

กระบวนการทางนโยบาย ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ
นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ

เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ แต่มีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าหญิงและเด็กหลายฉบับมาใช้ให้เหมาะสมกับความผิด โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันก็มีบทลงโทษอย่างหนักกับผู้กระทำผิดที่เกี่ยวกับการค้าบริการทางเพศ การใช้แรงงานโดยกดขี่ การบังคับขู่脅ให้เป็นขอทาน และการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรค รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีความสอดคล้องกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ เจตนารมณ์นอกเหนือจากการออกกฎหมายเพื่อมาบังคับใช้กับการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ ยังมีเจตนารมณ์ที่สำคัญอีกประการ คือ การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยได้กำหนดมาตรการไว้อย่างชัดเจนรายละเอียดตามหมวด ๔ ว่าด้วยการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายพึงจะได้รับ

ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นกระบวนการปฏิบัติงานขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญต่อการเข้าถึงตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้การคุ้มครองช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือเป็นพยานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การศึกษาเรื่อง “กระบวนการทางนโยบายในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย” จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการทางนโยบายในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาอุปสรรค เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนานโยบายในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทยต่อไป โดยมีผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

๑. การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สำหรับเครื่องมือที่ทีมสหวิชาชีพใช้ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ “แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ซึ่ง

คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้เห็นชอบแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นฯ ดังกล่าว และมอบหมายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ

๒. ต่อมาในปี ๒๕๕๗ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ดำเนินโครงการศึกษาเรื่องการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยพบปัญหาจากการใช้แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กล่าวคือ แบบสัมภาษณ์เบื้องต้นฯ เป็นแบบให้เลือกกา (Checklist) จึงไม่มีพื้นที่สำหรับให้บันทึกพฤติการณ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาบังคับการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในส่วนของคำอธิบายของคำหรือข้อความตามมาตรา ๔ และ ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้จัดทำเป็นเอกสารขอบเขตและองค์ประกอบของการคัดแยกผู้เสียหาย แต่จัดทำเป็นเอกสารแยกต่างหากจากตัวแบบสัมภาษณ์ ในทางปฏิบัติจึงไม่ได้แนบคำอธิบายดังกล่าวไปกับแบบสัมภาษณ์ หรือในบางกรณีผู้สัมภาษณ์หรือผู้คัดแยกไม่ทราบว่าคำอธิบายดังกล่าว จึงทำให้เกิดความเห็นต่างระหว่างพนักงานสอบสวนและทีมสหวิชาชีพ ในการตีความการค้ามนุษย์ตามแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๓. ในปี ๒๕๕๘ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคัดแยกผู้เสียหายได้ดำเนินการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ให้ผู้สัมภาษณ์หรือผู้คัดแยกเข้าใจความหมายของคำที่ใช้ในแบบสัมภาษณ์ ๒) ให้เกิดความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้สัมภาษณ์ที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๓) ให้ผู้สัมภาษณ์หรือผู้คัดแยกสามารถสื่อสารกับผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ ๔) เพิ่มพื้นที่ในแบบสัมภาษณ์เพื่อบันทึกพฤติการณ์ของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการค้ามนุษย์ และ ๕) ช่วยจัดลำดับคำถามของการสัมภาษณ์ให้เป็นไปตามลำดับเหตุการณ์

๔. ปัญหาอุปสรรคในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขไปแล้ว แต่ในกระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ยังคงมีปัญหาอุปสรรค สรุปได้ดังนี้

๔.๑ ปัญหาจากวิธีการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การตีความของคำหรือข้อความตามมาตรา ๔ และ ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ตรงกันในหลายกรณี ระหว่างพนักงานสืบสวนกับพนักงานสอบสวน/ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดกับเจ้าหน้าที่ของบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด / ทีมสหวิชาชีพกับพนักงานสอบสวน / เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดกับพนักงานสอบสวน / เจ้าหน้าที่ของบ้านพักเด็กและ

ครอบครัวจังหวัดกับพนักงานสอบสวน / ภาคเอกชนกับหน่วยงานราชการและทีมสหวิชาชีพกับผู้เสียหาย

๔.๒ ปัญหาที่สนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ในบางพื้นที่ไม่สามารถจัดหาทีมเพื่อช่วยสนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ โดยเฉพาะทีมที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายและคำที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

๔.๓ การสื่อสารระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ขาดการสื่อสารระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องที่ไม่รู้กฎหมาย จนเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิดในทางที่เสียหายต่อผู้บังคับใช้กฎหมาย

๔.๔ การอบรม

เจ้าหน้าที่ทีมสหวิชาชีพรู้สึกขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมาย วิธีการคัดแยก การปฏิบัติต่อผู้ที่คาดว่าจะเป็เสียหายจากการค้ามนุษย์ในขณะสัมภาษณ์

๕. ข้อเสนอแนะ

๕.๑ การดำเนินงานภายหลังจากการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๕.๑.๑ เสนอแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นฯ ที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ต่อคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของพนักงานสอบสวนและทีมสหวิชาชีพ เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศต่อไป

๕.๑.๒ จัดทำคู่มือการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พร้อมกรณีตัวอย่างของคดีค้ามนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ข้อกฎหมาย และการปฏิบัติต่อผู้ที่อาจจะเป็นเสียหายจากการค้ามนุษย์ และจัดให้มีการอบรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและทีมสหวิชาชีพให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและมีความเข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๕.๑.๓ จัดให้มีการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ แบบ “one stop service” โดยผู้เสียหายหรือผู้ที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริงแก่พนักงานสอบสวนและทีมสหวิชาชีพเบ็ดเสร็จในครั้งเดียว ไม่ถูกกระทำให้ซ้ำในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และนักสังคมสงเคราะห์

๕.๒ ทีมที่สนับสนุนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ ควรจัดให้มีการศึกษาเพิ่มเติมว่า พื้นที่ใดขาดแคลนทีม และเป็นทีมภาษาใด เพื่อจัดทำข้อเสนอให้หน่วยงานภาครัฐจัดตั้งงบประมาณประจำเพื่อใช้จัดจ้างทีม

๕.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคัดแยกผู้เสียหายจาก
การค้ามนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรจัดให้มีการฝึกอบรมหรือชี้แจงทำความเข้าใจเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อให้ทีมสหวิชาชีพทราบบทบาทหน้าที่ของแต่ละคนได้ชัดเจน และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น