



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการป้องกัน
และช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในบริบทของ
การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน”

โดย

อัจฉริยา สายศิลป์

ตุลาคม 2561

สัญญาเลขที่ RDG6010043

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

“บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการป้องกัน
และช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในบริบทของการ
เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน”

โดย

อัจฉริยา สายศิลป์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ชุดโครงการ “ความมั่นคงของมนุษย์ ชายแดนลาว-ไทย-เมียนมาร์ ในบริบทการ
พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งทำความเข้าใจถึงกระบวนการทำงาน และการประสานงานของหน่วยราชการไทย องค์กรท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการร่วมแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยเน้นศึกษาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย ตลอดจนศึกษาถึงจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุง พัฒนาการทำงานร่วมกันของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการเก็บข้อมูลภาคสนามได้แก่การสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้ให้ข้อมูลหลักคือเจ้าหน้าที่และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐ องค์กรให้ทุน และภาคประชาสังคมอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงราย

พื้นที่วิจัยหลักคือจังหวัดเชียงราย อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่นชายแดนติดกับประเทศลาวและอำเภอแม่สายชายแดนติดกับเมืองท่าขี้เหล็กของประเทศเมียนมาร์ การพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศและภูมิภาคทำให้การก่อสร้างสะพานมิตรภาพเกิดขึ้นในหลายอาณาบริเวณชายแดนของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงสะพานมิตรภาพสองแห่งที่จังหวัดเชียงราย อันได้แก่ สะพานมิตรภาพไทย – ลาวในพื้นที่อำเภอเชียงของ เชื่อมสู่เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสะพานมิตรภาพไทย – เมียนมาร์ในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชื่อมสู่จังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ตลอดระยะเวลาการพัฒนาทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความร่วมมือในประเทศอนุภูมิภาคสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฯลฯ พื้นที่ชายแดนของจังหวัดเชียงรายจึงเป็นแหล่งพาณิชย์และการลงทุนในหลายด้าน ทั้งยังเชื่อมโยงการเดินทาง การย้ายถิ่นข้ามแดนและข้ามชาติของผู้คนจำนวนมากในอนุภาคลุ่มน้ำโขงไม่เพียงมิติเศรษฐกิจและการคมนาคมที่อำนวยความสะดวก บริการและผู้คน แต่รวมถึงพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่และโดยรอบบริเวณ

นอกจากนั้นจังหวัดเชียงรายที่กำลังอยู่ในกระบวนการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ยังเป็นจุดหมายสำคัญของเส้นทางการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ด้วยองค์ประกอบของการเป็นเมืองท่องเที่ยวและจุดเชื่อมต่อการเดินทางทำให้เชียงรายได้รับการเอ่ยถึงในหลายมิติเป็นต้นว่า ศูนย์การค้าชายแดน แหล่งท่องเที่ยวของนักเดินทาง ฯลฯ ซึ่งสองประเด็นตัวอย่างนี้ยังเกี่ยวข้องกับ ‘บริการทางเพศ’ ที่ยกระดับว่าทรมานจากการค้าประเวณีของเด็กสาวและผู้หญิง ผู้การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาด้วย

การทำงานในเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมีหลายระดับทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และประกอบด้วยองค์การทำงานในหลายลักษณะ ทั้งนี้จุดร่วมในแต่ละพื้นที่ก็คือการมีกลไกการทำงานในรูปแบบของ “ทีมสหวิชาชีพ” ในอำเภอแม่สายการทำงานข้ามแดนมีความเข้มแข็งมากขึ้นจากการประสานงานร่วมกันของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับเมืองท่าชายฝั่งของเมียนมาร์ที่การทำงานของภาครัฐมีความก้าวหน้าขึ้นจากการจัดตั้งคณะทำงานอย่างชัดเจน แต่ในพื้นที่อำเภอเชียงของซึ่งเป็นชายแดนติดกับลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2560 เริ่มมีความพยายามให้เกิดกลไกข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างเมืองชายแดน คือเมืองห้วยทรายและอำเภอเชียงของ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาและการผลักดันความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานประเด็นต่อต้านการค้ามนุษย์

เครือข่ายชุมชนและการทำงานข้ามพรมแดนในเชียงราย

องค์กรที่ทำงานเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายนี้นั้นมีมากกว่า 10 เครือข่าย แต่เนื่องจากปัญหาในการจดทะเบียนองค์กร ทำให้หลายองค์กรยังไม่มีสถานะที่ชัดเจนตามกฎหมายไทย นอกจากนั้นบางกลุ่มก็อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายภาคประชาสังคมในห้องถิ่นที่ร่วมกันทำงานตามวาระเท่านั้น ทว่าการทำงานเรื่องนี้ในเชียงรายมีรูปแบบที่ค่อนข้างชัดเจนและมีความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ แต่ก็มี ความแตกต่างกันตามทิศทางของแต่ละองค์กร ซึ่งบางองค์กรก็มีที่มาและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนา บางองค์กรก็เน้นที่การทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์

องค์กรที่ทำงานในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงราย แม้จะมีการประสานงานกัน แต่ก็มีจุดเน้นต่างกัน เนื่องจากบริบทของแต่ละอำเภอ พื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย มีชายแดนติดต่อกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว มีด่านข้ามแดนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหลายจุดริมแม่น้ำโขง ทำให้มีการข้ามแดนกันไปมาของประชาชนตลอดทั้งสองฝั่ง รวมทั้งแรงงานชาวลาวที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากการทำงานในประเด็นทางสังคม

โดยเฉพาะการคำนึงถึงที่เชื่อมโยงกับแรงงานอพยพและการย้ายถิ่น ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน จึงจะทำให้การทำงานมีความต่อเนื่องและสำเร็จลุล่วงไปได้ อย่างในเชิงของมีปัจจัยเอื้ออำนวยหลายอย่าง ทั้งองค์กรที่มีภูมิหลังในการเก็บข้อมูลและติดตามประเด็นทางด้านเพศพหุวัฒนธรรมต่อเนื่อง รวมทั้งได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็ง (capacity building) อยู่สม่ำเสมอ จากทั้งภาคีในจังหวัดเชียงรายทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนและจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่รัฐที่มีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องนี้ ก็มีความเข้าใจและทำงานสอดคล้องประสานกัน รวมถึงปัจจัยของกลุ่มประชาสังคมที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ก็เป็นส่วนสำคัญของการทำงานร่วมกันในชุมชนได้อย่างราบรื่น ทำให้การทำงานเครือข่ายที่อาศัยความร่วมมือ การแลกเปลี่ยน และเข้าถึงข้อมูลผ่านทาง/จากชุมชน เป็นแนวทางการทำงานหลักของในพื้นที่นี้ และนำไปต่อยอดหรือปรับใช้กับการทำงานประเด็นทางสังคมต่างๆ ไม่เฉพาะแต่การคำนึงถึง

นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายความร่วมมือสู่ผู้ประกอบการที่พัก ร้านอาหาร ในการทำงานด้านการป้องกันและเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่ธุรกิจเพศพหุวัฒนธรรม ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เป็นอีกบทสะท้อนของการพัฒนางานเครือข่ายที่ดำเนินมานานพอสมควร

การทำงานเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคำนึงถึงในพื้นที่เชิงของนี้มาโดย ศูนย์เพื่อน้องหญิง ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ โดยรับการสนับสนุนหลักจากหน่วยงานให้ทุนจากต่างประเทศ และผ่านทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ยังทำงานในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเน้นการสร้างแกนนำชาติพันธุ์เพื่อเข้าถึงข้อมูลและนำไปสู่การเฝ้าระวัง โดยมีสำนักงานอีกแห่งที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย และร่วมทำงานกับ มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (FOCUS) ที่มีเครือข่ายการทำงานในภาคเหนือตอนบน

ในพื้นที่ที่มีกรณีที่หลากหลายไม่เฉพาะการคำนึงถึง อาทิ ความรุนแรงทางเพศผ่านสื่อออนไลน์ การล่วงละเมิดทางเพศ ความรุนแรงในครอบครัว เด็กถูกล่วงผ่าน Facebook ซึ่งพบในพื้นที่อำเภอเวียงแก่น ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีคำนึงถึงด้านแรงงาน เช่น เด็กที่ทำงานโรงงานขนมปังในตัวเมืองเชียงราย ภายหลังได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับไปที่เชิงของผู้ปกครองหลายคนเสนอให้เด็กมาทำงานเกษตรโดยเฉพาะในไร่พริกโดยไม่คำนึงว่าเป็น “เด็ก” ซึ่งกรณีแรงงานเด็กที่เกิดขึ้นก็สามารถตกลงและได้รับการชดเชยจากนายจ้าง สำหรับกรณีที่เป็ชาติพันธุ์ม้งและลาหู่จะพบมากที่สุดในการตีความความรุนแรงทางเพศและการตั้งครุฑเมื่อไม่พร้อม

ส่วนการคำนึงถึงเชิงเพศพหุวัฒนธรรม พบว่า ผู้หญิงจากฝั่งลาวโดยมากไม่ได้คิดจะมาทำงานในธุรกิจทางเพศแต่แรก แต่ด้วยค่านิยมของครอบครัวที่ให้หญิงสาวตอบแทนและทำงานอย่างไม่มีทางเลือก หรือเด็กบางคนอายุ 12 ปีที่ถูกบังคับให้แต่งงานเพราะมีเพศสัมพันธ์ในกลุ่มของเด็กชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือวุฒิใดๆ แล้วมาทำงาน คนเหล่านี้เป็นแรงงานที่ข้ามแดนมาเชิงของ

อันเป็นที่แวะพักก่อนเดินทางไปยังพื้นที่อื่น แล้วถูกชักชวนมาทำงานในร้านอาหารบางแห่งที่มีงานจำพวกไขว่ขวานหรือหนึ่งดริงค์ ธุรกิจราตรีเหล่านี้ยังคงมีในพื้นที่แต่อยู่ภายใต้อิทธิพลของท้องถิ่นและชนชั้นกลางหลังจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพแห่งใหม่ที่ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถข้ามประเทศได้จนถึงเวลา 22.00 น. และเป็นสะพานที่รถยนต์ประเภทต่างๆ วิ่งข้ามได้ (เดิมใช้การข้ามทางเรือที่ท่าเรือบัคซึ่งปิดทำการเวลา 18.00 น. นักท่องเที่ยวจึงต้องแวะค้างคืนที่เชียงของ) โดยมีนักท่องเที่ยวชาวจีนจำนวนมาก ในจำนวนนี้นักท่องเที่ยวต่างชาติบางส่วนก็มาท่องเที่ยวเพราะต้องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก ความเป็นไปของพื้นที่ชายแดนแห่งนี้จึงได้รับอิทธิพลเนื่องมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามบริบทของพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขต่อการทำงานด้วย

การดำเนินงานข้ามพรมแดนกับประเทศเมียนมาร์ และลาว

การดำเนินงานข้ามพรมแดนในเรื่องการค้ามนุษย์ทวีความสำคัญมากขึ้นด้วยสถานการณ์ที่พรมแดนมีความเปลี่ยนแปลงไปดังที่กล่าวมา แต่ก็มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศเมียนมาร์และลาว โดยจะยกมากล่าวเนื่องจากจังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ติดกับทั้งสองประเทศ ในประเทศเมียนมาร์ รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปีค.ศ.2004 โดยรัฐบาลเมียนมาร์มีการตั้งหน่วย Anti-Trafficking in Persons Division Tachilek ขึ้น มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนร่วมกับอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงราย

คณะทำงานร่วมที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนเมียนมาร์และไทยก็คือ Border Cooperation Against Trafficking in Persons (BCATIP) ซึ่งเป็นคณะทำงานที่นำโดยหน่วยงานภาครัฐจากทั้งสองประเทศ และประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานแต่ละครั้ง โดยเฉพาะเมื่อต้องทำงานกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น กลุ่มชนเผ่า ซึ่งในพื้นที่ทำซ้ำให้ลึกมีการใช้ภาษาของกลุ่มชนเผ่าอยู่หลายกลุ่มทั้งอาข่า ลาหู่ ไทใหญ่ เมียน เช่นเดียวกับเชียงของเป็นพื้นที่ที่ถูกเลือกในการจัดตั้งทีมสหวิชาชีพของสองเมืองชายแดนอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยคนทำงานจากหลายภาคส่วนที่มีการปรับพื้นฐานความรู้และข้อมูลข่าวสาร สร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรสองประเทศให้ใกล้ชิดและเชื่อมต่อกันยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานค้ามนุษย์ซึ่งเป็นประเด็นข้ามพรมแดน

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของประเทศไทย จัดการประชุมความร่วมมือในระดับพหุภาคีในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงซึ่งประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศต้นทางในกระบวนการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยขึ้นเป็นประจำทุกปี เพื่อวางแผนในการพัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย การจัดการข้อมูล และการส่งกลับโดยปลอดภัย รวมถึงพัฒนาความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนให้เกิดความร่วมมือในการส่งกลับผู้เสียหาย

ไปยังประเทศต้นทาง ได้แก่ การหารือด้านการประสานการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างจังหวัดที่เป็นคู่แฝดตามแนวชายแดนลาว - ไทย (Twin City) ซึ่งจังหวัดคู่แรกคือแขวงสะหวันนะเขตกับจังหวัดมุกดาหาร คู่ที่สอง คือ แขวงจำปาสักกับจังหวัดอุบลราชธานี และมีความร่วมมือตามแนวชายแดนกับประเทศเมียนมาร์ Border Cooperation on Anti trafficking in Persons (BCATIP) จังหวัดเกาะสอง สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางการส่งต่อข้อมูลของคดีแต่ละรูปแบบที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ระบุความต้องการในการพัฒนาแนวทางการสืบสวนสอบสวนคดี เปิดโอกาสให้ทีมสหวิชาชีพในทั้งสองพื้นที่ชายแดนได้แลกเปลี่ยนข้อมูลแนวปฏิบัติงานในพื้นที่ ระบุมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ ส่งเสริมการส่งกลับผู้เสียหายอย่างปลอดภัยและรวดเร็ว พัฒนาการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่งเสริมความร่วมมือในการส่งต่อคดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ในเมียนมาร์มีการประสานงานที่เป็นรูปธรรมโดยภาครัฐเป็นผู้นำ โดยเฉพาะในด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิด ส่วนในลาวนั้นแม้จะมีการประสานงานในระดับนโยบายของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติระดับพื้นที่ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งฝ่ายรัฐและเครือข่ายภาคประชาชน อันรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนในพื้นที่เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา

บทบาทในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเรื่องการค้ามนุษย์

บทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมีการปรับเปลี่ยนไปตามบริบทปัจจุบันที่พบไม่เฉพาะแรงงานข้ามแดนแต่รวมถึงเยาวชนในพื้นที่ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง โดยกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ การเผยแพร่ความรู้ในชุมชน การจัดตั้งศูนย์สำรวจและเฝ้าระวัง การจัดทำสื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ และยังมีบทบาทด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีการร่วมรับแจ้งเหตุและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่องค์กรต่างๆ ประสานงานอย่างใกล้ชิดได้มีการเปิดรับแจ้งเหตุผ่านโทรศัพท์ตลอด 24 ชั่วโมง

จุดแข็งของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานด้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความคล่องตัวในการทำงาน ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่อย่างทั่วถึง มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทำให้สามารถตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วนได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ต้องการความฉับไวในการดำเนินการ และความเข้าใจต่อเงื่อนไขและพลวัตของรูปแบบการค้ามนุษย์เนื่องมาจากประสบการณ์ทำงานในประเด็นนี้มานานพอสมควร บางองค์กรทำงาน

ครอบคลุมหลายพื้นที่และสามารถเชื่อมโยงบริบทของปัญหานี้ในภาพรวมได้ ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญมากขององค์กรพัฒนาเอกชนคือการพึ่งพิงทุนดำเนินงานจากภายนอก (ต่างประเทศ) ทำให้การทำงานในหลายโครงการไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการประสานงานและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยสาระของกฎระเบียบต่างๆ และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละพื้นที่

โอกาสทางสภาพแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ การที่ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากล ทำให้หน่วยงานต่างๆ รวมทั้งผู้ให้ทุนต้องการให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไข จึงสนับสนุนงานการด้านนี้ ส่วนอุปสรรคทางสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความรุนแรงและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง มีผลให้ประชาชนย้ายถิ่นฐาน และยังมีส่วนทวีความรุนแรงของปัญหา อีกเรื่องคือเงินทุนหรืองบประมาณ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมในพื้นที่อื่นๆ ของโลกที่เร่งด่วนและร้ายแรงกว่า ก็มีผลต่อการตัดสินใจยกเลิกหรือตัดลดทุนสนับสนุนของแหล่งทุนขึ้น

จากการศึกษานี้ แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหारेื่องการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.การค้ามนุษย์ ปีพ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามการทำงานของภาครัฐยังมีข้อจำกัดหลายประการที่กระทบการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่มีความกว้างขวางในแง่พื้นที่เชิงภูมิศาสตร์และกลุ่มประชากรที่หลากหลาย รวมถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำงานเพียงลำพัง การสนับสนุนการประสานงานและศักยภาพในการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นทางออกหนึ่งในการส่งเสริมการบูรณาการการทำงานร่วมกันให้ราบรื่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เรื้อรังและนับวันมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วยทั้งปัจจัยทางเทคโนโลยีและวิธีการของขบวนการนักค้ามนุษย์

ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะต่อภาครัฐนั้น ผู้วิจัยเสนอให้มีการผลักดันกลไกด้านข้อตกลงที่เป็นทางการร่วมกันในระดับพื้นที่ระหว่างประเทศในบริเวณชายแดนที่พบปัญหานี้ เพื่อเป็นเครื่องมือที่ดีในการอำนวยความสะดวกและรับรองความปลอดภัยและการตัดสินใจดำเนินการแก่ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น รวมถึงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ครอบคลุมไปยังระดับท้องถิ่นโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมของชุมชนหมู่บ้านต่างๆ อันจะเป็นวิธีการ

ส่งเสริมให้การทำงานร่วมกันในประเด็นทางสังคมอย่างการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นี้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ต้องขยายการสนับสนุนให้องค์กรที่ทำงานด้านนี้สามารถที่จะขับเคลื่อนตามนโยบายของภาครัฐ รวมถึงข้อตกลงที่มีระหว่างประเทศได้ ที่สำคัญคือการปรับระบบ/ระเบียบให้เอื้อต่อการที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานอย่างจริงจังจะมีโอกาสเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ที่สร้างความต่อเนื่องทั้งต่อการทำงานประเด็นการค้ามนุษย์และต่อองค์กรอีกด้วย

สำหรับชายแดนหลายพื้นที่ที่มีสถานที่ที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ซึ่งมาพร้อมกับ การเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ที่พัก สถานบริการต่างๆ ซึ่งในบางครั้งยากต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ความรู้ ความเข้าใจ และการขอความร่วมมือในการประสานงานกับสถานประกอบการในพื้นที่อย่างต่อเนื่องจะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาและเฝ้าระวังหากเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขึ้นได้

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ในลักษณะโครงการระยะสั้นและระยะกลาง องค์กรควรวางแผนงานและระยะเวลาการทำงานเพื่อความยั่งยืนมากขึ้น หรือใช้แนวทาง “Exit Strategy” หรือการวางกลยุทธ์เมื่อโครงการสิ้นสุด เพื่อให้ชุมชนได้มีการเตรียมพร้อมในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ หรือประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบให้ดำเนินการในโครงการนั้นต่อ โดยอาจใช้การผลจากการประเมินโครงการ (monitoring and evaluation) เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือการก่อสร้างและพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ อย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษและโครงการเสริมอื่นๆ ย่อมจะส่งอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในพื้นที่ จึงควรให้มีการประเมินชี้วัดผลกระทบในมิติต่างๆ ไม่เพียงแต่ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ หากรวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างทั่วถึง จริงใจ โดยเฉพาะในประเด็นทางสังคม เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และควรมีการประเมินเป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง“บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในกระบวนการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของ ขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจพื้นที่ชายแดน” ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูล ภาคสนาม การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยผู้ให้ข้อมูลหลักคือเจ้าหน้าที่และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐ องค์กรให้ทุน และภาคประชาสังคมอื่นที่เกี่ยวข้องจากพื้นที่วิจัยหลักคือ จังหวัดเชียงราย อำเภอเมือง อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่น ชายแดนติดกับประเทศลาว และ อำเภอแม่สาย ชายแดนติดกับเมืองท่าลี่เหล็กของประเทศเมียนมาร์

ผลการศึกษาพบว่า การทำงานในเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายขององค์กรพัฒนา เอกชนนั้นมีหลายระดับทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย มีกลไกการทำงานในรูปแบบของ “ทีมสหวิชาชีพ” โดยที่อำเภอแม่สายกับเมืองท่าลี่เหล็กของเมียนมาร์การทำงานข้ามแดนมีความ เข้มแข็งมากขึ้นจากการประสานงานร่วมกันของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง แต่ ในพื้นที่อำเภอเชียงของชายแดนติดกับลาวในปี พ.ศ.2560 กำลังเริ่มมีพยายามผลักดันให้เกิด กลไกข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างเมืองชายแดน คือ เมืองห้วยทรายและอำเภอเชียงของ สำหรับบทบาทในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในปัจจุบันต้องมีการปรับไปตามบริบทที่มี กลุ่มเสี่ยงต่างกันไม่เฉพาะแรงงานข้ามแดนแต่รวมถึงเยาวชนในพื้นที่ มีการเข้าไปให้ความรู้ใน ชุมชนและจัดตั้งศูนย์สำรวจและเฝ้าระวัง การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่ม ศักยภาพ และยังมีบทบาทด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ร่วมกับภาครัฐ

จุดแข็งของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานด้านนี้คือความคล่องตัวในการ ทำงาน การเข้าถึงพื้นที่อย่างใกล้ชิด มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทำให้สามารถตัดสินใจในเรื่องที่ เร่งด่วนได้รวดเร็ว ส่วนจุดอ่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือการที่ต้องพึ่งพิงทุนดำเนินงานจาก ภายนอก ทำให้การทำงานในหลายโครงการไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งยังประสบปัญหาการประสานงาน และการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากทั้งกฎระเบียบและการบังคับใช้ กฎหมายในแต่ละพื้นที่ ส่วนโอกาสทางสภาพแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนคือการที่ประเด็น เรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากล ทำให้หน่วยงานและผู้ให้ทุนยังให้การ สนับสนุนงานด้านนี้ ส่วนในเรื่องอุปสรรคทางสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความขัดแย้งในประเทศต้น

ทางมีผลทำให้ประชาชนย้ายถิ่นฐานและมีส่วนทวีความรุนแรงของปัญหา รวมถึงเรื่องแหล่งทุนซึ่งงบประมาณที่ได้รับไม่มีความแน่นอนหากมีประเด็นทางมนุษยธรรมอื่นในโลกที่เร่งด่วนกว่า

จากการศึกษานี้ พบว่า แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาระหว่างการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงหลังจากมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามการทำงานของภาครัฐยังมีข้อจำกัดหลายประการที่กระทบการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่มีความกว้างขวางในแง่พื้นที่เชิงภูมิศาสตร์และกลุ่มประชากรที่หลากหลาย รวมถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถทำงานเพียงลำพัง การสนับสนุนการประสานงานและศักยภาพในการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน อีกทั้งภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นทางออกหนึ่งในการส่งเสริมการบูรณาการการทำงานร่วมกันให้ราบรื่น และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ที่เรื้อรังและนับวันมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วยทั้งปัจจัยทางเทคโนโลยีและวิธีการของขบวนการนักค้ามนุษย์

Abstract

The research title, “The Roles of Non-governmental Organizations in Prevention and Rescuing Commercial Sex Trafficking Victims in Economics Changes Border Area” was conducted by using qualitative research methodology. The information was collected from related documents and field research data collecting, include in-depth interview key informants which are government officials, leaders and staffs of NGOs and funder organizations and representatives from civil society organizations. The research areas of this study are Muang, Chiang Khong and Vieng Kaen districts of Chiang Rai Province, border with Lao PDR and Maesai District border with Tachileik Township of Myanmar.

The study found that there are many levels of work in the area of human trafficking in Chiang Rai, both in terms of focus area and target groups. The staffs are collaborated in the form of "Multidisciplinary Team". In the border area of Mae Sai and the Tachileik Township of Myanmar, cross-border work has been strengthened by the coordination of both government and non-governmental organizations.

In Chiang Khong district border with Lao PDR the effort to push for a formal agreement mechanism has been started between the border towns, Huay Sai and Chiang Khong District. The roles of NGOs are adapted to the current context of different risk groups, not only cross-border migrants but also local youth. The works include production and distribution of campaigning media and training to building capacity of local volunteers. There is community participation; the establishment of a survey and surveillance center. The NGOs also has coordinated with the officials in rescuing victims of human trafficking.

The strength of non-governmental organizations in this field is the high capacity to access the risk area closely. Their flexible working system that could makes quick decisions for urgent case. Their weaknesses are the dependence on external funding which cause many projects unable to continue. The coordination and different

understanding to the issue of related parties also affect the working procedure, especially law enforcement in each area. However, human trafficking importance which is recognized widely from international level provides opportunity and support to non-governmental organizations to tackle the problem. The external threats of target organizations in this study are the conflicts in neighboring countries that stimulate more cross-border migration and humanitarian assistance needs in other parts of the world also can be the factor of funder to decide budget plan for the non-government organizations.

From this study, despite serious efforts to tackle human trafficking after Anti Human Trafficking Act 2008 was enacted. However, there are a number of limitations to government's work which make cooperation with NGOs and local community is still important to tackle the problem both in prevention and rescue victim of human trafficking. Especially, in the border area where the economic and social situation has changed rapidly. It is difficult for only authority to access the risk area which is large and has high diversity of population. The recommendations for this issue is to promote coordination and capacity building for NGOs and civil society organization both in Thailand and with neighboring countries and open more opportunity for them to access the governments funding for anti-trafficking. These would support them for more effective operation to solve this chronic problem which is more complicated from traffickers and communication technology.

คำนำ

การวิจัยนี้มีระยะเวลา 1 ปี (1 มิถุนายน 2560 – 30 พฤษภาคม 2561) โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่วิจัยหลักคือจังหวัดเชียงราย อำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่นซึ่งเป็นเมืองชายแดนติดกับประเทศลาว และอำเภอแม่สายชายแดนติดกับเมืองท่าขี้เหล็กของประเทศเมียนมาร์ นอกจากนั้นยังได้เก็บข้อมูลในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านนี้ รวมทั้งองค์กรที่ให้ทุนสนับสนุนบางองค์กร และเดินทางไปเก็บข้อมูลที่จังหวัดพิษณุโลกซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) หน่วยงานภาครัฐที่ให้ความช่วยเหลือและที่พักแก่ผู้เสียหายหญิงจากการค้ามนุษย์ในภาคเหนือ และเก็บข้อมูลในกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานรัฐ รวมทั้งองค์กรที่ให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและทางเทคนิคการทำงาน และองค์กรที่ทำในประเด็นการค้ามนุษย์ในพื้นที่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งทำให้เห็นตัวอย่างของการทำงานประสานข้ามพรมแดนในประเด็นที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากนั้นการลงพื้นที่ในประเทศเพื่อนบ้านยังทำให้ปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้น ได้รับข้อมูลจากหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นในพื้นที่ ทั้งจากเมืองท่าขี้เหล็กและเมืองเชียงตุง ซึ่งเป็นต้นทางและเส้นทางผ่านสำคัญที่เข้ามาประเทศไทยของทั้งแรงงาน รวมทั้งผู้ที่มีความเสี่ยงจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ และเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ชายแดนเมืองปากเซ และนครเวียงจันทน์ ประเทศลาว เพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและมุมมองจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐของทั้งไทยและลาว

การวิจัยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพเน้นข้อมูลจากการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามจากสื่อ ข่าวสารออนไลน์ ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัย คุณพรพรรณ กาญจนารัตน์ ที่ช่วยดำเนินการทั้งในด้านการติดต่อประสานงาน การเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณทางกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ ที่ให้การสนับสนุนการวิจัยและอำนวยความสะดวกในการทำงานเป็นอย่างดี รวมทั้งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หน่วยงานและองค์กรที่ได้ให้ความกรุณาให้ข้อมูล อาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้คำปรึกษาสำหรับงานครั้งนี้ ผู้วิจัยหวังว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและการพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนต่อไป

ผู้วิจัย

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ	ณ
Abstract	ฏ
คำนำ	ฐ
สารบัญ	๗
สารบัญภาพ	ณ
สารบัญตาราง	ด
สารบัญแผนที่	ต
 บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 แนวคิดการวิจัย และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
1.4 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน	21
1.5 ระเบียบวิธีวิจัยและแผนการดำเนินงาน	21
 บทที่ 2 สภาพการณ์ของการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงรายและประเทศ ไต้หวัน	
2.1 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจบริการทางเพศและการค้ามนุษย์ใน จังหวัดเชียงราย	31
2.2 แนวโน้มของการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ที่กำลังเกิดขึ้น	32
2.3 การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ และการค้าประเวณีหรือการค้าบริการทางเพศ	33
 บทที่ 3 การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน เรื่องการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย	
3.1 การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการค้ามนุษย์	35
3.2 การดำเนินงานภายในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย	40
3.3 การดำเนินงานข้ามพรมแดนกับประเทศเมียนมาร์ และลาว	45

บทที่ 4 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย

4.1 บทบาทในการป้องกันกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์	47
4.2 งานด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	54
4.3 งานสนับสนุนและผลักดันด้านนโยบายและกลไกการทำงาน	57

บทที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์

5.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร	60
5.2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร	61

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม	69
ภาคผนวก	

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 แผนที่ตั้งศูนย์ไฟระวางและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับชุมชน โดยมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก	48
ภาพที่ 2 นวัตกรรมมรดกแก่กลุ่มเป้าหมายโดยศูนย์เพื่อน้องหญิงและเครือข่าย	49
ภาพที่ 3-4 นวัตกรรมมรดกแก่กลุ่มเป้าหมายโดยมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็กและเครือข่าย	50
ภาพที่ 5-6 กิจกรรมการหารือ แลกเปลี่ยนระหว่างผู้ปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพ ทั้งชาวไทยและชาวลาว	51
ภาพที่ 7 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์ แจ้งเหตุ ที่เมืองเชียงตุง รัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์	53
ภาพที่ 8 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์แจ้งเหตุ แขวงบ่อแก้ว	53
ภาพที่ 9 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์ แจ้งเหตุบ้านแจมปอง อ.เวียงแก่น จังหวัดเชียงราย	54
ภาพที่ 10 ภาพประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน	55
ภาพที่ 11 ภาพประชาสัมพันธ์หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินเรื่องการค้ามนุษย์ 1300 ทั่วประเทศ	56
ภาพที่ 12 การประชุมเครือข่ายด้านการทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ อ.เชียงของ และเมืองห้วยทราย สปป.ลาว	58

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติรับเข้าคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปีงบประมาณ 2551 – 2560 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) จังหวัดพิษณุโลก	29
ตารางที่ 2 รายชื่อหน่วยงานและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดเชียงราย	39

สารบัญแผนที่

แผนที่ 1 โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

25

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

พื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายเป็นชายแดนที่มีลักษณะเฉพาะเนื่องจากสามารถเชื่อมต่อไปยังหลายประเทศได้หลายช่องทาง มีพรมแดนกั้นระหว่างไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์จนถึงด้านทิศเหนือ และมีแม่น้ำโขงไหลผ่านประเทศไทยเป็นพรมแดนกั้นกลางระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีด่านชายแดนอยู่หลายจุด ทั้งที่เป็นจุดผ่านแดนแบบเป็นทางการ รวมถึงการข้ามแดนอย่างผิดกฎหมายอันเป็นปัญหาสำคัญในเรื่องความมั่นคงของแทบทุกชายแดนในประเทศไทย เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อนและมีแม่น้ำคั่นกลางระหว่างพื้นที่ซึ่งเอื้อต่อการลักลอบข้ามไปมาของผู้คนสองฟากฝั่งมานานแล้ว ด้วยลักษณะเมืองชายแดนที่การข้ามแดนไปมาของผู้คนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นธรรมชาติของพื้นที่ ทำให้พบปัญหาที่นับว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่นานาชาติให้ความสำคัญอย่างยิ่งนั่นก็คือการค้ามนุษย์ นอกจากนี้พื้นที่จังหวัดเชียงรายมีการพัฒนาเศรษฐกิจมาโดยตลอดนับตั้งแต่การประกาศยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2536 ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการคมนาคมเข้าสู่พื้นที่อย่างรวดเร็ว จนทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จากนั้นสาธารณรัฐประชาชนจีนประกาศใช้พื้นที่สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเป็นปากประตูเชื่อมอาเซียน ในปี พ.ศ.2544 และเพิ่มโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อมายังเชียงราย ก็ยิ่งทำให้พื้นที่นี้ดึงดูดให้มีการเดินทางไปมาของผู้คนมากขึ้น และมีผลกระทบคือปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่างๆ รวมทั้งการค้ามนุษย์

ประเทศไทยหยิบยกปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยมี พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2554-2559) ที่ให้ความสำคัญใน 5 ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการ

ขับเคลื่อน การพัฒนาและการบริหารข้อมูล โดยสถิติการดำเนินคดีการค้ามนุษย์จากรายงานของ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปี พ.ศ.2557 พบว่า ประเทศไทยยังคงมี สถานะเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน ผู้เสียหายที่ถูกแสวงประโยชน์จากการค้า ประเวณีส่วนใหญ่เป็นคนไทย ผู้เสียหายที่ถูกแสวงประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานส่วนใหญ่เป็น คนเมียนมาร์ ผู้เสียหายจากการนำคนมาขอทานส่วนใหญ่เป็นคนกัมพูชา และผู้เสียหายส่วนใหญ่ อายุต่ำกว่า 18 ปี สถานที่ติดต่อส่วนใหญ่เป็นสถานที่ทำงานหรือบ้านเกิดของผู้เสียหาย เมือง ชายแดนในประเทศต้นทาง เมืองชายแดนในประเทศไทยและศูนย์กลางการเดินทางในประเทศไทย กลุ่มที่เสี่ยงกับการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็พบว่าบางกรณีถูกใช้ให้ให้ขนยาเสพติดด้วย เช่น กลุ่มเด็กที่อาศัยใกล้ชายแดนอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ที่พบว่ามีความเสี่ยงต่อการถูกใช้ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การทำสื่อลามกอนาจาร

ตามสถิติแล้วการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์เป็นหนึ่งในรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่พบมาก ที่สุดในประเทศไทย จากข้อมูลของพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์อยู่ในกลุ่มเฝ้าระวังปัญหามี สถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ 3 สถานะ เป็นต้นทาง คือมีคนจากประเทศไทยเดินทางออกจาก ชุมชน/อำเภอ/จังหวัด แล้วถูกแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่อื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็น ทางผ่านคือมีราษฎรจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางผ่านจังหวัดเชียงรายหรือจังหวัดอื่นไปถูก แสวงหาประโยชน์ในพื้นที่อื่น ๆ และปลายทางคือกลุ่มที่เดินทางจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแล้ว ถูกแสวงหาประโยชน์ในจังหวัดเชียงรายและพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศไทย โดยมากการค้ามนุษย์ใน พื้นที่ชายแดนเชียงรายมักถูกมองว่าเป็นต้นทางของปัญหา ขณะที่พฤติการณ์ของการค้ามนุษย์นั้น มักไม่ได้เกิดขึ้นในพื้นที่ต้นทาง แต่ไปพบข้อมูลสถิติในพื้นที่ชั้นในของประเทศที่เป็นปลายทางของ ขบวนการ อย่างไรก็ตามคดีการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ โดยเฉพาะเพื่อการค้าประเวณีมีสถิติที่ สูงขึ้นเป็นลำดับดังตารางต่อไปนี้

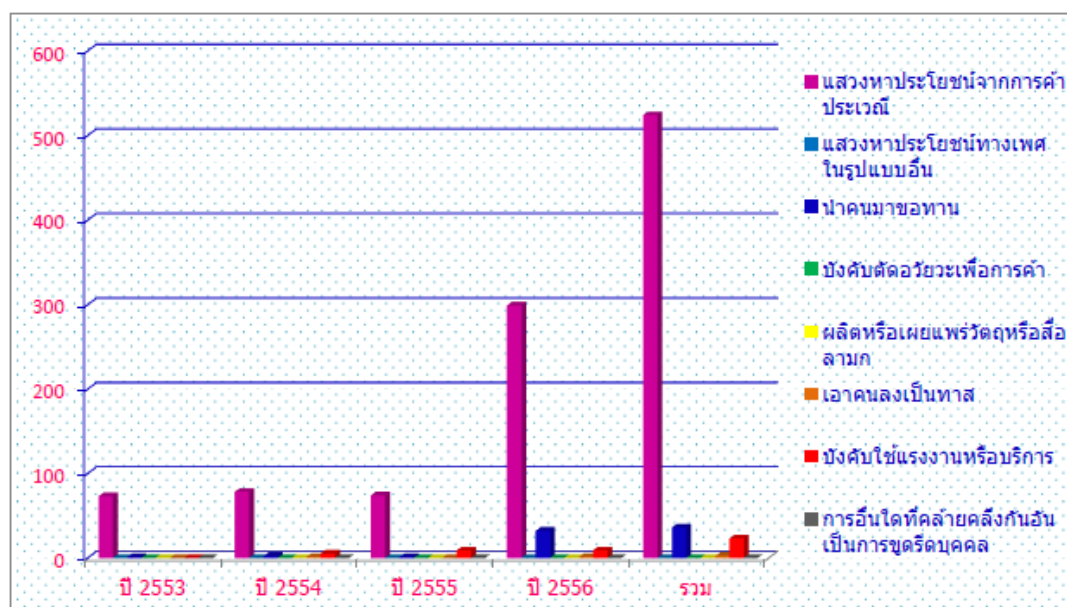
ประเภทคดีของสำนักงานอัยการสูงสุด

ประเภทคดี	แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี	แสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น	นำคนมาขอทาน	บังคับค้าขายหรือเพื่อการค้า	ผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก	เอาคนลงเป็นทาส	บังคับใช้แรงงานหรือบริการ	การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล	รวม (คดี)
ปี 2553	73	0	1	0	0	0	0	0	74
ปี 2554	78	0	2	0	0	1	5	0	86
ปี 2555	74	0	1	0	0	0	0	0	84
ปี 2556	299	0	32	0	0	1	9	0	341
รวม	524	0	36	0	0	2	23	0	585

ที่มา จาก สำนักงานอัยการภาค 1-9, สำนักงานคดีอาญา,สำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว,สำนักงานคดีอาญาธนบุรี,สำนักงานอาญากรุงเทพใต้

หมายเหตุ : ข้อมูลปี พ.ศ. 2556 (มกราคม - มิถุนายน) เท่านั้น

อัปเดต ณ เดือน กันยายน ปี พ.ศ. 2556



ที่มา จาก สำนักงานอัยการภาค 1-9, สำนักงานคดีอาญา,สำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว,สำนักงานคดีอาญาธนบุรี,สำนักงานอาญากรุงเทพใต้

หมายเหตุ : ข้อมูลปี พ.ศ. 2556 (มกราคม - มิถุนายน) เท่านั้น

อัปเดต ณ เดือน กันยายน ปี พ.ศ. 2556

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าคดีค้ามนุษย์ในรูปแบบของเพศพาณิชย์นั้นมีสถิติสูงขึ้นโดยระหว่าง พ.ศ.2553 - 2556 จำนวนที่พบมากที่สุดเป็นการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี ขณะที่ในปัจจุบันจะพบว่าเหยื่อไม่จำกัดแต่ผู้หญิงและเด็กหญิงหากมีกลุ่มเด็กชายเข้ามาด้วย

ทั้งนี้ การทำงานของภาครัฐได้มีนโยบายและข้อกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้นนับตั้งแต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และมีกลไกทั้งในระดับระหว่างประเทศระดับประเทศ ระดับจังหวัด อย่างไรก็ตามการทำงานของภาครัฐนั้นก็ยังมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องของบุคลากร งบประมาณ และการเข้าถึงชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวาง ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือการเข้าถึงระบบบริการของรัฐในกลุ่มประชากรที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการการค้ามนุษย์และมักมีปัญหาในการเข้าถึงการคุ้มครองและความช่วยเหลือตามกระบวนการ ดังนั้นองค์การพัฒนาเอกชนจึงเป็นกลไกที่เข้ามาทำงานสนับสนุนเพื่อเข้าถึงประชากรกลุ่มเสี่ยงนี้

จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2561 หรือทิป รีพอร์ต (TIP Report) ประจำปี 2561 ประเมินความพยายามของรัฐบาลประเทศต่างๆทั่วโลก 187 ชาติ ในการจัดการปัญหาลักลอบค้ามนุษย์ โดยในปีนี้ ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้อยู่ใน Tier 2 ซึ่งเป็นการปรับอันดับขึ้นจากที่ได้รับการจัดให้อยู่ใน Tier 2 ที่ต้องถูกจับตามองเมื่อปี 2560 ที่ผ่านมามีอุตสาหกรรมแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์ในประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสเสี่ยงที่จะเกิดการบังคับค้าประเวณี ผู้หญิง ผู้ชาย เด็กชายและเด็กหญิงจากไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา รัสเซีย อุซเบกิสถาน และประเทศในทวีปแอฟริกา ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีในประเทศไทย องค์การพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งรายงานว่าเหยื่อถูกบังคับค้าประเวณีเพศชายจากทวีปแอฟริกาในประเทศไทยจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมถึงเหยื่อบางรายที่มีการรายงานว่าถูกแสวงหาประโยชน์จากองค์กรอาชญากรรมต่างชาติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเป็นประเทศทางผ่านของเหยื่อค้ามนุษย์จากจีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม บังคลาเทศ อินเดีย และพม่า ผู้ซึ่งตกเป็นเหยื่อการค้าประเวณีหรือการบังคับใช้แรงงานในประเทศอื่น เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ รัสเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตะวันตก ชาวไทยตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการทำงานในธุรกิจค้าประเวณีในไทยและในประเทศอื่นๆ ในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรป แอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา และบุคคลไร้สัญชาติในไทยประสบกับการถูกระงับขอบหลายอย่างที่บ่งชี้ว่าเป็นการค้ามนุษย์ เด็กจากไทย พม่า ลาว และกัมพูชาตก

เป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศทั้งในสถานค้าประเวณี สถานอาบอบนวด บาร์ ร้านอาหารไอเกะ โรงแรม และบ้านพักส่วนบุคคล¹



ภาพที่ ข้อมูลจำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ปี 2560

ที่มา Wakeupthailand Facebook

การศึกษาบทบาทและการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ทั้งด้านการป้องกันและช่วยเหลือในเรื่องนี้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยในการปรับปรุง พัฒนา ทั้งการดำเนินงานและการประสานงานร่วมกันของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา กระบวนการทำงาน และการประสานงานของหน่วยราชการไทย องค์กรท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการร่วมแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงราย

2. เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย

¹ <https://th.usembassy.gov/th/our-relationship-th/official-reports-th/2017-trafficking-persons-report-thailand-th/>

3. เพื่อศึกษาจุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

4. เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุง พัฒนาการทำงานร่วมกันของภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

1.3 แนวคิดการวิจัย และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องการค้ามนุษย์ที่พบโดยมากให้ความสำคัญกับการค้ามนุษย์ในฐานะเป็นอาชญากรรมโดยเน้นในเรื่องกระบวนการการกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์และอ้างอิงข้อมูลจากผู้เสียหายที่ได้รับความช่วยเหลือของภาครัฐไทยในพื้นที่ชั้นในของประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งมักจะเป็นปลายทางของผู้เสียหายที่เป็นกลุ่มประชากรการวิจัยในระยะก่อน แต่ในปัจจุบันขบวนการค้ามนุษย์ขยายเครือข่ายข้ามประเทศไปยังประเทศอื่น ๆ โดยที่ประเทศไทยกลายเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของขบวนการ ทว่ายังไม่ครอบคลุมการศึกษาในเชิงพื้นที่บริบทชายแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการเปิดพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และยังขาดงานวิจัยในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของขบวนการค้ามนุษย์ที่มีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ที่รัฐมีการปรับนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านโดยที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และงานที่เกี่ยวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกลไกสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการร่วมป้องกันและแก้ปัญหาดังกล่าว

งานที่กล่าวถึงกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์โดย พันตำรวจโทพัทธกร ศาสนะสุพันธ์และคณะ (2554) ได้ศึกษากระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกตามแนวทางสัมภาษณ์กับผู้ย้ายถิ่นคนไทยและคนลาวที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่อยู่ในระบบช่วยเหลือในหน่วยงานของรัฐพบว่า ผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่ศึกษา เป็นเหยื่อจากการเป็นเด็กและเยาวชนที่ไม่มีประสบการณ์ย้ายถิ่นข้ามชาติ มีรายได้น้อย ประกอบกับการถูกชักชวนโดยนักค้ามนุษย์ข้ามชาติให้ออกจากถิ่นเดิม มีความคาดหวังจะได้รับค่าจ้างที่สูง และเก็บเงินออมกลับถิ่นเดิมจากปลายทาง และตกเป็นเหยื่อจากการไม่มีความรู้เกี่ยวกับเส้นทางและช่องทางการเดินทางจากประเทศต้นทางเข้าสู่ประเทศปลายทาง ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

และวิธีการดำเนินเอกสารเดินทางที่ทำให้ถูกกฎหมายของประเทศปลายทาง และไม่สามารถเข้าถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ออก/อนุญาตเอกสารเดินทางหรือเอกสารทำงานได้ ทำให้ต้องพึ่งพานายหน้าค้ามนุษย์ในการนำพาเดินทางและการดำเนินเอกสารเดินทาง

นอกจากนี้งานวิจัยในเรื่องการค้ามนุษย์ในประเทศไทยที่พบมากที่สุดจะเป็นเรื่องกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้อง เช่น ในงานของมณูญ มุ่งพาลชล (2555) 'เรื่องปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการภาค 5 ในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ และรศสุคนธ์ ทาริยะ (2553) เรื่องศักยภาพและข้อจำกัดของกลไกการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เด็ก และหญิงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงใหม่

ในงานเรื่องกระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์ โดยศุภณีย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2550) ก็ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ปัญหาในแนวทางใกล้เคียงกัน ในเรื่องบริบททางสังคม การเมือง วัฒนธรรมของซึ่งเป็นเงื่อนไข ปัจจัยที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ และการเข้าสู่การค้ามนุษย์ รูปแบบ (pattern) ของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ และแนวทางในการสร้างและพัฒนากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในสังคมไทย โดยศึกษาข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างผู้ถูกค้ามนุษย์ทั้งชาวไทย ซึ่งรับมาที่สถานสงเคราะห์ในสังกัดของกรมพัฒนาสังคม รวมทั้งศึกษาประเด็นการค้ามนุษย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (คำประเวณี) พบว่าสาเหตุและปัจจัยของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ในกรณีที่เป็นเด็กสาวในพื้นที่ที่เป็นคนไทย มักตกอยู่ในกระแสของโลกทุนนิยม ทำให้เด็กหลงผิดและเข้าสู่กระบวนการธุรกิจทางเพศโดยเฉพาะกลุ่มเด็กสาวที่เติบโตมาในครอบครัวยากจน ขาดคนดูแลสนใจ เด็กกลุ่มนี้มักออกจากโรงเรียนกลางคัน และมีประสบการณ์การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ในส่วนของเด็กหญิง หญิงสาวกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกลุ่มคนต่างด้าว สาเหตุหลักอย่างหนึ่งของการตกเป็นเหยื่อนั้นเกิดจากฐานะครอบครัวและความยากจน ส่วนเส้นทางและรูปแบบของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 1) การทำงานมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยอาศัยช่องว่างแรกเป็นกลุ่มนายหน้าที่ทำในลักษณะกลุ่มเครือข่าย คนรู้จักอยู่หมู่บ้านเดียวกันซึ่งเกิดจากคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามา อาศัยอยู่ในประเทศไทยเมื่อครั้งลี้ภัยสงคราม และรัฐก็จัดให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว รอการส่งกลับ 2) ช่องว่างต่อมา กลุ่มชนคนต่างด้าวโดยใช้หนังสือเดินทางปลอม แยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มจากเมียนมาร์

และกลุ่มจากประเทศจีน 3) ช่องว่างที่ 3 กลุ่มขบวนการล่อลวงหญิงไปค้าประเวณี ส่วนเส้นทางการเดินทางของเหยื่อสู่จุดหมายปลายทาง จะเป็นลักษณะการเดินทางมาเป็นทอด ๆ มีทั้งที่เดินทางมาเอง หรือมีนายหน้าเดินทางมาด้วย บางรายต้องใช้วิธีการเดินเท้าเลาะตามแนวชายแดนเข้าตามช่องทางธรรมชาติหากเป็นเด็กหรือหญิงสาวที่มาจากฝั่งเมียนมาร์ จุดพักที่สำคัญคือทำซีเหล็กและแม่สายโดยจะมีนายหน้าเปลี่ยนคนมารับทอดช่วงต่อ

ในงานของ Christina Will (2001) เรื่อง Thailand-Lao People's Democratic Republic and Thailand-Myanmar Border Areas Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: A Rapid Assessment พบว่ามีเด็กชาวลาวและเมียนมาร์ที่ถูกนำพาให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยในรูปแบบที่เลวร้ายในหลายอุตสาหกรรม ทั้งเป็นแรงงานในบ้านและแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการนำพาเด็กที่อายุน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดมาทำงาน แม้จะเป็นความสมัครใจของเด็กก็ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย โดยเด็กไม่ได้ทราบถึงรูปแบบและเงื่อนไขของงานที่ตนเองต้องมาทำว่ามีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานและการทำงานที่ยากลำบาก

ในงานของเศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ และน้ำทิพย์ เสมอเชื้อ (2553) เรื่องโครงการการค้ามนุษย์ในกลุ่มทนายทຸ່ນที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเมียนมาร์ เป็นงานอีกชิ้นหนึ่งที่ได้ศึกษาการค้ามนุษย์ในบริเวณชายแดนและพื้นที่มีแรงงานจากเมียนมาร์ไปทำงานในประเทศไทย ข้อค้นพบที่น่าสนใจโดยผลการศึกษา พบว่า เหยื่อของการค้ามนุษย์มักเป็นเด็กและลักษณะของการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเด็ก เช่น การให้บริการทางเพศ การใช้แรงงานเด็กในงานอุตสาหกรรมและงานบริการ การบังคับให้แต่งงาน อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนเหยื่อไม่อาจทำได้เนื่องจากการค้ามนุษย์ดังกล่าวผู้ปกครองมักให้ความยินยอมส่งทายาทของตนไปทำงาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในครอบครัว และนำรายได้มาจุนเจือบิดา มารดา และพี่น้องของตน คดีการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเมื่อนายหน้าหรือนายจ้างขาดการส่งเงินให้แก่ผู้ปกครองของเหยื่อ จึงเกิดการร้องเรียน และผู้ปกครองมักจะร้องเรียนกับหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าภาครัฐ เพราะว่าพวกตนเข้ามาอาศัยในดินแดนไทยอย่างผิดกฎหมายและสมรู้ร่วมคิดกับนายหน้า ดังนั้น ข้อมูลหรือรายงานของราชการในเรื่องนี้จึงมีจำกัดและขาดความน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้งานวิจัยนี้ยังระบุว่ามีปัญหาสำคัญในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการการค้ามนุษย์มีองค์ประกอบแห่งคดีที่สลับซับซ้อน การขาด

หน่วยงานของรัฐรับรองในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายทำให้เกิดการละเลยในการปฏิบัติงาน ความผิดแห่งการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมจัดตั้งที่มักมีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องด้วย การปกปิดข้อมูลของข้าราชการในพื้นที่เพื่อไม่ให้พื้นที่ของตนได้ชื่อว่ามีคดีการค้ามนุษย์ รวมทั้งการไม่ได้รับความร่วมมือจากเหยื่อหรือผู้ปกครองเนื่องจากเกรงว่าตนเองและครอบครัวจะถูกกลั่นแกล้งในภายหลัง

งานที่กล่าวถึงการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายโดยตรงนั้น มีงานของรัฐบาล บัณฑิต (2559) เรื่องกระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์ในพื้นที่แนวชายแดนจังหวัดเชียงรายทำการศึกษาประเด็นค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายโดยตรง ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากตัวแทนคนทำงานจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างๆ รวมไปถึงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขณะที่ผู้วิจัยเองก็เป็นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ในพื้นที่ด้วย โดยงานศึกษานี้นำเสนอสถานการณ์การค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายโดยเน้นพื้นที่แนวชายแดน พร้อมกับปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นต่อทั้งคนไทยและการนำจากประเทศลาวเข้าสู่กระบวนการ โดยเฉพาะการค้าประเวณีอันเป็นรูปแบบการค้ามนุษย์ที่พบมากที่สุด และให้ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางและลักษณะของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย นอกจากนี้ยังศึกษาแนวทางในการพัฒนากลไกการป้องกันการค้ามนุษย์อันเป็นการทำงานกับกลุ่มเป้าหมายสี่ระดับ ได้แก่ กลุ่มเด็กและผู้หญิง, กลุ่มเสี่ยงต่อการถูกนำไปค้า, กลุ่มผู้กระทำความผิด และกลุ่มผู้เสียหายที่จะต้องไม่ถูกกระทำหรือตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีอยู่หลายประการหากต้องดำเนินการควบคู่กันไปพร้อมกับแนวทางการป้องกัน

ในส่วนของงานวิจัยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ มักอยู่ในรูปแบบของรายงานที่อยู่ในหัวข้อของการค้ามนุษย์โดยแยกเป็นหัวข้อย่อยในงานศึกษา เช่น งานวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพของเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง เรื่อง Health and Human Trafficking in the Greater Mekong Sub region (2014)² สัมภาษณ์สุขภาพของเหยื่อการค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงพบว่าผู้ตกเป็นเหยื่อที่ตอบคำถามเรื่องความรุนแรงทางเพศและผู้ที่ถูกพบว่าตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทางเพศมีเกือบหนึ่งในหกของผู้เข้าร่วมหรือ ร้อยละ 20.2 โดยมักถูกบังคับเรื่องเพศในระหว่างที่อยู่ภายใต้กระบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ในจำนวนผู้เข้าร่วมการตอบคำถาม 204 คน นั้น 198 คนที่ถูกกระทำผิดทางเพศ หรือคิดเป็นร้อยละ 97.1 เป็นหญิง และอีก 6 หรือ ร้อยละ 2.9 เป็นเพศชาย โดยรายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการค้ามนุษย์และการกระทำผิดทาง

เพศ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการชี้ถึงความเชื่อมโยงที่ว่า ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มักจะตกเป็นเหยื่อการกระทำผิดทางเพศได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่เจาะลึกในประเด็นเพศพาณิชย์หลายงานในประเทศไทย โดยแยกเป็นเพศพาณิชย์แบบไม่ใช้การค้ามนุษย์หรือกระทำโดยสมัครใจ และเพศพาณิชย์ในกระบวนการค้ามนุษย์

งานวิจัยของสมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เรื่อง “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในประเทศไทย” (2558)³ มุ่งเน้นศึกษามูลเหตุ แรงจูงใจ กระบวนการค้าประเวณีและแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งว่า การค้าประเวณีเกี่ยวข้องกับการข้ามแดนเนื่องจากสาเหตุทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รวมทั้งทัศนคติที่มุ่งเน้นบริโภคนิยมและวัตถุนิยมเป็นแรงผลักดัน นอกจากนี้ยังพบว่ายังมีปัจจัยอื่นๆ เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทยซึ่งเป็นทั้งประเทศปลายทางและประเทศส่งผ่านแรงงานทางเพศจากประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยชี้ให้เห็นว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการข้ามพรมแดนเพื่อการทำงานเชิงเพศพาณิชย์ รวมทั้งการทุจริตและปัญหาเกี่ยวกับระบบงานของไทยที่มีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและยังไม่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในการจัดการกับปัญหาการข้ามพรมแดน ขณะเดียวกันส่วนหนึ่งของผู้ทำงานเชิงเพศพาณิชย์ที่เป็นชาวต่างประเทศเดินทางข้ามพรมแดนมาทำงานด้วยความสมัครใจอันเนื่องมาจากทัศนคติเชิงบริโภคนิยมและความกดดันจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในงานวิจัยพบเหยื่อในธุรกิจการค้าประเวณีที่มาจากกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนในธุรกิจดังกล่าวซึ่งถูกล่อลวงจากกลุ่มเพื่อนบ้าน

งานวิจัยของจรัญญา วงษ์พรม (2553) เป็นการศึกษาเรื่องเด็กในธุรกิจเพศพาณิชย์ภาคอีสาน โดยมีการศึกษาสถานการณ์ของทั้งเด็กไทยและเด็กต่างชาติ ซึ่งเป็นการวิจัยที่ระบุถึงความเชื่อมโยงกันของกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนกับการนำมนุษย์ที่เป็นเหยื่อมาเป็นสินค้าในธุรกิจเพศพาณิชย์ โดยงานวิจัยมุ่งเน้นศึกษาสถานการณ์และพบว่าความเกี่ยวข้องของการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน เนื่องจากพบเหยื่อที่เป็นเด็กและถูกนำตัวมาอยู่ในธุรกิจเพศพาณิชย์จำนวน

² http://publications.iom.int/system/files/pdf/steam_report_mekong.pdf

³ http://www.tijthailand.org/useruploads/files/research_modern_slavery.pdf

มากเป็นเด็กต่างชาติที่ถูกล่อลวง ปราบบังคับ บังคับขายบางส่วนคล้ายเด็กไทยที่ตกเป็นเหยื่อคือปัญหา
ด้านเศรษฐกิจและครอบครัวที่ไม่มั่นคง

งานวิจัยเรื่อง Human Trafficking for Sexual Exploitation in Southeast Asia (2006) เป็นหนึ่งในงานศึกษาที่มุ่งเน้นเรื่องการค้ามนุษย์ในประเด็นการหาประโยชน์ทางเพศ โดยชี้ว่าสาเหตุหนึ่งในการเกิดการค้ามนุษย์มากเนื่องจากการดำเนินงานที่สร้างผลกำไรมากที่สุด ขณะที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการลักลอบค้ายาเสพติด และการลักลอบทำผิดกฎหมายรูปแบบอื่น โดยในงานมุ่งเน้นศึกษาสาเหตุที่ทำให้กลุ่มประเทศแถบลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ไทย เมียนมาร์ กัมพูชาเป็นกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์มาก รวมถึงการมองหาคำแก้ไข ปัญหา โดยผลการศึกษาพบว่ามูลเหตุที่ไทย เมียนมาร์ และกัมพูชา มีการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์สูงเนื่องจากระบบกฎหมายและการบริหารจัดการในประเทศซึ่งละเลยการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ขณะที่การแก้ปัญหายังพึ่งพาองค์กรพัฒนาเอกชน โดยประเทศไทยมีองค์กรที่ดำเนินการนี้อยู่มาก แต่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่รัฐยังต้องเกี่ยงโยงและเข้าร่วมในทุกการปฏิบัติงาน ในส่วนของประเทศเมียนมาร์นั้น ปัญหาอยู่ที่การไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งทำให้ยังไม่มีจัดการออกกฎหมายในการแก้ปัญหานี้ได้อย่างตรงประเด็น หน่วยงานที่ดูแลส่วนใหญ่เป็นองค์กรของสหประชาชาติ และกัมพูชาเองก็มีปัญหาเรื่องระบบการเมืองการปกครองที่มีปัญหาเรื่องคอร์รัปชัน แต่ในส่วนขององค์กรที่จัดการกับปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคาทอลิกที่ร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ รวมทั้งสหประชาชาติ ในส่วนปัจจัยผลักดันพบว่าปัจจัยหลักคือปัญหาเศรษฐกิจ และในส่วนการแก้ไข ปัญหา มีการเสนอให้องค์กรพัฒนาหรือองค์กรเอกชนช่วยแก้ไขปัญหานี้ในการหางานทำ ยกระดับชีวิตผู้คนในชุมชน ในส่วนของประเทศไทยองค์กรเอกชนสามารถกดดันรัฐให้ดำเนินการแก้ปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง ขณะที่ในเมียนมาร์มีแนวโน้มว่าจะมีการเปิดให้องค์กรเอกชนเข้าไปดูแลปัญหาได้ หลังจากประเทศมีการเปลี่ยนการปกครอง ขณะที่ในกัมพูชาจำเป็นต้องแก้ปัญหานี้เรื่องความยากจน เพื่อลดแรงกระตุ้นให้เกิดการถูกชักจูงและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ในงานของภัสสร ธิมานนท์ (2540) เรื่องบริการทางเพศ การเดินทางข้ามแดน และเอดส์ได้
นำเสนอสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในห้วงเวลาที่เริ่มต้นการแพร่กระจายอย่าง
รวดเร็วในหลายประเทศของทวีปเอเชีย โดยปัจจัยที่มีความสำคัญในสถานการณ์นี้คือ การ
ขยายตัวของบริการทางเพศ, การเดินทางข้ามแดนของกลุ่มนักเดินทาง นักท่องเที่ยว แรงงานใน

กระแสของการย้ายถิ่นข้ามแดน และสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่มีตะเข็บชายแดนร่วมกัน โดยผู้เขียนวิเคราะห์ที่มาและความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยเหล่านี้ด้วยมุมมองทางประชากรและมิติ ด้านสังคม เศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบอบเวลาดังกล่าว อาทิ ความร่วมมือในการ พัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงที่อำนวยความสะดวกของการเดินทางและ เชื่อมต่อการข้ามแดนถึงกัน ในขณะที่การมีเพศสัมพันธ์ระหว่างหญิงขายบริการทางเพศและผู้ชาย ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายที่ต่างเป็นผู้เดินทางย้ายถิ่นในบริบทของพื้นที่ต่างๆ ก็ส่งอิทธิพล ต่อการแพร่ขยายของโรคเอดส์ด้วยเช่นกัน งานชิ้นนี้จึงให้ภาพของการทบทวนสถานการณ์ทาง สาธารณสุขที่หลายประเด็นเกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ เส้นทางของผู้หญิงในธุรกิจบริการทางเพศในบริบทของสังคมไทยและประเทศเพื่อนบ้านใน ทศวรรษ ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สำคัญอันหนึ่งของธุรกิจและขบวนการเพศพาณิชย์ที่เริ่มต้นขึ้น ในยุคใหม่

งานวิจัยเรื่องการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ ครอบคลุมรวมไปถึงเพศชายด้วย ในรายงาน เรื่อง Sex Trafficking Issues in Thailand (2015) ระบุว่างานศึกษาและสื่อส่วนใหญ่ที่พูดถึง การค้ามนุษย์ที่เป็นเหยื่อเพศพาณิชย์มักจะมุ่งเน้นที่ผู้หญิง ทำให้ละเลยผู้ชายที่ตกเป็นเหยื่อการค้า มนุษย์ประเภทนี้เช่นเดียวกัน จากรายงานขององค์กร Urban Light ซึ่งเป็นองค์กรช่วยเหลือชุมชน พบว่ามีการช่วยเหลือชายหนุ่มที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์จำนวนมาก และ เนื่องจากอุตสาหกรรมเพศพาณิชย์เติบโตขึ้นและสร้างกำไร ทำให้มนุษย์ถูกล่อลวง บีบบังคับให้ตก เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์จำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เฉพาะในปี 2015 เกือบ 21 ล้านคน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยผลักดันในการค้ามนุษย์มักเกิดจากความยากจนและความไม่มั่นคง ขณะที่ ปัจจัยดึงดูดมักเป็นเรื่องโอกาสการทำงาน ตามที่ เบลล์ (2007 อ้างใน Fiona Servaes, 2015) ชี้ สาเหตุของการค้ามนุษย์ที่เป็นรากสำคัญคือ “ความโลภของอาชญากร แรงกดดันทางเศรษฐกิจ ความไม่มั่นคงทางการเมือง การเปลี่ยนผ่าน และปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ขณะที่การค้า มนุษย์ถือเป็นธุรกิจกำไรงาม เนื่องจากมนุษย์ไม่เหมือนสินค้าอื่นๆ เพราะสามารถใช้แรงงานได้ซ้ำๆ โดยไม่ต้องใช้ต้นทุนมากและเสี่ยงกับการขาดทุนน้อย

ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่พบได้แก่ หนังสือเรื่อง เจาะลึก...การค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศ: ว่าด้วยการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์ในประเทศไทย (2559) โดยมูลนิธิพิทักษ์สตรี ในฐานะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงาน ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์มา

อย่างต่อเนื่อง มูลนิธิพิทักษ์สตรีรวบรวมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นมาตรการกฎหมาย บทบาทของทิมสหวิชาชีพ⁴ กระบวนการทำงานคัดแยก คัดกรอง และช่วยเหลือผู้เสียหายในด้านต่างๆ รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการทำงานช่วยเหลือผู้เสียหายทั้งในส่วนที่เป็นมุมมองทางกฎหมายและการทำงานของเจ้าหน้าที่ในทิมสหวิชาชีพ นอกเหนือจากชี้ให้เห็นประเด็นต่างๆ อย่างเป็นขั้นเป็นตอนแล้ว ยังมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ อาทิ ตัวอย่างการตีความและการตัดสินใจของผู้หญิงหรือเด็กที่เป็นผู้เสียหายในกรณีต่างๆ การเน้นย้ำองค์ประกอบและรูปแบบที่แตกต่างระหว่างการค้าประเวณีกับการค้ามนุษย์ รวมถึงการนำเสนอบทวิเคราะห์และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในงานด้านนี้

หนังสือเล่มนี้แสดงให้เห็นขอบข่ายและรายละเอียดปลีกย่อยของการค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศที่เชื่อมโยงขึ้นกับการค้าประเวณี สะท้อนอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงในกระบวนการค้ามนุษย์ เช่น เคยอาจถูกนับว่าเป็นผู้เสียหายหรือไม่ด้วยการสังเกตข้อบ่งชี้สภาพ บังคับการแสวงประโยชน์ของผู้ที่ปฏิบัติงานในสหวิชาชีพ และอาจใช้เป็นเครื่องมือเบื้องต้นในการทำงานช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศตลอดทั้งกระบวนการ สำหรับผู้สนใจสามารถทำความเข้าใจกระบวนการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ รวมทั้งบทบาทของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายได้อย่างชัดเจน

งานของสายฝน สุเอียนทรมะธี (2552) รายงานโครงการศึกษากลไกการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง เป็นการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์ในจังหวัดลำปาง เน้นที่กลไกและรูปแบบการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่านการวิเคราะห์ SWOT รวมถึงการเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมกับเครือข่ายการทำงานในจังหวัดลำปาง สำหรับผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในจังหวัดลำปางไม่มีความรุนแรงเหมือนจังหวัดชายแดนแต่มี การค้ามนุษย์ในรูปแบบการหลอกลวง/บังคับให้ค้าแรงงาน และการบังคับให้ขายบริการทางเพศ รวมทั้งกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์จำนวนมากในสถานบริการทางเพศที่แฝงอยู่ใน ร้านคาราโอเกะหรือร้านอาหาร สำหรับกลไกการทำงานประกอบด้วยภาครัฐ เอกชน และ เครือข่ายของหน่วยงานในพื้นที่ เช่น ชมรมผู้สื่อข่าว, สมาคมท่องเที่ยวจังหวัดลำปาง เป็นต้น โดยการทำงานในลักษณะสหวิชาชีพเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ขณะที่รูปแบบการทำงานมีอยู่ด้วยกัน

⁴ ทิมสหวิชาชีพ หมายถึงกลุ่มบุคลากรที่ได้รับการฝึกมาในด้านที่แตกต่างกัน แต่มาทำงานร่วมกันด้วยจุดประสงค์ ในภาระหน้าที่เป้าหมายเดียวกัน ในที่นี้หมายถึงทิมสหวิชาชีพเพื่อช่วยเหลือผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

หลากหลายแต่รูปแบบที่จังหวัดให้ความสำคัญคือ การอบรมความรู้เพื่อสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังในพื้นที่แก๊สที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการทำงานเชิงป้องกันต่อปัญหาการค้ำมนุษย์ อย่างไรก็ตามรูปแบบการดำเนินการของจังหวัดมีจุดอ่อนที่ความซับซ้อน ลำช้าและขาดประสิทธิภาพในการทำงานตามแนวสหวิชาชีพ ส่วนจุดแข็งคือการมีกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่หลากหลาย และมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้มแข็งและทำงานในประเด็นนี้มาอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภาครัฐกลับขาดบุคลากรที่จะดำเนินงานนี้อย่างต่อเนื่องหากมีงบประมาณซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการสนับสนุนในการทำงาน

ด้วยประเด็นและแนวทางการวิเคราะห์ของรายงานชิ้นนี้ รวมทั้งพื้นที่ศึกษาที่เป็นจังหวัดท่องเที่ยวในภาคเหนือตอนบน สามารถนำมาใช้ในเทียบเคียงกับบทบาทและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายได้

พลวัตรของกลไกการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย (รสสุคนธ์ ทาวิยะ, 2553: 20-23)

เมื่อศึกษารูปแบบการค้ำมนุษย์ที่ปรากฏขึ้นในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้หญิงจีนร้อยละ 90 ที่เข้ามาในกรุงเทพฯ จะถูกหลอกมาค้าประเวณีและมีการจดทะเบียนมากถึง 1,441 คน นอกจากนี้ยังมีชาวไทย ชาวจีนและชาวลาวด้วยที่ขอจดทะเบียนโสเภณีตามที่รัฐบาลไทยได้อนุญาต จากนั้นมาการค้าหญิงเริ่มมีมากขึ้นและลักลอบทำผิดกฎหมาย ประเทศไทยกลายเป็นทางผ่านของกระบวนการค้าหญิงไปยังประเทศเพื่อนบ้านคือ มาเลเซียและสิงคโปร์ ส่งผลให้ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 เพื่อปราบปรามผู้ที่ลักลอบค้าเด็กและหญิงข้ามชาติที่เข้ามาและนำพาออกไปจากประเทศไทย และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 มีการนำเด็กและหญิงจากประเทศเมียนมาร์เข้ามาค้าประเวณีเป็นจำนวนมาก โดยการเลือกสาวพรหมจารีสามารถทำเงินได้มากกว่าและไม่ต้องเสี่ยงกับการติดเชื้อ จากภาพรวมของปัญหาและผลกระทบของการค้าหญิงและเด็กดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้นโดยมีพัฒนาการจากการพยายามปราบปรามโสเภณีเด็กและการบังคับค้าประเวณี อย่างไรก็ตามการดำเนินการของรัฐบาลในขณะนั้นยังขาดการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายหรือแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเลย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพระดับชาติและระดับจังหวัดขึ้นเพื่อดำเนินการกำหนดนโยบาย ประสานแผนงานจัดทำระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยจัดให้มีสถานรองรับเด็กที่ถูกกระทำและตกเป็นเหยื่อเพื่อดำเนินการดูแลบำบัดฟื้นฟูและการฝึกอาชีพโดยมิได้มุ่งเอาผิด เพื่อให้เด็กและหญิงเหล่านั้นร่วมมือในการ

ดำเนินการด้านกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดมากขึ้น และเพื่อให้ครอบคลุมในการคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้าที่มาจากต่างประเทศและมีการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อ จากนั้นมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและหญิงในระหว่างดำเนินการดำเนินคดี การเข้ารับการสงเคราะห์ และการส่งกลับอย่างปลอดภัย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2543 สถานการณ์การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานปรากฏขึ้น

ในปี พ.ศ.2544 มีการร่าง “พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก” (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) ที่ให้คำนิยามความหมายการค้ามนุษย์อย่างชัดเจนอีกทั้งครอบคลุมการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อในรูปแบบอื่นนอกจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เช่น ด้านแรงงาน และขยายความคุ้มครองไปยังผู้ตกเป็นเหยื่อทุกเพศทุกวัย และเป็นผลให้ประเทศไทยลงนามรับพิธีสารดังกล่าว รวมทั้งมีความพยายามร่างกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ขึ้นเพื่อเป็นกรอบการบังคับใช้กฎหมายและการทำงานกับผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ในปีพ.ศ. 2546 ได้มีการดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองผู้เสียหายจากกรณีการค้าเด็กและหญิงจำนวนเป็นแนวทางจำนวน 4 ฉบับ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและมีทิศทางระหว่างหน่วยงานด้านกฎหมาย ด้านสังคม และทีมสหวิชาชีพ ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงบันทึกข้อตกลงอีกหลายฉบับให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องในภาคเหนือของประเทศไทย คือบันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ.2550 นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีการเพิ่มความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงโดยได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง และจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศภาคีข้อตกลงในเรื่องนิยามความหมาย มาตรการในการช่วยเหลือคุ้มครอง การส่งกลับ และมาตรการด้านกฎหมาย เป็นต้น

และในปีพ.ศ.2551 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (คณะกรรมการ ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายมาตรการและกำกับติดตามดูแล รวมทั้งปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ใช้แนวคิดหลักคือแนวคิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันไม่ให้กลุ่มเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการ และช่วยเหลือเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์

แนวคิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

การให้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์นั้นมีความแตกต่างกันไปตามองค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ แต่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายก็คือความหมายตาม “พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก”(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) แนบท้าย “อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

ในพิธีสารฯ ข้อ 3 ระบุว่า “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือ ด้วยการบีบบังคับ ในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการข่มขู่ ด้วยการหลอกลวงด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหา ประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการการเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

การค้ามนุษย์ในปัจจุบันถูกมองในรูปแบบของการค้าทาสยุคใหม่ (GENPROM 2002, อ้างในองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 2546) ว่าเป็นการส่งผ่านการกดขี่ของผู้มีอำนาจเหนือกว่าในการแสวงหาประโยชน์จากผู้อื่นที่มีการพัฒนาการตามยุคสมัยของสังคมที่เปลี่ยนไป การค้ามนุษย์จึงมีรูปแบบที่หลากหลายและมีวิธีการหาคนไปเป็นทาสมากขึ้น ซึ่งวิธีการหรือช่องทางที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการหาประโยชน์จากผู้ที่ต้องการอพยพ โยกย้ายถิ่นฐาน โดยการหลอกลวง บังคับ

ชู่เชี่ย กัดตัน ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อในหลายรูปแบบ เช่นการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เป็นต้น

การค้ำมนุษย์เป็นความผิดต่อบุคคล (Crime Against Person) ในขณะที่การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดต่อรัฐ (Crime Against State) การค้ำมนุษย์เป็นการนำพา ชักพา บังคับหลอกลวง นำตัวเหยื่อมาแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ โดยการค้ำมนุษย์เป็นกรณีที่เหยื่อไม่ยินยอมที่จะถูกพามาแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ หรือแม้จะยินยอมในครั้งแรกแต่ภายหลังถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพที่แท้จริงของงานที่ต้องทำและไม่สามารถขัดขืนได้ การค้ำมนุษย์ จะเกิดขึ้นระหว่างนักค้ำมนุษย์ด้วยกัน หรือระหว่างนักค้ำมนุษย์ กับผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อ (Exploiter) เหยื่อจะไม่มีโอกาสรับรู้หรือต่อรองราคาหรือค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น นักค้ำมนุษย์ จะแสวงหาประโยชน์โดยการนำเหยื่อไปขายเป็นทอดๆ แต่ละทอดจะมีการบวกค่าใช้จ่ายและกำไรเพิ่มเข้าไป เหยื่อจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เลือกรับหรือต่อรองเกี่ยวกับเรื่องใดๆทั้งสิ้น อนาคตและชะตาชีวิตจะขึ้นอยู่กับนักค้ำมนุษย์หรือขบวนการค้ำมนุษย์ที่จะเป็นผู้กำหนด

การค้ำมนุษย์ในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศต่างๆ พยายามตอบโต้ กับกระบวนการค้ำมนุษย์ ด้วยการกำหนดนโยบายการอพยพเข้าเมืองที่เข้มงวด (อีเลน เพียร์สัน, 2546) ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ย้ายถิ่นที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ เพราะไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้ย้ายถิ่น ต้องพึ่งพากระบวนการค้ำมนุษย์มากยิ่งขึ้นแล้ว ยังส่งผลให้ผู้ค้ำมนุษย์ สามารถกระทำความผิดต่อผู้ย้ายถิ่นได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ การคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ที่เป็นอยู่ มักจะให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิด้านต่างๆ และไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ตกเป็นเหยื่ออย่างพอเพียง ในระยะหลังจึงมีการนำแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการดูแลผู้ตกเป็นเหยื่อเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากมุมมองในเรื่องของกฎหมายอาญา

แนวคิดการค้ำมนุษย์เชิงเพศพาณิชย์

การค้ำมนุษย์เชิงเพศพาณิชย์เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ำมนุษย์ที่รู้จักกันดีในรูปแบบของการค้าทาสในยุคสมัยใหม่ (President's Interagency Taskforce to Monitor and Combat Trafficking in Persons 2014, 5) และเป็นนิยามของการค้ำมนุษย์ประเภทหนึ่ง ซึ่งเจาะประเด็น

การค้าทาสยุคใหม่ในรูปแบบของการนำทาสที่ได้มาใช้แรงงานในรูปแบบเพศพาณิชย์ (Commercial Sex) โดยเพศพาณิชย์เพียงอย่างเดียวถือเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีการผลิตสินค้าหลักและสินค้าเสริมในด้านการเพศเป็นหลัก รวมประเภททั้งการขายบริการทางเพศ การค้าอุปกรณ์ทางเพศ เช่นสื่อบันเทิงโป๊เปลือย การขายบริการทางเพศ ฯลฯ

เพศพาณิชย์เป็นอุตสาหกรรมที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เสมอไป เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ดำเนินงานด้วยแรงงานที่สมัครใจด้วยเช่นกันในหลายภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์มักจะมี mốiเชื่อมโยงกับเพศพาณิชย์ เนื่องจากแรงงานที่ตกเป็นเหยื่อในกระบวนการค้ามนุษย์ไม่ว่าหญิงหรือชายมักจะถูกหลอกลวงหรือบีบบังคับให้ขายบริการทางเพศได้ง่าย และการค้ามนุษย์ก็เป็นช่องทางจัดหา (Recruitment) เพื่อป้อนอุตสาหกรรมทางเพศ ตัวอย่างงานศึกษาเฉพาะเรื่องเพศพาณิชย์ เช่นงานศึกษาเรื่อง “เพศพาณิชย์ข้ามพรมแดน, การสร้าง “พื้นที่ที่สาม” และการต่อรองนิยามความหมายของอัตลักษณ์ของผู้หญิงลาว: กรณีศึกษาประสบการณ์ชีวิตของผู้หญิงลาวที่ทำงานแอบแฝงขายบริการในพื้นที่ ชายแดนไทย-ลาว” (มลิวัลย์ เสนาวงษ์, 2558) จึงเป็นงานศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า ผู้หญิงลาวได้สร้างพื้นที่เพศพาณิชย์ต่อรองในการสร้างนิยามให้ตัวเอง โดยแสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้ “กระทำ” หรือ “ดำเนินการ” มากกว่าการเป็นผู้ถูกระทำ โดยงานศึกษานี้ชี้ว่าผู้หญิงได้สร้างพื้นที่เพศพาณิชย์ข้ามพรมแดนให้เป็น “พื้นที่ที่สาม” เพื่อต่อรองในการสร้างนิยามความหมายให้กับตัวตนและอัตลักษณ์ที่หลากหลาย เป็นการสร้างพื้นที่การทำงานในอุตสาหกรรมทางเพศมากกว่าเป็นการถูกบีบบังคับ และแม้ว่าจะเป็นงานศึกษาในพื้นที่ข้ามพรมแดน แต่เพศพาณิชย์ข้ามพรมแดน แตกต่างจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในส่วนของการเป็นผู้กระทำกับการเป็นผู้ถูกระทำ

ในส่วนของเพศพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์นั้น สำนักงานป้องกันการค้าผิดต่อเด็กและเยาวชนของสหรัฐอเมริกา (The Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP)) นิยามคำว่าการใช้ประโยชน์จากเด็กและเยาวชนเชิงเพศพาณิชย์ ที่ หรือ Commercial sexual exploitation of children (CSEC) ว่าเป็นอาชญากรรมที่กระทำเกี่ยวกับเพศต่อเหยื่อที่เป็นเด็กหรือเยาวชนเพื่อการค้า พาณิชย์ เงินและเหตุผลอื่นๆทางเศรษฐกิจ (IOM and NRC 2013, 401 อ้างใน OJJDP, 2014) โดยการใช้ประโยชน์เด็กและเยาวชนดังกล่าวเป็นปัญหาทั้งระดับนานาชาติและภายในประเทศ การใช้ประโยชน์ดังกล่าวครอบคลุมถึงการถูกระทำโดย

ครอบครัวของเหยื่อ และครอบครัวของเพื่อนเหยื่อเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การทำช่องค้าประเวณี การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ การสั่งซื้อเจ้าสาว การจัดทัวร์เซ็กส์ การทำภาพ/สื่อโป๊ อนาคต การค้าประเวณี การแสดงโชว์อนาคต การเต้นอนาคต และรวมทั้งเซ็กส์โฟน

แนวคิดเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organizations: NGOs) หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non Profits Organizations: NPOs) เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ โดยหมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยมีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบความทุกข์ยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร(อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2552, น.234)

การศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่อการพัฒนาประเทศที่ในปัจจุบันยังคงได้รับความสนใจค่อนข้างน้อยจากนักวิชาการโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งในอีกมุมมองด้านหนึ่งของการศึกษาและองค์ความรู้ที่มีในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงบทบาทในเชิงบวกขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อการพัฒนาประเทศที่มีนัยสำคัญ (Clark, 1991) บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการในสินค้าหรือบริการของภาคประชาชนที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ไม่สามารถจัดหาให้ได้

ในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทมากกว่าการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ เช่นในอดีต แต่ได้ขยายไปยังงานด้านอื่นๆ

ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการทั้งการคุ้มครอง ปกป้องและเรียกร้องและช่วยเหลือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีทั้งการเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมาย ในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นผลมาจากช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเหล่านั้นหรือให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของ

กฎหมายนั้นๆ และมีการรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง จำเป็นต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องค่อยเป็นค่อยไปซึ่งจะเห็นผลได้ในระยะยาวองค์กรการพัฒนาเอกชนได้มีกิจกรรมรณรงค์ในเชิงสร้างสรรค์ด้วยการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกเพื่อให้รับรู้ต่อปัญหาในรูปของการฝึกอบรมอภิปราย เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ เช่น การรณรงค์เรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในสภาผู้แทนราษฎร การจัดโครงการบัณฑิตอาสาสมัครสู่ชนบท การรณรงค์ต่อต้านการขายบริการท่องเที่ยวทางเพศ การเรียกร้องให้ออกกฎหมายห้ามการค้าประเวณี และการปกป้องสิทธิในเนื้อตัวร่างกายของสตรี ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในทัณฑสถานอย่างมีมนุษยธรรม เป็นต้น(อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์, 2552, น.238-239)

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์นั้นภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญโดยมียุทธศาสตร์นโยบายทั้งการป้องกันปราบปรามและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงและต้องอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ในการทำงานอย่างมาก จึงทำให้ภาครัฐยังไม่สามารถเข้าถึงการป้องกันและแก้ปัญหาในระดับชุมชน อีกทั้งยังขาดความคล่องตัวในสถานการณ์การเร่งด่วน โดยที่ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีส่วนในเสริมการทำงานของภาครัฐโดยเฉพาะในชุมชนที่องค์กรเหล่านี้ตั้งอยู่และมีความคุ้นเคยกับพื้นที่ โดยมีแนวปฏิบัติสำหรับองค์กรนอกภาครัฐในการปฏิบัติงานกับผู้ถูกค้ามนุษย์ เช่น (Guidelines for NGOs Working with Trafficked People) จัดทำโดยกลุ่มปฏิบัติงานที่จัดตั้งขึ้นในการประชุมแห่งชาติเรื่องการค้ามนุษย์ครั้งแรกในปี 2008 (National Roundtable on People Trafficking 2008) ให้คำแนะนำการปฏิบัติ แก่องค์การนอกภาครัฐ ในการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ รวมทั้งการบังคับให้บริการทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน โดยสอดคล้องกับ หลักการและแนวปฏิบัติที่สหประชาชาติระบุเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ (United Nations Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking) โดยมีหลัก 10 ประการในการปฏิบัติงานกับผู้ถูกค้ามนุษย์อย่างปลอดภัยและมีจริยธรรม ได้แก่

1. เข้าใจและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกค้ามนุษย์

2. กระทำการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลเสมอ
3. เจรจาเพื่อให้ได้ความยินยอมในการให้ข้อมูล
4. ให้การส่งต่อไปยังบริการอื่นที่เหมาะสม
5. คุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลที่เป็นความลับ
6. ให้บริการที่เหมาะสมกับวัฒนธรรม
7. ให้บริการอย่างผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพและมีจริยธรรม
8. รู้วิธีจัดการหมายเรียกพยานและคำขอข้อมูลเพิ่มเติมอื่นๆ
9. รู้วิธีให้การสนับสนุนพยานในกระบวนการพิจารณาในศาล
10. ตระหนักว่าครอบครัวและเด็กมีความต้องการที่แตกต่างเป็นพิเศษ

1.4 แนวทาง/ขั้นตอนการดำเนินงาน

คำถามในการวิจัย

งานวิจัยนี้มีคำถามคือ

คำถามข้อที่หนึ่ง คือองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริมการป้องกันการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือเหยื่อจากขบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงรายอย่างไร

คำถามข้อที่สอง พื้นที่ชายแดนที่มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้นเป็นปัจจัยที่ทำให้การค้ามนุษย์ในพื้นที่เพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร โดยมีกระบวนการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งจีน เมียนมาร์ ลาวและไทย

1.5 ระเบียบวิธีวิจัยและแผนการดำเนินงาน

วิธีการเก็บข้อมูล

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการเก็บข้อมูล

ภาคสนามในช่วงระยะหกเดือนแรก ได้แก่การสังเกตการณ์ทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับชุมชนต่างๆ ในชายแดนเชียงราย และงานที่ต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เช่นการประชุมสัมมนา เวทีแสดงความคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant) คือ เจ้าหน้าที่และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน โดยได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 7 องค์กร ที่ทำงานในพื้นที่จังหวัดเชียงรายในอำเภอแม่สาย เชียงของและอำเภอเมือง และพื้นที่ที่มีการส่งต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คือจังหวัดเชียงใหม่ และพิษณุโลก องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการป้องกันต่อต้านและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในส่วนกลางและในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 2 องค์กร สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ 2 หน่วยงาน การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก จะใช้วิธีการเลือกจากตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูลในการทำงานในเรื่องการค้ามนุษย์ ประสบการณ์ในการทำงาน และความใกล้ชิดกับประเด็นปัญหา และมาจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการศึกษา

โครงการนี้เลือกศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ในอำเภอเชียงของ เชียงแสนและอำเภอแม่สาย ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านและเชื่อมต่อไปยังประเทศจีนตอนใต้ได้ ทำให้มีการข้ามผ่านแดนของประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และ เป็นช่องทางของขบวนการค้ามนุษย์ในภาคเหนือที่สำคัญ นอกจากนั้นจะเข้าไปทำการศึกษาในเมืองชายแดนประเทศเพื่อนบ้านคือเมียนมาร์ เมืองท่าขี้เหล็กและเชียงตุง และเมืองห้วยทรายของลาว ชายแดนทางด้านแม่น้ำโขง ซึ่งมีเครือข่ายการทำงานแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายการวิจัยอยู่

โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ยังองค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มดำเนินงานในเรื่องการค้ามนุษย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและภาคเหนือตอนบน และเป็นช่วงเวลาที่จังหวัดเชียงรายมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจทั้งจากการส่งเสริมจากภาครัฐใน

โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจและการที่จีนยังมียุทธศาสตร์จะใช้สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจเมียนมาร์-ไทย-ลาว-จีน เชื่อมเชียงใหม่ และเป็นปากประตูเชื่อมอาเซียน

นิยามศัพท์

การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ คือรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์หรือการค้าทาสยุคใหม่ โดยบังคับใช้แรงงานเพื่อการค้าบริการทางเพศ ทั้งการขายบริการทางเพศ และการค้าอุปกรณ์ทางเพศ สื่อบันเทิงโปเปลื้อย

องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึงกลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐและภาคธุรกิจโดยมีเป้าหมายในการทำงานโดยไม่แสวงหากำไรเพื่อประโยชน์ของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในประเด็นต่างๆ รวมถึงมีส่วนในการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางของแต่ละองค์กร

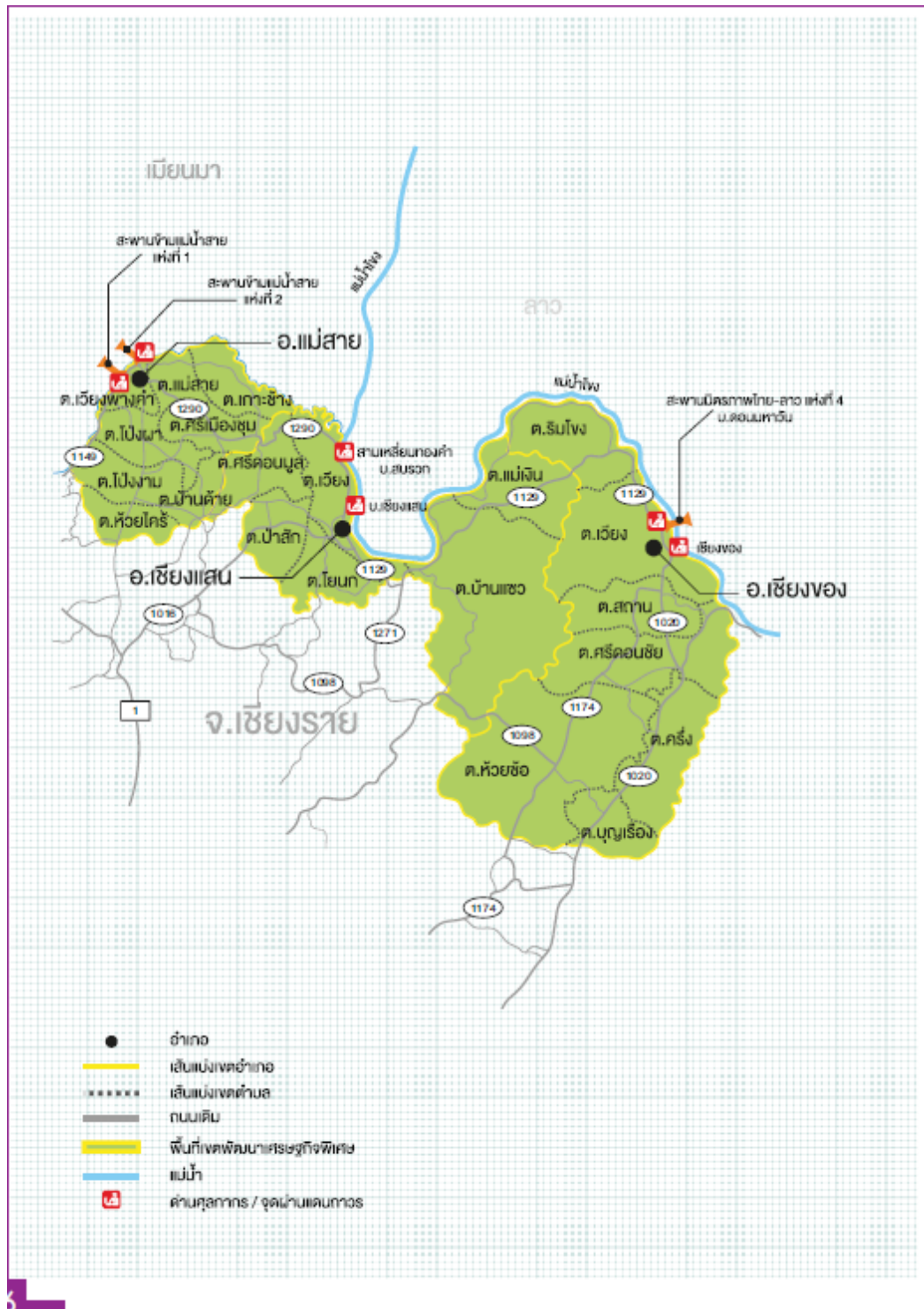
ทีมสหวิชาชีพ ในประเด็นการค้ามนุษย์คือกลุ่มบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมมาในด้านต่างๆ มีความสามารถเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน มาทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกันอย่างเป็นกระบวนการ

บทที่ 2

สภาพการณ์ของการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ ในพื้นที่ชายแดนเชียงรายและประเทศใกล้เคียง

นอกเหนือจากเส้นทางการสัญจรข้ามแดนในอดีต การพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศและภูมิภาคทำให้การก่อสร้างสะพานมิตรภาพเกิดขึ้นในหลายอาณานิคมชายแดนของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงสะพานมิตรภาพสองแห่งที่จังหวัดเชียงราย อันได้แก่ สะพานมิตรภาพไทย – ลาวในพื้นที่อำเภอเชียงของ เชื่อมสู่เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสะพานมิตรภาพไทย – เมียนมาร์ในพื้นที่อำเภอแม่สาย เชื่อมสู่จังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ตลอดระยะเวลาการพัฒนาทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความร่วมมือในประเทศอนุภูมิภาคสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฯลฯ พื้นที่ชายแดนของจังหวัดเชียงรายจึงเป็นแหล่งพาณิชย์และการลงทุนในหลายด้าน ทั้งยังเชื่อมโยงการเดินทาง การย้ายถิ่นข้ามแดนและข้ามชาติของผู้คนจำนวนมากในอนุภาคลุ่มน้ำโขงไม่เพียงมิติเศรษฐกิจและการคมนาคมที่อำนวยความสะดวกขนส่งสินค้า บริการ และผู้คน รวมถึงพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่และบริเวณโดยรอบ

นอกจากนั้นจังหวัดเชียงรายที่กำลังอยู่ในกระบวนการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ยังเป็นจุดหมายสำคัญของเส้นทางการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ทั้งเป็นเส้นทางเดินเรือล่องแม่น้ำโขงรวมถึงจุดเริ่มต้นของถนนสาย R3A ที่ไปสิ้นสุดยังมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยองค์ประกอบของการเป็นเมืองท่องเที่ยวและจุดเชื่อมต่อการเดินทางทำให้เชียงรายเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์อีกแห่งหนึ่งสำหรับธุรกิจหลากหลายประเภท ไม่เว้นแม้ธุรกิจนอกกฎหมาย กิจกรรมแสวงประโยชน์และขบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ



แผนที่ 1 แผนที่โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย

ที่มา: <http://www.thailandsez.com>

ภายใต้กระแสการพัฒนาและบริบทที่ตั้งในศูนย์กลางของอนุภูมิภาคทำให้ไทยเป็นประเทศปลายทางและ/หรือทางผ่านในกระบวนการย้ายถิ่นของหม่อมวลแรงงานข้ามชาติ ใน

ขณะเดียวกันก็เป็นประเทศต้นทางของการส่งออกแรงงานข้ามแดนสู่หลายประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีอัตราค่าเงินสูงกว่าซึ่งกลายเป็นแหล่งรายได้ขณะที่ในประเทศเองพื้นที่ชายแดนเป็นต้นทางของการย้ายถิ่นสู่เมืองเป็นจุดสำคัญในกระบวนการอพยพและเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นที่แวะพักส่งต่อ กระทั่งจุดหมายของการเคลื่อนย้ายผู้คน จังหวัดเชียงรายซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นพื้นที่เชื่อมต่อดังที่กล่าวแล้วนั้นจึงได้รับการเอ่ยถึงในหลายมิติเป็นต้นว่า ศูนย์การค้าชายแดน, แหล่งท่องเที่ยวของนักเดินทาง ฯลฯ ซึ่งสองประเด็นตัวอย่างนี้ยังเกี่ยวข้องกับ 'บริการทางเพศ' ที่ยกระดับวาทกรรมจากการค้าประเวณีของเด็กสาวและผู้หญิง สู่อุตสาหกรรมเชิงเพศพาณิชย์ในห้วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาด้วย

ปฏิเสธไม่ได้ว่าการท่องเที่ยวคือนโยบายสำคัญของประเทศไทยในทุกยุคสมัยและชื่อเสียงของประเทศไทยในด้านการท่องเที่ยวทางเพศ (Sex Tourism) อาจแยกไม่ออกจากภาพประทับใจการรับรู้ของชาวต่างชาติจำนวนหนึ่งการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่คุ้มค่าและน่าดึงดูดนี้ทำให้ประเทศไทยสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวด้วยตัวเลขที่สูงมากในแต่ละปี⁵ โดยมีการท่องเที่ยวทางเพศซึ่งควบคู่อยู่ในสถานบันเทิงยามราตรี สถานบริการ ร้านค้า ร้านอาหาร สถานที่พักผ่อนระหว่างเดินทางเป็นส่วนประกอบของเม็ดเงินมหาศาลจากผลลัพธ์ของการส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมด้วยอุปสงค์ของการให้บริการทางเพศที่ดำรงอยู่ในสังคมทั้งนี้ การเติบโตของการท่องเที่ยวประเทศไทย, เศรษฐกิจการค้าชายแดนอันสืบเนื่องจากการเปิดประเทศภายหลังสิ้นสุดภาวะสงครามและการปกครองระบอบสังคมนิยมของเพื่อนบ้านโดยรอบที่บรรจบกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านมายังประเทศไทยและส่งผลให้ไทยกลายเป็นประเทศที่รับแรงงานข้ามชาติมาทำงานโดยสุจริตตั้งแต่ปีพ.ศ.2533⁶ และความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นเหล่านี้สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ทางเพศพาณิชย์ที่ชัดเจนขึ้นในระยะเวลาเดียวกัน

⁵ ข้อมูลสรุปรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติในการท่องเที่ยวประเทศไทย ตั้งแต่ปีพ.ศ.2550 – 2558 โดยกรมการท่องเที่ยว พบว่า มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าแสนล้านบาทในแต่ละปี และมีรายได้มากกว่าหนึ่งล้านล้านบาท ในปีพ.ศ. 2556, 2557, 2558 ซึ่งในปีหลังสุดนี้มีรายได้อยู่ที่ 1,457,150.28 ล้านบาท

(http://www.tourism.go.th/assets/portals/1/files/Summary_August_2016.pdf)

⁶ เอื้อมพร พิชัยสนธิ และ กิริยา กุลกลการ (2560, 32)

“เชียงราย”จังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวและสถานบริการทางเพศโดยเฉพาะเมืองชายแดนที่ขึ้นชื่อในความเกี่ยวข้องกับธุรกิจทางเพศในหลายช่วงเส้นเวลา⁷ ตั้งแต่ปรากฏการณ์สาวเหนือล่องใต้และการตกเที่ยวเด็กหญิงในทศวรรษ 2520 หญิงสาวจากหลายหมู่บ้านของจังหวัดภาคเหนือรวมถึงเชียงรายจำต้องประกอบอาชีพโสเภณีบางรายถูกส่งขายบริการทางเพศในเขตอำเภอเมืองเมืองท่องเที่ยว กรุงเทพฯ และจังหวัดชายแดนอื่นๆบางรายถูกส่งค้าประเวณียังต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวันและญี่ปุ่นไม่เฉพาะหญิงไทยเท่านั้นแต่ยังมีหญิงสาวต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านถูกชักจูงให้เคลื่อนย้ายข้ามถิ่นและเป็นเหยื่อของขบวนการค้าหญิงในทศวรรษถัดมาเงื่อนไขของปรากฏการณ์บนฐานคิดของการตอบแทนบุญคุณและกระบวนการกลายเป็นสินค้าของผู้หญิงนี้ยังผลักดันปัญหาสู่ความรุนแรงเมื่อเหยื่อส่วนใหญ่เป็นเพียงเด็กหญิงที่มีแนวโน้มของอายุลดลงในขณะที่นายหน้าก็รุกคืบเข้าสู่หมู่บ้านไปจนถึงข้ามเขตชายแดนเพื่อติดต่อจัดหาเด็กและหญิงสาว(พรหมจรรย์)หน้าใหม่ในลักษณะที่เป็นขบวนการมากขึ้น

พร้อมกับการขยายตัวของธุรกิจทางเพศและขบวนการค้าหญิงที่โยงโย่ข้ามพื้นที่และข้ามชาติรัฐไทยเริ่มมีการทบทวนและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงการประกาศนโยบายเพื่อกำจัดปัญหาที่เกิดขึ้น โดยภายหลังเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในปีพ.ศ.2535 มีการลงนามสนับสนุนการต่อต้านการใช้เด็กในธุรกิจทางเพศทุกรูปแบบเมื่อปีพ.ศ.2536⁸ และจัดตั้งคณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติขึ้นในปีพ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันจัดทำแผนระดับชาติ บันทึกความเข้าใจหรือข้อตกลงระหว่างหน่วยงานการประชุมวิชาการการรณรงค์ต่อประเด็นการค้าหญิงและเด็กโดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่ผู้หญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อการค้าประเวณี⁹ จากนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 ถูกประกาศใช้ในเวลาต่อมาอย่างไรก็ดีการค้าผู้หญิงและเด็กก้าวไปไกลกว่าด้วยเครือข่ายของขบวนการที่พัฒนาสู่อาชญากรรมข้ามชาติอย่างสัมพันธ์กับกระแสการย้ายถิ่นของแรงงานที่ทวีจำนวนสูงขึ้นอีกทั้งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการชักจูง ล่อลวง นำพา สร้างพันธะหรือเงื่อนไขผูกพันเพื่อบังคับ เอารัดเอาเปรียบ แสวงประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายอย่างแนบเนียนและซับซ้อนยิ่งขึ้น

⁷“เชียงรายแทบทุกอำเภอจะเป็นแหล่งค้าหญิงแต่ที่มีมากที่สุดคืออำเภอแม่สาย แทบทุกตำบลของอำเภอแม่สาย เด็กหญิงจะถูกทาบทามตัวไว้ล่วงหน้าเป็นปี โดยเฉพาะหมู่บ้านไทยใหญ่ที่ชาวบ้านอพยพมาจากประเทศเมียนมาร์...”(นิตยา ระวังพาล และ เสาวภา พรศิริพงษ์, 2539: 44)

⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล(2537, 255)

⁹ สายสุรี จุติกุล(2547, 37)

จากสถานการณ์ของการค้าหญิงในระดับสากลการแสวงประโยชน์เชิงเพศพาณิชย์ต่อผู้หญิงและเด็กในกระบวนการค้าหญิงได้รับการนิยามเป็น ‘การค้ามนุษย์’ ผ่านแถลงการณ์ของคณะกรรมการการยุโรปในปีพ.ศ.2539 และ 2541¹⁰ ก่อนที่จะมีการขยายคำจำกัดความครอบคลุมผู้ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ลักษณะขั้นตอนและรูปแบบต่างๆของการกระทำอันแสวงประโยชน์ต่อมนุษย์ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ค.ศ. 2000 (พ.ศ.2553)ภายหลังลงนามในพิธีสาร รัฐไทยประกาศนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อพ.ศ.2557 และประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ซึ่งระหว่างเวลาดังกล่าวมีการดำเนินการทางความร่วมมือระหว่างประเทศ/ระหว่างหน่วยงานในประเทศ อาทิกระบวนการความร่วมมือระดับรัฐมนตรีระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (COMMIT), บันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ใน 17 จังหวัดภาคเหนือ ความพยายามในการแก้ปัญหาค้าบริการทางเพศที่เหล่านี้พัฒนาไปตามพลวัตของปรากฏการณ์การค้าหญิงที่ถูกกำหนดความหมายอย่างเป็นทางการผ่านวาระสากลไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศกรอบของกฎหมายและนโยบายต่างๆในแต่ละช่วงเวลา

จากข้อมูลของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งรับผิดชอบในพื้นที่ภาคเหนือ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 99 คน โดยแยกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวน 51 คน และอยู่ในรูปแบบจากการถูกแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี 47 คน และจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น 1 คน

¹⁰ รุ่งนภา เทพภาพ (2551, 26 – 27)

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติรับเข้าคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปีงบประมาณ 2551 – 2560

สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) จังหวัดพิษณุโลก

กลุ่มเป้าหมาย	ปีงบประมาณ										รวมยอดตั้งแต่ ปี 51-60	หมายเหตุ ปี 2560 ยอด ผู้เสียหายฯ ณ วันที่ 15 กันยายน 60
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560		
สัญชาติไทย												
- ค่าประเวณี	-	2	11	1	1	26	14	8	35	21	119	
- การอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่า บุคคลนั้นจะยินยอม หรือไม่ก็ตาม	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22	
สัญชาติเมียนมาร์												
- แรงงานรับใช้ตามบ้าน	-	1	-	-	-	20	1	2	-	2	26	
- ขอทาน	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3	
- ค่าประเวณี	7	-	4	7	3	1	2	3	-	-	27	

สัญญาติลาว											
- แรงงานรับใช้ตามบ้าน	-	-	3	1	-	-	1	-	-	-	5
- ค่าประเวณี	15	-	5	14	2	20	8	-	-	-	64
สัญญาติจีน											
- ค่าประเวณี	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
สัญญาติกัมพูชา											
- แรงงานรับใช้ตามบ้าน	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2
ไม่ทราบสัญญาติเป็นบุคคล ไร้สถานะ											
- แรงงานรับใช้ตามบ้าน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- ค่าประเวณี	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
ยอดรวม	23	3	25	23	6	70	26	14	36	25	251

ที่มา: สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) จังหวัดพิษณุโลก

2.1 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจบริการทางเพศและการค้ามนุษย์ในจังหวัด เชียงราย

ในช่วงก่อนองค์ประกอบของการค้าประเวณีหรือธุรกิจบริการทางเพศในจังหวัดเชียงราย มักเห็นได้ชัดเจน แต่ในปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โดยเฉพาะในเรื่องสถานที่ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีหรือเป็นสถานบริการเช่นแต่ก่อน อาจเป็นร้านอาหาร ร้านนวด ร้านคาราโอเกะ ร้านตัดผม หรือที่พักทั่วไป ขณะที่กลุ่มเสี่ยงก็ขยายฐานผู้มีความรู้ที่ไม่ใช่มาจากการถูกล่อลวงหรือบังคับเสมอไป อาจมาจากการจ่ายอ้อมซึ่งเงินไขไม่ได้เป็นตามที่ปรากฏก็เป็นได้

เหยื่อที่เป็นเด็กชายมีอยู่เหมือนกันแต่ไม่มาก ส่วนสาวประเภทสองซึ่งเป็นผู้เสียหายมักเป็นกลุ่มนางโชว์คาบาเรต์ที่เดินทางไปทั่วประเทศเมียนมาร์และจีน ซึ่งการแจ้งความค่อนข้างยากด้วยอิทธิพลของทัศนคติทางสังคมและกฎหมาย

ส่วนในเรื่องการขายบริการทางเพศนั้น จากการให้ข้อมูลโดยมูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กเมื่อเปิดประชาคมอาเซียนมีนายทุนไทยไปเปิดธุรกิจและสถานบริการทางเพศในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้บรรยากาศและสภาพแวดล้อมทางฝั่งชายแดนแทบไม่ต่างจากอำเภอเมืองเชียงราย ส่วนในเมืองท่าขี้เหล็กบริเวณใกล้เคียงเขตแดนของจำลองก็เป็นแหล่งขายบริการ พบเห็นได้ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน

ส่วนการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ในบริเวณชายแดนอำเภอแม่สายพบว่าพลวัตของพื้นที่ชายแดน ในหมู่บ้านที่รายรอบด้านชายแดนแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก จะพบเห็นชนกลุ่มน้อยซึ่งขายที่ดินให้แก่ชาวเมียนมาร์ที่ย้ายถิ่นฐานมาแล้วกลายเป็นผู้ค้ายาหน้าใหม่จากการผลักดันและการชักชวนของผู้ค้าเดิม จากที่เคยเป็นกลุ่มเด็กขอยาน หรือแม่ที่อุ้มลูกมาขอยานปรากฏให้เห็นน้อยลง แต่พบเด็กที่เดินยา¹¹ หรือส่งของผิดกฎหมาย โดยผู้ที่ดำเนินการก็รู้เขารู้เรามากขึ้น ไม่ได้อยู่ในรูปแบบบังคับให้เด็กทำงานเสมอไป และเด็กบางคนเองก็อาจต้องการที่จะทำงานด้วยนอกจากนี้ยังมีกลุ่มวัยรุ่นที่ก่อปัญหาอาชญากรรมแล้วข้ามไปยังชายแดนประเทศเพื่อนบ้านก่อนไปที่กรุงเทพฯ

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่กล่าวว่าในปัจจุบัน ไม่มีขบวนการค้ามนุษย์ที่ชัดเจน อีกทั้งมีปัจจัยทางการสื่อสาร เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและโทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังนั้น บุคคลสามารถชักชวนตัวเองเพื่อไปทำงานหรือเป็นแรงงานได้เอง ขึ้นอยู่กับว่ารู้เท่าทันกับขบวนการหรือไม่ และที่ยังคงมีอยู่ก็คือ ครอบครัวที่นำพาลูกมาสู่การทำงานด้วยค่านิยมทางสังคมของบางกลุ่ม อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงที่ว่าเป็นผลจากการจัดระเบียบสังคมโดยหน่วยงานรัฐไทย

¹¹ เด็กที่ถูกใช้ให้เป็นผู้นำส่งยาเสพติด เป็นปริมาณที่ละไม่มากข้ามมายังฝั่งไทย ซึ่งปัญหาเรื่องยาเสพติดพบว่ายังมีมากในชายแดนจังหวัดเชียงราย

2.2 แนวโน้มของการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ที่กำลังเกิดขึ้น

แม้ว่าการค้ามนุษย์ในพื้นที่เชียงรายจะมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยที่ไม่เห็นรูปแบบที่ชัดเจนแบบเดิมที่ต้องมีสถานบริการ แต่ความใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้ยังสามารถมองเห็นการเปลี่ยนแปลงบางประการที่เกิดขึ้นได้ แม้ว่าเหตุการณ์จะไม่ได้เกิดในพื้นที่โดยตรง แต่ก็สะท้อนให้เห็นการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ เช่น

- ในประเทศลาวเริ่มมีการส่งเจ้าสาวไปยังประเทศจีน (นอกจากนี้การเปิดประเทศให้มีการลงทุนจากนักธุรกิจต่างชาติที่มีเชื้อสายจีน-มาเลย์กว่านซื้อที่ดินในประเทศลาวเพื่อทำธุรกิจเกษตร ซึ่งแท้ที่จริงแล้วประกอบธุรกิจมืดเป็นแนวหน้าจัดส่งแรงงานชาวลาวไปยังประเทศจีน, เกาหลี, เวียดนาม)
- กลุ่มชาวต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เดินทางมายังประเทศไทยตั้งใจจะเป็นแรงงานประกอบอาชีพ แล้วถูกหลอกเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงสาวที่หน้าตาดี
- กลุ่มผู้หญิงชนเผ่าในพื้นที่อำเภอเชียงดาวที่ตั้งท้องอุ้มบุญให้กับชาวต่างชาติ¹²

แนวโน้มเหล่านี้เกี่ยวเนื่องด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขของพื้นที่ชายแดนเปิดทางต่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ในอีกด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเจริญ ความทันสมัยก็สะท้อนผ่านภาพของสถานประกอบการอันใหญ่โตในประเทศต้นทาง เช่น คาสิโน ผับ บาร์ ซึ่งยังคงเป็นแหล่งรองรับผู้ซื้อบริการจากประเทศไทย เหล่านี้เป็นสถานการณ์ที่รับรู้กันทั่วไป อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะระบุถึง “ผู้ค้า” “นายหน้า” รวมถึงกระบวนการของการค้ามนุษย์ในขั้นของการคมนาคม โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง อันเนื่องมาจากกรอบความคิดที่ว่า ‘ความผิดยังไม่เกิดขึ้น’ ในขณะที่เดินทางข้ามแดนถึงแม้ว่าจะมีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน ดังนั้น นักค้ามนุษย์จึงใช้ช่องทางการข้ามแดนมากขึ้นภายใต้บริบทของการเปิดประเทศและการเปิดเขตการค้าเสรีในภูมิภาค

นอกจากนั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเมียนมาร์ และการรับการลงทุนจากประเทศทรงอำนาจทางการเงินอย่างจีนในลาว ก็ได้ทำให้เมืองชายแดนและหัวเมืองที่ไม่ห่างชายแดนมากนัก กลายเป็นพื้นที่รองรับการย้ายถิ่นของประชาชนจากพื้นที่ชั้นในของประเทศที่เข้ามาประกอบอาชีพ รวมทั้งธุรกิจสถานบันเทิง

¹² สำหรับมูลนิธิพิทักษ์สตรี ถือว่าเป็น Sexual Trafficking รูปแบบหนึ่ง

อันเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนในช่วงระยะห้าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเมืองเชียงตุงซึ่งเป็นทางผ่านไปยังเมืองชั้นในของรัฐฉาน และทางผ่านไปยังเมืองลา ประเทศจีนด้วย

2.3 การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์และการค้าประเวณีหรือการค้าบริการทางเพศ

ทั้งสองกรณีทางมูลนิธิตักษัตรีเห็นว่าแตกต่างกันที่ระดับการมองหรือการรับรู้ซึ่งการให้ความหมายต่อ‘การค้ามนุษย์’ มีความลึกซึ้งกว่า เช่น ในการตีความทางกฎหมายที่ระบุถึงอายุ 18 ปี หากเกินกว่า 18 ปีจะต้องพิจารณาประเด็นเชิงซ้อน ภาวะของการถูกบังคับให้กระทำด้วยความจำใจ หรือการถูกทำให้เป็นหนี้ ฯลฯ ที่มีความละเอียดอ่อนซึ่งนำมาพิจารณาในกรณีของการค้ามนุษย์ ในขณะที่มายาคติของสังคมที่ซ้อนทับการทุจริตทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถูกกระทำซ้ำโดยผ่านการเป็นสินค้า โดยระบบ และโดยทัศนคติของสังคม อันสะท้อนให้เห็นว่าผลกระทบของผู้เสียหายไม่ได้เริ่มต้นหรือจบลงในเพียงกระบวนการ/ขบวนการที่นิยามว่าเป็นการค้ามนุษย์เท่านั้น

สำหรับวิวัฒนาการทางกฎหมายและนโยบายต่อประเด็นการค้าประเวณีนั้น ทางเจ้าหน้าที่มูลนิธิพิทักษ์สตรีอธิบายว่า ช่วงก่อนพ.ศ.2539 มีเพียง พ.ร.บ.ปราบปรามการค้าประเวณีทางมผด. (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก) ต้นสังกัดในขณะนั้นให้ความช่วยเหลือผู้หญิงและเด็กสาวที่ขายบริการทางเพศซึ่งต้องดำเนินการผ่านการจับกุมตามกฎหมายและส่งกลับ ในช่วงเวลานั้นเคสส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหญิงจีนจากมณฑลยูนนาน และหญิงบริการเทียบท่าเรือประมงบริเวณชายแดนเวียดนาม-กัมพูชา ซึ่งเป็นหญิงชาวเวียดนาม นอกจากนี้ยังมีการซื้อบริการผู้หญิงชนเผ่าที่มาจากประเทศกัมพูชา เมียนมาร์ เวียดนาม รวมถึงประเทศไทย ก่อนที่จะมีพ.ร.บ.คุ้มครองเด็กขึ้นในพ.ศ. 2546 โดยมีกรณีพิศุนย์พิทักษ์สิทธิเด็กดำเนินการช่วยเหลือกลุ่มโสเภณีเด็กซึ่งเป็นผลจากค่านิยมของชายเชื้อสายจีนที่ต้องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก และมูลนิธิเพื่อลูกหญิง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ที่ช่วยเหลือเด็กหญิงซึ่งถูกนำมาขายบริการให้แก่ลูกค้าชาวญี่ปุ่นในย่านใจกลางเมืองกรุงเทพฯ ยุคหลังจากพ.ศ.2539 ก็มีกรณีผู้มีอำนาจที่ซื้อบริการทางเพศ ทำให้สามารถเอาผิดด้วยเหตุที่ผู้เสียหายยังเป็นผู้เยาว์ รวมถึงในช่วงส่งเสริมการท่องเที่ยว Amazing Thailand (2537-2542) ที่ทำให้นักท่องเที่ยวชาวตะวันตกเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยที่บางส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเชิงเพศพาณิชย์ ต่อมาในพ.ศ.2551มีการปรับแก้มาตรา ๖ และ ๑๐ อันเป็นส่วนของบทลงโทษให้เหมาะสมขึ้น แต่มาตรา ๒๙ ควรจะต้องทบทวนและแก้ไขต่อไป เช่น การ

เสนอให้ขยายเวลา เพราะการระบุให้ดำเนินการคัดแยกผู้เสียหายภายใน 24 ชั่วโมงแทนที่จะเป็น การคุ้มครองเด็ก (ผู้เสียหาย) กลับเป็นการคุ้มครอง ‘ผู้ค้ำมนุษย์’ เสียมากกว่า¹³

¹³ จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการมูลนิธิพิทักษ์สตรี 25 สิงหาคม พ.ศ.2560

บทที่ 3

การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและการทำงาน ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย

นอกจากปัจจัยในเรื่องของการเป็นพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามมายังประเทศไทยแล้ว ปัจจัยเสี่ยงอีกประการหนึ่งในเรื่องของการค้ามนุษย์ก็คือพื้นที่นี้ยังมีประชากรอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติ มีฐานะยากจนและขาดโอกาสทางการศึกษา ที่ทำให้มีโอกาสที่จะเข้าสู่ขบวนการผิดกฎหมายมากขึ้น การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงราย นอกจากจะมีเรื่องของชายแดนประเทศเพื่อนบ้านที่มีบริบทต่างกันทั้งลาวและเมียนมาร์ ก็ยังมีเรื่องของกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ด้วย

องค์กรที่ทำงานในพื้นที่ในเรื่องการค้ามนุษย์ในระยะแรกเริ่มนั้น มีทั้งที่ตั้งต้นมาจากการทำงานในเรื่องการคุ้มครองเด็กและสตรี งานด้านสิทธิมนุษยชนเรื่องอื่นๆ อย่างมูลนิธิศุภนิมิตที่ได้เริ่มโครงการด้านการค้ามนุษย์ตั้งแต่เมื่อประมาณเกือบยี่สิบปีก่อน และมีบางองค์กรที่ทำงานเน้นที่เรื่องการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ต้น เช่น มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก โดยทั้งสององค์กรเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มีทั้งโครงการที่ดำเนินการเอง และสนับสนุนองค์กรเครือข่าย และมีองค์กรในระดับประเทศและภาคประชาสังคมในท้องถิ่นที่ได้มีบทบาทมากขึ้นในระยะต่อมา ความตระหนักในความสำคัญของการค้ามนุษย์นั้นในระยะเริ่มต้นประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจที่มากพอ จนต่อมาด้วยความพยายามขององค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการที่เรื่องนี้ถูกยกเป็นประเด็นในระดับโลกทำให้ประเทศไทยเองก็ได้มีนโยบายให้เรื่องการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ประกอบกับกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะทำให้การดำเนินงานมีความสะดวกมากขึ้น¹⁴ อย่างไรก็ตาม จากสถิติที่ผ่านมา และจากข้อมูลของผู้ปฏิบัติงานและข่าวสารต่างๆ ก็ยังพบปัญหานี้ ทำให้การทำงานประสานกันของทุกฝ่ายมีความจำเป็นที่จะใช้แก้ปัญหานี้

3.1 การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการค้ามนุษย์

กลไกการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติ 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รวมถึง

¹⁴ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่มูลนิธิศุภนิมิต จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2561

คณะกรรมการต่างๆ ในส่วนของคณะกรรมการ ปคม. ประกอบด้วยรัฐมนตรีจากหลายกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 15 และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 16 ในหมวดที่ 2 อันว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์ ขณะที่การกำหนดสมาชิกอำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขของคณะกรรมการ ปกค. เป็นไปตามมาตรา 22 – มาตรา 25 และในมาตรา 26 ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค.

ส่วนกลไกในระดับพื้นที่ ได้แก่ คณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์จังหวัด ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ปกค. ให้เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์ภายในจังหวัด (ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์แห่งชาติ, 2558)

ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ของพื้นที่หรืออาจประกอบด้วยกลไกการทำงานในระดับย่อยลงไป เช่น คณะอนุกรรมการฯ ระดับอำเภอ เพื่อสนับสนุนการทำงานของ สปคม.จังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กลไกการดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (รศสุคนธ์, 2553: 31) เป็นส่วนสำคัญที่นำมาเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์ในระดับชาติ โดยที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ร่วมกับอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ผู้สูงอายุ (สท.) จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 อันนำมาสู่การจัดทำแผนปฏิบัติและมาตรการให้สอดคล้องกับแผนหลักที่กำหนดไว้ใน 3 ช่วงระยะเวลา คือ ระยะเวลาเป็นระยะเริ่มต้นระหว่าง ปีพ.ศ. 2546-2547 ระยะที่ 2 ปีพ.ศ. 2548-2550 ระยะที่ 3 ปีพ.ศ. 2551-2553 แผนงานระดับชาตินี้เป็นแผนเชิงนโยบายในการป้องกันและแก้ไข เพื่อสร้างกลไกการประสานงานและใช้เป็นแนวทางและสนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรที่ปฏิบัติงานในชุมชน ทั้งในระดับจังหวัด ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ อีกทั้งมีการสร้างเครือข่ายประสานการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

ต่อมาได้มีการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2554-2559 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมามนุษย์ นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ นโยบาย

ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560-2564 มีความสอดคล้องไปกับแผนแม่บทการพัฒนาประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมถึงแผนการต่อต้านการค้ามนุษย์อื่นๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล (กองต่อต้านการค้ามนุษย์, 2560)

สำหรับการป้องกันและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่หลายองค์กร แต่ด้วยประเด็นการทำงานในเรื่องนี้มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงได้เกิดการบูรณาการการทำงานในรูปแบบของ “ทีมสหวิชาชีพ”

ทีมสหวิชาชีพเป็นกลไกสำคัญในการต่อต้านและตอบรับต่อปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยเป็นกลไกในการให้บริการแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหายเป็นสำคัญ เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการแพทย์ กฎหมาย และสังคม เช่น การจัดประชุม case conference ที่ประกอบด้วยทีมสหวิชาชีพ เพื่อแบ่งปันข้อมูล และจัดแบ่งหน้าที่ที่เหมาะสมแก่หน่วยงานและผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานหนึ่งนับเป็นประโยชน์ของอีกหน่วยงานเช่นกัน สำหรับการดำเนินงานของทีมสหวิชาชีพในประเทศไทย ประกอบอยู่ในบันทึกข้อตกลงฉบับต่าง รวมถึงขั้นตอน หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, การประชุม case conference ในระดับผู้ปฏิบัติงาน และการประชุม Case Management ในระดับนโยบาย ซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนการทำงานเชิงสหวิชาชีพ นอกจากนี้แล้วการทำงานเชิงสหวิชาชีพไม่เพียงให้ประโยชน์และคุ้มครองความปลอดภัยแต่เพียงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เท่านั้น แต่ยังคุ้มครองถึงผู้ปฏิบัติงานในการให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยงานอื่นๆ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2554)

ทีมสหวิชาชีพ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือ มีความรู้ทักษะ และความสามารถเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน มาทำงานร่วมกันเพื่อบริการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกันอย่างมีระบบ และเป็นกระบวนการ โดยอยู่บนพื้นฐานของเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกันในการปฏิบัติงาน (รัฐพล, 2558)

นอกจากนั้นมูลนิธิพิทักษ์สตรี (2559) ได้กล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 อันประกอบด้วย การประสานและทำงานร่วมกันแบบทีมสหวิชาชีพของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ – หน่วยงานในสังกัดที่ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือในประเด็นการค้ามนุษย์ ได้แก่ บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด, สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.)
2. เจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.)
4. พนักงานฝ่ายปกครอง
5. เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
6. พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์-
พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ต่ำกว่าระดับ 3 ที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่งตั้ง
7. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)
8. พนักงานอัยการ
9. แพทย์และพยาบาล
10. นักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยา
11. สำนักคุ้มครองพยาน กระทรวงยุติธรรม
12. เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
13. กรมบังคับคดี
14. สถานทูต สถานกงสุล
15. องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)
16. ทนายความ นักกฎหมาย
17. ล่าม

**ตารางที่ 2 รายชื่อหน่วยงานและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
จังหวัดเชียงราย**

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จ.เชียงราย ประสานงานในการช่วยเหลือผู้เสียหายและส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นศูนย์ข่าวของจังหวัดเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มเป้าหมาย: กลุ่มเสี่ยงและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	ศาลากลางจังหวัดเชียงราย ถ. แม่ฟ้าหลวง ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 053-150-153, 053-150-158 chiangrai@m-society.go.th www.chiangrai.m-society.go.th
ศูนย์ช่วยเหลือสังคม (สายด่วน 1300) สายด่วน 1300 สำหรับการแจ้งเหตุเกี่ยวกับปัญหาการไม่พร้อมมีบุตรการค้ามนุษย์ แรงงานเด็ก และความรุนแรงในเด็ก ผู้หญิง และผู้สูงอายุ กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนทั่วไป พื้นที่ทำงาน: ทั่วประเทศ	1300 (24 ชั่วโมง/7วัน)
สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จังหวัดเชียงราย จัดหาที่พัก บริการสุขภาพและการศึกษา ประสานงานติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายและส่งต่อผู้เสียหายชาวต่างประเทศกลับสู่ภูมิลำเนา หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สามต่อไป กลุ่มเป้าหมาย: ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	126 หมู่ 4 ซอย 12 ต.เวียงเหนือ อ.เวียงชัย จ.เชียงราย 57110 053-602-689 pocm.cr@gmail.com www.facebook.com/pwht.cr
บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดเชียงราย จัดหาที่พักชั่วคราว สวัสดิภาพทางสังคม รักษาและฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้เสียหาย ช่วยเหลือผู้เสียหายและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อคัดแยกผู้เสียหาย และให้ความช่วยเหลือในชั้นศาล กลุ่มเป้าหมาย: ผู้เสียหาย เด็กและครอบครัว พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	ศูนย์พัฒนาสังคม หน่วย 12 เลขที่ 97 หมู่ 15 ถ.สายป่าซาง-แม่สลอง ต.ป่าซาง อ.แม่จัน จ.เชียงราย 57110 061-856-603
ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดเชียงราย รับแจ้งเหตุเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งและขอทาน ประสานงานเพื่อส่งต่อคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองหรือหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยเหลือในด้านการดำรงชีวิต และให้ความช่วยเหลือในชั้นศาล กลุ่มเป้าหมาย: ผู้คนไร้ที่พึ่งและขอทาน พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ตูโปณ. 12 ต.ป่าซาง อ.แม่จัน จ.เชียงราย 57110 053-918-415
สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงราย สายด่วน 1546 แจ้งเหตุเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานและแรงงานเด็ก รับคำร้องเรียน ตามกฎหมายคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือตรวจสอบ กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนทั่วไป ผู้เสียหาย ผู้ถูกบังคับใช้แรงงาน พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	517 หมู่ 6 ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 053-750-515-16 chiangrai@labour.mail.go.th

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงราย สายด่วน 1567 เป็นศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์และดูแลการไม่ได้รับ ความเป็นธรรมของประชาชนที่ได้รับจากหน่วยงานภาครัฐ ช่วย ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหาย กลุ่มเป้าหมาย: ประชาชนทั่วไป ผู้เสียหาย พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	ศาลากลางจังหวัดเชียงราย ถ.แม่ฟ้าหลวง ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 053-150-181 www.chiangrai.net/damrongthum
โครงการรักษ์เด็ก แอดดร้า ประเทศไทย ให้ทุนการศึกษาและบ้านพักแก่เด็กกลุ่มเสี่ยง อีกทั้งยังจัดตั้งกลุ่ม เยาวชนและให้ความช่วยเหลือเด็กในกระบวนการขอรับสัญชาติ ไทย กลุ่มเป้าหมาย: เด็ก โดยเฉพาะเด็กหญิงอายุ 8-18 ปี และกลุ่ม เสี่ยงในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พื้นที่การทำงาน: จังหวัดเชียงราย	239 หมู่ 1 ต.จอมหมอกแก้ว อ.แม่ลาว จ.เชียงราย 50230 053-729-453 office@adrathailand.org
มูลนิธิบาลา รณรงค์ให้ความรู้ในประเทศต้นทาง เสริมสร้างเครือข่ายในการ ทำงานและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และเสริมสร้างพลังเยาวชน และสตรี เพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ กลุ่มเป้าหมาย: เยาวชนและสตรีชาติพันธุ์ พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	403 หมู่ 3 ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 095-675-0286, 052-023-535 balafoundation.th@gmail.com
ศูนย์เพื่อน้องหญิง สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดอบรมเสริม ความรู้และทักษะการแจ้งเหตุ ให้ความช่วยเหลือส่งต่อผู้ประสบ ปัญหาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการทำงานกับทีมสห วิชาชีพ กลุ่มเป้าหมาย: เด็กหญิง ผู้หญิงที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ แรงงาน และการค้ามนุษย์ พื้นที่ทำงาน: อ.พาน และ อ.เชียงของ จ.เชียงราย	3 หมู่ 17 ต.แม่ฮ้อ อ.พาน จ.เชียงราย 57120 053-671-145, 081-882-4985 centerforgirls@windowsslive.com
มูลนิธิเดสทินีเรสคิว สำนักงานเชียงราย ให้ความช่วยเหลือและจัดหาที่อยู่ในบ้านอุปถัมภ์ หรือ ส่งต่อไปยัง บ้านพักชั่วคราวอื่น ๆ ของรัฐ รักษาสภาพร่างกายและจิตใจ และ ให้บริการทางการศึกษา กลุ่มเป้าหมาย: เด็กและเยาวชน กลุ่มเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิด ทางเพศ ความรุนแรง และการค้ามนุษย์ พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย และพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศไทย	12 หมู่ 5 หนองเหียง ซอย 2 ต.รอบเวียง อ.เมือง จ.เชียงราย 57100 053-600-318 dett@destinyrescue.org
มูลนิธิครอบครัวพรอเม็กซ์ ให้ความรู้เพื่อป้องกันและลดผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ให้ความ ช่วยเหลือผู้เสียหาย ช่วยกู้ และส่งต่อไปหน่วยงานอื่น ๆ ตามความ เหมาะสม กลุ่มเป้าหมาย: กลุ่มผู้ถูกแสวงหาผลประโยชน์ กลุ่มเสี่ยง ครอบครัว พื้นที่ทำงาน: จังหวัดเชียงราย	559/7 ถ.ธนาลัย อ.เมือง จ.เชียงราย 57000 053-717-847 info@ezekielrain.org

มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (FOCUS) สายด่วน 24 ชม. 087-174-5797 เพื่อให้ความช่วยเหลือ แนะนำ บริการ คัดแยกผู้เสียหาย ส่งต่อไปยังบ้านพักชั่วคราว ส่งกลับ ภูมิลำเนา และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความ ช่วยเหลือต่อไป กลุ่มเป้าหมาย: เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ผู้เสียหาย และกลุ่มเสี่ยง พื้นที่ทำงาน: พื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย	ชั้น 5 ตึกอำนวยการ ศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ ต. ข้างเมือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50300 053-212-2754, 087-174-5797 focus@focusthailand.org
มูลนิธิศุภนิมิต ประเทศไทย ทำงานด้าน 1.การป้องกัน ได้แก่ ด้านการศึกษา จัดอบรม 2. การ ช่วยเหลือคุ้มครอง ช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการส่งกลับ 3. นโยบายที่ให้ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม กลุ่มเป้าหมาย: แรงงานข้ามชาติ เยาวชน เด็กที่ถูกกละเมิด กระทำ รุนแรง พื้นที่ทำงาน: พื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย	โบสถ์นันทิธรรม หมู่ 10 ต.ห้วยไคร้ อ.แม่สาย จ.เชียงราย 57220 053-763-102 THA_TraffickingMaesai@wvi.org
มูลนิธิศูนย์ชีวิตใหม่ สาขาเชียงราย ให้ความคุ้มครองผู้เสียหายในบ้านพัก ให้โอกาสทางการศึกษา และเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้การฝึกอาชีพ กลุ่มเป้าหมาย: เด็กและสตรีชนเผ่า (12-15 ปี) ผู้เสียหาย กลุ่ม เสี่ยง พื้นที่ทำงาน: 12 จังหวัดภาคเหนือของไทย เมืองท่าขี้เหล็ก เชียง ตุงในเมียนมาร์ บ่อแก้ว หลวงน้ำทาในลาว และมณฑลยูนนานใน จีน	56/1 หมู่ 3 ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย 57000 053-750-500, 084-366-7532 naraysaeduq@gmail.com

ที่มา: Japan International Cooperation Agency Bangkok

3.2 การดำเนินงานภายในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย

องค์กรที่ทำงานเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายนี้นั้นมีมากกว่า 10 เครือข่าย¹⁵ แต่เนื่องจากปัญหาในการจดทะเบียนองค์กร ทำให้หลายองค์กรยังไม่มีสถานะที่ชัดเจนตามกฎหมายไทย นอกจากนั้นบางกลุ่มก็อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ที่ร่วมกันทำงานตามวาระเท่านั้น การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชียงรายในเรื่องนี้มีรูปแบบที่ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ แต่ก็มีความแตกต่างกันตามทิศทางของแต่ละองค์กร ซึ่งบางองค์กรก็มีที่มาและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนา บางองค์กรก็เน้นที่การทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์

¹⁵ จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการมูลนิธิบ้านครูน้ำ อำเภอแม่สาย

องค์กรที่ทำงานในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงราย แม้จะมีการประสานงานกัน แต่ก็มีความแตกต่างกัน เนื่องจากบริบทของแต่ละอำเภอ เช่น ในอำเภอเมืองเชียงราย ศูนย์เพื่อชีวิตใหม่ให้ข้อมูลว่า กรณีที่เข้ามาไม่ได้มีเพียงแต่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยมากเป็นกลุ่มที่มีปัญหาเผชิญความรุนแรง ถูกละเมิดหรือมีความเสี่ยง โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น กับทางบ้านพักเด็กและครอบครัว ซึ่งจะมีการประเมินว่าเด็กเหมาะสมกับสถานคุ้มครองหรือได้รับโอกาสแบบใด และส่งต่อเด็กไปยังองค์กรช่วยเหลือที่เหมาะสม โดยทางศูนย์ฯ เห็นด้วยกับการกระจายออกเพราะบ้านพักเด็กและครอบครัวติดเงื่อนไขของระยะเวลาและสถานที่ที่คับแคบ นอกจากนี้แต่ละองค์กรที่อยู่ในเครือข่ายต่างมีบทบาทและการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจน เช่น มูลนิธิพร้อมรักษ์ ดูแลกรณีเด็กชาย โดยเป็นองค์กรทางศาสนาอีกแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย และมีการติดต่อกันระหว่างองค์กรอยู่ตลอด ขณะที่การประสานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ชายแดน อย่างเรื่องการไม่มีบัตร/เอกสารประจำตัว ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงผู้เสียหายเป็นสำคัญและดำเนินการในฐานะผู้ปฏิบัติงาน หากว่ามีปัญหาเรื่องเอกสารก็ต้องอาศัยตำรวจที่ทำได้ให้การรับรองว่ากรณีนี้อยู่ในระหว่างการคุ้มครองของกระบวนการทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภาครัฐยังมีข้อจำกัดในด้านการสนับสนุนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่นั้นเผชิญความเสี่ยงด้านงบประมาณสนับสนุนที่ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจโลกอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพราะการสนับสนุนมาจากการบริจาคโดยประเทศที่เป็นองค์กรแหล่งทุน

สำหรับศูนย์เพื่อชีวิตใหม่ อาศัยการประสานเครือข่ายที่มีอยู่ โดยมากทำงานผ่านแกนนำและใช้ชุมชนเป็นฐาน จึงใช้งบประมาณไม่มาก ถือว่าใช้งบประมาณของโครงการอย่างคุ้มค่า รวมทั้งมีอาสาสมัครที่สนับสนุนการทำงาน เช่น การเขียนรายงานในภาษาอังกฤษ

นอกจากนี้ก็มีองค์กรที่ทำงานในพื้นที่มานานอย่าง มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก (ECPAT) ที่เริ่มต้นเมื่อประมาณ 15 ปีที่แล้ว ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือ โดยเป็นองค์กรจัดสรรทุนและทำงาน (Partner) ประสานเครือข่ายกับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ รับผิดชอบในการดูแลงบประมาณและประสานระหว่างองค์กรผู้ให้ทุนกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับทุน รวมถึงการติดตามและจัดทำรายงานโครงการ ต่อมาเน้นการทำงานในด้านป้องกันมากขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงคือเด็กในจังหวัดเชียงรายและบริเวณตะเข็บชายแดนอันเป็นพื้นที่ต้นทางของการค้ามนุษย์

โดยเฉพาะเด็กในภาวะเสี่ยง, ชนเผ่า, เด็กในโรงเรียนที่มีเด็กกลุ่มดังกล่าวอยู่เยอะ และเด็กที่ตั้งท้องก่อนวัยอันควร ซึ่งนำรูปแบบของกิจกรรม เช่น Peer Support มาใช้ในงานเชิงป้องกัน นอกจากนี้ยังเน้นการทำงานร่วมกับผู้ปกครองและผู้ใหญ่ในชุมชน ตัวอย่าง ชุมชนบ้านดอยซึ่งเป็นกลุ่มคนอพยพชาวไทใหญ่ ที่องค์กรเน้นการทำงานเฝ้าระวังและการทำงานส่งเสริมการศึกษา เพราะเด็กจำนวนมากอพยพจากบ้านดอยมาเรียนในเมือง เด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนบางส่วนไปทำงานที่ร้านนวดปิ้งน้ำมัน รวมทั้งเด็กที่มาจากประเทศลาวและเมียนมาร์ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ในประเทศไทยค่าแรงรายวันมีอัตราสูงกว่า ซึ่งก็ยังมีขบวนการค้ามนุษย์ที่หลอกลวงเด็กตามตลาดนัดหรืองานประเพณีอยู่บ้าง จึงต้องทำงานร่วมกับชุมชน

พื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย มีชายแดนติดต่อกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว มีด่านข้ามแดนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหลายจุดริมแม่น้ำโขง ทำให้มีการข้ามแดนกันไปมาของประชาชนทั้งสองฝั่งตลอด รวมทั้งแรงงานชาวลาวที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทย

การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่นี้ในเรื่องการค้ามนุษย์นำโดยศูนย์เพื่อน้องหญิง ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ โดยรับการสนับสนุนจาก Kinder not Hilfe ในประเด็นการค้ามนุษย์, Diakonia ในประเด็นต่อต้านความรุนแรง และจาก JICA ผ่านทางสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ยังทำงานในประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเน้นการสร้างแกนนำชาติพันธุ์เพื่อเข้าถึงข้อมูลและนำไปสู่การเฝ้าระวัง โดยมีสำนักงานอีกแห่งที่ อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย และร่วมทำงานกับมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (FOCUS) ที่มีเครือข่ายการทำงานในภาคเหนือตอนบน

ในพื้นที่มีกรณีที่หลากหลายไม่เฉพาะการค้ามนุษย์ อาทิ ความรุนแรงทางเพศผ่านสื่อออนไลน์ การล่วงละเมิดทางเพศ ความรุนแรงในครอบครัว เด็กถูกล่อลวงผ่าน Facebook ในพื้นที่ อ.เวียงแก่น (ขอบเขตความรับผิดชอบของ อ.เวียงแก่น โดย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเชียงราย) ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เช่น เด็กที่ทำงานโรงงานขนมปังในตัวเมืองเชียงราย ภายหลังได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับไปที่เชียงของ ผู้ปกครองหลายคนเสนอให้เด็กมาทำงานเกษตรโดยเฉพาะในไร่พริกโดยไม่คำนึงว่าเป็น “เด็ก” ซึ่งกรณีแรงงานเด็กที่เกิดขึ้นก็สามารถตกลงและได้รับการชดเชยจากนายจ้าง สำหรับกรณีที่เป็นชาติพันธุ์ม้งและลาหู่จะพบมากที่สุดในการตีความรุนแรงทางเพศและการตั้งครุฑเมื่อไม่พร้อม¹⁶

¹⁶ จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการศูนย์เพื่อน้องหญิง 1 สิงหาคม พ.ศ.2560

ส่วนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ พบว่า ผู้หญิงจากฝั่งลาวไม่คิดจะมาทำงานในธุรกิจทางเพศ แต่ก็มีค่านิยมของครอบครัวที่บอกให้หญิงสาวตอบแทนและทำงานอย่างไม่มีทางเลือก หรือเด็กบางคนอายุ 12 ปีที่ถูกบังคับให้แต่งงานเพราะมีเพศสัมพันธ์กับผู้ชายไปแล้วซึ่งอยู่ในกลุ่มของเด็กชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือวุฒิใดๆ แล้วมาทำงาน กลุ่มคนเหล่านี้เป็นแรงงานที่ข้ามแดนมาเลี้ยงของอันเป็นที่แวะพักก่อนเดินทางไปยังพื้นที่อื่น แล้วถูกชักชวนมาทำงานในร้านอาหาร บางแห่งที่มีงานจำพวกโซ่ววาทหรือหนังตริงค์ ธุรกิจราตรีที่ว่ำนังยังมีในพื้นที่แต่ก็อยู่ภายใต้ อิทธิพลของท้องถิ่นและชนชั้นหลังจากการเปิดใช้สะพานมิตรภาพแห่งใหม่ที่ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถข้ามประเทศได้จนถึงเวลา 22.00 น. และเป็นสะพานที่รถยนต์ประเภทต่างๆ วิ่งข้ามได้ (เดิมใช้การข้ามทางเรือที่ทำเรือบัคซึ่งปิดทำการเวลา 18.00 น. นักท่องเที่ยวจึงต้องแวะค้างคืนที่ เชียงของ) และมีนักท่องเที่ยวชาวจีนจำนวนมาก ในจำนวนนี้นักท่องเที่ยวต่างชาติบางส่วนก็มาท่องเที่ยวเพราะต้องการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก ความเป็นไปของพื้นที่ชายแดนแห่งนี้ได้รับอิทธิพลอันเนื่องมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยส่วนหนึ่ง สำหรับด่านชายแดนเชียงแสนก็เป็นพื้นที่รับกลุ่ม ผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือที่เดินทางมาเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามบริบทของพื้นที่ชายแดนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ด้วย

พื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายนั้นเป็นพื้นที่ชายแดนติดกับเมืองท่าชีเหล็ก ประเทศเมียนมาร์ ซึ่งสามารถเดินทางต่อไปได้ยังเมืองชั้นในของเมียนมาร์ และเมืองลาช่ายแดนประเทศจีน นอกจากนั้นในพื้นที่ใกล้เคียง มีประชากรกลุ่มชนเผ่าที่มีปัญหาความยากจน ทำให้เกิดปัญหาการค้าเด็ก แรงงานเด็ก ขบวนการมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ องค์กรที่ทำงานในแม่สายมีหลายกลุ่ม มูลนิธิบ้านครูน้ำ โครงการมิตรข้ามถนน เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ได้ดำเนินการในบริเวณใกล้กับสะพานด่านผ่านแดนแม่สายท่าชีเหล็ก จุดที่มีการข้ามไปมาของประชาชนมากที่สุดแห่งหนึ่ง โดยแต่เดิมศูนย์แรกรับให้ความช่วยเหลือเด็กชนเผ่าเป็นหลัก ปัจจุบันเด็กข้ามชาติในกลุ่มเด็กม้ง, ว้า/ละว้า รุกเข้าพื้นที่ สำหรับข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้องค์กรได้รับจากเครือข่ายที่เป็นองค์กรทางศาสนาในเชียงตุงและเมืองลา โดยกระบวนการคือเมื่อมีเคสจะถูกส่งเรื่องมาที่ผู้ประสานงานที่ทำงานระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์ ซึ่งจะแจ้งมายังองค์กรอีกต่อหนึ่ง (เน้นทางด้านการแพทย์) เนื่องจากการเข้าไปทำงานในพื้นที่เป้าหมายในเขตประเทศเมียนมาร์ค่อนข้างลำบากภายหลังจาก องค์กรพัฒนาเอกชนในเมียนมาร์ปิดตัวลงเพิ่มขึ้น รวมถึงสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังดำเนินอยู่ อย่างไรก็ตามโครงการครูข้ามถนนยังคงดำเนินการทั้งฝั่งไทยและเมียนมาร์ (ในกลุ่มชาติพันธุ์) และเจ้าหน้าที่องค์กรเดินทางไปเมียนมาร์สัปดาห์ละ 2-3 วัน ก่อนหน้านี้มีการ

ตั้ง Drop-in Centre ที่เมียนมาร์มาแล้ว 2 เดือนแต่ถูกสั่งปิดไป กลุ่มเป้าหมายในปัจจุบันที่ทำงานด้วยคือ เด็กเร่ร่อน สตรีเร่ร่อนและทหารเด็ก(ว้าดำ)ทั้งที่เป็นเด็กหญิงและเด็กชายซึ่งมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งภายในของประเทศเมียนมาร์และภาวะเศรษฐกิจที่แย่ง เด็กกลุ่มนี้มีข้อบังคับเป็นทหาร โดยเครือข่ายของเด็กที่หนีทหารนี้อาศัยอยู่ที่เชียงตุงและเป็นเคสในเมืองท่าที่เล็ก โดยให้ความช่วยเหลือ ดูแล และให้ความรู้เพื่อป้องกันไม่ให้เข้าสู่ขบวนการผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการค้ามนุษย์

ด้วยทางองค์กรจัดการเรียนการสอนโดยได้รับความร่วมมือจากกองศึกษาพิเศษ กศน. แม่สาย ส่งครูมาสอนทุกวันอังคาร พุธ พฤหัสบดี แบ่งการสอนเป็นสองห้อง ได้แก่ ห้องเตรียมภาษาไทย และห้องเรียนชั้นประถม (2 ปี 4 เทอม จบหลักสูตร) นักเรียนชั้นเรียนปัจจุบันกำลังจะจบการศึกษาเป็นปีแรก แต่การจัดการสอนขององค์กรก็ประสบปัญหาเนื่องจากบ่อยครั้งมีตำรวจเข้ามาตรวจแล้วเห็นว่ามีเด็กต่างชาติ เหมือนว่าองค์กรให้ที่พักพิงแก่เด็กกลุ่มนี้ เจ้าหน้าที่มองว่าผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเด็กที่เป็นเคส เด็กที่ปิดกั้นตัวเองอยู่ได้ยากขึ้น ยิ่งทำให้การทำงานขององค์กรติดขัด ส่วนในกรณีของพัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัด (พมจ.) เน้นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะเด็กที่มีสัญชาติเพราะกรณีของเด็กไร้สัญชาติจะทำการเบิกจ่ายได้ยากทำงานร่วมกันจึงลำบาก ส่วนที่เป็นไปได้คือกรณีของงบประมาณหมุนเวียนที่สามารถทำร่วมกันได้

3.3 การดำเนินงานข้ามพรมแดนกับประเทศเมียนมาร์ และลาว

การดำเนินงานข้ามพรมแดนในเรื่องการค้ามนุษย์นั้นได้เริ่มมานานแล้ว โดยในประเทศเมียนมาร์ ให้ความสำคัญมาตั้งแต่ปี 2004 โดยรัฐบาลเมียนมาร์เองก็ได้มีการตั้งหน่วย Anti-Trafficking in Persons Division Tachilek ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชายแดนกับอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงราย

คณะทำงานร่วมที่สำคัญในพื้นที่ชายแดนเมียนมาร์และไทยก็คือ Border Cooperation Against Trafficking in Persons (BCATIP) ซึ่งเป็นคณะทำงานที่นำโดยหน่วยงานภาครัฐจากทั้งสองประเทศ และมีการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานแต่ละครั้ง โดยเฉพาะเมื่อทำงานกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น ในกลุ่มชนเผ่าที่ต้องมีการใช้ภาษาเฉพาะ ซึ่งในพื้นที่ท่าขี้เหล็กนั้นมีการใช้ภาษาของกลุ่มชนเผ่าอยู่หลายกลุ่ม เช่น อาข่า ลาหู่ ไทใหญ่ เมียนมาร์

สำหรับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการประชุมความร่วมมือในระดับพหุภาคีในกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศต้นทางในกระบวนการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี เพื่อวางแผนในการพัฒนาผู้บังคับใช้กฎหมาย การจัดการข้อมูล และการส่งกลับโดยปลอดภัย รวมถึงพัฒนาความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการส่งกลับผู้เสียหายไปยังประเทศต้นทาง ได้แก่ การหารือด้านการประสานการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างจังหวัดที่เป็นคู่แฝดตามแนวชายแดนลาวไทย (Twin City) ซึ่งจังหวัดคู่แรกคือแขวงสะหวันนะเขตกับจังหวัดมุกดาหาร คู่ที่สองคือ แขวงจำปาสักกับจังหวัดอุบลราชธานี และมีความร่วมมือตามแนวชายแดนกับประเทศเมียนมาร์ Border Cooperation on Anti trafficking in Persons (BCATIP) จังหวัดเกาะสอง สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เพื่อแลกเปลี่ยนแนวทางการส่งต่อข้อมูลของคดีแต่ละรูปแบบที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ระบุความต้องการในการพัฒนาแนวทางการสืบสวนสอบสวนคดี เปิดโอกาสให้ทีมสหวิชาชีพในทั้งสองพื้นที่ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลแนวปฏิบัติงานในพื้นที่ระบุมাত্রการป้องกันการค้ามนุษย์ ส่งเสริมการส่งกลับผู้เสียหายที่ปลอดภัยและรวดเร็ว พัฒนาการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่งเสริมความร่วมมือในการส่งต่อคดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงาน ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

บทที่ 4

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย

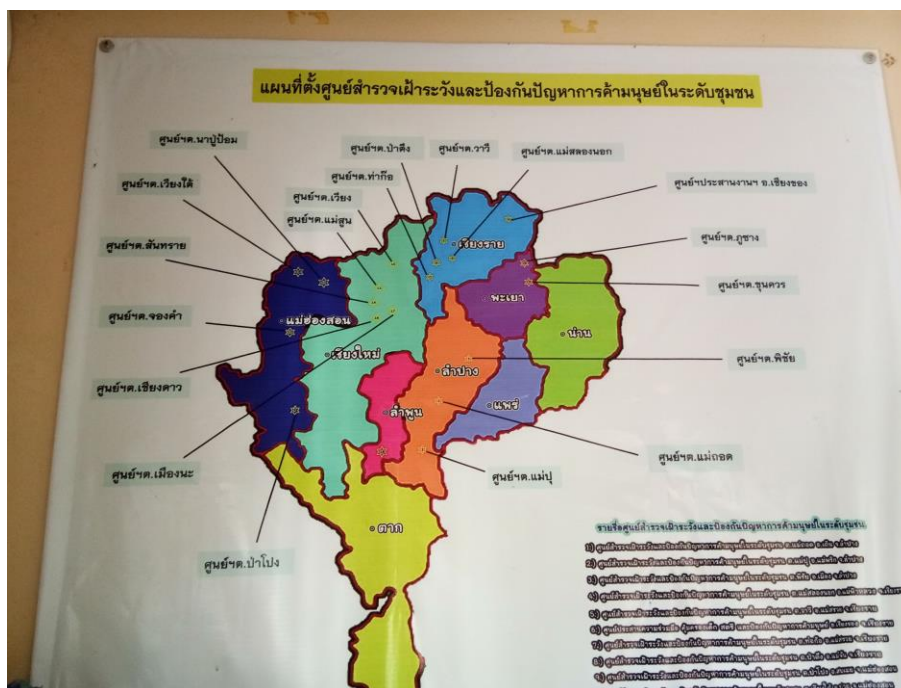
ในบทนี้จะจำแนกบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนตามวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ 2 โดยจะเน้นในเรื่องการป้องกัน และช่วยเหลือผู้เสียหาย โดยเน้นข้อมูลขององค์กรที่เป็นกรณีศึกษา คือมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กและศูนย์เพื่อน้องหญิงที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระดับประเทศที่มีพื้นที่ทำงานในเขตภาคเหนือตอนบน จังหวัดเชียงราย และประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่เป็นพื้นที่ศึกษาของการวิจัย และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องในเรื่องกรณีผู้เสียหาย ไปจนถึงเรื่องคดี จนสิ้นสุดกระบวนการ รวมทั้งการประสานกับองค์กรอื่นที่มีบ้านพักเพื่อดูแลฟื้นฟูผู้เสียหายต่อไป

4.1 บทบาทในการป้องกันกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

งานในเชิงป้องกันการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงราย เป็นงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญมากขึ้นในขณะนี้ เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปดังที่กล่าวมาในข้างต้น การที่กลุ่มเป้าหมายที่มีความเสี่ยงและกลุ่มเครือข่ายนักค้ามนุษย์สามารถสื่อสารกันผ่านสื่อออนไลน์ในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างสะดวกทำให้การทำงานของขบวนการค้ามนุษย์ขยายตัวและมีความซับซ้อนมากขึ้น การป้องกันจึงเป็นหนทางที่จะช่วยลดความเสี่ยงไม่ให้กลุ่มประชากรที่ต้องการย้ายถิ่นหรือกลุ่มเยาวชนไม่ให้เกิดเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยจากการศึกษาพบว่าวิธีการที่องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องใช้เพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มเสี่ยงเข้าสู่ขบวนการได้แก่

4.1.1 การเข้าไปให้ความรู้ในชุมชนและจัดตั้งศูนย์สำรวจและเฝ้าระวัง

การเข้าไปให้ความรู้แก่ชุมชนที่มีกลุ่มเสี่ยงอยู่เป็นการทำงานในลักษณะเชิงรุก โดยมีจุดประสงค์ในการเข้าไปให้ความรู้ความเข้าใจ และสร้างและเพิ่มความตระหนักแก่สมาชิกในชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีกลุ่มเสี่ยงอยู่ โดยในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเองมีจุดเสี่ยงทั้งตามแนวชายแดน พื้นที่ในหมู่บ้านชั้นใน ตามพื้นที่สูงห่างไกล และในชุมชนแรงงาน



ภาพที่ 1 แผนที่ตั้งศูนย์เฝ้าระวังและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับชุมชน โดยมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก

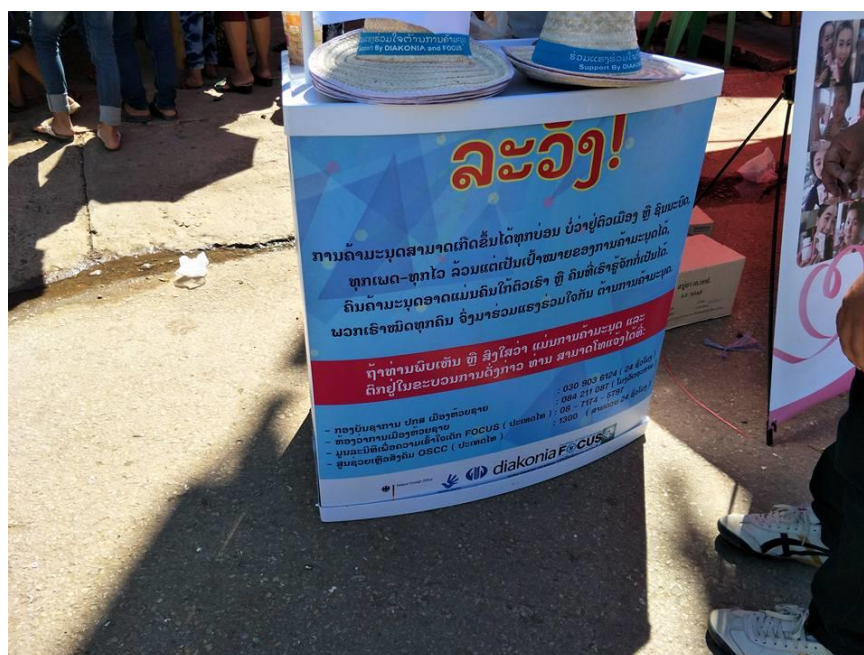
โครงการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับชุมชนในพื้นที่ภาคเหนือ โดยมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก มีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นศูนย์ประสานงานในระดับชุมชนกระจายไปในภาคเหนือตอนบนจำนวน 20 ศูนย์ เพื่อให้สามารถติดต่อแจ้งเหตุและให้ข้อมูลสถานการณ์ในพื้นที่ได้ ในปัจจุบันโครงการนี้ปิดตัวไปเมื่อปี 2560 เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณ แต่ยังคงมีการติดต่อประสานงานในรูปแบบของผู้ประสานงานของชุมชน ส่วนในพื้นที่อำเภอเชียงของยังดำเนินการในรูปของศูนย์เฝ้าระวังอยู่

ในการให้ความรู้กับชุมชนตามแนวชายแดนนั้น มีทั้งรูปแบบของการลงพื้นที่ไปให้ความรู้ในโอกาสวันสำคัญต่างๆ งานเทศกาล และการลงพื้นที่ในลักษณะการจัดนุ้ทประชาสัมพันธ์เป็นประจำในตลาดนัดชายแดน ซึ่งเป็นจุดที่จะมีประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามา รวมถึงกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้ามาทำงานและอาจถูกชักจูงไปทำงานที่อาจนำไปสู่การถูกแสวงหาประโยชน์ได้ อย่างเช่น การจัดนุ้ทเพื่อประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมายของศูนย์เพื่อน้องหญิง



ภาพที่ 2 นัฏทกิจกรรมรณรงค์แก่กลุ่มเป้าหมายโดยศูนย์เพื่อน้องหญิงและเครือข่าย

จากการสังเกตการณ์กิจกรรมเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ที่เป็นการรณรงค์ให้ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมายที่จุดผ่อนปรนชั่วคราวบ้านแจมปอง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย โดยเป็นกิจกรรมที่จัดในวันที่มีตลาดนัดประมาณเดือนละ 1-2 ครั้ง จุดผ่อนปรนนี้เป็นบริเวณตลาดนัดที่มีขึ้นทุกวันพุธ อยู่ติดชายฝั่งของแม่น้ำโขง ตรงข้ามชุมชนใหญ่ชาวลาว ต.ด่านถิ่น เมืองห้วยทรายแขวงบ่อแก้ว ส.ป.ป.ลาว ที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากประชาชนจากทั้งสองฟากฝั่งในการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า กลุ่มเป้าหมายของกิจกรรมนี้คือประชาชนจากทางฝั่งลาวที่ข้ามมาซื้อขายสินค้า ซึ่งอาจมีผู้คนส่วนหนึ่งอยากมาทำงานที่ประเทศไทย จึงได้มีการแจกแผ่นพับให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันตนเองจากขบวนการค้ามนุษย์ และการทำงานในประเทศไทยอย่างปลอดภัย ซึ่งนอกจากแผ่นพับแล้วก็มีของใช้และของที่ระลึกเพื่อดึงดูดความสนใจกลุ่มเป้าหมายที่เน้นกลุ่มเด็กหญิง หญิงสาว และครอบครัว ขณะที่การข้ามแดนในพื้นที่ยังใช้การสัญจรทางเรือซึ่งสะดวกกว่าการสัญจรทางบกเนื่องจากถนนหนทางในเขตประเทศลาวไม่สะดวกนัก ชาวบ้านทั่วไปจึงมักจะข้ามเรือมาเพื่อจำหน่ายซื้อของ ค้าขาย พาคนป่วยมารักษาที่โรงพยาบาลในไทยและมีคนที่ข้ามมาเพื่อเข้ามาหางานในเชียงรายและอาจเดินทางต่อไปยังพื้นที่อื่นๆ หากมีโอกาส



ภาพที่ 3-4 บู๊ทกิจกรรมรณรงค์แก่กลุ่มเป้าหมายโดยมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็กและเครือข่าย

วันที่ 5 ตุลาคม 2560 ร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมการรณรงค์ให้ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมายที่งานประเพณีแข่งเรือของเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ผังตรงข้ามอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เมื่อ โดยเป็นงานประจำปีที่มีประชาชนเข้าร่วมชมจำนวนมาก และมีกลุ่มเป้าหมายของการรณรงค์อยู่ด้วย กิจกรรมนี้เ้าโดย มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก (FOCUS) และองค์กรเครือข่ายในอำเภอเชียงของและองค์กรภาครัฐ และเครือข่ายภาคประชาชนของแขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว

4.1.2 การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ

เป้าหมายของกิจกรรมในโครงการด้านการฝึกอบรม สัมมนา และการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรเครือข่าย และเพื่อสร้างเครือข่ายในการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งในระดับภาคและระดับท้องถิ่น รวมถึงการข้ามเขตแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โครงการของมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก ที่จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการสัมภาษณ์ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ฝึกอบรมล่ามในกระบวนการช่วยเหลือผู้เสียหาย ฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานสหวิชาชีพเรื่องการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างชายแดนไทย – เมียนมาร์



ภาพที่ 5-6 กิจกรรมการหารือ แลกเปลี่ยนระหว่างผู้ปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพทั้งชาวไทยและชาวลาว ในโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพผู้ปฏิบัติงานทีมสหวิชาชีพอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และ เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว เมื่อวันที่ 7-9

พฤศจิกายน พ.ศ.2560

ในส่วนของการข้ามพรมแดนกับเมียนมาร์นั้น เป็นไปในเชิงสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การร่วมเป็นวิทยากรหรือทีมงานในการอบรมและร่วมในกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น เช่น ในงานวันต่อต้านการค้ามนุษย์ บางครั้งเป็นการเข้าไปจัดกิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมายเอง โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีข้อจำกัดในเรื่องของภาษา เช่น กลุ่มอาข่า และลาหู่ ซึ่งมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับกลุ่มเป้าหมายนี้ อย่างศูนย์เพื่อชีวิตใหม่และองค์กรในพื้นที่ที่ร่วมจัดกิจกรรมพัฒนาศักยภาพผู้นำกับหน่วยงานของรัฐในการฝึกอบรมผู้นำเยาวชนที่เป็นตัวแทนจากชุมชนต่างๆ ในเมืองท่าขี้เหล็กและเมืองใกล้เคียง เพื่อจะได้เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชนของตนเองต่อไป ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการมาสองปีแล้ว¹⁷

4.1.3 การจัดทำสื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์

การจัดทำสื่อเพื่อรณรงค์และประชาสัมพันธ์เป็นรูปแบบของกิจกรรมที่พบมากที่สุดในงานด้านการป้องกันข้ามพรมแดน โดยมากเป็นการตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ในบริเวณที่มีการสัญจรของประชาชนในประเทศเมียนมาร์ และลาว เพื่อให้ข้อมูลถึงการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศอย่างปลอดภัย (Safe Migration) ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า การเดินทางเพื่อไปทำงานในพื้นที่อื่นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถห้ามได้ เนื่องจากประชาชนก็อยากจะมีชีวิตที่ดีขึ้นและเพื่อให้สามารถเลี้ยงดูคนในครอบครัวได้ ดังนั้นหนทางที่จะทำได้เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ก็คือการให้ข้อมูลว่าทำอย่างไรจึงจะเดินทางย้ายถิ่นไปทำงานอย่างปลอดภัย และหากเกิดปัญหาในระหว่างการเดินทางหรือระหว่างที่ทำงานจะสามารถแก้ไขเฉพาะหน้าหรือขอความช่วยเหลือได้อย่างไร¹⁸ จะติดต่อหน่วยงานใด ด้วยวิธีไหนได้บ้าง โดยเฉพาะเบอร์โทรศัพท์ในกรณีฉุกเฉิน (Hot Line) ที่จะเชื่อมโยงไปถึงการช่วยเหลือผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการค้ามนุษย์

¹⁷ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วย Anti-Trafficking in Persons Division Tachilek ที่เมืองท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

¹⁸ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรหมอกกอน ที่เมืองเชียงตุง ประเทศเมียนมาร์ เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2561



ภาพที่ 7 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์แจ้งเหตุ
ที่เมืองเชียงตุง รัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์



ภาพที่ 8 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์แจ้งเหตุ
ที่แขวงบ่อแก้ว



ภาพที่ 9 ป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องการค้ามนุษย์และหมายเลขโทรศัพท์แจ้งเหตุ
ที่ บ้านแจ่มป๋อง อ.เวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ขณะที่เงื่อนไขประการสำคัญคือการที่เทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบันมีความคล่องตัวสูง เข้าถึงได้โดยทั่วไป และมีส่วนทำให้การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ในทางหนึ่งก็เป็นช่องทางในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อให้กลุ่มเสี่ยงทราบถึงข้อมูลและวิธีป้องกันตนเองจากขบวนการค้ามนุษย์ได้ มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็กจึงเริ่มต้นดำเนินโครงการ “Young Heart” รณรงค์กับเด็กและเยาวชนอายุระหว่าง 8-23 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงเข้าสู่การค้ามนุษย์และเป็นกลุ่มที่มักใช้สื่อออนไลน์ในการติดต่อสื่อสารเป็นหลัก โดยการจัดทำเว็บไซต์และ facebook เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมายโดยจะใช้ภาษาในสื่อออนไลน์รวม 5 ภาษา ได้แก่ ภาษาเมียนมาร์ ภาษาไทย ภาษาลาว ภาษาไทใหญ่ และภาษาอาข่า ที่จะครอบคลุมการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ไปยังกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

4.2 งานด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

4.2.1 การรับแจ้งเหตุและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การรับแจ้งเหตุหรือเบาะแสการค้ามนุษย์นั้นมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ในภาคเหนือจะมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอนและตาก (ศปคม.ประจำจังหวัด/สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด) อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสเข้าถึงพื้นที่เฉพาะได้มากกว่าทำให้สะดวกแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่จะทำการติดต่อ สอบถาม หรือขอความช่วยเหลือ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ขององค์กรท้องถิ่นในแต่ละชุมชนด้วย สำหรับในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือ มูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก และศูนย์เพื่อน้องหญิงดำเนินการรับแจ้งเหตุหรือเบาะแสการค้ามนุษย์และปัญหาเรื่องเด็ก สายด่วน 24 ชั่วโมง และให้คำปรึกษาเบื้องต้น



ภาพที่ 10 ภาพประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน



ภาพที่ 11 ภาพประชาสัมพันธ์หมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉินเรื่องการค้ามนุษย์ 1300 ทั่วประเทศ

ขั้นตอนการทำงานจะมีการตรวจสอบข้อมูลและสืบค้นข้อเท็จจริง ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรเครือข่าย เพื่อวางแผนดำเนินการช่วยเหลือผู้อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขั้นตอนต่อมาจะดำเนินการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ร่วมกับทีมสหวิชาชีพ

4.2.1 ประสานงาน จัดหาที่พักสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

เนื่องจากองค์กรที่ทำการศึกษทั้งสองแห่งไม่ได้มีบ้านพัก (Shelter) ที่องค์กรดำเนินการอยู่ การทำงานจึงเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการประสานงานส่งต่อกับหน่วยงานที่มีบ้านพัก อย่างเช่น สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (บ้านสองแคว) จังหวัดพิษณุโลก และองค์กรเครือข่ายอื่นๆ รวมถึงการทำงานติดตามครอบครัวและคืนผู้เสียหายสู่สังคมอย่างปลอดภัย โดยมีการประสานงานและจัดการประชุมเคสในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานสหวิชาชีพ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างราบรื่น

4.2.2 การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือในการประสานงานทางด้านกฎหมายแก่ผู้เสียหายและครอบครัวซึ่งถูกกระทำและถูกแสวงประโยชน์จากการค้ามนุษย์ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครอง

และพิทักษ์สิทธิตามกฎหมาย อาทิ การให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย การเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมายแก่ผู้เสียหายเพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในการเป็นพยาน การจัดหาทุนความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือในการยื่นคำร้องค่าตอบแทนผู้เสียหาย การเรียกค่าสินไหมทดแทน การเรียกค่าจ้างค่าแรงตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย รวมถึงการติดตามผลการดำเนินคดี¹⁹

4.3 งานสนับสนุนและผลักดันด้านนโยบายและกลไกการทำงาน

งานด้านการรณรงค์ (Advocacy) เป็นบทบาทในการทำงานที่เพิ่มขึ้นเพื่อทั้งแก้ปัญหาในภาพรวม และช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานของพื้นที่ การกระตุ้นและผลักดันเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลไกต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติงานทางด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ เช่น บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (MOU) โดยมุ่งเน้นปฏิบัติงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสหวิชาชีพ รวมถึงเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทบทวนการทำงาน เพื่อสะท้อนผลในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานต่อไป

¹⁹ ข้อมูลจากมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็กซึ่งมีนักกฎหมายประจำที่ทำงานติดตามเรื่องคดีการค้ามนุษย์



ภาพที่ 12 การประชุมเครือข่ายด้านการงานต่อต้านการค้ามนุษย์ อ.เชียงของ และเมืองห้วย
ทราย สปป.ลาวที่มา Facebook มุลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก

การประชุมนี้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 24-25 เมษายน 2561 เพื่อหาแนวทางการดำเนินงานและ
วางแผนงานร่วมกันในปี 2561 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบว่าควรเรียกเครือข่ายทั้งสองประเทศว่าว่า
"คณะทำงานด้านการค้ามนุษย์ เชียงของ-ห้วยทราย (Anti-human trafficking committee
Chiangkhong-Huaysai) หรือ ACH และผลลัพธ์นี้เป็นผลจากความพยายามผลักดันความ
ร่วมมืออย่างเป็นทางการโดยการประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน แม้จะยังไม่ได้มีการตกลง
ในระดับของการมีบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ แต่ก็ได้รับความคืบหน้ามากขึ้นในการมี
คณะทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการมากขึ้น

บทที่ 5

ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์

การประเมินการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ต่างไปจากการประเมินผลองค์กรภาครัฐ และ องค์กรธุรกิจที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลกำไรอย่างชัดเจน ดังนั้นหลักคิดในการประเมินและวัดความสำเร็จขององค์กรพัฒนาจึงต่างออกไป โดยที่ไม่ได้วัดจากผลได้ของกำไร หรือ มีการเปรียบเทียบกันระหว่างองค์กร

ในงานเรื่องการประเมินผลองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรของวีรบุรุษ วิสารทสกุล (2556) ได้กล่าวว่าหลักคิด และพัฒนาการของการวัดความสำเร็จในองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรนั้น เริ่มต้นมาจากการใช้การประเมินความสำเร็จ ของโครงการ/แผนงาน เป็นเครื่องสะท้อนความสำเร็จขององค์กร โดยเชื่อว่าเพราะองค์กรสามารถจัดทีมให้บริหารโครงการ/ แผนงานบรรลุผลได้ แต่ก็พบว่าวิธีคิดเช่นนี้ยังมีช่องว่าง โดยมีคำถามว่าระหว่างความสำเร็จของโครงการ หรือแผนงาน กับประสิทธิผลโดยรวมขององค์กร มีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างไร

นอกจากนั้นการประเมินในแบบอื่นๆ ซึ่งได้มานำพิจารณาอย่าง Empowerment Evaluation²⁰ หรือการประเมินเพื่อเสริมพลัง และการประเมินแบบ Outcome Mapping แม้ว่าจะเป็นแนวทางที่จะให้องค์กรสามารถประเมินโครงการตนเองได้ และนำมาเสริมสร้างความสามารถในการทำงาน แต่ก็มีข้อจำกัดในการที่มีการดำเนินการโดยสมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเป็นหลัก และต้องอาศัยระยะเวลาในการบันทึกความก้าวหน้าในแต่ละช่วงของโครงการ (Documenting Progress) ซึ่งต้องใช้เวลามากและมีการวางแผนซึ่งเหมาะสมสำหรับการประเมินภายในองค์กร ในการวิจัยนี้ ซึ่งเน้นในการวิจัยเชิงพื้นที่และมีระยะเวลาจำกัด จึงใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ หรือ การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมหรือ SWOT Analysis ของ Albert Humphrey มาใช้เพื่อวิเคราะห์

²⁰ Empowerment Evaluation ถูกคิดค้น โดย David Fetterman จากมหาวิทยาลัย Stanford University ในปี ค.ศ.1993 ซึ่งใช้ทฤษฎีการสร้างพลัง (Empowerment Theory) เป็นแนวคิดในการพัฒนา โดยจะเน้นไปที่

1. การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร

จุดแข็งขององค์กร (S-Strengths) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในภายในองค์กรนั่นเอง ว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กร ที่องค์กรควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้ และควรดำรงไว้เพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ในช่วงแรกจุดแข็งของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ในด้านต่างๆ ดังนี้

- การปรับทางความคิดที่สอดคล้อง สอดรับกับสถานการณ์ และมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยน ในที่นี้หมายถึงมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด การทำงานเพื่อให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

- ความคล่องตัว ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะ และได้ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิดก็ทำให้ทราบสถานการณ์อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยในการประเมินวางแผนการทำงาน และคาดการณ์ล่วงหน้าได้ดียิ่งขึ้น

- โครงสร้างขององค์กรไม่ใหญ่จนเกินไป มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทำให้สามารถตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วนได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ต้องการความฉับไวในการดำเนินการ

จุดอ่อนขององค์กร (W-Weaknesses) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในภายในองค์กรนั่นเอง เองว่า ปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อย ข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือขจัดให้หมดไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

- จุดอ่อนที่สำคัญมากขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือการที่ต้องพึ่งพิงทุนดำเนินงานจากภายนอก ทำให้การทำงานในหลายโครงการไม่ต่อเนื่อง และขาดการติดตามอันเนื่องมาจากปัญหาหมดงบประมาณ ซึ่งโดยมากเป็นโครงการที่มีระยะสัญญาไม่ยาวนานมากนัก แต่การแก้ปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่ซับซ้อน และต้องใช้เวลาในการติดตามงานยาวนาน

กระบวนการที่ส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กร หน่วยงาน และผู้เกี่ยวข้องร่วมมือกันระบุปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และร่วมกันวางแผนงานในอนาคต (Wils; 2001)

- การทำงานในประเด็นเรื่องค้ำมนุษย์มีความซับซ้อน ละเอียดย่อย และมีขั้นตอนทางกฎหมาย ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังได้ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือผู้เสียหายที่มีเรื่องคดีความมาเกี่ยวข้อง

2. การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

โอกาสทางสภาพแวดล้อม (O-opportunities) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กร ปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบ ประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาค และองค์กรสามารถฉกฉวยข้อดีเหล่านี้มาเสริมสร้างให้หน่วยงานเข้มแข็งขึ้นได้ ในกรณีขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงรายพบว่า

- โอกาสทางสภาพแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องการค้ำมนุษย์ในพื้นที่เชิงราย อย่างหนึ่งก็คือการที่ประเด็นเรื่องการค้ำมนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากล ทำให้หน่วยงานภาครัฐทั้งรัฐบาลที่เป็นพื้นที่ปัญหา และรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบ เช่น ประเทศปลายทาง ยากจะให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไข และสนับสนุนงานด้านนี้

อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม (T-Threats) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กร ปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบในระดับมหภาค ในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งองค์กรจำต้องหลีกเลี่ยงหรือปรับสภาพองค์กรให้มีความแข็งแกร่งพร้อมที่จะเผชิญแรงกระแทกดังกล่าวได้ ในกรณีนี้พบว่า

- ความรุนแรง และความขัดแย้งในประเทศภูมิภาคใกล้เคียง โดยเฉพาะประเทศต้นทาง ก็มีสวนทวิความรุนแรงของปัญหา เช่น การสู้รบของชนกลุ่มน้อยในเมียนมาร์ ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในลาว ก็มีผลทำให้ประชาชนย้ายถิ่นฐาน และอาจตกเป็นเหยื่อในขบวนการค้ำมนุษย์ได้
- ปัจจัยดึงดูดในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้าน ยังคงเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศไทยหรือเดินทางต่อไปยังประเทศอื่น
- การเกิดวิกฤตการณ์ในด้านมนุษยธรรมในพื้นที่อื่นๆในโลก มีผลต่อการตัดสินใจให้ทุนของแหล่งทุน เช่น กรณีของผู้ลี้ภัยในซีเรีย และพื้นที่สงครามในทวีปอื่นๆ

- นโยบายขององค์กรให้ทุน และรัฐบาลที่ให้ทุน เช่นกรณีที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตัดงบประมาณด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในประเทศอื่นๆ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยนี้ซึ่งมีระยะเวลา 1 ปี โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ รวมทั้งติดตามจากสื่อ ข่าวสารออนไลน์ โดยได้ลงพื้นที่ทั้งในประเทศคือจังหวัดเชียงรายอันเป็นพื้นที่ศึกษาหลักในอำเภอเชียงของ อำเภอเวียงแก่นซึ่งอยู่ติดกันอันเป็นชายแดนกับประเทศลาว อำเภอแม่สายชายแดนติดกับเมืองท่าขี้เหล็กของประเทศพม่า นอกจากนั้นยังได้เก็บข้อมูลในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านนี้ รวมทั้งองค์กรที่ให้ทุนสนับสนุนบางองค์กร ในจังหวัดพิษณุโลกที่เป็นที่ตั้งของบ้านสองแควที่เป็นบ้านพักของภาครัฐที่ให้ความช่วยเหลือและที่พักแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภาคเหนือ และเก็บข้อมูลในกรุงเทพมหานครจากหน่วยงานรัฐ องค์กรที่ให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและทางเทคนิคการทำงาน และองค์กรที่ทำในประเด็นการค้ามนุษย์ในพื้นที่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง

นอกจากนั้นการลงพื้นที่ในประเทศเพื่อนบ้านก็ยังทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้น โดยมีเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว ชายแดนเมืองปากเซ และนครเวียงจันทน์ ประเทศลาว เพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและมุมมองจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐของทั้งไทยและลาว รวมทั้งการเก็บข้อมูลจากเมืองท่าขี้เหล็ก และเมืองเชียงตุง ซึ่งเป็นต้นทางและทางผ่านเข้ามาประเทศไทยของทั้งแรงงาน รวมทั้งผู้ที่มีความเสี่ยงจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์จากเมียนมาร์ ซึ่งทำให้ได้ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. กระบวนการทำงานและการประสานงานของหน่วยราชการไทย องค์กรท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนในการร่วมแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงราย

การทำงานในเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงรายขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมีหลายระดับทั้งในด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และในการปฏิบัติงานด้วย ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ระดับประเทศและบางกลุ่มก็อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ที่ร่วมกันทำงานตามวาระ การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชียงรายในเรื่องนี้มีรูปแบบที่ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ แต่ก็มีแตกต่างกันตามทิศทางของแต่ละองค์กร ซึ่งบางองค์กรก็มีที่มาและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนา บางองค์กรก็เน้นที่การทำงานกับกลุ่มชาติพันธุ์

ในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงรายมีการประสานงานกันในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีกลไกการทำงานในรูปแบบของ “ทีมสหวิชาชีพ” แต่ก็มีจุดเน้นต่างกัน เนื่องจากบริบทของแต่ละ

ละอำเภอบุ และข้อจำกัดของแต่ละองค์กร เช่นการขาดบุคลากรเฉพาะด้าน โดยเฉพาะด้านกฎหมายและสังคมสงเคราะห์ จึงทำให้ต้องการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ โดยทางรัฐได้แก่ ตำรวจและกับทางบ้านพักเด็กและครอบครัวในเรื่องของการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งจะมีการประเมินว่าเด็กเหมาะสมกับสถานคุ้มครองหรือได้รับโอกาสแบบใด หากว่ามีปัญหาเรื่องเอกสารก็ต้องอาศัยตำรวจที่ทำได้ให้การรับรองว่ากรณีนี้อยู่ในระหว่างการคุ้มครองของกระบวนการทางกฎหมายและส่งต่อเด็กไปยังองค์กรช่วยเหลือที่เหมาะสม

การทำงานข้ามแดนในปัจจุบันก็มีความเข้มแข็งมากขึ้นจากการประสานงานร่วมกันของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในชายแดนกับเมียนมาร์การทำงานของภาครัฐมีความเข้มแข็งมีการจัดตั้งคณะทำงานอย่างชัดเจน ได้แก่ Border Cooperation Against Trafficking in Persons (BCATIP) ซึ่งมีภาครัฐทั้งสองประเทศเป็นหลัก และมีองค์กรพัฒนาเอกชนไปร่วมทำงานสนับสนุน

ส่วนการทำงานในชายแดนประเทศลาวนั้น ได้มีการทำงานในระดับพื้นที่กันมากก่อนแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของกลไกอำนวยความสะดวกในการทำงานระหว่างประเทศ ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือผู้เสียหาย ดังนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยในพื้นที่คือมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก ศูนย์เพื่อน้องหญิง และองค์กรเครือข่ายจึงประสานงานระหว่างทั้งฝ่ายรัฐทั้งสองประเทศ โดยขณะนี้ได้มีการพยายามผลักดันให้เกิดกลไกข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างเมืองชายแดน คือเมืองห้วยทรายและอำเภอเชียงของ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นในการทำงาน

2. การดำเนินงานและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในพื้นที่ชายแดนเชียงราย

ปัจจัยเสี่ยงอีกประการหนึ่งในเรื่องของการค้ามนุษย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายก็คือพื้นที่นี้ยังมีประชากรอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติ มีฐานะยากจนและขาดโอกาสทางการศึกษาที่ทำให้มีโอกาสที่จะเข้าสู่ขบวนการผิดกฎหมายมากขึ้น การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในแต่ละอำเภอของเชียงราย นอกจากจะมีเรื่องของชายแดนประเทศเพื่อนบ้านที่มีบริบทต่างกันทั้งลาวและเมียนมาร์ ก็ยังมีเรื่องของกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ด้วย บทบาทการทำงานในปัจจุบันจึงต้องมีการปรับไปตามบริบทอันได้แก่ บทบาทในการป้องกันกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยการทำงานในเชิงการป้องกันนั้น มักจะอยู่ในรูปของการรณรงค์ การสร้างเครือข่าย การให้ความรู้ประชาสัมพันธุ์ ซึ่งไม่เพียงแต่หน่วยงานภาครัฐ และเครือข่ายประชาสังคมในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาคธุรกิจที่อยากจะร่วมมือในการป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วย โดยกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ การ

เข้าไปให้ความรู้ในชุมชนและจัดตั้งศูนย์สำรวจและเฝ้าระวัง การจัดทำสื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ

บทบาทด้านการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยองค์กรพัฒนาเอกชน ประสานงาน การรับแจ้งเหตุและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในพื้นที่องค์กร ทำงานใกล้ชิด มีการพบปะกับชุมชนอยู่แล้วก็จะทำให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การรับแจ้งเหตุ ผ่านโทรศัพท์ตลอด 24 ชั่วโมงทำให้สามารถเข้าถึงและช่วยเหลือผู้เสียหายได้อย่างทันท่วงที นอกจากนั้นก็จะมีการจัดหาที่พักสำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและ องค์กรเครือข่ายที่มีบ้านพัก เนื่องจากในบางครั้งบ้านพักของรัฐอยู่ห่างไกล และไม่สามารถรองรับ ได้เพียงพอ หรือกรณีมีความเร่งด่วนเฉพาะหน้า

นอกจากนี้แต่ละองค์กรที่อยู่ในเครือข่ายต่างมีบทบาทและการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนเฉพาะ กลุ่มเป้าหมาย เช่น มูลนิธิพร้อมรักษ์ ดูแลกรณีเด็กชาย โดยเป็นองค์กรทางศาสนาอีกแห่งหนึ่งใน จังหวัดเชียงราย และมีการติดต่อกันระหว่างองค์กรอยู่ตลอดขณะที่การประสานระหว่างองค์กร พัฒนาเอกชน และหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ชายแดน อย่างเรื่องการไม่มีบัตร/ เอกสารประจำตัว ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงผู้เสียหายเป็นสำคัญและ ดำเนินการในฐานะผู้ปฏิบัติงาน

บทบาทที่เห็นได้ชัดว่ามีมากยิ่งขึ้นก็คือ งานสนับสนุนและผลักดันด้านนโยบายและ กลไกการทำงาน โดยจะเห็นได้จากความพยายามผลักดันข้อตกลงระหว่างเมืองชายแดน เชียงของ กับห้วยทราย ที่จะสามารถทำให้กระบวนการทำงานคล่องตัวมากยิ่งขึ้นและทันต่อเหตุการณ์และ ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ ซึ่งจะทำให้งานด้านนี้ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่มีตัวอย่างมาจากเมืองจำปาสักและอุบลราชธานีที่มีข้อตกลงร่วมกันใน การทำงานด้านการค้ามนุษย์มาก่อนแล้ว

3. จุดอ่อน จุดแข็ง ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการ แก้ปัญหาการค้ามนุษย์

จุดแข็งของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานด้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความ คล่องตัวในการปรับเปลี่ยนทั้งแนวคิด แนวทางการทำงานเพื่อให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของ บริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มีความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่อย่างใกล้ชิด

โดยเฉพาะองค์กรที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะและได้ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิดก็จะทำให้ทราบสถานการณ์อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยในการประเมินวางแผนการทำงาน และคาดการณ์ล่วงหน้าได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้โครงสร้างขององค์กรที่ไม่ใหญ่จนเกินไป มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น ทำให้สามารถตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วนได้รวดเร็ว โดยเฉพาะในเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ต้องการความฉับไวในการดำเนินการ

จุดแข็งอีกประการหนึ่งของการทำงานในพื้นที่นี้คือความเข้มแข็งของ “เครือข่าย” ที่มีความเข้าใจในสถานการณ์อันมาจากความร่วมมือขององค์กรหลัก และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นจุดที่เพิ่มเติมจากการทำงานในลักษณะ “ทีมสหวิชาชีพ” ที่มีการก่อตั้งในหลายระดับอยู่แล้ว

จุดอ่อนที่สำคัญมากขององค์กรพัฒนาเอกชนก็คือการที่ต้องพึ่งพิงทุนดำเนินงานจากภายนอก ทำให้การทำงานในหลายโครงการไม่ต่อเนื่อง และขาดการติดตามอันเนื่องมาจากปัญหาหมดงบประมาณ นอกจากนี้การทำงานในประเด็นเรื่องค้ามนุษย์มีความซับซ้อน ละเอียดอ่อน ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนไม่สามารถดำเนินการโดยลำพังได้ จำเป็นต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นมาสนับสนุน นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากทั้งโดยเนื้อหาของกฎระเบียบต่างๆ และการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละพื้นที่

โอกาสทางสภาพแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องการค้ามนุษย์ในพื้นที่เชียงราย อย่างหนึ่งก็คือการที่ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับสากล ทำให้หน่วยงานภาครัฐทั้งรัฐบาลที่เป็นพื้นที่ปัญหา และรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบ เช่น ประเทศปลายทางอยากจะให้ปัญหานี้ได้รับการแก้ไข จึงให้การสนับสนุนงานด้านนี้ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมการทำงานในลักษณะทีมสหวิชาชีพที่ประเทศเพื่อนบ้านยังต้องการการเสริมสร้างศักยภาพอย่างมาก

ส่วนในเรื่องอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมมีอยู่หลายประเด็น ได้แก่ ความรุนแรง และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศต้นทาง มีผลให้ประชาชนย้ายถิ่นฐาน และยังมีส่วนทวีความรุนแรงของปัญหา อีกเรื่องคือเงินทุนหรืองบประมาณ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมในพื้นที่อื่นๆ ของโลกที่เร่งด่วนและร้ายแรงกว่า ก็มีผลต่อการตัดสินใจยกเลิกหรือตัดลดทุนสนับสนุนของแหล่งทุนขึ้น รวมทั้งนโยบายขององค์กรให้ทุนและรัฐบาลที่ให้ทุนก็มีผลในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์แม้จะมีความพยายามแก้ไขอย่างจริงจังโดยเฉพาะในช่วงหลังจากการมีกรณีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามการทำงานของภาครัฐก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนมีความสำคัญทั้งในการป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์

ในส่วนข้อเสนอแนะนั้น ประการแรก การทำงานประเด็นนี้ในบริบทชายแดนกับประเทศลาวและประเทศเมียนมามีความแตกต่างกัน เนื่องจากโครงสร้างการทำงานของภาครัฐทั้งสองประเทศที่ต่างกัน รวมทั้งตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ ดังนั้น การผลักดันกลไกด้านข้อตกลงที่เป็นทางการร่วมกันในระดับพื้นที่ระหว่างประเทศน่าจะเป็นเครื่องมือที่ดี ในการอำนวยความสะดวกและให้ความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง บริบทการทำงานด้านการค้ามนุษย์ มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว อย่างไรก็ตามตามเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น มักมีการหมุนเวียนย้ายตามวาระ ทำให้การทำงานบางครั้งติดปัญหาเรื่องความเข้าใจทั้งในเรื่องพื้นที่ ข้อกฎหมาย และความร่วมมือกับภาคประชาชน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รวมถึงในระดับท้องถิ่นโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นทางออกหนึ่งในการที่จะทำให้การทำงานร่วมกันราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน ต้องขยายการสนับสนุนให้องค์กรที่ทำงานด้านนี้สามารถที่จะขับเคลื่อนตามนโยบายของภาครัฐ รวมถึงข้อตกลงที่มีระหว่างประเทศได้ ที่สำคัญคือการปรับระบบ/ระเบียบให้เอื้อต่อการที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานอย่างจริงจังจะมีโอกาสเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ที่สร้างความต่อเนื่องทั้งต่อการทำงานประเด็นการค้ามนุษย์และต่อองค์กรอีกด้วย

ประการที่สาม ในบริเวณชายแดน หลายพื้นที่มักมีสถานที่อาจมีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ที่มากับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ที่พัก สถานบริการต่างๆ ซึ่งบางครั้งยากต่อการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ความรู้ ความเข้าใจ และการขอความร่วมมือในการประสานงานกับสถานประกอบการในพื้นที่อย่างต่อเนื่องจะเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาและเฝ้าระวังหากเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ขึ้นได้

ประการที่สี่ การทำงานในลักษณะโครงการระยะสั้นและระยะกลางขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในประเด็นการค้ามนุษย์ควรจะมีการวางแผนงานและระยะเวลาการทำงานเพื่อความยั่งยืนมากขึ้น หรือใช้แนวทางเรื่อง “Exit Strategy” หรือการวางกลยุทธ์เมื่อโครงการสิ้นสุด

เพื่อให้ชุมชนได้มีการเตรียมพร้อมในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ หรือประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบให้ดำเนินการในโครงการนั้นต่อ โดยอาจใช้การผลจากการประเมินโครงการ (monitoring and evaluation) เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไป

ประการที่ห้า การทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) อย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษและโครงการเสริมอื่นๆ ย่อมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อพื้นที่ จึงควรให้มีการประเมินชี้วัดผลกระทบในมิติต่างๆ ไม่เพียงแต่ผลดีทางด้านเศรษฐกิจ หากรวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อย่างทั่วถึง จริงใจ โดยเฉพาะในประเด็นทางสังคม เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และควรมีการประเมินเป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด

บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2537. จัปตาสถานการณ์การค้าเด็กหญิงในรอบสิบปีในยุคนโยบายยุติปัญหาโสเภณีเด็กขึ้น
หึ่งรัฐไทย. ใน NICS เขตปลอดโสเภณี?, จรรยา เศรษฐบุตร และ สุ ภาณี เวชพงศา (บก.), 229 – 267.
(พิมพ์ครั้งที่ 2). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ พรสุข เกิดสว่าง. 2540. เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการ
ทางเพศในประเทศไทย, รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือก
นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: ศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อ
สำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการ จัดการของรัฐ วันที่ 26 – 28 พฤษภาคม 2540 ณ
โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กรมส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ. 2546. นโยบายและแผน
ระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามประเทศ
พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ.
- กองต่อต้านการค้ามนุษย์. 2560. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564). กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์.
- _____. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2555. ศัพท์สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- โครงการสตรีและเยาวชนศึกษา. 2540. การประเมินสถานการณ์ป้องกัน แก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก: ศึกษากรณี
องค์กรรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- ถาวร เกียรติทับทิว และ เฉลิมพล สัตถาภรณ์. 2527. การย้ายถิ่นของสตรีบางประเภทจากจังหวัดภาคเหนือกับ
การท่องเที่ยวของเมืองสงขลา-หาดใหญ่, รายงานวิจัย. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลา
นครินทร์.
- จิราลักษณ์ จงสถิตมัน. 2535. วิกฤตทางวัฒนธรรมกับการดำรงชีวิตของเยาวชนสตรี: กรณีศึกษา
ผลกระทบของการพัฒนาชนบทภาคเหนือ (การวิจัยส่วนหนึ่งของผลการวิจัยเรื่อง วิกฤตทางวัฒนธรรมกับ
การดำรงชีวิตของเยาวชนสตรี: ศึกษาผลกระทบของการพัฒนาชนบทภาคเหนือ). เชียงใหม่: ม.ป.พ.
- จรัญญา วงษ์พรม. 2553. เด็กในธุรกิจเพศพาณิชย์ ภาคอีสาน: รายงานการศึกษาโครงการวิจัยประเมิน
สถานการณ์เด็กไทยและเด็กต่างชาติในธุรกิจเพศพาณิชย์ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น อุตรธานี และ
หนองคาย. ขอนแก่น: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ณรัตน์ สมสวัสดิ์. 2548. การค้าหญิงข้ามชาติและบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกัน: วิเคราะห์จาก

มุมมองแนวสตรีนิยม. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสตรี ศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ณัฐยา วิริวิทยา.2553. ปัญหาอุปสรรคของเจ้าพนักงานตำรวจต่อการป้องกันปราบปรามการค้า มนุษย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารงาน ยุติธรรม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร. 2557. การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนของกองทัพไทย ภายใต้กระบวนการทศน์ ความมั่นคงใหม่ในบริบทประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน. คุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

นิตยา ระวังพาล และ เสาวภา พรสิริพงษ์. 2539. เอดส์กับกระบวนการค้าหญิง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิก จำกัด.

เนตรดาว เกาถวิล. 2549. เพศพาณิชย์ข้ามพรมแดน : ประสบการณ์ของหญิงลาวในธุรกิจบริการทางเพศ ในพรมแดนไทย-ลาว. ผู้หญิง ประสบการณ์ และการเมืองว่าด้วยเพศภาวะ. วารสารสังคมศาสตร์ฉบับที่ 2 / 2549 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภัสสร ลิมานนท์. 2540.บริการทางเพศ การเดินทางข้ามแดน และเอดส์. กรุงเทพฯ: สถาบัน ประชากรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน.2558. ทฤษฎีความมั่นคงประกิต: บทปริทัศน์เบื้องต้น.วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

เกรินทร์ ยิ่งเกตรา. 2557. ปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. สาร นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต พัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคม สงเคราะห์ ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มาลี พฤษพงษ์สาวลี. 2550. สิทธิความเป็นคนของผู้หญิง: พันกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายและข้อถกเถียง. กรุงเทพฯ: บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

มูลนิธิพิทักษ์สตรี. 2559.เจาะลึก...การค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศ: ว่าด้วยการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.

รสสุคนธ์ ทาริยะ. 2553. ศักยภาพและข้อจำกัดของกลไกการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ในจังหวัดเชียงใหม่. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

รัฐพล บั้งเงิน. 2559.กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์ในพื้นที่แนวชายแดนจังหวัดเชียงราย.วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัย ราชภัฏเชียงราย.

รุ่งนภา เทพภาพ. 2551. ปัญหาการค้ามนุษย์ในสังคมไทย: สถานภาพองค์ความรู้,รายงานฉบับ สมบูรณ์.ลำปาง: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริพร สะโครบานาค, ณัฐยา บุญภักดี, และ ชุตติมา จันทธีโร. 2540. *การค้าหญิง: ภาววิถีสังคมไทย*.

กรุงเทพฯ: รุ่งแสงการพิมพ์.

ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม. 2550. *กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์* กรุงเทพฯ:

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ และน้ำทิพย์ เสมอเชื้อ. 2553. *โครงการการค้ามนุษย์ในกลุ่มทนายท่ง*

ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเมียนมาร์: รายงานฉบับสมบูรณ์ กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2558. *โครงการวิจัยเรื่อง “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบ*

อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย”. รายงานนำเสนอ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

สายฝน สุเอียนทรมณี. 2552. *โครงการศึกษาผลกระทบการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์*

กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง, รายงาน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สายสุรี จุติกุล. 2547. *รายงานผลการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศ*

ไทย ตั้งแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบัน. ใน การค้ามนุษย์: การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง

การค้ามนุษย์ วันที่ 13-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมดุสิตโฮสเทลแลนด์ รีสอร์ท จังหวัด

เชียงราย. 35 – 41. เชียงราย: สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี.

_____. 2547. *ประเทศไทยกับการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง*. ใน การค้ามนุษย์:

การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การค้ามนุษย์ วันที่ 13-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรม

ดุสิตโฮสเทลแลนด์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย. 225 – 233. เชียงราย: สำนักงานปลัด

นายกรัฐมนตรี.

สุภางค์ จันทวานิช. 2547. *ผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์*. ใน การค้ามนุษย์: การประชุม

เชิงปฏิบัติการเรื่อง การค้ามนุษย์ วันที่ 13-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมดุสิตโฮสเทลแลนด์

รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย. 45 – 50. เชียงราย: สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี.

_____. 2547. *งานวิจัยเกี่ยวกับการล่อลวงหญิงและเด็กต่างชาติในประเทศไทย*. ใน

การค้ามนุษย์: การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การค้ามนุษย์ วันที่ 13-14 พฤษภาคม 2547

ณ โรงแรมดุสิตโฮสเทลแลนด์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย. 241 – 244. เชียงราย: สำนักงานปลัด

นายกรัฐมนตรี.

สุริยา เกษมสิริสวัสดิ์. 2550. *ผลการปฏิบัติงานของทีมสหวิชาชีพในการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อการ*

ค้ามนุษย์ภายใต้ข้อตกลงร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขต 9 จังหวัด ภาคเหนือ. สารนิพนธ์

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

แสงจันทร์ มาน้อย. 2557. *การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์*.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2558. *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ (พิมพ์ครั้งที่*

1). กรุงเทพฯ.

- อรรถัย จุลสุวรรณรักษ์. 2550. *การค้ามนุษย์ในประเทศไทย*. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อีเดน เพียร์สัน. 2546. *การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ*. กรุงเทพฯ: องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส และมูลนิธิผู้หญิง.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. 2552. *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ และ กิริยา กุลกลการ. 2560. *แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศใน AEC กับนโยบายการคลังสำหรับประเทศไทย*. เชียงใหม่: วนิตการพิมพ์.
- อำนาจ เนตยสุภา. 2552. *แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ วารสารวิชาการนิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยทักษิณ
- ฮิวแมน ไรท์วอช. 2548. *รูปแบบใหม่ของการค้าทาส: การค้าหญิงและเด็กสาวเมียนมาร์ในประเทศไทย*. แปลโดย สุภาพิมพ์ ธนะพรพันธ์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง.
- Christina Will. 2001. *Thailand-Lao People's Democratic Republic and Thailand-Myanmar Border Areas Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: A Rapid Assessment*. International Labour Organization.
- Dosch, Jörn. 2012. "Regional Security: Legacies and New Challenges." In *The New Global Politics of the Asia Pacific*, 2nd ed., ed. Michael K. Connors, Rémy Davison and Jörn Dosch, 140-155. London: Routledge,.
- MyatThein. 2006. *Greater Mekong Sub-Regional Cooperation and East-West Economic Corridor: Myanmar's Perspective on GMS Cooperation*. Paper presented at the International Workshop: Greater Mekong Sub-Regional Cooperation and East-West.
- Niamvanichkul, Nodwarang. 2006. *Human Trafficking for Sexual Exploitation in Southeast Asia*. A thesis for the degree of Master of Arts, Department of Political Science in the College of Sciences at the University of Central Florida Orlando.
- Servaes, Fiona. 2015. *Sex Trafficking Issues in Thailand: The Case of Urban Light*. Paper accepted for presentation at the International conference on "Communication/ culture and the Sustainable Development Goals (CCSDG): Challenges for a New Generation", Chiang Mai University, Thailand, December 17 – 21.
- Spires, Robert W. 2540. *Preventing Human Trafficking: Education and NGOs in Thailand*. Farnham: Ashagate.
- Thein Swe and Paul Chambers. 2011. *Cashing in across the Golden Triangle*. Chiang Mai: Mekong Press

ข้อมูลออนไลน์

กรมการท่องเที่ยว. 2559. สรุปสถานการณ์นักท่องเที่ยว สิงหาคม 2559. สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2560 จาก

[http://www.tourism.go.th/assets/portals/1/files/Summary_August_2016.](http://www.tourism.go.th/assets/portals/1/files/Summary_August_2016.pdf)

[pdf](#)

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ปัญหาการค้ามนุษย์. สืบค้นเมื่อ 9 กรกฎาคม 2559. จาก:

[http://www.m-society.go.th/ebbok/books?category=11.](http://www.m-society.go.th/ebbok/books?category=11)

กรมการท่องเที่ยว. 2559. สรุปสถานการณ์นักท่องเที่ยว สิงหาคม 2559. สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2560 จาก

[http://www.tourism.go.th/assets/portals/1/files/Summary_August_2016.](http://www.tourism.go.th/assets/portals/1/files/Summary_August_2016.pdf)

[pdf](#)

กรมประชาสัมพันธ์ เชียงราย. จับมือ 3 เมืองชายแดน ต่อด้านการค้ามนุษย์. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์

2560. [http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=6702&filename](http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=6702&filename=index_2)

[=index_2](#)

กองอาเซียน. 2555. ความร่วมมือของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2559.

จาก: <http://www.mfa.go.th/asean/>.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส. 2559. รายงานการศึกษาดูงานปัญหาการค้ามนุษย์ จังหวัดพะเยาและจังหวัดเชียงราย. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 16

ตุลาคม 2560 จาก <http://www.senate.go.th/>

[w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1486628842.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1549/file_1486628842.pdf)

คมชัดลึก. 2558. ปมค้ามนุษย์ไทยถูกจัดอันดับ เทียร์ 3 เท่าเดิม. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2559.

จาก: <http://www.komchadluek.net/detail/20150727/210567.html>.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2559. การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis). สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2559.

จาก <http://www.stou.ac.th/Offices/rdec/headquater/upload>

ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2554 – 2559). กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. .

สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2560 จาก <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>

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการค้ามนุษย์

วันที่กรอกข้อมูล.....

ชื่อผู้ให้ข้อมูล.....

ตำแหน่งในองค์กร.....

1. ชื่อองค์กร.....

2. ที่อยู่.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

3. ประวัติองค์กร (ปีที่ก่อตั้ง ความเป็นมา พัฒนาการ ฯลฯ)

4. วัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์กรที่ผ่านมา

5. ลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย(จำนวน องค์กรประกอบทางชาติพันธุ์ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม)

6. องค์กรมีแผนงานกิจกรรมใดบ้าง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ามนุษย์เชิง
เพศพาณิชย์

6. การดำเนินงานขององค์กรพบอุปสรรคปัญหาใดบ้าง

7. ท่านคิดว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง
จากในอดีต อะไรเป็นปัจจัยของการเปลี่ยนแปลง

8. ท่านคิดว่าการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ทำงานทั้งในด้านเศรษฐกิจและประชากรมีผลต่อสถานการณ์
การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไรบ้าง

10. ท่านคิดว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นไปตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด อย่างไรบ้าง

11. ท่านเห็นว่าทำอย่างไรจึงจะพัฒนาการทำงานในประเด็นนี้ของทุกฝ่ายให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

12. ความคิดเห็นหรือข้อมูลอื่น ๆ

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาด้านการค้ามนุษย์

วันที่กรอกข้อมูล.....

ชื่อผู้ให้ข้อมูล.....

ตำแหน่งในองค์กร.....

1. ชื่อองค์กร.....

2. ที่อยู่.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

3. ประวัติของหน่วยงานพอสังเขป

4. วัตถุประสงค์และกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหการค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์

5. ลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย(จำนวน องค์กรประกอบทางชาติพันธุ์สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม)

9. หน่วยงานมีแผนงานกิจกรรมใดบ้าง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ามนุษย์เชิง
เพศพาณิชย์

6. การดำเนินงานของหน่วยงานพบอุปสรรคปัญหาใดบ้าง มีส่วนใดที่ยังต้องการการสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น

7. ท่านคิดว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง
จากในอดีตอะไรเป็นปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงนั้น

8. ท่านคิดว่าการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ในความรับผิดชอบของท่านที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและ
ประชากรมีผลต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์เชิงเพศพาณิชย์ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไรบ้าง

10. ท่านคิดว่าการทำงานที่ผ่านมาพร้อมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างไรบ้างมีจุดแข็ง จุดอ่อน ใดบ้างและมีบทบาทอย่างไรในการทำงานด้านนี้ในพื้นที่ของท่าน

11. ท่านเห็นว่าทำอย่างไรจึงจะพัฒนาการทำงานในประเด็นนี้ร่วมกันของทุกฝ่ายให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

12. ความคิดเห็นหรือข้อมูลอื่น ๆ

แบบบันทึกข้อมูลกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน

1. ชื่อกิจกรรม _____
2. วันที่ _____
3. สถานที่ _____
4. ผู้จัดกิจกรรม _____
5. ความเป็นมา _____

6. วัตถุประสงค์ _____

7. ผู้เข้าร่วมกิจกรรม _____

8. รายละเอียดกิจกรรม _____

- 8.1 กลุ่มเป้าหมายมาร่วมงานคือใคร มีสัดส่วนมากน้อยเพียงใด

- 8.2 อาชีพและสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม

- 8.3 บทบาทในการจัดการขององค์กร

8.4 ปัญหาและความคิดเห็น
