



ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙





ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สปท.-สนช.)
ประจำเดือน สิงหาคม 2559 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย	06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30	เวลา 09.30 น.	เวลา 09.30 น.		สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	บ้านสุภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00
11.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บันทึกการประชุมสภา		11.00
12.00	การปฏิรูป ประเทศ	การปฏิรูป ประเทศ	รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	สป.ป.พันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00	(สปท.) จนเสร็จสิ้น	(สปท.) จนเสร็จสิ้น	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	(สนช.) จนเสร็จสิ้น	(สนช.) จนเสร็จสิ้น	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	(ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	(ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	สภาสาระ		15.00
						ละครวิทยุ		15.30
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
17.00	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง	Gossip การเมือง		ละติจูดรอบโลก	สป.ข่าว..เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
17.30	ประชามติ (ทรท.)		ประชามติ (ทรท.)					
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า							
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน							20.00
22.00								

หมายเหตุ - หากช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นการกิจ
 - ทุกวันจันทร์ และ วันพุธ เวลา 17.30-18.00 น. ออกอากาศ “รายการประชุมมติ” รับสัญญาณจากสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจฯ (ทรท.) เริ่ม 27 มิ.ย.- 6 ส.ค.59



ความหมายของตราสัญลักษณ์ฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี

อักษรพระปรมาภิไธย ภ.ป.ร. สีเหลืองนวลทอง เป็นสีประจำวันพระบรมราชสมภพ ขอบริมอักษรสีทองบนพื้นสีขาบเข้ม (น้ำเงินแก่) เป็นสีประจำสถาบันพระมหากษัตริย์ ภายในกรอบลายทองปนนากมีลายเนื่องสีทองมากกว่า ๗๐ ดวง เป็นการถวายพระพร ให้ทรงสถิตดำรงในสิริราชสมบัติมากกว่าปีที่ ๗๐ ให้สถาพรโดยสวัสดิ์เป็นอเนกอนันต์ยิ่งกว่า พระมหากษัตริย์พระองค์ใด

อักษรพระปรมาภิไธย ภ.ป.ร. และกรอบลายทองปนนากนี้สถิตอยู่ภายใต้พระมหาพิชัยมงกุฏ ประกอบพระอุณาโลมสีทอง แวดล้อมด้วยพระแสงขรรค์ชัยศรีและพระแสงจามรีอยู่เบื้องซ้าย แห้งพระมหาพิชัยมงกุฏ มีธารพระกรและพัชนีฝักมะขามอยู่เบื้องขวา มีฉลองพระบาท ทอดอยู่ที่ปลายพระแสงและธารพระกรนั้นเบื้องล่างรวมเรียกว่าเครื่องเบญจสิริราชกกุธภัณฑ์ เป็นนิมิตหมายแห่งการฉลองสิริราชสมบัติ ล่างลงมาเป็นแพรแถบสีหงชาด (ชมพู) ขลิบทอง เขียนอักษรสีทอง ความว่าฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี ปลายด้านขวาของแพรแถบระบุ พ.ศ. ๒๔๘๔ อันเป็นปีที่เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ ปลายด้านซ้ายของแพรแถบระบุ พ.ศ. ๒๕๕๔ แสดงกาลเวลาที่ล่วงมา ๗๐ ปี ตรวบจนปัจจุบัน

ที่มา : ตราสัญลักษณ์งานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
เผยแพร่ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จาก <http://www.opm.go.th/opmportal/index.asp>



“...ในชั้นเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคน
เป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย
จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี
ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ
ไม่ให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวายได้...”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ ๖
ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอกีรราห์ จังหวัดชลบุรี
วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๒



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เชาวลิตถวิล
นางสาวสุภาลีนี้ ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจเดือน สุกธีรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เจริญญิก

นางนารีนารถ เหตานุรักษ์

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร ลินสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอ่างค์

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
E-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง E-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

ท่ามกลางปัญหาต่าง ๆ มากมายที่รัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังเผชิญอยู่ ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนับเป็นอีกหนึ่งปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และพยายามเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยการเร่งจับกุมผู้กระทำความผิดและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ขึ้นในศาลอาญา ที่สำคัญคือได้ประกาศการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ โดยได้เร่งรัดบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการเร่งปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบได้อย่างแท้จริง อีกทั้งเร่งสร้างมุมมองสังคมไทยให้ตระหนักว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยใกล้ตัวและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย มีการออกกฎหมายบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยว สถานประกอบการ โรงงาน และการประมง พร้อมทั้งดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้เสียหาย และเร่งดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดทั้งข้าราชการและพลเรือนอย่างเด็ดขาด

จะเห็นได้ว่าก่อนหน้านี้ Trafficking in Persons Report – TIP Report ซึ่งเป็นรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ ได้ทำการประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศไทยในรอบหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา โดยได้จัดอันดับประเทศไทยไว้ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 - Watch List) มาติดต่อกัน ๔ ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยจึงได้ถูกลดอันดับให้อยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 3 โดยอัตโนมัติ ซึ่งถือเป็นระดับที่เลวร้ายที่สุดของประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ การถูกปรับลดอันดับดังกล่าวของประเทศไทยนั้นมีที่มาและสาเหตุเป็นเช่นไร รวมทั้งสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานประมงและการบังคับค้าประเวณีในประเทศไทยจะมีความรุนแรงอยู่ในขั้นวิกฤตตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ประการใด สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง Tier 3 : ปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

สำหรับบทความ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพกับการเป็นประชาคมอาเซียน ผู้เขียนได้วิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายของไทยในเรื่องใดที่ยังไม่มีกฎหมายหลักรองรับ และความสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องทรัพยากรชีวภาพ โดยแบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้า

บทความ เรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการจัดการตนเองของชุมชน
อย่างยั่งยืน : บทสะท้อนผ่านทฤษฎีทางสังคม ได้กล่าวถึงแนวทางและปัจจัยต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการจัดการตนเองของชุมชนในมิติต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้จะประกอบด้วย ศักยภาพของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการพัฒนาที่ถูกต้อง ผู้นำชุมชน และสมาชิกชุมชน

ส่วนบทความ เรื่อง ขบวนการรัฐอิสลามกับอัตลักษณ์นิยมความรุนแรง ผู้เขียนได้นำเสนอมุมมองที่แตกต่างจากบทวิเคราะห์ทั่วไปที่มักจะมุ่งเน้นให้มองขบวนการรัฐอิสลามเฉพาะในมิติการเมืองหรือการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของขบวนการเพียงด้านเดียว ในทางกลับกันบทความนี้จะมองลึกไปถึงสภาพจิตใจของผู้ร่วมขบวนการที่มีความมุ่งมั่นและต้องการตั้งรัฐอิสลามขึ้นภายใต้ระบอบคาลิฟาห์ โดยเฉพาะขบวนการญิฮาดในดินแดนซีเรียที่ได้เผยแพร่แนวร่วมใหม่แบ่งออกเป็นกลุ่มติดอาวุธ ๒ กลุ่มหลัก คือ กลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรีย และกลุ่มอัลกออิดะห์ในอิรัก

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤษภาคมนี้ ขอนำเสนอ **เรื่อง โลกมุสลิม : ความขัดแย้งระหว่างนิกายสุหนี่กับชีอะห์** เนื้อหาจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมานิกายสำคัญ และคัมภีร์ทางศาสนาอิสลาม ตลอดจนความแตกต่างและความขัดแย้งระหว่างนิกายสุหนี่กับชีอะห์ ที่มีประเด็นความขัดแย้งทางลัทธิความเชื่อทางศาสนาและวิธีการสรรหาผู้นำ จนถูกขยายออกไปเป็นความขัดแย้งทางเชื้อชาติ นอกจากนี้ ประเด็นความขัดแย้งระลอกใหม่ในเรื่องการประกาศรัฐอิสลามแบบคาลิฟาห์ของผู้นำขบวนการรัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย หรือไอเอสที่โลกมุสลิมส่วนใหญ่ต่างไม่ยอมรับ ยังถูกมองว่าอาจเป็นระเบิดเวลาลูกใหม่ที่เป็นอันตรายต่อทั้งอิรักและซีเรีย รวมไปถึงนิกายทั้งสองที่มีความขัดแย้งกันอยู่ก่อนแล้ว และมีแนวโน้มว่าอาจก่อให้เกิดกลุ่มก่อการร้ายที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจและสร้างสรรค์สังคมในมุมมองที่หลากหลายและแตกต่างได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙
Vol. 64 No. 5 May 2016

Tier 3 : ปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย
วัชร ไชยสาร

๑๑

การปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ
กับการเป็นประชาคมอาเซียน
ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี

๕๙

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการจัดการตนเองของชุมชนอย่างยั่งยืน :
บทสะท้อนผ่านทฤษฎีทางสังคม
เสกสรรค์ สนวา

๙๗

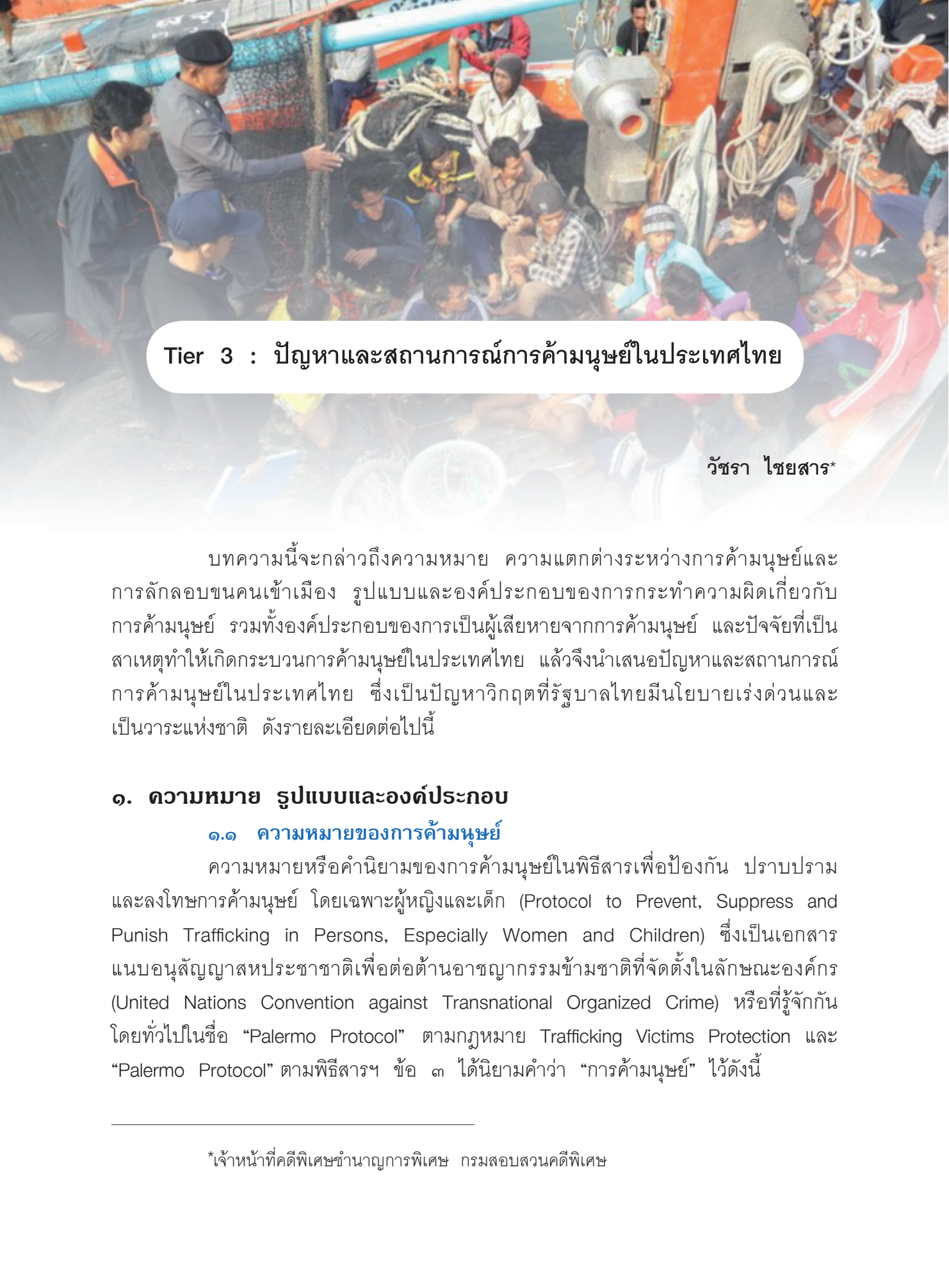
ขบวนการรัฐอิสลามกับอัตลักษณ์นิยมความรุนแรง
ชูชาติ พุ่มเพ็ง

๑๐๗

โลกมุสลิม : ความขัดแย้งระหว่างนิกายสุหนี่กับชีอะห์
ยอดชาย วิถีพานิช

๑๒๘





Tier 3 : ปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

วิรัช ไชยสาร*

บทความนี้จะกล่าวถึงความหมาย ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนเข้าเมือง รูปแบบและองค์ประกอบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งองค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย แล้วจึงนำเสนอปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาวิกฤตที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเร่งด่วนและเป็นวาระแห่งชาติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. ความหมาย รูปแบบและองค์ประกอบ

๑.๑ ความหมายของการค้ามนุษย์

ความหมายหรือคำนิยามของการค้ามนุษย์ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเป็นเอกสารแนบอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “Palermo Protocol” ตามกฎหมาย Trafficking Victims Protection และ “Palermo Protocol” ตามพิธีสารฯ ข้อ ๓ ได้นิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ไว้ดังนี้

*เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

“การค้ำมนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับ ในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจ โดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ำมนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่น เหมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อความ มุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์เป็นการค้ำมนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้”^๑

สำหรับความหมายของคำว่า “การค้ำมนุษย์” ตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ ยังได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการ ค้ำมนุษย์ไว้ดังนี้

“มาตรา ๖ ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้^๒

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือ ผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหา ประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

^๑ ชำนาญ จันทร์เรือง. ๒๕๕๘. ไทยกับการค้ำมนุษย์. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1962> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘.

^๒ ขณะนี้กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยเพิ่มลักษณะความผิดเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน และบริการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของฐานความผิดค้ำมนุษย์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ให้สามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงผู้เสียหายเป็น “เด็ก” (มาตรา ๔ กำหนดว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่พยานหรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหมายถึง บุคคลอายุไม่เกิน ๑๘ ปี) และหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ ในกรณีเด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับไว้ หน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือซ่อนเร้น ซึ่งเด็กหรือหญิงโดยใช้อุบายล่อลวง ชูเชิญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดทำนองคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร และการกระทำความผิดดังกล่าวทำให้เด็กหรือหญิงนั้น ตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด ๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยกดขี่ทารุณ บังคับชูเชิญให้เป็นขอทาน งานรับใช้ในบ้านและหรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม ซึ่งเด็กและหญิงนั้น หมายความว่ารวมถึงเด็กและหญิงต่างชาติ หรือที่ไม่สามารถระบุสัญชาติได้เข้าประเทศไทย แบบถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

๑.๒ ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนเข้าเมือง^๓

การค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนเข้าเมืองเป็นการประกอบอาชญากรรมที่มีความคล้ายกันหลายประการ จนบางครั้งได้ก่อให้เกิดความสับสนระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนในการคัดแยกที่ถูกต้องและรวดเร็วที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกัน สืบสวนและสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างถูกต้อง ในขณะเดียวกันก็จะสามารถให้ความช่วยเหลือเหยื่อได้ทันที่

^๓ ศึกษารายละเอียดความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนเข้าเมืองได้จาก ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ. ๒๕๕๘. เปรียบเทียบการค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.caht.ago.go.th/index.php/22> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

แม้ว่าการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะเป็นอาชญากรรมร้ายแรงทั้งสองประเภท แต่บุคคลที่ถูกนำพาเคลื่อนย้าย เคลื่อนที่ หรือถูกพาข้ามแดน มีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน บุคคลที่ถูกนำพาโดยกลุ่มหรือขบวนการค้ามนุษย์ คือผู้ที่ถูกหลอกลวง ถูกบังคับให้มาโดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่เต็มใจ ขณะที่กลุ่มคนหรือขบวนการพาคนข้ามแดนมานั้น คือคนที่ยินยอมหรือสมัครใจหรือขอให้คนอื่นช่วยพามา บุคคลเหล่านี้รู้อยู่แล้วว่าการเดินทางเข้าประเทศต้องมีขั้นตอนและวิธีการอย่างไร แต่ก็ยังจงใจฝ่าฝืนแสวงหาช่องทางที่ไม่ถูกต้อง^๔

๑.๓ รูปแบบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” ไว้นั้น อาจจำแนกรูปแบบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้ดังนี้

- (๑) การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี
- (๒) การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุลามกหรือสื่อลามก เช่น นำตัวมาเพื่อแสดงภาพยนต์ลามก
- (๓) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น เช่น บังคับให้เดินระบำเปลื้องผ้า
- (๔) การเอาคนมาเป็นทาส
- (๕) การนำคนมาขอทาน ในบางประเทศถือว่าการขอทานเป็นการทำงานอย่างหนึ่ง (เป็นการทำงานในความหมายอย่างกว้าง) แต่สำหรับประเทศไทยการขอทานไม่ถือเป็นอาชีพ จึงไม่ถือเป็นการทำงาน ดังนั้น จึงได้บัญญัติแยกออกมาต่างหาก
- (๖) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ^๕ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน ต้องเป็นการบังคับใช้แรงงานเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นการทำงานโดยไม่ได้ถูกบังคับก็ไม่ใช่เป็นการค้ามนุษย์ อาจต้องไปพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานหรือไม่

^๔ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ. ๒๕๕๘. เปรียบเทียบการค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.caht.go.th/index.php/22> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^๕ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

(๗) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ตัวอย่างเช่น นาย ก ประกาศรับสมัครแรงงานไปทำงานบนเรือประมงกำหนดเรื่องค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อแรงงานไปทำงานจริงปรากฏว่า นาย ก บังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส แรงงานไม่ได้ขึ้นบกเป็นปี ไม่ได้จ่ายค่าแรงงานตามที่กำหนด การกระทำของนาย ก เช่นนี้ เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ เพราะความผิดดังกล่าว นาย ก มีเจตนาพิเศษ คือ “เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” กรณีที่ทำให้แรงงานหลงเชื่อว่า จะได้รับการปฏิบัติต่างๆ ตามที่ประกาศรับสมัคร แต่ปรากฏว่าเมื่อได้ทำงานแล้วมิได้รับการปฏิบัติตามที่ได้ประกาศไว้

จากรูปแบบของการค้ามนุษย์ดังกล่าวนี้ ในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน (ประมง) และการบังคับค้าประเวณี

๑.๔ องค์ประกอบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

จากที่กล่าวแล้ว “เจตนาพิเศษ” หรือเรียกอีกอย่างว่า “มูลเหตุชักจูงใจ” เป็นองค์ประกอบภายในของความผิดอาญาบางฐานความผิด ซึ่งรวมถึงการค้ามนุษย์ด้วยที่ต้องมีเจตนาพิเศษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” องค์ประกอบภายในของการค้ามนุษย์ หรือเจตนาในการกระทำความผิดจึงประกอบด้วย

(๑) มีเจตนาในการกระทำความผิด

(๒) เป็นการกระทำโดยมีเจตนาพิเศษ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเหยื่อ/ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ การพิจารณาว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือไม่ ให้พิจารณาตามนิยามของคำว่า “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

(๑) การข่มขืนใจให้บุคคลอื่นทำงาน โดยการใช้วิธีการบีบบังคับต่างๆ เช่น การขู่ว่าจะทำร้ายหรือทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือผู้อื่น การขู่เชิญด้วยประการใดๆ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

(๒) การบังคับตักตวงอวัยวะเพื่อการค้า หรือ

(๓) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ได้แก่ การเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องอดทนทำงานเพื่อชดใช้หนี้ที่ไม่เป็นธรรม หรือที่ตนไม่รู้หรือไม่ได้รับแจ้งล่วงหน้า หรือที่เรียกว่า debt bondage หรือ debt work เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น คนงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยได้รับคำมั่นสัญญาว่าจะได้รับค่าตอบแทนสูง แต่เมื่อเดินทางไปถึงแล้ว พบว่าการจ่ายค่าจ้างไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว และนอกจากจะได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงแล้ว ยังถูกนายจ้างยัดหนังสือเดินทางเพื่อไม่ให้หลบหนี และถูกบังคับให้ทำงานวันละหลายชั่วโมงมากกว่าที่กฎหมายกำหนด กรณีนี้ถือว่าเข้าข่ายเป็นการค้ามนุษย์ แต่ถ้าเมื่อเดินทางไปถึงแล้วนายจ้างผิดเงื่อนไขเฉพาะการจ่ายค่าจ้าง โดยลูกจ้างก็สามารถเลือกทำหรือไม่ก็ได้ กรณีเช่นนี้อาจไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ามีวลีคำว่า “ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” มาขยายในตอนท้ายของคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะปรากฏว่ามีบุคคลใดยินยอมหรือเต็มใจที่จะถูกพาไปเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังกล่าวข้างต้น แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความยินยอมดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการถูกผู้ที่พามาใช้วิธีการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๑) เช่น ข่มขู่ หลอกลวง ซึ่งหากผู้ที่พามาไม่ใช้วิธีการดังกล่าวบุคคลนั้นก็จะไม่ยินยอม กรณีนี้ต้องถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย เช่น ไปชักชวนหญิงสาวจากต่างจังหวัดให้มาค้าประเวณีในกรุงเทพมหานคร โดยหลอกว่าจะช่วยให้สามารถหาเงินได้ดี แต่เมื่อเดินทางมาถึงกลับนำหญิงสาวดังกล่าวไปกักขังบังคับให้ค้าประเวณีโดยไม่ได้เงิน กรณีนี้แม้หญิงสาวคนดังกล่าวจะยินยอมมาค้าประเวณี แต่ก็สืบเนื่องมาจากการถูกหลอกลวงจากผู้ที่พามาว่าจะสามารถหาเงินได้ดี จึงต้องถือว่าหญิงสาวผู้นี้เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เช่นกัน

ดังนั้น โดยทั่วไปการค้ามนุษย์จะประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ ๓ ขั้นตอน^๖ คือ

(๑) ขั้นตอนของการจัดหาเหยื่อ/ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

(๒) ขั้นตอนของการนำพาเหยื่อ/ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปยังจุดหมายปลายทาง ซึ่งโดยส่วนใหญ่คือ สถานที่ที่เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

(๓) ขั้นตอนสุดท้าย คือ ขั้นตอนของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

^๖ คณะทำงานจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. ๒๕๕๕. คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, หน้า ๓-๕.

แต่สำหรับองค์ประกอบความผิดของมาตรา ๖ (๑) นี้ จะแตกต่างจาก มาตรา ๖ (๒) กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการกระทำต่อเด็ก การพิจารณาว่าจะมีความผิดฐานค้ามนุษย์หรือไม่ จะพิจารณาจากองค์ประกอบเพียง ๒ ประการ กล่าวคือ องค์ประกอบในส่วนของการกระทำ และวัตถุประสงค์ของการกระทำ คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเท่านั้น

ผู้ที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๒ คือ ระวางโทษจำคุก ๔ ถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๘๐,๐๐๐-๒๐๐,๐๐๐ บาท และในกรณีที่เป็นการกระทำต่อบุคคลที่อายุกว่า ๑๕ ปี แต่ไม่ถึง ๑๘ ปี หรือกระทำต่อบุคคลอายุไม่เกิน ๑๕ ปี กฎหมายกำหนดให้รับโทษหนักขึ้น ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง และวรรคสาม ตามลำดับ

ทั้งนี้ ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งผู้กระทำความผิดนอกจากจะต้องรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว หากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายคนเข้าเมือง หรือกฎหมายแรงงาน ผู้กระทำก็ต้องรับผิดตามกฎหมายนั้นๆ ด้วย แต่ในการลงโทษผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว ยังรวมถึงเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กและหญิงที่มีได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์



๑.๕ องค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^๔ ได้กำหนดว่าต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(๑) ถูกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- ๑) จัดหา (ไปเลือกเฟ้นหามา จัดให้ได้คนมาไม่ว่ากระทำด้วยวิธีใด ๆ)
- ๒) ซื้อม (เอาเงินตราแลกกับคน ไม่ได้หมายความว่าถึงสัญญาซื้อขาย)
- ๓) ขาย (เอาคนไปแลกเงินตรา เอาเงินเข้ามาโดยยอมตนเข้ารับใช้การทำงานของเจ้าของเงินที่เรียกว่า ขายตัวลงเป็นทาส)
- ๔) จำหน่าย (ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน โอน เอาออก ซึ่งผลงมาจากจ่าย)
- ๕) พามาจาก (นำไปหรือนำมาโดยมีต้นทาง และแสดงอาการต่อเนื่องเรื่อยมาถึงปัจจุบัน พามาจากที่ใดก็ได้ ในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้)
- ๖) ส่งไปยังที่ใด (ทำให้เคลื่อนพันจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อให้ถึงผู้รับหรือเป้าหมายด้วยอาการต่าง ๆ เช่น ส่งข้าม ส่งผ่าน ส่งต่อ เคลื่อนออกจากที่ใช้ตรงกันข้ามกับมา โดยส่งไปยังที่ใดก็ได้ ในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้)
- ๗) หน่วงเหนี่ยว (รั้งตัวไว้ ดึงถ่วงไว้ กักไว้ ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง)
- ๘) กักขัง (บังคับให้อยู่ในสถานที่อันจำกัด เก็บตัวไว้ในสถานที่อันจำกัด)
- ๙) จัดให้อยู่อาศัย (จัดให้พักพิง พักผ่อน)
- ๑๐) รับไว้ (รับหรือพาคนไปสู่ที่พักเพื่อเก็บเข้าที่ หรือเอาเข้าที่)

(๒) ถูกกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- ๑) ช่มชู้ (ทำให้กลัว ทำให้เสียขวัญ ทำให้ผู้อื่นต้องกลัวว่าจะเกิดความเสียหายเป็นภัยแก่ตนเอง แก่สกุลแห่งตน หรือแก่ทรัพย์สินของตน เป็นภัยอันใกล้จะถึงและอย่างน้อยร้ายแรงถึงขนาดที่จะพึงกลัว)

^๔ คณะทำงานจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/prevention/elements.php> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘.

๒) ใช้กำลังบังคับ (ใช้แรงบังคับให้ทำ หรือใช้อำนาจสั่งให้ทำ หรือให้ปฏิบัติ หรือให้จำต้องทำหรือให้เป็นไปตามความประสงค์โดยกระทำแก่กายหรือจิตใจด้วยแรงกายภาพหรือวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้บุคคลอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้)

๓) ลักพาตัว (แอบหรือลอบนำคนไปหรือนำคนมา โดยบุคคลนั้นไม่ยินยอม)

๔) ฉ้อฉล (ใช้อุบายหลอกลวงโดยเอาความเท็จมากล่าวเพื่อให้เขาหลงผิด)

๕) หลอกลวง (ใช้อุบายทุจริตลวงให้เข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งเพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด)

๖) ใช้อำนาจโดยมิชอบ (ใช้อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ การปฏิบัติ การกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น)

๗) โดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

ถ้ากระทำต่อเด็ก แม้จะไม่ใช้วิธีการดังกล่าวข้างต้นและไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเด็กนั้นเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์

(๓) ถูกกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้

๑) การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี (การได้ประโยชน์จากการค้าประเวณี การค้าประเวณีหมายความว่า การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใด เพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการลำสอนเพื่อสินจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำและผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ)

๒) การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก (การทำให้เกิดมีขึ้นตามที่ต้องการด้วยอาศัยแรงงานหรือเครื่องจักร หรือโฆษณาให้แพร่หลายซึ่งสิ่งของหรือวัตถุต่างๆ ในทางที่ผิดศีลธรรม)

๓) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น (การได้ประโยชน์ทางเพศในรูปแบบต่างๆ)

- ๔) การเอาคนลงเป็นทาส (ทาส หมายถึง บุคคลซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นโดยสิ้นเชิง และจะต้องทำงานให้บุคคลอื่นนั้น)
- ๕) การนำคนมาขอตาน (ขอตาน หมายถึง ขอบเงินหรือสิ่งของเลี้ยงชีวิต)
- ๖) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ
- ๗) การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า
- ๘) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล (การขูดรีดหมายความว่า การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับเอา การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับให้ยินยอม)

๒. ปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย^๔

๒.๑ ปัจจัยดึงดูด

(๑) **ความเจริญทางการคมนาคม** เนื่องจากประเทศไทยมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทำให้มีถนนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นช่องทางทำให้เดินทางขนส่งข้ามแดนมีความสะดวกมากขึ้น อำนวยประโยชน์ให้เกิดการเคลื่อนย้ายของมนุษย์ โดยเฉพาะกิจกรรมของมนุษย์ที่กระทำในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจของไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้เริ่มนโยบายเปิดความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อประเทศไทยได้ลงนามในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region Cooperation-GMS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือและส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน การคมนาคมขนส่ง พลังงาน การเกษตร การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนที่เป็นการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจ

(๒) **การดำเนินนโยบายของรัฐ** ทำให้มีความจำเป็นของการใช้แรงงานเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและ

^๔ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. ๒๕๕๖. การค้ามนุษย์ในประเทศไทย : ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

เกิดความต้องการแรงงานราคาถูกเพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกสูงขึ้น ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งได้เลือกที่จะลดต้นทุนในการผลิตโดยการจ้างแรงงานราคาถูก โดยที่แรงงานไทยมีการศึกษาสูงขึ้นและมีค่านิยมที่ไม่ทำงานบางประเภทที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก หรืองานที่ต้องใช้ความอดทนสูงแต่ได้ค่าจ้างต่ำ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งเกี่ยวโยงไปถึงการถูกหลอกลวงบังคับ ชูเชื้อ เอารัดเอาเปรียบ จากขบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการจ้างงานที่นำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ที่นายจ้างต้องการลดต้นทุนการผลิต ดังนั้นจึงทำให้นายจ้างต้องการจ้างแรงงานเด็ก แรงงานสตรี หรือแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากเกรงว่าจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกส่งกลับประเทศของตน ส่งผลให้ตนเองต้องหมดโอกาสในการหารายได้ ด้วยเหตุนี้ แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถติดต่อทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างได้โดยตรงแต่ต้องผ่านตัวกลางซึ่งเป็นผู้ค้าแรงงานหรือนายหน้าเข้ามาติดต่อ ทำให้เกิดการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยมีผู้ค้ามนุษย์เป็นตัวกลาง เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการพบปะและตกลงจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างประเภทนี้

(๓) เจ็อนไขทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยหรือสภาพธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการดึงดูดให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ เมื่อพิจารณาจากความยาวของแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๔ ด้าน ที่มีความยาวรวมประมาณ ๕,๖๕๖ กิโลเมตร ซึ่งมีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๒,๖๑๔ กิโลเมตร ประกอบกับประเทศไทยยังมีจุดผ่านแดนทั้งที่เป็นทางการ ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนมากมายในพื้นที่ชายแดนแต่ละด้านรวม ๗๘ จุด และที่ไม่เป็นทางการอีกหลายร้อยช่องทาง ตลอดจนพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความยาวตลอดพื้นที่ภาคใต้ ทำให้ประเทศไทยมีความเปราะบางต่อการรับมือปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการควบคุมการเข้าออกราชอาณาจักรของคนต่างด้าวและเจ็อนไขที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ยังส่งผลให้ประเทศไทยมีสถานะเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม ซึ่งส่วนใหญ่เส้นทางของขบวนการค้ามนุษย์จะมีจุดเริ่มต้นที่สำคัญจากบริเวณชายแดนซึ่งเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

(๔) ในด้านอุปสงค์พบว่าการที่กลุ่มผู้ซื้อบริการทางเพศยังมีความต้องการเด็กและสตรี เพื่อตอบสนองความต้องการทางเพศ ส่วนหนึ่งเกิดจากความคิดและค่านิยมที่ไม่เหมาะสมด้านเพศ เช่น มีความต้องการใช้บริการทางเพศจากเด็ก เมื่อมีตลาด

ธุรกิจบริการทางเพศทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะเด็กและสตรี และอีกประเด็นหนึ่งในเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางซีกโลกด้านตะวันออก ความต้องการทางเพศของผู้ชายนอกจากจะต้องได้รับการตอบสนองแล้ว ผู้ชายจะต้องมีประสบการณ์ทางเพศและนิยมการมีเพศสัมพันธ์กับผู้หญิงในขบวนการค้าประเวณีที่เรียกว่า กระบวนการเปิดบริสุทธิ์ ซึ่งมีราคาแพง ปัจจุบันอุปสงค์หรือ Demand การบริการธุรกิจทางเพศ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญของขบวนการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นประชากรในกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ง่าย

(๕) การปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของเครือข่ายการค้ามนุษย์

จากเดิมที่แต่ละเครือข่ายต่างคนต่างทำ พัฒนามาเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อน ทั้งการดำเนินงานได้ดิน ทั้งมีการทำตามรูปแบบที่แฝงมากับการย้ายถิ่น และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งไกลจากเงื้อมมือของกฎหมาย มีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพื่อขยายเครือข่าย นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง มีการจัดการที่ดี และให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันทั้งนายหน้า ผู้ค้า ผู้นำพา ผู้รับ ผู้ควบคุมดูแล และลูกค้า และที่สำคัญ คือ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐสมรู้ร่วมคิดรู้เห็นในการกระทำผิด โดยเฉพาะการตรวจคนเข้าเมืองตามแนวชายแดน ถือเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

๒.๒ ปัจจัยผลักดัน

(๑) ความยากจน ปัญหาความยากจนเกิดจากความแตกต่างของการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้กลุ่มคนยากจนจากประเทศเพื่อนบ้านตัดสินใจหนีสภาพความอดอยากแร้นแค้น โดยใช้ประเทศไทยเป็นช่องทางเข้ามาแสวงหาโอกาส ซึ่งนักค้ามนุษย์ก็ใช้ความยากจนเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์จากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

(๒) ปัจจัยด้านการเมือง สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศเป็นแรงกดดันที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทย เพื่อความอยู่รอดและต้องการมีชีวิตที่ดีกว่า เช่น สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่ยังมีความขัดแย้ง มีการสู้รบของชนกลุ่มน้อย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่มีค่าตอบแทน และบังคับโยกย้ายประชากรออกจากถิ่นที่อยู่เดิม ทำให้ไม่สามารถหางานทำในภูมิลำเนาเดิมของตนได้

(๓) วัฒนธรรม ค่านิยมและทัศนคติ ที่ก่อให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ เช่น สังคม หรือชุมชนที่นิยมและผลักดันผู้หญิงให้เข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ ขยายลูกส่งเงินมาให้ครอบครัว เด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ ทารุณกรรม หลบหนีออกจากครอบครัว เกิดภาวะเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ และที่สำคัญ คือ ความด้อยโอกาสทางการศึกษาที่ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ และการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในสังคมหรือการถูกเอารัดเอาเปรียบจากกระบวนการทำงานที่ถูกกดขี่บังคับจากนายจ้าง เช่น การไม่มีใบแจ้งเกิด การไม่มีสถานะบุคคล การเป็นกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติ หรือการเลือกปฏิบัติที่มีสาเหตุมาจากความเป็นชนเผ่า เป็นชาวเขา ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย เป็นต้น บุคคลเหล่านี้อาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์และง่ายต่อการถูกล่อลวง รวมทั้งมีโอกาสสูงที่จะตกเป็นเหยื่อของวงจรการค้ามนุษย์

(๔) ความเชื่อตามทฤษฎี Trickle Down Theory ที่กล่าวว่า “การไหลบ่าของการพัฒนาจะกระจายไปสู่คนยากจนทั่วประเทศได้” ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจในกลุ่มน้ำโขงภายใต้การสนับสนุนของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ที่มุ่งพัฒนาการเชื่อมเส้นทางคมนาคมในกลุ่มน้ำโขงที่เรียกว่า Economic Corridor ได้พัฒนาให้ประเทศที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมีความทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการพัฒนาไปในระดับที่ห่างจากหลายประเทศในกลุ่มน้ำโขง ในขณะที่หลายประเทศยังเป็นสังคมนิยมอยู่และมุ่งที่จะพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ความเชื่อของทฤษฎี Trickle Down Theory มิได้เป็นดังเช่นทฤษฎีดังกล่าว ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพชีวิตของประชาชนต่ำลง อันเนื่องมาจากการรายได้มาก ๆ การเข้ามาของสินค้าต่างชาติ และวัฒนธรรมต่างชาติ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นปัจจัยผลักดันให้ประชาชนของประเทศดังกล่าวอพยพข้ามแดนเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อผลักดันให้ตัวเองมีวิถีชีวิตที่ได้รับการพัฒนาทันโลกสมัยใหม่

๒.๓ ปัจจัยเสริม

(๑) กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการไหลเวียนของทุน คน ข้อมูล ข่าวสาร และที่สำคัญคือทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติในระดับภูมิภาคมากขึ้น ในยุคปัจจุบันได้มีการไหลเวียนแรงงานในภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ซึ่งแต่ละประเทศจะมีวิธีการที่จะจัดการกับโลกาภิวัตน์แตกต่างกันไป แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้นำไปสู่ความไม่เสมอภาคที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจาก

กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ยากจนจะถูกประเทศที่พัฒนาแล้ว เอรัดเอาเปรียบ และโลกาภิวัตน์ยังทำให้การไหลเข้าออกของการย้ายถิ่นในประเทศและข้ามแดนเพื่อแสวงหางานและรายได้กระทำได้ดีสะดวกยิ่งขึ้น โดยที่ผู้ที่ไม่ได้เป็นพลเมืองหรือผู้ที่ข้ามแดนจะต้องแบกรับภาระของการเป็นคนนอกกฎหมายถูกเอาเปรียบและถูกใช้ในการเลือกปฏิบัติมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยดังกล่าวก่อทำให้ประเทศไทยกลายเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดน มีอิทธิพลต่อการขยายเครือข่ายของขบวนการค้ามนุษย์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นหนึ่งในประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติในระดับต้นๆ ที่เริ่มสร้างปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับอนุภูมิภาค ซึ่งยากต่อการปราบปราม เนื่องจากมีการพัฒนารูปแบบ เทคนิค เครือข่าย วิธีการดำเนินการที่ขยายเป็นวงกว้าง ทำให้ขบวนการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและนอกประเทศกระทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว

(๒) ปรากฏการณ์การเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้ร่วมกันพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยว มีการสร้างถนนเชื่อมต่อระหว่างประเทศ การเปิดชายแดนหรือจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าได้ส่งผลให้จำนวนแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางมีความซับซ้อนมากขึ้น เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อป้อนตลาดแรงงานในหลายรูปแบบเข้าสู่ประเทศไทย โดยมีปัจจัยร่วมในการมองปรากฏการณ์อันเป็นวงจรการค้าบริการทางเพศจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ดังนี้

๑) การขยายตัวของธุรกิจบริการทางเพศทั้งโดยตรงและแอบแฝงที่รวดเร็ว เป็นรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสตรีและเด็กที่ได้ตกเป็นเหยื่อของการล่อลวงเพื่อแลกกับโอกาสการทำงานในประเทศปลายทาง การเชื่อมโยงระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานสตรีที่เข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศโดยผิดกฎหมาย เพื่อการทำงานที่มีผู้คุ้มครองและได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าการทำงานประเภทอื่น ทำให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่แรงงานหญิงที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายและแรงงานหญิงที่อายุน้อยจะถูกล่อลวงหรืออยู่ในภาวะจำยอมเข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศ โดยมีเป้าหมายที่การมีรายได้และส่งเงินกลับให้ครอบครัวที่มีฐานะ

ยากจน ตลอดจนค่านิยมทางวัตถุที่ได้มาด้วยเงินที่หาง่าย ซึ่งธุรกิจการขายบริการทางเพศได้สร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในจังหวัดรอยต่อชายแดนไทยอย่างมาก เนื่องจากกระแสความนิยมทั้งผู้เที่ยวและผู้ขายบริการที่ต้องการเปลี่ยนเป้าหมายจากหญิงบริการคนไทยเป็นหญิงต่างชาติ ซึ่งทั้งอุปสงค์และอุปทานดังกล่าวมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่น ในขณะที่มาตรการควบคุมโรคไม่สามารถรองรับสถานการณ์ได้และติดตามผู้ติดเชื้อกระทำได้ยาก ประกอบกับการย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางสู่ประเทศปลายทางมีรูปแบบและความซับซ้อนที่กฎหมายเข้าไปคุ้มครองได้ไม่ทั่วถึง เพราะเป็นขบวนการที่มีเครือข่าย มีการปรับวิธีการและการดำเนินงานที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐรู้ไม่เท่าทัน โดยเฉพาะสตรีย้ายถิ่นข้ามชาติสามารถเดินทางไปหางานทำในประเทศที่ ๒ และประเทศที่ ๓ นั้น มีวิธีการที่เครือข่ายนายหน้าวางแผนไว้อย่างรัดกุมเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่จับกุมและส่งกลับประเทศ

๒) ปัญหายาเสพติด เนื่องจากกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีเครือข่ายการค้ายาเสพติดระดับประเทศที่ยากต่อการปราบปราม การซื้อขายยาเสพติดทำได้ง่ายระหว่างผู้ค้าและผู้เสพ กลุ่มประชากรวัยแรงงานมีพฤติกรรมเสพยาเสพติดร่วมกับการใช้บริการทางเพศ ทำให้เชื้อ HIV กระจายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นปัญหาสังคมที่เร่งแก้ไขอยู่

๓) การเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองที่เป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจบริเวณรอยต่อชายแดนและเมืองขนาดใหญ่ที่เอื้อต่อการกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางมุ่งสู่เมืองศูนย์กลางประเทศปลายทางต่างๆ ที่เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นปัญหาระดับมหภาคของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง สามารถดึงดูดแรงงานเข้าสู่เมืองศูนย์กลางที่มีปัญหาทางสังคมได้เป็นอย่างดี ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประชากรวัยแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของการเกิดกระแสการย้ายถิ่นซึ่งเป็นกระแสหลัก และหากตลาดแรงงานยังต้องการแรงงานราคาถูก ขบวนการค้ามนุษย์จะยังคงดำเนินต่อไป

สรุปได้ว่า การที่จะเข้าใจถึงปรากฏการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรวัยแรงงานรวมทั้งสตรีและเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน อันมีสาเหตุมาจากการเกิดปัจจัยดึงดูด ปัจจัยผลักดัน และปัจจัยเสริมที่ทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาบริบททางด้านสภาพสังคมของประเทศต้นทางว่าผู้คนในประเทศนั้นๆ มีสภาพวิถีชีวิตอย่างไร รวมทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สภาพทางภูมิศาสตร์ และสถานการณ์ทางการเมืองด้วย

๓. ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

บทความนี้จะทำการศึกษาเฉพาะการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน ประมง และการบังคับค้าประเวณี ซึ่งในประเทศไทยมีปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ดังนี้

๓.๑ ปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงาน (ประมง)

“การประมง” ถือว่าเป็นธุรกิจภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอย่างมหาศาล เป็นผลให้ความต้องการจำนวนแรงงานเพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมีเพิ่มสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันสภาพการทำงานของอุตสาหกรรมประมงถือว่าเป็นงานที่หนัก เสี่ยงอันตราย และต้องออกทะเลค่อนข้างยาวนาน จึงทำให้แรงงานไทยส่วนใหญ่เลือกที่จะปฏิเสธงาน เป็นผลให้เกิดวิกฤติขาดแคลนแรงงาน จึงต้องอาศัยการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งแบบมีใบอนุญาตตามกฎหมายและแบบหลบหนีเข้าเมือง จึงทำให้มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานในเรื่องของค่าจ้างและการบังคับใช้แรงงานอย่างรุนแรง การทำงานบนเรือประมงมีจำนวนหลายลำที่ไม่มีสวัสดิการดูแลเมื่อเจ็บป่วย มาตรฐานการทำงานต่ำโดยไม่ได้รับการคำนึงถึงความปลอดภัย โดยที่แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสภาวะต้องอดทนจำยอมและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังมีกระทำทารุณทางเพศ (severe physical and sexual abuses) การมีคนหายตัวไปหลายกรณีที่เกี่ยวข้องกับการล่อลวงและลักพาตัวเพื่อนำมาขายและบังคับเป็นแรงงานทาสบนเรือประมง^๙

จากการสำรวจท่าเรือเดินทะเล ข้อมูลส่วนใหญ่ในเอกสารรายงานขององค์กรภาคเอกชนท้องถิ่น (Local NGOs) และรายงานขององค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ (United Nations Human Rights, 2011) รวมถึงรายงานการวิจัย^{๑๐} สุภางค์ จันทวานิชและคณะ ปรากฏตรงกันว่ามีปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรุนแรงที่มีปรากฏ

^๙ รายละเอียดเพิ่มเติมจาก มูลนิธิกระจกเงา. โครงการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.mirror.or.th/autopagev4/show_page.php? เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๐} สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. ๒๕๕๙. การใช้แรงงานเด็กภาคประมง ต่อเนื่องประมง เกษตรกรรม และคนรับใช้ในบ้าน จังหวัดสมุทรสาคร. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เหตุการณ์แรงงานภาคประมงจำนวนมากที่หลบหนีมาขอความช่วยเหลือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน จนปัญหาดังกล่าวถูกเปิดเผยออกมาในสังคมวงกว้างใน ๔ จังหวัด^{๑๑} ดังนี้

(๑) จังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดทำเรือประมงขนาดใหญ่ มีแพปลาของเอกชนจำนวนมาก เรือประมงส่วนใหญ่เป็นเรือประมงที่ออกไปหาปลานอกน่านน้ำของประเทศไทยเป็นระยะเวลาตั้งแต่ ๑-๕ ปี จึงเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงอย่างหนัก โดยคาดว่ามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของแรงงานที่ถูกล่อลวงจากพื้นที่กรุงเทพมหานครให้ไปทำงานบนเรือประมง และมักจะถูกส่งมาลงเรือประมงบริเวณท่าเรือประมงในจังหวัดสงขลา โดยในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีนายหน้าที่คอยรับใบสั่งจากเรือประมง เพื่อติดต่อไปยังนายหน้าค้าแรงงานในกรุงเทพมหานครและจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ส่งแรงงานมายังจังหวัดสงขลา นอกจากนี้ ในพื้นที่ดังกล่าวยังเนืองแน่นไปด้วยร้านค้าโอเค ซึ่งมีพฤติกรรมหลอกล่อให้แรงงานเข้าใช้บริการโดยเข้ารับประทานอาหารและสิ่งของมีนเมา แต่ไม่ต้องชำระเป็นเงินสด สามารถค้างชำระไว้ได้ จากนั้นเมื่อแรงงานใช้บริการจำนวนหลายครั้งแต่เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระหนี้ก็ไม่มีเงินไปชำระ จึงได้ทำการบังคับให้แรงงานดังกล่าวเป็นลูกเรือเรือประมงแทนการชำระหนี้ และนอกจากนั้น ยังปรากฏข้อมูลการนำพาและละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ และผู้บังคับใช้กฎหมายบางหน่วยงานมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการกักขัง หน่วงเหนี่ยวแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนการรีดเอาทรัพย์สิน และนำแรงงานส่วนหนึ่งไปส่งให้กับนายหน้าค้าแรงงานประมง

(๒) จังหวัดชลบุรี อำเภอสัตหีบมีท่าเรือสมุทร ซึ่งเป็นท่าเรือประมงขนาดใหญ่ที่มีสะพานปลาของเอกชนอยู่ในบริเวณชายฝั่งจำนวนหลายแห่ง ส่วนใหญ่เป็นเรือที่ออกหาปลาในอ่าวไทย หรือที่เรียกว่า “เรือหน้าบ้าน” และอาจจะต่อเนื่องไปจนถึงน่านน้ำประเทศกัมพูชา โดยมีวงรอบในการออกไปหาปลาครั้งละประมาณ ๑๕-๖๐ วัน ท่าเรือสมุทรมีลักษณะของการค้าแรงงานประมงที่แตกต่างจากท่าเรืออื่นๆ เนื่องจากวิธีการและรูปแบบของการซื้อขายแรงงานเป็นลักษณะให้เช่าแรงงาน โดยเรือหนึ่งลำจะมีแรงงานประมาณ ๕-๑๐ คน ซึ่งแรงงานเหล่านี้จะเดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ถูกชักชวนว่า

^{๑๑} Wannapa Khaopa. Human trafficking getting worse in fishing industry. (online). URL: www.nationmultimedia.com/home/2010/06/04/national/Human-trafficking-getting-worse-in-fishing-industry-30130851.html และเอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. **เวทีสาธารณะ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://www.thaipost.net/node/13539>. 5 November, 2009 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔.

จะนำพาไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือภาคเกษตรกรรมในพื้นที่บริเวณชายแดน โดยผ่านกระบวนการนายหน้า แต่ปรากฏว่ากลับถูกนำมาหักขังไว้บริเวณห้องเช่าตลอดแนวชายฝั่งท่าเรือแสมสาร เพื่อบังคับให้ทำงานบนเรือประมง เพื่อชดใช้หนี้สินค่านำพาในการเดินทาง หรือที่เรียกว่า “ค่าหัว” ในอัตราคนละ ๑๕,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท โดยการจ้างเหมาแรงงานผ่านนายหน้าที่ดูแลแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งนายหน้าแต่ละรายจะมีแรงงานประมาณ ๕-๒๐ คน เพื่อส่งไปทำงานบนเรือประมงลำต่างๆ โดยเมื่อเรือประมงจะเข้าฝั่งทุกๆ ๑๕-๒๐ วัน นายหน้าก็จะมารับตัวแรงงานที่ทำเรือแล้วนำไปกักขังไว้ในห้องเช่า เพื่อรอส่งต่อไปทำงานกับเรือประมงลำเดิมหรือเรือประมงลำอื่นๆ แรงงานที่เรือประมงเข้าฝั่งแล้วหรือกำลังรอออกเรือจะถูกกักขังอยู่ในห้องเช่า ห้องละประมาณ ๒-๕ คน โดยนายหน้าจะปิดล็อกกุญแจประตูจากด้านนอกเพื่อป้องกันมิให้แรงงานหลบหนี โดยแรงงานกลุ่มนี้อาจจะต้องทำงานตั้งแต่ ๖-๑๒ เดือนขึ้นไป จนกว่าจะได้รับอิสรภาพ (หมดค่าหัว)

ท่าเรือประมงแสมสารนับเป็นพื้นที่ซึ่งน่าจับตามอง^{๑๒} เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ ทั้งด้านการทหารเนื่องจากตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับฐานทัพเรือสัตหีบ ด้านเศรษฐกิจเนื่องจากอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ การคมนาคมสะดวก และด้านการท่องเที่ยว เพราะอยู่ใจกลางระหว่างพัทยาและจังหวัดระยอง ท่าเรือแสมสารจึงมีใช้ท่าเรือที่อยู่ห่างไกลที่จะมีการปล่อยปลดละเลยให้มีการค้ามนุษย์อย่างเปิดเผย แต่พื้นที่ดังกล่าวนี้ยังคงมีแรงงานประมงจำนวนมากที่อยู่ภายใต้การกักขังหน่วงเหนี่ยวของนายหน้าค้าแรงงาน ซึ่งมีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการปราบปรามจะไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว จนทำให้ท่าเรือแสมสารกลายเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในระดับต้นของประเทศได้อย่างไรและยังรายงานว่ามีผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมายบางหน่วยมีคำสั่งด้วยวาจาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาห้ามมิให้เข้าไปดำเนินการใดๆ กับแรงงานประมงที่ถูกค้ามนุษย์โดยมิได้ให้เหตุผลใดๆ ทำให้มีการกล่าวกันว่า มี “ผู้มีอิทธิพล” หรืออาจมี “กำลังภายใน” และ “ผลประโยชน์” บริเวณท่าเรือแสมสาร

^{๑๒} เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. รายงานพิเศษ “อ่าวไทยกับการซื้อขายแรงงานประมง”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=685&auto_id=7&TopicPk เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘.

(๓) จังหวัดสมุทรปราการ หรือที่เรียกกันว่า “ปากน้ำ” ถือว่ามีการค้ามนุษย์แรงงานประมงที่มีความรุนแรง โดยในพื้นที่มีนายหน้ารายใหญ่และรายย่อยจำนวนมาก บริเวณตลอดแนวถนนท้ายบ้านมีห้องเช่าและบ้านหลายหลังที่ใช้เป็นที่กักขังแรงงานซึ่งถูกล่อลวงมาจากบริเวณสนามหลวง หัวลำโพงและหมอชิต โดยบริเวณถนนท้ายบ้านซอย ๒ ซอย ๙ และตลอดแนวถนนท้ายบ้านยังมีร้านคาราโอเกะประมาณ ๑๐ ร้าน ที่มีพฤติกรรมในการให้แรงงานเข้าไปใช้บริการโดยคิดค่าบริการในราคาที่แพงเกินความเป็นจริง ทำให้แรงงานที่เข้าไปใช้บริการไม่มีเงินชำระค่าบริการจึงถูกบังคับให้ส่งแรงงานไปให้กับนายหน้าเพื่อส่งแรงงานลงเรือประมงใช้หนี้ค่าบริการที่มีจำนวนหลายหมื่นบาท และนอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากบริเวณแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้านว่าพื้นที่นี้เป็นปลายทางของขบวนการขนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย ลักลอบนำแรงงานชายชาวกัมพูชามาทำงานในเรือประมง โดยนายหน้าอ้างกับแรงงานว่างานประมงเป็นงานที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตให้ทำงาน ถ้าทำงานบนบกอาจจะถูกตำรวจจับกุมได้ แรงงานบางส่วนจึงต้องจำยอมทำงานบนเรือประมงโดยไม่สมัครใจ

(๔) จังหวัดสมุทรสาคร หรือที่เรียกว่า “มหาชัย” เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีปัญหาการล่อลวงแรงงานประมงเป็นระยะเวลานาน พื้นที่นี้มีสถานะทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของปัญหา กล่าวคือมีขบวนการหลอกลวงแรงงานประมงในพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณศาลหลักเมือง และมีแหล่งซ่องสุมเพื่อใช้พักเหยื่อก่อนส่งลงเรือประมง ตลอดจนมีท่าเรือประมงที่จะส่งคนลงเรือ ในพื้นที่นี้มีนายหน้ารายใหญ่ในวงการค้าแรงงานประมงหลายคนที่ยึดว่าเป็นต้นตำรับของวงการค้าแรงงาน แม้ว่าจะมีการกวาดล้างและจับกุมนายหน้าในพื้นที่หลายครั้ง แต่ก็ยังพบว่านายหน้ากลุ่มนี้ได้รับการประกันตัว และยังคงมีพฤติกรรมซ้ำซากในการซื้อขายแรงงานประมงอยู่ นอกจากนี้ ยังมีนายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติบางรายที่เปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายจากการค้าแรงงานไทย โดยหันมาค้าแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากเมื่อแรงงานข้ามชาติตกเป็นผู้เสียหายมักจะไม่แจ้งความดำเนินคดี จึงเป็นช่องทางให้นายหน้าค้าแรงงานยังคงแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

ด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ ทำให้แนวโน้มความต้องการแรงงานข้ามชาติอยู่ในอัตราที่สูง สภาอุตสาหกรรมระบุว่า^{๑๓} ปัจจุบันอุตสาหกรรมภาคประมงทะเลกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลประเภทลูกเรือประมงประมาณ ๑๐,๐๐๐ อัตรา

^{๑๓} อังคณา กมลเพชร. ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติเพื่อเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมประมงทะเลของประเทศไทย. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=1136 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘.

เนื่องจากสภาพการทำงานที่ยากลำบาก เสี่ยงอันตราย และต้องอยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลา ยาวนาน ทำให้เกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานประมง โดยนำเอาแรงงานจากประเทศกัมพูชา ประเทศลาว โดยเฉพาะจากประเทศพม่า เข้ามาทดแทนแรงงานไทยในอุตสาหกรรมประมง ซึ่งกระทรวงแรงงานประมาณการว่ามีแรงงานข้ามชาติในธุรกิจประมงที่จดทะเบียน จำนวน ๕๖,๕๗๘ คน โดยแบ่งเป็นชาวกัมพูชา จำนวน ๑๔,๙๖๙ คน ชาวลาว จำนวน ๑,๘๐๐ คน และชาวพม่า จำนวน ๓๙,๘๐๙ คน^{๑๔}

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบนเรือประมงมีเพียง จำนวนน้อยที่มีเอกสารแสดงตนที่ถูกต้องพร้อมใบอนุญาตทำงาน และจากข้อเท็จจริงไม่มี แรงงานคนใดที่มีสัญญาการจ้างงาน (IOM, 2011) เมื่อกลับเข้าสู่ฝั่งแรงงานจะใช้เอกสาร แสดงตนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งใช้ประโยชน์ได้เฉพาะการป้องกันการถูกเจ้าหน้าที่จับ แต่ไม่ได้มีผลทางกฎหมายในแง่ของการตรวจคนเข้าเมืองหรือการได้รับอนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น จึงเสี่ยงต่อการถูกจับและถูกส่งกลับหากคิดพยายามหลบหนี เมื่อเรือประมงลำใด จะกลับเข้าฝั่งก็จะฝากลูกเรือประมงลำนั้นไว้กับเรือประมงลำอื่นๆ เพื่อมิให้ลูกเรือได้เข้าฝั่ง และป้องกันการหลบหนี ส่วนแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองในครั้งแรกมักจะถูกส่งมาทำงานในเรือ ประมงก่อน เนื่องจากสถานการณ์เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จึงเสี่ยงต่อการเอารัด เอาเปรียบและถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบกิจการ ได้ทั้งเรือ รวมถึงความคุ้มครองตาม กฎหมายในเรื่องของสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน ประกอบกับสภาพการณ์ ปัจจุบันมีการทำประมงเกินขนาด การทำประมงขนาดเล็กตามชายฝั่งหรือประมงพื้นบ้าน (Artisanal Fisheries or Small Scale fisheries) ซึ่งใช้เรือขนาดเล็กและออกทะเลหาปลา เพียง ๑-๒ วัน มีจำนวนลดน้อยลง ส่งผลให้ชาวประมงต้องออกหาปลาไกลจากฝั่งทะเล^{๑๕} อีกทั้งเจ้าของเรือประมงมักจะหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนเรือประมง พยายามที่จะไม่ปฏิบัติตาม หรือหลีกเลี่ยงข้อบังคับทางกฎหมาย หรือไม่ก็เป็นการสะดวกที่จะนำเรือประมงออกนอกชายฝั่ง โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบหรือถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย (UNODC, 2010 : 123)

^{๑๔} Huguet, W. Jerrold and Aphichat Chamratrithirong (eds.). 2011. **Thailand Migration Report 2011-Migration for development in Thailand: Overview and tools for policymakers.** International Organization for Migration, Thailand Office. Bangkok: FSPNetwork Company Limited.

^{๑๕} ชีรวัดน์ ไผ่สุวรรณกุล. ๒๕๕๗. **การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ.** ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ซึ่งจากสถิติจำนวนเรือที่มาขออาชญาบัตรในการทำประมงด้วยเครื่องมือชนิดต่างๆ มีแนวโน้มที่จะลดลง และปัจจุบันเรือประมงในประเทศไทยที่ไม่มีการจดทะเบียนและอาชญาบัตรมีจำนวนประมาณ ๓,๐๐๐ ลำ^{๖๖}

นอกจากนี้เรือประมงที่ออกไปจับปลานอกน่านน้ำประเทศไทย กับตันเรือมักจะใช้หนังสือคนประจำเรือ (Thai Seafarer Book) ปลอม ซึ่งจะใช้รูปถ่ายติดไว้ แต่ไม่มีชื่อหรือข้อมูลส่วนบุคคลของลูกเรือแต่ละคน และโดยปกติจะไม่ให้ลูกเรือถือไว้เมื่อไปเทียบท่าเรือในต่างประเทศ ซึ่งทำให้ลูกเรือไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเข้าไปทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศพม่า ประเทศกัมพูชา ประเทศอินเดีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม บางครั้งก็ไปไกลถึงประเทศโซมาเลีย และบางส่วนของชายฝั่งทวีปแอฟริกาตะวันออก Robertson (2011) ได้วิจัยพบว่า สถานการณ์การค้ามนุษย์ในเรือประมงที่ออกนอกน่านน้ำประเทศไทยมีสถิติที่สูงกว่าเรือประมงที่ทำการประมงในทะเลอ่าวไทย ซึ่งเรือที่ออกไปทำประมงในน่านน้ำของประเทศอื่นจะมีระยะเวลาเดินทางที่ยาวนานกว่าเรือประมงในอ่าวไทย^{๖๗}

๓.๒ ปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับค้าประเวณี

การค้าประเวณี คือ การเอารัดเอาเปรียบสตรีและเด็กทั้งในประเทศและระดับข้ามชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้ทำงานด้านเพศ รวมถึงการหาเหยื่อ การเดินทาง ที่พัก โยกย้ายหรือขายสตรีและเด็กเพื่อการค้าประเวณี^{๖๘} ถือเป็นการฝ่าฝืนสิทธิมนุษยชนที่โหดร้ายที่สุดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของทาส เหยื่อส่วนใหญ่เป็นสตรีและเด็กซึ่งสามารถปกป้องตนเองได้น้อยที่สุด โดยแรงงานเหล่านี้จะถูกขนส่ง “จากบรรดาประเทศต้นทาง ผ่านบรรดาประเทศระหว่างทาง เข้าสู่ประเทศปลายทาง” การขนส่งทาสเพื่อค้าบริการทางเพศขนาดใหญ่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายจากประเทศในเขตยากจนไปสู่เขตและประเทศที่ร่ำรวยกว่า เส้นทางการค้าทาสในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มจากประเทศยากจนเขตลุ่มน้ำโขงเข้าสู่ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศ

^{๖๖} กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. เกษตรฯ ชง ๔ มาตรการรับมือ “ไอยูยู” เร่งจดทะเบียนเรือประมง พร้อมติดตั้งเครื่องติดตามเรือ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20150108/627> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๖๗} อังคณา กมลพิทักษ์. เรือเดียวกัน.

^{๖๘} (ออนไลน์). แหล่งที่มา: www.acu.ac.th/acu/img/E-book/PDF_file/01.pdf เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ในทวีปยุโรปตะวันตก และประเทศในแถบตะวันออกกลางและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเหยื่อเหล่านี้จะไม่เข้าใจภาษา วัฒนธรรม และประเพณีของประเทศที่ถูกนำมาค้า ทำให้มีความเครียดและความผิดหวังทางจิตใจ เปรียบเสมือนเป็นการทำลายจิตวิญญาณความเป็นมนุษย์ โดยก่อนที่จะให้บริการลูกค้าจะถูกบังคับข่มขืนโดยผู้ค้ามนุษย์เอง บางรายอาจจะถูกวางยา ทำให้เหยื่อเป็นแรงงานทาสที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ถูกยึดหนังสือเดินทาง ผู้ดูแลและคนค้ามนุษย์ เจ้าของทาสจะกระทำทุกสิ่งเพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานทาสจะให้บริการต่อลูกค้าเป็นอย่างดี และไม่พยายามหลบหนี ดังนั้นแรงงานทาสจะตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ ถูกข่มขู่ ถูกบีบคั้น ถูกทารุณอย่างโหดร้ายทางจิตใจและทางกาย ถูกดูหมิ่นเหยียดหยามและถูกเปลี่ยนกาย และปราศจากอิสรภาพ ศักดิ์ศรีและความปลอดภัยส่วนตัว

ปัจจุบันสถานการณ์การค้ามนุษย์ในรูปแบบการล่อลวง บังคับขู่脅เด็กและสตรี ให้ค้าประเวณีมีแนวโน้มสูงขึ้น และรูปแบบของสถานที่ค้าประเวณีได้เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบต่างๆ เช่น แอบแฝงอยู่ในร้านคาราโอเกะ ร้านอาหาร สถานบันเทิง คาเฟ่ หรือร้านตัดผมบางแห่ง หรือการขายบริการทางโทรศัพท์โดยผ่านนายหน้า ทำให้การดูแลยากมากขึ้น (วาสนา แก่นพรัตน์ มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก) โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุดที่จะตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ ได้แก่ กลุ่มคนต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มเด็กที่ไม่เรียนหนังสือ-ชอบเที่ยวเตร่ และกลุ่มที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ เป็นต้น พฤติกรรมการตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์มีหลายแบบ เช่น การหลอกลวงจากคนที่รู้จัก โดยการสร้างค่านิยมที่ผิดๆ ให้กับคนในหมู่บ้าน ให้คนในหมู่บ้านเห็นว่าไปทำงานกลับมามีบ้าน มีรถ คนพวกนี้จะชักชวนให้เด็กและสตรีไปทำงาน หรือเป็นคนให้คำปรึกษา หรืออาจจะเป็นการให้ยืมเงินแล้วมีการทำสัญญาหนี้ ซึ่งถ้าเหยื่อหลงเชื่อ-ทำตาม สุดท้ายก็ต้องตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ถูกบังคับให้ค้าประเวณี ทั้งนี้ ภาคเหนือตอนบนถือเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์มากที่สุด ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากมีพื้นที่ติดพรมแดนประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศพม่า ประเทศลาว และเป็นช่องทางการเดินทางจากประเทศจีนตอนใต้ โดยมีการโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานอพยพ และเป็นช่องทางการลำเลียงเด็กและผู้หญิงจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง “พื้นที่ภาคเหนือจึงเป็นเหมือนต้นทาง-ทางผ่าน-ปลายทาง ของขบวนการค้ามนุษย์”^{๑๙}

^{๑๙} ปัญหาน่าหวง! คำโศกณี ยิ่งเรื่อรังก็ยิ่งรุนแรง. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://hilight.kapook.com/view/25956> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

นอกจากนั้น การหลอกลวงให้ไปทำงานในต่างประเทศก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของขบวนการค้ามนุษย์ เหลือจะถูกหลอกโดยอ้างว่าไปทำงานในร้านนวดแผนโบราณ หรือร้านอาหารในต่างประเทศ แต่เมื่อเดินทางไปถึงก็จะถูกยึดหนังสือเดินทาง แล้วขู่ว่าจะจับดำเนินคดีทั้งนี้เหลือบางรายอาจรู้ว่าต้องไปค้าประเวณี แต่ก็ตกลงเดินทางไปเพราะหวังว่าจะได้ค่าตอบแทนที่สูง แต่เมื่อได้เดินทางไปแล้วก็ไม่ได้ค่าจ้างสูงตามที่ตกลงไว้ และขบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบ “นักเรียน-นักศึกษาค้าประเวณี” ก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน โดยการค้าประเวณีในกลุ่มนักศึกษาส่วนใหญ่เกิดจากความสมัครใจ โดยจุดเริ่มต้นมาจากการชักชวนของกลุ่มเพื่อนจะมีเอเยนต์ ซึ่งอาจจะป้อนพื้นที่ทำหน้าที่ติดต่อลูกค้า หาแขก และสุดท้ายเด็กที่ขายบริการก็อาจจะแปรเปลี่ยนตัวเองไปเป็นนายหน้า ชักชวนเพื่อน และรุ่นน้องเข้าสู่ขบวนการต่อๆ กันไป”

ถึงแม้ว่าในระดับประเทศและระดับสากลจะมีความพยายามในการต่อสู้กับปัญหาการค้าเด็กเพียงไร แต่ประเทศไทยก็ยังคงเป็นจุดหมายปลายทางของเด็กอพยพ ซึ่งมีจำนวนมากที่เข้าสู่วงจรการค้าบริการทางเพศในที่สุด แม้แหล่งข้อมูลสถิติที่เชื่อถือได้จะมีค่อนข้างน้อย แต่จากโครงสร้างของสถิติสามารถสรุป โดยประมาณได้ว่ามีเด็กที่ไร้แหล่งพักพิงอาศัยอยู่ตามข้างถนนประมาณ ๒๐,๐๐๐-๒๕,๐๐๐ คน ในประเทศไทย และมีจำนวนไม่น้อยที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าเด็กในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เด็กที่ต้องการมีงานทำในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อพยพมาจากทางจังหวัดที่ยากจนในภาคเหนือของประเทศไทย ประเทศกัมพูชา ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศเวียดนาม ซึ่งส่วนใหญ่ก็ต้องเร่ร่อนอยู่ตามท้องถนน ซึ่งนำไปสู่การค้าประเวณีและการก่ออาชญากรรมในที่สุด

พทายเป็นเมืองท่องเที่ยวเมืองใหญ่แห่งหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งมีชื่อเสียงไปทั่วโลกในเรื่องของการค้าประเวณีเด็ก โดยพทามีเด็กเร่ร่อนประมาณ ๑,๕๐๐-๒,๐๐๐ ราย และยังมีเด็กยากจนกลุ่มเสี่ยงที่มีแนวโน้มในการทำให้จำนวนของเด็กเร่ร่อนเพิ่มมากขึ้น เด็กเร่ร่อนในพทายเป็นต้นแบบกับปัญหาที่เด็กไม่ควรจะพบ คือปัญหาการไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแล ขาดแคลนอาหาร และที่พัก ถูกทำร้าย ไม่มีผู้ปกครอง และขาดความมั่นคงในชีวิตและอนาคต เด็กที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดยังมีความเสี่ยงอย่างสูงต่อการถูกทำร้ายและถูกเอารัดเอาเปรียบ และจากข้อเท็จจริงส่วนใหญ่พบว่าเด็กหลายคนี่เร่ร่อนอยู่ตามท้องถนนต่างก็หนีจากสถานการณ์ของการถูกทำร้ายที่ได้รับจากครอบครัวที่อยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งเด็กส่วนใหญ่ได้เรียนหนังสือในโรงเรียนแต่ขาดบรรยากาศในการเรียนรู้ที่ดี จึงขาดความสนใจ

ในการเรียนและลาออกในที่สุด^{๒๐} ซึ่งเด็กกลุ่มนี้หรือเด็กที่เติบโตในชุมชนแออัดส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ เด็กที่อยู่ในวัยที่จะค้าประเวณีก็จะตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกหลอกลวงไปสู่วงจรของการขายบริการทางเพศ เสี่ยงต่อการถูกล่อลวงละเมิดทางเพศและเป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งผู้ล่อลวงละเมิดชาวต่างชาติมักจะให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจน เพื่อให้ได้ความไว้วางใจจากครอบครัวและเข้าถึงตัวเด็กได้ง่ายยิ่งขึ้น เสี่ยงต่อการติดเชื้อ HIV/AIDS หรือแม้แต่การถูกทารุณกรรมทางร่างกายและจิตใจในรูปแบบต่างๆ

จากปัญหาดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้จากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ ที่แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน และการบังคับค้าประเวณีในประเทศไทย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ สถิติคดีที่เริ่มสอบสวน

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	ร้อยละที่เพิ่ม/ลด	รูปแบบการแสวงหาประโยชน์		
			เพศ	แรงงาน	ขอทาน
๒๕๕๓	๘๑	-๒๑.๔	๖๕	๑๒	๔
๒๕๕๔	๙๗	+๑๙.๘	๗๔	๑๙	๔
๒๕๕๕	๓๐๖	+๒๑๕.๕	๒๒๖	๔๔	๓๖
๒๕๕๖	๖๗๔	+๑๒๐.๒	๕๒๐	๘๐	๗๔
๒๕๕๗	๒๘๐	-๒๗.๔๖	๒๒๒	๔๗	๑๑

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗.

จากตารางที่ ๑ จะพบว่า การสอบสวนคดีการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๖ มีปริมาณสูงขึ้นมากแบบทวีคูณ

^{๒๐} (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://siriwan-saenook.blogspot.com/2012/03/blog-post.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ตารางที่ ๒ สถิติการฟ้องคดีต่อศาล

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี	ร้อยละที่เพิ่ม/ลด	จำนวนจำเลย	รูปแบบการแสวงหาประโยชน์					
				เพศ		แรงงาน		ขอทาน	
				คดี	คน	คดี	คน	คดี	คน
๒๕๕๓	๕๗	+๕๐.๐	๑๒๖	๔๒	๘๕	๑๔	๔๐	๑	๑
๒๕๕๔	๕๙	+๓.๕	๑๒๘	๔๕	๘๙	๑๐	๓๐	๔	๙
๒๕๕๕	๕๖	-๕.๑	๙๓	๔๖	๗๒	๙	๒๐	๑	๑
๒๕๕๖	๓๘๖	+๕๘๙.๓	๔๘๓	๒๙๘	๓๗๔	๓๗	๕๓	๕๑	๕๖
๒๕๕๗	๑๑๕	-๗๐.๒๑	๑๕๕	๑๐๒	๑๒๘	๗	๒๑	๖	๖

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗.

จากตารางที่ ๒ พบว่า ปริมาณการฟ้องคดีต่อศาลในความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นมาก

๔. รายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report–TIP Report)

๔.๑ ความหมายและความเป็นมา

Trafficking in Persons Report หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า TIP Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องจัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act–TVPA) ค.ศ. ๒๐๐๐ โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวม ๑๘๘ ประเทศ

กฎหมาย TVPA ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ Office to Monitor and Combat Trafficking

in Persons (J/TIP) ขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในสหรัฐฯ และประเทศต่างๆ โดยหนึ่งในหน้าที่หลักของสำนักงาน TIP Office ก็คือ การจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ ในเดือนมิถุนายนของทุกปี

๔.๒ หลักเกณฑ์ในการประเมินและจัดระดับสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดระดับประเทศต่างๆ ใน TIP Report ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น ๔ ระดับ ได้แก่

ระดับที่ ๑ (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์

ระดับที่ ๒ (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

ระดับที่ ๒ ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) คล้ายกับ Tier 2 โดยมีจำนวนเหยื่อของการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

ระดับที่ ๓ (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อมนุษยธรรมและการค้าได้

นอกจากนี้ ยังอาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศ Tier 3 ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอาจตัดความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้นๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ สามารถใช้สิทธิในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 ได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบาง ซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

กฎหมาย TVPA ที่ปรับปรุงเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๘ กำหนดเพิ่มเติมด้วยว่า ประเทศที่ถูกจัดระดับใน Tier 2 Watch List ติดต่อกันเป็นเวลา ๒ ปี ปีถัดไปอาจถูกปรับลดระดับลงสู่ Tier 3 โดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการที่สำคัญที่สมควรได้รับการปรับระดับขึ้นจาก Tier 2 Watch List ให้เป็น Tier 2 หรือ Tier 1 หรือมีคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับการได้รับยกเว้นจากการถูกปรับลดระดับโดยอัตโนมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสามารถแสดงแผนงานที่จะใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ที่จะดำเนินการตามแผนงาน

๔.๓ มาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ประเมินประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report

เกณฑ์ในการจัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report อ้างอิงถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ตามมาตรา ๑๐๘ ของกฎหมาย TVPA ได้แก่^{๒๑}

- (๑) รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น
- (๒) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต
- (๓) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด
- (๔) รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์ตามข้อ (๔) มีดังนี้

๑. มีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
๒. มีการคุ้มครองเหยื่อและช่วยเหลือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี

^{๒๑} (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thaiembassydc.org/?p=3146> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.

๓. มีการกำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลจากการค้ามนุษย์ การกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล (การจดทะเบียนการเกิดและการให้สัญชาติ เป็นต้น) และการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็ก

๔. มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่นๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

๕. มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ

๖. มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยคุ้มครองสิทธิของเหยื่อในการเดินทางเข้าออกประเทศของตน

๗. มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์

๘. จำนวนเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศนั้นๆ มีจำนวนน้อย

๙. มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ ๑-๘ และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ

๑๐. มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว

๑๑. มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อลดความต้องการของการค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและลดการมีส่วนร่วมของประชากรของประเทศนั้นๆ ในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

๕. สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้ง ๓ สถานะ กล่าวคือ (๑) เป็นประเทศต้นทาง ที่มีการส่งแรงงาน หรือเด็กและหญิงไปค้ายังต่างประเทศ (๒) ประเทศที่เป็นทางผ่าน โดยเป็นประเทศที่ใช้เป็นเส้นทางผ่านของการนำแรงงานข้ามชาติ หรือเด็กและหญิงไปค้าในประเทศอื่นๆ และ (๓) ประเทศที่เป็นปลายทาง โดยเป็นประเทศที่มีการนำแรงงานข้ามชาติ เด็กและหญิงเข้ามาค้าหรือแสวงหาประโยชน์หรือมีการล่วงละเมิดสิทธิในประเทศ ซึ่งในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาค้ามนุษย์หลายประการ

และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดระดับใน TIP Report ให้ประเทศไทย อยู่ในระดับ Tier 3

สำหรับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยกล่าวโดยสรุป ดังนี้

๕.๑ สถานการณ์การค้ามนุษย์ในภาพรวม

จากที่กล่าวแล้ว ปัจจุบันประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ทั้ง ๓ สถานะ ทั้งที่เป็นผู้ขาย ผู้หญิงและเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี โดยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับ ล่อลวง หลอกลวง กักขัง เอาเปรียบ จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีความรุนแรงและความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งจากรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๖ ปรากฏว่า มีการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางรายถูกบังคับให้ขอทานตามท้องถนน นอกจากนี้ยังพบข้อมูลเพิ่มเติมว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยและของประเทศเพื่อนบ้านบางส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ยังอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากการตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีน้อย และมาตรการการแก้ไขปัญหายังไม่อาจแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม^{๒๒}

จากการที่ประเทศไทยถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองในเรื่องนี้เป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) มาติดต่อกัน ๔ ปี^{๒๓} คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๖ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยถูกประเมินโดยรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ลดอันดับจากกลุ่มประเทศ Tier 2 Watch List เป็นประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศ

^{๒๒} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๖. ประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ ๓ (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหา). (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗.

^{๒๓} กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ๒๕๕๘. ปพม. ชี้แจงกรณีประเทศไทย ถูกปรับลดอันดับการค้ามนุษย์จาก Tier 2 Watch List เป็น Tier 3. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11908 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘.

Tier 3 โดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ การถูกจัดระดับให้อยู่ Tier 3 หรือระดับที่เลวร้ายที่สุดของประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ จาก ๓ ที่มา ๑๕ สาเหตุ^{๒๔} ดังจะกล่าวต่อไป

(๑) ที่มาของการปรับลดให้ประเทศไทยให้อยู่ระดับ Tier 3

สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน ๓ กรณีดังต่อไปนี้ ที่อาจเป็นที่มาของผลการจัดอันดับให้ประเทศไทยต้องถูกลดอันดับไปอยู่ในระดับ Tier 3

๑. กรณีจากรายงาน Tip Report เรื่องการใช้แรงงานบังคับในกิจการประมง ซึ่งจะมีผลต่อการระงับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยไม่สามารถซื้อสินค้าในระบบรัฐต่อรัฐได้อีกต่อไป

๒. กรณีการขอลอดรายการสินค้า ๔ รายการ ออกจากบัญชีรายชื่อสินค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ

๓. กรณีการตัดสิทธิสิทธิพิเศษทางการค้า หรือ GSP ของสินค้าจากประเทศไทย เนื่องจากสมพันธ์แรงงานของประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่าประเทศไทยยังไม่ได้ยื่นเรื่องเพื่อรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

(๒) สาเหตุของการปรับลดให้ประเทศไทยให้อยู่ระดับ Tier 3 มีดังนี้

๑. ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อการจัดการค้ามนุษย์ได้ โดยในรายงานการค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการถูกลดระดับไปอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ ๓ (Tier 3) เนื่องจากรัฐบาลได้เสนอแผนที่จะดำเนินการให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการปกป้องเหยื่อของการค้ามนุษย์ (TVPA) ให้ยกเว้นประเทศจากการถูกลดอันดับได้ ๒ ปี

^{๒๔} ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ๒๕๕๗. แง่ไทยถูกจัด Tier 3 จาก ๓ ที่มา ๑๕ สาเหตุ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403496548 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

๒. ประเทศไทยไม่มีความพยายามแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์อย่างจริงจังในช่วงที่ผ่านมา โดยในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ระบุว่าเหยื่อค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีจำนวนหลายหมื่นราย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับขู่เข็ญล่อลวงให้เป็นแรงงานทาส หรือการค้าบริการทางเพศ และเหยื่อส่วนใหญ่ถูกชักจูงเข้าไปในอุตสาหกรรมประมง การผลิตเสื้อผ้า และงานบ้าน

๓. ประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและนาวิกโยธินมีส่วนร่วมคิดในอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการเอาเปรียบชาวมุสลิมโรฮิงจาจำนวนหลายหมื่นคนที่หลบหนีออกจากประเทศพม่าในรอบปีที่ผ่านมา ประกอบกับประเทศไทยยังมีความพยายามไม่เพียงพอในการแก้ปัญหา ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรมกับแรงงานต่างด้าว ดังนั้นต้องมีการเร่งเบาะแส และอาศัยกำลังทหาร ตำรวจ เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์

๔. รัฐบาลไทยไม่ได้ดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ หรือดำเนินการค่อนข้างน้อยและล่าช้า ไม่มีการลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการการค้ามนุษย์ ไม่มีความพยายามในการคัดแยกเหยื่อของการค้ามนุษย์อย่างเพียงพอ ซึ่งประเทศไทยควรสืบสวนรายงานเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดอย่างทันท่วงที เพิ่มความพยายามโดยเฉพาะในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในการดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตอันเนื่องจากการค้ามนุษย์

๕. ประเทศไทยมีรายงานการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ในการตรวจไม่ได้ไปถึงการตรวจปัญหการค้ามนุษย์ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรม การจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงให้จัดตั้งแยกออกมาต่างหากจากส่วนอื่น ๆ การแก้ไขปัญหการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมอาหารทะเล แม้จะใช้ระบบแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Laboratory Practice หรือ GLP) มาแก้ไขปัญหาก็มีความคืบหน้าไปบ้าง แต่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ (ประชาชาติธุรกิจ, ออนไลน์, ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗)

๖. ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน สำหรับการค้าผู้ขาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อทั้งหลายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศรัสเซีย ประเทศอุซเบกิสถาน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมาหางานทำ มีแรงงาน

อพยพประมาณ ๒,๐๐๐,๐๐๐-๓,๐๐๐,๐๐๐ คน ในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยส่วนใหญ่ถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือล่อลวง มาบังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศหรือค้าประเวณี เหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามท้องถนน

๗. รัฐบาลไทยไม่ได้ใช้ความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของประเทศไทยที่จะต้องแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แม้จะมีการพัฒนาด้านการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ มีผู้ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานค้ามนุษย์ภายใต้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ (พ.ศ. ๒๕๕๑) จำนวน ๒๒๕ ราย ประกอบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยในทุกระดับเป็นตัวขัดขวางความสำเร็จของความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

๘. ประเทศไทยยังประสบปัญหาการขาดแคลนล่ามจำนวนมากในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การระบุดูแลและปกป้องเหยื่อจากการค้ามนุษย์ถูกจำกัด รวมทั้งความพยายามของรัฐบาลไทยในการพิสูจน์ตัวตนและปกป้องเหยื่อของการค้ามนุษย์ยังไม่เพียงพอ จากรายงานของหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ระบุว่า รัฐบาลไทยไม่ให้บริการด้านการแปลภาษา หรือความเป็นส่วนตัวอย่างเพียงพอ เพื่อการคัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยในช่วงปีที่ผ่านมา รัฐบาลฝึกฝนล่ามรุ่นใหม่ จำนวน ๙๕ คน ขณะที่ต้องรับมือกับผู้อพยพชาวโรฮิงจาและผู้อพยพชาวบังกลาเทศ จำนวน ๒,๙๘๕ คน

๙. การดำเนินคดีของรัฐบาลไทย พัฒนาการเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์ การเพิ่มความแม่นยำของการดำเนินคดีและการพิสูจน์การกระทำผิด ในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ รัฐบาลไทยรายงานว่ามีกรณีสืบสวนคดีการค้ามนุษย์ จำนวน ๖๗๔ คดี เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ซึ่งมีจำนวนเพียง ๓๐๖ คดี นับว่าในระยะเวลาเพียง ๑ ปี มีคดีการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นถึงเท่าตัว แต่มีเพียง ๘๐ คดี ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัยบังคับใช้แรงงานคนงานอพยพ ทั้งที่มีรายงานกรณีเช่นนี้ในประเทศไทยสูงมาก

๑๐. รัฐบาลไทยยังไม่ทำการจับกุมเจ้าของเรือ กัปตัน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดของการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง และไม่มีรายงานการสืบสวน การดำเนินคดี หรือการตัดสินความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานเอกชน ที่เป็นจำเลยคดีบังคับใช้แรงงานผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย

๑๑. กฎหมายของประเทศไทยยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติกลับประเทศต้นทาง ซึ่งอาจต้องเผชิญบทลงโทษรุนแรงหรือความยากลำบากในประเทศบ้านเกิด

๑๒. การดำเนินคดีมีความล่าช้า ในบางกรณีซึ่งมีเด็กชาวต่างชาติซึ่งเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่ต้องใช้เวลาพิจารณาคดีถึง ๒ ปี หรือนานกว่านั้น ขณะเดียวกันแม้จะพบว่าเหยื่อจำนวน ๓ ใน ๔ ราย จากการค้ามนุษย์ที่ได้รับการพิสูจน์ตัวตนแล้วพบว่าเป็เด็ก ประเทศไทยก็ไม่ได้มีการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษกับเด็กเหล่านี้

๑๓. เจ้าหน้าที่ศาลไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อรับประกันความปลอดภัยของพยาน เหยื่อ และเด็ก เสมอไป พวกเขาต้องขึ้นให้การต่อศาลต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา และบางครั้งก็ต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวต่อสาธารณะ เช่น ที่อยู่ ทำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการแก้แค้น

๑๔. ประเทศไทยไม่ได้แสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เท่าที่ควร และตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จัดระดับประเทศไทยอยู่ใน Tier 2 ที่ต้องจับตามอง ติดต่อกันเป็นเวลา ๔ ปี (ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๖) ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ๔ เรื่อง คือ (๑) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ระบุว่า การคัดแยกผู้เสียหายในประชากรกลุ่มเสี่ยงดำเนินการได้ไม่เพียงพอ และเมื่อคัดแยกแล้วไม่ได้ส่งตัวผู้เสียหายเข้ารับการคุ้มครอง (๒) การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ในภาคประมง ระบุว่าไม่พบว่ามี การดำเนินคดีกับเจ้าของเรือ หรือได้กั ที่บังคับใช้แรงงาน (๓) กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ระบุว่าไม่พบว่ามี การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในข้อหาการค้ามนุษย์ และ (๔) การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบุว่าไม่มีการรายงานผลการสอบสวนและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์

๑๕. ประเทศไทยมีรายงานการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ในการตรวจไม่ได้ไปถึงถึงการตรวจปัญหาการค้ามนุษย์ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรม การจัดตั้งศูนย์ประสานงานประมงให้จัดตั้งแยกออกมาต่างหากจากส่วนอื่นๆ การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมอาหารทะเล แม้จะใช้แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Laboratory Practice หรือ GLP) มาแก้ไขปัญหา และมีความคืบหน้าไปบ้าง แต่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ นอกจากนี้สมาพันธ์แรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ระบุว่าประเทศไทยยังไม่ได้ยื่นเรื่องเพื่อรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ทำให้สินค้าไทยถูกตัดสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP)

อนึ่ง แม้ว่าจะมีรายงานการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ในการตรวจไม่ได้ไปถึงการตรวจปัญหาการค้ามนุษย์ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรม การจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงให้จัดตั้งแยกออกมาต่างหากจากส่วนอื่นๆ การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมอาหารทะเล แม้จะใช้ระบบแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Laboratory Practice หรือ GLP) มาแก้ไข ปัญหาและมีความคืบหน้าไปบ้าง แต่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ กระทรวงแรงงานในฐานะกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ การดำเนินการด้านแรงงานต่างด้าวจะต้องแยกออกมาอย่างชัดเจน ต้องช่วยกันชี้เบาะแส ต้องอาศัยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ เข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ต้องแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเร่งด่วนเพื่อศึกษาการปรับลดค่าธรรมเนียมต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวเพื่อให้สมเหตุสมผล ยุติการเรียกเก็บค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม และให้เป็นไปตามข้อสั่งการของ คสช.^{๒๕} การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จะต้องดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นจะต้องยื่นรายงานผลการดำเนินการเพื่อถอดถอนรายการสินค้าทั้ง ๔ รายการออกจากบัญชีการใช้แรงงานเด็กของกระทรวงแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนในระยะยาวจะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อเป็นหลักในการทำงาน ทั้งนี้ต้องปรับเปลี่ยนแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์^{๒๖}

๕.๒ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖^{๒๗}

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน เพื่อการแสวงประโยชน์การบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณีที่พบในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อหรือล่อลวงมา และเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในประเทศไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามท้องถนน

^{๒๕} จีรศักดิ์ สุนทรชาติ. ข่าวประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน (๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๗). (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.mol.go.th/anonymouse/news/37448> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๒๖} ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ๒๕๕๗. แฉไทยถูกจัด Tier 3 จาก ๓ ที่มา ๑๕ สาเหตุ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403496548 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๒๗} คูรายละเอียดยุติเพิ่มเติมใน รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

การศึกษาของโครงการความร่วมมือหลายหน่วยงานของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (UN Inter-Agency Project on Human Trafficking: UNIAP) พบว่าในแต่ละปีทางการประเทศไทยได้ส่งตัวเหยื่อค้ามนุษย์ชาวกัมพูชาจำนวนมากกว่า ๒๓,๐๐๐ คน กลับประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ชายแดนประเทศไทย-ประเทศกัมพูชา ได้ร่วมกันทุจริตโดยอำนวยความสะดวกให้แก่การลักลอบนำแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตให้ทำงานเข้าประเทศไทย โดยแรงงานเหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็นเหยื่อและจากการประเมินความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เพื่อใช้แรงงานในกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในโรงงานอาหารทะเลที่จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าร้อยละ ๕๗ ของคนงาน จำนวน ๔๓๐ คน ที่ทำการสำรวจได้ผ่านประสบการณ์ถูกบังคับใช้แรงงาน โดยในช่วงปีที่ผ่านมา มีรายงานว่าผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงจาจากประเทศพม่าได้ลักลอบเข้าประเทศไทย เพื่อผ่านไปยังประเทศมาเลเซียและในที่สุดก็ถูกขายเพื่อการบังคับใช้แรงงาน โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐทั้งพลเรือนและทหารให้ความช่วยเหลือการดำเนินการดังกล่าว

ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๖ องค์การที่ช่วยเหลือเหยื่อในประเทศกัมพูชาประเมินว่า มีการบังคับใช้แรงงานในลักษณะต่างๆ เช่น แรงงานขุดหนี้ ถูกค้าแรงงานตามเรือประมงของประเทศไทยที่ทำการประมงทั่วน่านน้ำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และน่านน้ำนอกภูมิภาคนี้ โดยต้องอยู่บนเรือประมงกลางทะเลนานหลายปีโดยไม่ได้รับค่าแรง ถูกบังคับให้ทำงานวันละ ๑๘-๒๐ ชั่วโมง เป็นเวลาเจ็ดวันต่อสัปดาห์ รวมทั้งถูกข่มขู่และถูกทุบตี ซึ่งการค้ามนุษย์ในลักษณะนี้ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผลการสำรวจขององค์การสหประชาชาติก่อนหน้านี้ พบว่าในจำนวนคนต่างด้าวที่ถูกค้าแรงงานบนเรือประมงไทยที่ได้รับการสำรวจจำนวน ๔๙ คน มีจำนวน ๒๙ คน (ร้อยละ ๕๘) กล่าวว่าเคยพบเห็นเพื่อนคนงานถูกได้ทั้งเรือฆ่าตายเมื่อคนงานอ่อนแอหรือป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ จึงทำให้แรงงานชาวกัมพูชาและชาวพม่าไม่เต็มใจที่จะทำงานในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย เนื่องจากสภาพการทำงานที่เสี่ยงอันตรายและสภาพความเป็นอยู่ที่โดดเดี่ยว ซึ่งทำให้เสี่ยงที่จะถูกแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากในภูมิภาคนี้การประมงเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีการวางระเบียบกำกับไว้ แรงงานบนเรือประมงจึงไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร แรงงานชายชาวไทย ชาวพม่าและชาวกัมพูชา ที่ถูกบังคับให้ทำงานในเรือประมงสัญชาติไทยทั้งในน่านน้ำไทยและน่านน้ำสากลส่วนใหญ่ได้รับการช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ

การค้ามนุษย์ (รวมทั้งนายหน้าจัดหาแรงงาน) ซึ่งนำคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย โดยทั่วๆ ไปจะทำงานตามลำพังหรือทำงานแบบกลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นทางการ

ในขณะที่นักค้ามนุษย์ที่หลอกลวงคนสัญชาติไทยไปค้าแรงงาน หรือค้าบริการทางเพศ ในต่างประเทศ จะทำงานเป็นกลุ่มที่จัดตั้งเป็นทางการมากกว่า นายหน้าประเภทนี้มีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ และทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายโดยร่วมมือกับนายจ้างและบางครั้งก็ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อยและบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากที่สุด และคนกลุ่มนี้ถูกนายจ้างยึดเอกสารเดินทาง บัตรขึ้นทะเบียนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนจนหน่วงเหนี่ยวการจ่ายค่าจ้างและถูกหักเงินเดือนผิดกฎหมาย แรงงานอพยพยังคงมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากเป็นพิเศษ เนื่องจากไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีฐานะทางการเงินต่ำ ขาดการศึกษา มีอุปสรรคด้านภาษาและขาดความรู้เรื่องกฎหมายของประเทศไทย การขาดเอกสารยังคงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวเสี่ยงถูกแสวงประโยชน์ในภาคเหนือของประเทศไทย การไร้สัญชาติเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กหญิงชาวเขามีความเสี่ยงสูงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เด็กจากประเทศเพื่อนบ้านบางคนถูกพ่อแม่หรือนายหน้าบังคับให้ขายดอกไม้ ขอทานหรือทำงานรับใช้ตามบ้านในเขตตัวเมือง เด็กถูกแสวงประโยชน์ในธุรกิจทางเพศในร้านคาราโอเกะและสถานบริการอาบอบนวด โดยใช้บัตรประจำตัวปลอม

๕.๓ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๒๔}

ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน สำหรับการค้าผู้ขาย ผู้หญิงและเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหางานทำ โดยมักได้รับความช่วยเหลือจากญาติ เพื่อนจากชุมชนเดียวกันหรือผ่านเครือข่ายจัดหาแรงงานอย่างไม่เป็นทางการและเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า เหยื่อของการค้ามนุษย์ที่พบในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานมาจากประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกบังคับ ชูเชื้อหรือล่อลวงมา เพื่อการแสวงประโยชน์บังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศ ซึ่งมีการประมาณการอย่างต่ำว่ามีประชากรกลุ่มนี้จำนวนหลายหมื่นคน เหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับ

^{๒๔} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

ใช้แรงงานในประเทศไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง อุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางรายถูกบังคับให้ขอทานตามท้องถนน

นอกจากนั้น ยังมีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ทำการทุจริตในหน้าที่ทั้งเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยการอำนวยความสะดวกให้แก่การลักลอบนำแรงงานที่ผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งต่อมาแรงงานเหล่านี้ได้กลายเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และได้ถูกส่งตัวกลับประเทศ แต่ละปีมีเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่ไม่สามารถระบุอัตลักษณ์รวมอยู่ด้วย ชายชาวพม่า ชาวกัมพูชาและชาวไทย ตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานตามเรือประมงของประเทศไทยที่ออกทำการประมง โดยคนเหล่านี้ต้องอยู่บนเรือกลางทะเลนานหลายปีโดยได้รับค่าแรงเพียงเล็กน้อย ถูกบังคับให้ทำงานวันละ ๑๘-๒๐ ชั่วโมง เป็นเวลาเจ็ดวันต่อสัปดาห์ หรือถูกข่มขู่และถูกทุบตี

จากงานสำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ประเมินความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานในกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในอุตสาหกรรมอาหารทะเลที่จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าร้อยละ ๕๗ ของคนงานจำนวน ๔๓๐ คน ที่ทำการสำรวจผ่านประสบการณ์ถูกบังคับใช้แรงงาน เนื่องจากการประมงเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีการวางระเบียบกำกับไว้ แรงงานบนเรือประมงจึงไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจากรายงานต่างๆ ในช่วงปีที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า ยังมีการบังคับใช้แรงงานลักษณะนี้อยู่อย่างแพร่หลาย และการที่ประชาคมโลกจับตามองอยู่ทำให้นักค้ามนุษย์หันไปใช้วิธีการใหม่ๆ ที่ทำให้ตรวจจับอาชญากรรมเหล่านี้ได้ยากขึ้น แรงงานชายชาวไทย ชาวพม่าและชาวกัมพูชาที่ถูกบังคับให้ทำงานในเรือประมงสัญชาติไทยทั้งในน่านน้ำของประเทศไทยและน่านน้ำสากลได้รับการช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ โดยในช่วงปีที่ผ่านมา จำนวนเหยื่อชาวกัมพูชาที่ทำงานในเรือประมงของประเทศไทยที่ได้รับการช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า แรงงานชาวกัมพูชาและชาวพม่ารู้สึกไม่เต็มใจมากขึ้นที่จะทำงานในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย เนื่องจากสภาพการทำงานที่เสี่ยงอันตรายและสภาพการทำงานที่แสวงประโยชน์ผู้ให้แรงงาน ทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ง่ายขึ้น

นอกจากนั้น ยังมีรายงานว่าเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยทั้งพลเรือนและทหารได้รับผลประโยชน์จากการลักลอบนำเข้าผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงจาจากประเทศพม่าและประเทศบังกลาเทศ (ที่เข้าประเทศไทยเพื่อผ่านไปประเทศมาเลเซียหรือประเทศอินโดนีเซีย) รวมทั้งสมรู้ร่วมคิดกันในการขายผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงจาเหล่านี้เพื่อการบังคับใช้แรงงาน

บนเรือประมง เจ้าหน้าที่กองทัพเรือถูกกล่าวหาว่าผลักดันเรือบรรทุกผู้แสวงที่ปักพืงชาวโรฮีนจา ซึ่งมุ่งหน้าไปประเทศมาเลเซียให้เข้าเขตประเทศไทย และให้ความสะดวกในการส่งตัวผู้แสวงที่ปักพืงบางคนไปให้นักค้ามนุษย์หรือนายหน้าเพื่อขายไปเป็นแรงงานบังคับบนเรือประมง และยังมีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยบางรายทำการอย่างเป็นระบบในการโยกย้ายชายชาวโรฮีนจาจากศูนย์กักกันในประเทศไทยและนำไปขายให้นักค้ามนุษย์หรือนายหน้าซึ่งจะส่งชายเหล่านี้ไปยังภาคใต้ของประเทศไทยและถูกบังคับใช้แรงงาน โดยให้ทำงานเป็นคนทำอาหารและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในสถานที่ต่าง ๆ หรือถูกขายไปเป็นแรงงานบังคับในโรงงานหรือบริษัทขนส่งทางเรือ นักค้ามนุษย์ (รวมทั้งนายหน้าจัดหาแรงงาน) ซึ่งนำคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยโดยทั่วไปทำงานตามลำพังหรือทำงานแบบกลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นทางการ ในขณะที่นักค้ามนุษย์ที่หลอกลวงคนประเทศไทยไปค้าในต่างประเทศจะทำงานเป็นกลุ่มที่จัดตั้งเป็นทางการมากกว่า นายหน้าจัดหาแรงงานซึ่งโดยมากทำงานแบบไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำกับทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างแรงงานที่หางานกับนายจ้าง บางคนช่วยอำนวยความสะดวกหรือมีส่วนในการค้ามนุษย์โดยรวมมือกับนายจ้าง และบางครั้งก็ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้วย

แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อยและบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากที่สุด และคนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการกระทำที่มีขอบหลายอย่างที่อาจบ่งชี้ว่าพวกเขาเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เช่น ถูกนายจ้างยึดเอกสารเดินทาง บัตรขึ้นทะเบียนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนไม่ยินยอมจ่ายค่าจ้าง นอกจากนี้ยังอาจถูกนายจ้างหักเงินเดือนอย่างผิดกฎหมาย ตลอดจนการทารุณทางกายและวาจา รวมถึงการขู่ส่งกลับประเทศด้วย แรงงานอพยพที่เข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมายมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากเป็นพิเศษ เนื่องจากไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจถึงปัญหาที่เผชิญอยู่ แรงงานอพยพจำนวนหลายรายต้องกู้ยืมเงินจำนวนมากทั้งในประเทศไทยและประเทศบ้านเกิดเพื่อให้นำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการทำงาน จึงอาจเสี่ยงที่จะอยู่ในสถานะหนี้สิน ชนกลุ่มน้อยและบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยมีอัตราเสี่ยงสูงขึ้นต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ชาวเขาทั้งชาย หญิงและเด็กในภาคเหนือของประเทศไทยมีอัตราเสี่ยงสูงเป็นพิเศษต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รายงานของสหประชาชาติระบุว่า การขาดสถานภาพทางกฎหมายที่ถูกต้องเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ เด็กชาวไทย ชาวกัมพูชา และชาวพม่า ถูกบิดามารดาหรือนายหน้าจัดหาแรงงานบังคับให้ขายดอกไม้ ขอบทานหรือทำงานรับใช้ตามบ้านในเขตตัวเมือง เหยื่อชาวไทยถูกหลอกลวงว่าจะพาไปทำงาน

ในต่างประเทศและถูกหลอกให้ต้องกู้ยืมเงินจำนวนมากเพื่อจ่ายเป็นค่านายหน้าและค่าดำเนินการในการจัดหางาน บางครั้งก็ใช้ที่ดินที่ครอบครองกรรมสิทธิ์มาเป็นหลักทรัพย์เพื่อค้ำประกัน ซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้เสี่ยงถูกแสวงประโยชน์เมื่อเดินทางถึงประเทศปลายทาง เหลือชาวไทยถูกบังคับใช้แรงงานหรือทำงานในธุรกิจค้าประเวณีในประเทศออสเตรเลีย ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทวีปอเมริกาเหนือ ทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย แรงงานชายชาวไทยบางรายที่เดินทางไปต่างประเทศเพื่อทำงานที่ใช้ทักษะต่ำและงานในภาคเกษตรต้องเผชิญกับการถูกบังคับใช้แรงงานและมีสภาพเป็นแรงงานที่ต้องทำงานหรือชดใช้หนี้สิน

เหยื่อของการค้ามนุษย์ชาวไทยส่วนใหญ่ที่ได้รับการระบุอัตลักษณ์ในช่วงปีที่ผ่านมา เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในการค้าประเวณีสตรีและเด็กจากประเทศไทย ประเทศลาว ประเทศเวียดนามและประเทศพม่า รวมถึงบางรายที่มีความตั้งใจทำงานในธุรกิจทางเพศในประเทศไทย จึงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การค้าเด็กเพื่อธุรกิจทางเพศซึ่งเดิมพบแต่ในสถานธุรกิจที่เปิดเผยเริ่มมีลักษณะซ่อนเร้นมากขึ้น โดยจะพบเด็กที่ถูกแสวงประโยชน์ในธุรกิจทางเพศในสถานบริการประเภทอาบอบนวด บาร์ ร้านคาราโอเกะ โรงแรม และบ้านพักอาศัย เด็กที่ใช้บัตรประจำตัวปลอมถูกแสวงประโยชน์ในธุรกิจทางเพศในร้านคาราโอเกะและสถานบริการอาบอบนวด องค์การนอกภาครัฐภายในประเทศรายงานว่ามีการใช้สื่อสังคมในการแสวงหาสตรีและเด็กเพื่อการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ เหยื่อถูกขายเพื่อทำงานธุรกิจทางเพศในสถานที่ที่สนองต่ออุปสงค์ในพื้นที่และในสถานประกอบธุรกิจในกรุงเทพมหานครและจังหวัดเชียงใหม่ที่สนองอุปสงค์ด้านการค้าประเวณีของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านสำหรับเหยื่อของการค้ามนุษย์จากประเทศเกาหลีเหนือ ประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศปากีสถาน ประเทศบังกลาเทศและประเทศพม่า ซึ่งจะถูกส่งไปเพื่อทำงานในธุรกิจทางเพศหรือเป็นแรงงานบังคับใช้ในประเทศที่สาม เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศรัสเซีย ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปตะวันตก

สำหรับสาเหตุที่ประเทศไทยถูกปรับลดระดับเป็นกลุ่มที่ ๓ (Tier 3) ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ ประเทศที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อกลุ่มที่ ๓ อาจตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับปีงบประมาณถัดไปว่าด้วยความช่วยเหลือต่างประเทศที่ไม่ใช่ด้านมนุษยธรรมและไม่เกี่ยวข้องกับการค้า และในบางกรณีอาจถูกระงับการให้ทุนเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและวัฒนธรรมสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ประธานาธิบดีสามารถออกคำสั่งให้กรรมการบริหารที่เป็นตัวแทน

ของประเทศสหรัฐอเมริกาประจำสถาบันการเงินระหว่างประเทศออกเสียงหรือใช้ความพยายามอย่างสุดความสามารถในการปฏิเสธการกู้ยืมหรือการให้เงินทุนอื่น ๆ (นอกเหนือจากเพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการค้าหรือความช่วยเหลือด้านการพัฒนาบางประเภท) แก่ประเทศในบัญชีรายชื่อกลุ่มที่ ๓ การตัดสินใจของประธานาธิบดีว่าด้วยการจำกัดความช่วยเหลือหรือการยกเว้นเหล่านี้จะต้องส่งไปยังสภาคงเกรสภายในไม่เกิน ๙๐ วัน หลังการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์^{๒๙}

อนึ่ง รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศจะมีคำแนะนำสำหรับรัฐบาลให้นำไปพิจารณาดำเนินการในปีต่อไป นอกเหนือจากคำแนะนำสำหรับประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังเสนอแผนการปฏิบัติแบบสั้น ๆ ซึ่งมีพื้นฐานจากคำแนะนำเหล่านั้น ทั้งแผนการปฏิบัติและคำแนะนำมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แนวทางแก่ประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act มาตรฐานเหล่านี้โดยรวมสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเป็นเอกสารแนบอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime หรือ “Palermo Protocol”)^{๓๐}

แผนการปฏิบัติสำหรับประเทศไทย

คำแนะนำสำหรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความพยายามการปราบปรามการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีรายละเอียด ดังนี้^{๓๑}

(๑) ประเทศไทยควรดำเนินการอย่างถี่ถ้วนและทันทีในด้านการสอบสวนรายงานที่ระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนสมรู้ร่วมคิดในการค้ามนุษย์และเพิ่มความพยายามในการดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่ซึ่งทุจริตในคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

^{๒๙} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน.

(๒) ประเทศไทยควรเพิ่มความพยายามในการดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ รวมทั้งผู้ที่ทำให้เหยื่อต้องถูกบังคับใช้แรงงานในภาคธุรกิจการค้าและการส่งออกของประเทศ

(๓) ประเทศไทยควรพัฒนาและดำเนินงานขั้นตอนพิสูจน์อัตลักษณ์เหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยให้ความสำคัญอย่างสูงกับสิทธิและความปลอดภัยของแรงงานซึ่งเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

(๔) ประเทศไทยควรเพิ่มความพยายามพิสูจน์อัตลักษณ์เหยื่อของการค้ามนุษย์ที่อยู่ในกลุ่มประชากรเสี่ยง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ผู้ถูกเนรเทศและผู้อพยพ

(๕) ประเทศไทยควรเร่งการสอบสวนคดีอาญากรณีที่มีการสอบสวนการใช้แรงงานบังคับว่ามีการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งรวมถึงกรณีที่นายจ้างหรือนายหน้าจัดหาแรงงานบังคับอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานการจ่ายค่าจ้างและยึดเอกสารเดินทาง

(๖) ประเทศไทยควรยุติการดำเนินคดีอาญาข้อหาหมิ่นประมาทต่อนักวิจัยหรือผู้สื่อข่าวที่รายงานเรื่องการค้ามนุษย์

(๗) ประเทศไทยควรตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญขององค์การภายนอกภาครัฐและองค์การแรงงานในด้านการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ตลอดจนพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ประชาสังคมมีส่วนร่วมในทุกแง่มุมของการเข้าใจและต่อต้านการค้ามนุษย์

(๘) ประเทศไทยควรอนุญาตให้เหยื่อของการค้ามนุษย์ทุกคนที่มีเชื้อเวชนซึ่งรวมถึงเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี ให้เดินทาง ทำงานและพำนักนอกเขตที่พักพิงได้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

(๙) ประเทศไทยควรเพิ่มบริการล่ามในหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครองแรงงานอพยพต่างชาติ

(๑๐) ประเทศไทยควรเพิ่มแรงจูงใจให้เหยื่อค้ามนุษย์ร่วมมือกับฝ่ายบังคับใช้กฎหมายในการสอบสวนและดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์

(๑๑) ประเทศไทยควรพิจารณาจัดตั้งแผนกในศาลยุติธรรมขึ้นมาพิจารณาคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ หรือกำหนดมาตรการอื่นที่จะเร่งกระบวนการดำเนินคดีการค้ามนุษย์

(๑๒) ประเทศไทยควรจัดให้มีบริการเฉพาะทางสำหรับเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณีและดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อให้คดีของเด็กเหล่านั้นแล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว

(๑๓) ประเทศไทยควรกำหนดกระบวนการทางศาลที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองพยาน

(๑๔) ประเทศไทยควรกำหนดเงื่อนไขการให้ประกันตัวผู้ต้องหากระทำผิดด้านการค้ามนุษย์เพื่อป้องกันการหลบหนี

(๑๕) ประเทศไทยควรบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการถูกฟ้องกลับในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์

(๑๖) สำหรับการสัมภาษณ์เพื่อคัดกรองผู้อพยพนั้น ประเทศไทยควรให้นักสังคมสงเคราะห์หรือองค์กรที่ให้บริการความช่วยเหลือแก่เหยื่อของการค้ามนุษย์เข้ามามีส่วนร่วมด้วย และการสัมภาษณ์ต้องดำเนินในสถานที่ที่ปลอดภัยและมีความเป็นส่วนตัว

(๑๗) ประเทศไทยควรดำเนินการและอนุมัติให้มีการสมัครขอสถานะภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและจังหวัดอย่างรวดเร็ว

(๑๘) ประเทศไทยควรเสนอทางเลือกที่ถูกกฎหมายทางอื่นให้เหยื่อค้ามนุษย์ นอกเหนือจากการถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งจะทำให้เหยื่อต้องเผชิญกับการถูกแก้แค้นหรือเผชิญกับชีวิตที่ยากลำบาก

(๑๙) ประเทศไทยควรเพิ่มความพยายามในการยึดทรัพย์ผู้กระทำผิดและดำเนินการเพื่อประกันว่าเงินที่ได้ยึดมานั้นนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของเหยื่อโดยตรง

(๒๐) ประเทศไทยควรเพิ่มการรณรงค์ส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แก่นายจ้างและผู้ให้บริการธุรกิจทางเพศ ซึ่งรวมถึงนักท่องเที่ยวที่มีความสนใจด้านการค้าประเวณี

(๒๑) ประเทศไทยควรพยายามลดอุปสงค์สำหรับแรงงานที่ถูกแสวงประโยชน์

(๒๒) หากประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการ ประเทศไทยก็ควรดำเนินการมาตรการที่จะประกันว่าเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยที่ส่งไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ในฐานะเจ้าหน้าที่ทางการทูตจะไม่ใช้แรงงานตามบ้านพักอาศัยหรือแรงงานในรูปแบบใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มาตรการเหล่านี้ ได้แก่ การอบรม การประกาศแนวทางปฏิบัติ การเพิ่มความตระหนักรู้ หรือกฎระเบียบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าเจ้าหน้าที่ทางการทูตจะไม่กระทำการใดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

๕.๔ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘^{๓๒}

จากคำแถลงว่าด้วยการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ประเทศไทยยังคงถูกจัดให้คงอยู่ที่บัญชีกลุ่มที่ระดับ ๓ (Tier 3) ของ TIP Report รายงานดังกล่าวครอบคลุมความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ “ปฏิรูป” การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ทั้งระบบ ส่งผลให้เกิดความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในทุกๆ ด้านแล้ว เช่น

(๑) ด้านนโยบาย รัฐบาลได้ประกาศย้ำให้การต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติและจัดตั้งกลไกระดับชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมขับเคลื่อน มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีการจับกุมเครือข่ายผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับค้ามนุษย์รายสำคัญ มีการจับกุม ดำเนินคดีและลงโทษเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

(๓) ด้านการป้องกัน มีการแก้ไขและจัดระเบียบแรงงานในภาคประมง รวมถึงการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนกว่า ๑,๖๐๐,๐๐๐ คน ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนไทย และแก้ปัญหาที่ต้นทางโดยลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และการถูกเอาเปรียบ

(๔) ด้านการคุ้มครอง การเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกและการดูแลคุ้มครองผู้เสียหาย และ

(๕) ด้านความร่วมมือและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน ประเทศไทยได้มีบทบาททั้งในกรอบทวิภาคีระดับภูมิภาคในการป้องกันแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและความมั่นคง อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยยังคงมุ่งมั่นดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างจริงจังต่อไปเพื่อความมั่นคงและมนุษยธรรม พร้อมกับเพิ่มพูนความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนขยายความร่วมมือกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่อไป

^{๓๒} รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport15-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๘.

แม้ประเทศไทยจะได้ดำเนินมาตรการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานการปราบปรามการค้ามนุษย์ดังกล่าวแล้วนั้น แต่ก็ยังมีได้ดำเนินการที่จำเป็นอย่างเพียงพอที่จะบรรลุผลความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งมีความยากลำบาก ซึ่งการจัดระดับประเทศในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์พิจารณาจากการประเมินบันทึกการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมีได้คำนึงถึงบริบททางการเมืองของประเทศนั้นๆ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาจะยังคงสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยดำเนินมาตรการอย่างเข้มข้นในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดช่วงการทำรายงานฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และตลอดไป รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาขอสนับสนุนให้รัฐบาลไทยใช้กรอบกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนแนวทางการแก้ปัญหาโดยรวมของรัฐบาลเพื่อขยายความพยายามเชิงรุกอย่างต่อเนื่องในการระบุดำเนินการของการค้ามนุษย์ที่ถูกบังคับใช้แรงงานและเพื่อธุรกิจทางเพศออกจากกลุ่มประชากรที่อ่อนแอทั้งหลาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสม

นอกจากนี้ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาขอให้รัฐบาลไทยเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรู้เห็นในการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดรวมถึงผู้บังคับใช้แรงงานในเรือประมงหรือผู้ก่ออาชญากรรมการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาขอชื่นชมที่นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ยกระดับความพยายามในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมถึงความพยายามในการสร้างหน่วยงานพิเศษภายใต้การกำกับดูแลของศาลอาญา เพื่อพิจารณาคดีค้ามนุษย์และจับกุมบุคคลจำนวนมากที่อาจมีส่วนร่วมก่ออาชญากรรมการค้ามนุษย์และละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ กับแรงงานข้ามชาติในภาคใต้ของประเทศไทย รายงานฯ ของปีหน้าจะครอบคลุมการดำเนินการหลังวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ตลอดปีหน้า รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาคาดว่าจะมีการดำเนินความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยทั้งในประเทศไทยและบนเวทีระหว่างประเทศว่าด้วยประเด็นสำคัญนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะยังคงมอบความช่วยเหลือทางวิชาการเฉพาะด้านตามที่รัฐบาลไทยร้องขอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและดำเนินคดีการปราบปรามการค้ามนุษย์ อีกทั้งให้การสนับสนุนเพื่อสร้างเสริมศักยภาพของสถาบันด้านการบังคับใช้กฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งรวมถึงโครงการฝึกอบรมระดับภูมิภาคผ่านสถาบันฝึกอบรมระหว่างประเทศว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่กรุงเทพมหานคร และที่ประเทศสหรัฐอเมริกา จะยังคงร่วมมือกับฝ่ายบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยจัดการคดีการค้าเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศเหมือนเช่นปีที่ผ่านมา ตลอดจนสนับสนุนองค์กร

ในท้องถิ่นและองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานร่วมกับรัฐบาลไทยและทางการท้องถิ่น เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และช่วยเหลือเหยื่อ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งมั่นดำเนินงานร่วมกับรัฐบาลไทยและประชาชนชาวไทยเพื่อรับมือปัญหาสำคัญนี้ อันเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามต่อต้านการค้ามนุษย์ทั่วโลกของประเทศสหรัฐอเมริกา^{๓๓}

จากสถานการณ์การค้ามนุษย์ดังกล่าวแล้วข้างต้น ถือเป็นสถานการณ์วิกฤต ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศให้การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และที่สำคัญมีการนำมาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะมีผลให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการถูกจัดให้อยู่ในบัญชีกลุ่มประเทศ Tier 3 โดยเร็ว



^{๓๓} **Trafficking in Persons Report 2015.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/index.htm> และคำแถลงว่าด้วยการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tip2015statements.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๘.

บรรณานุกรม

คณะทำงานจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.

๒๕๕๕. **คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ธีรวัฒน์ ไผ่สุวรรณกุล. ๒๕๔๗. **การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ.** ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. ๒๕๕๖. **การค้ามนุษย์ในประเทศไทย : ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกในการแก้ไข.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. ๒๕๔๙. **การใช้แรงงานเด็กภาคประมง ต่อเนื่องประมงเกษตรกรรม และคนรับใช้ในบ้าน จังหวัดสมุทรสาคร.** กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Jerrold W. Huguet and Aphichat Chamrathirong (eds.). 2011. **Thailand Migration Report 2011-Migration for development in Thailand: Overview and tools for Policymakers.** International Organization for Migration, Thailand Office. Bangkok: FSPNetwork Company Limited.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ๒๕๕๘. **ปพม. ชี้แจงกรณีประเทศไทยถูกปรับลดอันดับการค้ามนุษย์จาก Tier 2 Watch List เป็น Tier 3.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11908 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘.

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. เกษตรฯ ชง ๔ มาตรการรับมือ “ไอยูยู” เร่งจดทะเบียนเรือประมงพร้อมติดตั้งเครื่องติดตามเรือ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20150108/627> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘.

คณะทำงานจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.

คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.

(ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/prevention/elements.php> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘.

คำแถลงว่าด้วยการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘.

(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tip2015statements.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๘.

จิรศักดิ์ สุขคนธาติ. **ข่าวประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน (๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๗).** (ออนไลน์).

แหล่งที่มา : <http://www.mol.go.th/anonymouse/news/37448> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

ชำนาญ จันทร์เรือง. **๒๕๕๘. ไทยกับการค้ามนุษย์.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1962> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๔ มกราคม

๒๕๕๘.

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ๒๕๕๗. แง่ไทยถูกจัด Tier 3 จาก ๓ ที่มา**

๑๕ สาเหตุ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1403496548 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

ปัญหาน่าห่วง! คำโสมถะ ยิ่งเรื้อรังก็ยิ่งรุนแรง. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://hilight.kapook.com/view/25956> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

มูลนิธิกระจกเงา. **โครงการศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา :

http://www.mirror.or.th/autopagev4/show_page.php? เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม

๒๕๕๘.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๖. **ประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ ๓ (ประเทศที่ดำเนินการ**

ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มีควม

พยายามแก้ไขปัญหา). (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘.

รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport15-t.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๘.

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ. ๒๕๕๘. **เปรียบเทียบการค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.caht.ago.go.th/index.php/22> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

อังคณา กมลเพชร. **ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติเพื่อเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมประมงทะเลของประเทศไทย.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.thaiworld.org/th/thailand_monitor/answer.php?question_id=1136 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘.

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. **รายงานพิเศษ “อ่าวไทยกับการซื้อขายแรงงานประมง”.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=685&auto_id=7&TopicPk เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘.

_____. **เวทีสาธารณะ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thaipost.net/node/13539>. 5 November, 2009 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘.

Trafficking in Persons Report 2015. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/index.htm>

Wannapa Khaopa. 2010 **Human trafficking getting worse in fishing industry.** (online). URL:www.nationmultimedia.com/home/2010/06/04/national/Human-trafficking-getting-worse-in-fishing-industry-30130851.html

(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://siriwan-saensook.blogspot.com/2012/03/blog-post.html> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.

(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.thaiembassydc.org/?p=3146> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.

(ออนไลน์). แหล่งที่มา : www.acu.ac.th/acu/img/E-book/PDF_file/01.pdf เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘.



การปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ กับการเป็นประชาคมอาเซียน*

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี**

บทคัดย่อ

การศึกษาระบบกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรชีวภาพมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนเป็นอย่างยิ่งในการเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทยที่จะต้องรวมตัวเข้าเป็นประชาคมอาเซียนพร้อมๆ กับอีก ๙ ประเทศ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษา และวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญของไทย ซึ่งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ได้ริเริ่มดำเนินโครงการแม่บทประเทศไทยจัดทำระบบบัญชีรายการทรัพยากรชีวภาพที่ทรงคุณค่า เพื่อการพัฒนาและแข่งขันในระดับภูมิภาคอาเซียนโดยเฉพาะข้อมูลด้านกฎหมาย ฉะนั้น การศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลด้านกฎระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับทรัพยากรชีวภาพที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการนำเสนอ ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยก่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ตลอดจนเป็นแหล่งอ้างอิง รวบรวม หรือ เชื่อมโยงด้านกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าประสงค์สำคัญของสำนักงานในการจัดทำฐานข้อมูลด้านกฎหมายที่ทรงคุณค่ารองรับการพัฒนาและการแข่งขันในภูมิภาคอาเซียน

* บทความวิจัยนี้สรุปจากรายงานศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน)

** Ph.D. (London) (Herchel Smith Scholarships), ผู้อำนวยการหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

บทนำ

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรชีวภาพและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว จึงได้ดำเนินโครงการเครือข่ายข้อมูลทรัพยากรชีวภาพระดับประเทศมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ และต่อมาในปี ๒๕๕๗ สำนักงานได้ริเริ่มดำเนินโครงการแม่บทประเทศไทย การจัดทำระบบบัญชีรายการทรัพยากรชีวภาพเพื่อการพัฒนาและแข่งขันในระดับภูมิภาคอาเซียน โดยเน้นการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรชีวภาพที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นลำดับแรก ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจและด้านกฎหมาย ในการดำเนินการด้านกฎหมายนั้นพบว่าประเทศไทยมีหลาย ๆ หน่วยงานมีการรวบรวมข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้านตามภารกิจของหน่วยงาน แต่ยังไม่มีศูนย์ข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงหรือทำให้เกิดการหาข้อมูลด้านกฎหมายด้านความหลากหลายทางชีวภาพ

โดยที่กฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางการค้าด้วยการกำหนดแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจน (consistency) โปร่งใส (transparency) และมีเสถียรภาพ (predictability) จึงมีอิทธิพลเอื้ออำนวยต่อบรรยากาศการลงทุน ทำให้การยกระดับความสามารถในการแข่งขันดังกล่าวบรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจมีความสำคัญกับการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ฉะนั้น บทความนี้จะศึกษาและวิเคราะห์ระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ โดยจะให้ความสำคัญกับประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ (๑) ความสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายไทยเรื่องใดที่ยังไม่มีกฎหมายหลักรองรับ^๑ และ (๒) ความสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องทรัพยากรชีวภาพ^๒

^๑ ดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี, การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), ๒๕๕๘).

^๒ ดู กรอบพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการภายใต้ AEC ใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, 'กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน' (๒๕๕๙) ๖๔(๓) รัฐสภาสาร, ๗-๕๒. สำหรับกรอบพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีหลากหลายประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิ การค้าสินค้า การค้าที่เกี่ยวกับบริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ดู บทวิเคราะห์ประเด็นการลงทุนใน ปวีศร เลิศธรรมเทวี, 'การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน' (๒๕๕๘) ๑๓(๒) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ๑๔๕-๑๖๒. การเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยยังส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ในหลากหลายแง่มุม และโดยเฉพาะต่อระบบกฎหมาย ดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี และอัครวัฒน์ เลาว์ณย์ศิริ, 'ผลกระทบต่อการบูรณาการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย' (๒๕๕๗) ๑๒(๓) วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ๒๑-๓๘.

โดยแบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น ๓ กลุ่มที่สำคัญ กล่าวคือ (๑) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (๒) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และ (๓) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้า

๑. กลุ่มกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพเกี่ยวข้องกับประเด็นการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ (access to genetic resources) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพยากรชีวภาพ (benefit-sharing) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิทธิชุมชน (traditional knowledge & communities' rights) สิทธิเกษตรกร และกฎหมายเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการควบคุมและเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ โดยมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ๖ ฉบับที่สำคัญ ได้แก่

- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖
- พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

กฎหมายแต่ละฉบับอาจมีประเด็นคาบเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ หรืออาจถูกกล่าวถึงในหมวดการศึกษาอื่นๆ ได้เช่นกัน สรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ๖ ฉบับข้างต้นได้ ดังนี้

๑.๑ การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit-Sharing: ABS) เป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้ปรับใช้จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity: CBD)^๓ มีความเกี่ยวพันกับกฎหมายไทยที่สำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

^๓ United Nations Convention on Biological Diversity, opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD).

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๕๒

การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (access and benefit-sharing) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒-๕๓ ซึ่งประเทศไทยได้ปรับใช้จากอนุสัญญา CBD สำหรับประเด็น “สิทธิเกษตรกร” เป็นหลักการที่นำมาจาก FAO เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารและการเข้าถึงอาหาร ซึ่งครอบคลุมความตกลงอาเซียนได้เน้นย้ำถึงความสำคัญในเรื่องนี้ตามที่ปรากฏใน A7 ว่าด้วยการอาหาร การเกษตรและการป่าไม้

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่าหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าว เพื่อการปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ โดยให้นำเงินรายได้ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช...”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ผู้ใดทำการศึกษา ทดลอง หรือวิจัยพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

จะเห็นได้ว่าประเด็นการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชตามมาตรา ๕๒-๕๓ กำหนดให้พันธุ์พืชทุกชนิดที่มีอยู่เดิมในประเทศไทยได้รับการคุ้มครอง ซึ่งการคุ้มครองเป็นแบบอัตโนมัติ (automatic-protection) เป็นวัตถุประสงค์น่าชื่นชมที่จะคุ้มครองมิให้ทรัพยากรทางธรรมชาติในประเทศถูกขโมย^๔ นำไปต่อยอดเป็นสิ่งประดิษฐ์ดังที่เคยปรากฏในกรณีของการจดสิทธิบัตร “กาวเครือ” ซึ่งเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองของไทย



^๔ Pawarit Lertdhamtewe, ‘Thailand’s plant protection regime: a case study in implementing TRIPS’ (2012) 7(3) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 186, 193.

ไปเป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของสตรีที่ผ่านมาในอดีต^๕ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองแบบอัตโนมัติไม่สกัดกั้นการนำเอาภูมิปัญญาดังกล่าวไปใช้ เพราะการคุ้มครองพันธุ์ไม้บังคับให้มีการจดทะเบียน^๖

มีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูล (database) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั้งหมดเพื่อเป็นฐานข้อมูลด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นจากฐานชีวภาพเพื่อเป็นหลักประกัน และยังเป็นตัวช่วยให้สำนักสิทธิบัตรง่ายต่อการตรวจสอบคำขอสิทธิบัตรกับสิ่งประดิษฐ์ที่มาจากทรัพยากรด้านพืชว่าเป็นพืชที่มีอยู่เดิมหรือไม่อยู่เดิม

๑.๑.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเอกสารกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าว จะพบว่าได้นำหลักการของ CBD มาบัญญัติไว้ในระเบียบทุกประการ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีปัญหาในภาคปฏิบัติที่สามารถใช้บังคับเฉพาะหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นและไม่มีผลบังคับใช้กับเอกชน



^๕ Daniel Robinson and Jakkrit Kuanpoth, 'The Traditional Medicines Predicament: A Case Study of Thailand' (2009) 11(5) **The Journal of World Intellectual Property**, 375-7.

^๖ Pawarit Lertdhamtewe, 'Intellectual Property Law of Plant Varieties in Thailand: A Contextual Analysis' (2015) 46(4) **International Review of Intellectual Property and Competition Law**, 386-409; Pawarit Lertdhamtewe, 'Plant variety protection in Thailand: the need for a new coherent framework' (2013) 8(1) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 33, 40.

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทที่อนุวัติมาจากอนุสัญญา CBD และที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กรณีนี้จะนำไปศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับการตรากฎหมายเฉพาะที่ควบคุมดูแลประเด็นดังต่อไปนี้

- กฎหมายแม่บทที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ
- กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

๑.๒ สิทธิเกษตรกร

สำหรับสิทธิเกษตรกรเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับเดียว ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเกษตรกรไว้ในมาตรา ๓๓ (๔) อันเป็นข้อยกเว้นของสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (PBRs) มาตรานี้เป็นการนำเอาหลักจากอนุสัญญาของ FAO ในเรื่องทรัพยากรชีวภาพที่เกี่ยวกับอาหารและการเกษตร (มาตรา ๙) มาใช้ ซึ่งกรอบอาเซียนกำหนดให้ไทยทบทวนในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน บทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจนอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเกษตรกรมีความชัดเจนมากกว่าเดิม อาจมีการบัญญัติแยกมาตราดังกล่าวเป็นมาตราหนึ่งหรือเป็นหมวดหนึ่งขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างความชัดเจนกับสิทธิเกษตรกรก็ได้

๑.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน

ประเด็นการรับรองสิทธิชุมชนเป็นประเด็นตามกรอบพันธกรณีของไทยภายใต้ข้อ A7 และ B3 ของ AEC Blueprint ซึ่งนำหลักการของ CBD ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น โดยถือว่าชุมชนเป็นผู้ใช้และก่อให้เกิดการพัฒนาต่อยอดทรัพยากรชีวภาพ

กฎหมายที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพอย่างชัดเจนคือพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยปรากฏในมาตรา ๔๒ ถึง ๕๑ ว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น

การคุ้มครองพันธุ์พืชดังกล่าวนับว่าเป็นลักษณะเด่นของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทยที่มีความแตกต่างจากอนุสัญญาอุพูฟ (UPOV Convention) และระบบกฎหมายสิทธิบัตรในเรื่องพืช กล่าวคือ ในสองระบบกฎหมายดังกล่าวจะไม่มีกรให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชที่มีอยู่เดิม เมล็ดพันธุ์ที่จะได้รับการคุ้มครองจะต้องเป็นเมล็ดพันธุ์ที่ใหม่เท่านั้น

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทยแตกต่างจากสองระบบกฎหมายดังกล่าว โดยให้สิทธิกับชุมชนที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาพันธุ์เป็นพันธุ์พื้นเมืองมาจดทะเบียน แนวคิดดังกล่าวเป็นการรองรับสิทธิของชุมชน (local communities' rights) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อาธิ มาตรา ๔๖ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งรองรับสิทธิของชุมชน (ดั้งเดิม) ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนามาเป็นมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐

อันที่จริงการคุ้มครองสิทธิชุมชนในเรื่องทรัพยากรด้านพันธุ์พืชภายใต้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยดังกล่าวเป็นการนำหลักการมาจากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) มาตรา 8(j) ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีให้การคุ้มครองสิทธิชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรทางชีวภาพ และสอดคล้องกับข้อเสนอของ WTO ใน TRIPS Council ที่สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกปรับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชที่สอดคล้องกับอนุสัญญา CBD ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิชุมชนการเกษตร^๔ ในปัจจุบันยังไม่มีกรณีขึ้นทะเบียนพันธุ์พืชประเภท “พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น” ประการใด บทบัญญัติหมวด ๔ (มาตรา ๔๓-๕๑) ยังมีได้ถูกนำมาบังคับใช้ตามเจตนารมณ์แห่งการตรากฎหมายเลย

โดยที่ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนในเรื่องของการพัฒนาและยกระดับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การคุ้มครอง “พันธุ์พื้นเมืองเฉพาะถิ่น” สำหรับการรับรองสิทธิชุมชนจึงเป็นอีกประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขตามกรอบความตกลงของ AEC ข้อ A7 และ B3

กล่าวได้ว่า สาเหตุของปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้พันธุ์พืชดังกล่าวไม่สามารถขึ้นทะเบียนและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายได้เป็นเพราะการกำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนพันธุ์พืชที่บัญญัติเอาหลักเกณฑ์ของพันธุ์พืชใหม่ (มาตรา ๑๑) มาใช้บังคับกับกรณีพันธุ์พื้นเมืองเฉพาะโดยอนุโลม ผลทำให้ไม่มีพันธุ์พืชใดได้รับการคุ้มครองเพราะพืชจำพวกพื้นเมืองเฉพาะถิ่นมีลักษณะไม่แตกต่าง ไม่สม่ไม่เสมอและคงตัว ที่จะเข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๑๑ และได้รับการคุ้มครอง^๕

^๔ Review of the Provision of Article 27.3(b), IP/C/W/389, 8 August 2002, 13.

^๕ Pawarit Lertdhamtewe, ‘Plant variety protection in Thailand: the need for a new coherent framework’ (2013) 8(1) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 33, 37.

ยิ่งกว่านั้นยังมีปัญหาในเรื่องการให้คำนิยามคำว่า “พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะ” ที่จะได้รับความคุ้มครอง โดยมาตรา ๓ กำหนดไว้ว่า พันธุ์พืชที่จะถือว่าเป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะนั้นจะต้องเป็น “พันธุ์พืชที่มีอยู่เฉพาะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งภายในประเทศไทยเท่านั้น และมีได้จดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่” โดยปกติพืชสามารถเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งได้โดยทางธรรมชาติ หรือโดยการกระทำของมนุษย์ ทำให้การค้นพบพืชประเภทเฉพาะถิ่นจึงยังไม่เป็นที่ปรากฏแต่อย่างใด และยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามคำว่า “ชุมชน” ซึ่งมีความหมายในหลายระดับ ตั้งแต่ชุมชนในความหมายทั่วไป อาทิ ชุมชนที่อาศัยในบริเวณที่ใกล้เคียงกันชุมชนท้องถิ่น อาทิ ชุมชนที่มีถิ่นฐานที่ใดที่หนึ่งเป็นหลักฐานและมีการสืบเชื้อสายจากรุ่นสู่รุ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม อาทิ ชุมชนชาว Aboriginal ของประเทศออสเตรเลีย ตามนัยของอนุสัญญา CBD คำว่า “ชุมชน” หมายถึงชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (indigenous people) ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย (minority) ในแต่ละประเทศและได้รับการปฏิบัติทางกฎหมายที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป อนุสัญญา CBD จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนดังกล่าวเพื่อเป็นการตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เคยถูกมองข้ามไป

กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทยบัญญัติให้ชุมชนที่จะขอรับการคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น จะต้องเป็นชุมชนที่มี “การตั้งถิ่นฐานและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกันมาโดยต่อเนื่อง ซึ่งได้ร่วมกันอนุรักษ์หรือพัฒนาพันธุ์พืชที่เข้าลักษณะที่กำหนดไว้ตามกฎหมายฉบับนี้”^{๙๙} และจะต้องเป็นพันธุ์พืชตามคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ในกรณีนี้จึงหมายความว่าชุมชนที่จะขอจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นได้ อาจต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (indigenous group) กล่าวได้ว่าในประเทศไทยคงไม่มีชุมชนประเภทนี้ จะมีแต่เพียงกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic groups)^{๑๐}

การบัญญัติหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชนในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชดังกล่าวดูเหมือนว่าจะไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องใดๆ ที่

^{๙๙} มาตรา ๔๔ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๐} Pawarit Lertdhamtewe, ‘Protection of Plant Varieties in Thailand’ (2014) 17(6)

ประเทศไทยลืมนมองถึงประวัติศาสตร์ของประเทศที่ไม่มีชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม^{๑๑} การบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ไม่มีชุมชนใดชุมชนหนึ่งอนุรักษ์พันธุ์พืชที่จะเข้าข่ายได้รับการคุ้มครองตามหมวด ๔ “การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น” (มาตรา ๔๓-๕๑) การบัญญัติหลักการดังกล่าวของไทยจะไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ^{๑๒} และตามพันธกรณีของอาเซียนในข้อ A7 ดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องทบทวนให้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีนี้จึงผูกพันให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ต่อไป

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการรับรองสิทธิชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ

แนวทางแรก “การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น” คงจะต้องยกเลิกหมวดนี้ทั้งฉบับ ในปัจจุบันมีการขอแก้ไขบทบัญญัติในหมวดนี้ เพื่อให้สามารถใช้บังคับในทางปฏิบัติได้ด้วยการแก้ไขหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนของชุมชน อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขดังกล่าวดูเหมือนจะไม่ตรงจุดนัก เพราะในอนาคตต่อไปพันธุ์พืชเช่นนี้น่าจะไม่มีทางปรากฏหรือถูกค้นพบได้เลย จึงเป็นเหตุผลที่ไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดนี้ด้วยการยกเลิก

แนวทางที่สอง ควรจะมีการตรากฎหมายใหม่ที่เป็นกฎหมายมีเนื้อหากว้างกว่าการคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นกฎหมายแม่บทในการให้สิทธิชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ

^{๑๑} ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ‘การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (๒๕๕๗) ๖๑(๓) **จุลพาณ**, ๑-๔๕.

^{๑๒} รวมทั้งแถลงการณ์ที่ประเทศไทยได้เคยให้ไว้กับสหประชาชาติเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดู **Thailand Government Statement: Hill-Tribe Welfare and Development**, UN Doc. E/CN.4/AC.2/1992/4 (1992). สำหรับบทวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี, **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘), ๔๙-๑๐๑.

๒. กลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

สำหรับกลุ่มกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาจากกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพ โดยกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาดำเนินการทรัพยากรชีวภาพ ประกอบด้วยข้อตกลงทริปส์ (TRIPS Agreement)^{๑๓} และอนุสัญญาอุพอฟ (UPOV Convention)^{๑๔} มีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ๕ ฉบับ ใน ๓ ประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (๒) การคุ้มครองพันธุ์พืช และ (๓) เทคโนโลยีชีวภาพ และมีกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาไทย ๕ ฉบับ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

๒. พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒

๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖

๕. พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๑ การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอีกประเด็นที่สำคัญสำหรับประเทศไทยในการปรับปรุงระบบกฎหมายให้เป็นไปตามพันธกิจของ AEC Blueprint ในข้อ B3 สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างศักยภาพให้มีความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน โดยกรอบความตกลงอาเซียนในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา AFAIPC มีได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ แต่เป็นแนวปฏิบัติของ Work Plan for ASEAN Cooperation on Copyrights ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยดำเนินการพัฒนาระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองชนบทกรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมในระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

^{๑๓} Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 14 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C ('TRIPS Agreement').

^{๑๔} International Convention for the Protection of New Varieties of plants, 33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 UST 2703 (1978); revised again by 815 UNTS 89 (1991).

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ Traditional Knowledge (TK) เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์ความรู้และเกี่ยวข้องกับชุมชน ถูกขัดเกลาและพัฒนาต่อยอดมาจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งในบางกรณีเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หรืออาจเป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน โดยปกติภูมิปัญญาท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตของมนุษย์ อาทิ ความรู้เรื่องอาหาร การปรุงยา หรือการป้องกันภัยจากธรรมชาติ ฉะนั้น จึงเป็นพื้นฐานความรู้ของการดำรงชีวิตมนุษย์^๕ องค์ประกอบของภูมิปัญญาท้องถิ่นมีหลายประการ ซึ่งนักวิชาการได้ขอยุติแล้วว่า TK มีความเกี่ยวพันใน ๓ ประการ ได้แก่ (๑) ภูมิปัญญาที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ท้องถิ่น (Know-how) อาทิ วิธีการปรุงยา วิธีการเกษตรดั้งเดิม ฯลฯ (๒) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม (Traditional Cultural Expression) อาทิ การขับร้อง การแสดง งานหัตถกรรมพื้นบ้าน วรรณกรรมมุขปาฐะ^๖ และ (๓) ภูมิปัญญาที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพ (Genetic Resources) อาทิ สมุนไพร พันธุ์พืชป่า เป็นต้น^๗

โดยที่กรอบความตกลงของอาเซียนกำหนดให้ประเทศไทยดำเนินการเกี่ยวกับการยกระดับและพัฒนากฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยเฉพาะ จะมีกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาบางฉบับที่มีความเกี่ยวข้องับประเด็นการคุ้มครองภูมิปัญญาและยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมการคุ้มครองลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่น อันจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของอาเซียนดังที่ระบุข้างต้น

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎหมายสิทธิบัตรมีความเกี่ยวข้องกับ TK น้อยมากและเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตร จะเห็นได้ว่าไม่ให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้วยเหตุที่ว่าสิ่งประดิษฐ์ที่จะได้รับความคุ้มครองในระบบกฎหมายสิทธิบัตรจะต้องมี

^๕ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), **แนวปฏิบัติในการจัดการภูมิปัญญา** (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ, ๒๕๕๗). ๗-๘.

^๖ สุกัญญา สุขฉายา, **วรรณกรรมมุขปาฐะ** (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

^๗ Sun Thathong, 'Rethinking Strategies in Legal Protection of Traditional Knowledge –A Case Study of Thailand' (2009) 2(2) **Journal of Thai Justice System**, 97, 110.

ความ “ใหม่” ซึ่งคำนิยามว่าใหม่ จึงทำให้ภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ความรู้ดั้งเดิมไม่ผ่านเกณฑ์ความใหม่ของกฎหมายสิทธิบัตร^{๑๔}

๒.๑.๒ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

กฎหมายลิขสิทธิ์ดูเหมือนจะทำให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ระบบกฎหมายลิขสิทธิ์ให้ความคุ้มครองแค่การแสดงออกทางความคิด (expression of ideas) ซึ่งคงเป็นมาตรการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมได้ แต่ยังมีขาดมิติในเรื่องอื่นๆ อีก

๒.๑.๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกเหนือจากกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น คือ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทยดังกล่าวข้างต้น แต่กฎหมายทั้งสามฉบับยังมีสาระสำคัญที่ไม่อาจรองรับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีหลายมิติได้

๒.๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในปัจจุบันได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา สาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สำคัญใน ๓ ด้าน ได้แก่

- (๑) องค์ความรู้ของชุมชน
- (๒) ศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน และ
- (๓) ทรัพยากรชีวภาพ

^{๑๔} Rhys Manley, ‘Developmental Perspectives on the TRIPs and Traditional Knowledge Debate’ (2006) 3(1) **Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law**, 113, 114.

ดูเหมือนว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะเป็นความพยายามที่น่าจะใกล้เคียงกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ AEC ในเรื่องการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแล้ว ฉะนั้น ประเทศไทยจึงควรที่จะนำกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับ อย่างไรก็ตามควรที่จะมีการศึกษาแนวทางการตรากฎหมายเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นในส่วนของการละเอียดและศึกษาองค์ประกอบและสาระสำคัญของกฎหมายที่จะออกมาคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่เดิมต่อไป

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น

- ควรมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแยกออกจากกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช กฎหมายคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย
- ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับ
- จัดทำร่างกฎหมายที่ให้การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเป็นเจ้าของเรื่อง

๒.๒ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

กรอบความตกลงอาเซียนข้อ A7 เรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ได้วางกรอบพันธกรณีให้ประเทศไทยทบทวนกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการระหว่างประเทศ อาทิ กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) และแนวปฏิบัติขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)^{๑๙} จะเห็นได้ว่าพันธกรณีตามข้อ A7 เรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้ มิได้เจาะจงว่ากฎหมายใดที่จะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แต่เปิดช่องให้รัฐสมาชิกพิจารณาตีความว่ากลุ่มกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ที่จะต้องนำหลักการของ WTO และของ FAO มาปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน

^{๑๙} ดู AEC Blueprint เรื่องการอาหาร การเกษตรและป่าไม้ (Food, Agriculture and Forestry) ตามข้อ A7

กรอบพันธกรณีดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทย ซึ่งมีการปรับใช้หลักการจากองค์การระหว่างประเทศทั้งสองสถาบัน กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเป็นผลพวงมาจากการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก^{๒๐} ประเด็นการคุ้มครองพันธุ์พืชยังถูกมองว่ามีความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นๆ อาทิ สิทธิในการเข้าถึงอาหาร (right to food) และความมั่นคงทางอาหาร (food security) กล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชจึงมีความสอดคล้องกับข้อ A7 ดังกล่าว และยังเป็นการรองรับกรอบพันธกรณีในประเด็นอื่นๆ ของข้อ A7 ซึ่งได้วางกรอบความร่วมมือเฉพาะด้านให้สมาชิกต้องสนับสนุนเพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ทางเทคโนโลยีในเรื่องการเกษตรระหว่างกัน^{๒๑} และการสร้างเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับภาคเอกชนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร การลงทุนและร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตร^{๒๒} จึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นอกเหนือจากพันธกรณีตามข้อ A7 ดังกล่าวแล้ว กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชยังมีความสัมพันธ์กับประเด็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามพันธกรณีข้อ B3 ของ AEC ซึ่งจะเป็องค์ประกอบสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในการสร้างความสามารถในการแข่งขันตามเป้าประสงค์ประการที่ ๒ ของผังดำเนินการตาม

^{๒๐} ดู Pawarit Lertdhamtewe, 'Thailand's plant protection regime: a case study in implementing TRIPS' (2012) 7(3) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 186-193.

^{๒๑} มิติหนึ่งของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชคือการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีซึ่งต้องตามเป้าประสงค์ของ AEC ข้อ A7 ที่กำหนดให้สมาชิกสร้างความร่วมมือเฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีทางการเกษตร ดู Carlos M. Correa, **Review of the TRIPS Agreement: Fostering the Transfer of Technology to Developing Countries** (Penang: Third World Network, 2001).

^{๒๒} อีกมิติหนึ่งของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชและตามหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฯ คือการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมเกษตรในเรื่องการปรับปรุงพันธุ์และเมล็ดพันธุ์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูกและการกิจกรรมอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางอาหาร (food security) ดู Philippe Cullet, 'Intellectual Property Rights and Food Security in the South' (2004) 7(3) **The Journal of World Intellectual Property**, 261.

พิมพ์เขียว (AEC Blueprint) โดยกรอบความตกลงอาเซียนในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา สนับสนุนให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศในหลายๆ เรื่อง^{๒๓} สำหรับการคุ้มครองพันธุ์พืชคืออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ หรือ “อนุสัญญาอุพูฟ” (UPOV Convention)^{๒๔} อย่างไรก็ตาม อาเซียนมิได้บังคับให้สมาชิกต้องเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอุพูฟ ฉะนั้นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอุพูฟจึงเป็นทางเลือกของประเทศไทย ในทางปฏิบัติ หลายประเทศได้หยิบยืมสาระสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าวมาปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน โดยไม่เข้าร่วมเป็นภาคี ทำให้ระบบกฎหมายมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ระดับการพัฒนาของประเทศและความต้องการของคนในชาติ^{๒๕}

สำหรับประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชขึ้นบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ วัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชตามที่ปรากฏในหลักการและเหตุผลแห่งการตราพระราชบัญญัติ (travaux preparatoires) คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์โดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย และในขณะเดียวกันเพื่อพัฒนาการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน อันจะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านการเกษตรของประเทศ^{๒๖} อันที่จริงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติ

^{๒๓} Article 3.3(b) of AFAIPC และ AEC Blueprint ข้อ B3. สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา paras. 43-45 หน้า 19-20.

^{๒๔} **International Convention for the Protection of New Varieties of plants**, 33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 UST 2703 (1978); revised again by 815 UNTS 89 (1991).

^{๒๕} Daniel F. Robinson, ‘Exploring Components and Elements of Sui Generis Systems for Plant Variety Protection and Traditional Knowledge in Asia’ (ICTSD Programme on IPRs and Sustainable Development, Regional Research Agenda, March 2007) 1-64.

^{๒๖} ดู หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามพันธกรณีในเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืชตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 27.3(b) ของข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS Agreement)^{๒๗} หรือข้อตกลงทริปส์

มาตรา 27.3(b) แห่งข้อตกลงทริปส์บัญญัติว่า “สมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องให้การคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบกฎหมายสิทธิบัตร หรือระบบกฎหมายเฉพาะที่มีประสิทธิผล หรือสองระบบรวมกัน” ประเทศไทยได้เลือกระบบกฎหมายเฉพาะ (sui generis) เป็นช่องทางในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชผ่านการกลั่นกรองจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิจากทุกภาคส่วน เหตุผลประการสำคัญที่ประเทศไทยเลือกระบบกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืช ได้แก่ การใช้ระบบกฎหมายสิทธิบัตรในการคุ้มครองพันธุ์พืชจะยังจะไม่มีคามจำเป็นและไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของเทคโนโลยีของประเทศในขณะนั้น ซึ่งมีเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองที่สูงและยังเป็นเหตุผลทางด้านแนวคิดตามวิถีแห่งอาเซียน “ASEAN Way” ที่ว่า ผู้หนึ่งผู้ใดจะเป็นเจ้าของทรัพยากรทางธรรมชาติมิได้รวมตลอดทั้งเหตุผลทางการเมืองในระดับภูมิภาคของอาเซียนที่นิยมใช้ระบบกฎหมายเฉพาะ เพราะ WTO มิได้กำหนดลักษณะของกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงสร้างความยืดหยุ่นสำหรับประเทศสมาชิกในการกำหนดนโยบายเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืช^{๒๘}

ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชมีการคุ้มครองพันธุ์พืช ๓ กลุ่ม คือ (๑) พันธุ์พืชใหม่ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (plant breeders' rights: PBRs) ในมาตรา ๑๒-๑๒ (๒) พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น ตามมาตรา ๔๓-๕๑ เพื่อเป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิชุมชน (local communities' rights) ในประเทศไทย ดังกล่าวข้างต้น และ (๓) พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปกับพันธุ์พืชป่า ด้วยการกำหนดเงื่อนไข

^{๒๗} Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 14 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C ('TRIPS Agreement'). ดู Pawarit Lertdhamtewe, 'Thailand's plant protection regime: a case study in implementing TRIPS' (2012) 7(3) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 186-193.

^{๒๘} Jade Donovanik, *The Implication of Compliance with the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) For Thailand's Development: Focusing on Plant Protection Issues* (J.S.M. Thesis, Stanford University, 1997).

ในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากพันธุ์พืชที่มีอยู่เดิมในประเทศ (access to genetic resources) ตามมาตรา ๕๒-๕๓ ซึ่งได้วิเคราะห์ข้างต้น

ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายมาแล้วจนถึงปัจจุบัน มีการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เพียง ๑๐๑ รายการ^{๒๙} และยังไม่มีการคุ้มครองพันธุ์พืชประเภทพื้นเมืองเฉพาะถิ่นแต่อย่างใด เกิดคำถามกับทุกภาคส่วนว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีประสิทธิภาพ หรือเหมาะสมกับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด^{๓๐} ยิ่งกว่านั้นมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวหลายครั้ง โดยที่ไทยมีพันธกรณีตามกรอบความตกลงของอาเซียนในเรื่องอาหาร การเกษตร และป่าไม้ในข้อ A7 และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาตามข้อ B3 ที่จะต้องทบทวนกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของสากลทั้งภายใต้หลักการของ WTO แนวปฏิบัติของ FAO รวมทั้งของ UPOV Convention

อย่างไรก็ตาม กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับปัจจุบันของไทยมีปัญหามากมายหลายประการและมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

๒.๒.๑ เงื่อนไขการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่

การกำหนดเงื่อนไขในการได้มาซึ่งความคุ้มครอง (eligibility standards for protection) สำหรับพันธุ์พืชใหม่เกี่ยวข้องกับหมวด ๓ “การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่” โดยเฉพาะมาตรา ๑๒ เรื่องความ “ใหม่” ของพันธุ์พืชที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย คำว่าใหม่เป็นการนิยามในเชิงของการพาณิชย์ คือประเมินความใหม่ของพันธุ์พืชจากการปรากฏในท้องตลาด การจำหน่าย การขายหรือการโฆษณา ทำให้พันธุ์พืชบางชนิดต่างๆ ที่เป็นพันธุ์พืชประเภทพันธุ์พืชป่า หรือพันธุ์พื้นเมือง ได้รับการคุ้มครองได้โดยง่าย หากปรากฏว่ายังไม่มีทำให้ปรากฏต่อสาธารณะของพันธุ์ดังกล่าว ตัวอย่างที่ปรากฏคือ มะละกอพันธุ์กลางดง หรือพันธุ์พืชป่าจำพวกพริก ซึ่งเป็นพันธุ์พืชที่มีอยู่เดิมเพียงแต่ไม่เป็นที่ปรากฏแก่สาธารณะเป็นการทั่วไป แต่ด้วยการกำหนดการได้มาซึ่งสิทธิคุ้มครองดังกล่าว ทำให้พืชบางชนิดที่มีลักษณะไม่ได้ใหม่ได้รับการคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช สาเหตุหนึ่งของปัญหาอาจเป็นเพราะประเทศไทยมิได้นำเอาอนุสัญญาอุพอฟมาเป็นแบบในการตรากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชทั้งฉบับ เพียงแต่นำมาเป็นแบบ (guideline) และมีการปรับแต่งบทบัญญัติให้แตกต่างออกไปจากอนุสัญญาดังกล่าว

^{๒๙} ข้อมูลสิ้นสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ดู กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^{๓๐} Pawarit Lertdhamtewe, ‘Plant variety protection in Thailand: the need for a new coherent framework’ (2013) 8(1) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 33-42.

เมื่อเปรียบเทียบระบบกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืชในทวีปเอเชีย จะพบว่ามีทั้งหมด ๑๘ ประเทศ ที่ใช้ระบบกฎหมายเฉพาะ และอีก ๑๔ ประเทศ ที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวแต่อยู่ระหว่างการตรา ก็ยังมีแนวโน้มที่จะเลือกระบบกฎหมายเฉพาะในการตรากฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช^{๓๑} เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะบางประเทศ อาทิ กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศอินเดีย ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทย ยังได้นำบทบัญญัติหลักของ UPOV ในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งการคุ้มครองของพันธุ์พืชใหม่เหมือนกัน ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา UPOV จะกำหนดห้ามมิให้พันธุ์พืชที่มีอยู่เดิมที่เป็นองค์ความรู้ดั้งเดิม (common knowledge) หรือที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจดทะเบียน ประเทศไทยอาจล้มสาระสำคัญข้อนี้จึงมิได้มีบทบัญญัติที่จะคอยสกัดกันมิให้พันธุ์พืชที่เป็นองค์ความรู้ดั้งเดิมมาจดทะเบียนเป็นพันธุ์พืชใหม่โดยมิได้มีการปรับแต่งบำรุงสายพันธุ์ในระดับที่จะขอรับการจดทะเบียนได้ ฉะนั้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สอดคล้องกับแนวการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ตามบทบัญญัติของ UPOV Convention โดยอาจเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่ห้ามนำมาจดทะเบียนให้ครอบคลุมนิยามคำว่า “ใหม่” ตามมาตรา ๑๒ มากกว่าที่เป็นอยู่เดิม

๒.๒.๒ ระยะเวลาในการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่

ระยะเวลาการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เป็นอีกประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในมาตรา ๓๑ ซึ่งแบ่งประเภทของการให้ความคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เป็น ๓ ประเภท ตามลักษณะการให้ผลผลิตของเมล็ดพันธุ์ ได้แก่

- (๑) พืชที่ให้ผลผลิตภายใน ๒ ปีนับตั้งแต่มีการเพาะปลูก ได้รับการคุ้มครอง ๑๒ ปีนับจากวันที่ได้รับอนุญาต พืชที่ให้ผลดังกล่าว อาทิ ข้าว
- (๒) พืชที่ให้ผลผลิตภายใน ๒ ปีนับตั้งแต่มีการเพาะปลูก ได้รับความคุ้มครอง ๑๗ ปีนับจากวันที่ได้รับอนุญาต พืชที่ให้ผลดังกล่าว อาทิ พืชไร่
- (๓) พืชที่ให้ผลประเภทไม้ ให้ได้รับความคุ้มครอง ๒๗ ปี นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต

^{๓๑} ดู Pawarit Lertdhamtewe, ‘Asian approaches to international law: focusing on plant protection issues’ (2013) 8(5) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 388, 389.

การกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองในกฎหมายไทยแตกต่างกับระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชอื่นทั่วโลก ที่โดยปกติจะแบ่งการคุ้มครองเป็น ๒ ลักษณะตามแบบของ UPOV คือ คุ้มครอง ๒๐ ปี สำหรับพันธุ์พืชใหม่ทุกประเภท และ ๒๕ ปี สำหรับพันธุ์พืชประเภทไม้และที่ให้ผลไวน์ เห็นได้ว่ากฎหมายของไทยกำหนดระยะเวลาการคุ้มครองโดยไม่มีการวิเคราะห์ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เป็นการกำหนดตามลักษณะการให้ผลผลิต ซึ่งอาจมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน อาทิ พืชจำพวกไม้ ซึ่งเป็นสินค้าที่สำคัญสำหรับไทยอาจได้รับระยะเวลาการคุ้มครองที่มากกว่าปกติเมื่อเทียบกับประเทศอื่น แต่พืชเศรษฐกิจบางชนิด อาทิ ข้าว หรือพืชผักสวนครัว ซึ่งให้ผลผลิตได้เร็วภายใน ๒ ปี นับจากวันเพาะปลูก และเป็นพืชที่ทำรายได้ให้กับประเทศ จะได้รับระยะเวลาการคุ้มครองที่น้อยมากคือ ๑๒ ปี และเมื่อเทียบกับของต่างประเทศ คือ ๒๐ ปี ระยะคุ้มครองพันธุ์พืชเศรษฐกิจเหล่านี้น้อยกว่าถึง ๘ ปี กรณีนี้อาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ตัวเลขการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ของไทยมีน้อยมากคือ ๑๐๑ รายการ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ซึ่งการเกษตรมิได้เป็นปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจกลับมีการจดทะเบียนรายการพันธุ์พืชใหม่มากกว่าประเทศไทย^{๓๒} ระยะเวลากการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่จึงเป็นอีกประเด็นของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชไทยที่ต้องแก้ไขปรับปรุง เพื่อยกระดับกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลตามพันธกรณีของไทยภายใต้กรอบความตกลงของอาเซียนดังที่ปรากฏในข้อ A7 เรื่องอาหาร การเกษตร และป่าไม้และข้อ B3 ทรัพย์สินทางปัญญา

แนวทางการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาคุ้มครอง ประเทศไทยควรดำเนินการในทิศทางเดียวกับนานาประเทศ คือ การนำบทบัญญัติของอนุสัญญาพอฟมาเป็นบรรทัดฐานการกำหนดระยะเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่คงจะกล่าวไม่ได้ชัดว่าอนุสัญญาพอฟเป็นหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการคุ้มครองพันธุ์พืช เพราะอนุสัญญาดังกล่าวมิได้รับการยอมรับในระดับสากล เป็นอนุสัญญาที่นิยมใช้บังคับกันระหว่างสมาชิกในสหภาพยุโรป อีกทั้งข้อตกลงทริปส์ก็มีได้กล่าวอ้างถึง UPOV ว่าเป็นมาตรฐานของการตรากฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืชแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาพอฟคงเป็นเพียงเอกสารกฎหมายระหว่าง

^{๓๒} ดู Paul van der Kooij, 'Towards an EC directive on plant breeders' rights' (2008) 3(2) *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 97, 99.

ประเทศฉบับเดียวที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองพันธุ์พืช และหลาย ๆ ประเทศถึงแม้มิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวกลับใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายภายในประเทศ รวมถึงในเรื่องการกำหนดระยะเวลา ฉะนั้น เรื่องการกำหนดระยะเวลา จึงเป็นอีกประเด็นที่ไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๓๑ ให้สอดคล้องกับ UPOV คือเป็น ๒๐ ปี สำหรับพันธุ์พืชใหม่ทั่วไป และ ๒๕ ปี สำหรับพันธุ์พืชประเภทไม้และไวน์ การกำหนดระยะเวลาที่มีความสอดคล้องกันกับภูมิภาคอื่น (jurisdictions) ยังจะช่วยสร้างบรรยากาศและอำนวยความสะดวกกับนักลงทุนต่างชาติที่นิยมจะเข้าไปลงทุนในประเทศที่ตนมีความเคยชินกับระบบกฎหมายที่เหมือนกับภายในประเทศตน

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช

- แก้ไขหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ของไทยให้สอดคล้องกับ UPOV Convention
- แก้ไขเรื่องอายุการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ให้เป็นไปตาม UPOV Convention ได้แก่ ๒๐ ปี สำหรับพันธุ์พืชใหม่ทั่วไป และ ๒๕ ปี สำหรับพันธุ์พืชใหม่ประเภทไม้และไวน์

๒.๓ กฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ

กฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพเป็นประเด็นตามกรอบพันธกรณีของไทย ในเรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ข้อ A7 ของผังดำเนินการตาม Blueprint ที่กำหนดให้ประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนต้องทบทวนระบบกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องเทคโนโลยีชีวภาพให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕

อาเซียนมีข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ ทำให้สินค้าอาเซียนหลายประเภทมีลักษณะเด่นและแตกต่างจากภูมิภาคอื่น โดยได้รับคุณลักษณะเด่นมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาทิ สินค้าเกษตร เช่น ข้าว ทุเรียน หรือกาแฟ ซึ่งเป็นสินค้าจีไอ กล่าวได้ว่าสินค้าของอาเซียนส่วนใหญ่พัฒนาต่อยอดมาจากฐานชีวภาพ โดยเฉพาะของประเทศไทย ซึ่งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) หรือ BEDO ได้สำรวจแล้วว่าสินค้าที่ขายในภูมิภาคส่วนมากร้อยละ ๙๐ มาจากฐานชีวภาพ ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น อาทิ สินค้า OTOP สินค้าเกษตรแปรรูป เป็นต้น ประเด็นเรื่อง

กฎหมายเทคโนโลยีชีวภาพจึงเป็นประเด็นสำคัญที่กรอบอาเซียนให้ความสำคัญ อันจะนำไปสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวของอาเซียน

สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่ในกลุ่มของระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา จึงมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อประเด็นดังกล่าว กล่าวคือ

๒.๓.๑ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีชีวภาพในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพตรงที่ต้องมีการเปิดเผยสาระสำคัญของสิ่งที่น่าสนใจจดทะเบียนสิทธิบัตร (disclosure requirements) นักวิชาการหลายท่านอธิบายว่าความสัมพันธ์ของกฎหมายสิทธิบัตรกับทรัพยากรชีวภาพจำกัดอยู่เพียงประเด็นการเข้าถึงและโดยที่กฎหมายสิทธิบัตรยังส่งผลกระทบในเชิงลบต่อทรัพยากรชีวภาพ^{๓๓}

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติหลายประการที่กล่าวถึงทรัพยากรชีวภาพและเทคโนโลยีชีวภาพ อาทิ บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืชเฉพาะถิ่นซึ่งส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในด้านพันธุ์พืชของชุมชน หรือมาตรา ๕๒-๕๓ ดังกล่าวข้างต้น ที่เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงทรัพยากรทางชีวภาพด้านพืชว่า พันธุ์พืชประเภทพันธุ์พื้นเมืองและพันธุ์ป่าต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชในกรณีที่มีการนำไปทดลอง และวิจัยพัฒนาต่อยอดสายพันธุ์ หรือมีการเก็บเกี่ยวไปจำหน่ายในเชิงพาณิชย์ หรือมาตรา ๑๙ กำหนดให้การจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ที่ได้มีส่วนขยายพันธุ์มาจากพันธุ์พืชในประเทศไทยต้องจัดทำข้อแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชุมชนก่อนการนำไปจดทะเบียน

^{๓๓} David Vivas-Eugui and Maria Julia Oliva, 'Biodiversity Related Intellectual Property Provisions in Free Trade Agreements' (Geneva: ICTSD-Natural Resources, International Trade and Sustainable Development, September 2010) 1.

๒.๓.๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและทรัพยากรชีวภาพ โดยสาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับคือการควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ วัตถุประสงค์ของการตราคือการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามากกว่าจะเป็นเรื่องของเทคโนโลยีชีวภาพหรือทรัพยากรชีวภาพ

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายเทคโนโลยีชีวภาพ

กล่าวได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีชีวภาพโดยตรง คงมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มีความเกี่ยวข้อง แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ควรจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีชีวภาพ ทั้งนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายเทคโนโลยีชีวภาพ และความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นๆ

๓. กลุ่มกฎหมายการค้า

กฎหมายกลุ่มสุดท้ายที่นำมาวิเคราะห์เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการค้า มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสินค้าเกษตร การปรับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ และสิ่งแวดลอม สาธารณสุขหรือสุขอนามัย กฎหมายควบคุมการค้า รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองกันทางการค้า ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๑ มาตรฐานสินค้าเกษตร

ประเด็นเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรเกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันทางการค้าในเชิงกฎระเบียบ โดยมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรที่ไทยต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตาม Blueprint ข้อ A7 ด้านอาหาร การเกษตรและป่าไม้ เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับกรอบกติกาสากลภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ประกอบด้วยกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานสินค้า ๔ ฉบับ ดังต่อไปนี้

- (๑) พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๒) พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๔) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

๓.๑.๑ พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายหลักเมื่อกล่าวถึงประเด็นเรื่องกำหนดมาตรฐานของสินค้า ซึ่งใช้บังคับในหลายๆกรณีที่เกี่ยวข้องมาตรฐานสินค้า ตั้งแต่มาตรฐานการผลิต วิธีการ กระบวนการผลิต ส่วนประกอบ หีบห่อ คุณลักษณะของสินค้า ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการตรวจสอบมาตรฐานของสินค้าและบริการ โดยออกเป็นหลักฐานรับรองเป็นเครื่องหมายว่าสินค้าหรือบริการได้รับการรับรองและถูกตรวจสอบมาตรฐานแล้ว การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ถือว่าสอดคล้องกับกรอบความตกลงของอาเซียนในเรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้ในข้อ A7 ซึ่งกำหนดให้ไทยและรัฐประชาคมอาเซียนดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานของสินค้า ประเด็นการรับรองสินค้านี้ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยทางอาหารที่กรอบความตกลงอาเซียนได้ให้การรับรองเช่นกัน^{๓๔} และยิ่งกว่านั้นยังสอดคล้องกับประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการกำหนดให้มีการรับรองมาตรฐานของสินค้าและบริการ จึงเป็นเครื่องหมายรับรองความปลอดภัยของสินค้าได้ระดับหนึ่งว่ามีความปลอดภัย พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติจึงมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้กรอบความตกลงของอาเซียนอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายแม่บท ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ การตรวจสอบมาตรฐานสินค้าเกษตรตามเป้าประสงค์ของอาเซียนมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอื่นๆ ซึ่งจะใช้บังคับเป็นการเฉพาะมากกว่าพระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติฯ เพราะมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังบัญญัติไว้ว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การมาตรฐานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีกฎหมาย

^{๓๔} David Vivas-Eugui and Maria Julia Oliva, 'Biodiversity Related Intellectual Property Provisions in Free Trade Agreements' (Geneva: ICTSD-Natural Resources, International Trade and Sustainable Development, September 2010) 1.

บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงจำเป็นจะต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมายอื่น ๆ ในเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าร่วมเป็นรัฐประชาคมอาเซียนหรือไม่

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตร คำว่า “สินค้าเกษตร” ตามมาตรา ๓ ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการกสิกรรม การประมง การปศุสัตว์ หรือการป่าไม้ และผลพลอยได้ของผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรอบความร่วมมือด้านอาหาร การเกษตร และป่าไม้ของอาเซียนในข้อ A7 เรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องทบทวนกลุ่มกฎหมายดังกล่าวให้มีความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานสากล

ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๔ (๒) กำหนดไว้ว่า พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรมิให้ใช้บังคับแก่กรณีมาตรฐานสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว สินค้าเกษตรมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับ ตั้งแต่กระบวนการผลิตสินค้าเกษตร การจัดทำหีบห่อบรรจุภัณฑ์ การทำฉลากสินค้า รวมทั้งมาตรฐานของสินค้า ซึ่งกล่าวได้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้องตั้งแต่พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรืออาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓ กรณีเป็นสินค้าเกษตรที่ส่งออกไปนอกประเทศ หรืออาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ อาทิ สินค้าเกษตรประเภทปุ๋ย ซึ่งมีสารที่ถูกควบคุมเป็นวัตถุอันตราย หรืออาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ฉะนั้น การกำหนดบทบัญญัติในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะกฎหมายแต่ละฉบับมีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงาน ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบ การควบคุมและการขอใบอนุญาต ทำงานได้ไม่บังเกิดประสิทธิผล ส่งผลในเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานราชการ ฉะนั้น ประเด็นนี้อาจต้องทบทวนแก้ไขยกเลิกมาตราดังกล่าวเพื่อให้พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรเป็นกฎหมายหลักบังคับใช้กับประเด็นเรื่องการตรวจสอบ ควบคุมและออกใบอนุญาตสินค้าเกษตร และสอดคล้องกับกรอบพันธกรณีของไทยภายใต้ AEC ในข้อ A7 เรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตร

๓.๑.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีมิติที่เกี่ยวพันกับเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตร เช่น โดยมาตรา ๓ ซึ่งให้คำนิยามคำว่า “วิสาหกิจชุมชน” ว่า หมายถึง กิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว สินค้าที่เกิดจากชุมชนส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ต่อยอดมาจากฐานชีวภาพ (Biodiversity-based economy) สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะชุมชนในประเทศไทยมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรทางชีวภาพมาก และมีความชำนาญเกี่ยวกับภูมิปัญญาชาวบ้าน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการต่อยอดสินค้าที่มาจากการเกษตร พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มีการกำหนดคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชนไว้ ฉะนั้น จึงเกิดปัญหาในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตรฯ ดังกล่าวว่า บทกฎหมายใดควรเป็นกฎหมายหลักในเรื่องการควบคุมมาตรฐานสินค้า ประเด็นนี้จึงต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อให้เรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรสอดคล้องกันตามเป้าประสงค์ของอาเซียนในข้อ A7 เรื่องอาหาร การเกษตรและป่าไม้

๓.๑.๔ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ มีความเกี่ยวพันกับเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตรตามกรอบของอาเซียนข้อ A7 เช่นเดียวกับกลุ่มกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยมีปัญหาที่เด่นชัดที่สุดคือ มาตรา ๒๑ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีความจำเป็นต้องนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่แตกต่างไปจากมาตรฐานที่กำหนดเพื่อใช้ในราชอาณาจักรเป็นครั้งคราว รัฐมนตรีจะอนุญาตเป็นการเฉพาะคราวให้ผู้ใดนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่เป็นไปตามมาตรฐานของต่างประเทศหรือมาตรฐานระหว่างประเทศไม่ว่าจะต่ำกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐานตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้”

เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ทวิ ยอมรับให้มีการนำเอาเรื่องมาตรฐานสินค้าที่มีความแตกต่างกันมาใช้ได้ โดยยังอาจแตกต่างจากมาตรฐานที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องมาตรฐานสินค้าของกฎหมายดังกล่าว บัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐ ทวิ มาตรา ๒๐ ตริ มาตรา ๒๐ จัตวา มาตรา ๒๐ เบญจ และมาตรา ๒๑ ซึ่งกำหนดให้มาตรฐานสินค้าต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การกำหนดมาตรฐานสินค้าก็กำหนดในหลักเดียวกันกับมาตรฐานสินค้าในเรื่องอื่นๆ แต่ปัญหาที่เห็นได้ชัดคือพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ อนุญาตให้ใช้ระบบสองมาตรฐานได้ ซึ่งตามกรอบความตกลงของอาเซียนข้อ A7 กำหนดให้

ประเทศไทยยกระดับกฎหมายเรื่องมาตรฐานสินค้าให้มีความสอดคล้องกัน ประเด็นเรื่อง
สองมาตรฐานของสินค้าตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นอีกประเด็นที่ควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้
สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยตาม AEC

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร

ประเด็นปัญหาของกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตร
ทั้ง ๔ ฉบับ เป็นประเด็นเรื่องหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก
ในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรซึ่งมีความ
เกี่ยวพันหลายมิติและเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหลายฉบับดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดปัญหา
เรื่องการตีความของหน่วยงานภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ฉะนั้นเป็นประเด็นที่สมควร
จะได้มีการวิเคราะห์เพื่อสร้างบรรทัดฐานการดำเนินงานของหน่วยงาน และศึกษาวิเคราะห์
เพื่อสร้างกรอบให้เป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกับกรอบกติกาสากลมาตรฐานเดียวกัน

๓.๒ กฎหมายควบคุมชนิดพันธุ์

กฎหมายควบคุมชนิดพันธุ์เกี่ยวข้องกับการควบคุมชนิดของสัตว์ป่าหรือพืชป่า
ที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่า
ที่ใกล้สูญพันธุ์ หรือ “ไซเตส” (CITES) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตส
ประกอบด้วยเอกสารกฎหมายภายใน ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่า

กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชนิดของสัตว์ป่า
และพืชป่า เกี่ยวข้องกับ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองการประทุมภาค้อนุสัญญาว่าด้วย
การค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ ๑๓ ในประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๔๗

- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๕
สัตว์ป่าและพืชป่าชนิดใดจะได้รับการคุ้มครองจะต้องขึ้นบัญชีหมายเลข ๑
ถึง ๓ ตามอนุสัญญาไซเตส โดยชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกขึ้นทะเบียนในบัญชี
หมายเลข ๑ จะถูกห้ามจำหน่าย หรือกระทำการใดๆ ในเชิงพาณิชย์ เว้นแต่เป็นการศึกษา
วิจัยเท่านั้น

สำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกขึ้นบัญชีหมายเลข ๒ อนุญาตให้ค้าได้ แต่ต้องได้รับอนุญาต และบัญชีหมายเลข ๓ เป็นชนิดของสัตว์และพืชป่าที่ถูกควบคุมในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน โดยแต่ละประเทศจะต้องกำหนดว่าสัตว์และพืชป่าชนิดใดจะเป็นทรัพยากรชีวภาพที่ถูกควบคุม ซึ่งการค้าจะต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิด การกำหนดชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าให้เป็นชนิดที่ถูกควบคุมจะออกในลักษณะของประกาศ กฎกระทรวง หรือมติต่างๆ ฉะนั้น ผู้ค้าสัตว์ป่าหรือของป่าชนิดใดจำเป็นต้องตรวจสอบดูว่าสัตว์ป่าหรือของป่าดังกล่าวถูกขึ้นบัญชีเป็นชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ถูกควบคุมหรือไม่

๓.๒.๒ ประกาศ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ประกาศ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชนิดสัตว์ป่าและพืชป่า ประกอบด้วยประกาศของกระทรวงต่างๆ ๑๐ ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับจะกำหนดรายละเอียดวิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต ตลอดจนรายการชนิดของสัตว์และพืชป่าที่ถูกควบคุม ประกอบด้วยประกาศ ดังต่อไปนี้

- ประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งเสริมสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๘) พ.ศ. ๒๕๓๔
- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ และซากของพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๗
- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๗
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๐
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๕

- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดชนิดสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าที่ห้ามนำเข้าหรือส่งออก
- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ ขยายพันธุ์เทียมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๓๖

๓.๒.๓ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาไซเตส

นอกเหนือจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและประกาศของกระทรวงหรือกรมต่างๆ ในเรื่องการควบคุมชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าตามอนุสัญญาไซเตส ยังมีมติของคณะรัฐมนตรีอีก ๒ ฉบับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมชนิดของสัตว์ป่าตามอนุสัญญาไซเตส

ฉบับแรก คณะรัฐมนตรีประชุมเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๓ เรื่อง ห้ามส่งงูมีชีวิตรอดและหนังงูที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร โดยนายกรัฐมนตรีเสนอว่าการส่งออกงูที่มีชีวิตรอดนอกราชอาณาจักรจำนวนมากส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางธรรมชาติ ฉะนั้น จึงควรห้ามส่งงูมีชีวิตรอดทุกชนิด รวมทั้งหนังงูทุกชนิดที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ และให้กระทรวงพาณิชย์รับไปประสานงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

ฉบับที่สอง คณะรัฐมนตรีประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ เรื่อง ห้ามส่งงูมีชีวิตรอดและหนังงูที่ยังไม่แปรรูปออกนอกราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีมีมติ ๒ ประการ ดังนี้

- (๑) ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น
- (๒) อนุญาตผ่อนผันให้ส่งออกหนังงูที่ฟอกและผลิตภัณฑ์จากหนังงู ซึ่งเป็นสินค้าคงเหลือของบริษัทฯ ตามที่กระทรวงพาณิชย์ได้ตรวจสอบแล้วมีมูลค่าสินค้าคงเหลือประมาณห้าสิบล้านบาทและให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ ออกใบอนุญาตให้สอดคล้องกับการที่จะนำสินค้าออกด้วย

๓.๓ มาตรการสาธารณสุขและสุขอนามัย

มาตรการสาธารณสุขและสุขอนามัยเป็นอีกกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเกี่ยวข้องกับข้อตกลงว่าด้วยการปรับใช้มาตรการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัย (SPS Agreement)^{๓๕} ของ WTO และมีความเกี่ยวข้องกับมาตรการอุปสรรคทางการค้าด้านกฎระเบียบดังกล่าวข้างต้น โดยกรอบพันธกรณีของ AEC กำหนดให้ไทยและรัฐสมาชิกทบพวนกฎระเบียบด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ WTO SPS Agreement กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสาธารณสุขและสุขอนามัย ประกอบด้วยพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๓.๓.๑ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗

พระราชบัญญัติกักพืชฯ เป็นกฎหมายหลักในเรื่องการควบคุม และตรวจสอบการนำเข้าพืชในราชอาณาจักรไทย โดยมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อห้ามเกี่ยวกับการนำเข้าพืชในประเทศไทย การปรับใช้กฎหมายดังกล่าวมักพบในกลุ่มประเทศที่มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมที่สูง อาทิ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย เป็นต้น โดยจะมีการปรับใช้มาตรการกักกันพืช หรือที่เรียกว่า “plant quarantine”

หลักการและเหตุผลสำคัญในการตรากฎหมายดังกล่าว คือ การป้องกันผลกระทบในเชิงลบของพืชบางชนิดที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (loss of genetic diversity) และสุขอนามัยของประชาชน สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกักพืชเกี่ยวข้องกับการกำหนดห้ามนำพืชบางชนิดในการนำเข้า และส่งออกนอกราชอาณาจักร เพราะส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและสุขภาพของประชาชน พืชชนิดนี้จะถูกขึ้นบัญชีเป็นพืชควบคุมเฉพาะ

พืชบางชนิดอาจถูกควบคุม หากมีการนำเข้ามาภายในประเทศจะต้องได้รับอนุญาตหรือผ่านการตรวจสอบก่อน พืชชนิดนี้จะระบุไว้เป็น “พืชควบคุม” ซึ่งจะมีประกาศกฎกระทรวงออกมารองรับว่าพืชชนิดใดเป็นพืชที่ถูกควบคุม

^{๓๕} Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A.

๓.๓.๒ พระราชบัญญัติควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย

พ.ศ. ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย พ.ศ. ๒๔๗๕ นับเป็นกฎหมายอีกฉบับที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับมาตรการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยในระยะแรกๆ โดยกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกฎหมายฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๕ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการควบคุมเชื้อโรคและพิษจากสัตว์มีพิษ มีการนิยามคำศัพท์ที่สำคัญไว้หลายประการ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการควบคุมเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ดังกล่าว

เชื้อโรค หมายความว่าครอบคลุมถึง (๑) เชื้อจุลินทรีย์ (๒) เชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ (๓) ผลิตภัณฑ์จาก (๑) หรือ (๒) ส่วนคำว่า “พิษจากสัตว์” หมายความว่าพิษที่เกิดจากสัตว์ที่ทำให้เกิดโรคในคน ปลูกสัตว์สัตว์พาหนะ หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง อาทิ พืชจากงู พืชจากแมลง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมเชื้อโรคและพิษจากสัตว์เท่านั้น การผลิต จำหน่าย นำเข้าหรือส่งออก หรือกระทำการใดๆ ในเชิงพาณิชย์จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุขก่อน

ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ แทนพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ถูกยกเลิกไป

๓.๓.๓ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกันปัญหาสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษและผลกระทบต่อสุขอนามัยของมนุษย์ ร่างกาย สุขภาพ โดยมีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญา และกำหนดการชดใช้ในทางแพ่ง (remedies) เพื่อเป็นการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีเนื้อหาที่กระชับ บรรจุบทบัญญัติไว้เพียง ๑๖ มาตรา กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวพันกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพโดยตรง อันจะเห็นได้จากการนิยามคำว่า “สินค้า” ในมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า สินค้าหมายถึง สัตว์หรือพืชทุกชนิดที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้ง

ผลิตผลเกษตรกรรม ฉะนั้น สินค้าที่มาจากทรัพยากรชีวภาพ หากก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อผู้บริโภคทางใดทางหนึ่ง ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๓.๔ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยและสาธารณสุข จะเห็นได้จากหลักการและเหตุผล ในการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งระบุว่าเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่ปรากฏว่าในปัจจุบันมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้

วัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยในมิติต่าง ๆ จะถูกควบคุมโดยขึ้นบัญชีวัตถุอันตราย กฎหมายดังกล่าวยังมีการกำหนดให้ทำฉลากที่แสดง ให้เห็นว่าวัตถุหรือสินค้าใดประกอบขึ้นด้วยวัตถุอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามแนวปฏิบัติของ AEC Blueprint ที่เน้นย้ำ ให้รัฐสมาชิกกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำฉลากสินค้า (labeling) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง สุขภาพและสุขภาพอนามัย

๓.๔ มาตราการคุ้มกันและสนับสนุนทางการค้า

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มกันทางการค้า (Trade Protection) และ สนับสนุนทางการค้า (Trade Facilitation) เกี่ยวข้องกับกฎหมายไทย ๓ ฉบับ ที่สำคัญ ได้แก่

- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้า จากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับทั้งการค้าสินค้าและบริการ นักกฎหมายมองว่ากฎหมายแข่งขันเป็นกฎหมาย ที่ให้การคุ้มกันทางการค้าและขณะเดียวกันเป็นกฎหมายที่สนับสนุนทางการค้า สำคัญ ของกฎหมายดังกล่าวอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๒๙

มาตรา ๒๕ เป็นการกำหนดควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด โดยอำนาจเหนือตลาดจะประเมินจากรายได้ของผู้ประกอบการเป็นหลัก อาทิ ต้องมีรายได้มากกว่า ๑,๐๐๐ บาท เป็นต้น

มาตรา ๒๖ เกี่ยวข้องกับการป้องกันการควบรวมกิจการที่ไม่เป็นธรรม

มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามการกระทำบางประการของกลุ่มผู้ประกอบการในการสร้างข้อตกลง หรือข้อจำกัดร่วมกันอย่างไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการอื่น กรณีนี้ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “การฮั้ว” กฎหมายแข่งขันจึงห้ามผู้ประกอบการในการกระทำได้กล่าว

มาตรา ๒๙ เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามการปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม (unfair competition) ซึ่งเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายแข่งขันทางการค้า และเปิดกว้างให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ใช้กฎหมายบังคับได้ในกรณีที่พบว่าเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม

๓.๔.๒ พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มกันทางการค้า แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องทรัพยากรชีวภาพโดยตรง สาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ประการที่สำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก กำหนดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐในการตอบโต้ทางการค้า (counter measures) กับสินค้าซึ่งมีการทุ่มตลาด (dumping) มาจากต่างประเทศ หากตรวจสอบพบว่าสินค้าใดๆ มีการทุ่มตลาด บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้อ่อนุญาตให้รัฐสามารถเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดได้ (Anti-Dumping)

ประการที่สอง มีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจรัฐในการตอบโต้การอุดหนุนสินค้าจากต่างประเทศ กรณีนี้แตกต่างจากการทุ่มตลาด การอุดหนุนสินค้า เป็นสิ่งที่กรอบกติการะหว่างประเทศห้ามกระทำ เพราะเป็นการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดความเสียหายทางการค้า (trade injury) ต่อประเทศผู้นำเข้า อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ใช้มาตรการดังกล่าวย่อมได้ประโยชน์จากการอุดหนุนในการทำลายตลาดสินค้าภายใน จึงปรากฏกรณีการอุดหนุนสินค้าในหลายลักษณะ อาทิ การให้เงินอุดหนุนสินค้า การประกันราคา การให้แรงจูงใจในรูปแบบของภาษี (tax rebate) การอุดหนุนในเรื่องการวิจัยและการพัฒนา เป็นต้น กฎหมายฉบับดังกล่าวอนุญาตให้รัฐบาลไทยสามารถตอบโต้การอุดหนุนสินค้าที่มาจากต่างประเทศได้

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายการตอบโต้ทางการค้าของไทย

- การทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนสินค้าที่มาจากต่างประเทศ จะต้อง มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแล ตรวจสอบ เพื่อเป็นหน่วยงานเฝ้าระวัง (Trade Watch) โดยเฉพาะสินค้าที่มาจากทรัพยากรชีวภาพ มักได้รับความสนใจจากภาครัฐ เทียบเท่ากับสินค้าอุตสาหกรรมอื่นเท่าที่ควร
- ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะการตอบโต้ทางการค้า แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการสนับสนุนทางการค้า อาทิ การอุดหนุนสินค้า และปล่อยให้ไปตามกลไกของมาตรการทางการบริหาร ทำให้ไม่มีความชัดเจนในการบังคับใช้ เกิดปัญหาเรื่องทุจริต (corruption) หรืออาจถูกแทรกแซง ยับยั้งโดยองค์กรบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ได้

๓.๔.๓ พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น

พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการณีที่มีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศและเกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน รัฐบาลสามารถบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในการป้องกัน (Safeguard Measures) ตลาดสินค้าได้ มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่าจำเป็นจะต้องเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในแล้วหรือไม่ จึงจะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจรัฐในการป้องกันตลาดสินค้า หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยมาตรการคุ้มกันทางการค้า

- ควรจัดให้มีหน่วยงานเฝ้าระวังเกี่ยวกับสินค้าที่ได้จากทรัพยากรชีวภาพ (Biodiversity Trade Watch)
- ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐที่เป็น “มาตรการเชิงรุก” ในการสนับสนุนทางการค้า อาทิ การตรากฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนสินค้า ฉะนั้นจึงควรมีการศึกษาจัดทำกฎหมายในลักษณะดังกล่าว เพื่อสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติทางการค้า (Trade Practice) ของไทย

นอกเหนือจากกฎหมายฉบับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านทรัพยากรชีวภาพ^{๓๖} อาทิ พระราชบัญญัติการค้าข้าว อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับต่างๆ เหล่านี้ไม่มีประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบพันธกรณีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงอยู่นอกเหนือการศึกษาวิจัยในบทความฉบับนี้

๔. บทสรุป

บทความฉบับนี้กล่าวถึงระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับกรอบกฎหมายระหว่างประเทศดังที่วิเคราะห์ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับกรอบพันธกรณีภายใต้ AEC ใน ๒ ประเด็น ได้แก่ (๑) ทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ตามข้อ A7 AEC Blueprint และ (๒) ทบทวนกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องเฉพาะทรัพยากรชีวภาพ ตามข้อ B3 AEC Blueprint เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยในเรื่องใดยังมีปัญหาสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อปรับปรุงและตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หรือไม่ โดยแบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Law) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ การแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ สิทธิเกษตรกรและสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาหลายฉบับ ได้แก่ CBD ITPGRFA และ Nagoya Protocol และเกี่ยวข้องกับพันธกรณีของไทยในเรื่องการอาหาร การเกษตรและป่าไม้ ภายใต้ AEC Blueprint ข้อ A7 โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงทริปส์ (TRIPS) อนุสัญญายูพอฟ (UPOV Convention) และกรอบพันธกรณี AEC ในข้อ B3 โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพใน ๓ ประเด็นหลัก ได้แก่ (๑) การคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น (๒) การคุ้มครองพันธุ์พืช และ (๓) เทคโนโลยีชีวภาพ

^{๓๖} สำหรับการวิเคราะห์ระบบกฎหมายทรัพยากรชีวภาพฉบับต่างๆ ดู ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การรวบรวมและวิเคราะห์ด้านกฎหมายทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจเพื่อการแข่งขันในภูมิภาคอาเซียน (เสนอสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), ๒๕๕๗).

จากการวิเคราะห์ข้างต้นพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้การคุ้มครอง ภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับทรัพยากรชีวภาพโดยตรง กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาฉบับอื่นๆ มีมิติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองภูมิปัญญา แต่มิได้กล่าวถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นไว้ชัดเจน อาทิ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร ซึ่งเป็นการคุ้มครองความรู้ใหม่ หรือพระราชบัญญัติคุ้มครอง พันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีมิติ เกี่ยวพันกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นแต่ยังไม่มี ความชัดเจน กรณีนี้มีข้อเสนอแนะ ในเบื้องต้นว่า ประเทศไทยควรตรากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่นขึ้น เพื่อบังคับใช้

สำหรับกรณีการคุ้มครองพันธุ์พืชมี ๒ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (๑) การกำหนด หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งการคุ้มครองยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของ UPOV ประเทศไทย อาจต้องพิจารณาตรวจสอบว่าสมควรจะปรับปรุงกฎหมายในประเด็นดังกล่าวให้สอดคล้อง กับหลักการของ UPOV หรือไม่ และ (๒) ระยะเวลาในการคุ้มครองของกฎหมายไทย มีระดับที่อ่อนกว่าของ UPOV กล่าวคือ ให้การคุ้มครองที่ ๑๒ ปี ๑๗ ปี หรือ ๒๗ ปี แล้วแต่กรณี เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาคุ้มครองภายใต้ UPOV ที่ให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ที่ ๒๐ ปี กับ ๒๕ ปี สำหรับพืชที่เป็นไม้และให้เนื้อไม้

ส่วนประเด็นเรื่องเทคโนโลยีชีวภาพมีข้อพิจารณาว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย ที่ควบคุมเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ จึงเป็นอีกกรณีที่ไทยควรศึกษาแนวทางในการตรา กฎหมายดังกล่าว

๓. กลุ่มกฎหมายการค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกฏหมายภายในหลายฉบับ โดยแบ่ง กลุ่มย่อยออกเป็น ๕ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสินค้า เกษตร กลุ่มกฎหมายที่ควบคุมการค้าชนิดพันธุ์ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการ ด้านสาธารณสุข กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการคุ้มกันทางการค้า และกลุ่มกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการค้าภายใน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน). **แนวปฏิบัติในการจัดการ**

ภูมิปัญญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ, ๒๕๕๗.

สุกัญญา สุขฉายา. **วรรณกรรมมุขปาฐะ.** กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี. ‘กรอบพันธกรณีของไทยที่จะต้องดำเนินการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน’ (๒๕๕๙) ๖๔(๓) **รัฐสภาสาร**, ๗-๕๒.

_____. **การปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรชีวภาพเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.**

กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), ๒๕๕๕.

_____. ‘การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (๒๕๕๗) ๖๑(๓) **ดุลพาน**, ๑-๔๕.

_____. ‘การอนุวัติกฎหมายไทยตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่าด้วยการลงทุน’ (๒๕๕๘) ๑๓(๒) **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, ๑๔๕-๑๖๒.

_____. **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง การรวบรวมและวิเคราะห์ด้านกฎหมายทรัพยากรชีวภาพทางเศรษฐกิจเพื่อการแข่งขันในภูมิภาคอาเซียน.** เสนอสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), ๒๕๕๗.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์ณยศศิริ. ‘ผลกระทบต่อกระบวนการกฎหมายจากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย’ (๒๕๕๗) ๑๒(๓) **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, ๒๑-๓๘.

ภาษาอังกฤษ

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.
opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 190 (entered into force 1 January 1995) annex 1A.

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.
opened for signature 14 April 1994, 1869 UNTS 299 (entered into force 1 January 1995) annex 1C ('TRIPS Agreement').

Carlos M. Correa. **Review of the TRIPS Agreement: Fostering the Transfer of Technology to Developing Countries.** Penang: Third World Network, 2001.

Daniel F. Robinson. 'Exploring Components and Elements of Sui Generis Systems for Plant Variety Protection and Traditional Knowledge in Asia' (ICTSD Programme on IPRs and Sustainable Development, Regional Research Agenda, March 2007) 1-64.

Daniel Robinson and Jakkrit Kuanpoth. 'The Traditional Medicines Predicament: A Case Study of Thailand' (2009) 11(5) **The Journal of World Intellectual Property**, 375-7.

David Vivas-Eugui and Maria Julia Oliva. 'Biodiversity Related Intellectual Property Provisions in Free Trade Agreements' (Geneva: ICTSD-Natural Resources, International Trade and Sustainable Development, September 2010) 1.

Jade Donavanik. **The Implication of Compliance with the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) For Thailand's Development: Focusing on Plant Protection Issues.** J.S.M. Thesis, Stanford University, 1997.

International Convention for the Protection of New Varieties of plants,
33 UST 2703, 815 UNTS 109 (1961); revised by 33 UST 2703
(1978); revised again by 815 UNTS 89 (1991).

Paul van der Kooij. 'Towards an EC directive on plant breeders' rights' (2008) 3(2) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 97, 99.

- Pawarit Lertdhamtewe. 'Asian approaches to international law: focusing on plant protection issues' (2013) 8(5) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 388, 389.
- Pawarit Lertdhamtewe. 'Intellectual Property Law of Plant Varieties in Thailand: A Contextual Analysis' (2015) 46(4) **International Review of Intellectual Property and Competition Law**, 386-409.
- Pawarit Lertdhamtewe. 'Plant variety protection in Thailand: the need for a new coherent framework' (2013) 8(1) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 33-42.
- Pawarit Lertdhamtewe. 'Protection of Plant Varieties in Thailand' (2014) 17(6) **The Journal of World Intellectual Property**, 142-159.
- Pawarit Lertdhamtewe. 'Thailand's plant protection regime: a case study in implementing TRIPS' (2012) 7(3) **Journal of Intellectual Property Law and Practice**, 186-193.
- Pawarit Lertdhamtewe. 'The Protection of Geographical Indications in Thailand' (2014) 17(3-4) **The Journal of World Intellectual Property**, 114-128.
- Philippe Cullet. 'Intellectual Property Rights and Food Security in the South' (2004) 7(3) **The Journal of World Intellectual Property**, 261.
- Review of the Provision of Article 27.3(b)**, IP/C/W/389, 8 August 2002, 13.
- Rhys Manley. 'Developmental Perspectives on the TRIPs and Traditional Knowledge Debate' (2006) 3(1) **Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law**, 113, 114.
- Sun Thathong. 'Rethinking Strategies in Legal Protection of Traditional Knowledge –A Case Study of Thailand' (2009) 2(2) **Journal of Thai Justice System**, 97, 110.
- United Nations Convention on Biological Diversity**, opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993) (CBD).



การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการจัดการตนเองของชุมชนอย่างยั่งยืน : บทสะท้อนผ่านทฤษฎีทางสังคม

เสกสรรค์ สนาวา*

บทนำ

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลทำให้สังคมต้องปรับเปลี่ยนตนเองในทุกมิติเพื่อความอยู่รอด ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านการเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและด้านสุขภาพ เป็นต้น การปรับเปลี่ยนตนเองจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพจำต้องอาศัยมนุษย์ในการขับเคลื่อน กล่าวคือ หากมนุษย์ในชุมชนมีศักยภาพก็ย่อมสามารถพัฒนาและปรับเปลี่ยนตนเองในทุกมิติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากมนุษย์ไร้ศักยภาพการพัฒนาหรือการปรับเปลี่ยนก็ไม่บรรลุผล แนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชนในมิติต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องเอาใจใส่และจริงจัง เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า

ดังนั้น ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ๕ ประการที่จะนำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชน จึงประกอบด้วย ศักยภาพของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการพัฒนาที่ถูกต้อง ผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชน จากปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ ก่อเกิดกระบวนการพัฒนาเพื่อการจัดการตนเองของชุมชนภายใต้บริบทชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ก่อเกิดรูปแบบสำหรับการพัฒนาที่จะนำไปสู่ความยั่งยืน

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

บทสะท้อนผ่านทฤษฎีทางสังคม : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการทำให้มนุษย์มีความสมบูรณ์ขึ้นทั้งในทางร่างกาย จิตใจ ปัญญา อารมณ์ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี มนุษย์ที่มีการพัฒนาจะต้องเป็นผู้ซึ่งสามารถบริหารจัดการตนเองได้ โดยเฉพาะการควบคุมอารมณ์ของตนเองในทุกสถานการณ์โดยเฉพาะสถานการณ์ที่มีความตึงเครียด นอกจากนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละท่านว่าอยู่ในศาสตร์สาขาใด เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) มักจะมองการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะ (competency) สามารถช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้ภารกิจของหน่วยงานพัฒนาจนสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนในทางเศรษฐศาสตร์ (Economic) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสะสมทุนที่มีอยู่ในตนเองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เช่น การนำความรู้จากประสบการณ์มาถ่ายทอดให้กับผู้อื่น

ส่วนในทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Culture) มองการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านการดำรงชีวิตให้มีความสุขภายใต้ระเบียบและกติการ่วมกัน

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทางการเมือง (Politic) มองว่าเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อพัฒนามนุษย์ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองที่ดี

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทางองค์กร (Organization) มองว่ามนุษย์เป็นต้นทุนขององค์กรที่ต้องรักษาและให้การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในระดับตนเองและองค์กร อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์กรให้เติบโต

ดังนั้น ทรัพยากรมนุษย์จึงถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานทุกระดับเริ่มตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน องค์กร จนถึงในระดับประเทศชาติ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ (นิสดาร์ก เวชยานนท์, ๒๕๔๘ : ๑๑๙) ก็ล้วนแต่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้เป็นสำคัญ จากมุมมองของศาสตร์แต่ละสาขาที่กล่าวมาเป็นการมองการพัฒนาคนในฐานะทรัพยากร ทุน และปัจจัยการผลิต แต่ขาดการมองการพัฒนาคนในฐานะมนุษย์ที่แท้ อย่างลึกซึ้ง พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (๒๕๔๒) กล่าวว่า การพัฒนามนุษย์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรหรือทุนเป็นคำศัพท์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๓ ซึ่งถือเป็นหลักการในการพัฒนาเพื่อสนองต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม อันเป็น

การสะท้อนที่ไม่แท้และไม่ยั่งยืน ส่วนการพัฒนาคนมนุษย์ในฐานะมนุษย์นั้นเป็นการมองถึงจุดมุ่งหมายของชีวิต คือ ความสุข ความมีอิสระ เสรีภาพ ตลอดจนความดีงามต่างๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ Nadler ผู้ซึ่งถูกยกย่องว่ามีความเชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้เสนอแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เอาไว้ ๓ ประการ กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยกระบวนการทางการศึกษา (Education) เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นกายภาพ จิตใจ และสติปัญญา นอกจากนี้ การพัฒนาโดยอาศัยการศึกษา ยังช่วยในการขัดเกลาทักษะ อารมณ์ ทักษะคิดของบุคคลได้ดีและเสริมสร้างให้เกิดแง่มุมในทางบวกเพิ่มขึ้น

แนวทางที่สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยอาศัยหลักการพัฒนา (Development) ซึ่งหมายความว่า เป็นการวางรากฐานเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์การไปในทิศทางที่ดีขึ้น การพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน หน่วยงาน องค์การหรือประเทศ ทั้งนี้ อาจจะเป็นการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญหรือโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การรวมกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

แนวทางที่สาม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยอาศัยหลักการอบรม (Training) วิธีการนี้เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ใหม่หรือเสริมสร้างความรู้ ทักษะ ความสามารถให้เกิดกับพนักงาน บุคลากร สามารถนำสิ่งที่ได้รับมาพัฒนาตนเอง ชุมชน หน่วยงาน ตลอดจนประเทศชาติให้ดีขึ้น

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถแบ่งความหมายออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการพัฒนาระดับปัจเจกบุคคล ระดับหน่วยงาน เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างปลอดภัยและมีความสุขภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึงกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เน้นในระดับส่วนรวม ประเทศ อันเป็นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงวัฒนธรรมภายในและภายนอกประเทศ (ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี, ๒๕๕๖) อย่างไรก็ตามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภูมิหลังของแต่ละบุคคล ประกอบด้วยการศึกษา ความรู้ ฐานะทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจและโอกาสทางการเมือง อย่างไรก็ตาม (เสกสรรค์ สนวา, ๒๕๕๗) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่ว่าจะในความหมายใดก็ตาม มีเป้าหมายที่เหมือนกันแทบทั้งสิ้น นั่นคือ “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนา”

นั่นหมายความว่า เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านสติปัญญา อารมณ์ ร่างกาย และลึกเข้าไปถึงจิตใจของแต่ละคน ส่งผลทำให้แต่ละบุคคล ชุมชน สังคม ประเทศชาติเกิดการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

บทสะท้อนผ่านทฤษฎีทางสังคม : การจัดการตนเองของชุมชน

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา จะทำให้สังเกตเห็นว่า ชุมชนต้องปรับตัว พึ่งพาตนเองเพื่อให้อยู่รอด ลดการพึ่งรัฐส่วนกลาง เนื่องจากการพึ่งพา รัฐส่วนกลางเป็นแบบรัฐธิกรอบและจัดวางให้ ปราศจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและที่สำคัญ อำนาจในการบริหารจัดการตนเองของชุมชนไม่มี ชุมชนไม่สามารถดูแลทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนได้ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐส่วนกลางจะทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในรูปแบบทุนนิยม เน้นการพัฒนาชุมชนให้กลายเป็นสังคมเมือง เน้นการพัฒนาสังคมอุตสาหกรรม ส่งเสริมภาคการเกษตรแบบพึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้น วิถีสังคมชุมชนชนบทไม่ได้รับความเอาใจใส่ที่ดี เกิดการเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างคนเมืองกับคนชนบทและไม่ให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาชาวบ้านมากนัก ผลที่ตามมาคือ เกิดภาวะ “ล่มสลายของชุมชน”

คนในวัยแรงงานต่างดิ้นรนและแสวงหาช่องทางเพื่อให้ตนเองมีชีวิตที่ดีและมีความมั่นคง จนทำให้หลายครอบครัวต้องอพยพย้ายถิ่น ทั้งบ้านทั้งเรือนของตนเองเพื่อไปหางานทำในต่างจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เหตุเหล่านี้จึงมีความจำเป็นที่รัฐ องค์กร ชุมชนและหน่วยงานทุกภาคส่วนต้องหันกลับมาทบทวนและให้ความสำคัญว่าจะทำอย่างไร จึงจะสามารถปลุกชุมชนให้ตื่นขึ้นเพื่อมาร่วมกันในการจัดการตนเองทั้งในด้านความผาสุก ความอยู่ดีกินดี วัฒนธรรม ประเพณี สิ่งแวดล้อม ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนทุกอย่างให้สามารถคงอยู่อย่างยั่งยืน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (๒๕๕๔) กล่าวถึงการจัดการตนเองไว้อย่างน่าสนใจว่า เป็นคำที่มาจากการผสมระหว่างคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” (ตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค) กับ “จัดการตนเอง” (บริหารจัดการทุน คน องค์กร ชุมชน ทรัพยากร ฯลฯ) ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง การสร้างจิตสำนึก อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในขณะที่โกวิท พวงงาม (๒๕๕๐ : ๕๕) มองว่าการจัดการตนเองของชุมชน เป็นการลดภาระหน้าที่จากหน่วยงานรัฐส่วนกลาง เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน กระบวนการจัดการตนเองของชุมชน เป็นการปลดปล่อย (Liberating) ที่ทำให้ชุมชนสามารถเป็นอิสระทางความคิด ส่งผลต่อการเสริมพลังอำนาจให้กับชุมชน (Empowerment) อันจะนำไปสู่การสร้างชุมชนเข้มแข็ง

สามารถพึ่งพาตนเองได้ อย่างไรก็ตามการจัดการตนเองของชุมชนจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น ชุมชนจะต้องมีความเชื่อทางปรัชญาว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นฐานคิดหลักว่า ทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนมีความรู้ มีทักษะ และมีศักยภาพสามารถพัฒนาได้ (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๐ : ๓๘๑) สิ่งสะท้อนถึงศักยภาพของชุมชนสามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คือ ความรู้สึกการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน (Sense of Community) มักแสดงออกในรูปของความเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกในชุมชน บรรทัดฐานของชุมชนและ วัฒนธรรมร่วมของชุมชน

ประการที่สอง คือ การมีคำมั่นสัญญา (Commitment) มักสะท้อนถึงรูปแบบ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่สมาชิกมองเห็นตนเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน

ประการที่สาม คือ ความสามารถในการแก้ไขปัญหา (Ability to Solve Problem) เป็นแก่นสำคัญสำหรับการเพิ่มศักยภาพของชุมชน เพราะเป็นการนำเอาคำมั่น สัญญาไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ประการที่สี่ คือ การเข้าถึงทรัพยากร (Assess to Resource) วิธีการ นำสมาชิกเข้าถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ทั้งภายในและภายนอกชุมชน

ศักยภาพของชุมชนทั้ง ๔ ประการ ถือว่าเป็นสิทธิชุมชน (อภิชาติ ไชอารีย์, ๒๕๕๖ : ๒๓) เพราะอยู่ในรูปแบบของการทำข้อตกลงร่วมกัน กฎเกณฑ์ทางสังคมหรือ อาจพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันร่วมกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกันหรือเป็น “ชุมชน” ลักษณะ ชุมชนมิได้ยึดติดกับชุมชนหมู่บ้านอันเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐ แต่เป็นเครือข่ายทางสังคม ของผู้คนที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันอยู่ในระบบนิเวศเดียวกัน ดังนั้น การจัดการตนเองของชุมชน จึงเป็นกระบวนการกระตุ้นจิตสำนึกสาธารณะ (Public Mind) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชุมชน (Community Participatory) เพื่อให้ตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรที่มีอยู่ว่า มีประโยชน์ในด้านใดทั้งต่อตนเองและชุมชน กระบวนการกระตุ้นจิตสำนึกและการมีส่วนร่วม อาจเกิดขึ้นได้หลากหลายวิธี เช่น การจัดกิจกรรมชุมชน การจัดโครงการ การวางกติกา ร่วมกัน การยึดขนบประเพณีเดิม เป็นต้น

กระบวนการนำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (๒๕๕๔ : ๗) ได้กล่าวถึงวิธีการในการนำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชนไว้ว่าจะต้องประกอบด้วย

๑. ใช้ผู้นำชุมชน คนรุ่นใหม่และกระบวนการกลุ่มพูดคุยสร้างกระบวนการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึก อุดมการณ์ ทำความเข้าใจเป้าหมายร่วมกันของชุมชน ใช้หลักความเชื่อ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญา เป็นตัวเชื่อมโยงให้คนเข้ามาร่วมกัน โดยเริ่มจากกระบวนการกลุ่มเล็กๆ ขยายเป็นเครือข่ายและภูมิภาค

๒. สำรวจปัญหา ศึกษาข้อมูลชุมชนและวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง จัดทำผังแผนที่การใช้ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนและเป็นแผนที่ในการปฏิบัติได้จริง

๓. กำหนดประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากพื้นที่ด้านทรัพยากร สวัสดิการ การจัดสรรที่ดิน ที่อยู่อาศัย กลุ่มอาชีพ เป็นต้น ยกระดับเป้าหมายร่วมกัน สร้างภาคี เครือข่ายและสร้างการมีส่วนร่วม

๔. ใช้สภาองค์กรชุมชนที่เป็นของทุกคน ทุกขบวนชุมชนในตำบลเชื่อมโยง คนในตำบลและภาคีร่วมพัฒนาและเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ตำบล จังหวัด กำหนดทิศทาง เป้าหมาย ทำแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง

๕. สร้างพื้นที่รูปธรรมให้เป็นศูนย์การเรียนรู้และสามารถให้หน่วยงานอื่นเข้ามา เรียนรู้ได้ โดยพัฒนาองค์ความรู้ ชุมชนที่หลากหลาย ขยายองค์ความรู้ ยกระดับหลักสูตร ความรู้ชุมชน

๖. ประสานภาคี สร้างระบบการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น อำเภอ สร้างกลไก ร่วมระดับตำบล

๗. กรณีชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองระดับจังหวัด นอกจากดำเนินการตามวิถี ช่างต้น ต้องมีแผนการพัฒนาระดับเมืองร่วมกัน จัดวางบทบาทให้ชัดเจนระหว่างท้องถิ่น ภาคีเครือข่าย ชาวบ้านและเชื่อมโยงการทำงานกับมิติเครือข่ายอื่นๆ

๘. ใช้สถานการณ์ปัญหาร้อน ปัญหาร่วม เป็นเครื่องมือสำคัญในการจุด ประกายทางความคิดให้คนในชุมชน ขยายการทำงานให้ครอบคลุมเชิงพื้นที่และเปิดเวที ในการนำเสนอข้อมูล

๙. นำเสนอข้อมูลที่มีอยู่แล้วในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ พัฒนาระบบข้อมูล สำรวจ ข้อมูลชุมชนเป็นสำคัญ ใช้งานวิจัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาความรู้เชิงลึกของชุมชน และจัดทำตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาชุมชน

๑๐. จัดทำแผนงานโครงการแก้ไขปัญหา บูรณาการทุนภายในและภายนอก ชุมชน บูรณาการร่วมหลายภาคส่วนในท้องถิ่น โดยจัดระบบการทำงาน มีกลไกการทำงาน ร่วมกัน เน้นองค์กรชุมชนเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

๑๑. พัฒนาผู้นำชุมชนรุ่นเก่าและสร้างผู้นำรุ่นใหม่ให้มีความพร้อมทั้งในด้าน ทักษะ ความรู้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ใช้แผนชุมชนในการพัฒนา แหล่งเรียนรู้ชุมชน

๑๒. นำบทเรียนที่ได้รับไปจัดชุดองค์ความรู้และจัดทำเป็นหลักสูตรให้กับชุมชน และท้องถิ่น

วิธีการข้างต้นนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดความร่วมมือของคนในชุมชน การจัดการ ตนเองของชุมชนจึงเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชุมชนร่วมกัน เพื่อการมีชีวิตที่ดี อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการจัดการตนเองของชุมชนอย่างยั่งยืน

ท่ามกลางความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม การรวมกลุ่มกัน ของคนนั้น จำต้องอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนบรรทัดฐานทางสังคม เพื่อการอยู่ ร่วมกันอย่างสันติสุข การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีเป้าประสงค์เพื่อเป็นการพัฒนาชุมชน ของตนเองให้เกิดความยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น ด้วยเหตุแห่งเป้าประสงค์แห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นี้ จึงชี้ให้เห็นว่า กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะมนุษย์ถือเป็น ทรัพยากรที่มีคุณค่ามากกว่าทรัพยากรอื่นๆ ในกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะนำไปสู่ การจัดการตนเองของชุมชนจำต้องอาศัยปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ดังนี้

๑. **ศักยภาพของชุมชน** หมายถึง ความพร้อมในการดูแลทรัพยากรของชุมชน ทุกด้าน เช่น ความพร้อมด้านสิ่งแวดล้อม การเกษตร การเงิน วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน ฯลฯ ความพร้อมอาจเริ่มต้นจากปัจเจก กลุ่มคนในชุมชนแล้วขยายออกไปทั่วชุมชน นั้นๆ เช่น ความพร้อมของหมู่บ้านนาแก ที่ชาวบ้านร่วมกันในการดูแลความสะอาดภายใน ชุมชนจนได้รับรางวัลหมู่บ้านดีเด่นด้านความสะอาดในระดับอำเภอ เป็นต้น

๒. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การดำเนินกิจกรรมของชุมชน ต้องเกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน ไม่ว่าจะมีส่วนร่วม ในระดับใดก็ตาม โดยปกติการเข้าไปมีส่วนร่วมมักเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผน การตัดสินใจ

เลือก การปฏิบัติการ และการประเมินผล ทุกขั้นตอนต้องเกิดจากความสมัครใจ ไม่ใช่เป็นการบังคับ จึงจะเรียกว่าการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์แบบตามหลักการประชาธิปไตย

๓. กระบวนการพัฒนาที่ถูกต้อง หมายถึง ขั้นตอนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องเกิดจากความต้องการของสมาชิกในชุมชนเป็นหลัก เพราะสมาชิกย่อมเป็นผู้ที่รู้ดีอยู่แล้วว่าพวกเขาต้องการอะไร ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกระตุ้นหรือขับเคลื่อนจึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ให้มาก เหมือนกับว่าเกาตรงจุดที่คัน การแก้ไขปัญหาก็ควรจะสำเร็จและกระบวนการพัฒนามักจะมีประสิทธิภาพ ลักษณะของกระบวนการพัฒนาต้องเลือกให้เหมาะสมกับระดับของบุคคล โดยปกติแล้วมีกระบวนการพัฒนาอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ การฝึกอบรม การให้การศึกษา และการพัฒนา เป็นต้น

๔. ผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้นำชุมชนทุกระดับ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทน อบต. ตัวแทนศาสนาและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในชุมชน เป็นต้น ต้องเป็นบุคคลที่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง (Change) ชอบเรียนรู้ (Learning) อย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำสิ่งแปลกใหม่หรือความรู้ชุดใหม่มาถ่ายทอดให้กับสมาชิกในชุมชนให้รับทราบและรับมือกับสิ่งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชน สิ่งสำคัญผู้นำชุมชนต้องเป็นนักสร้างมิตรและนักสร้างเครือข่าย (Network) เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ด้านต่างๆ ตลอดจนภูมิปัญญาชุมชนร่วมกัน

๕. สมาชิกชุมชน หมายถึง บุคคลที่พร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง คำขอร้อง คำให้วามของผู้นำชุมชนและเพื่อนสมาชิกชุมชน การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งเหล่านี้ต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวมและเพื่อการมีชีวิตที่ดีขึ้น สมาชิกต้องแสดงออกถึงพลังอำนาจของชุมชน เช่น ความสามัคคี ความร่วมมือ ความเสียสละ ในการดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเวลามีกิจกรรมใดๆ เกิดขึ้นทั้งของส่วนรวมหรือส่วนบุคคล สมาชิกทุกคนจะแสดงออกถึงน้ำจิตน้ำใจในการเข้าไปช่วยเหลือกันและกัน เช่น งานแต่งงาน งานขึ้นบ้านใหม่ งานเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตที่งดงามของชุมชนอย่างแท้จริง

จากปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้ง ๕ ข้อ สามารถนำมาสู่กระบวนการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ดังนี้

๑. ค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงว่าชุมชนมีปัญหอะไร ชุมชนต้องการพัฒนาคนของชุมชนในรูปแบบใด ลักษณะใดบ้าง วิธีการค้นหาอาจจะทำให้รูปแบบของประชาคมหมู่บ้าน การทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group) แล้วหาข้อสรุปร่วมกัน ข้อสรุปที่ได้ควรมีการจัดเรียงลำดับถึงความสำคัญ จำเป็นจากมากไปหาน้อย ซึ่งหากจะ

เหมาะสมควรมีเพียง ๑-๓ อันดับ เช่น ด้านการเกษตรกรรม ด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาและด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๒. หาแนวทางแก้ไขเมื่อสมาชิกในชุมชนทราบและเข้าใจในประเด็นปัญหาและความต้องการร่วมกันแล้ว สิ่งที่ชุมชนต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือ หาแนวทางแก้ไขและป้องกันในปัญหาเหล่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็สามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา แต่โดยหลักแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็จะมีแนวทางที่ชี้ให้เห็นอย่างน้อย ๓ ประการ คือ การส่งให้สมาชิกไปอบรมหรือดูงาน ให้การสนับสนุนสมาชิกไปศึกษาเรียนรู้เพิ่มเติม และให้ไปพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านภาษา ด้านเทคโนโลยี ด้านการเกษตร ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดทักษะ ความรู้และความสามารถเพิ่มขึ้น

๓. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกในชุมชนมีพฤติกรรมที่ดี โดยชุมชนมีรางวัลให้เริ่มตั้งแต่การกล่าวยกย่อง การมอบประกาศนียบัตร หรือการกล่าวชื่นชมผ่านหอกระจายข่าวหมู่บ้าน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ที่ทำความดีมีกำลังใจและเป็นแบบอย่างสำหรับคนในชุมชน การส่งเสริมและสนับสนุนอาจทำในรูปแบบของโครงการ เช่น ตักบาตรทุกวันเสาร์ภายใต้แนวคิดถนนสายวัฒนธรรมของบ้านนาแก เป็นต้น

๔. จัดกลุ่มอาชีพและส่งเสริมทักษะอาชีพให้กับสมาชิกเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน เช่น การทำบันไดไม้ไผ่ควรมีการจัดกลุ่มเพื่อการตลาด กลุ่มเครื่องจักรสาน การแปรรูปเห็ดพื้นบ้าน ฯลฯ ผู้นำชุมชนควรดำเนินการในการเชิญวิทยากรที่มีความรู้ให้เข้ามาถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความเห็นในด้านเหล่านี้ เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากขึ้น

๕. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ชุมชนให้มีความเข้มแข็งและเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีชีวิต โดยอาจจะเริ่มต้นจากกลุ่มคนที่สนใจในเรื่องเดียวกันมาทำกิจกรรมร่วมกัน แล้วค่อยขยายวงกว้างเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม เช่น แหล่งเรียนรู้เกี่ยวกับเห็ดพื้นบ้านที่สามารถหาได้ในป่าชุมชนมาเก็บไว้ เพื่อเป็นสื่อขององค์ความรู้ให้กับเยาวชนลูกหลานได้เรียนรู้และศึกษาถึงคุณประโยชน์และพิษภัยของเห็ดแต่ละประเภท เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อชุมชนยึดแนวทางตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นด้วยการแสดงออกซึ่งพลังอำนาจของชุมชนเองอย่างเต็มศักยภาพ ผู้เขียนเชื่ออย่างยิ่งว่า “ชุมชนจะสามารถจัดการตนเอง” ในมิติต่างๆ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางของประชาธิปไตยในระดับชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

**“ชุมชนจะจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ย่อมต้องเกิดจากคนของชุมชนที่มีคุณภาพ”**

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๓). **การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- นิสดารก์ เวชยานนท์. (๒๕๔๘). **บทความวิชาการด้าน HR**. นนทบุรี: รัตนไทร.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). (๒๕๔๒). **การศึกษากับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สหธรรมิก.
- ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี. (๒๕๕๖). **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (๒๕๕๔). **ข่าวชุมชน ปฏิรูปประเทศไทย ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง**. ฉบับที่ ๑๓๐ มกราคม-กุมภาพันธ์.
- เสกสรรค์ สนวา. (๒๕๕๗). **รวมบทสะท้อนคิด : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชน**. มหาสารคาม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- อภิชาติ ใจอารีย์. (๒๕๕๖). **สิทธิชุมชน : สิทธิตามรัฐธรรมนูญเพื่อการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น**. นครปฐม: เพชรเกษมการพิมพ์.



ขบวนการรัฐอิสลามกับอัตลักษณ์นิยมความรุนแรง

ชูชาติ พุดเพ็่ง*

บทนำ

ปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคโลกอาหรับ จนเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในชื่อว่า “อาหรับสปริง” (Arab Spring) โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดขบวนการปฏิวัติภาคประชาชนลุกลามไปทั่วทั้งภูมิภาค เริ่มจากตูนิเซีย ลิเบีย อียิปต์ อิรัก ไปจนถึงซีเรีย^๑ ที่ส่อเค้ากลายเป็นสงครามกลางเมืองเป็นระยะเวลากว่า ๕ ปี และดูเหมือนว่าความรุนแรงจะไม่จบสิ้นภายในระยะเวลาอันสั้น เมื่อกระแสปฏิวัติจาริตเดิมได้ปรับรูปแบบใหม่กลายเป็นกลุ่มติดอาวุธหรือขบวนการอิสลามแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะในช่วงนั้นได้เกิดปรากฏการณ์คลื่นลูกที่ ๓ ของกลุ่มแนวคิดที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับขบวนการอัลกออิดะห์ แม้ว่ารูปแบบหรือแนวคิดการจัดตั้งขบวนการจะมีระดับความเห็นต่างในหมู่แกนนำหลัก โดยเฉพาะแนวปฏิบัติที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรยึดตามจาริตของขบวนการอัลกออิดะห์เดิม แต่อีกฝ่ายมองว่าควรมีการกำหนดเขตแดนตั้งเป็นรัฐอิสลามขึ้นโดยมีอำนาจอธิปไตยชัดเจน

* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ กลุ่มงานภาษาสเปน เยอรมันและอาหรับ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^๑ บาซาร์ อัลอาซัด ประมุขสูงสุดในฐานะประธานาธิบดีแห่งซีเรีย ใช้นโยบายปราบปรามทางทหารอย่างรุนแรงส่งผลให้กลุ่มปฏิวัติตอบโต้ด้วยกำลังแบบดาต่อดาฟันต่อฟัน ทำให้ประเทศเกิดสงครามกลางเมืองยาวนานกว่า ๕ ปี โดยไม่มีฝ่ายใดได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาด

เห็นได้จากตัวอย่างที่เกิดขึ้นในซีเรียที่พบว่า กลุ่มต่อต้านรัฐบาลซีเรียภายใต้ชื่อ **กลุ่มอัลนุศเราะห์**^๒ เป็นกลุ่มแนวคิดญิฮาดที่มีอิทธิพลสูงในซีเรียและสงวนท่าทีต่อกระแสแนวคิดการตั้งรัฐอิสลามมาโดยตลอด โดยกลุ่มอัลนุศเราะห์ได้ประกาศตัวอย่างเป็นทางการ^๓ ราวเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑ ทว่าปฏิบัติการของกลุ่มอัลนุศเราะห์ถือเป็นประสบการณ์ใหม่ในซีเรีย เพราะกลุ่มนี้เน้นการปฏิบัติที่เกิดผลเชิงจิตวิทยามวลชน โดยเน้นนโยบายให้การสนับสนุนและช่วยเหลืองานบริการสังคมอย่างกว้างขวางและใช้ฐานที่มั่น รวมถึงบริเวณพื้นที่โดยรอบ สร้างความสัมพันธ์แนบแน่นใกล้ชิดกับคนในพื้นที่อย่างดี หลีกเลี่ยงการใช้หลักการปกครองแบบเผด็จการในพื้นที่ที่ยึดครองได้ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ทำให้กลุ่มอัลนุศเราะห์ได้รับกระแสนิยม^๔ และขยายตัวอย่างรวดเร็วอย่างไม่น่าเชื่อ แม้เพียงช่วงเวลาสั้นๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดญิฮาดยุคใหม่ที่สะท้อนนัยไม่ฝักใฝ่อุดมการณ์เกี่ยวกับการตั้งรัฐอิสลาม



นายอับบัส อัล-บัฆดาดี

^๒ คำว่า “อัลนุศเราะห์” ในชื่อภาษาอาหรับ หมายถึง การช่วยเหลือ การสนับสนุน เพื่อให้ซีเรียบรรลุเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยแนวคิดญิฮาดและการต่อสู้แบบจำกัด ไม่เหมือนแนวคิดญิฮาดตามจารีตกระแสหลัก ซึ่งการนำของกลุ่มอัลนุศเราะห์ที่เริ่มก่อตัวขึ้นจากกลุ่มญิฮาดเล็กๆ และได้ขยายอิทธิพลแบบก้าวกระโดด

^๓ ดูเหมือนว่ากลุ่มอัลนุศเราะห์ไม่ใช่ขบวนการญิฮาดแบบจารีตดั้งเดิมแบบกลุ่มญิฮาดทั่วไป ทั้งโครงสร้าง รูปแบบ แหล่งทุน และรูปแบบการต่อสู้

^๔ กองทัพรัฐบาลซีเรียให้น้ำหนักการต่อสู้กับกลุ่มอัลนุศเราะห์น้อยอย่างจริงจัง กระทั่งช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ สหรัฐอเมริกาได้บรรจุให้กลุ่มอัลนุศเราะห์อยู่ในบัญชีรายชื่อขบวนการก่อการร้าย

เพราะแนวคิดหลักของกลุ่มอัลญะฮะดเน้นการรวมกลุ่มนักรบญิฮาดเพื่อต่อกรกับฝ่ายอำนาจรัฐ และโค่นผู้นำเผด็จการอย่างบาชาร์ อัลอัสซาด เท่านั้น ขณะที่ขบวนการรัฐอิสลามมีเป้าหมายหลัก ๒ ประการ ได้แก่ การโค่นล้มรัฐบาลอิรัก-ซีเรีย และตั้งรัฐภายใต้การปกครองระบอบคาลิฟะห์ โดยพยายามเรียกร้องแกมบังคับให้ประชาชนในพื้นที่รับรองและให้สัตยาบันแก่นายอับดุล อัล-บัซดาดี ผู้นำขบวนการสูงสุด

ทว่าอุปสรรคสำคัญที่เกิดขึ้นคือ รอยร้าวภายในกันเองของกลุ่มอัลญะฮะด จนทำให้เกิดการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายชัดเจน โดยนักรบราวหนึ่งในสามถอนตัวออกจากกลุ่มอัลญะฮะดไปเข้าร่วมกับขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรักซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักรบต่างชาติ ขณะที่ฝ่ายที่เหลือล้วนเป็นนักรบชาวซีเรียที่ยังคงยึดอุดมการณ์เดิมและประสงค์อยู่กับกลุ่มอัลญะฮะดต่อไป แม้ว่าทั้งสองกลุ่มจะทุ่มความพยายามมองข้ามความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่ในที่สุดทั้งสองกลุ่มต้องมาถึงจุดหนึ่งที่ว่า การแยกกันและการเผชิญหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งบทสรุปสุดท้ายคือ การสร้างอัตลักษณ์ใหม่บนพื้นฐานการครอบงำโดยขบวนการรัฐอิสลามที่อาศัยสิ่งเร้ากระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมนิยมความรุนแรงเป็นพลวัตรขับเคลื่อนให้เหล่านักรบที่ฝักใฝ่แนวทางดังกล่าวเข้าร่วมได้อย่างมีนัยสำคัญ

ปฐมบทก่อตั้งขบวนการรัฐอิสลาม (Islamic State)

ขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรัก (al-Qaida in Iraq) มีความพยายามจัดตั้งกลุ่มหรือขบวนการใหม่ภายใต้ชื่อใหม่ที่แฝงนัยการเมืองกระแสอิสลาม (Political Islam) ผ่านการสร้างแนวคิดหรือระบบการปกครองแบบใหม่โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งสาส์นถึงประชาคมโลก โดยในระยะแรกช่วงก่อตั้งได้ปรากฏชื่อเรียกมากมายทยอยออกมาในหนังสือหลายสำนักที่อ้างอิงตามคำเรียกขานของผู้นำและองค์กรระหว่างประเทศที่ทรงอิทธิพล^๕

^๕ นายบารัก โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เรียกชื่อย่อกลุ่มนี้ว่า ISIL: The Islamic State of Iraq and the Levant รวมทั้งโฆษกทำเนียบขาว และองค์การสหประชาชาติ (UN) เรียกชื่อย่อกลุ่มนี้ว่า ISIL: The Islamic State of Iraq and the Levant เช่นเดียวกัน การอภิปรายในการประชุมสมัชชาองเกรส รวมทั้งวงการสื่อในสหรัฐฯ เรียกชื่อย่อกลุ่มนี้ว่า ISIS: Islamic State in Iraq and Syria นายจอห์น แครวี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เรียกชื่อย่อกลุ่มนี้ขณะประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่า The Enemy of Islam แปลว่า ศัตรูอิสลาม ซึ่งได้แถลงข่าวกับสื่อหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์ (The New York Times) โดยเรียกชื่อย่อทั้ง ISIS และ ISIL ฝรั่งเศสเรียกกลุ่มนี้ในคราวการประชุมสหภาพยุโรปโดยใช้ชื่อตามภาษาอาหรับว่า ดาอิช เหมือนกับกลุ่มประเทศอาหรับ รวมทั้งสื่ออาหรับ เรียกว่า ดาอิช สภาวิจัยปัญหาศาสนา (ฟัตวา) สูงสุดของอียิปต์ใช้ชื่อย่อโดยอ้างอิงพื้นฐานเดิมที่เชื่อมโยงกับขบวนการอัลกออิดะห์ว่า QGIS: Al-Qaida Separatists in Iraq and Syria



จุดสัมผัสเป็นพื้นที่ภายใต้การยึดครองของขบวนการรัฐอิสลามในอิรักและซีเรีย

สำหรับมิติในการขยายพื้นที่ปกครองของขบวนการรัฐอิสลามในระยะแรก มีเป้าหมายครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๒๕ ของดินแดนซีเรีย และร้อยละ ๔๐ ของดินแดนอิรัก โดยมีพื้นที่ทอดยาวราว ๒๔๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร รวมประชากรในพื้นที่กว่า ๑๐ ล้านคน โดยที่ความนิยมขบวนการรัฐอิสลามเริ่มขยายตัวเพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ความรุนแรงภายในซีเรีย เหตุเพราะกลุ่มต่อต้านรัฐบาลลุกขึ้นจับอาวุธเพื่อตอบโต้และต่อกรกับอำนาจรัฐ ขณะเดียวกัน ต้องยอมรับว่าปัจจัยที่ทำให้มาถึงจุดนี้ได้คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นวาระได้กลับแบบรุนแรงต่อผู้ใช้อำนาจรัฐที่ยึดแนวทางการปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นต่างแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นช่วงประจวบเหมาะในการอ้างความชอบธรรมของขบวนการแนวคิดญิฮาดนอกประเทศ (Jihadists) ที่พยายามแทรกแซงเพื่อเข้าร่วมกับกลุ่มปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลซีเรีย โดยสามารถผสานเป็นเนื้อเดียวกันกับภาคประชาชนแบบแยกไม่ออกระหว่างกลุ่มติดอาวุธในพื้นที่กับกลุ่มนักรบจากนอกประเทศที่กลายเป็นการบรรจบกันของแม่น้ำทั้งสองสาย แต่มีเป้าหมายเดียวกันคือ การป้องปรามการใช้ความรุนแรงของฝ่ายอำนาจรัฐและการโค่นระบอบเผด็จการในที่สุด

นอกจากนั้น แนวคิดดังกล่าวยังสะท้อนถึงมิติการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองที่นักวิชาการในภูมิภาคได้พยายามให้คำจำกัดความหรือนิยามการต่อสู้ในลักษณะดังกล่าวภายใต้ชื่อ **ญิฮาดวะฏอนียฺ (Jihad Watani)** แม้กระทั่งกลุ่มอัลนุศเราะห์ยังคงยึดตามแนวทางดังกล่าวในช่วงแรกและสามารถสร้างการปลุกเร้าที่มีนัยเพียงพอต่อทัศนคติการตอบสนองในหมู่นักรบภายในพื้นที่ ถึงขนาดว่ามีการสังคายนาระบบตุลาการและหน่วยความมั่นคงขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะ^๖ ไม่เพียงมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอัลนุศเราะห์กับกลุ่มติดอาวุธอื่น ๆ หรือประเด็นเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการตัดสินข้อกฎหมาย ซึ่งทำที่นี้บ่งชี้ถึงความเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันเสมือนการโคลนนิ่งตัวตนของขบวนการรัฐอิสลามอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่กลุ่มอัลนุศเราะห์ในระยะแรกได้แปรสภาพเป็นโคลนนิ่งที่ถอดแบบออกมาจากกลุ่มรัฐอิสลาม ซึ่งต้องการประกาศเขตปกครองของตนในซีเรียแบบเป็นเอกเทศไม่รวมศูนย์ แต่มาถึงจุดหนึ่งก็เปลี่ยนท่าทีต่อแนวคิดดังกล่าวและค่อยเหินห่างกับกลุ่มขบวนการรัฐอิสลามทั้งความฮึกเหิมทางทหารและจิตวิญญาณ และได้แยกตัวออกจากขบวนการรัฐอิสลามในหลายพื้นที่ทั้งในเมืองเฮลบีไปและซานเมืองดามัสกัส

หากพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างอุดมการณ์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดเส้นทางความเป็นมาของขบวนการรัฐอิสลามนับตั้งแต่การก่อตั้งไปจนถึงมิติทางการเมืองแนวคิด หรือความชอบธรรมในการตั้งรัฐ ย่อมพบว่าขบวนการนี้มีพลวัตรเชิงพฤติกรรมสะท้อนแนวคิดของนักรบได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในสมรภูมิที่ต่างกลุ่มต่างมีวิธีการต่อสู้แบบคู่ขนานกัน ทั้งในมิติการประสานงานและการเคลื่อนไหว ตัวอย่างนี้บ่งชี้ให้เห็นว่าขบวนการรัฐอิสลามไม่นิยมใช้ประเด็นเชิงโต้แย้งหรือสร้างภาพขัดแย้งปรากฏให้เห็นชัดเจนเหมือนกับขบวนการติดอาวุธอื่น ๆ ดังนั้น สิ่งที่น่าสนใจจึงอยู่ที่ขบวนการรัฐอิสลามและอุดมคติที่สะท้อนออกมา ดังนั้น คำถามนี้จึงต้องค้นหาคำตอบผ่านพฤติกรรมความรุนแรงที่ปรากฏให้เห็นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

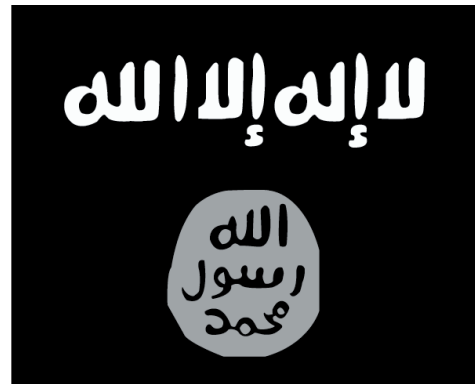
^๖ มีการปลดผู้นำกลุ่มคือ อาบูมารียะห์ อัลเกาะห์ฏอนียฺ ที่มีแนวคิดเปิดกว้างแสวงหาแนวร่วมแต่เป็นปรปักษ์กับกลุ่มรัฐอิสลาม โดยแต่งตั้งผู้นำคนใหม่ชื่อสายจอร์แดนมีชื่อว่า ซามิ อัลอารีดีย์ ที่รู้จักกันว่ามีความเด็ดเดี่ยว เบ็ดเสร็จเด็ดขาดสุดโต่ง

จิตวิทยาในมิติตามฐานแรง

หากมองในเชิงจิตวิทยาอาจจะท่อนให้เห็นถึงภาวะครอบงำทางจิตใจที่ถ่วงดุลระหว่างความอ่อนแอและความเข้มแข็ง เพราะไม่ว่ากลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลย่อมถ่ายทอดพฤติกรรมผ่านสิ่งเร้าที่คอยกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมหรือการแสดงออกอย่างต่อเนื่อง ยิ่งเมื่อมีช่องทางการแลกเปลี่ยนระหว่างกันในกลุ่มคนที่มีพื้นฐานความเชื่อแบบเดียวกัน อาจทำให้พัฒนาการทางอารมณ์เข้าสู่ระดับของความสุดโต่งทางความคิดและพฤติกรรมได้เช่นกัน ดังนั้น ประเด็นที่กลายเป็นจุดโต้แย้งจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นสภาพจิตใจของแนวร่วมขบวนการรัฐอิสลาม ก่อนพัฒนาสู่การนิยมความรุนแรงและปัจจัยใดบ้างที่เป็นสิ่งเร้าดังกล่าว ดังนั้น ความน่าสนใจของบทความชิ้นนี้จึงไม่อยู่ในมิติของการเมืองตามบทวิเคราะห์ทั่วไปที่ออกมาเน้นให้มองขบวนการรัฐอิสลามเฉพาะในมิติการเมืองหรือการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างของขบวนการเพียงด้านเดียว หากแต่ว่ารายละเอียดต่อไปนี้จะมองลึกไปถึงสภาพจิตใจของผู้ร่วมขบวนการที่มีความมุ่งหวังและต้องการตั้งรัฐอิสลามขึ้นภายใต้ระบอบคอลีฟะห์ โดยเฉพาะขบวนการญิฮาดในดินแดนซีเรียได้เผยตัวแนวร่วมใหม่แบ่งออกเป็นกลุ่มติดอาวุธ ๒ กลุ่มหลัก คือ กลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรีย และอัลกออิดะห์ในอิรัก ซึ่งหากมองที่ฐานตัวเลขกำลังพลของทั้งสองฝ่าย อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มกบฏอื่นๆ^๗ ที่ต่อต้านรัฐบาลซีเรียเสียอีก



ธงกลุ่มอัลนุศเราะห์



ธงขบวนการอัลกออิดะห์

^๗ ขบวนการปฏิวัติในซีเรียกลุ่มหลักๆ ประกอบด้วย กลุ่มลิวาร์เตาฮีด กลุ่มศุญร็อชชาม กลุ่มญิบฮัดอิสลามียา กลุ่มลิวาร์ฮัลอิสลาม กลุ่มอะห์รอร-อัสซาม

จากประเด็นดังกล่าวบ่งชี้ได้ว่า บรรดาแนวร่วมที่นิยมฝ่ายอัลนุศเราะห์ส่วนใหญ่ประกอบด้วยสัดส่วนหลากหลาย อาทิ นักรบติดอาวุธ นักกิจกรรมรณรงค์ช่วยเหลือและบริการสังคม และนักประชาสัมพันธ์ ซึ่งนับตั้งแต่กลุ่มอัลนุศเราะห์ก่อตั้งกลุ่มมาจนถึงกลางปี ค.ศ. ๒๐๑๔ มีจำนวนนักรบไม่เกิน ๖,๐๐๐ นาย ขณะที่กลุ่มอัลกออิดะห์ในอิรักที่เข้ามายึดพื้นที่ในซีเรียมีจำนวนไม่เกิน ๗,๐๐๐ นาย แต่หลังการผนวกรวมระหว่างกลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรียและกลุ่มอัลกออิดะห์ในอิรักเข้าด้วยกันภายใต้ชื่อ “ขบวนการรัฐอิสลาม”^๖ กลับพบว่า มีบรรดาแนวร่วมเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มรัฐอิสลามเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นับจากปฏิบัติการบุกเข้ายึดเมืองโมซูลและอีกหลายเมืองในอิรัก รวมถึงการขยายอำนาจอิทธิพลไปในเมืองดิวาล์ฮูร์ในซีเรีย และจากการเฝ้าติดตามข้อมูลของรัฐบาลซีเรียยังตอกย้ำให้เห็นการขยายตัวของแนวร่วมขบวนการรัฐอิสลามได้อย่างดี เพราะเพียงช่วงระยะเวลา ๑ เดือน จำนวนแนวร่วมเพิ่มขึ้นราว ๖,๐๐๐ นาย โดยส่วนใหญ่เป็นนักรบที่มาจากแถบฝั่งตะวันออกของดามัสกัส ขณะที่ในอิรักขบวนการรัฐอิสลามได้ใช้วิธีการฝึกนักรบหน้าใหม่เพื่อเป็นแนวร่วมก่อเหตุรุนแรงในจำนวนนี้รวมถึงกลุ่มนักรบอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งเปลี่ยนท่าทีและทยอยหันมายอมรับขบวนการรัฐอิสลามอย่างต่อเนื่อง และจากสถิตินี้เองทำให้ยอดนักรบของขบวนการรัฐอิสลามเพิ่มจำนวนขึ้นแบบก้าวกระโดด

จากการโหมโรงและการชิงพื้นที่หน้าสื่อกระแสหลักของขบวนการรัฐอิสลาม ส่งผลให้กลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรียและขบวนการรัฐอิสลามในอิรักสามารถสร้างชื่อและดึงดูดความสนใจจากประชาคมโลกเพิ่มขึ้นมากมาย เหตุเพราะทั้งสองกลุ่มนี้มีความเชื่อมโยงกับขบวนการอัลกออิดะห์ส่วนกลาง รวมถึงการเชื่อมโยงกับภายนอก^๗ ที่ให้การสนับสนุนนักรบสองกลุ่มนี้ ทั้งการสนับสนุนกำลังพลและอาวุธยุทธภัณฑ์ กระทั่งรูปแบบการก่อการร้ายที่กลุ่มรัฐอิสลามในอิรักได้ออกปฏิบัติการหลายครั้ง ทั้งการลักพาตัว การสร้างความหวาดกลัว การบังคับข่มขู่ให้ผู้อยู่ใต้ปกครองยอมรับและให้สัตยาบัน ในขณะที่กลุ่มอัลนุศเราะห์เป็นที่เลื่องชื่อและรู้จักในฐานะนักรบผู้หาญกล้าที่ปฏิบัติการบุกโจมตีฐานที่มั่นของกองทัพรัฐบาลซีเรียได้อย่างรุนแรงและหนักหน่วง

^๖ วันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓ อาบูบักร อัลบัมดาดีย์ ผู้นำกลุ่ม “อัลกออิดะห์ในอิรัก” ได้ประกาศควบรวมกลุ่มญิฮาดอัลนุศเราะห์ (Jabhat Al-Nusra) ในซีเรียกับขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรัก (Al-Qaida in Iraq) ให้เป็นเนื้อเดียวกันภายใต้ผู้นำคนเดียวกัน โดยเรียกชื่อองค์กรใหม่ว่า “รัฐอิสลามในอิรักและซีเรีย”

^๗ ประเทศโลกมุสลิมที่มีนโยบายสนับสนุนขบวนการต่อต้านรัฐบาลซีเรีย ประกอบด้วย ซาอุดีอาระเบีย กาตาร์ และตุรกี

อัลกออิดะห์พลัดใบสู่นักรบดลันลูกที่ ๓

ขบวนการอัลกออิดะห์ยุคแรก^{๑๐} ซึ่งสถาปนาขึ้นโดยการประกาศตั้งขบวนการในรูปแบบกลุ่มเคลื่อนไหวระดับโลกเพื่อทำสงครามกับยิวและคริสต์ ซึ่งการปฏิบัติการขององค์กรในช่วงแรกๆ ได้สร้างความตื่นตระหนกไปทั่วโลก เพราะในปีเดียวขบวนการอัลกออิดะห์ได้ปฏิบัติการโจมตีผลประโยชน์ของชาติตะวันตกถึง ๒ ครั้ง คือ ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา และกรุงดาร์ซสสลาม ประเทศแทนซาเนีย^{๑๑} และดูเหมือนปฏิบัติการของขบวนการช่วงปีแรกๆ มุ่งเน้นและให้ความสำคัญในมิติการขยายแนวคิดญิฮาด^{๑๒} สังเกตจากคำปราศรัยที่มีขึ้นหลายกรรมหลายวาระของอุซามะห์ บิน ลาดิน อดีตผู้นำหมายเลขหนึ่ง ที่มุ่งเน้นเชิญชวนผู้คนทั่วโลกที่มีอุดมการณ์เดียวกันให้เห็นพ้องกับคำจำกัดความของคำว่า ศัตรูอิสลาม การเรียกร้องดังกล่าวเสมือนเป็นการเปิดบ้านให้นักรบทั่วโลกเข้ามาร่วมวงโพลุ้ย และก่อตั้งเป็นค่ายกองพลแบบเปิดเผย โดยนักวิเคราะห์ห่มองว่าร้อยละ ๗๐ ของคำปราศรัยที่บิน ลาดิน กล่าวเน้นย้ำ ส่วนใหญ่พุ่งเป้าไปที่ประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และในช่วงนั้นเองอัลกออิดะห์ได้ก่อตั้งศูนย์บัญชาการองค์กร โดยมีฐานที่มั่นในอัฟกานิสถานสำหรับใช้เป็นหน่วยงานกลางกำกับดูแลศูนย์ฝึกนักรบญิฮาดนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ต่อมาขบวนการอัลกออิดะห์ได้มีพัฒนาการเข้าสู่ยุคใหม่ โดยเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ หลังสงครามอิรักสิ้นสุดลง โดยในระยะนี้เป็นช่วงปรับเปลี่ยนทัศนคติและมุมมองของขบวนการอัลกออิดะห์ยุคใหม่ และปรากฏการณ์ดังกล่าวสร้างผลกระทบกับการบริหารงานของแกนนำอัลกออิดะห์จากส่วนกลางทั้งในอัฟกานิสถานและปากีสถาน กลายเป็นมายาคติใหม่ในบริบทแนวคิดญิฮาดแบบขยายโครงข่ายและไม่รวมศูนย์^{๑๓} แต่ให้กระจายตัวอยู่ทั่วไปในระดับภูมิภาค ทั้งในอิรัก เยเมน และแถบตะวันตกของภูมิภาคแอฟริกาหรือรู้จักกันในนาม “มัฆริบอารอเบีย” (The Arab Maghreb)^{๑๔}

^{๑๐} ขบวนการอัลกออิดะห์ก่อตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยผู้นำขบวนการคนแรกคือ อับดุลละห์ ยูซุฟ อัชชาม เพื่อต่อต้านการรุกรานของสหภาพโซเวียต

^{๑๑} ปฏิบัติการโจมตีและวางระเบิดสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำกรุงไนโรบี ประเทศเคนยา และกรุงดาร์ซสสลาม ประเทศแทนซาเนีย ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตราว ๒๒๔ คน

^{๑๒} สงครามศักดิ์สิทธิ์เพื่อต่อสู้กับศัตรูอิสลาม

^{๑๓} แนวคิดของอาบูมูศอับ อัชชูรียี ผู้ทรงอิทธิพลและเป็นผู้ผลักดันกระแสแนวคิดแบบไม่รวมศูนย์

^{๑๔} กลุ่มประเทศอาหรับที่อยู่ฝั่งตะวันตกของทวีปแอฟริกา ซึ่งประกอบด้วย ตูนิเซีย ลิเบีย อียิปต์ แอลจีเรีย โมร็อกโก เป็นต้น



แต่ทั้งนี้การเกิดขึ้นในรูปแบบของสาขาใหม่ๆ ในภูมิภาคยังคงยึดตามเป้าประสงค์ตามนิยามของญิฮาดจารีตเดิม ซึ่งตัวอย่างนี้มีการสะท้อนความเห็นจากผู้นำหมายเลขหนึ่งและหมายเลขสองอย่างบิน ลาดินและอัยมัน อัซซอวาฮีรีย์ ที่เน้นให้แนวร่วมยกระดับการโจมตีในระดับภูมิภาคหรือในพื้นที่ของกลุ่มประเทศอาหรับให้มากขึ้นกว่าปฏิบัติการกับกลุ่มประเทศตะวันตกและเปิดกว้างให้เครือข่ายที่แฝงตัวอยู่ในทุกประเทศมีรูปแบบการจัดการเป็นอิสระเฉพาะ แต่ยังคงให้ยึดโยงสถานะของความเป็นเครืออัลกออิดะห์หลักไว้เช่นเดิม ซึ่งขบวนการญิฮาดยุคใหม่มีคุณลักษณะพิเศษมากมาย อาทิ การยกระดับความรุนแรง การพัฒนารูปแบบและยุทธวิธีการรบจากหน่วยย่อยหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งการตั้งศูนย์ภูมิภาคที่เหล่านักรบในพื้นที่ใกล้เคียงมีบทบาทนำในการบริหารจัดการศูนย์ดังกล่าว โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความขัดแย้งภายในระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง อย่างไรก็ตาม ความสูญเสียส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่กับประชาชนผู้บริสุทธิ์จากเหตุระเบิดโจมตีพื้นที่ชุมชนเขตเมืองในอิรักหลายครั้งระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๑-๒๐๑๓^๕ ตรงกันข้ามยิ่งความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ย่อมสร้างความลำบากและอุปสรรคในการเข้ามาแทรกแซงเพื่อปกครองประชาชนในพื้นที่เช่นกัน และสิ่งนี้เองเป็นจุดพลิกผันทำให้ผู้นำอย่างบิน ลาดิน ต้องรีบออกโรงเตือนผ่านตัวหนังสือ

^๕ นอกจากนี้ยังเกิดเหตุระเบิดโจมตีในกรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย และโรงแรมอีกหลายแห่งในกรุงอัมมาน ประเทศจอร์แดน หรือแม้กระทั่งแหล่งท่องเที่ยวและสถานบันเทิงในมอสโก

รู้จักกันในชื่อ “จดหมายสารกรณีปัญหาในอิรัก” โดยในสารดังกล่าวระบุถึงการขอโทษและแสดงความเสียใจต่อพฤติกรรมความรุนแรงที่ขบวนการได้ก่อขึ้น เสมือนเป็นสัญญาเตือนให้แนวร่วมใช้ยุทธวิธีการโจมตีในวงจำกัดและไม่ให้เกิดความสูญเสียกับผู้บริสุทธิ์ อันจะส่งผลให้เกิดภาพลบต่อภาพลักษณ์องค์กรได้

หากย้อนกลับมาพิจารณาที่อายุขัยของขบวนการอัลกออิดะห์ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๑ นับว่าเป็นช่วงเลวร้ายที่สุด เพราะในช่วงนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติภาคประชาชนหรือทั่วโลกรู้จักในชื่อ “อาหรับสปริง” และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ทุกสายตajib้องมาที่นิยามการต่อสู้กับอำนาจรัฐโดยใช้ความรุนแรงที่นับวันยิ่งแทรกซึมเข้ามาบนทอนอุดมการณ์ของกลุ่มการเมืองที่เรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยสันติวิธี ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อโค่นล้มระบอบเผด็จการและสร้างพลวัตให้พลเมืองมีแรงขับในมิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองสู่สนามเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย ซึ่งตามข้อเท็จจริงดูเหมือนว่าขบวนการอัลกออิดะห์จะได้ประโยชน์จากเหตุการณ์ดังกล่าว เหตุผลเพราะระบบการปกครองหลายประเทศถือเป็นปฏิกษกับวิถีประชาธิปไตยที่ประชาชนในประเทศปรารถนา เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพความขัดแย้งและการทำสงครามจึงเพิ่มมิติใหม่ขยายวงกว้างในหลายพื้นที่ของโลกอาหรับ อาทิ ลิเบีย ซีเรีย และเยเมน เป็นต้น หากวิเคราะห์ถึงบทบาทใหม่ของกลุ่มอัลกออิดะห์ที่เป็นสาขาเครือข่ายในอิรัก^{๖๖} จะพบว่า ในมิตินี้มีความขัดกันเชิงโครงสร้างและแนวคิดจากส่วนกลาง ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพราะเมื่อมีการให้น้ำหนักเกี่ยวกับความขัดแย้งดังกล่าวสามารถย้อนกลับไปพิจารณาถึงแง่มุมต่าง ๆ ของสาขาย่อยที่เน้นแนวคิดของการไม่รวมศูนย์^{๖๗} ซึ่งตามหลักการพื้นฐานพบว่านัยที่เป็นประเด็นหลักตามที่นักวิเคราะห์หลายสำนักได้อธิบายไว้ ประกอบด้วย หลักการแห่งดุลอำนาจทางชาติพันธุ์ระหว่างซุนนีย์และชีอะห์ เพราะในมิตินี้ นับว่าเป็นปัจจัยหลักของการปรากฏสาขาย่อยขึ้นในอิรักที่ยึดหลักผลประโยชน์เชิงภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) เป็นปัจจัยสำคัญตามนโยบายของขบวนการอัลกออิดะห์ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามช่วงเวลาการประกาศตั้งรัฐอิสลามในอิรัก

^{๖๖} แนวร่วมให้สัตยาบันยอมรับอาบูมุศอับ อัสซารกอวีย ผู้นำกลุ่มเตาฮิดและญิฮาดที่ก่อตั้งขึ้นมาหลังการบุกยึดอิรักในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ให้มีสถานะสูงสุดในขบวนการอัลกออิดะห์ภาคพื้นภูมิภาค ในวันที่ ๘ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๔

^{๖๗} ตามข้อเท็จจริงแล้ววาระที่ซ่อนอยู่คือ การปกป้องสถาบันการเมืองของประเทศโลกอาหรับที่ผู้ปกครองมีแนวคิดสังกัดสำนักคิดซุนนีย์

กลับกลายเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งในหมู่แกนนำอย่างกว้างขวาง แต่ด้วยบารมีของอุซามะห์ บิน ลาดิน สามารถจัดการความขัดแย้งในช่วงนั้นได้เป็นอย่างดี ทั้งที่เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มากมายแต่ไม่ถึงระดับที่เป็นอุปสรรคขัดขวางรูปแบบของการตั้งขบวนการในระดับสาขาย่อย และยุทธวิธีการต่อสู้ที่ยังคงใช้การระเบิดฆ่าตัวตายภายใต้การจำกัดขอบเขตเป้าหมายให้แม่นยำขึ้น ขณะเดียวกันสาขาย่อยยังคงภักดีและเคารพต่อระบบโครงสร้างและคงให้สัตยาบันกับผู้นำอัลกออิดะห์เช่นเดิม เพราะความพยายามในการขยายอิทธิพลของกลุ่มย่อยได้รับการปูทางมาจากขบวนการอัลกออิดะห์จากส่วนกลางที่วางระบบไว้ก่อนหน้านี้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งบรรยากาศการเมือง การเชื่อมโยงด้านโลจิสติกส์ ซึ่งล้วนเอื้อให้กลุ่มเครือข่ายที่เป็นสาขาย่อยได้ประโยชน์ทั้งสิ้น ทว่าสิ่งที่ขบวนการรัฐอิสลามในอิรักดำเนินการทั้งหมดกลับมีอันล้มเหลว หลังปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เหตุผลสำคัญอยู่ที่การใช้ปฏิบัติการที่มีผลกระทบโดยตรงกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านจากภายในอย่างปฏิเสธไม่ได้ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงสิ่งที่สะท้อนมาจากความต้องการของชาวอิรักขณะนี้ที่ต้องการแยกความสัมพันธ์กับขบวนการรัฐอิสลาม เพราะมองว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของพวกเขาในการต่อสู้กับอำนาจรัฐมากกว่าการให้มีขบวนการรัฐอิสลามเข้ามาแทรกแซง ซึ่งผลดังกล่าวทำให้ชื่อขบวนการรัฐอิสลามแทบมลายหายไปเพราะการถูกโดดเดี่ยว (isolation) และจำกัดอยู่แต่เฉพาะพื้นที่ในแถบทะเลทราย

จากแนวทางสันติวิธีสู่วิถีความรุนแรง

หากมองย้อนมาที่บริบทการเมืองของซีเรียพบว่า มีความแตกต่างกับอิรักในบางมิติ เพราะหลังการปฏิวัติภาคประชาชนในซีเรียก่อตัวขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ กลุ่มเคลื่อนไหวที่มีแนวคิดปฏิเสธไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิวัติภาคประชาชนมากเท่าที่ควร สังเกตได้ในระยะแรกๆ การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวซีเรียนั้นรูปแบบการต่อสู้กับผู้ปกครอง โดยยึดแนวทางแบบสันติวิธีตามหลักการประชาธิปไตยพื้นฐาน^{๑๔}

^{๑๔} กลุ่มมวลชนชาวซีเรียที่เป็นตัวแสดงหลักมีบทบาทในการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเดิมไม่ประสงค์ใช้แนวคิดรุนแรงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะแนวคิดการเข้าร่วมกับกลุ่มติดอาวุธ แต่เนื่องจากการปราบปรามที่รุนแรงของฝ่ายรัฐ รวมทั้งความสิ้นหวังจากการแทรกแซงขององค์กรระหว่างประเทศ เป็นเหตุให้กลุ่มมวลชนต้องเปลี่ยนจุดยืนเดิม

จนสร้างมายาคติใหม่ขึ้นในหมู่ประชาชนและปิดช่องทางการก้าวอย่างของขบวนการนิสิตาตที่นิยมความรุนแรงหวังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีนัยสำคัญ จนมาถึงจุดหนึ่งในช่วงต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ที่การปฏิวัติภาคประชาชนต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่สู่การยกระดับการต่อสู้แบบยุทธวิธีทางทหาร เมื่อกลุ่มเคลื่อนไหวเริ่มหันหน้าต่อกรกับอำนาจรัฐโดยอาศัยหลักการตีความทางศาสนาและกฎหมายอิสลาม เพื่อมาสนับสนุนหลักคิดเชิงเหตุผลสนับสนุนให้ใช้วิธีการต่อสู้แบบเปิดเผย ทั้งนี้ อาจปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าความรุนแรงอีกด้านมาจากผู้ใช้อำนาจรัฐ^{๙๙} ที่มีส่วนในการสร้างความรุนแรง กอปรกับขณะนั้นขาดการแก้ปัญหาเชิงระบบผ่านมาตรการแทรกแซงระหว่างประเทศที่เป็นรูปธรรม เพื่อปิดกั้นหรือเบี่ยงเบนแนวคิดของประชาชนมิให้เห็นพ้องกับแนวคิดรุนแรง ยิ่งเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนสู่การเผชิญหน้ามากยิ่งขึ้นทำให้ประชาชนผู้ประท้วงรู้สึกว่าการกลุ่มแนวคิดนิสิตาตไม่ได้ชัดเจนเป้าหมายของกลุ่มตนแต่อย่างใด ซ้ำยังเปิดตัวเป็นปรปักษ์ชัดเจนกับระบอบอธรรมที่กำลังปกครองประเทศขณะนั้น ทำให้ความรู้สึกที่เคยต่อต้านเปลี่ยนมาเห็นดีเห็นงามต้อนรับขบวนการนักรบนิสิตาตเข้าเป็นแนวร่วมต่อสู้กับรัฐบาล ดังนั้น หลังสงครามอิรักปี ค.ศ. ๒๐๐๓ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่กลุ่มเคลื่อนไหวนิยมแนวคิดสุดโต่งจะหลั่งไหลเข้าซีเรียเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะภาพการปรากฏของนักรบคลื่นลูกที่ ๓ มีความเคลื่อนไหวชัดเจนภายใต้ผืนธงของกลุ่มแรกคือ กลุ่มอัลนุศเราะห์ ที่ดูจะมีภาพลักษณ์เชิงบวกเมื่อเทียบกับกลุ่มรัฐอิสลามที่สะท้อนบทบาทด้านลบในระดับที่มากกว่าอัลกออิดะห์จากส่วนกลางเสียอีก

หากมองดูประสบการณ์ที่ผ่านมาของกลุ่มอัลนุศเราะห์พบว่า ไม่มีความขัดแย้งกับขบวนการอัลกออิดะห์ส่วนกลางที่ต้องการให้มีการสร้างเครือข่ายสาขาอัลกออิดะห์ในประเทศต่าง ๆ แต่เพราะแนวคิดการประกาศตั้งรัฐอิสลามกลายเป็นประเด็นวิพากษ์ จนมีการนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยผู้นำอัลกออิดะห์ และปรากฏเป็นที่ชัดเจนว่า คำตัดสินอยู่บนแนวทางที่เป็นคุณแก่กลุ่มอัลนุศเราะห์ที่ไม่มีแนวคิดตั้งรัฐและสงวนท่าทีมาโดยตลอด โดยมีการชี้ชัดในคำตัดสินว่าให้กลุ่มอัลนุศเราะห์สร้างฐานกำลังวางเครือข่ายในซีเรียต่อไป และให้ขบวนการรัฐอิสลามประจำอยู่ในอิรักเหมือนเดิมโดยมีอิสระจากกัน และจากจุดนี้เอง

^{๙๙} รัฐบาลซีเรียขณะนั้นมีส่วนผลักดันให้เหล่านักรบเข้าประเทศ เพื่อให้กองทัพสหรัฐฯ ต้องสละวนกับการต่อสู้กับขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรัก

กลายเป็นชนวนความแตกแยกภายในองค์กร และถือเป็นครั้งแรกในหน้าประวัติศาสตร์ของขบวนการอัลกออิดะห์นับตั้งแต่ยุคก่อตั้งเป็นต้นมา กรณีความขัดแย้งระหว่างสาขาย่อยกับส่วนกลาง ทั้งนี้ ผู้นำขบวนการรัฐอิสลามซึ่งประกาศให้รวมศูนย์ระหว่างอิรักและซีเรียได้ประกาศท่าทีแข็งกร้าว โดยระบุว่าการตัดสินใจดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักการ พร้อมยืนยันการคงอยู่ของขบวนการรัฐอิสลามในอิรักและซีเรียต่อไป

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตจากนักวิเคราะห์หลายสำนักที่มองว่า เหตุใดผู้นำขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรักที่ในอุดมการณ์เต็มเปี่ยมด้วยความหวังในการตั้งรัฐ เพื่อให้มีการปกครองในรูปแบบคอลีฟะห์หรือกาหลิบที่มีอำนาจปกครองพื้นที่ทั้งในอิรักและซีเรีย โดยมีบูรณภาพแห่งดินแดนอย่างสมบูรณ์ กลายเป็นผู้ทรงอิทธิพลสามารถดึงดูดโน้มน้าวเหล่านักรบญิฮาดกลุ่มต่าง ๆ ให้มายืนเคียงข้างได้อย่างมากมาย^{๒๐} ทั้งที่แนวทางของผู้นำขบวนการอัลกออิดะห์ส่วนกลางไม่เห็นด้วยกับแนวคิดการตั้งรัฐแต่อย่างใด อะไรคือปัจจัยที่มีผลเชิงจิตวิทยาในการปลุกเร้าให้บรรดานักรบขบวนการรัฐอิสลามนิยมการใช้ความรุนแรง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และปัจจัยเหล่านี้ได้มีการอธิบายและขยายผลให้ประจักษ์ ดังต่อไปนี้

๑. ผักไฟความเป็นตัวตน

การสร้างภาพลักษณ์และการดำรงอยู่ของขบวนการรัฐอิสลามเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ขบวนการนิยมความรุนแรง แม้ว่าในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๐ จะเป็นช่วงตกต่ำจากการถูกโดดเดี่ยวและการต่อต้านและปราบปรามอย่างหนักจากทุกทิศทั้งประชาชนในพื้นที่หรือทางฝ่ายผู้ถืออำนาจรัฐก็ตาม ทว่าองค์กรยังคงความเหนียวแน่นในการยึดครองพื้นที่ โดยเฉพาะตามแนวตะเข็บชายแดนหรือในพื้นที่ห่างไกลหรือบางครั้งต้องอาศัยแถบทะเลทรายเป็นฐานที่มั่น โดยยังมีปฏิบัติการและการปะทะเพื่อให้มีกระแสและแรงกระเพื่อมตลอดเวลา ในขณะเดียวกันการมีตัวตนขององค์กรแผ่ขยายอิทธิพลหลังการข้ามพรมแดนไปในซีเรีย โดยเฉพาะพรมแดนที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างอิรักและซีเรีย ทำให้สามารถเสริมเชื้อเพลิงให้

^{๒๐} ระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๐ ปฏิบัติการของขบวนการรัฐอิสลามยังไม่สามารถสร้างผลกระทบมากนัก ดังนั้น จึงนับเป็นสถานการณ์อันเลวร้ายของขบวนการอย่างชัดเจน กล่าวได้ว่า ขบวนการรัฐอิสลามในอิรักเสมือนเป็นก้าวแรก และการมีขึ้นของกลุ่มใหม่คือ อัลนุศเราะห์ ที่มีส่วนให้เกิดกลุ่มใหม่ขึ้นและก้าวกระโดดอย่างกว้างขวาง แต่ช่วงเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓ อาบูบักร อัลบิฆดาดีย์ พยายามให้ขบวนการรัฐอิสลามในอิรักควรรวมกับกลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรีย แต่กลุ่มอัลนุศเราะห์ปฏิเสธแนวคิดนี้ชัดเจน ซึ่งอัลกออิดะห์กลางเห็นว่าช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคใหม่ต้องมีการสร้างเครือข่ายแบบร่วมมือกัน

ขบวนการมากมายทั้งอาวุธ กำลังพล และแหล่งทุนในพื้นที่ที่ยึดได้ ดังนั้น ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าการประโคนชาวจากระแสหลักกลายเป็นปัจจัยหลักในการสร้างการเมืองของขบวนการรัฐอิสลามนับตั้งแต่การเข้าไปในซีเรีย สามารถแย่งพื้นที่ข่าวสารในสื่อทุกแขนง ซึ่งตัวระบบขบวนการรัฐอิสลามเองได้เปิดกว้างให้แนวร่วมสามารถสร้างการปฏิสัมพันธ์ หรือสร้างการมีส่วนร่วม หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกลุ่มแนวคิดที่มีสถานะเห็นต่าง ซึ่งหากเปรียบกับขบวนการอัลกออิดะห์พบว่าไม่มีแนวคิดเปิดกว้างให้ทุกกลุ่มได้แสดงปฏิสัมพันธ์อย่างเต็มที่

ขบวนการรัฐอิสลามไม่เห็นความจำเป็นในการกำหนดตำแหน่งหรือวางระบบช่องทางการสื่อสารในฐานะกระบอกเสียงขององค์กร อาจเป็นเพราะผู้นำขบวนการไม่เน้นหนักในการให้ข้อมูลเชิงเหตุผลหรืออธิบายเรื่องสะท้อนเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ถูกวิจารณ์อย่างหนัก ขบวนการรัฐอิสลามเน้นหนักเพียงหลักการพื้นฐานหรือการยึดถือแนวทางของตนเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มติดอาวุธอื่น ๆ มีสภาพที่ต้องได้แย่งตลอดเวลา เพราะเป้าหมายสำคัญคือ การแสดงความเอื้ออาทรหรือสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ แต่ขบวนการรัฐอิสลามกลับมองว่าการสร้างกระแสผ่านการประชาสัมพันธ์และส่งสัญญาณให้กับแนวร่วมโดยตรงถือว่าเพียงพอแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด อาทิ ภาพการตั้งศาลอิสลามที่กระบวนการยุติธรรมทั้งหมดต้องขึ้นตรงกับศาลนี้เท่านั้น แต่ภาพที่ขบวนการรัฐอิสลามดำเนินการกับผู้ได้ปกครองมักถูกมองว่าเป็นเพียงการอาศัยข้อบัญญัติศาสนาเพื่ออ้างความชอบธรรมเท่านั้น เห็นได้จากสิ่งที่สื่อออกไปในพื้นที่เครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เน้นเฉพาะเพลงปลุกใจ หรือสัญลักษณ์ของขบวนการที่ไร้จิตวิญญาณอิสลามในมิติศาสนา นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตในความเป็นตัวตนของขบวนการรัฐอิสลามที่อิสระจากกลุ่มญิฮาดอื่น ๆ โดยเฉพาะแนวปฏิบัติที่เห็นต่างจากกลุ่มอัลนุศเราะห์ที่ในประเด็นการสร้างการยอมรับและดึงดูดกระแสนิยมของประชาชนในพื้นที่ยุทธศาสตร์ให้รู้สึกเป็นมิตรและเน้นการสร้างความสัมพันธ์ด้วยแนวทางสันติวิธีผ่านการให้บริการและอำนวยความสะดวกในสังคม โดยมีการแยกตัวเชิงระบบบริหารองค์กรที่มีอิสระจากส่วนกลางแบบกึ่งสมบูรณ^{๒๑}

^{๒๑} เนื่องจากส่วนกลางเน้นให้ผู้รับผิดชอบหน่วยต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค แต่ยังคงขึ้นตรงกับส่วนกลางโดยให้อำนาจในการบริหารจัดการภายในหน่วยกันเองได้อย่างเต็มที่

๒. นิยมความโหดร้ายป่าเถื่อน

การสร้างภาพลักษณ์ของขบวนการรัฐอิสลามผ่านการบันทึกภาพปฏิบัติการต่าง ๆ เสมือนเป็นการส่งสัญญาณให้รับรู้อย่างกว้างขวาง สะท้อนภาพว่าขบวนการรัฐอิสลามโหดร้ายน่ากลัว เป็นการสะท้อนมุมมองกลับแนวทางที่กลุ่มหรือองค์กรอิสลามติดอาวุธทั่วไปดำเนินการอยู่ เพราะส่วนใหญ่มีแนวโน้มไปในทิศทางการสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก รวมถึงการอ้างเหตุผลเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการก่อเหตุรุนแรงแต่ละครั้ง มักตรงกันข้ามกับขบวนการรัฐอิสลามที่ส่งออกความรุนแรงและสร้างความหวาดกลัว ซึ่งเป็นรูปแบบที่ขบวนการรัฐอิสลามใช้มาโดยตลอด เพื่อให้แนวร่วมหรือนักรบที่นิยมกระแสดความรุนแรงถอนตัวจากกลุ่มติดอาวุธอื่น ๆ และสมัครเข้าร่วมกับขบวนการรัฐอิสลาม ยิ่งผู้นำขบวนการรัฐอิสลามไปเที่ยวเปิดกว้างอย่างเสรีให้นักบรสามารถดำเนินการโดยใช้กำลังกับทุกกลุ่มที่ไม่ยอมรับหรือไม่ให้สัตยาบัน ซึ่งตามข้อเท็จจริงเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่านักบรทุกคนมีสิทธิ์และสามารถครอบครองทรัพย์สินกรรมที่ยึดได้จากปฏิบัติการโจมตีแต่ละครั้ง และสิ่งนี้เองกลายเป็นสิ่งจูงใจที่ยากจะปฏิเสธได้

นอกจากนั้น การใช้ยุทธวิธีการแบบระเบิดฆ่าตัวตาย (suicide bomb) ในมุมมองของขบวนการรัฐอิสลามนับเป็นยุทธวิธีที่ไม่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญหรือศักยภาพด้านการรบในสมรภูมิภาคพื้นดินมากนัก แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสามารถสร้างผลกระทบอย่างรุนแรง แม้ผู้ใช้อำนาจรัฐจะมีระบบด้านความมั่นคงดีเยี่ยม หรืออยู่ในระดับที่ดีที่สุดในโลกก็ตาม ย่อมเกิดความสูญเสียอย่างกว้างขวางเช่นกัน ดังนั้น เมื่อปฏิบัติการระเบิดฆ่าตัวตายเกิดขึ้นในประเทศที่ไร้เสถียรภาพยิ่งเป็นเรื่องง่ายและสร้างผลกระทบรุนแรงมากกว่าแน่นอน กรณีนี้จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ขบวนการรัฐอิสลามสามารถบุกยึดดินแดนในพื้นที่อิรักและซีเรียและขยายอิทธิพลได้อย่างรวดเร็ว หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์อาจกล่าวได้ว่า รากเหง้าของการปลุกฝังแนวคิดนิยมความโหดเหี้ยมรุนแรงเกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคแรกของการก่อตั้งองค์กรอัลกออิดะห์ ทั้งนี้ เห็นได้จากการปลุกเร้าให้นักบรมีอารมณ์ร่วมในการทำสงครามศาสนาและถือเป็นภาวะจำเป็นเร่งด่วนโดยอาศัยยุทธวิธีระเบิดตัวเองที่ถูกมองว่าเป็นการพลีชีพ ซึ่งผู้นำขบวนการสามารถหยิบยกหรืออ้างเหตุผลและความชอบธรรมได้ แม้ในทางปฏิบัติผลกระทบอาจจะประสบกับผู้นับถือศาสนาอิสลามหรือเด็กผู้บริสุทธิ์ก็ตาม ซึ่งการปลุกเร้าในขณะนั้น

ได้ผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะเหตุการณ์ระเบิดฆ่าตัวตายที่สถานทูตอียิปต์ประจำกรุงอิสลามาบัดในปี ค.ศ. ๑๙๙๕^{๒๒}

๓. พฤติกรรมครอบครองและเป็นเจ้าของ

ขบวนการรัฐอิสลามใช้หลักการยึดครองพื้นที่เป็นแนวทางและถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ หากเปรียบเทียบกับกลุ่มติดอาวุธหรือขบวนการญิฮาดอื่น ๆ ที่มีบทบาทเพียงการแฝงตัวอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยหรือพื้นที่ไม่สงบไร้การควบคุมจากฝ่ายปกครอง แม้กระทั่งขบวนการอัลกออิดะห์ที่ถือว่าเป็นขบวนการที่ทรงอิทธิพลในอัฟกานิสถานในยุคที่กลุ่มตอลิบาน^{๒๓} มีอำนาจปกครองยังต้องอยู่อย่างมีข้อจำกัด

อย่างไรก็ตาม แนวทางของขบวนการรัฐอิสลามในปัจจุบันแตกต่างจากแนวคิดของกลุ่มติดอาวุธในอดีตที่มุ่งเน้นการแสวงหาแนวร่วมและโน้มน้าวด้วยหัวใจ ขณะที่ขบวนการรัฐอิสลามใช้แนวเผด็จการบีบบังคับด้วยการยึดครองพื้นที่และยกระดับให้เป็นพื้นที่ปกครอง อันถือเป็นจุดแข็ง โดยมุ่งหวังให้เป็นศูนย์รวมใจของผู้มีอุดมการณ์เดียวกันจากทั่วโลกที่หลงใหลให้มารวมกันในเขตปกครองที่ยึดได้ และการสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกมีเป้าหมายเพื่อสร้างมายาคติใหม่ให้รับรู้ได้ในหมู่นักรบถึงหลักปกครองอันบริสุทธิ์ ซึ่งสอดคล้องกับอุปนิสัยของเหล่านักรบที่ต้องการครอบครองพื้นที่ให้อยู่ในการปกครองภายใต้ระบบผู้นำที่มีความเหมาะสมผ่านการคัดสรรและเป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้ โดยหลักจิตวิทยาพบว่า การครอบครองพื้นที่ที่มีผลเชิงจิตวิทยาและความรู้สึกต่อข้อปรปักษ์ และการส่งเสริมทัศนคติดังกล่าวทำให้ขบวนการรัฐอิสลามรู้สึกถึงการมีบทบาทของผู้นำและรู้สึกได้ถึงความแตกต่างจากกลุ่มติดอาวุธทั่วไปและสามารถสร้างเสถียรภาพได้ในพื้นที่ปกครองโดยไม่ต้องอยู่แบบหลบซ่อนอีกต่อไป

^{๒๒} พฤติกรรมการระเบิดฆ่าตัวตายไม่อาจยึดเป็นเหตุผลลำดับแรกในการเชื่อมโยงกับความเชื่อทางศาสนา เพราะจากสถิติการระเบิดฆ่าตัวตายในช่วงทศวรรษที่ ๘๐ และ ๙๐ มีสถิติการก่อเหตุในช่วงดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งหมดทั่วโลก จำนวน ๑๘๘ ครั้ง โดยในจำนวนนี้เป็นปฏิบัติการของกลุ่มนักรบหมิฟิแลมในศรีลังกาที่มีสถิติการก่อเหตุ จำนวน ๗๕ ครั้ง ซึ่งนักรบหมิฟิแลมเป็นชาวยินดูนิยมแนวคิดมาร์กซิสต์ ไม่ใช่ความเลื่อมใสในศาสนาแต่อย่างใด เมื่อปรากฏเช่นนี้เท่ากับว่าขบวนการรัฐอิสลามสาละวนอยู่กับการจับอาวุธและการตั้งรัฐระบอบคอลีฟะห์

^{๒๓} กลุ่มติดอาวุธสายศาสนาที่ทรงอิทธิพลในอัฟกานิสถานและปากีสถานก่อตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และมีพัฒนาการต่อเนื่องเป็นที่รู้จักในช่วงสงครามอัฟกานิสถาน ปี ค.ศ. ๒๐๐๑

การปรับตัวของขบวนการรัฐอิสลามแตกต่างจากกลุ่มติดอาวุธทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การดำรงอยู่และการขยายพื้นที่ปกครองซึ่งต้องอาศัยพื้นที่เป็นหลัก เพราะไม่ใช่เพียงการป้องกันตนเองเท่านั้น หากเป็นการสร้างความแตกต่างกับกลุ่มกบฏอื่นๆ ในซีเรียที่มุ่งเป้าไปที่การโค่นระบอบการปกครอง เพราะอุดมการณ์ของขบวนการรัฐอิสลามมุ่งไปที่การตั้งรัฐและการปกครองระบอบคอลีฟะห์ (กาหลิบ) หรืออาจอยู่ในฐานะผู้แสวงหาดินแดนใหม่และเรียกร้องให้ประชาชนในพื้นที่ให้สัตยาบันแก่ประมุขของขบวนการรัฐอิสลาม ดังนั้น ในการปลูกฝังความคิดหรืออุดมการณ์สามารถกระทำได้ในทุกประเทศและในทุกภูมิภาค ไม่เพียงแต่ในดินแดนซีเรียเท่านั้น ขณะเดียวกันย่อมไม่ต้องสร้างความเชื่อมโยงกับการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใดๆ และแนวคิดการตั้งรัฐดังกล่าวยังเปิดมุมมองใหม่ ๆ ให้กับเหล่านักรบในการนำนियามคำว่า “ผู้แปลกหน้า” ให้แปรผลมาสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยในกระบวนการนี้เริ่มต้นจากการสร้างความแตกแยกจากสังคมอาหรับทั่วไป โดยพื้นที่ที่แปรสภาพได้สำเร็จอยู่ที่เมืองรอกเกาะห์ (Raqqa) ประเทศซีเรีย เพราะสามารถสร้างปรากฏการณ์ของการเป็นรัฐอิสลามได้อย่างชัดเจน ในขณะที่การปลูกฝังทัศนคติดังกล่าวในอิรักกลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากชุมชนอาหรับในพื้นที่ไม่ตอบสนองการโน้มน้าวของขบวนการรัฐอิสลาม และเมื่อเป็นเช่นนี้การเผชิญหน้าในอิรักจึงไม่คุ้มค่า หากต้องขยายพื้นที่เพิ่มต่อไป เหตุเพราะแนวคิดหรืออุดมการณ์ประชาชนในพื้นที่ไม่เห็นพ้องกับแนวคิดของขบวนการรัฐอิสลาม ซึ่งหากวิเคราะห์ที่มุมมองนี้จะพบว่า การเข้ายึดพื้นที่ที่ไม่เป็นผลดีกับขบวนการรัฐอิสลามในระยะยาวโดยเฉพาะในอิรัก ตัวอย่างเช่น การขับไล่ชาวคริสต์ออกจากเมืองโมซูล (Mosul) เมื่อกลางปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และเข้าโจมตีชุมชนชาวเคิร์ดและชุมชนพื้นเมืองชาวอัชชีดี^{๒๔} เป็นต้น และการเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดที่เห็นได้ชัดเกิดขึ้นในช่วงเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ที่กองทัพอิรักและกองกำลังผสมอิรัก-เคิร์ดเข้าบุกยึดเมืองสำคัญคืนจากขบวนการรัฐอิสลามโดยการสนับสนุนการโจมตีทางอากาศจากกองทัพอากาศพันธมิตรตะวันตก เพื่อเปิดทางให้หน่วยรบพันธมิตรเข้าโจมตีทางพื้นราบได้อย่างสะดวก

^{๒๔} ชนพื้นเมืองที่มีหลักความเชื่อค่อนข้างไปทางศาสนาคริสต์ อาศัยบนเทือกเขาซินจาร์ทางตะวันตกของเมืองโมซูลในอิรัก

นอกจากนั้น การขยายอิทธิพลด้วยความรุนแรงในบางพื้นที่ของซีเรียไม่เป็นผลดีกับขบวนการรัฐอิสลามเช่นกัน เพราะอุดมการณ์และแนวทางที่นิยมปฏิบัติดังกล่าวสร้างความโกรธแค้นในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ทางทิศเหนือของซีเรียที่บรรยากาศของประชาชนในพื้นที่ให้การตอบรับกระแสเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงแบบไม่นิยมความรุนแรงมากกว่าแนวคิดของรัฐอิสลาม ดังนั้น การใช้ปฏิบัติการความรุนแรงเท่ากับการสร้างศัตรูหน้าใหม่ขึ้นมากมายในช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือน

๔. ยึดมั่นความทรงอิทธิพล

ขบวนการรัฐอิสลามต้องการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เหล่านักรบผ่านการยึดครองพื้นที่และการขยายอิทธิพล ซึ่งเหล่านักรบทุกคนในสังกัดต่างทุ่มเทความพยายามทั้งหมดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและสร้างชื่อเสียงในพื้นที่ที่ยึดได้ในนามนักรบ “ดาอิช” ที่มีความน่าเกรงขามและทรงอิทธิพล โดยทุกคนต้องให้ความเคารพโดยการให้สัตยาบันแก่ผู้นำ

อย่างไรก็ตาม การสร้างแนวคิดให้รับรู้โดยทั่วไปว่านักรบทุกคนเป็นผู้ทรงอิทธิพลเป็นผู้นำตัวอย่าง กลับถูกวิจารณ์ในด้านลบ โดยเฉพาะในมุมมองของนักวิชาการด้านจิตวิทยาที่ส่วนใหญ่มองว่าการสร้างอารมณ์ร่วมในหมู่นักรบขบวนการรัฐอิสลามเป็นการยึดโยงความเชื่อตามหลักศาสนา แต่พฤติกรรมทั้งหมดกลับสวนทางกับหลักศาสนาและออกจากแนวทางที่แท้จริง เพราะภาพลักษณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สังคมมักเรียกขานว่าเป็นผู้ทรงอิทธิพลย่อมสามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกได้จากบทบาทที่สร้างขึ้นผ่านพฤติกรรมหรือภาพลักษณ์อันเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ ในปัจจุบันหากมองถึงกลุ่มหรือองค์กรที่นิยมความรุนแรงย่อมไม่มีกลุ่มใดกลุ่มใดเป็นที่กล่าวขานด้านการใช้ความรุนแรงมากเท่ากับขบวนการรัฐอิสลาม เพราะตัวนักรบเองก่อนเข้าร่วมกับขบวนการรัฐอิสลามส่วนใหญ่นิยมความรุนแรงอยู่แล้ว อาจเป็นเพราะเหล่านักรบที่อยู่ในสังกัดขบวนการรัฐอิสลามมีอิสระเต็มที่ที่ไม่สนใจต่อข้อครหาทางสังคมโลกหรือข้อบัญญัติใดอันมีผลหรือระบุนำให้พฤติกรรมของขบวนการรัฐอิสลามเป็นสิ่งต้องห้ามทั้งบริบททางการเมือง ด้านวงการสื่อสาร วัฒนธรรมหรือศาสนา นอกจากนี้ กลุ่มนักรบส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในดินแดนอิรักและซีเรีย และนำเอาอุดมการณ์และพฤติกรรมนิยมความรุนแรงสุดโต่งมาเผยแพร่ในพื้นที่บนพื้นฐานของแนวคิดก่อการร้ายที่เคยสังกัดมาก่อน ทำให้มีสถานะกลายเป็นผู้ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยปะปนกับคนในพื้นที่ที่ยึดครอง ซึ่งในมิตินี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของคนในพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มักไม่กล้าต่อต้าน เพราะผู้แปลกหน้าได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ทั้งกระบวนการตัวอย่างที่ปรากฏชัด เช่น ยกเลิกการจ่ายเงินเดือนแก่เจ้าหน้าที่รัฐในเมืองโมซูล การออกประกาศ ห้ามค้าขาย ห้ามปฏิบัติสำหรับร้านตัดผม ร้านตัดเสื้อ ซึ่งเหล่านักรบต้องการให้

ตนเปรียบเสมือนกระจกเงาฉายภาพสะท้อนและครอบงำวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตามสิ่งที่ขบวนการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

unสรุป

ขบวนการรัฐอิสลามเกิดจากการรวมตัวกันระหว่างขบวนการอัลกออิดะห์ในอิรัก และกลุ่มอัลนุศเราะห์ในซีเรีย รวมทั้งการหลั่งไหลเข้ามาของนักรบญิฮาดคลื่นลูกใหม่ที่มีแนวคิดและอุดมการณ์แบบไม่รวมศูนย์กับกลุ่มญิฮาดกระแสหลัก โดยเป้าหมายสำคัญเพื่อตั้งรัฐภายใต้การปกครองระบอบคอลีฟะห์ที่มีอำนาจอธิปไตยและบูรณาภาพเหนือดินแดนทั้งในอิรักและซีเรีย รวมพื้นที่กว่า ๒๔๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้เหล่าบรรดานักรบหลั่งไหลมารวมตัวกันและมีทัศนคติ รวมทั้งพฤติกรรมแบบสุดโต่ง พร้อมส่งออกภาพลักษณ์ความรุนแรงและความป่าเถื่อน ซึ่งหากพิจารณาในเชิงจิตวิทยาย่อมอธิบายได้ว่า แรงกระตุ้นหรือสิ่งเร้าที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีพฤติกรรมนิยมความรุนแรงของขบวนการรัฐอิสลามมาจากสภาพจิตใจที่อยู่ในภาวะอ่อนแอหรือกดดันจากเหตุการณ์รอบข้าง ก่อปรกับความเชื่อในมิตศาสนาซึ่งผู้นำขบวนการได้ปลุกเร้าเพื่อเพิ่มน้ำหนักและความชอบธรรมให้การตั้งรัฐอิสลามและปฏิบัติการทั้งหมดอยู่ในกรอบของสงครามศักดิ์สิทธิ์ที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรอัลกออิดะห์ส่วนกลาง ทั้งในมิติเชิงระบบโครงสร้างและการปฏิบัติการโจมตีในพื้นที่ โดยมุ่งสร้างมายาคติของขบวนการให้แพร่หลายรับรู้กันในหมู่นักรบที่ฝึกฝนความเป็นตัวตนและความน่าเกรงขามตามนิยามของผู้แปลกหน้าที่สร้างตัวตนแบบดาวกระจายไปทั่วภูมิภาคและมีแนวโน้มที่จะส่งออกความรุนแรงแบบขยายวงกว้างออกไปอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนบนพื้นฐานความเชื่อและอุดมการณ์แห่งความเป็นรัฐอิสลามนั่นเอง



คำนิยามศัพท์เฉพาะ

๑) **อัลนุศเราะห์ (Jabhat al-Nusra)** หมายถึง ขบวนการญิฮาดกลุ่มเล็กๆ ที่ก่อตัวขึ้นทางตอนเหนือและทางตะวันออกของซีเรีย มีแนวคิดและแนวปฏิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยยึดนโยบายไม่แทรกแซงวิถีการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่

๒) **ดาอิช** หมายถึง ชื่อเรียกขบวนการรัฐอิสลามที่นิยมเรียกขานกันในภูมิภาค โดยเฉพาะสื่อและองค์กรการเมืองในกลุ่มประเทศอาหรับ

๓) **ระบบคอลีฟะห์** หมายถึง ระบบการปกครองที่ผู้ได้ปกครองให้สัตยาบันกับผู้นำสูงสุด โดยใช้หลักกฎหมายจารีต (อิสลาม) เป็นธรรมนูญสูงสุด

๔) **อาหรับสปริง** หมายถึง สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองที่มีจุดกำเนิดจากประเทศตูนิเซียช่วงฤดูใบไม้ผลิ (ปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๐) จนขยายวงทั่วทั้งภูมิภาค เพื่อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนระบบการปกครองที่ใช้อำนาจอธิปไตยมาอย่างยาวนาน

๕) **ญิฮาด** หมายถึง ข้อบัญญัติสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำรงไว้ซึ่งศาสนาอิสลาม

๖) **ญิฮาดวะฎอนีย์** หมายถึง แนวทางการต่อสู้ภายในเขตอำนาจรัฐ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐหรือการมุ่งหมายเพื่อดีดกลุ่มการเมืองอื่นๆ เข้าร่วม โดยมีเงื่อนไขว่าต้องยึดกระแสการเมืองอิสลามเท่านั้น ซึ่งกลุ่มติดอาวุธต่อต้านรัฐบาลซีเรียมีแนวคิดใกล้เคียงกับนิยามดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ

บรรณานุกรม

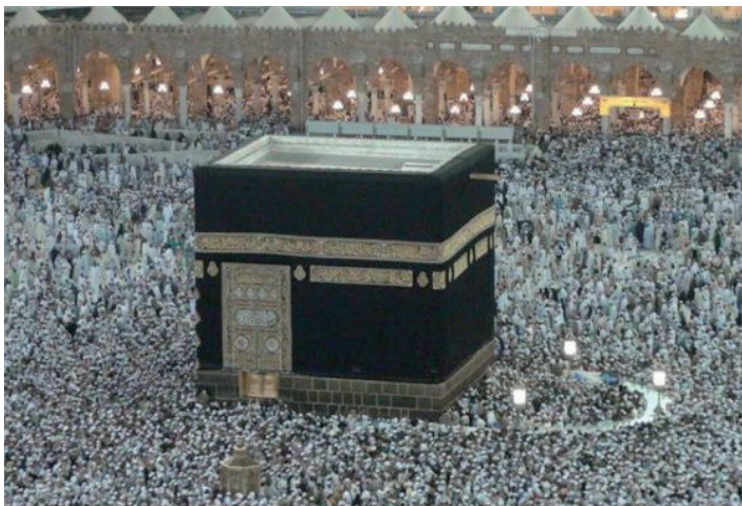
สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ภาษาอาหรับ)

- Abdulaziz Alhies & Hamza Mustafa. (2014), “Al-Qaeda: The third generation?” สืบค้นเมื่อ (02/01/2016) จาก URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/02/al-qaida-third-generation-201421312828448349.html>
- Abdulaziz Alhies & Hamza Mustafa. (2014), “psychology of Daish” สืบค้นเมื่อ (12/01/2016) จาก URL: <http://fairforum.org/wpcontent/uploads/2014/08/D8%B3%D9%8A%D9%83%D9%88%D9%84%D9%88%D8%AC%D9%8A%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B9%D8%B4.pdf>
- Hamza Mustafa. (2014), “the crisis of Jabhat al-Nusra” สืบค้นเมื่อ (19/01/2016) จาก URL: <https://www.zamanalwsl.net/news/51874.html>
- “Jabhat alnusra”, (2012), สืบค้นเมื่อ (13/01/2016) จาก URL: <http://www.aljazeera.net/home/print/f6451603-4dff-4ca1-9c10-122741d17432/24579ea8-bbf0-41d0-9ae5-5060f828db76>
- “Marsad Syria”, (2013), สืบค้นเมื่อ (19/01/2016) จาก URL: http://ara.reuters.com/article/topNews/id_ARAKBN0GJ0YQ20140819
- Nabil Fayad. (2014), “Daish start and end” สืบค้นเมื่อ (20/02/2016) จาก URL: <http://www.nabifayad.com/%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA/676%D8%AF%D8%A7%D8%B9%D8%B4%E2%80%93%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%A7%D9%8A%D8%A9.html>
- Nawaf Gadeem. (2014), “Big Question: how Daish established” สืบค้นเมื่อ (20/12/2015) จาก URL: <https://www.alaraby.co.uk/opinion>
- Qasim Husen Saleh. (2014), “psychology of terrorism” สืบค้นเมื่อ (16/01/2016) จาก URL: <http://hurryatsudan.com/?p=157958>

ประวัติความเป็นมา

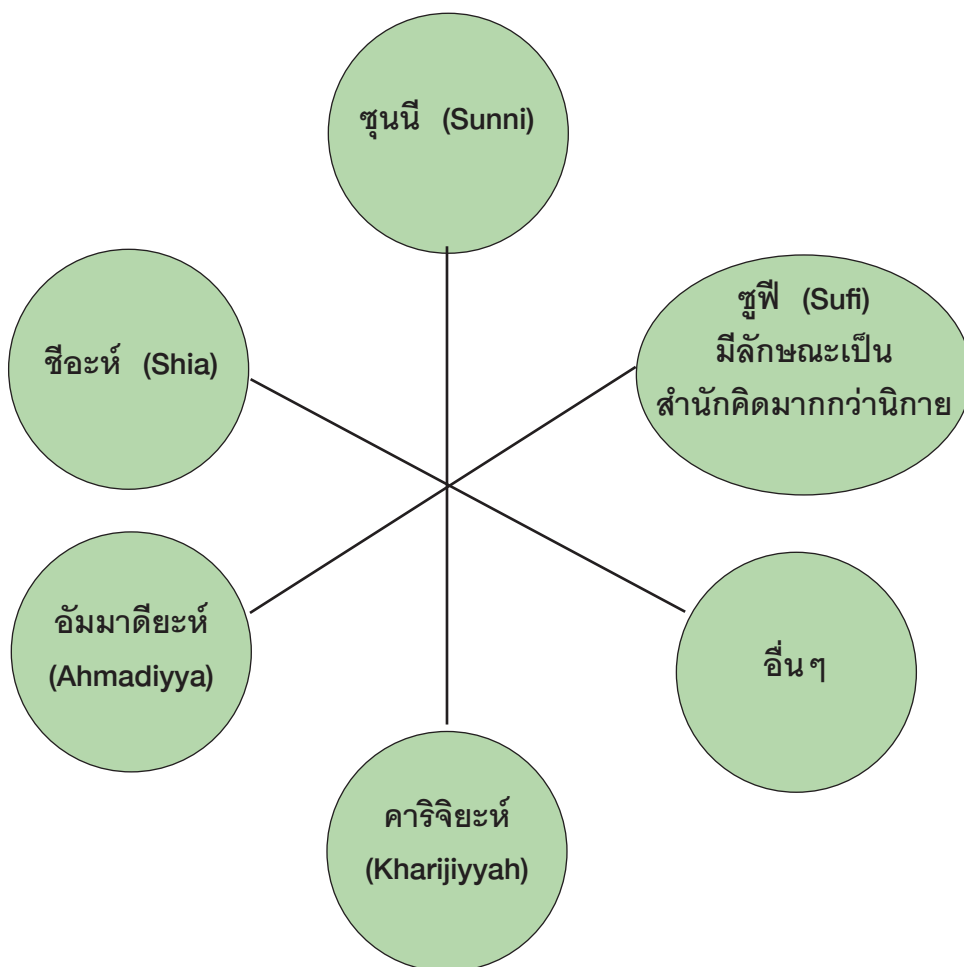
ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาที่ถือกำเนิดขึ้นในนครมักกะฮ์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม เรียกว่า มุสลิม แปลว่า ผู้แสวงหาสันติ หรือผู้นอบน้อม ต่อประสงค์ของพระเจ้า ชาวมุสลิมนับถือพระผู้เป็นเจ้าที่ยิ่งใหญ่ทรงพระนามว่า อัลลอฮ์ (ช.บ.) พระองค์ทรงเลือกบุคคลที่พร้อมด้วยคุณธรรมอันสูงส่งในแต่ละยุคแต่ละสมัยให้เป็นศาสนทูตของพระองค์ มีหน้าที่นำข้อบัญญัติทางศาสนามาเผยแผ่แก่มวลมนุษย ศาสนทูตองค์สุดท้ายคือ นบีมุฮัมมัด (ช.ล.) ท่านเป็นชาวอาหรับ กำเนิดที่เมืองมักกะฮ์ บิดาของท่านคือ अबดุลลอฮ์ มารดาชื่อ อามีนะฮ์ เป็นชนเผ่ากุเรช ท่านศาสดากำพร้าตั้งแต่ยังเยาว์วัย ในเวลาต่อมาจึงไปอยู่ในความอุปการะของอาบูฏอลิบผู้เป็นลุง โดยช่วยลงเลี้ยงปศุสัตว์ ค้าขาย และทำงานอื่น ๆ ในครอบครัว เมื่อโตเป็นหนุ่มได้ไปทำงานกับนางคอดีญะฮ์ เศรษฐีม่าย โดยท่านทำหน้าที่ควบคุมกองคาราวานสินค้าไปขายยังประเทศใกล้เคียง ซึ่งในเวลาต่อมาทั้งสองก็ได้แต่งงานกัน มีบุตรธิดาด้วยกัน ๖ คน

ท่านศาสดามุฮัมมัด (ช.ล.) ถึงแก่กรรมเมื่อปี พ.ศ. ๑๑๗๕ ในขณะที่ท่านศาสดามีชีวิตอยู่ตั้งแต่เป็นเด็กเลี้ยงแพะ จนกระทั่งเป็นศาสดา และเป็นประมุขแห่งประชาชาติอาหรับ ท่านได้ดำรงตนเป็นผู้เสมอต้นเสมอปลาย อยู่ง่าย กินง่าย มีเมตตา กับทุกคน โดยเฉพาะผู้ที่ยากไร้และต่ำต้อย ท่านไม่ถือยศถือศักดิ์ มีกำลังใจเข้มแข็ง มีความยุติธรรม และความซื่อสัตย์เป็นเลิศจนได้รับฉายาตั้งแต่สมัยเป็นหนุ่มว่า “อัลลามีน” ซึ่งแปลว่า ผู้ซื่อสัตย์



นิกายสำคัญ

เรามักได้ยินเรื่องนิกายของศาสนาอิสลามกันบ่อย ๆ แค่ “สุนนี” กับ “ชีอะห์” จนมักเข้าใจกันว่าศาสนาอิสลามมีแค่สองนิกายนี้ แต่แท้จริงแล้วไม่ได้มีแค่ ๒ นิกาย แต่มีนิกายอื่น รวมทั้งนิกายย่อย และสำนักคิดย่อยอีกมาก บางครั้งในหมู่นักวิชาการอิสลามก็มีความเห็นที่ไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการก็มีการจำแนกไว้โดยแบ่งได้ ๖ นิกายหลักได้แก่



ในศาสนาอิสลาม การแยกนิกายมิได้อยู่ที่ความขัดแย้งเกี่ยวกับความเชื่อ ในหลักคำสอนหรือในการปฏิบัติศาสนกิจ แต่อาจอยู่ที่ความขัดแย้งทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ก่อนสิ้นชีวิตท่านศาสดามุฮัมมัด (ซ.ล.) มิได้ตั้งใครเป็นทายาทสืบแทน หลังถึงแก่กรรมของท่านก็มีปัญหาเรื่องการตั้งผู้นำโลกมุสลิม ซึ่งเป็นทั้งผู้นำศาสนจักรและอาณาจักร ในเวลาเดียวกัน เหมือนกับที่ท่านศาสดาเคยเป็น กลุ่มคอวาริจญ์เห็นว่าควรเลือกตั้ง กลุ่มชีอะห์เห็นว่าควรเอาผู้สืบเชื้อสายของท่านศาสดา เหตุการณ์ขัดแย้งเหล่านี้ทำให้เกิด กลุ่มศาสนาขึ้นอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งไม่เห็นด้วยกับกลุ่มคอวาริจญ์ เรียกว่า ซุนนะห์ (คนไทย เรียกสุนนี) กลุ่มนี้ไม่เป็นทั้งพวกคอวาริจญ์และชีอะห์ แต่เป็นพวกที่ถือแนวของอัลกุรอาน และซุนนะห์ (ซุนนะห์ หมายถึง แบบแผนที่ได้จากจริยวัตร และโอวาทของท่านศาสดา มุฮัมมัด (ซ.ล.)) ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงลักษณะสำคัญของนิกายสุนนีและชีอะห์ในศาสนา อิสลาม จึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

นิกายสุนนีหรือซุนนะห์

เคร่งครัดการปฏิบัติตามคัมภีร์อัลกุรอานและซุนนะห์เท่านั้น และ ยอมรับผู้นำรุ่นแรก ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดท่านศาสดา มุสลิมส่วนใหญ่ในโลก รวมทั้ง ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย นับถือนิกายนี้

นิกายชีอะห์

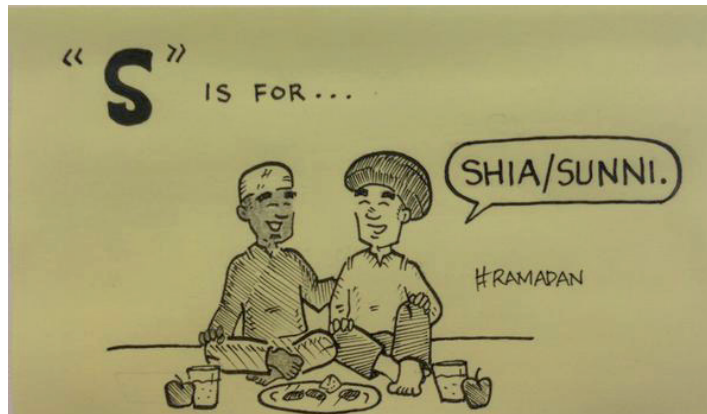
ชีอะห์ แปลว่า พรรคพวก หมายถึง พรรคพวกท่านอาลีนั่นเอง นิกายนี้ถือว่าท่านอาลี บุตรชายของศาสดามุฮัมมัด (ซ.ล.) คนเดียวเท่านั้นเป็นผู้ที่ถูกต้อง ผู้นำถือนิกายนี้ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศอิหร่าน อิรัก เยเมน อินเดีย และประเทศ ในทวีปแอฟริกาตะวันออก

คัมภีร์ทางศาสนาอิสลาม

คัมภีร์ทางศาสนาอิสลาม เรียกว่า คัมภีร์อัลกุรอาน คัมภีร์นี้ถือว่าเป็นพระดำรัสของพระเจ้าที่ได้ประทานแก่มวลมนุษย์ผ่านทางท่านศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) ซึ่งเป็นบุคคลที่อัลลอฮ์ (ซ.บ.) ทรงเลือกให้ทำหน้าที่ประกาศศาสนา และเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติศาสนกิจตามคำสอนของพระองค์ อัลลอฮ์ (ซ.บ.) ทรงประทานคัมภีร์แก่ท่านศาสดาโดยการส่งเทวทูตมาพร้อมกับโอองการ ท่านศาสดาได้รับโอองการเป็นระยะ ๆ รวมเวลาทั้งสิ้น ๒๓ ปี เมื่อได้รับโอองการมาก็ให้สาวกจดจารึกลงบนหิน หนังสัตรีและอื่น ๆ เก็บไว้ คัมภีร์อัลกุรอานมีทั้งหมด ๓๐ ภาค ๑๑๔ บท เป็นแนวทางการปฏิบัติสำหรับบุคคลและสังคม มีคำสอนเกี่ยวกับการทำความดี การดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกัน การแต่งงาน ความตาย อาชีพ การทำมาหากิน รวมทั้งมีเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย และสังคมไว้อย่างครบถ้วน

ความแตกต่างระหว่างนิกายสุหนี่กับชีอะห์

เนื่องจากความขัดแย้งในโลกมุสลิมส่วนใหญ่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างนิกายชีอะห์และนิกายสุหนี่ ซึ่งสามารถอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างสองนิกายนี้ได้ คือทั้งนิกายสุหนี่และชีอะห์ต่างถือว่าอัลกุรอานเป็นคัมภีร์ศักดิ์สิทธิ์ และเห็นพ้องต้องกันเรื่องหลักคำสอนพื้นฐานของศาสนาอิสลาม แต่เห็นต่างกันในด้านประวัติศาสตร์ การเมือง ความสำคัญของญาติขององค์ศาสดา และการตีความพระคัมภีร์หลังศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) เสียชีวิต ผู้นำมุสลิมได้แตกออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเชื่อว่าผู้ที่จะมาเป็นผู้นำสูงสุดหรือ “กาหลิบ” ต่อจากองค์ศาสดานั้น เป็นเพียงผู้นำทางการเมืองและสังคมเท่านั้น ไม่ได้เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ และผู้นำนี้ไม่จำเป็นต้องสืบสายเลือดจากองค์ศาสดา และไม่จำเป็นต้องถูกแต่งตั้งโดยองค์ศาสดา กลุ่มนี้จึงสนับสนุนให้ “อาบู บัคร” ศิษย์ใกล้ชิดของศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) เป็นกาหลิบองค์แรก ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ต่อมาได้กลายเป็นผู้นับถือนิกายสุหนี่ ในทางตรงกันข้าม อีกกลุ่มหนึ่งเชื่อว่าผู้นำที่จะสืบทอดจากศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) นั้นไม่ได้เป็นเพียงผู้นำทางการเมืองและสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณด้วย ผู้ที่จะเป็นกาหลิบต้องเป็นผู้ที่พระเจ้าเลือกมาผ่านศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) ดังนั้นกาหลิบจึงต้องเป็นผู้มีสายเลือดของศาสดา และเป็นผู้ที่องค์ศาสดาเลือกไว้ กลุ่มนี้จึงสนับสนุนให้ “อาลี” ซึ่งเป็นน้องเขยและลูกพี่ลูกน้องของศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) เป็นกาหลิบองค์แรก และให้ความสำคัญกับอหิหม่าที่สืบเชื้อสายมาจากศาสดามูฮัมหมัด (ซ.ล.) เป็นพิเศษ ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ต่อมาได้กลายเป็นผู้นับถือนิกายชีอะห์



ทั้ง ๒ นิกายก็ขึ้นต้นด้วยตัว “s” เหมือนกัน ทำไมจะสมานสามัคคีกันไม่ได้เลยหรือ-ผู้เขียน
ที่มา : <http://muftah.org/wp-content/uploads/2015/07/ShiaSunni.jpg?bd2281>

คำว่า “สุหนี่” แปลว่า ผู้ปฏิบัติตามคำของศาสดา ส่วน “ชีอะห์” มาจากคำว่า “ชีอาท อาลี” ซึ่งแปลว่า ผู้สนับสนุนอาลี ชาวชีอะห์ยังเชื่อกันว่า ในอนาคตจะมี “มะฮ์ดี” ที่พระเจ้าส่งมาเพื่อนำสันติภาพและความยุติธรรมมาสู่โลกมนุษย์ ชาวสุหนี่ที่เคร่งครัดกับแนวคิดสุหนี่ดั้งเดิมมักปฏิเสธแนวคิดนี้ แต่ก็ยังมีชาวสุหนี่อีกจำนวนมากที่รับเอาแนวคิดนี้มาเช่นกัน ในด้านพิธีกรรม ชาวชีอะห์เชื่อในการแสวงบุญตามศาสนสถานที่บูชาอิหม่ามผู้สืบเชื้อสายมาจากศาสดามุฮัมมัด (ซ.ล.) แต่ชาวสุหนี่จำนวนมากโดยเฉพาะที่นับถือนิกายวาฮาบีเชื่อว่าประเพณีนี้ขัดแย้งกับหลักอิสลามที่กำหนดให้บูชาพระเจ้าและศาสดาเท่านั้น



ไม่ว่าจะสุหนี่หรือชีอะห์ก็คือพี่น้องชาวมุสลิมเหมือนกัน
เปรียบเหมือนสีขาวกับดำ สีดำกับขาวนั่นเอง-ผู้เขียน

ที่มา : <http://beingcovers.com/tag/religious-facebook-covers.html?page=7>

ปัจจุบันทั่วโลกมีผู้นับถือศาสนาอิสลามประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านคน ในจำนวนนี้ ๙๔๐ ล้านคน หรือประมาณ ๙๐ เปอร์เซ็นต์ นับถือนิกายสุหนี่ ในขณะที่อีก ๑๒๐ ล้านคน หรือประมาณ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ นับถือนิกายชีอะห์ ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือนิกายชีอะห์ ได้แก่ อิหร่าน อิรัก อาเซอร์ไบจาน และบาห์เรน และประเทศที่มีประชากรชีอะห์เกินร้อยละ ๒๐ ได้แก่ เลบานอน เยเมน คูเวต และตุรกี

ความขัดแย้งระหว่าง ๒ นิกาย

ปัญหาหนึ่งที่ทำลายความสามัคคีและความมั่นคงของสังคมมุสลิมมายาวนาน คือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างนิกายสุหนี่และชีอะห์ ซึ่งเกิดจากความคลุมเครือในเรื่องของการสรรหาผู้นำที่ถูกยอมรับจากสังคม จากความขัดแย้งในเรื่องการสรรหาผู้นำจนถูกขยายออกไปเป็นความขัดแย้งทางเชื้อชาติของ ๒ นิกาย การจุดประเด็นความขัดแย้งจึงหนีไม่พ้น ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติติดตามาด้วย เช่น อิรักกับอิหร่าน ที่มีแนวทางในเรื่องเอกภาพของความเป็นพี่น้องมุสลิมไม่ว่าจะเป็นสุหนี่หรือชีอะห์ มาตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติอิหร่าน และหลังจากการโค่นล้มราชวงศ์ซาห์ในอิหร่าน บรรดาผู้รู้ของทั้งสองฝ่ายต่างเข้าใจ ปัญหาความขัดแย้ง และได้รับประสบการณ์ความสูญเสียที่ถูกสร้างขึ้นนี้ดี โดยมีการเรียกร้องให้เลิกโต้เถียงในประเด็นขัดแย้งทางศาสนา และปัญหาความขัดแย้งในเรื่องวิธีการสรรหาผู้นำ มุ่งเน้นไปให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง แทนประเด็นขัดแย้งที่ไม่เกิดประโยชน์เหมือนในอดีตที่ผ่านมา และต้องยุติสงครามระหว่างมุสลิมด้วยกัน แม้ว่า มันจะมีเหตุผลอย่างไรก็ตาม นี่เป็นทางออกเดียวที่จะเรียกความเป็นพี่น้องมุสลิมกลับคืนมาอีกครั้ง



ความขัดแย้งของ ๒ นิกายนี้ เปรียบเสมือนเกมชกเย่อที่ต่างฝ่ายก็ไม่ได้ลดราวาศอกกันเสียที-ผู้เขียน
ที่มา : <http://muslim-academy.com/violence-name-islam-sunni-shia-bloodshed/>

ความขัดแย้งของ ๒ นิกายนั้น คนส่วนใหญ่มักมองเป็นเรื่องความขัดแย้งทางลัทธิความเชื่อทางศาสนาระหว่างสุนนีและชีอะห์ ทั้งที่ในความเป็นจริงอาจเป็นสงครามที่ประเทศมหาอำนาจต้องการเข้ามาแทรกแซงหาผลประโยชน์จากคู่บาดหมาง ไม่ว่าจะเป็นสงครามระหว่างอิรักกับอิหร่านที่ยาวนาน กลุ่มตอลิบานและอัลกออิดะห์ ความขัดแย้งระหว่างอัฟกานิสถานและปากีสถาน หรือความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ กลุ่มขบวนการที่เกิดขึ้นล้วนมีความเกี่ยวข้องกับอิทธิพลของมหาอำนาจ ทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคทั้งสิ้น สมมติฐานดังกล่าวนี้เริ่มเป็นที่ชัดเจนมากขึ้นต่อประชาคมโลกในปัจจุบัน โดยสอดคล้องกับความคิดเห็นของนายบันทิตย์ สะมะอูน สำนักข่าวอะลามี่ ที่ว่า “...สำหรับกรณีปัญหาของชีอะห์-สุนนี ซึ่งมีความลึกซึ้งตรงที่เป็นการสร้างความขัดแย้งจากคนในศาสนาเดียวกัน คือ มุสลิม และแบ่งแยกความเป็นมุสลิมแยกออกจากกัน ไม่ใช่เป็นการแยกรัฐชาติ แต่เป็นการแยกศาสนา/วัฒนธรรมของคนในรัฐให้เกิดเป็นเงื่อนไขความขัดแย้งหรือความแตกแยกกันภายใน กรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างชีอะห์-สุนนี น่าจะเป็นเพียงเรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐ/ประเทศซาอุดีอาระเบียกับประเทศอิหร่านมากกว่าที่จะกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชีอะห์-สุนนี อย่างที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพราะที่สุดของสถานการณ์แล้ว ทั้งซาอุดีอาระเบียและอิหร่านก็ล้วนแต่เกิดขึ้นมาจากผลผลิตของมหาอำนาจที่ต้องปกป้องผลประโยชน์ของตัวเอง ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาหนุนหลัง และอิหร่านที่มีรัสเซียหนุนหลัง ที่คอยแทรกแซงและสร้างเงื่อนไขแห่งความขัดแย้ง เพื่อสร้างคู่สงครามตัวแทนอยู่ตลอดเวลา แต่เหตุใดมุสลิมหรือประเทศมุสลิมยังลุ่มหลงกับวาทกรรมที่ถูกปลุกกระแสขึ้น ทั้ง ๆ ที่รู้ว่ากรณีความขัดแย้งของซาอุดีอาระเบียและอิหร่านนั้น มีผู้ชักใยอยู่เบื้องหลังก็ตาม

การเผยแพร่แนวคิดอุดมการณ์เป็นเรื่องปกติ ไม่ว่าจะเป็นชีอะห์-สุนนีที่ต้องการให้แนวคิด/อุดมการณ์ของตนขยายออกไปยังภายนอก ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและน่าส่งเสริม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นนี้ คือ การโจมตี/การกล่าวหาอุดมการณ์ของกันและกันระหว่างชีอะห์-สุนนี ภายใต้บรรยากาศของความรู้สึกชาตินิยมที่ติดตัวมาจากประเทศที่บ่มเพาะอุดมการณ์ โดยนักศึกษา/ผู้รู้ คือผู้ส่งออกอุดมการณ์สำคัญต่าง ๆ นี้ นักศึกษาที่จบมาจากซาอุดีอาระเบีย (สุนนี) ก็มักกล่าวร้ายประเทศอิหร่าน (ชีอะห์) และนักศึกษาที่จบมาจากอิหร่าน (ชีอะห์) ก็มักกล่าวร้ายประเทศซาอุดีอาระเบีย (สุนนี)...”



เราคงไม่อยากเห็นทั้ง ๒ นิกายปรองดองกันแต่เพียงในนาม แต่เบื้องหลังยังครบราฆ่าฟันกัน-ผู้เขียน
ที่มา : <http://www.politicalcartoons.com/cartoon/deadc998-a89a-4c2e-ac07-36a335cded58.html>

ดังนั้น สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าศาสนาได้เป็นปัญหาแต่อย่างใด มนุษย์ผู้แสวงหาอำนาจต่างหากที่เป็นผู้ก่อปัญหาขึ้น บริบททางการเมืองและอำนาจจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรนำมาใช้ในการวิเคราะห์ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของจิตรา อินทร์เพ็ญ นักวิชาการอิสระ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า ปมความขัดแย้งหลักและความร้อนระอุทางการเมืองในตะวันออกกลางที่มีมาโดยตลอด คือความซับซ้อนของเกมอำนาจโลก โดยมีชาติมหาอำนาจและขั้วอำนาจต่าง ๆ ที่ล้วนต้องการเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้ และให้การสนับสนุนพันธมิตรที่ยืนอยู่ข้างเดียวกับตน ขั้วหนึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกาซึ่งประเทศซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล ตุรกี และชาติอาหรับ ได้ให้การสนับสนุน อีกขั้วหนึ่งคือ รัสเซีย อิหร่าน อิรัก ซีเรีย การโยนโย่พัวพันและความซับซ้อนของสถานการณ์ที่แต่ละประเทศอยู่กันคนละฝั่ง เล่นกันคนละบทบาท มีความต้องการส่วนตัวไปคนละอย่าง ทำให้สถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในตะวันออกกลางขณะนี้มีลักษณะเป็นสงครามตัวแทน เป็นสงครามแห่งอำนาจที่ยังคงดำเนินต่อไปอีกยาวนาน ฝ่ายใดที่ถอยออกจากเวทีนี้นั้นหมายถึงการหมดบทบาทล้นอำนาจ ซึ่งอาจกลายเป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของประวัติศาสตร์ชาติตนเลยทีเดียว

นอกจากนั้น ประเด็นความขัดแย้งระลอกใหม่คือ การประกาศตัวเป็นผู้นำในรูปแบบของคอลีฟะห์ (ผู้มีอำนาจปกครอง) ของนายอับดุล อับ-บัมดาดิ (Abu Bakr al-Baghdadi) ผู้นำกลุ่มรัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย หรือไอเอส ซึ่งได้ต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลซีเรียและอิรัก และยังได้ประกาศการเป็นรัฐอิสลามเหนืออาณาเขตที่ยึดครองได้จากซีเรียและอิรัก แต่การประกาศดังกล่าวของนายบัมดาดิในการใช้ระบบคอลีฟะห์ในการปกครอง เป็นเรื่องที่หลายฝ่ายมองว่าเป็นอันตรายมากกว่า เพราะหากประกาศเป็นระบบคอลีฟะห์ขึ้นจริง ความขัดแย้งจากการยอมรับในตัวนายบัมดาดิในฐานะคอลีฟะห์ อาจเป็นชนวนใหม่ที่น่าไปสู่ความขัดแย้งในภูมิภาคให้ยืดเยื้อออกไป เพราะการประกาศตัวเป็นคอลีฟะห์นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ และจะทำให้เกิดความไม่พอใจกับทั้งฝ่ายสุหนี่และชีอะห์ต่อไป โดยนายอัล กอรรอวี ประธานสหภาพนักปราชญ์มุสลิมนานาชาติ (IAMS) เคยกล่าวไว้ว่า **“การประกาศตัวเป็นคอลีฟะห์ของนายบัมดาดินั้นเป็นเรื่องที่จะเมิดกฎหมายชารีอะห์”**

ซึ่งหลักกฎหมายอิสลาม หรือชารีอะห์ (Sharia/Shari'ah) ก็คือ ประมวลข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของกฎหมายในศาสนาอิสลาม คำว่า **“ชารีอะห์”** แปลว่า **“ทาง”** หรือ **“ทางไปสู่แหล่งน้ำ”** กฎหมายชารีอะห์คือโครงสร้างทางกฎหมายที่ครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคลและสาธารณชนที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติศาสตร์ (jurisprudence) ของศาสนาอิสลามสำหรับใช้โดยมุสลิม กฎหมายชารีอะห์ครอบคลุมด้านต่าง ๆ ของชีวิตประจำวันที่รวมทั้งระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการดำเนินธุรกิจ ระบบการธนาคาร ระบบการทำสัญญา ความสัมพันธ์ในครอบครัว หลักของความสัมพันธ์ทางเพศ หลักการอนามัย และปัญหาของสังคม กฎหมายชารีอะห์ในปัจจุบันเป็นกฎหมายศาสนาที่ใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุดและเป็นกฎหมายที่ปรากฏบ่อยที่สุดของระบบกฎหมายของโลก พอ ๆ กับคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ ในระหว่างยุคทองของอิสลามกฎหมายอิสลามอาจถือว่ามีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของคอมมอนลอว์อีกด้วย





ชาวมุสลิมส่วนใหญ่ต่างเรียกร้องหาความสงบสุข
 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (united) ให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด-ผู้เขียน
 ที่มา : <http://sayyidali.com/wp-content/uploads/2014/09/14868-sunnishiacoeexistence-1353653082-606-640x480.jpg>

ขณะที่ ดร. อับบาส ชูมาน รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยอัลอัซฮัร (ซึ่งมหาวิทยาลัยอัลอัซฮัรเป็นองค์กรศาสนาแห่งโลกอิสลาม ก่อตั้ง ณ กรุงไคโร ประเทศอียิปต์) ได้ให้ความเห็นโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า เขาเชื่อว่าปัจจุบันผู้ที่พูดถึงเกี่ยวกับรัฐอิสลามแบบคอลีฟะห์ล้วนเป็นผู้ก่อการร้าย และสื่อในโลกอาหรับยังพูดถึงกรณีนี้ว่า รัฐอิสลามแบบคอลีฟะห์ของนายแบกดาดีนั้น ไม่มีอะไรมากไปกว่าประกาศของชายคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำกลุ่มก่อการร้าย การประกาศรัฐอิสลามแบบคอลีฟะห์หากเกิดขึ้นจริง ในอนาคตมันคือระเบิดเวลาลูกใหม่ที่ถูกตั้งไว้ เป็นอันตรายต่อทั้งอิรักและซีเรีย อันตรายทั้งกับชีอะห์และสุหนี่ และที่สำคัญคืออันตรายต่อการประสานความสัมพันธ์ของพี่น้องมุสลิม และล่อแหลมว่าจะเกิดกลุ่มก่อการร้ายที่มีความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน และเพราะปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสุหนี่และชีอะห์นั้น ส่วนหนึ่งมาจากความเห็นต่างอย่างรุนแรงที่มีต่อระบบคอลีฟะห์ในอดีตนั่นเอง



แทนที่จะบาดหมางกัน โลกคงอยากเห็นความสามัคคีระหว่าง ๒ นิกาย

ในการทำจัดกลุ่มไอเอสมากกว่าผู้เขียน

ที่มา : <http://en.nasimonline.ir/archives/16158>

ในกรณีนี้ ดร. ศราวุฒิ อารีย์ รองผู้อำนวยการศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณี “คอลีฟะห์ หรือ เคาะลีฟะฮ์” ไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่า “การประกาศตนเป็น ‘เคาะลีฟะฮ์’ ของนายอับดุล อัล-บัซดาดี ผู้นำกลุ่มรัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย หรือไอเอส ได้สร้างแรงสั่นสะเทือนในโลกมุสลิมไม่น้อย เพราะในทางหนึ่งถือเป็นการท้าทายอำนาจของเหล่าผู้นำโลกมุสลิมทั้งหลาย ขณะที่ในอีกทางหนึ่งก็ทำให้เกิดความเห็นที่แตกต่างหลากหลายของชาวมุสลิมต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น” นอกจากนี้ ดร. ศราวุฒิ อารีย์ ยังได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นมาในแง่มุมต่าง ๆ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า คำว่า “เคาะลีฟะฮ์” เป็นภาษาอาหรับ หมายถึง ตัวแทน หรือผู้มีอำนาจปกครอง ถ้าตรวจสอบในคัมภีร์อัลกุรอานก็จะพบคำนี้อยู่ แต่ถูกอธิบายในบริบทของการสร้างศาสนาดำดำ ผู้เป็นมนุษย์คนแรกของโลก โองการในอัลกุรอานกล่าวว่า “และจงนึกถึงเมื่อตอนที่พระผู้เป็นเจ้าของเจ้าได้กล่าวแก่บรรดามลาอิกะฮ์ว่า แท้จริงฉันจะให้มีเคาะลีฟะฮ์ขึ้นมานบนหน้าแผ่นดิน” จากเรื่องราวการสร้างศาสนาดำดำ ทำให้ชาวมุสลิมศรัทธาว่ามนุษย์ไม่ได้กำเนิดขึ้นมาอย่างไร้สาระหรือไม่มีเป้าหมายในการดำเนินชีวิต แต่มนุษย์ถูกกำหนดให้เป็น “ตัวแทน” (เคาะลีฟะฮ์)

ของพระเจ้าบนหน้าแผ่นดิน การเป็นตัวแทนนี้ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์จะเป็นพระเจ้าแทนพระองค์ แต่หมายถึงการเป็นตัวแทนของพระเจ้าเพื่อทำหน้าที่ดูแลเพื่อนมนุษย์ด้วยกันตามความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่พระองค์ประทานให้แต่ละคนแตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์ได้พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันในฐานะที่เป็นตัวแทนของพระเจ้า มนุษย์ก็ต้องใช้อำนาจและความสามารถ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ตามขอบเขตกฎหมายที่พระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของได้กำหนดเอาไว้ ไม่ใช่เอาไปใช้จนเกินเลยขอบเขต ละเมิดสิทธิสร้างความเดือดร้อนให้คนอื่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากนัยทางการเมืองของโลกมุสลิม คำว่า “เคาะลีฟะฮ์” ก็อาจหมายถึง ประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนในการนำกฎหมายของพระเจ้าเป็นเจ้ามาปฏิบัติใช้ เช่น กฎหมายอิสลามให้อำนาจเคาะลีฟะฮ์แต่เพียงผู้เดียวในการประกาศญิฮาด (การทำสงครามต่อต้านการรุกรานประชาคมมุสลิม) เป็นต้น ยุคหลังศาสดามุฮัมมัด (ซ.ล.) คำว่า “เคาะลีฟะฮ์” ถูกนำไปใช้เป็นตำแหน่งผู้นำสูงสุดของประชาชาติอิสลาม ผู้นำที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในโลกมุสลิม ซึ่งถือเป็นเคาะลีฟะฮ์ผู้ทรงธรรมคือ เคาะลีฟะฮ์อับบาส (ค.ศ. ๖๓๒-๖๓๔) เคาะลีฟะฮ์อุมัยร (ค.ศ. ๖๓๔-๖๔๔) เคาะลีฟะฮ์อุมัยร (ค.ศ. ๖๔๔-๖๕๖) และเคาะลีฟะฮ์อาลี (ค.ศ. ๖๕๖-๖๖๑) ทั้งหมดนี้ถือเป็นผู้นำต้นแบบที่มีคุณลักษณะที่เป็นคนมีศรัทธามั่น จิตใจโอบอ้อมอารี และมีความยุติธรรมในการปกครอง นับจากนั้นมาโลกมุสลิมในภาคส่วนต่าง ๆ ก็พยายามฟื้นฟูระบอบเคาะลีฟะฮ์ขึ้นมาใหม่ แต่ก็ยังไม่เคยประสบความสำเร็จ และยังไม่เคยมีใครกล้าเรียกตนเองว่าเป็นเคาะลีฟะฮ์อีกเลย จนกระทั่งเกิดกลุ่มที่เรียกว่ารัฐอิสลามในอิรักและซีเรียขึ้นมา แต่เคาะลีฟะฮ์ในศตวรรษที่ ๒๑ ที่เกิดขึ้นใหม่นี้ กลับกลายเป็นตัวแทนของความโหดร้ายรุนแรงที่โลกมุสลิมส่วนใหญ่ต่างไม่ยอมรับ ถือเป็นการอ้างตนที่ไม่สอดคล้องกับหลักการอิสลาม แตกต่างกับเคาะลีฟะฮ์ผู้ทรงธรรมรุ่นแรก ที่โลกมุสลิมต่างปรารถนา

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ความขัดแย้งทางศาสนาเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นง่ายและรุนแรง เนื่องจากผู้นับถือศาสนาแบบยึดมั่นถือมั่นจะเห็นว่าศาสนาหรือลัทธิที่ตนนับถือดีกว่าของผู้อื่นและไม่ยอมรับคนต่างศาสนาต่างลัทธิ ทั้งนี้เพราะคนเหล่านั้นมีพื้นฐานความเชื่อต่างกันและตีความศาสนาไปตามความเชื่อของตน และวางรูปแบบการดำรงชีวิตแตกต่างกันออกไปตามที่ตนเชื่อถือ ซึ่งความยึดมั่นถือมั่นนี้เองทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นมา ส่วนใหญ่ความขัดแย้งทางศาสนามักจะมีความรุนแรงและพร้อมจะสละชีวิตเพื่อความยึดมั่นของตน ทั้งนี้ความขัดแย้งทางศาสนาเกิดขึ้นได้ทั้งกรณีต่างศาสนาและศาสนาเดียวกัน อย่างในศาสนาอิสลาม



ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unity) ของ ๒ นิกาย ภายใต้ศาสนาเดียวกัน
คือสิ่งที่ไม่ไกลเกินเอื้อม-ผู้เขียน

ที่มา : <http://www.dixine.com/images/1420622507t.10.14.unity1.jpg>

ด้วยตัวเอง แม้มุมมองการตีความทางศาสนาในแต่ละนิกายจะแตกต่างกันสักเพียงใด แต่โดยเนื้อแท้แล้วมีจุดเชื่อมโยงในความเป็นพี่น้องชาวมุสลิมเหมือนกัน แต่เกมแห่งอำนาจ และผลประโยชน์ทางการเมืองในภูมิภาคตะวันออกกลางต่างหากที่มีเดิมพันสูงมาก จนกลายเป็นการทำสงครามแห่งอำนาจและผลประโยชน์ของบางประเทศที่อยู่เบื้องหลังที่จะสร้างความเสียหายให้กับโลกใบนี้

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมล ท่องธรรมชาติ และคณะ. (๒๕๕๐). **ศาสนาอิสลาม**. สืบค้น ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙
จาก http://www.aksorn.com/Lib/S/Soc_01

จิตรรา อินทร์เพ็ญ. (๘ มกราคม ๒๕๕๙). **ชาอุซ-อิหร่าน สงครามนิกายหรือดูลอำนาจ
ในวันออกกลาง ?**. สืบค้น ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ จาก [http://www.
publicpostonline.net/6782](http://www.publicpostonline.net/6782)

บันฑิตย์ สะมะฮูน. (สิงหาคม ๒๕๕๗). **มายาคติที่โลกมุสลิมต้องก้าวข้าม**. สืบค้น
๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ จาก [http://www.thealami.com/main/content.
php?page=&category=5&id=131](http://www.thealami.com/main/content.php?page=&category=5&id=131)

_____. (มกราคม ๒๕๕๙). **จากชาอูตืออาระเบีย-อิหร่าน ถึง “ชีอะห์-ซุนนีย์”**.
สืบค้น ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙ จาก [http://www.thealami.com/main/content.
php?page=news&category=5&id=1514](http://www.thealami.com/main/content.php?page=news&category=5&id=1514)

ศราวุฒิ อารีย์. (๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗). **เคาะลีฟะฮ์ : โลกมุสลิม**. สืบค้น ๑๕ มกราคม
๒๕๕๙ จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20141031/195040.html>

ศิลป์ชัย เชาว์เจริญรัตน์. (๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘). **นิกายของอิสลาม**. สืบค้น ๑๕ มกราคม
๒๕๕๙ จาก http://sinchaichao.blogspot.com/2015/07/blog-post_2.html

<http://beingcovers.com/tag/religious-facebook-covers.html?page=7>

<http://en.nasimonline.ir/archives/16158>

<http://muftah.org/wp-content/uploads/2015/07/ShiaSunni.jpg?bd2281>

<http://muslim-academy.com/violence-name-islam-sunni-shia-bloodshed/>

[http://sayyidali.com/wp-content/uploads/2014/09/14868-sunnishiacoeexistence-1353653082-
606-640x480.jpg](http://sayyidali.com/wp-content/uploads/2014/09/14868-sunnishiacoeexistence-1353653082-606-640x480.jpg)

<http://www.dixine.com/images/1420622507t.10.14.unity1.jpg>

<http://www.politicalcartoons.com/cartoon/deadc998-a89a-4c2e-ac07-36a335cded58.html>



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ

สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่

หมู่ที่ ตรอก/ซอย ถนน

แขวง/ตำบล เขต/อำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตัวแลกเงิน หรือธนาคัติ ส่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

จำนวนเงิน บาท



ผู้รายงานการสถานีวิจัยโทรทัศนรัฐสภา พฤษภาคม พ.ศ. 2559

[illegible]

® หมายถึง รายการที่

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาฯ

ถ่ายทอดผลการประชุมสมาชิกตีพิมพ์ตีแผ่ทางชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่วันที่ 10.00 น เป็นต้นไป (การถ่ายทอดสดผลการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประชุมสมาชิก)

รายการบรรจุใหม่ เดือน พฤษภาคม 2559

นาย รณชัย ปุณฺณพัฒน์
18/4/2559

18/4/2559



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>