

**การขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ
ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ :
แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘**

นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ
นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ

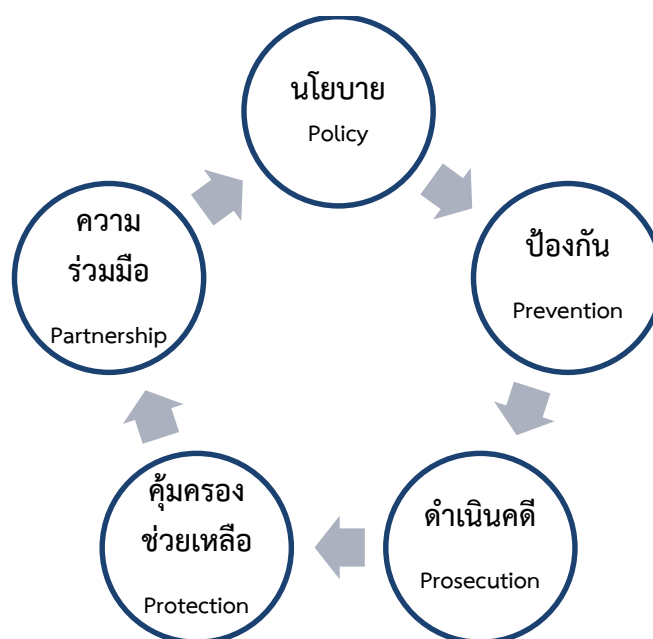
การค้ามนุษย์เป็นการค้าหาสรูปแบบใหม่ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ไม่จำกัดว่าบุคคลนั้นจะเป็นเพศใด อายุเท่าใด หรือเชื้อชาติใด โดยมีสาเหตุจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดน เกิดความเจริญก้าวหน้าของเส้นทางคมนาคมและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนทำให้เกิดเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายและขบวนการค้ามนุษย์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจ คือ ความยากจนที่ทำให้เกิดการแสวงประโยชน์จากผู้ที่ต้องการหางานทำเพื่อรายได้ที่ดีกว่า รวมทั้งปัจจัยทางสังคมที่มีเจตคติ ค่านิยมพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยเอื้ออำนวยต่อเด็กและหญิง

ประเทศไทยมีความตระหนักว่าการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๘ เพื่อให้ทุกภาคส่วนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไว้ ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน ยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล นั้น

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะหน่วยประสานงานหลัก (focal point) ของประเทศไทยในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงได้นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา เพื่อบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และในฐานะผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและรับผิดชอบเรื่องการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ จึงเห็นควรวิเคราะห์การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาย้อนหลังไปเป็นเวลา ๓ ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘ และเพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ ตลอดจนเพื่อจัดทำข้อคิดเห็นแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในอนาคต โดยมีผลการศึกษารูปได้ดังนี้

๑. ผลการศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑.๑ ประเทศไทยได้ใช้หลักมาตรฐานสากลที่เรียกว่า 5P ดำเนินงานควบคู่กับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วย ด้านนโยบายและการประสานงาน ด้านป้องกัน ด้านดำเนินคดี ด้านคุ้มครองช่วยเหลือ และด้านความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้บริหารส่วนราชการเป็นประธานในการขับเคลื่อนแต่ละด้าน



ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๖๙,๓๐๓,๐๑๒ บาท จำแนกเป็นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นเงิน ๑๕๒,๙๖๑,๗๗๒ บาท / ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นเงิน ๒๓๗,๓๘๐,๑๘๐ บาท / และปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๕๗๘,๙๖๑,๐๖๐ บาท

๑.๒ ในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘ พบว่า มาตรการ/กลยุทธ์ ใน ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ ตามนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการฯ ดังกล่าว รวม ๔๗ ข้อ มีการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

๑.๒.๑ มาตรการ/กลยุทธ์ ที่มีการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติแล้ว รวม ๔๔ ข้อ ประกอบด้วย ด้านป้องกัน จำนวน ๖ ข้อ / ด้านการดำเนินคดี จำนวน ๑๑ ข้อ / ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ จำนวน ๙ ข้อ / ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน จำนวน ๗ ข้อ / และด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล จำนวน ๑๑ ข้อ

๑.๒.๒ มาตรการ/กลยุทธ์ที่ยังไม่มีการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติที่เห็นผลเป็นรูปธรรม รวม ๓ ข้อ ได้แก่ ๑) ผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และการค้ามนุษย์ไว้ในกระบวนการสอบ ทั้งในและนอกระบบการศึกษาทุกระดับ ๒) ผลักดันเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และสถาบันงานสอบสวน สถาบันนิติบัณฑิตและสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ๓) เร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๒. ปัญหาอุปสรรค

๒.๑ การขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙ พบว่า มีมาตรการ/กลยุทธ์ที่ยังไม่มีการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติที่เห็นผลเป็นรูปธรรม จำนวน ๓ ข้อ คือ ๑) ผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก และการค้ามนุษย์ไว้ในกระบวนการสอบ ทั้งในและนอกระบบการศึกษาทุกระดับ ๒) ผลักดันเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และสถาบันงานสอบสวน สถาบันนิติบัณฑิตและสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และ ๓) เร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗ ดำเนินการหลังจากที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ทำให้บางส่วนราชการได้รับงบประมาณดำเนินงานเรื่องนี้ไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องนำงบประมาณไปดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามภารกิจหลักของหน่วยงานเป็นลำดับแรก ซึ่งแตกต่างจากการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จัดทำตั้งแต่กระบวนการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้แทนสำนักงบประมาณที่รับผิดชอบทุกส่วนราชการเข้าร่วมบูรณาการการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ

๒.๓ กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามหลักมาตรฐานสากล 5P ที่มีผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน ไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้การขับเคลื่อนงานไม่คล่องตัว และบ่อยครั้งมีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๓. ข้อเสนอแนะ

๓.๑ นำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปสู่การปฏิบัติ : แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๘” ต่อคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อผลักดันให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นำมาตรการ/กลยุทธ์ที่ยังไม่ได้มีการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ และใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในระยะต่อไป

๓.๒ จัดให้สำนักงานงบประมาณเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกปี เพื่อจะได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมให้สอดคล้องกับแผนแม่บท และภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อย่างแท้จริง

๓.๓ เสนอคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะทำงาน 5P เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้เป็นกลไกที่มีความยั่งยืน ทั้งนี้ เสนอให้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ด้วย