

มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

The Legal Measures of ASEAN to Prevent and Combat Human Trafficking

แคทราาย จันทรภา¹

ชูเกียรติ น้อยจิม²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับภูมิภาคยุโรป³ และภูมิภาคอเมริกาเหนือ⁴

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ จากการศึกษาวิจัยพบว่าพบว่ามีหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง และมักพบในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ ทำให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรง และส่วนมากจะถูก

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,

อีเมลล์ kaesai@hotmail.com

² สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมลล์ chukeat@yahoo.com

³ มีอนุสัญญาการค้ามนุษย์ที่เปรียบเสมือนธรรมนูญการค้ามนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ ทำให้เกิดสภาพการบังคับเอาบุคคลที่กระทำความผิดในฐานะการค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายได้โดยราบรื่นและมีความรวดเร็ว

⁴ สหรัฐฯ เป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์และเสนอการออกกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA) ที่มีการกำหนดนิยามของ “การค้ามนุษย์” รวมทั้งคำจำกัดความของคำว่า “เหยื่อ” ที่เพียงพอและมีความครอบคลุมทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

จัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report⁵ นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกันในเรื่องของการลักลอบเข้าเมืองกับการค้ามนุษย์ ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ไม่สามารถขจัดได้ตรงจุด แม้ปัจจุบันองค์การอาเซียนมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้แก่ บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งแบบพหุภาคีและทวิภาคี และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อให้รัฐสมาชิกนำไปปฏิบัติตาม แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

ดังนั้น องค์การอาเซียนสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการเสนอมาตรการกฎหมายกลางในรูปแบบอนุสัญญาพหุภาคีที่เปรียบเสมือนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้เกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน โดยควรให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและดำเนินการอนุวัติการและออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพื่อให้อนุสัญญาของอาเซียนนี้มีผลบังคับใช้ได้จริงและทันต่อสถานการณ์

คำสำคัญ: การค้ามนุษย์ / การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ / อาเซียน / มาตรการทางกฎหมาย

⁵ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลกประจำปี

Abstract

This study has been conducted with the following purposes; to study human trafficking situation in ASEAN region and legislative measures of ASEAN in preventing and combatting human trafficking, comparative study with Europe⁶ and North America.⁷

The study is based on documentary research by primary sources, and also secondary sources. From the study, it is found that many countries in ASEAN region are all origin, transit and destination points. It is often in the form of forced labor and sexual exploitation. This put ASEAN countries as countries with serious situation in human trafficking problem and most are rated In Tier2 and Tier3 by TIP Report.⁸ Another significant problem is the overlapping area between immigrant smuggling and human trafficking. .As a result, it doesn't reach a central problem of human trafficking. Even though, at present ASEAN has introduced legal measures for preventing and combating human trafficking in person for member states such as Memorandum of Understanding between countries, both multilateral and bilateral; and ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children to legalize.

⁶ They have conventions on human trafficking which act perfectly as human trafficking principle law, hence allows smooth and quick enforcement operation to bring human trafficking offender to punitive measures.

⁷ The United States of America has a leading role in solving human trafficking problems in which they have proposed issuance of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA). This act has comprehensively

⁸ Issued yearly by United States of America Ministry of Foreign Affairs to report human trafficking situation globally.

Nevertheless, they were unable to enforce efficiently and correspond rightly with current situations Therefore; it is of highly importance that ASEAN have the regional standard law in the form of convention on elimination of human trafficking in person which will act as the principle law on human trafficking in ASEAN. Additionally, member state should ratify and concede to validate them for law enforcement to be able to keep abreast with existing situations in ASEAN region nowadays where the human trafficking crisis is worsening.

Keywords: Human trafficking / Prevent and combat human trafficking / ASEAN / Legal measure

บทนำ

ปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้รับการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกอื่นๆ เช่น เป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย การต่อต้านการค้ามนุษย์จึงกลายเป็นภารกิจของนานาชาติอันนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อค้นหาต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหานี้

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างมากมายทั้งทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา นั้นได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิวัฒนาการ จากตกเขียว จนถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบปัจจุบัน และนับวันสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์จะทวีความรุนแรง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวแต่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องช่วยกันแก้ไขปัญหานี้ ทั้งนี้เนื่องจากในภูมิภาคนี้มีประชาชนจำนวนมากที่เป็น

ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยพยายามแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ด้วยการลักลอบเดินทางจากประเทศของตนไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแสวงหาโอกาส ซึ่งสามารถแยกสาเหตุของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ได้ คือ

1. ปัญหาการค้ามนุษย์เกิดจากปัจจัยผลัก (Pushing Factors)

ปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะประเทศพม่า ซึ่งประสบปัญหาเศรษฐกิจทรุดโทรม คนไม่มีงานทำและขาดโอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะคนในชนบท ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งในพื้นที่ของชาติพันธุ์คนกลุ่มน้อย กำลังสู้รบกับกองกำลังทหารพม่า และมีการเกณฑ์ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ไปเป็นแรงงานบังคับทำงาน การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ถูกข่มขืน ทรมาน วิชาญ ฆาตกรรมในการปกครองระบอบเผด็จการทางทหารของพม่า สาเหตุของการที่ชาวพม่าอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจึงเป็นอีกตัวอย่างที่ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนตามมา เมื่อ 10-20 ปี ที่ผ่านมา ความยากจนอาจเป็นสาเหตุที่ผลักดันให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสภาพถูกค้า แต่ภายหลังพบว่ามีความยากจนรวมกับปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดโอกาสได้รับการศึกษา การเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ การขาดทักษะอาชีพหรือความรู้ โดยเฉพาะความรู้เท่าทันถึงวิธีการหลอกลวง ตั้งแต่หลอกลวงเรื่องค่าจ้างลักษณะงาน ความไม่รู้เรื่องหนี้สิน อันเกิดจากนายจ้างและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปจนถึงวิธีการปลอมแปลงเอกสารสำคัญต่างๆ นอกจากนี้สภาพความเลวร้ายในครอบครัวก็มีส่วนผลักดันให้หญิงและเด็กต้องแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า โดยไม่ทันคำนึงถึงอันตรายต่างๆ

2. ปัญหาการค้ามนุษย์เกิดจากปัจจัยดึง (Pulling Factors)

การพยายามสร้างนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจส่งเสริมให้เกิดการลงทุนอย่างจริงจังทั้งในและต่างประเทศ และโดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจบริเวณชายแดนที่ ความต้องการแรงงานราคาต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเพื่อลดต้นทุนการผลิต อันก่อให้เกิดการหลั่งไหลแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ามาเสาะแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า เนื่องจากมีความต้องการเงินเพื่อยังชีพ ส่งให้กับครอบครัวหรือซื้อของที่ต้องการอันเนื่องมาจากค่านิยมเชื่อมโยงกับบริโภคนิยมและวัตถุนิยม นอกจากนี้ทางด้านสังคม

และวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับเจตคติและค่านิยม ได้แก่ การมีค่านิยมที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการมองว่าผู้หญิงและเด็กมีความด้อยด้านเพศและอายุ เพศหญิงเป็นเพศที่ต้องบริการรับใช้ให้ความสะดวกแก่เพศชาย ทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง และถูกบังคับได้ง่าย

ในการที่จะมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน อาเซียนซึ่งนับเป็นภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามแดนมากที่สุดภูมิภาคหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค ทำให้ในปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางสำหรับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงและเด็ก การเปิดพรมแดนในภูมิภาคอาเซียนทำให้การเดินทางข้ามแดนเป็นไปได้ง่ายขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ที่จะมีเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งอาจต้องมีการทำความตกลงระหว่างประเทศเพิ่มเติมด้วยความร่วมมือด้านมาตรการทางกฎหมายจึงนับเป็นอีกกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศที่จำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก (Trafficking in Person Report-TIP Report) ซึ่งเป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นตามกฎหมายสหรัฐฯ (Trafficking Victims Protection Act of 2000-TVPA)^๑ ซึ่งหากถูกจัดอยู่ในระดับต่ำสุด คือ ระดับ Tier 3 สหรัฐฯ อาจพิจารณาจะระงับการให้ความ

^๑ ระดับที่ดีที่สุด คือ Tier 1 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในการป้องกันละบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการค้ามนุษย์ระดับถัดมาคือ Tier 2 หมายถึง ประเทศที่มีการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหา ระดับ Tier 2 Watch List หมายถึง ประเทศที่มีรายงานเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้พยายามต่อต้านการค้ามนุษย์และระดับต่ำสุด คือ ระดับ Tier 3 หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหา

ช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้งอาจเผชิญหน้ากับการถูกสหรัฐอเมริกาคัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันสำคัญระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) และธนาคารโลก (World Bank) รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ระหว่างประเทศ จะพบว่าในกลุ่มประเทศอาเซียนมีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรงและส่วนมากจะถูกจัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report¹⁰ ใน ค.ศ.2015

ประเด็นที่น่าสนใจคือที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีการพยายามหามาตรการความร่วมมือต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตามกฎหมายตราอาเซียนได้มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และมีการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดได้ ดังนั้นเมื่อมีการรวมกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อความร่วมมือทางการค้าขึ้นมาใน ค.ศ.2015 เป็นประชาคมอาเซียนแล้ว สมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียนควรมีมาตรการร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เนื่องจากในแต่ละประเทศก็มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไป และหลายประเทศก็ถูกกดดันจากชาติตะวันตกโดยการจัดอันดับให้อยู่ในระดับที่ต้องมีการจัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเร่งด่วน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่รายงานวิจัยชิ้นนี้จะได้ศึกษาและนำมาเสนอให้ผู้อ่านได้นำมาศึกษาและพิจารณา ถึงมาตรการ

¹⁰ US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011-2015*, [Online], Available: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> [15 Feb 2015].

ทางด้านกฎหมายของอาเซียนที่จะร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
2. เพื่อศึกษามาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
3. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
4. เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

สมมติฐานการวิจัย

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่จะมีข้อแตกต่างกันไป การที่จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน ค.ศ.2015 ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการค้ามนุษย์มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น แต่อาเซียนยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและที่จะใช้บังคับให้เป็นไปในทางเดียวกัน อาเซียนจึงควรกำหนดมาตรการกลางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้

สามารถแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ทันต่อสถานการณ์ที่กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

ระเบียบวิธีการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร เป็นวิธีการหลักในการวิจัยโดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิหลายฉบับ เช่น เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ำมนุษย์

นอกจากเอกสารปฐมภูมิแล้วผู้เขียนยังได้ทำการศึกษาจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ คือ เอกสาร งานวิจัย บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไกทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ำมนุษย์

ผลการวิจัย

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์พบว่าในปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ำมนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้รับการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกอื่นๆ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวแต่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาด้านสถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างมากมายทั้งทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา สถานการณ์ปัญหาการค้ำมนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิวัฒนาการ จากตกเขี้ยวจนถึงการค้ำมนุษย์ในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากชาติตะวันตกที่มี

วิวัฒนาการมาจากการเอาคนลงเป็นทาส (White slavery)¹¹ โดยจะถูกล่อลวง ชักชวน หลงผิด ตกอยู่ในสภาวะจำยอมอันมีปัจจัยที่ต้องเลือกเดินทางนั้น ไม่ว่าจะด้วย ปัญหาเศรษฐกิจ มีหนี้สิน วัตถุประสงค์นิยม บริโภคนิยม¹² กตัญญูรู้คุณ ครอบครัวแตกแยก หย่าร้าง ประชดชีวิต กำพรว้า ถูกบีบบังคับ ถูกล่อลวงเกินทางเพศ หรือพฤติกรรมอันต้อง ตกอยู่ในสภาวะจำยอมนี้ ในภูมิภาคอาเซียนมีประชาชนจำนวนมากที่เป็น ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยพยายามแสวงหา ชีวิตที่ดีกว่าด้วยการลักลอบเดินทางจากประเทศของตนไปยังประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ แสวงหาโอกาส หลายประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง¹³ ให้กลุ่มประเทศอาเซียนที่มีสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์รุนแรง และส่วนมากจะถูกจัดอยู่ในอันดับ Tier 2 และ Tier 3 ของ TIP Report และการค้า มนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนมักจะพบในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานและการ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกันในเรื่องของการลักลอบเข้าเมืองกับการค้ามนุษย์ทำให้เกิด ความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบ่อยครั้ง¹⁴

¹¹ ศิริพร สโครบานด์, *การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย*, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), 10.

¹² ยศ สันตสมบัติ, *แม่หญิงสีขาวตัว: ชุมชนการค้าประเวณีในสังคมไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน-ท้องถิ่นพัฒนา, 2535), 88-99.

¹³ ดุษฎี จันทราภา, *การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบ สหวิชาชีพ: กรณีศึกษาโครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มน้ำโขง*, วิทยานิพนธ์ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), 9.

¹⁴ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *หนังสือคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่การ ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ, 2555), 6.

จากการศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ.2000 ซึ่งมีรายละเอียดในการให้คำนิยามสำหรับการค้ามนุษย์ การตัดแยกเหยื่อ และการคุ้มครองเหยื่อที่ใช้เป็นสากลที่นานาประเทศใช้¹⁵ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับภูมิภาคยุโรปจะเห็นว่าในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีการจัดตั้งเป็นสหภาพยุโรปมีกฎหมายเกี่ยวข้องในเรื่องการค้ามนุษย์ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 5 ของสหภาพยุโรป¹⁶ ส่วนประชาคมชาวยุโรปก็มีอนุสัญญาการค้ามนุษย์ที่เปรียบเสมือนธรรมนูญการค้ามนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ ส่วนในภูมิภาคอเมริกาเหนือประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเป็นผู้นำเสนอร่าง Palermo Protocols รวมไปถึงพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ.2000 ด้วย¹⁷ แต่ขาดอำนาจบังคับใช้และกลไกในการติดตามตรวจสอบ จึงมีการออกกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA)¹⁸ มีการกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์รวมทั้งจำกัดความ

¹⁵ อีเลน เพียร์สัน, *การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่การคุ้มครองบุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อ*, แปลโดย กุลวดี ทองไพบูลย์, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2545), 25.

¹⁶ เบญจมาศ กระจางทอง, *การค้าตัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 58.

¹⁷ Boister, N., *An introduction to transnational criminal law*, 40.

¹⁸ ศิระ สว่างศิลป์, *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551*, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นักบริหารการทูต, (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 2557), 20-27.

ของคำว่า “เหยื่อ”¹⁹ ที่มีความครอบคลุมทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีมาตรการคุ้มครองเหยื่อโดยมีการออกวีซ่าประเภท T²⁰ ให้แก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ซึ่งบุคคลที่ถือวีซ่าประเภทดังกล่าวนั้นจะได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ

จากการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายที่อาเซียนจะใช้ร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พบว่าในปัจจุบันภูมิภาคอาเซียนมีการดำเนินการในหลายด้านรวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสมาชิกนำเอามาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติตาม ได้แก่ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภาคลุ่มน้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์, บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาเรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์, บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีในการจัดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี, ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพม่าว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และมีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก แต่

¹⁹ Gallagher, A.T., *The international law of human trafficking*, (Cambridge: University Press, 2010), 55.

²⁰ นนทธีชญ์ ตลับทอง, *กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหายาอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบการค้ามนุษย์*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), 73.

ยังไม่มีควมครอบคลุมทั้งสิบประเทศ รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองเหยื่อที่เกิดจากการค้ามนุษย์และการปราบปรามผู้กระทำผิดที่เป็นใช้เป็นเกณฑ์กลางและมีประสิทธิภาพเพียงพอทันต่อสถานการณ์

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีการพยายามหามาตรการความร่วมมือรวมถึงการดำเนินการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ ภูมิภาคอาเซียนสมควรอย่างยิ่งที่จะมีกฎหมายกลางในรูปแบบอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนเป็นธรรมนูญกฎหมายแม่บทที่ใช้ระดับมาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับเดียวกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาค

นอกจากนี้ในด้านกระบวนการยุติธรรม ภูมิภาคอาเซียนทั้งสิบประเทศยังไม่มีอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนใช้ร่วมกันภายในภูมิภาคและให้ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันและมีการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อจะใช้ในการร่วมมือในทางอาญาภายในภูมิภาคอย่างจริงจัง และภูมิภาคอาเซียนยังไม่มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นองค์กรตรวจสอบของภูมิภาคที่เป็นกลางที่จะใช้ร่วมกันทั้งสิบประเทศภายในภูมิภาค

เมื่ออาเซียนมีอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นมาตรฐานกลางทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ในระดับเดียวกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาคแล้ว ผู้ศึกษาข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการระบุให้ชัดเจนในอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนซึ่งเป็นมาตรฐานกลางทางกฎหมายของอาเซียนในเรื่องของมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อและมาตรการในการสอบสวน โดย เห็นควรมีการให้สิทธิผู้เสียหายแก่ผู้เสียหาย ดังต่อไปนี้

- 1) สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐประเทศปลายทาง ในเรื่องอาหาร ที่พัก พยาบาล บำบัดฟื้นฟู ศึกษ จนถึงกลับภูมิลำเนา
- 2) ควรกำหนดให้มีกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของอาเซียนและให้เหยื่อมีสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากถูกกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ ดังกล่าว
- 3) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัย ก่อนและหลังการดำเนินคดี รวมถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวผู้เสียหาย
- 4) สิทธิในการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานในราชอาณาจักรและสิทธิในการส่งกลับอย่างปลอดภัยและไม่ชักช้า
- 5) สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฐานความผิดว่าด้วยคนเข้าเมือง ฐานแจ้งความเท็จ ฐานปลอมและแปลงใช้เอกสารหนังสือเดินทางปลอม ฐานความผิดตามกฎหมายค้าประเวณี ฐานความผิดเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 6) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อ ผู้เสียหายในเรื่องประวัติ การกระทำ ภูมิหลัง เพื่อการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- 7) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับการติดต่อกับสถานทูตเพื่อให้คุ้มครองเหยื่อผู้เสียหาย โดยควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างสถานทูตและประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน
- 8) สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง สิทธิที่จะดำเนินการเริ่มคดีหรือขอเข้าเป็นโจทก์ร่วม
- 9) สิทธิที่จะได้รับการจัดบันทึกการร้องทุกข์ การสอบสวนโดยมีทีมสหวิชาชีพเข้าร่วม กรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก
- 10) สิทธิของเหยื่อที่จะไม่เผชิญหน้ากับผู้กระทำความผิด กรณีพนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวผู้กระทำความผิดและหากเหยื่อเป็นเด็ก ต้องมีทีมสหวิชาชีพเข้าร่วมในการชี้ตัวผู้กระทำความผิดด้วย

2. เพื่อให้อนุสัญญาการต่อต้านการค้ำมนุษย์ของภูมิภาคอาเซียนใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความร่วมมือในทางอาญาภายในภูมิภาคอย่างจริงจัง อาเซียนควรมีองค์กรในด้านการสืบสวนสอบสวนที่เป็นองค์กรอัยการของอาเซียนเพื่อให้ทั้งสิบประเทศใช้มาตรการในการสอบสวนในคดีที่เกี่ยวข้องในด้านการค้ำมนุษย์ที่เป็นมาตรฐานในการสอบสวนเหมือนกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาคเพื่อป้องกันสภาพการสอบสวนที่ไม่เท่าเทียมกันแล้วให้มีการเรียกชื่อองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ เช่น FBI ด้านการค้ำมนุษย์ หรือ DSI ด้านการค้ำมนุษย์ เพื่อที่จะได้มีองค์กรที่สืบสวนได้ตรงจุดมากที่สุดเพื่อประโยชน์ของเหยื่อเป็นสำคัญดังเช่นในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปได้มีองค์กรตรวจสอบของรัฐที่เป็นองค์กรกลางของสหภาพยุโรปในการต่อต้านการค้ำมนุษย์กรเหล่านั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการสืบหาแสวงพยานหลักฐานขึ้นสำคัญเพื่อนำตัวบุคคลที่ได้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมาย

3. ควรมีการจัดอันดับสถานการณ์การค้ำมนุษย์ในกลุ่มประเทศอาเซียนโดยใช้มาตรฐานเกณฑ์กลางของอาเซียน ซึ่งคำนึงถึงสภาพแวดล้อม บริบทของสังคมในอาเซียน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. (2555) *คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

- ดุษฎี จันทราภา. (2522) *การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใน รูปแบบสหวิชาชีพ: กรณีศึกษาโครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็ก ชนเผ่าลุ่มน้ำโขง*, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนา สังคม, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์.
- นนท์ธัญ ตลับทอง. (2556) *กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ในรูปแบบการค้ามนุษย์*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เบญจมาศ กระจำทอง. (2554) *การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิ ที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยศ สันตสมบัติ. (2535) *แม่หญิงสีขาวตัว: ชุมชนการค้าประเวณีในสังคมไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชน-ท้องถิ่นพัฒนา.
- ศิริระ สว่างศิลป์. (2557) *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้าน การค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551: รายงานการศึกษาส่วนบุคคล*, กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการ ต่างประเทศ
- ศิริพร สโครบาเนค. (2548) *การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย*, กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- อีเลน เพียรสัน. (2545) *การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่การคุ้มครอง บุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อ (กุลวดี ทองไพบุลย์, ผู้แปล)*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง.

Gallagher, A. T. (2010) *The international law of human trafficking*,

Cambridge: Cambridge University Press.

Boister, N. (2012) *An introduction to transnational criminal law*, Oxford:

Oxford University Press.

US Department of State. (2015) *Trafficking in Persons Report 2011-2015*,

[Online], Available: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/> [15 Feb 2015].