคือขณะนี้ประเทศสหรัฐและประเทศในกลุ่มอียูกำลังจะออกกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการกีดกันสินค้าของประเทศต่าง ๆ ที่มีแรงงานเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยกำลังถูกจับตามองเกี่ยวกับสินค้าประมงพวกอาหารทะเลต่าง ๆ โดยแรงงานประมงมักจะมีข่าวถูกล่อลวงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก หากประเทศไทยยังไม่มีการแก้ไขเรื่องการค้ามนุษย์อย่างจริงจังก็จะส่งผลกระทบต่อ การส่งออก และระบบเศรษฐกิจภาพรวมได้”

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2010 ยังได้มีการระบุถึงความที่แสดงนัยถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการระบุให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่เพียงเฉพาะความมั่นคงทางการเมืองแต่ยังเป็นปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน ดังถ้อยความต่อไปนี้

“เป้าหมายของความมั่นคงใหม่อาจจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่า การเมือง เช่นการค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ แต่ทั้งสามอย่างอาจจะเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกคือการค้ามนุษย์เพื่ออุตสาหกรรมบริการทางเพศแล้วก็ค้ายาเสพติดแก่หญิงบริการและผู้ใช้บริการพร้อมกันไป แต่เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีมหาคาล การค้าอาวุธเพื่อใช้ในหน่วยคุ้มกันผู้หญิงและยาจึงเกิดขึ้นด้วย เพราะอาวุธสามารถต่อต้านการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐได้”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นสรุปได้ว่าประเทศไทยพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาความมั่นคงที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าความมั่นคงทางการทหาร ดังนั้น การทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงในประเทศไทยจะต้องทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ยาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทยอย่างรุนแรงมาโดยตลอด และการทำให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และเพื่อแสดงความมุ่งมั่นของประเทศไทยจึงทำให้รัฐบาลนำประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ โดยนายอิสสระ สมชัย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จุดประสงค์สำคัญ คือ การป้องกันการได้รับผลกระทบจากการกีดกันทางการค้า และการจ้างงานระหว่างประเทศ โดยนายอิสสระได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมว่า “ด้านความร่วมมือ

ระหว่างประเทศ ประเทศไทยดำเนินงานตามความร่วมมือพหุภาคีในการต่อต้านการค้ามนุษย์ใน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เรียกว่า COMMIT Process รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำเอ็มโอยูทวิภาคีกับ รัฐบาลของประเทศต้นทาง ปลายทาง เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายให้คืนสู่สังคมตามหลักมนุษยชน”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2010 ยังคงให้ความสำคัญกับการ ตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมถึงการ พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ และการทำให้การค้ามนุษย์เป็น ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มธุรกิจที่ตัวแสดงภายนอกได้ระบุใน รายงานต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินมาตรการและปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(2.12) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2011

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2011 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 37 ข่าว โดยในปีนี้ ยังคงให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และการให้ความสำคัญกับ รายงาน TIP ที่กลายเป็นประเด็นที่ผูกโยงกับประเด็นทางการเมือง (การเมืองระหว่างประเทศ) เช่น ในการกล่าวถ้อยแถลงของนายอิสสระ สมชัย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงมนุษย์ ได้ระบุว่า “...จากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการถูก กีดกันทางการค้า และการจ้างแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศต่างๆ” นอกจากนี้ นายอิสสระยัง ได้กล่าวถ้อยแถลงเพิ่มเติมในงานเวทีสัญจร โดยประกาศยืนยันภารกิจในการป้องกันและต่อต้าน การค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ “รัฐบาลไทยจึงถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ ต้องแก้ไขและประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของประเทศไทยเพื่อเป็นการให้ข้อมูลกับทุกภาคส่วนที่ เกี่ยวข้อง โดยประกาศใช้ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความคุ้มครอง สิทธิและความปลอดภัยของผู้เสียหายตามหลักสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม...”

อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง โดยได้ มีการกล่าวถ้อยแถลงจากหน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ภาคเหนือตอนบน ประเทศไทย (TRAFCORD) ที่ระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“สถานการณ์รุนแรงนะ สังเกตว่าช่วงอายุของผู้เสียหายน้อยลงจนบางครั้งเป็นเด็ก ทารก ถูกนำมาอุ้มขอตาน บางครั้งก็ซื้อมา ส่วนการค้าประเวณีพบในเด็กหญิงอายุ ตั้งแต่ 13-14 ปีขึ้นไป ซึ่งเด็กจะมีพฤติกรรมนิยมดื่ม เทียว ใช้ชีวิตฟุ่มเฟือย กลุ่มนี้ยัง



2254809431

CD :Thesiss 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

พบนายหน้าหรือโบรกเกอร์ หรือเอเยนต์จิวเป็นเด็กวัยรุ่นหญิง หรือกลุ่มชายเปียงเบน ทางเพศ เข้ามาชักนำ จัดหา ล่อลวงเข้าสู่การค้าประเวณี ปัญหาจากบุคคลรู้ไม่เท่าทันข้อมูลข่าวสาร เข้าไม่ถึงสิทธิของตัวเอง ประกอบกับมีกลุ่มนายหน้าหรือโบรกเกอร์ เข้ามาชักนำและล่อลวงเข้าสู่กระบวนการโดยไม่รู้ตัว และยังมีกลุ่มผู้บริโภค เช่นผู้ซื้อบริการทางเพศ นายจ้างที่ขาดสำนึกมนุษยธรรม”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2011 ทำให้ทราบถึงการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และการตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ ส่วนในมุมมองของหน่วยงานที่มีใช้ภาครัฐยังคงให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในมุมมองสิทธิมนุษยชน และยังคงพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในประเทศ

(2.13) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2012

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2012 พบจำนวนข่าวอยู่ทั้งสิ้น 49 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ยังคงเน้นการให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศ รวมถึงการพิจารณาความสำคัญของประเด็นเรื่องแรงงานประมงกับการค้ามนุษย์ และการเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญของกระทรวงแรงงานในการปฏิบัติการกิจด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ได้มีการระบุความสำคัญของประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบใหม่ ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการกับปัญหา โดยนายอำพล ยุติธรรม เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัดสงขลาได้กล่าวถ้อยแถลงถึงปัญหาดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ขบวนการค้ามนุษย์ได้มีการพัฒนารูปแบบของการค้ามนุษย์ที่หลากหลายเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากรูปแบบเดิม คือ การค้าประเวณีหรือการให้เด็กเป็นขอทาน ส่วนรูปแบบใหม่ที่พบ คือ การอุ้มบุญ การล่อลวงให้แต่งงานกับชาวต่างชาติ รวมถึงกลุ่มแรงงานชายไทยที่ถูกบังคับให้ไปทำงานในต่างประเทศ สำหรับปัญหาการค้ามนุษย์เป็นเรื่องสำคัญที่ทุกประเทศให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และกลายเป็นประเด็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการขจัดปัญหาให้หมดไป พร้อมกันนี้ สื่อมวลชนในการที่จะเป็นกระบอกเสียงในการกระจายข่าวสารเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าการค้ามนุษย์เป็นเรื่องไกลตัว”

ในการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบถึงมุมมองของเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อประเด็นดังกล่าวว่าในปัจจุบันนั้นการค้ามนุษย์มีรูปแบบและประเภทของปัญหาที่ถูกขยายอาณาบริเวณไปอย่างมาก โดยประเด็นใหม่ ๆ เช่น การอุ้มบุญ หรือการแต่งงานกับชาวต่างชาติกลับกลายเป็นปัญหาใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน ซึ่งสื่อมวลชนได้กลายเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการให้ข้อมูล หรือโน้มน้าวให้สาธารณชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นได้

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2012 ยังได้มีการกล่าวถ้อยความถึงประเด็นดังกล่าวจากกลุ่มสื่อมวลชนว่าปัญหาการค้ามนุษย์นั้นเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัญหที่นานาชาติกำลังจับตามอง และโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศไทยส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความพยายามในการแก้ปัญหาที่ว่าจะมีรูปธรรมมากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งส่วนหนึ่งจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เดินทางไปประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 67 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงถึงประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในที่ประชุม โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จัดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของรัฐบาล... รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการข่มขืนและกักขังมนุษย์ คือ การค้ามนุษย์ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญสูงสุดและมุ่งมั่นที่จะกำจัดปัญหานี้ให้หมดไป เพราะทั้งการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติส่งผลกระทบต่อหลักประกันของความเป็นนิติรัฐ และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะบุคคลที่ด้อยโอกาส เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการซึ่งต้องได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษ”

ทั้งนี้ การกล่าวถ้อยแถลงของนางสาวยิ่งลักษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยให้ความสำคัญในมิติทั้งด้านความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ และจากการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงภายในประเทศจึงได้ใช้วงจรรวมประเภทประกาศ เพื่อประกาศให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญของรัฐบาล มากไปกว่านั้น สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญที่แสดงนัยถึงการเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงระหว่างการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย สามารถพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของนางสุนิชา ภิญญ์รุ่งเจริญ ประธานชมรมกึ่งแปรรูปเป็องตัน จังหวัดสมุทรสาคร โดยระบุว่า

“สมาคมอยากให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เนื่องจากผลกระทบจากการไม่สามารถส่งสินค้าไปขายที่ต่างประเทศได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อ กันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่โรงงานอุตสาหกรรม ลัง จนถึงผู้เลี้ยงกุ้ง โดยกลุ่มผู้ประกอบการ พร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาหากพบการใช้แรงงานเด็กและ การค้ามนุษย์...”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นตัวกำหนดมาตรฐานการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจอาหารทะเลที่มี ปัญหาเรื่องการจ้างงานบังคับ หรือแรงงานเด็กในการประกอบธุรกิจอยู่บ่อยครั้ง โดยปัญหาที่ ตามมา ได้แก่ การส่งผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจดังกล่าว และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดไว้ได้ มากไปกว่านั้น อีกหนึ่งประเด็นที่มีความสำคัญใน ค.ศ. 2012 ได้แก่ การค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหา ประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมงที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญ และยังคง กลายเป็นประเด็นทางด้านการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยในการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.ต.อ. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ที่ปรึกษาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ระบุถึงความสำคัญของประเด็น ดังกล่าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...เนื่องจากปัจจุบันการค้ามนุษย์มีหลายรูปแบบ และรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น คือ การ บังคับให้ไปทำงานในเรือประมง จึงได้เน้นย้ำกับผู้ประกอบการประมงทุกคนว่าไม่ให้ กระทำผิดกฎหมายด้วยการบังคับแรงงานไปใช้ในเรือประมง ขณะเดียวกันได้มาให้ ความรู้และชี้แจงเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานในเรือประมงให้ ถูกต้องตามกฎหมาย...”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2012 ทำให้ทราบว่าประเด็นเรื่อง แรงงานประมง และการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การค้ามนุษย์ กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น และกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการส่งออกสินค้าอาหารทะเลไปยังต่างประเทศ เช่น การส่งออก สินค้าอาหารทะเลไปยังสหภาพยุโรปจะถูกรับการตรวจสอบว่ามีการใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ หรือไม่ ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจการส่งออกอาหารทะเลในทันที มากไปกว่านั้น ในปีนี้ยังได้ให้ความสำคัญต่อรูปแบบการค้ามนุษย์ที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

(2.14) ข้อมูลการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2013

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2013 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 93 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการตรวจสอบกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารทะเล ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องมนุษยธรรม การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อตัวชี้วัดในรายงาน TIP และการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในมุมมองเชิงการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าการนำเสนอข่าวในมุมมองเชิงสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข่าวในปีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาข่าวจากการให้ความสำคัญต่อภาพรวมของปัญหาดังกล่าว ไปสู่การผูกโยงการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะประเด็นด้านแรงงาน (อุตสาหกรรมประมง) กับกลุ่มตัวแสดงภายนอกเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการพิจารณาประเด็นปัญหาการค้ำมนุษย์ในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ โดยข่าวในปีนี้เริ่มต้นด้วยการกล่าวถ้อยแถลงของกลุ่มตำรวจที่มีการระบุถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่ การกล่าวถ้อยความของ พล.ต.อ. อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในหนังสือคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกัน และปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่ระบุปัญหาการค้ำมนุษย์ไว้ดังต่อไปนี้

“ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากสังคมส่วนใหญ่ยังขาดการรับรู้ถึงภัยที่เกิดขึ้นจากปัญหาการค้ำมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการค้ำมนุษย์จากการบังคับค้าประเวณี การค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ในอุตสาหกรรมประมง รวมทั้งการค้ำมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่นการนำคนมาขูดาน เป็นต้น การแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจัยหนึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้พิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงภายในประเทศ เนื่องจากความไม่เข้าใจและการไม่ตระหนักถึงความสำคัญของสาธารณชนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในขบวนการค้ำมนุษย์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มากไปกว่านั้น ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 2013 ได้แก่ ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาที่เข้ามาเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ำมนุษย์ และถูกทำให้กลายเป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย เช่น การกล่าวถ้อยแถลง



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ของนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ระบุถึงกลุ่มผู้ลี้ภัยเหล่านี้ว่าเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบให้กับประเทศไทย โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...ส่วนเรื่องชาวโรฮีนจานี้อาจจะเกี่ยวพันกับขบวนการค้ามนุษย์หรือไม่นั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เพราะประเทศไทยถูกกล่าวหาจากสังคมโลกจนอาจจะต้องตก ระดับที่ทางสหรัฐอเมริกาออกมาระบุว่าอยู่ในระดับ 2 ต้องเฝ้าระวัง หรือระดับ 3 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการส่งออกกุ้ง ลิงทอ หรืออื่น ๆ ไปยังประเทศยุโรปหรืออเมริกา เรื่องนี้เป็น สิ่งที่ต้องระมัดระวัง...”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา เนื่องจากประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยในสายตาชาวโลก และประเด็นดังกล่าวยังส่งผลต่อการใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระดับสถานะการค้ามนุษย์ในประเทศ รวมถึงยังเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการตอบสนองต่อวาระที่ถูกส่งมาจากภายนอก และความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มากไปกว่านั้น ในการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.ต.อ. ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ในการประชุมหารือกับองค์กรพัฒนาเอกชนยังได้แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อกลุ่มตัวแสดงภายนอก โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“สหรัฐฯ จะมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือด้านการค้ามนุษย์ทั่วโลกในช่วงเดือน เมษายนนี้จึงต้องจับตาดูว่าไทยจะได้รับการปรับอันดับไปในทิศทางใด หากถูกลด อันดับความน่าเชื่อถือลงเป็นระดับ 3 ก็มีแนวโน้มว่าไทยอาจถูกกีดกันเรื่องการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรปมากขึ้น จากเดิมที่ถูกกีดกัน สินค้า 5 ประเภท คือ ปลาแช่แข็ง กุ้งแช่แข็ง เครื่องนุ่งห่ม น้ำตาล และสิ่งพิมพ์ลามก”

อย่างไรก็ตามใน ค.ศ. 2013 กระทรวงแรงงานได้เข้ามามีบทบาทในการนำเสนอข่าวเรื่องการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อธุรกิจประมงในฐานะการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการจัดลำดับสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

“ผมจะสานต่อนโยบายเดิมที่นายเผด็จชัย สะสมทรัพย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานดำเนินการไว้ทั้งหมดโดยเฉพาะเรื่องค่ามนุษย์ โดยจะเชิญผู้ประกอบการประมงเข้าหารือเพราะมีปัญหามากที่สุด และจะประสานให้ตำรวจวางแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบสถานประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยหลุดจากบัญชีประเทศที่ต้องจับตามองอันดับที่ 2 ของสหรัฐอเมริกา...”

มากไปกว่านั้น ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ยังได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อการค้ามนุษย์ที่เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และการให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยระบุความสำคัญของปัญหาดังต่อไปนี้ “การค้ามนุษย์และยาเสพติดถือเป็นปัญหาที่ยังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นปัญหาสำคัญที่จุดรั้งหนทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงาน และสังคมไทยให้ติดหล่ม การดำเนินนโยบายเข้มข้นใน 2 ด้านดังกล่าวจึงถือเป็นการเดินหน้าแก้ปัญหาด้านแรงงานเจาะลึกไปถึงรากฐานของปัญหาอย่างจริงจัง...”

นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2013 ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีที่ระบุถึงความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งทางด้านแรงงานประมงและปัญหาขบวนการ รวมทั้งปัญหาความรุนแรงในครอบครัว และการตั้งครรภ์โดยไม่พร้อมซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประเมินให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศบัญชีกลุ่มที่ 2 เผ่าระวัง หรือเป็นประเทศที่ถูกจับตามองเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นพิเศษติดต่อกันเป็นปีที่ 4 โดยไทยถูกระบุเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่านสำหรับการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และในการกล่าวถ้อยแถลงของนางปวีณา หงสกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยระบุถึงปัญหาการค้ามนุษย์กับประเด็นเรื่องผู้หญิงที่เป็นปัญหาในระดับนานาชาติ และเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“หากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ ควรจับมือกันเป็นพันธมิตร เพราะเครือข่ายการค้ามนุษย์แฝงตัวอยู่ทุก ๆ พื้นที่ในประเทศ อีกทั้งเป็นปัญหาที่แก้ไขยาก เพราะมีเรื่องของผู้มีอิทธิพลและการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเกี่ยวข้อง ในฐานะกระทรวง พม. พุดเสมอว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของทุกคน ทุกหน่วยงาน ทุกประเทศที่ต้องจับมือกันแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม การถูกกระทำของของผู้หญิงส่วนหนึ่งมาจากการขาดคุณธรรมของผู้ชาย ดังนั้นเรื่องของศาสนาจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาได้”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2013 ทำให้ทราบว่าปัญหาดังกล่าวได้ กลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้า โดยเฉพาะสินค้าอาหารทะเล ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อ มาตรฐานสากลที่ถูกกำหนดมาจากตัวแสดงภายนอกจึงเป็นประเด็นหลักในการสร้างความตระหนัก และปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้การนำเสนอข่าวในปีนี้มีผู้พิจารณาไปยัง ประเด็นในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานมากกว่าการแสวงหาประโยชน์ด้านทางเพศ แม้ว่า การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์เพื่อนำคนไปประกอบอาชีพค้าประเวณีจะยังคงมีอยู่ในสังคมอยู่ก็ตาม

(2.15) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2014

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2014 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 152 ข่าว โดยข่าวใน ปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องธุรกิจประมงที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นที่ตัวแสดงในระดับระหว่าง ประเทศจับตามอง รวมถึงประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัย การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง การให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานต่าง ด้ว ภาพลักษณ์ของสินค้าไทย การเข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และประเด็นปัญหาเรื่องระบอบการปกครอง

ในปีนี้เริ่มต้นด้วยการนำเสนอข่าวที่ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากการจัดระดับสถานะ การค้ามนุษย์ภายในประเทศในรายงาน TIP เนื่องจากตัวแสดงภายในประเทศต่างพิจารณาให้การค้า มนุษย์เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีการรายงานถึงประเด็น ดังกล่าวที่ระบุว่า การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกาเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ การให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศ และจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา รวมถึงการส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศในด้านอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“...แต่หากปีนี้ไทยถูกจัดให้อยู่ในระดับ-tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด ประเทศต้องเผชิญ ชะตากรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม ลั่นคลอนไปทั้งภาคเศรษฐกิจและสังคม ในทาง ตรงเราจะถูกตัดความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน การแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและ วัฒนธรรม ส่วนทางอ้อมเราอาจถูกภาคธุรกิจบอยคอต เพราะไม่อยากอุดหนุนสินค้า ราคาถูกที่มาจากแรงงานเถื่อน โรงงานนรก บทเรียนนี้เกิดขึ้นแล้วในประเทศ



2254809431

ปากีสถาน หากเป็นเช่นนั้นคงไม่ใช่เรื่องตลกนักกับประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก...”

นอกจากนี้ การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมงได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยไทยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงเป็นลำดับที่ 3 ของโลก รองจากประเทศเมียนมาและนอร์เวย์ ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานประมงจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้เป็นภารกิจที่สำคัญลำดับต้น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้การค้ามนุษย์จะเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแล้ว ประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศในระดับสูงอีกด้วย ทั้งนี้ นายวิเชียร ชวลิต อดีตปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กล่าวถ้อยแถลงที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวโดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ที่ผ่านมาปัญหาแรงงานประมงเป็นปัญหาค้ามนุษย์ใหญ่ของไทย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ประกอบการต้องการแรงงานราคาถูกแต่เนื้องานหนัก จึงไม่มีแรงงานถูกกฎหมายสนใจมาประกอบอาชีพเท่าไร จึงหันหาแรงงานเถื่อนโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศผิดกฎหมาย รวมถึงการหลอกลวงแรงงานมาทำงาน ขณะเดียวกันปัญหาค้ามนุษย์ส่วนหนึ่งก็มาจากภาครัฐที่ปฏิบัติงานไม่จริงจัง ปฏิบัติแยกส่วน อย่างกรณีแรงงานประมงเถื่อนที่ต้องมีหลายหน่วยงานร่วมด้วยช่วยกัน...”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นทำให้ทราบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาแรงงานประมงที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อปัญหาดังกล่าว คือ ประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานผิดกฎหมายที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น นอกจากการปราบปรามธุรกิจที่ใช้แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์แล้ว รัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวด้วยเช่นเดียวกัน

มากไปกว่านั้น แรงกดดันจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การเดินทางไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตัว



แสดงเหล่านี้เข้าใจนโยบายของประเทศไทยที่มีแผนงานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภาคประมง และการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับเพื่อการพิจารณาให้ปลดประเทศไทยออกจากบัญชีระดับที่ 2.5 นอกจากนี้ การไม่ดำเนินมาตรการตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ เช่น การใช้แรงงานเด็กในกลุ่มธุรกิจ อ้อย เครื่องนุ่งห่ม สีสลวม และปลา จะส่งผลต่อการจัดระดับบัญชีในรายงาน TIP และถูกมาตรการลงโทษโดยการระงับความช่วยเหลือทางการค้า

การเข้ามาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ส่งผลให้รัฐบาลชุดดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมในการบริหารงานของประเทศ ซึ่งหนึ่งในประเด็นสำคัญ คือ การจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เชื่อมโยงถึงปัญหาการค้ามนุษย์ โดยรัฐบาลได้พิจารณาให้ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นวาระเร่งด่วนที่ต้องมีการบูรณาการงานของกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยยึดหลักมนุษยธรรมและเป็นไปตามหลักสากล ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ ม.ล. ปุณศรี สมิทธิ อติตรองปลัดกระทรวงแรงงานที่ระบุว่า “หากไทยถูกลดระดับไปอยู่ระดับ 3 จะมีผลต่อภาพลักษณ์สินค้าของไทย และอาจจะถูกนำไปอ้างในสหภาพยุโรปทำให้กระทบต่อการขายสินค้าของไทยในอียูได้” ซึ่งข้อกังวลดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากสัดส่วนการค้าระหว่างกันมีจำนวนสูงเป็นอย่างมาก เช่นใน ค.ศ. 2013 ประเทศไทยได้ส่งสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาสูงถึงร้อยละ 20.9 ของการส่งออกสินค้าประมงไปทั่วโลก ในขณะที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเป็นจำนวนถึงร้อยละ 13.1 มากไปกว่านั้น การให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวของรัฐบาล คสช. ที่ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็กมีมานานแล้วปัญหานี้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อน คสช. เข้ามาบริหารบ้านเมือง แต่เพิ่งมาประกาศผลการจัดอันดับไทยอยู่ในบัญชีเลวร้ายเมื่อกองทัพเข้ายึดอำนาจบริหารได้ไม่ถึง 1 เดือนเต็ม อย่างไรก็ตาม ถือเป็นภาระรับผิดชอบของคณะผู้บริหารบ้านเมืองปัจจุบันที่ต้องการแก้ปัญหานี้ให้ลุกล่วง เรื่องนี้มีความสำคัญมิใช่แค่เพียงอันดับหน้าตาประเทศ หรือเศรษฐกิจแต่อย่างใดเท่านั้น หากความมุ่งมั่นตั้งใจแก้ปัญหายังเท่ากับแสดงออกซึ่งการเคารพต่อหลักการขั้นพื้นฐาน ให้ความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ไม่ว่าชนชาติใด ซึ่งถือเป็นเรื่องยิ่งใหญ่ การที่หัวหน้า คสช. แถลงนโยบายจะจัดการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก ดูแลสวัสดิภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนจึงเป็นนิมิตหมายที่ดี เมื่อระดับผู้นำเล็งเห็น ให้ความสำคัญ ปัญหานี้คงไม่เหนือปากว่าแรง”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในสองมิติ ได้แก่ การพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อมาตรฐานระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศ ในอีกมุมหนึ่ง รัฐบาลชุดนี้ได้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อในเชิงจริยธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญด้วยเช่นเดียวกัน

ภายหลังจากการจัดลำดับสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP ค.ศ. 2014 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยให้ความสำคัญต่อระดับในรายงานฉบับนี้เป็นอย่างมาก โดยได้มีการกล่าวถ้อยความที่น่าสนใจถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาล คสช. ต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งทางด้านการใช้แรงงานเด็ก แรงงานทาส หรือการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้มีความเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐบาลได้ระบุว่าความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะส่งผลทำให้เกิดทิศทางในเชิงบวกในสายตาของต่างชาติ และต้องดำเนินการตามช่องทางให้สหรัฐอเมริกาได้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ในทิศทางเดียวกัน ได้มีการกล่าวถ้อยความจากกลุ่มสื่อมวลชนต่อประเด็นเรื่องผลกระทบที่เกิดจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2014 ซึ่งประกาศออกมาภายหลังจากการรัฐประหารของกลุ่ม คสช. เพียงแค่ 1 เดือน โดยในการกล่าวถ้อยแถลงในครั้งนี้แสดงให้เห็นพลังของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายภายในประเทศไทยในลักษณะการเล่นการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งการให้บัญชีกลุ่มที่ 3 ต่อประเทศไทยใน ค.ศ. 2014 แสดงถึงการที่ประเทศไทยมีการทำรัฐประหารซึ่งขัดต่อหลักสากลในโลกยุคปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ผลจากรายงานดังกล่าวถือเป็นข่าวร้ายของคนไทย เพราะอาจทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาพิจารณาตัดสินใจคว่ำบาตรประเทศไทยรวมถึงประเทศในกลุ่มเดียวกัน และมีผลเป็นลูกโซ่ต่อสินค้าส่งออกหลายประเภทของไทย ไม่ว่าจะเป็นสินค้าจากการประมง และอื่น ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ อาจใช้เป็นเงื่อนไขปฏิเสธการนำเข้า และอาจถูกคู่แข่งทางการค้านำไปขยายผล ซึ่งถึงขณะนี้ยังประเมินผลเสียหายไม่ได้ แต่ก็ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว และที่สำคัญถึงเวลาที่จะต้องดำเนินการกับขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยถือว่าเป็นกลุ่มที่ทำลายเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศจนเกิดความเสียหายร้ายแรง”



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

การประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในปีนี้ได้เกิดข้อพิพาทเป็นอย่างมากถึงการทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากการเข้ามาของรัฐบาล คสช. เพียงไม่กี่เดือนแต่กลับถูกประกาศให้อยู่ในสถานะบัญชีระดับที่ 3 ซึ่งเป็นระดับที่เลวร้ายที่สุด ทั้งนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของศ.ดร. สุรชัย ศิริไกร นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวที่พิจารณาให้การจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศใน ค.ศ. 2014 เป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ โดยระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“หากเรามองอย่างตรงไปตรงมาแล้วจะเห็นว่ากรณีที่สหรัฐอเมริกาลดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยให้อยู่ในบัญชีกลุ่มอันดับที่ 3 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุดนั้นถือว่าการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้เป็นการลงโทษคนผิด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในช่วงเวลาของรัฐบาลช่วงที่แล้ว อีกทั้งการจะออกมาชี้แจง ออกมาลดระดับต้องเกิดจากการรวบรวมข้อมูลหลายปี แต่กลับมาลงโทษ คสช. ที่ไม่ได้เป็นคนทำและเพิ่งเข้ามาอยู่ได้เพียงเดือนเดียว... เพราะฉะนั้นการลงโทษของสหรัฐในครั้งนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะเป็นการลงโทษ คสช. ด้วยผลงานของอดีตรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการอธิบายแล้วแต่สหรัฐก็ไม่สนใจ อีกทั้งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเองก็มีการวิพากษ์วิจารณ์การรัฐประหารในประเทศไทยมาโดยตลอด จึงอาจมองได้ว่าการที่สหรัฐตัดสินใจลงโทษ คสช. ที่เพิ่งเข้ามารับตำแหน่งได้ 1 เดือน น่าจะมีนัยทางการเมืองแอบแฝง”

ในทิศทางเดียวกัน การระบุให้ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นการกีดกันทางการค้ามากกว่าการพิจารณาที่ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศ โดยกลุ่มตัวแสดงภาคเอกชนส่วนมากได้เห็นตรงกันว่าสิ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิบัติต่อประเทศไทยนั้น คือ การใช้มาตรการการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษีของประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของเขา และลดภาวะขาดดุลการค้ากับประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังมีอิทธิต่อการผลิตและส่งออกของโลกที่รวมถึงประเทศไทยด้วย

นอกจากนี้ ประเด็นการใช้วัจนกรรมที่มีนัยสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์กับความเชื่อมโยงกับตัวแสดงภายนอกในลักษณะผู้ส่งและผู้รับประเด็นวาระ ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของสื่อมวลชนที่ระบุใจความสำคัญว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระสากลที่มีการเรียกร้องให้นานาประเทศปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การสหประชาชาติ และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว เนื่องจากเรื่องมนุษยธรรมเป็นหลักใหญ่ เป็นพื้นฐานสำคัญของการอยู่ร่วมกัน



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ซึ่งประเทศไทยจะต้องมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะถูกจัดระดับปัญหาการค้ำมนุษย์ภายในประเทศหรือไม่ก็ตาม จากความสำคัญดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐบาล คสช. ได้ประกาศตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ แรงงานต่างด้าว และเรือประมงผิดกฎหมายขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศ

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2014 พบว่าประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญ ได้แก่ การพิจารณาให้การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายหลังจากการทำรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 ที่การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับตัวแสดงภายนอกเป็นไปในลักษณะการเล่นเกมทางการเมือง ซึ่งพิจารณาได้จากการประกาศสถานะการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ในกลุ่มบัญชีที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต่ำที่สุด ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นอย่างมาก นอกจากจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศแล้ว ยังส่งผลต่อประเด็นเรื่องเศรษฐกิจของประเทศด้วยเช่นเดียวกัน

(2.16) ข้อมูลการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2015

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2015 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 350 ข่าว ซึ่งเป็นปีที่มีการนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์มากที่สุด โดยให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการตอบสนองวาระการค้ำมนุษย์ที่มาจากกลุ่มตัวแสดงภายนอก การดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการค้ำมนุษย์ การให้ความสำคัญกับการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประมง รวมถึงปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา การปราบปรามขบวนการลักลอบค้าชาวโรฮีนจา และบทบาทของทหารในภารกิจด้านการปราบปรามขบวนการดังกล่าว

ทั้งนี้ การนำเสนอข่าวการค้ำมนุษย์ในปีนี้เป็นไปอย่างเข้มข้น และแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงของนายศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์ นักวิชาการที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของปัญหาการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2015 ว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยมีการระบุเพิ่มเติมว่า

“ผลสะท้อนจากเรื่องพวกนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ฉะนั้นจึงเป็นหนึ่งในข่าวที่ถือว่ามีค่าสำคัญ เพราะ 1. มีผลให้สาธารณะตระหนักถึงปัญหานี้มากขึ้น 2. ทำให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงในระดับกฎหมาย มีการออกกฎหมายใหม่ ๆ และ 3. ทำให้ภาคเอกชนที่เดิมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานมนุษย์ แรงงานทาส หรือการเอาผิดเอาเปรียบในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อาทิ อุตสาหกรรมประมง ยอมเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตเพื่อไม่ให้ถูกต่างประเทศลงโทษ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญมาก ส่วนสาเหตุที่มีความสนใจมากขึ้น ทั้งที่แต่ก่อนมีเอ็นจีโอและสื่อระหว่างประเทศทำข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ ขณะที่คนไทยไม่ให้ความสนใจมากนัก แต่ปีนี้ความสนใจเกิดจากการผลักดันที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นของเอ็นจีโอระหว่างประเทศ และสื่อต่างประเทศ รวมทั้งมีมาตรการทางการค้าเพื่อกดดันประเทศไทยขององค์กรระดับต่าง ๆ...”

การกล่าวถ้อยแถลงของนายศิริโรตม์แสดงให้เห็นถึงประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่เข้ามามีบทบาทด้านความมั่นคงที่สำคัญ โดยการเข้ามากดดันของกลุ่มตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศไทยในด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างความตระหนักให้กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และหน้าที่ความรับผิดชอบ และการเปลี่ยนแปลงการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นผลมาจากการถูกกดดันจากตัวแสดงที่มีพลังจากภายนอกในการสร้างมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตาม โดยการไม่ดำเนินการตามที่กำหนดจะส่งผลต่อการถูกลงโทษ

นอกจากนี้ ในบทสัมภาษณ์พิเศษของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ได้กล่าวถ้อยแถลงในประเด็นด้านการต่างประเทศของประเทศไทยที่เน้น 4 ภารกิจหลัก ได้แก่ (1) การสร้างความเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อไทย โดยเน้นการสร้างความเชื่อมั่น ความเข้าใจที่ถูกต้อง และการชี้แจงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น ประเด็นเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ที่กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (2) การใช้การต่างประเทศขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเน้นการสร้างความสัมพันธ์อันดี สร้างความเชื่อมั่นและบรรยากาศที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศ (3) การเสริมสร้างสถานะและเกียรติภูมิของไทยในเวทีโลก มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในภูมิภาค และ (4) การบริการดูแล และคุ้มครองคนไทยทั่วโลก โดยจาก 4 ภารกิจหลักดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่นานาชาติ ซึ่งจะช่วยลดการถูกกดดัน และการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านการค้าระหว่างกัน

นอกจากนี้ ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ว่าเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วน และจากการให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านแรงงานได้ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลปัญหาดังกล่าวอย่างครอบคลุม โดยมีการกล่าวถ้อยแถลงของ ร.อ.นพ. ยงยุทธ มั่นลาภ ถึงประเด็นดังกล่าวว่าในปัจจุบันมีคณะกรรมการดูแลอยู่ 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงาน ต่างด้าว และการค้ามนุษย์ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 5 คณะ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) อนุกรรมการปราบปรามการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน (2) อนุกรรมการด้านสตรีในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน (3) อนุกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และแรงงานต่างด้าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน (4) อนุกรรมการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และ (5) อนุกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม จากการระบุคณะทำงานดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบันได้เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับภาระงานในกระทรวงต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งมีการกล่าวกันว่าการเร่งดำเนินการเพื่อต่อต้านปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นผลมาจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ

นอกจากนี้ การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2015 ยังคงให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้น โดยได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.อ. สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ที่ระบุถึงการให้ความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมาย และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการประมง ซึ่งได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้ากับภายนอก โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ “ปีนี้จะเน้นการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดมากขึ้น และร่วมมือกับกรมประมง และสมาคมประมงรณรงค์ให้ผู้ประกอบการประมงเป็นกิจการที่ดี โดยจะมีการหารือการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคประมงภายในเดือนมกราคมนี้ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน”

มากไปกว่านั้น ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.ต.อ. สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ถึงกรณีการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์โดยระบุว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันได้จัดตั้งให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระเร่งด่วน ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้



“รัฐบาลได้นำนโยบายการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกประเภทถือว่าเป็นวาระเร่งด่วน บข.ภ. 8 มีจังหวัดที่เป็นแนวชายฝั่งคืออ่าวไทยและอันดามัน สภาพปัญหาคือการ ลักลอบเข้าเมืองเพื่อไปยังจังหวัดชั้นในหรือประเทศที่ 3 โดยเฉพาะชาวโรฮิงญาและ อุยกูร์ นอกจากเป็นปัญหาในมิติของการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีผลในมิติความมั่นคงของ ชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากพวกเราแก้ไขปัญหาย่างถอนราก ถอนโคน ขยายผลไปถึงนายทุนผู้สนับสนุนเบื้องหลังจะช่วยลดระดับความรุนแรง การค้ามนุษย์ได้เป็นอย่างดี”

นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการตอบสนองต่อวาระที่ถูก ส่งเข้ามาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ การกล่าวถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีในงาน การประชุมมอญนโยบายและการประกาศวาระแห่งชาติ เรื่องการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งได้ระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ขอบคุณ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมที่เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์เป้าหมายและแนวทาง ต่าง ๆ ให้จนเป็นที่มาของการที่รัฐบาลไทยประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ เราไม่ใช่ประเทศมหาอำนาจ เราไม่สามารถที่จะกำหนดกติกาของตัวเองได้มากนักใน ขณะนี้ โดยเรื่องเกียรติภูมิในประเทศเป็นเรื่องของเรา แต่เรื่องของต่างชาติเรา จำเป็นต้องยอมรับพันธสัญญาต่าง ๆ ที่มีไว้”

การกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของประเทศไทยในการตอบสนองต่อ ประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากภายนอก ซึ่งพิจารณาได้การจัดทำยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการ ต่อต้านการค้ามนุษย์ และการประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติถือเป็นการตอบสนองต่อ พันธสัญญาต่าง ๆ ที่มีไว้กับภายนอกเป็นสำคัญ ดังนั้น การตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่าง ประเทศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามที่ถูกกำหนดขึ้นในฐานะ การเป็นสมาชิกในสังคมโลก และศักดิ์ศรีของประเทศ

ใน ค.ศ. 2015 กลุ่มตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในภารกิจด้านการปราบปรามปัญหา การค้ามนุษย์ ได้แก่ กลุ่มทหารซึ่งเข้ามามีบทบาทในประเด็นเรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาซึ่ง กลายเป็นปัญหาที่สะท้อนภาพลักษณะเชิงลบในด้านการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศไทย และ ประเด็นดังกล่าวยังได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความ



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

มั่นคงของรัฐ และความมั่นคงมนุษย์ในยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.อ. ธนะชัย ปฏิมาประกร อธิการบดีกรมตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์กับความมั่นคงของรัฐ โดยระบุใจความสำคัญว่า “นโยบายของรัฐบาลได้ดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อมนุษยธรรมเพื่อความมั่นคงของประเทศซึ่งทำตามกฎกติกาทั้งหมด ส่วนทางนั้นจะให้พื้นที่ 3 หรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณา” และในการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.อ. ไพบูลย์ คุ้มฉายา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นประธานการประชุมหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเร่งรัดและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ ได้กล่าวประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยระบุว่า “ที่ผ่านมาประเทศไทยทำตามข้อท้วงติงของรายงานทวิป รีพอร์ต ของสหรัฐ ทุกข้อ แต่บางเรื่อง บางข้อ อาจยังไม่สมบูรณ์ แต่ขอยืนยันว่าประเทศไทยปฏิบัติตามทุกขั้นตอนแล้ว และหวังว่าการจัดอันดับครั้งต่อไปจะมีผลที่ดีขึ้น” จากการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ภายในประเทศ และการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามที่ตัวแสดงภายนอกกำหนดไว้

เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายหลังจากการประกาศสถานะการค้ามนุษย์ในรายงาน TIP ที่ออกโดยสหรัฐอเมริกา ที่สะท้อนให้เห็นถึงพลังของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ และการตอบสนองต่อประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามา จากตัวแสดงเหล่านี้ที่ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดกฎระเบียบ หรือมาตรการต่าง ๆ ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยระบุถ้อยความที่สำคัญดังต่อไปนี้

“ขอให้ใจเย็น ๆ อย่าไปกังวล ถ้าเราทำความดีแล้วซึ่งเราเชื่อมั่นว่าเราแก้ไข วันนี้เราไม่ได้แก้เพื่อคนใดคนหนึ่ง แต่เราแก้เพื่อประเทศไทย ไม่อยากให้ประชาชนเป็นกังวลในเรื่องนี้มาก เพราะสหรัฐเป็นผู้ประเมิน เราไม่ได้เป็นคนประเมินตัวเอง แต่เราทำหน้าที่ของเรา แต่เมื่อเขาประเมินมาเราก็แก้ไขทุกอย่าง อยู่ที่จะเร็วหรือช้า เรื่องนี้เป็นกำลังใจให้กันดีกว่า เพราะกดดันกันเองก็ไม่เกิดประโยชน์กับใคร ขออย่ามาว่ากันเอง”

อีกหนึ่งมุมมองที่สำคัญของกลุ่มสื่อมวลชนในประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ โดยตัวแสดงเหล่านี้พิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงมนุษยธรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของมนุษย์ ดังนั้นแม้ว่าตัวแสดงภายนอกจะไม่ส่งประเด็นวาระ หรือไม่กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตาม แต่ในฐานะความเป็นมนุษย์ ประเทศไทยควรต้องดำเนินนโยบาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง



เพื่อช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการตกเป็นเหยื่อของกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ โดยมีถ้อยความสำคัญดังต่อไปนี้ “อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์เป็นภารกิจที่ต้องทำ แม้จะไม่มีมาตรการจากสหรัฐอเมริกาภาคบังคับก็ยังคงต้องทำ เพราะการปกป้องมนุษย์มิให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ถือเป็นภารกิจของทุกชาติ และถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะร่วมทำให้พฤติกรรมการค้ามนุษย์หมดไปจากโลกอันศิวิไลซ์นี้”

ในทิศทางเดียวกัน การกล่าวถ้อยความของศ.ดร. ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ระบุถึงความสำคัญของประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ โดยอธิบายว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ เป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม (logic of appropriateness) ในการช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหาย เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของมนุษย์ แม้ประเทศไทยจะไม่ถูกกดดันจากตัวแสดงภายนอกก็ตาม แต่การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ก็ยังคงต้องดำเนินต่อไป โดยจะต้องปรับนโยบายภายในให้เข้ากับหลักการอันเป็นสากลที่สังคมโลกยึดถือปฏิบัติร่วมกันอย่างประสานกลมกลืน ซึ่ง ศ.ดร. ไชยวัฒน์ได้อธิบายใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“...นโยบายต่างประเทศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก แต่ขณะเดียวกัน ต้องผสมผสานหลักมนุษยธรรมของสากล ประเด็นของเราต่อให้ไม่มีสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป หรือประเทศไหนกลุ่มไหนภาคบังคับ เราต้องปรับปรุงแก้ไขปัญหาเหล่านี้ อยู่แล้ว เป็นเรื่องของมนุษยธรรมที่ต้องทำ ไม่ใช่ทำเพราะว่าจะได้เป็นที่พอใจของใคร ทำเพื่อไม่ให้สิ่งที่ไม่ดีคงอยู่ จริง ๆ รัฐบาลพูดบ้างว่าทำเพราะว่าต้องทำ ไม่ใช่เพราะใครภาคบังคับ เราต้องพูดให้ชัดเจนว่าทำ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งถูกต้อง ไม่ใช่เพราะคำนึงว่าจะต้องผ่านจากเทียร์นั้นไปเทียร์นี้ ถ้ามีอุปสรรคปัญหาอะไรก็ต้องชี้แจงให้เขาเห็น...”

เช่นเดียวกับกรกล่าวถ้อยแถลงของนพ. วิชัย เทียนถาวร อดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ระบุถึงปัญหาค้ามนุษย์กับบทบาทของประเทศไทยในการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยได้อธิบายว่าประเทศควรสร้างความประสานกลมกลืนให้กับประเด็นที่ดูเสมือนว่าจะขัดแย้งกันอยู่ระหว่างหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนที่กลายเป็นปทัสถานระหว่างประเทศที่สำคัญในปัจจุบัน กับความมั่นคงและการต่างประเทศของไทยที่จะต้องทำให้ภายนอกเห็นว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามหลักสากลโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด โดยนพ. วิชัยได้ระบุใจความดังนี้ “บทบาทของไทยตอนนี้ควรจะคำนึงถึงความสมดุลใน 3 ด้าน คือ 1. เรื่องความมั่นคง 2. เรื่องสิทธิมนุษยชน และ 3. เรื่องการต่างประเทศ ซึ่งต้องมีการจัดการบาลานซ์และปรับตัว

เข้าสู่กระบวนการเหล่านี้ได้ ไทยก็จะสามารถค้าขายกับประเทศอื่น ๆ และดำรงอยู่ได้อย่างมีมาตรฐาน มีเกียรติ ศักดิ์ศรี สง่างาม”

เช่นเดียวกับการกล่าวถ้อยแถลงของนายอภิชาติ ชินวรรณโณ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้ ระบุถึงความสำคัญของการประกาศรายงาน TIP ของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยตื่นตัวต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ แต่นายอภิชาติมีทัศนะไปในทิศทางเดียวกันกับบพ. วิชัย และศ.ดร. ไชยวัฒน์ถึงการเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นสิ่งที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อ ปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นหลัก โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ส่วนตัวมองว่า รายงานการค้ามนุษย์ที่สหรัฐจัดทำขึ้นมีข้อดีตรงที่สร้างความตื่นตัว ให้ไทย และทำให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมีความเอาใจจริงเอาใจกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในประเทศ ภายหลังจากประกาศให้ไทยอยู่ในเทียร์ 3 ท่านนายกรัฐมนตรีแสดงท่าที ยอมรับว่าประเทศไทยมีปัญหาการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่เราต้องแก้ไขปัญหาเพื่อปกป้อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผมมองว่าท่าทีเช่นนี้สามารถชนะใจรัฐบาลและสภาองเกรส ได้ เพราะแสดงว่าเรามุ่งมั่นจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศ ไม่ใช่เพราะมีการ ให้คะแนน แต่เพราะเราเห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรทำให้ถูกต้อง”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2015 ทำให้ทราบถึงความสำคัญของ ปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศไทย และเป็นปีที่กลายเป็นจุด เปลี่ยนสำคัญที่ไปสู่การตระหนักถึงความสำคัญต่อปัญหาของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง สาธารณชนทั่วไปที่ตื่นตัวต่อปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข่าวในปีนี้มี จำนวนสูงที่สุดอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญต่อการนำเสนอข่าวในประเด็นเรื่อง การปราบปรามกลุ่มผู้ค้ามนุษย์ ประเด็นปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัย รวมถึงการนำเสนอข่าวผลกระทบที่เกิด จากการถูกกดขี่จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาหรือสหภาพยุโรปเป็น หลัก โดยกลุ่มตัวแสดงภายนอกเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทต่อปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศไทย เป็นอย่างมาก ดังนั้น โทนของเนื้อข่าวที่ออกมาจึงเป็นประเด็นประเด็นเรื่องการส่งประเด็นวาระ การตอบสนองต่อประเด็นวาระ (การถูกกดขี่) และปัญหาการจัดระดับสถานะการค้ามนุษย์ที่ส่งผล กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ



2254809431

(2.17) ข้อมูลการค้ำมนุษย์ ค.ศ. 2016

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ำมนุษย์ใน ค.ศ. 2016 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 141 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการเข้ามาเป็นตัวแสดงที่สำคัญของสหภาพยุโรปในรายงาน IUU ซึ่งทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทในการปราบปรามปัญหาดังกล่าวที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการนำเสนอข่าวเรื่องการปราบปรามการค้าประเวณีและปัญหาแรงงาน อย่างไรก็ตาม ข่าวในปีนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาการค้ำมนุษย์มีแนวโน้มการให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องอุตสาหกรรมประมงที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานที่สหภาพยุโรปเป็นผู้กำหนดไว้ โดยพล.ร.ท. จุมพล ลุมพิกานนท์ รองเสนาธิการทหารเรือในฐานะโฆษกศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ได้กล่าวถ้อยแถลงว่า “อียูเหมือนครุเรา เรายึดมาตรฐานสากล อียูก็ต้องยึดมาตรฐานสากล ดังนั้น สิ่งที่ยูแนะนำมา เราได้แก้ปัญหาอย่างครบถ้วนต่อเนื่องและจับต้องได้ เพราะมีความตั้งใจแก้ปัญหาจริงจัง ตอนนี้ตัวเลขทุกอย่างตรงกันหมด ทุกคนลงทิศทางเดียวกัน”

ในทิศทางเดียวกัน การกล่าวถ้อยแถลงของนายบัณฑิต ล่ำซำ ประธานกรรมการธนาคารกสิกรไทยได้ระบุถึงข้อกังวลในเรื่องธุรกิจประมงกับรายงาน IUU โดยอธิบายว่า “ไทยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าอาหารทะเลเยอะมาก เป็นส่วนสำคัญของการส่งออกของประเทศไทย วันดีคืนดีเขาปิดประตูไล่ พอดีไม่ต้องค้าขายกัน มันเป็นสัญญาณอันตรายอยู่แล้ว ถ้าแก้ทันประตูก็น่าจะไม่ปิด แก้ไม่ทันประตูก็น่าปิด” จากการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้นสรุปได้ว่าปัญหาสำคัญที่เข้ามากระทบต่อธุรกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจประมง ได้แก่ การออกรายงาน IUU ของสหภาพยุโรปที่กำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าทางธุรกิจปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อการค้าความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างกัน

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ต่างประเทศกำลังจับตามองประเทศไทย คือ กรณีการค้ำมนุษย์ชาวโรฮิงจาที่มีการขนานนามถึงการเป็น “การพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย” โดยใน ค.ศ. 2016 รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ทางด้านแรงงานจากเหยื่อที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมประมง ทั้งนี้ ในบทนำของหนังสือพิมพ์มติชนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ได้ระบุถึงความไว้อย่างน่าสนใจถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยว่าควรพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการพิจารณา



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างยั่งยืน โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ประเทศไทยอาจเคยชินมองพลเมืองประเทศเพื่อนบ้านเป็นผู้ใช้แรงงาน ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้เกิดการเฉยชาในการแก้ไข มองว่าไม่ใช่ปัญหา แท้ที่จริงแล้วไม่ว่าสหรัฐอเมริกาจะจัดอันดับหรือไม่ก็ตาม สิ่งพึงตระหนักสูงสุด คือ เรื่องเมตตาธรรมที่ต้องมีต่อเพื่อนมนุษย์ผู้อพยพตกทุกข์ได้ยาก ไม่ฉวยโอกาสกดขี่ เอารัดเอาเปรียบใด ๆ หากแต่ต้องยื่นมือให้การช่วยเหลือดูแล หากรัฐบาลและทุกฝ่ายเห็นอกเห็นใจคนทุกเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะและยี่ดมั่น เคร่งครัดหลักมนุษยธรรม สิ่งนี้ห่างหากที่เป็นเป้าหมายปลายทางของการแก้ปัญหายั่งยืน...”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2016 ทำให้ทราบวาประเด็นสำคัญในปีนี้ได้แก่ ประเด็นปัญหาเรื่องการออกรายงาน IUU ของสหภาพยุโรปที่เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดกฎระเบียบ หรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมอาหารทะเล เพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเกิดความเสียหาย

(2.18) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2017

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2017 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 121 ข่าว โดยข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ การปราบปรามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้าประเวณี และปัญหาแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ได้มีการระบุถึงประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยในบทนำของหนังสือพิมพ์มติชนเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2017 ได้ระบุสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ไว้ดังต่อไปนี้

“...แม้รัฐบาลพยายามกวาดล้างอย่างจริงจัง แต่เมื่อเทียบกับปัญหาที่ดำรงอยู่ ยังมีเรื่องต้องดำเนินการอีกมาก อุปสรรคสำคัญอยู่ที่ความคิด ความเคยชินบางประการของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะในเรื่องของทัศนคติและค่านิยม ทำให้เกิดการบังคับ ชูเชิญหรือล่อลวงใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี ทั้งคนไทยด้วยกันและเพื่อนบ้านรวมถึงต่างชาติอื่น ๆ การแก้ปัญหาด้วยการปราบปรามเป็นเรื่องต้องกระทำ แต่การ



2254809431

ปราบปรามอย่างเดียวนั้นไม่พอ ต้องมีการรณรงค์สร้างแบบอย่างขึ้นมา เพื่อให้ทั้งสังคมมีทัศนคติและค่านิยมใหม่ และเป็นหูเป็นตาในการทำให้การค้ำนุชย์หมดไปจากสังคมไทย”

การกล่าวถ้อยความข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการค้ำนุชย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมาอย่างยาวนานจนทำให้คนบางกลุ่มมีทัศนคติต่อปัญหาดังกล่าวที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น สิ่งที่ต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การใช้กระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคมเพื่อเปลี่ยนแปลงและปลูกฝังค่านิยม ความเชื่อ หรือทัศนคติที่มีต่อปัญหาการค้ำนุชย์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ในทิศทางเดียวกัน การกล่าวถ้อยแถลงของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อประเด็นเรื่องการค้ำนุชย์ที่ระบுவารัฐบาลชุดปัจจุบันให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งมีหลายมิติของปัญหาที่มีใช้เพียงแค่การเป็นปัญหาอาชญากรรมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาในเชิงความคิด ทัศนคติ หรือความเชื่อของกลุ่มตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทั่วไป ดังนั้น การปลูกจิตสำนึกและการรักษากฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“...รัฐบาลจะเดินหน้าแก้ไขปัญหาต่อไปซึ่งเป็นมุมมองที่ดี เพราะการค้ำนุชย์ไม่ได้เป็นเรื่องของอาชญากรรมหรือการฝ่าฝืนละเมิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของจิตสำนึก ทัศนคติ ความคิด ความเชื่อที่มีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง หลายเรื่องที่เกิดขึ้นผู้กระทำผิดอาจไม่คิดว่าเป็นเรื่องของการค้ำนุชย์ แต่เห็นเป็นเรื่องที่ปฏิบัติต่อกันมา ดังนั้น การกวาดล้างเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ ให้รักษากฎหมายอย่างตรงไปตรงมา และรณรงค์เพื่อสร้างความคิดจิตสำนึกใหม่ที่เคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่นำเอาเชื้อชาติ ศาสนา มาเป็นข้ออ้างหรือเงื่อนไขเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป”

ทั้งนี้ การออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งได้มีการกล่าวถ้อยแถลงของนายอรรถวิชัย สุวรรณภักดี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ถึงกรณีดังกล่าวว่า “จากนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้น ทำให้ทราบว่ารัฐบาลมุ่งเน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาทวิสิทธิ์” ซึ่งในแง่นี้จึงทำให้มีการนำประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาในประเด็นวาระเรื่องการค้ำนุชย์ ในท้ายสุด การนำเสนอข่าวใน ค.ศ. 2017 ได้ระบุถึงการกล่าวถ้อยแถลงของดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นการค้ำนุชย์ในปัจจุบันว่าเป็นผลพวงจากการตอบสนองต่อ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประเด็นวาระที่ถูกส่งเข้ามาจากต่างประเทศ ทั้งจากรายงาน TIP และรายงาน IUU ที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องออกมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดที่มาจากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศ เช่น การออกพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“การพยายามแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในรอบนี้ ดูไม่ใช่เรื่องของแรงกดดันภายในประเทศที่จะผลักดันแรงงานออกนอกประเทศ กล่าวคือ ไม่ได้เกิดจากการเคลื่อนไหวและวาทกรรมชาตินิยมของแรงงานในประเทศ หรือความเร่งด่วนจากนโยบายความมั่นคงและความเสื่อมโทรมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจนจะต้องมีการปิดชายแดนแต่อย่างใด ส่วนหนึ่งของแรงกดดัน คือ ระบบการทูตเชิงรุกและรูปธรรมจากสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกที่ใช้ระบบโลกาภิวัตน์แบบใหม่ในรูปแบบของการผลักดันการยกระดับมาตรฐานแรงงานของผู้คนในแต่ละประเทศให้ได้มาตรฐานเดียวกันทั้ง TIP Report ของสหรัฐ และ IUU ของสหภาพยุโรป”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2017 ทำให้ทราบถึงการให้ความสำคัญของรัฐบาลต่อปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเป็นอย่างมาก โดยทิศทางการดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศนั้นเป็นการตอบสนองต่อตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศเพื่อยกระดับให้กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีความเป็นมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวที่เข้ามามีบทบาทสำคัญใน ค.ศ. 2017 เป็นอย่างสูง

(2.19) ข้อมูลการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2018

การรวบรวมข้อมูลข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2018 พบจำนวนข่าวทั้งสิ้น 66 ข่าว โดยการนำเสนอข่าวในปีนี้ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ และการปราบปรามเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการดังกล่าว ทั้งนี้ การปราบปรามที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อตัวแสดงภายนอกเป็นสำคัญซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการกล่าวถ้อยแถลงของ พล.ท. คงชีพ ตันตระวาณิชย์ โฆษกกระทรวงกลาโหม ในการบุกค้นสถานบริการอาบอบนวดวิคตอเรีย ซีเครท โดยระบุว่า “เมื่อมีปัญหาการค้ามนุษย์เราจะเข้าไปดำเนินการ เราได้ใช้ความพยายามอย่างจริงจัง พร้อมเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เหล่านี้คือความพยายามของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านการค้ามนุษย์



2254809431

CU Thesais 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เพื่อที่จะได้หลุดพ้นจากประเทศที่ถูกจับตามองของสหรัฐ” นอกจากนี้ ได้มีการการถ้อยแถลงของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีถึงการประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ในประเทศตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง โดยมีการระบุใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ตลอด 4 ปี ที่ได้มุ่งมั่นป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกมิติ ทุกด้าน มีผลงานที่ สำคัญปรากฏเป็นรูปธรรม จึงต้องประกาศให้ทั้งประเทศไทยและเพื่อนบ้านได้ทราบ เพื่อเกิดความร่วมมือป้องกันและปราบปราม อีกทั้งรัฐบาลได้เร่งรัดการดำเนินคดีและ การบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ 4 ปีที่ผ่านมาสามารถจับกุมคดีค้ามนุษย์ได้กว่า 1,000 คดี ช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้กว่า 3,000 คน อีกทั้งศาลได้พิพากษาลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่เกี่ยวข้อง 11 คน มีโทษจำคุกสูงสุด 18 ปี”

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ใน ค.ศ. 2018 ทำให้ทราบว่ารัฐบาลเอาจริงเอาจัง ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถูกกดดัน จากตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่มีผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ และในด้าน อื่น ๆ โดยการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดจะนำไปสู่ดำเนินความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน มากไปกว่านั้น การนำเสนอข่าวการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศมีบทบาท สำคัญต่อการปรับนโยบายภายในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการสร้างแรงกดดันให้ประเทศ ไทยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามนั้นจะส่งผลกระทบต่อ ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน เช่น สหภาพยุโรปที่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีไข่ภาซี (เครื่องมือที่มีไข่ภาซี) ซึ่งมี 2 มาตรการย่อย ได้แก่ (1) มาตรการเชิงปริมาณ (quantitative measures) เช่น การกำหนดโควตาการนำเข้าหรือส่งออก การออกใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก และ (2) มาตรการเชิงคุณภาพ (qualitative measures) เช่น กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดย ประเทศผู้นำเข้า การออกกฎระเบียบว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์ซึ่งกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ที่จะนำเข้า ต้องผ่านการรับรองจากประเทศผู้นำเข้าก่อน

(3) คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี

คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเป็นการกล่าวถ้อยแถลงนโยบายทั่วไป ต่อรัฐสภาก่อนการบริหารราชการแผ่นดิน (การปกครองในระบบประชาธิปไตย) โดยฝ่ายบริหาร จะต้องเตรียมนโยบายที่จะมาแถลงต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวทาง เป้าหมาย และ



2254809431

CU Thesjis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เจตนาของคณะรัฐบาลในการเข้ามาบริหารประเทศ นอกจากนี้ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้กล่าวถึงความออกไปนั้นจะกลายเป็นข้อผูกมัดให้รัฐบาลจำเป็นต้องบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

ทั้งนี้ ความสำคัญของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีทำให้ต้องวิเคราะห์ถึงการกล่าวถ้อยแถลง (การใช้วาทกรรมประเภทประกาศ) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ หรือประเด็นที่เชื่อมโยงกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ โดยเริ่มพิจารณาคำแถลงนโยบายตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย จนถึงคณะรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2018) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำให้การค้ำมนุษย์เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2000-2018 ซึ่งการศึกษาคำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลจะช่วยให้ทราบถึงการพิจารณาให้ความสำคัญต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำให้การค้ำมนุษย์กลายเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดของคำแถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำมนุษย์ดังต่อไปนี้

(3.1) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย

คณะรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 โดยคณะรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงเป้าหมายที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวคณะรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ (วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย) ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศที่รัฐบาลจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ตาม นอกจากนี้ รัฐบาลชุดดังกล่าวยังได้แบ่งนโยบายออกเป็น 2 ส่วนอย่างกว้าง ๆ โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้ (1) นโยบายด้านการเมืองการปกครอง การบริหารราชการ ความมั่นคง และการต่างประเทศ และ (2) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ นโยบายข้างต้นทำให้ทราบว่ารัฐบาลชุดนี้ได้ดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงโดยรัฐบาลมุ่งสานต่อนโยบายที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้ โดยการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมและปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงในภูมิภาคและในโลก ส่วนการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นรัฐบาลได้ยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญา และความตกลงต่าง ๆ ที่ไทยเป็นภาคี รวมถึงเน้นการปรับบทบาทในการสร้างความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกที่เพิ่มสูงขึ้น และร่วมการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการคุ้มครอง และส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(3.2) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1)

รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 โดยคณะรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงในหลากหลายด้าน ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายในแทบทุกมิติ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำความผิดฐานละเมิดสิทธิเด็ก และการกระทำทารุณกรรมต่อเด็กในทุกด้าน ส่วนในด้านการต่างประเทศนั้นรัฐบาลได้มุ่งดำเนินนโยบายการทูตเชิงรุกสำหรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศที่ยึดหลักการทำงานด้านความมั่นคงและการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก

(3.3) นโยบายของคณะรัฐมนตรีพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2)

รัฐบาลพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 2) ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยคณะรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการดำเนินงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันด้านความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับเด็กและสตรีซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง โดยจะขจัดขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป รวมถึงขจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็กและสตรีในทุกรูปแบบอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ ในด้านการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะรัฐบาลได้กล่าวถ้อยแถลงที่มีนัยสำคัญถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันนั้นส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเชื่อมโยงประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของโลกได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ ขณะเดียวกันประเทศไทยจำเป็นต้องแสวงหาพันธมิตรและสร้างความร่วมมือกับนานาประเทศในระดับต่าง ๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาและป้องกันปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศได้ โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือกับนานาประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การเมือง สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงโดยอาศัยการต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เสริมนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ส่วนการดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือแบบพหุภาคี รัฐบาลได้ยึดมั่นต่อพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรอบความร่วมมือต่าง ๆ และข้อผูกพันระหว่างประเทศของไทยในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ วิชาการ สังคม ความมั่นคงมนุษย์ การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศไทยมีบทบาท และมีส่วนร่วมในการกำหนดและสร้างกฎกติการะหว่างประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาข้ามชาติที่นานาประเทศให้ความสำคัญ

(3.4) นโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

รัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006 โดยคณะรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเคร่งครัด การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ การปฏิบัติพันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ส่วนด้านการต่างประเทศนั้น รัฐบาลได้มุ่งมั่นในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ เสริมสร้างความเข้าใจ และความเชื่อมั่นของประชาคมระหว่างประเทศ โดยการดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับนานาประเทศ รวมทั้งการสานต่อความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม ค่านิยมประชาธิปไตย การบริหารงานด้วยความโปร่งใส การเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ และการให้ความสำคัญกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของประเด็นข้างต้นได้ส่งผลให้รัฐบาลกำหนดนโยบายของประเทศดังต่อไปนี้ (1) การดำเนินบทบาทเชิงรุกต่อการสร้างความร่วมมือ ทั้งในระดับทวิภาคีและในระดับพหุภาคี (2) การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน (3) การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของอาเซียน (4) การดำเนินบทบาทอย่างสร้างสรรค์ภายใต้กรอบสหประชาชาติ และกรอบพหุภาคีอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมหลักประชาธิปไตย มนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน และการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวถ้อยแถลงถึงนโยบายด้านความมั่นคง โดยสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลให้การรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การได้รับผลกระทบด้านความมั่นคง ทั้งความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงที่กระทบต่อความสงบสุขของประชาชนโดยรวมนั้นได้นำไปสู่การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(3.5) นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช

รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการให้ความสำคัญต่อนโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม โดยส่งเสริมการสร้างหลักประกันความมั่นคง และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี และคนพิการ โดยจะจัดขบวนการค้ำชูให้หมดสิ้นไป นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังได้กล่าวถ้อยแถลงถึงนโยบายด้านการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน การยึดมั่นพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศตามสนธิสัญญาและความตกลงต่าง ๆ การเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน การมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในองค์การระหว่างประเทศเพื่อการรักษาสันติภาพ ความมั่นคง ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย มนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน ตลอดจนการร่วมมือในการแก้ไขประเด็นปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ ส่วนด้านนโยบายความมั่นคงของรัฐนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา และเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยส่งเสริมการจัดระบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ ทหาร และให้ความสำคัญต่อข้อมูลเชิงลึกด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาของชาติ

(3.6) นโยบายของคณะรัฐมนตรีนาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์

รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2008 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงความสำคัญของประเด็นด้านความมั่นคงของรัฐ โดยสนับสนุนการพัฒนาและเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การปฏิรูประบบข่าวกรองให้เกิดประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงและเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ โดยเน้นการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น หน่วยงานพลเรือน กลุ่มตำรวจ หรือกลุ่มทหาร รวมถึงการให้ความสำคัญต่อข้อมูลเชิงลึก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาของชาติ นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญต่อนโยบายด้านความมั่นคงของชีวิตและสังคมที่เน้นการสร้างหลักประกันความมั่นคง และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี และคนพิการ โดยจะจัดขบวนการค้ำชูให้หมดสิ้นไป รวมถึงจัดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิเด็ก สตรี และคนพิการในทุกรูปแบบอย่างเด็ดขาด ส่วนในด้านนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาล



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน การมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในองค์การระหว่างประเทศเพื่อรักษาสันติภาพ ความมั่นคง ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย มนุษยธรรม และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงการกระชับความร่วมมือกับนานาประเทศ และองค์การทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในประเทศไทย

(3.7) นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันอังคารที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2008 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงโดยให้ความสำคัญต่อนโยบายความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบและกลไกต่าง ๆ ที่พร้อมจะป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมทุกรูปแบบ รวมทั้งพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศ และการส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ส่วนในด้านนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีบทบาทร่วมกับประชาคมโลกในประเด็นเรื่องการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองค่านิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขประเด็นปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ รวมถึงส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลก ที่มีผลกระทบต่อสังคมภายในประเทศเพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายต่างประเทศ การสร้างความเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทย และการเข้าถึงระดับประชาชน โดยส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้อง และความเชื่อมั่นของนานาประเทศต่อการเมืองและเศรษฐกิจไทยเพื่อรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ

(3.8) นโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันอังคารที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2011 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงที่ระบุว่าประเทศไทยอยู่ในสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างสูง รวมถึงการให้ความสำคัญกับการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง ส่วนนโยบายด้านความมั่นคง



225489431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อระงับยั้งและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติให้หมดไป รวมถึงการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเผชิญกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ในทุกด้าน เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยเร่งการดำเนินการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและการค้ามนุษย์ โดยปรับปรุงระบบการป้องกันและบังคับใช้กฎหมาย และให้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติ และการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในประเทศ

ด้านนโยบายความมั่นคงของชีวิตและสังคม รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันความมั่นคงในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบ รวมถึงการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น การปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อปราบปรามและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้กระทำความผิด ส่วนด้านนโยบายต่างประเทศนั้นรัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมบทบาท และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติในองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเวทีองค์การสหประชาชาติ และองค์การภายในภูมิภาคเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคง ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม ตลอดจนส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขประเด็นปัญหาข้ามชาติที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์

มากไปกว่านั้น รัฐบาลยังต้องการสร้างความกระชับด้านความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ภายในประเทศ ความร่วมมือกับกลุ่มประเทศต่าง ๆ และภายในองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลกเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศไทย พร้อมทั้งสร้างความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องพรมแดน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรงเพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ส่วนด้านกฎหมายและการยุติธรรม รัฐบาลได้ปฏิรูปกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม เสมอภาค เท่าเทียม ถูกต้องตามหลักนิติธรรม และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเชิงรุก และการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สื่อสารมวลชน และสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม



225489431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(3.9) นโยบายของคณะรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 2014 โดยรัฐบาลชุดนี้ได้กล่าวถ้อยแถลงที่ให้ความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ โดยมีนโยบายเร่งด่วน ได้แก่ การให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการด้านการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการปกป้องและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ที่รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทาน โดยเน้นการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับ ตรวจสอบ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยในระยะเฉพาะหน้ารัฐบาลจะเร่งปรับปรุงประมวลกฎหมายหลักของประเทศ และกฎหมายอื่น ๆ ที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การประกอบธุรกิจ หรือไม่เอื้อต่อศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการนำมาตรการทางการเงิน ภาษี และการป้องกันการฟอกเงินมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แรงงานทาส และอาชญากรรมข้ามชาติ

(4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

(4.1) แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2541-2544

“นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. 2541-2544” (ค.ศ. 1998-2001) คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1997 โดยระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างรุนแรง รวมถึงเป็นช่วงที่สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีต่างมีบทบาทสำคัญ และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงส่งผลให้นโยบายในช่วงนี้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความร่วมมือของภาคส่วน

ต่าง ๆ และอีกหนึ่งความสำคัญของนโยบายฉบับนี้ ได้แก่ การตระหนักถึงความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ การพร้อมรับและป้องกันปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง รวมทั้งการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และกระแสกดดันของประชาคมโลก การดำรงอยู่อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับดังกล่าวยังได้สรุปสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในระดับโลก เช่น การให้ความสำคัญต่อการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ การรวมกลุ่มภายในภูมิภาคเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมภายใต้เงื่อนไขประชาธิปไตย หรือสิทธิมนุษยชน รวมถึงประเด็นปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ มากไปกว่านั้น ปัญหาภายในประเทศส่วนมากเป็นประเด็นปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ในอดีต เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาช่องว่างความเจริญทางเศรษฐกิจ ปัญหาการทิ้งชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง รวมถึงปัญหาใหม่ ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในสังคมไทย เช่น ปัญหาการปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะกระแสกดดันที่มาจากภายนอก และความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ข้อที่ 7 ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญและอธิบายถึงการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้มีความน่าเชื่อถือ รักษาผลประโยชน์ของชาติในการดำรงอยู่ด้วยความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และให้ความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วม และมีการจัดการใหม่กับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2541-2544 สรุปได้ว่าการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งกลายเป็นปัญหาด้านความมั่นคง เช่น การทำให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นด้านความมั่นคงเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่ผลส่งกระทบต่อการอพยพย้ายถิ่น และปัญหาทางเศรษฐกิจที่กลายเป็นปัจจัยสำคัญของการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า นอกจากนี้ ปัจจัยภายนอกก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในระดับโลกได้นำมาสู่การสร้างกระแสกดดันที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ได้กำหนดไว้เพื่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ

แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้เป็นการทำแผนนโยบายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากภายนอกที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการประชาธิปไตยในการบริหารปกครองประเทศ เช่น การบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ การบริหารงานโดยใช้หลักคุณธรรม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

จริยธรรม ส่งเสริมการกระจายอำนาจในการปกครอง รวมทั้งเสริมสร้างกระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และมีโอกาสในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่วนประเด็นด้านเศรษฐกิจนั้นได้เน้นการดำเนินนโยบายด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวนอย่างฉับพลันจนสูญเสียความน่าเชื่อถือทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ แผนฉบับดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเข้าร่วมกลุ่มทางการค้าในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ

ส่วนประเด็นทางด้านสังคมจิตวิทยานั้นได้เน้นการให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนทางด้าน การป้องกันประเทศได้มีการส่งเสริมให้กองทัพเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาประเทศ เสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนภารกิจของกองทัพในการรักษาความมั่นคงของชาติและในด้านการต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศบนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และสนับสนุนการให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ การเสริมสร้างความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อแก้ไขปัญหาความร่วมมือที่เป็นปัญหาข้ามชาติ และท้ายสุดเป็นการพัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในลักษณะทวิภาคี และพหุภาคีเพื่อเอื้ออำนวยต่อเสถียรภาพความมั่นคง และการพัฒนาทั้งในประเทศและในภูมิภาค

การพิจารณาข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ โดยได้มีการเปลี่ยนบทบาทและขยายหน้าที่ของกองทัพให้เข้ามาช่วยเหลือภารกิจในด้านต่าง ๆ ในประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่นานาประเทศให้ความสำคัญอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้ การพิจารณาแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อประเด็นที่จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น แม้ว่าแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้จะไม่ได้รับูปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงอย่างชัดเจนก็ตาม แต่จากถ้อยความที่ระบุอยู่ในแผนดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาข้ามชาติที่อาจรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(4.2) แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549

“แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549” (ค.ศ. 2003-2006) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของประเทศที่ให้ความสำคัญแก่มิติด้านความมั่นคงของประชาชนที่เพิ่มขึ้น เช่น การปกป้องวิถีชีวิตของประชาชน โดยก่อนการออกแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ สภาพบริบทระหว่างประเทศในขณะนั้นเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ด้านความมั่นคง รวมถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาภัยคุกคามต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยในแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ได้ อธิบายถึงภาพรวมของสถานการณ์ด้านความมั่นคงต่าง ๆ ในประเทศก่อนการออกแผนโดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

“ประเทศไทยได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามความมั่นคงที่เป็นทั้งภัยในรูปแบบเดิม และภัยรูปแบบใหม่จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน ยากที่จะระบุภัยคุกคามได้ชัดเจน ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศกับปัจจัยภายในประเทศมากขึ้น ภัยคุกคามข้ามชาติซึ่งเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการก่อการร้ายสากล และอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยคุกคามที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความมั่นคงมากขึ้น ในขณะที่ภัยคุกคามรูปแบบเดิม โดยเฉพาะจากการคุกคามของกำลังทหารขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง...ขณะเดียวกันสังคมไทยบางส่วนได้ก้าวข้ามจากระบบอำนาจและอุปถัมภ์สู่สังคมระบบการมีส่วนร่วม อันเกิดจากการที่ประชาชนมีความตื่นตัวกับกระแสการมีส่วนร่วมตามกรอบเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ และแรงกระตุ้นจากโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย การค้าเสรี การปกป้องสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

จากถ้อยความข้างต้นสรุปได้ว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่าง ๆ ทั้งบริบทภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น ปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ ระเบิดประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผลจากการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศไทยพิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เข้ามาเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคม รวมถึงปัญหาของการระบอบประเพณีวาระด้านความมั่นคงของประเทศที่มีความหลากหลาย และซับซ้อนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ แผนฉบับดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อการเร่งแก้ไขปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของเจ้าหน้าที่



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

หน่วยงานภาครัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในประเทศ การยอมรับในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศกับภายนอกให้สามารถปรับตัวรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโลก และเศรษฐกิจยุคใหม่ และนำศักยภาพของกองทัพเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศโดยมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในรูปแบบต่าง ๆ

ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเด็นสำคัญที่ทำให้เห็นว่าประเทศไทยตระหนักถึงปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ คือ การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศในการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค ทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี รวมถึงการเพิ่มระดับความร่วมมือด้านการข่าว การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การจัดตั้งช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนในระดับระหว่างประเทศนั้นไทยได้ดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอย่างรอบคอบ และมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเลือกโอกาส เวที และประเด็นในการแสดงบทบาทที่เหมาะสมบนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ และท้ายสุดนี้เป็นประเด็นเรื่องการเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรองทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในช่วงนี้พบว่าสถานการณ์ปัญหาความมั่นคงคลี่คลายไปตามเป้าหมายของนโยบาย โดยมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับนานาประเทศ มีกรอบข้อตกลงและกลไกความร่วมมือที่ชัดเจน สามารถสกัดกั้นป้องปรามและป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4.3) แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554

“แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554” (ค.ศ. 2007-2011) ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงภายในประเทศและการป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ โดยทุกคนต่างเห็นคุณค่าของสันติวิธีและความสมานฉันท์ภายในชาติ ซึ่งเป็นพลังในการเสริมสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญภาวะความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะภัยคุกคามข้ามชาติ ทั้งนี้ แผนนโยบายฉบับดังกล่าวได้อธิบายความหมายของคำว่า “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ” โดยมีถ้อยความดังต่อไปนี้

“นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายระดับชาติที่มีเป้าหมายมุ่งสู่การสร้างสถานะแวดล้อมที่สันติสุข มีภูมิคุ้มกันปัญหาต่าง ๆ ที่สามารถคัดกรองสิ่งที่เป็นคุณ และโทษที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน รวมทั้งสามารถแก้ไขสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของภัยคุกคาม เพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืน และให้การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ให้ความสำคัญในการนำไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสนองผลประโยชน์แห่งชาติในทิศทางที่สอดคล้องกันและเป็นเอกภาพ”

ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านจากการปฏิรูปการเมือง การเผชิญความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงภายในประเทศที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประเทศ เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ส่งผลให้มีความจำเป็นในการปรับกระบวนการทัศน์ หรือวิธิติศเพื่อการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแผนฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงความถึงบริบทด้านความมั่นคงและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยอธิบายว่าหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในประเทศ คือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากภาวะโลกร้อน ปรมาณูซึ่งมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ในระบบระหว่างประเทศ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย การขยายตัวของระบอบทุนนิยมโดยเน้นการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี การแพร่กระจายของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของการบริโภคข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่ส่งผลให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนแนวคิดด้านความมั่นคง ได้แก่ การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ (ภัยคุกคามรูปแบบใหม่) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้ามชาติที่มีแนวโน้มต่อการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงภายในประเทศ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญหน้ากับภัยคุกคามรูปแบบใหม่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการใช้ช่องทางและข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นวิธีการที่จะช่วยให้การสกัดกั้น การป้องปราม และการปราบปรามบรรลุผลสำเร็จ กอปรกับประเด็นเรื่องสถานะความเชื่อมั่นในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกติกา และพันธกรณีที่มีต่อสหประชาชาติอย่างแข็งขัน เช่น การไม่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งส่งผลทำให้นานาชาติยอมรับในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ รวมถึงความเชื่อมั่นจากประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนการดำเนินนโยบายเชิงรุกในมิติด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ

ต่อจากนั้น แผนดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการเสริมสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นกระแสอยู่ในขณะนั้น โดยให้ครอบคลุมถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญต่อการนำศักยภาพของกองทัพในยามปกติเข้ามาช่วยเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติและการพัฒนาประเทศ และแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติในทุกรูปแบบ

ในการเสริมสร้างศักยภาพการจัดการปัญหาภัยคุกคามข้ามชาตินั้นได้มีการพัฒนาระบบ และกลไกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความเป็นเอกภาพทางด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร ระบบข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้ในเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยและครอบคลุม ส่งเสริมให้มีมาตรการทางการข่าวที่มีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาชาติ ประเทศทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ และการเตรียมความพร้อมระยะยาวให้กับสังคมไทย ได้ตระหนักโดยสนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ

(4.4) แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564

“แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564” (ค.ศ. 2015-2021) เป็นแผนที่พิจารณาปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายของมิติปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้ประเด็นด้านความมั่นคงมิได้จำกัดเฉพาะความมั่นคงด้านการทหารหรืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังคงเป็นรากฐานของการดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน ได้แก่ สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง หรือวิถีชีวิตของคนในประเทศ ดังนั้น แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และเน้นการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อแก่นหลักของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมความมั่นคงทั้งการป้องกันผลกระทบหรือลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามต่าง ๆ การสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์กับนานาชาติประเทศและองค์การระหว่างประเทศเป็นสำคัญ



2254809431

CD : IThesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

อย่างไรก็ตาม แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานด้านความมั่นคงซึ่งครอบคลุมระยะเวลาถึง 7 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแกนหลักของชาติ และ (2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป โดยทั้ง 2 ส่วนนี้จะต้องดำเนินควบคู่กันไปเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างครอบคลุมเพื่อสร้างเสถียรภาพและความเป็นปึกแผ่นของประเทศ รวมถึงการมีจุดยืนที่ชัดเจนและเหมาะสมซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก

ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ต่อนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นเรื่องการมีเสถียรภาพและความเป็นปึกแผ่นของชาติ ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ความปลอดภัยจากภัยคุกคามข้ามพรมแดน ความพร้อมเผชิญวิกฤติการณ์ต่าง ๆ การมีบทบาทเชิงรุกในประชาคมอาเซียน และดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีดุลยภาพ นอกจากนี้ แผนดังกล่าวยังได้อธิบายถึงเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างสูง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (1) การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ (2) การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ (3) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติ และประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (4) การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่นมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคม และการมีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (5) ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน (6) ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน และความมั่นคงทางอาหาร (7) ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ (8) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

นอกจากนี้ แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงความถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงต่อปัญหาการค้ำชูประเทศไทยซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้ (1) ความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน ได้แก่ (1.1) การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ โดยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสถานะโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผลกระทบที่มาจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มขยายตัวและควบคุมได้ยากมากกว่าเดิม มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการที่ซับซ้อนอันสืบเนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการก่ออาชญากรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ และการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายของกลุ่มอาชญากรมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น (1.2) การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร โดยมีประเด็นที่สร้างปัญหาให้กับประเทศ ได้แก่ การย้ายถิ่นฐานอย่างผิด



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

กฎหมายของประชากรที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่มาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ปัญหาการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่มีระดับการพัฒนา คุณภาพชีวิตระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความแตกต่างกันจึงส่งผลให้ผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการมีชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาเรื่องการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้คนที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศจุดหมายปลายทางมีสูงขึ้น โดยปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในหลายมิติ เช่น การส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ การละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน หรือการสร้างความกระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ (1.3) บริบทการเปลี่ยนแปลงปัญหาด้านความมั่นคงที่นำไปสู่ปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาความมั่นคงที่มีอาณาบริเวณของปัญหาที่ครอบคลุมในทุกภาคส่วน และเป็นปัญหาที่กระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยประกอบด้วยปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงกับบริบทโลกในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง

มากไปกว่านั้น ในแผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไปฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงความถึงการจัดทำแผนนโยบายความมั่นคง โดยในนโยบายด้านที่ 4 ได้ระบุประเด็นการบริหารจัดการปัญหาข้ามพรมแดน และในนโยบายด้านที่ 16 ได้ระบุถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้ (1) เรื่องการจัดระบบบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน (1.1) การเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และการกระชับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดนต่าง ๆ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นจะไม่นำประเด็นเรื่องเส้นเขตแดนมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน (1.2) การเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยพัฒนาระบบ กลไก และมาตรการที่เข้มแข็งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ เสริมสร้างและพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกระดับ รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการเสริมสร้างจิตสำนึก และการสร้างความตระหนักให้กับทุกภาคส่วนโดยให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น และ (2) การเสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นผลกระทบจากการเชื่อมโยงกันมากขึ้นในประชาคมอาเซียน



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq : 178

(4.5) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ในปัจจุบัน แผนนโยบายที่มีความสำคัญและเป็นเครื่องมือที่ฉายภาพให้เห็นว่าประเทศไทยจะดำเนินนโยบายของประเทศไปในทิศทางใดนั้น ได้แก่ การพิจารณา “แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” (Thailand’s 20-Year National Strategy) ซึ่งเปรียบเสมือนกรอบในการกำหนดแนวทางต่อการดำเนินนโยบายของประเทศ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นการกำหนดนโยบายของประเทศระหว่างปี 2017-2036 ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (security) (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness enhancement) (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (human resource development) (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (social equality) (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (green growth) และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (rebalancing and public sector development)

(5) มติคณะรัฐมนตรี

นับตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีการกล่าวถึงความถึงการปฏิบัติการกิจการด้านการค้ามนุษย์ซึ่งมีนัยสำคัญต่อการพิจารณาให้การค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญในประเทศไทย โดยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 จนถึงเดือน มิถุนายน ค.ศ. 2018 พบว่ามีความถี่ของประเด็นดังกล่าวถึง 252 มติ โดยมีข้อมูลดังต่อไปนี้

(5.1) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2000

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2000 พบเพียง 1 มติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลงมติอนุมัติลงนามในพิธีสารปาเลโม ซึ่งเป็นพิธีสารว่าด้วยการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่ออกโดยองค์การสหประชาชาติ โดยกระทรวงการต่างประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการลงนามในพิธีสารดังกล่าว



2254809431

CU-ThesIs 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(5.2) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2001

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2001 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 2 มติ โดยระบุถึงการลงมติอนุมัติการลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการดังกล่าว และให้สำนักอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบพันธกรณีตามพิธีสารเพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างขึ้นใหม่ รวมถึงได้มีการแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบค้ามนุษย์ ตลอดจนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างไทยกับออสเตรเลีย โดยเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดียวกัน

(5.3) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2002

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2002 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 3 มติ โดยระบุถึงหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศต่อการดำเนินงานเพื่อเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศในเรื่องการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 รวมถึงการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ การดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันมิให้คนไทยต้องตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งในรูปแบบของการหลอกลวงคนไทยไปทำงานในต่างประเทศ และการชักนำหรือหลอกลวงไปค้าประเวณีในต่างประเทศ โดยร่วมมือกับสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่ข้อมูลในด้านต่าง ๆ และการมีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยร่วมมือกับอาเซียนและจีนในประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ที่ประเทศกัมพูชา

(5.4) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2003

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2003 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 6 มติ โดยมีมติรับทราบเกี่ยวกับผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-ประชาคมยุโรป ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 29-30 มกราคม ค.ศ. 2003 ซึ่งการประชุมบางส่วนเกี่ยวข้องกับการหารือในเรื่องการขยายความร่วมมือด้านความมั่นคง เช่น การค้ามนุษย์ และในเดือนมิถุนายนได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการพัฒนาความร่วมมือของตำรวจร่วมกับสำนักงานตำรวจออสเตรเลีย ในเดือนกรกฎาคมคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเสนอร่างนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศ และข้ามชาติที่เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และในเดือนสิงหาคมได้มีมติเห็นชอบการแก้ไขปัญหารูทริกจอบบวคเพื่อให้เป็นระบบและบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงในเดือนธันวาคมที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มีจำนวนมากในประเทศ และยังคงมีนายจ้างที่บังคับใช้แรงงานอย่างไ้มนุชยธรรม กดขี่ข่มเหง เอารักเอาเปรียบ โดยบางส่วนถูกล่อลวงให้มาค้าประเวณี ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่สุดของประเด็นดังกล่าว คือ การให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนเหล่านั้น จึงส่งผลให้กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติรับเรื่องไปพิจารณา และในเดือนเดียวกันได้มีมติเห็นชอบให้มีการกำกับ ติดตาม ดูแล และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการค้าหญิงในกรุงเทพฯ

(5.5) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2004

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2004 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 10 มติ โดยในเดือนเมษายนได้มีมติอนุมัติการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมกับประเทศปากีสถาน ได้แก่ การป้องกัน การปราบปราม และการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือการให้ความร่วมมือระหว่างกัน ส่วนในเดือนมิถุนายนได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ที่จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 13-14 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 โดยให้ความสำคัญกับการอธิบายในหัวข้อภาพรวมและความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวในสังคมโลก รวมถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย และในเดือนเดียวกันได้มีมติเห็นชอบให้มีการกำกับ ติดตาม ดูแล และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการค้าหญิงในกรุงเทพฯ และในเดือนสิงหาคมคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเรื่องยุทธศาสตร์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และได้มีมติรับทราบผลการปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 เช่น การให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังได้มีมติรับทราบผลการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2004 โดยมีกลุ่มตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ เข้าประชุมเพื่อชี้แจงถึงประเด็นต่าง ๆ และได้มีการมอบภารกิจดังกล่าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแก้ไขปัญห นอกจกานี้ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการเยือนประเทศออสเตรเลียและ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

นิวซีแลนด์ เมื่อวันที่ 4-7 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 เพื่อประชุมหารือเกี่ยวกับการลักลอบค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ

ในเดือนกันยายนได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่ากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขอถอดถอนเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 พิจารณาก่อน และในเดือนพฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ ตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 ที่มีมติรับทราบคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 324/2547 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาอบายมุขและการค้ามนุษย์ และในเดือนธันวาคม ได้มีมติรับทราบรายงานสรุปผลการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ครั้งที่ 2 (SOM II) และการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (COMMIT) ทั้งนี้ ในที่ประชุมมีความเห็นชอบในเรื่องในการส่งเสริมความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือในการสอบสวน การฝึกอบรมร่วมกัน และการดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์

(5.6) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2005

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2005 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 12 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนปฏิบัติการตามเจตนารมณ์ และนโยบายของนายกรัฐมนตรีเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2005 และในเดือนมีนาคม ได้มีมติรับทราบรายงานสรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาอบายมุข และการจัดระเบียบกิจการอาบอบนวด และกิจการอื่น ๆ ที่มีการค้าประเวณีแอบแฝงและการค้ามนุษย์ รวมถึงมีการนำกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับแนวโน้มสถานการณ์ในเดือนเดียวกันคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ในส่วนภูมิภาคในช่วงรัฐบาลใหม่ และในเดือนเมษายน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เสนอคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 115/2548 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2005) โดยมีนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นประธานกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หาแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ

ในเดือนพฤษภาคม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังคงเสนอข้อมูลผลการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการและการมอบนโยบายต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการอย่างจริงจังในนโยบายที่สำคัญของ

รัฐบาลที่ประกาศเป็นวาระแห่งชาติ ได้แก่ ปัญหาการค้ำมนุษย์ และในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 4) ที่มีมติเห็นชอบตามกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เสนอหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือเหยื่อค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 4) ที่มีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ... ทั้งนี้ ความสำคัญของการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การนิยามและหาขอบข่ายของคำว่า “การค้ามนุษย์” ที่แน่นอนรวมถึงคำว่า “เหยื่อ” และ “ผู้ต้องหา” โดยเน้นบุคคลที่มีสองสถานะพร้อมกัน นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติรับทราบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 4) ที่มีมติรับทราบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาในเรื่องแนวทางการจัดการธุรกิจการค้าประเวณี โดยได้กำหนดให้เป็นนโยบายระดับชาติ และให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังคงมีมติรับทราบมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 4) ที่มีมติรับทราบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์รายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและวาระแห่งชาติเรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีความเห็นชอบโครงสร้างศูนย์ปฏิบัติการด้านการค้ามนุษย์ระดับชาติระดับจังหวัด และต่างประเทศ และในเดือนกรกฎาคม คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอการลงนามรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งได้มีการลงนามรับรองไปแล้วในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 10 ณ ประเทศลาว

(5.7) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2006

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2006 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 2 มติ โดยมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงแรงงานเสนอการแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และในเดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอผลการดำเนินการเกี่ยวกับรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ และปัญหาพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งยังคงเป็นพื้นที่ที่ยังคงปรากฏปัญหาต่าง ๆ

อันเป็นผลมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์และความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นได้รวมถึงประเด็นปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน

(5.8) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2007

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2007 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 5 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอเรื่องการสร้างความร่วมมือด้านแรงงานและการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ... โดยเน้นการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายและการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามในเดือนพฤษภาคมได้มีมติขอให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน เรื่องแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์

(5.9) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2008

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2008 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 7 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ... นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติรับทราบตามที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอข้อมูลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่เกี่ยวกับผลกระทบประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (COMMIT) ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 ในช่วงวันที่ 11-15 ธันวาคม ค.ศ. 2007 โดยประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์ว่าเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไข เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่กระส่งกระทบต่อโอกาสเมดิสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบตามที่กระทรวงกลาโหมรายงานผลการประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไป ไทย-ลาว (GBC) ครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2008 โดยในที่ประชุมได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือด้านแรงงาน และการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในเดือนเดียวกันได้มีมติรับทราบรายงานผลการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 97 เมื่อวันที่ 28-13

มิถุนายน ค.ศ. 2008 โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ ปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ และในเดือนกรกฎาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการเสนอให้วันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ และยังมีมติอนุมัติหลักการตามกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงมนุษย์เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงในเดือนพฤศจิกายนมีมติเห็นชอบตามกระทรวงดังกล่าวในการร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีเด็ก

(5.10) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2009

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2009 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 7 มติ โดยมีมติเห็นชอบร่างกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และยังมีมติรับทราบตามที่กระทรวงกลาโหมรายงานผลการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 25 (RBC-25) เมื่อวันที่ 6-8 สิงหาคม ค.ศ. 2008 โดยในที่ประชุมได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ส่วนในเดือนเมษายน คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 15 และในเดือนมิถุนายนมีมติเห็นชอบในเรื่องให้ตำรวจท่องเที่ยว และตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจสอบสวนคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และในเดือนสิงหาคม มีมติรับทราบตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอผลการเยือนประเทศเวียดนามเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือในประเด็นด้านความมั่นคง และในเดือนพฤศจิกายนได้มีมติเห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างอาเซียนและประเทศจีนว่าด้วยความร่วมมือในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล ฝึกอบรม การทำวิจัยร่วมกัน การส่งเสริมความร่วมมือด้านกฎหมาย

(5.11) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2010

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2010 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 2 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานสถานการณ์และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำ ค.ศ. 2010 โดยให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย การจัดอบรมแรงงานก่อนเดินทางไปยังต่างประเทศ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีการจัดทำระบบข้อมูลการค้ามนุษย์ และการสร้างความตระหนักและความ



2254809431

รับผิดชอบกับธุรกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2010 ในมดียังได้กล่าวถ้อยแถลงถึงรายงาน TIP ใน ค.ศ. 2010 โดยได้ระบุถึงการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(5.12) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2011

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2011 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 11 มติ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ครั้งที่ 4/2010 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 2010 โดยได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ. 2011 นอกจากนี้ ยังมีความเห็นชอบหลักการแผนปฏิบัติการใน ค.ศ. 2012 โดยเห็นควรให้มีการศึกษาและติดตามพัฒนาการของกระบวนการค้ามนุษย์ที่มีรูปแบบที่ซับซ้อนที่เพิ่มสูงขึ้น เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ไปพิจารณาดำเนินการด้วย มากไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมพิจารณาคดีพิเศษ 24 คดี โดยเป็นคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ในเดือนพฤษภาคม ได้มีมติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอเห็นชอบร่างเอกสารที่จะมีการลงนามหรือรับรองในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 18 โดยให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ และให้ความช่วยเหลืออย่างมีมนุษยธรรม ในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ และการให้ความสำคัญต่องานรับใช้ภายในบ้านที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ได้ง่าย

ในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ประเทศไทยบริจาคเงินเข้ากองทุนสหประชาชาติเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นจำนวน 25,000 เหรียญสหรัฐฯ และในเดือนเดียวกันได้มีมติรับทราบรายงานผลการเยือนประเทศเวียดนามอย่างเป็นทางการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในวันที่ 30-31 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 เพื่อส่งกลับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กรณีการอุ้มบุญ และในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบเกี่ยวกับความคืบหน้าของกระบวนการจัดทำและนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยภายใต้กลไก UPR ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และในเดือนตุลาคมได้มีมติการจัดทำคำขอของงบประมาณแบบบูรณาการโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำปี ค.ศ.

2012 ในวงเงิน 101,000,000 บาท ส่วนในเดือนธันวาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และยังมีมติขออนุมัติลงนามในข้อตกลงระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาตินิวซีแลนด์ว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการพัฒนาความร่วมมือของตำรวจ

(5.13) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2012

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2012 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 19 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบสถานการณ์ และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2010 โดยมีถ้อยความที่ระบุถึงว่าไทยยังคงเป็นประเทศที่มี 3 สถานะในกระบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสถานะของประเทศปลายทาง รวมถึงการระบุถึงการดำเนินงานป้องกันการดำเนินคดี การคุ้มครอง และการพัฒนานโยบาย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 โดยให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และมีมติรับทราบรายงานผลการเดินทางไปราชการที่ประเทศญี่ปุ่นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเพื่อเข้าร่วมประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 4-7 ธันวาคม ค.ศ. 2011 โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนงานระดับชาติในเรื่องแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอในการลงนามแถลงการณ์ร่วมในการเยือนประเทศมาเลเซียอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญที่กล่าวถึงคือการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาข้ามแดน เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาร่วมกันระหว่างสองประเทศ

ในเดือนเมษายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอความตกลงระหว่างประเทศไทย และสวีเดนว่าด้วยความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยมีประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในปัญหาที่สำคัญของความตกลงดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคมยังได้มีมติรับทราบรายงานสถานการณ์ และการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2011 โดยไทยยังคงเป็นประเทศที่มี 3 สถานะในกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งไทยเป็นประเทศที่มีลักษณะประเทศปลายทางมากกว่าต้นทาง นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานยังชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ด้านการดำเนินคดี

ด้านนโยบาย และแนวทางดำเนินงาน ในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (COMMIT) ระหว่างวันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 และการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ที่ประเทศเวียดนาม โดยให้ความสำคัญต่อการลงนามร่วมกันในปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 และในเดือนกรกฎาคม คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ... ไปพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง และให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งรัดการนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในเดือนสิงหาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา เรื่องผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) โดยมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และการสร้างกลไก และทีมสหวิชาชีพเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่วนในระดับนโยบายนั้นควรจัดตั้งคณะติดตาม และประเมินผลการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในเดือนกันยายนได้มีมติเห็นชอบในหลักการต่อร่างปฏิญญาของการประชุมระดับรัฐมนตรีของการประชุมว่าด้วยการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ และมาตรการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจในภูมิภาคเอเชีย (CICA) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2012 ที่ประเทศคาซัคสถาน โดยเน้นแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจในการแก้ไขปัญหาปัญหาในภูมิภาค และระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์

ในเดือนเดียวกันได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในการประชุมครั้งที่ 2/2012 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ที่มีมติเห็นชอบในแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2013) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเพื่อต้องการให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงหลักประกันด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานสรุปผลการเยือนไทยอย่างเป็นทางการของรองประธานาธิบดีเวียดนาม เมื่อวันที่ 20-24 มิถุนายน ค.ศ. 2012 โดยมีประเด็นสำคัญที่ประเทศเวียดนามพยายามผลักดัน ได้แก่ การขอรับการยืนยันจากฝ่ายไทยว่าจะไม่อนุญาตให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ดินแดนไทยเป็นฐานในการต่อต้านรัฐบาลเวียดนาม และขอขยายความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

คณะรัฐมนตรียังได้มีมติรับผลการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศในกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา โดยมีสาระสำคัญ คือ การหารือในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นที่มีลักษณะข้ามพรมแดน และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศลุ่มน้ำโขง เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมนุษย์

ในเดือนตุลาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ระหว่างวันที่ 24-30 สิงหาคม ค.ศ. 2012 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการหารือเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลของประเทศไทย และจากที่ได้มีข่าวกรณีปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงของไทยผ่านสื่อและบทความต่าง ๆ รวมทั้งจากรายงาน TIP ประจำปี 2012 ที่จัดอันดับให้ไทยอยู่ในกลุ่มบัญชีที่ 2 เผื่อระวัง รัฐบาลไทยได้มีแนวทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจในสินค้าประมงของไทย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในการประชุมครั้งที่ 2/2012 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ โดยคณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบข้อเสนอ แนวทาง มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับตัวเรือบุคคลบนเรือให้สอดคล้องกับวิธีการทำประมงของไทย การบังคับใช้กฎระเบียบและการตรวจสอบ และการแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน และการบังคับใช้แรงงานที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ ในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร รวมถึงได้เห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบขออนุมัติการลงนามในแถลงการณ์ร่วมของการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-เวียดนามอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 เพื่อสร้างร่วมมือในด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์

(5.14) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2013

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2013 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 10 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบผลการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 ระหว่างวันที่ 18-20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ณ ประเทศกัมพูชา โดยหนึ่งในประเด็นที่มีการหารือในการประชุมดังกล่าว

คือ ปัญหาการค้ามนุษย์โดยประเทศไทยได้ผลักดันการพิจารณาอนุสัญญาเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอาเซียน รวมทั้งผลักดันการจัดทำแผนปฏิบัติการในเรื่องนี้เพื่อปูทางไปสู่การจัดทำอนุสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของ Jose Manuel Barroso ประธานคณะกรรมการยุโรป เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 โดยต่างเห็นชอบให้ดำเนินความร่วมมือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและขยายความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในเดือนกุมภาพันธ์ ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีประเด็นเร่งด่วน ได้แก่ การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ และในเดือนมีนาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานเรื่องสถานการณ์และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2012 โดยไทยยังคงเป็นประเทศที่มี 3 สถานะของขบวนการค้ามนุษย์ และประเทศไทยมีกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วยการใช้หลักการทำงานแบบสหวิชาชีพ มีการดำเนินคดีผู้ค้ามนุษย์ มียุทธศาสตร์นโยบาย และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ในเดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ และการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง เพื่อลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ และป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวดังกล่าวกลับเข้าสู่วงจรแห่งการค้ามนุษย์อีกครั้ง และในเดือนเดียวกัน ได้มีมติขออนุมัติการลงนามในร่างแถลงการณ์ร่วมของการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมอย่างไม่เป็นทางการไทย-ลาว ครั้งที่ 2 โดยมีการหารือในเรื่องแรงงานและการค้ามนุษย์ และในเดือนกันยายน ได้มีมติรับทราบและเห็นชอบผลการเยือนประเทศอิตาลีและมอนเตเนโกร โดยได้มีการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติการตั้งข้อสงวนในการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และคณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบรายงานสถานการณ์ และการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในช่วงครึ่งปีแรกของ ค.ศ. 2013 ที่จะต้องจัดส่งให้ประเทศสหรัฐอเมริกาภายในวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013 ยังมีข้อมูลหลายส่วนที่ยังไม่ชัดเจนและครบถ้วน รวมทั้งยังไม่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มติดังกล่าวเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานตามรายงาน TIP ของสหรัฐอเมริกา



2254809431

CU Theses 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

(5.15) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2014

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2014 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 19 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับเอกอัครราชทูต Luis CdeBaca ผู้อำนวยการสำนักงานติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 6-9 ธันวาคม ค.ศ. 2013 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อรายงานการค้ามนุษย์และการจัดระดับของประเทศไทยประจำปี ค.ศ. 2014 โดยมีการจัดทำบัญชีรายชื่อสินค้าที่มีการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ โดยบังคับให้ส่วนราชการทั้งหมดของรัฐบาลกลางห้ามส่งซื้อสินค้าที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อดังกล่าว ทั้งนี้ ใน ค.ศ. 2013 ประเทศไทยมีสินค้าอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวจำนวน 5 รายการ ได้แก่ กุ้ง สิ่งทอ ผลิตโดยใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ อ้อย และสีอลามก ผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก และปลา ผลิตโดยใช้แรงงานบังคับ

ในเดือนมิถุนายนหลังจากการทำรัฐประหารได้มีข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าว และการจัดระดับสถานประกอบการค้ามนุษย์ในประเทศ โดยประเทศไทยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบ และแก้ไขปัญหาแรงงานทั้งระบบด้วยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศ และประชาคมโลก และในเดือนเดียวกัน ได้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยให้ฝ่ายความมั่นคงและกระทรวงการต่างประเทศเร่งดำเนินการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับต่างประเทศให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเข้าควบคุมการบริหารประเทศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการเจรจาหรือการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ พิจารณาดำเนินการโดยยึดถือผลประโยชน์และศักดิ์ศรีของชาติในเวทีโลกเป็นหลัก รวมทั้งให้พิจารณาถึงประเด็นทางความมั่นคง และในเดือนกรกฎาคม คณะรักษาความสงบแห่งชาติลงมติเห็นชอบขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

ในเดือนกันยายน คณะรักษาความสงบแห่งชาติลงมติรับทราบภาวะสังคมไทยไตรมาสที่ 2/2014 โดยระบุว่าการค้ามนุษย์ในประเทศไทยตามรายงาน TIP ได้ถูกประเมินให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นกลุ่มต่ำสุด และในเดือนตุลาคม ได้มีมติรับทราบสถานการณ์การค้ามนุษย์และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยประเทศไทยได้พยายามดำเนินงานป้องกันและ



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องภายใต้หลักมาตรฐานสากล และมอบหมายให้พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รับเรื่องนี้ไปพิจารณาในคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้ครอบคลุมทั้งระบบทุกประเด็น นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย และกัมพูชาว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ และมีมติให้กระทรวงแรงงานร่วมกับคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์รับไปพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กในเรือประมงให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในเดือนพฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมอาเซียน-ญี่ปุ่นว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีสาระสำคัญ คือ การเสริมสร้างความร่วมมือในการต่อสู้กับการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคที่รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังได้มีมติรับทราบผลการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ครั้งที่ 17 ระหว่างวันที่ 12-13 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ที่ประเทศเมียนมา โดยที่ประชุมให้ความสำคัญกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในเดือนธันวาคม คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ..) พ.ศ... และให้ความสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์โดยจัดทำแผนบูรณาการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเรื่องการต่ออายุบันทึกความเข้าใจระหว่างอาเซียนและสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยความร่วมมือประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ รวมถึงในด้านการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์โดยดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2014

(5.16) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2015

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2015 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 47 มติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้บริจาคเงินเข้ากองทุนสหประชาชาติเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ครั้งที่ 2 จำนวน 25,000 เหรียญสหรัฐฯ และมีมติรับทราบสรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



2254809431

CD 1Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

เพื่อบรรจุงบประมาณเป็นเรื่องด่วน รวมถึงการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์อย่างเป็นระบบ และมีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ค.ศ. 2014 ซึ่งได้ดำเนินการตามหลักมาตรฐานสากลที่เรียกว่า “5พี” ได้แก่ ด้านนโยบาย การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองช่วยเหลือ การป้องกัน และความร่วมมือกับทุกภาคส่วนและความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการเดินทางเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน ครั้งที่ 9 ของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่ประเทศมาเลเซีย โดยได้เสนอในที่ประชุมให้ตระหนักถึงภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ในเดือนเมษายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... รวมถึงมีมติรับทราบผลการปฏิบัติงานของคณะทำงานช่วยเหลือ เยียวยา และส่งกลับแรงงานประมงไทยที่ทำงานบน เกาะอัมบน และเบจิงา ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 27 มีนาคม ถึง 9 เมษายน ค.ศ. 2015 ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้การเยียวยาผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีมติเห็นชอบและอนุมัติในปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 3 และแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 4 และในเดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินการในรอบ 6 เดือน ของกระทรวงคมนาคม โดยในด้านการขับเคลื่อนกฎหมายได้มีการสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเรือประมงที่ทำผิดกฎหมายทำให้เกิดการค้ามนุษย์ (IUU fishing) และเร่งรัดการดำเนินงานด้านกฎหมาย รวมถึงการมีมติรับทราบถึงกระบวนการแก้ไขปัญหาการขอทานครบวงจร เช่น การดำเนินการภายใต้แนวทางการดำเนินงาน 3 ด้าน (3 พี) ได้แก่ ด้านนโยบาย การคุ้มครองช่วยเหลือ และด้านการป้องกัน โดยปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ให้กับประเทศไทย

ในเดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบสรุปผลการเข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สมัยที่ 13 ระหว่างวันที่ 12-19 เมษายน ค.ศ. 2015 ณ ประเทศกาตาร์ โดยประเด็นสำคัญของการประชุมในครั้งนี้ คือ การบูรณาการการป้องกันอาชญากรรม และความยุติธรรมทางอาญาในวาระของสหประชาชาติเพื่อรับมือกับสิ่งท้าทาย



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ด้านเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงการส่งเสริมหลักคุณธรรมในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเน้นการแก้ไขในเชิงการป้องกันเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในช่วงเดือนพฤษภาคมยังได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาขอตาน และรับทราบรายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสที่ 1/2015 โดยมีประเด็นเรื่องความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการภายใต้หลักการ “5พี” อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในเดือนมิถุนายน ได้มีมติรับทราบผลการประชุม 2015 OSCE-Asian Conference โดยประเทศไทยได้กล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุมโดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ OSCE มีบทบาทเพื่อรับมือกับประเด็นที่ทำทลายด้านความมั่นคงทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก เช่น การต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในเดือนดังกล่าวยังได้มีมติเห็นชอบมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการบริจาคให้แก่โครงการรวมใจไทยต้านค้ามนุษย์ และในผลการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ประจำปี ค.ศ. 2015 ได้ระบุถึงการบูรณาการการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาข้ามแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องปัญหาการค้ามนุษย์

ในเดือนสิงหาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน ค.ศ. 2015 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 2015 ณ ประเทศกัมพูชา โดยได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเอกสาร 2 ฉบับ ได้แก่ แผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ระยะที่ 4 (ค.ศ. 2015-2018) และปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป รวมถึงคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ พ.ศ. ...และในเดือนกันยายน ได้มีข้อสั่งการให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงมีมติรับทราบข้อเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายและสิทธิแรงงาน กรณีกล่าวอ้างว่ามีการใช้แรงงานทาสหรือแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างแถลงการณ์กัวลาแลมเปอร์ว่าด้วยเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานกรณีไม่ปกติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และร่างแถลงการณ์กัวลาแลมเปอร์ว่าด้วยเรื่องการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) รวมถึงการรับทราบสรุปผลการประชุมความร่วมมือเชิงวิชาการด้านแรงงานระดับรัฐมนตรีกับกลุ่มประเทศเพื่อบ้าน (CLMTV) เมื่อวันที่ 2-4 กันยายน ค.ศ. 2015 โดยได้ระบุถึงการสร้างกลไกเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และมีมติเห็นชอบร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) และร่าง



2254809431

CT :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

แผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (APA) โดยเป็นเอกสารที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

ในเดือนพฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) ในระยะ 2 เดือน ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในเดือนธันวาคม ได้มีมติรับทราบผลการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 20 ระหว่างวันที่ 25-27 ตุลาคม ค.ศ. 2015 ที่จังหวัดเชียงราย โดยในประเด็นเรื่องความมั่นคงนั้นได้มีการจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงบริเวณชายแดน รวมถึงการสร้างความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ และสร้างความร่วมมือในด้านแรงงาน รวมถึงการมีมติอนุมัติให้เลขาธิการอาเซียนหรือผู้แทนเป็นผู้ลงนามร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างอาเซียนกับสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยความร่วมมือประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่

(5.17) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2016

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2016 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 50 มติ โดยคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการขอเลื่อนการส่งรายงาน TIP ใน ค.ศ. 2016 ให้เร็วขึ้นเป็นวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 2016 และยังคงมีมติรับทราบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรายงานการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการมีมติรับทราบการมอบหมายให้พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 401/2015 และมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญโดยเป็นการดำเนินการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องด้านกระบวนการยุติธรรมในคดีค้ามนุษย์ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญในยุคดังกล่าว คือ การที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดสถานที่ที่ห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงาน พ.ศ. ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มโรงงานเกี่ยวกับการแปรรูปสัตว์น้ำ เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กและป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติรับทราบผลร่างพระราชบัญญัติวิธี



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv : 29072562 17:21:39 / seq: 178

พิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสถานิติบัญญัติแห่งชาติ) เมื่อวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2016 เพื่อบรรจุให้การค้ำมนุษย์เป็นระเบียบวาระเร่งด่วน รวมถึงมีมติรับทราบรายงานผลการประชุม SeaWeb Seafood Summit ณ ประเทศมอลตา เมื่อวันที่ 1-3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 โดยในที่ประชุมได้ระบุถึงการดำเนินงาน การบริหารจัดการ และแนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในภาคประมงและการค้ำมนุษย์ และในผลการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา (สมัยพิเศษ) เมื่อวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 นายกรัฐมนตรีได้ให้ความมุ่งมั่นในการร่วมแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ และการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU)

อย่างไรก็ตาม ในเดือนมีนาคมได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญโดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมในเรื่องความหมายของบทนิยามคำว่าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการเรื่องการผ่อนผันให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ำมนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย รวมถึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรมพิจารณาให้การช่วยเหลือพยานในคดีค้ำมนุษย์ และได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบผลการเยือนประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 10-11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ำมนุษย์ และในเดือนเมษายน ได้มีข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ รวมถึงการมีมติเห็นชอบในหลักการร่างปฏิญญาการประชุมว่าด้วยการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์และมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย (CICA) ระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ครั้งที่ 5 โดยให้ความสำคัญต่อความร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกันในการเผชิญกับปัญหา และสิ่งท้าทายต่าง ๆ ผ่านกรอบความร่วมมือทั้ง 5 มิติ ได้แก่ การเมืองและการทหาร เศรษฐกิจ ภัยคุกคามและความท้าทายรูปแบบใหม่ สิ่งแวดล้อม และมนุษย์



ในเดือนพฤษภาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการ ออสเตรเลีย-เอเชีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (AAPTIP) ตามคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ 169/2016 ลงวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 2016 ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และแผนงานต่าง ๆ เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในผลการประชุม ระดับรัฐมนตรีกระบวนการบาห์ลี ครั้งที่ 6 และปฏิญญาบาห์ลี เรื่องการลักลอบขนคน การค้า มนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง โดยที่ประชุมได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความ ร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และในเดือนมิถุนายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบในการให้สัตยาบันอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เป็นเอกสารที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะ ร่วมมือกันป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงให้การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ และในสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ครั้งที่ 19 ได้มีการระบุถึงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ความสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ในเดือนสิงหาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบผลรายงาน TIP ใน ค.ศ. 2016 โดยกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงมีมติ รับทราบผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2015 ซึ่งรัฐบาลได้ จัดสรรงบประมาณเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว จากเดิมใน ค.ศ. 2014 จำนวน 1,529.68 ล้านบาท เป็นจำนวน 2,590.31 ล้านบาท ใน ค.ศ. 2015 โดยงบประมาณจำนวน 508.40 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 19 ของงบประมาณทั้งหมดได้จัดสรรเพื่อจัดสรรระบบภาคการประมง และในเดือนเดียวกัน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบสรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสถานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม ค.ศ. 2516 ซึ่งให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ในเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบผลการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 11 โดยได้ ระบุใจความสำคัญให้มีการผลักดันให้เอเชียและยุโรปดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการป้องกันข้อทำ ทายที่เกิดจากโลกไร้พรมแดนต่าง ๆ เช่น การดำเนินการป้องกันปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ และ ในเดือนตุลาคม ได้มีมติเห็นชอบร่างปฏิญญาร่วมของการประชุมอัยการสูงสุดจีน-อาเซียน ครั้งที่ 10 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปราบปราม อาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ และในเดือนธันวาคม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการเพื่อให้การป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ บรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาลโดยเร่งด่วน

(5.18) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2017

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2017 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 33 มติ โดยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา IUU และให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะแรงงานในกิจการประมง และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ และได้มีมติรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เห็นควรให้มีการพิจารณาศึกษาและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร รวมถึงการมีมติเห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ในเดือนมีนาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติกรอบเจรจาเพื่อเข้าร่วมการพิจารณาร่างอนุสัญญา BIMSTEC ว่าด้วยความร่วมมือด้านการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ และในเดือนพฤษภาคม ได้มีมติรับทราบรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559 (ค.ศ. 2016) ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การเพิ่มงบประมาณจำนวนมากเพื่อสนับสนุนการทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกด้านเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2017 ในเดือนมิถุนายน ได้มีมติรับทราบสรุปผลการพิจารณาดำเนินการตามรายงานเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิแรงงาน กรณีกล่าวอ้างว่ามีการใช้แรงงานทาสหรือแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญของประเทศในยุคปัจจุบัน

ในเดือนกรกฎาคม คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบรายงานผลการจัดระดับในรายงาน TIP ใน ค.ศ. 2017 และให้มีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและในต่างประเทศ และได้มีมติรับทราบรายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กใน

รูปแบบที่เลวร้าย โดยเป็นการรายงานผลการดำเนินงานตาม 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การป้องกัน การช่วยเหลือและคุ้มครอง การพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนาความร่วมมือ และการพัฒนา ระบบบริหารจัดการ และในเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในนโยบาย ยุทธศาสตร์ และ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560-2564 (ค.ศ. 2017-2021) ซึ่งมีวิสัยทัศน์ที่สำคัญ ได้แก่ “*ประชารัฐร่วมใจ ประเทศไทยไร้การค้ามนุษย์*” ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็น ยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน ด้านการดำเนินคดี ด้าน การคุ้มครองช่วยเหลือ ด้านการป้องกัน และด้านการพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย

ในเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการรับรองร่างปฏิญญาทางการเมืองของการประชุม ระดับสูงว่าด้วยการทบทวนการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการระดับโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ปฏิญญาดังกล่าวเป็นเอกสารที่แสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศ สมาชิกของสหประชาชาติในการส่งเสริม การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญ กับการแก้ไขปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และในเดือนพฤศจิกายน ได้มีมติเห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนว่าด้วยความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(5.19) มติคณะรัฐมนตรี ค.ศ. 2018

มติคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2018 พบเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ 4 มติ (ข้อมูล ถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างหนังสือแสดงเจตนารมณ์ระหว่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจเนเธอร์แลนด์ว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบการทำงานพื้นฐานความร่วมมือระหว่างผู้เข้าร่วมทั้งสองฝ่ายในการ ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือของตำรวจ และในเดือน มีนาคมได้มีมติรับทราบผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ค.ศ. 2017 โดยมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ในปีงบประมาณ ค.ศ. 2018 ที่เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ค.ศ. 2017 การ ดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และการคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และในเดือนเมษายน คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบรายงาน ผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ประจำปี ค.ศ. 2016 และรายงานผล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2016 โดยให้ ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม



2254809431

CD :Thesis 5681363024 dissertation / rev: 29072562 17:21:39 / seq: 178



2254809431

CU Theses 5681363024 dissertation / recv: 29072562 17:21:39 / seq: 178

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสุทธิพงศ์ วรอุไร
วัน เดือน ปี เกิด	6 พฤษภาคม 2524
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2551-2553 รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
	พ.ศ. 2542-2546 ศิลปศาสตรบัณฑิต (การท่องเที่ยวและการโรงแรม) คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ที่อยู่ปัจจุบัน	-
ผลงานตีพิมพ์	-
รางวัลที่ได้รับ	-