

มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปราม
การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

โดย

นายจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์
อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการรองอัยการสูงสุด
สำนักงานอัยการสูงสุด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗-๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน
ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยปัจจุบันพบว่าประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยเกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน มีแนวโน้มของการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคที่จะเพิ่มขึ้นและทวีความร้ายแรง รัฐบาลไทยทุกยุคได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ อาเซียนเองก็ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค โดยจัดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่งที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะความร่วมมือ มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน ขอบเขตการวิจัยได้ศึกษาสำรวจ เอกสารกฎหมายของไทย มาตรการและกลไกการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศ รวมทั้งความตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนเป็นภาคี วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสำรวจศึกษาเอกสารกฎหมายและมาตรการกลไกต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อประมวลวิเคราะห์หา นโยบาย มาตรการ และข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ บัญญัติหลักการต่างๆ ได้สอดคล้องกับพิธีสารป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ มีหลักการสำคัญที่คล้ายกัน โดยยึดหลัก 3P คือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการปราบปราม (Prosecution) นโยบาย มาตรการและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่ควรนำมาใช้ในกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย คือ มาตรการป้องกันซึ่งถือเป็นมาตรการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด มาตรการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อซึ่งเป็นการคุ้มครองช่วยเหลือเยียวยารักษาเหยื่อทั้งด้านร่างกายและจิตใจให้กลับคืนสภาพเดิมและแสวงหาความร่วมมือจากเหยื่อในการปราบปรามผู้กระทำความผิด สำหรับมาตรการปราบปรามหรือการดำเนินคดีที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การกำหนดความผิดและนิยามของการค้ามนุษย์ให้มีความหมายเดียวกันทั้งอาเซียน การใช้มาตรการทางภาษี การต่อรองคำรับสารภาพ การลงโทษนิติบุคคลที่กระทำความผิด คณะพนักงานสอบสวนร่วม หมายจับร่วมอาเซียน สถานที่ดำเนินคดีที่เหมาะสม การช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการจัดตั้งหน่วยงานประสานงานในอาเซียน

คำนำ

การค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นปัญหาใหญ่ที่หน่วยงานต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ความสนใจ เนื่องจากประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคและมีสถานการณ์การค้ามนุษย์เกือบทุกรูปแบบ รัฐบาลไทยทุกรัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ แต่สถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยในมุมมองของต่างประเทศก็ไม่ได้ดีขึ้น ประกอบกับมีการคาดการณ์ว่าเมื่อมีการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สถานการณ์ของการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มและซับซ้อนขึ้น โดยอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาของการค้ามนุษย์คือ มาตรการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติหรือการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผู้วิจัยในฐานะที่เคยมีประสบการณ์ทำงานด้านต่างประเทศของสำนักงานอัยการสูงสุด และมีความสนใจในกิจการเกี่ยวกับอาเซียน จึงสนใจที่จะสำรวจศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติของไทยที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน และมาตรการต่างๆที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติดังกล่าว โดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและมาตรการต่างๆของต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในยุโรป อันได้แก่ สภายุโรป (Council of Europe) และสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งมีการรวมกลุ่มเป็นองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอาเซียน โดยได้วิเคราะห์ถึงกฎหมายและมาตรการต่างๆที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทยและประเทศอื่นๆในอาเซียนด้วย

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณสำนักงานอัยการสูงสุดที่ให้โอกาสได้ทำงานด้านต่างประเทศ มีประสบการณ์เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในอาเซียน ขอขอบคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร คณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้คำแนะนำ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยหวังว่าผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนในประชาคมอาเซียนทั้งหมด

(นายจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑	
บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
บทที่ ๒	
สถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติของไทยในภูมิภาคอาเซียน	๕
ความหมายของการค้ามนุษย์	๕
ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons)	
และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Migrants Smuggling)	๘
สถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยที่มีลักษณะข้ามชาติ	
กับประเทศในกลุ่มอาเซียน	๑๐
แนวโน้มของสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคภายหลัง	
การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน	๑๔
บทที่ ๓	
นโยบายและกฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์	
ข้ามชาติของไทย และต่างประเทศ	๑๕
มาตรการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศ	๒๐
พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปราม	
การค้ามนุษย์ข้ามชาติ	๒๓
ข้อตกลงของอาเซียนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ	๓๓

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔	
มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม	
การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน	๓๗
นโยบาย มาตรการ ระเบียบและกฎหมาย	๓๗
บทที่ ๕	
สรุป และข้อเสนอแนะ	๔๕
สรุป	๔๕
ข้อเสนอแนะ	๕๑
บรรณานุกรม	๕๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๓

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยของหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน พบว่าปัจจุบันประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง (origin)^๑ ทางผ่าน (transit)^๒ และปลายทาง (destination)^๓ ของการค้ามนุษย์ เป็นประเทศต้นทางที่เหยื่อคนไทยถูกหลอกว่าจะพาไปทำงานในต่างประเทศและถูกบังคับใช้แรงงานหรือทำงานในธุรกิจค้าประเวณีในออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ ประเทศในตะวันออกกลาง อเมริกาเหนือและยุโรป เป็นประเทศทางผ่าน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีอาณาเขตติดกับพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นพื้นที่ที่ขบวนการค้ามนุษย์ใช้ในการหลอกหรือนำพาแรงงานทั้งชายและหญิงของประเทศรอบบ้านรวมทั้งเวียดนามผ่านเข้ามา ก่อนที่จะส่งต่อไปยังประเทศอื่น เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆในยุโรปตะวันตก ไทยเป็นประเทศปลายทางที่เหยื่อการค้ามนุษย์จากประเทศเพื่อนบ้านถูกหลอกเข้ามาในประเทศไทยซึ่งหากเป็นผู้หญิง มีจำนวนไม่น้อยที่จะถูกส่งเข้าเครือข่ายการค้าบริการทางเพศ ขณะที่แรงงานชายจะถูกนำส่งไปทำงานในโรงงานหรือเรือประมง ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยจึงเกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะทำให้เกิดการติดต่อค้าขาย การเคลื่อนย้ายคน และแรงงาน สินค้า และเงินทุนเพิ่มขึ้น แนวโน้มของการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคก็จะยิ่งเพิ่มขึ้น และทวีความร้ายแรง

เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ รัฐบาลสหรัฐได้ออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยได้ปรับลดระดับประเทศไทยจากบัญชีกลุ่มที่ ๒ ฝ้าจับตามอง (TIER 2

^๑ ประเทศต้นทาง (Origin) คือ ประเทศที่มีการส่งเหยื่อการค้ามนุษย์ไปค้าต่างประเทศ

^๒ ประเทศทางผ่าน (Transit) คือ ประเทศที่เป็นเส้นทางผ่านของการนำเหยื่อการค้ามนุษย์ไปค้าในประเทศอื่นๆ

^๓ ประเทศปลายทาง (Destination) คือ ประเทศที่มีการนำเหยื่อการค้ามนุษย์เข้ามาค้าหรือแสวงหาประโยชน์ หรือมีการล่วง

WATCH LIST) เป็น บัญชีกลุ่มที่ ๓ (TIER 3)^๔ ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดโดยถือเป็นประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไข ปัญหาประเทศที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อกลุ่มที่ ๓ อาจตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ด้านมนุษยธรรม ในบางกรณีอาจถูกระงับการให้ทุนเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและวัฒนธรรมสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีสามารถออกคำสั่งให้ตัวแทนของสหรัฐฯ ประจำสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ไอเอ็มเอฟ และธนาคารโลก ออกเสียงหรือใช้ความพยายามในการปฏิเสธการกู้ยืมหรือการใช้เงินทุนอื่นๆ การลดระดับดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิพิเศษทางการค้า อันมีผลทำให้ลดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย และทำให้บริษัทข้ามชาติบางแห่งต้องทบทวนนโยบายการลงทุนในไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวหาว่าใช้แรงงานเหยื่อค้ามนุษย์ อาทิ อุตสาหกรรมการประมง เป็นต้น

รัฐบาลไทยทุกยุคได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ โดยเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ รัฐบาลขณะนั้นได้ประกาศให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและร่วมมือในการแก้ไข หลังจากนั้นมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และรัฐบาลทุกรัฐบาลกำหนดนโยบายและให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งภายในและที่มีลักษณะข้ามชาติ โดยรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ นโยบายข้อ ๒ การรักษาความมั่นคงของรัฐและต่างประเทศ ข้อ ๒.๑ ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในการแก้ไขปัญหอาชญากรรมข้ามชาติอันรวมถึงการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

^๔ U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report 2014”. (online). Available:

http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2014/index.htm?utm_source=NEW+RESOURCE:+Trafficking+in+Persons+Report+2014&utm_campaign=2014.07.16+NEW+RESOURCE:+Trafficking+in+Persons+Report+2014+&utm_medium=email. 2014.;

เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สหรัฐอเมริกาได้ออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2015 ยังคงระดับประเทศไทยเป็น Tier 3; U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report 2015”. (online). Available:

<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015>.

อาเซียนให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค โดยจัดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง ใน ๘ ประเภทเร่งด่วน^๕ ที่ต้องเร่งแก้ไข โดยแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community Blueprint (APSC Blueprint)) ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security Issues) ได้กำหนดให้เพิ่มศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ในภูมิภาค นอกจากนั้นกลไกต่างๆของอาเซียน เช่น การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (SOMTC) และการประชุมรัฐมนตรีด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (AMMTC) ก็ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อสำรวจศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับไทย และวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์ภายหลังการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘
๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางและมาตรการของต่างประเทศและอาเซียนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ
๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะความร่วมมือ มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. สัมภาษณ์รายงาน เอกสาร และกฎหมายของไทย โดยเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

^๕ แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC Blueprint) ข้อ B.4.1 i.; Work Program to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 2002 ได้ระบุแผนการปฏิบัติงานกับอาชญากรรมข้ามชาติ ๘ ประเภท คือ การค้ายาเสพติด (Illicit Drugs Trafficking) การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) โจรสลัดทางทะเล (Sea-Piracy) การค้าอาวุธ (Arm Smuggling) การฟอกเงิน (Money Laundering) การก่อการร้าย (Terrorism) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Crime) และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (Cyber Crime); ASEAN. "Work Program to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 2002". (Online). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/work-programme-to-implement-the-asean-plan-of-action-to-combat-transnational-crime-kuala-lumpur-17-may-2002>. 2002.

๒. สํารวจมาตรการและกลไกการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศ โดยเฉพาะสภายุโรป (Council of Europe)^๖ และสหภาพยุโรป (European Union)^๗ ซึ่งมีลักษณะการรวมกลุ่มใกล้เคียงกับอาเซียน

๓. ศึกษาวิจัยความตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เฉพาะที่ประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนเป็นภาคี

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสำรวจศึกษาเอกสารเป็นหลักเพื่อวิเคราะห์แนวทางมาตรการ และกฎหมายไทยในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยเปรียบเทียบกับมาตรการและกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งพันธกรณีตามข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี เพื่อประมวลวิเคราะห์หา นโยบาย มาตรการ และข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนกับไทย และแนวโน้มของสถานการณ์ภายหลังการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๒. ทำให้ทราบแนวทาง มาตรการ และกลไกที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศและอาเซียน

๓. ได้แนวคิดในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการต่างๆ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และออกกฎหมายใหม่ของไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาค

^๖ สภายุโรป (Council of Europe) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศในยุโรปที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อความร่วมมือระหว่างกันด้านสิทธิมนุษยชน การพัฒนาประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และวัฒนธรรม มีที่ตั้งอยู่ที่เมืองสตราสบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด ๔๗ ประเทศ โดยทุกประเทศในยุโรปเป็นสมาชิกของสภายุโรป ยกเว้นเบารุสคาซัคสถาน และนครรัฐวาติกัน ซึ่งสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union) ทั้งหมด ๒๘ ประเทศ ก็ล้วนเป็นสมาชิกของสภายุโรป; Council of Europe. "The Council of Europe in Brief". (Online). Available: <http://www.coe.int/aboutCoe/>. 2015.; Wikipedia. "Council of Europe". (Online). Available:

http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe#Membership.2C_observers.2C_partners. 2015.

^๗ สหภาพยุโรป (European Union) เป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ประกอบด้วยรัฐสมาชิก ๒๘ ประเทศ สหภาพยุโรปกำเนิดขึ้นจากประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (ECSC) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ และ ๒๕๐๑ ตามลำดับ สนธิสัญญามาสทริชท์สถาปนาสหภาพยุโรปภายใต้ชื่อปัจจุบันใน พ.ศ. ๒๕๓๖ การแก้ไขหลักพื้นฐานรัฐธรรมนูญล่าสุดของสหภาพยุโรปล่าสุด สนธิสัญญาลิสบอน มีผลใช้บังคับใน พ.ศ. ๒๕๕๒; European Union. "The History of the European Union". (Online). Available: http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm. 2015.; Wikipedia. "European Union".(Online). Available: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union. 2015.

บทที่ ๒

สถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติของไทยในภูมิภาคอาเซียน

ความหมายของการค้ามนุษย์

๑. ความหมายของการค้ามนุษย์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) (ต่อไปเรียกว่า “พิธีสารการค้ามนุษย์”) ข้อ ๓ ได้ให้คำนิยามของการค้ามนุษย์ว่า:

(ก). “ การค้ามนุษย์ ” หมายถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้ที่อยู่อาศัย หรือการรับไว้ ซึ่งบุคคลโดยวิธีการขู่เข็ญ หรือการใช้กำลังบังคับ หรือการบีบบังคับด้วยรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การฉ้อโกง การหลอกลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมในการควบคุมบุคคลอีกบุคคลหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ติดอยู่ได้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข). ความยินยอมของผู้ถูกตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ต่อการขูดรีดที่ได้กำหนดไว้ในข้อ (ก) จะไม่ถือว่าเป็นการยินยอมสมัครใจของผู้เกี่ยวข้องถ้าหากมีการใช้วิธีการดังที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ (ก)

(ค). การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับเอาเด็กเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ถือเป็น “การค้ามนุษย์” ถึงแม้จะไม่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่บัญญัติไว้ในข้อ (ก) ข้างต้น

(ง). “ เด็ก ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

จากนิยามตามพิธีสารการค้ามนุษย์ดังกล่าว การค้ามนุษย์จึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑. การกระทำ (Action) ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ล่อไป ชักพาไป ซื้อ ขาย จำหน่าย นำเข้า พามาจาก ส่งออกไป รับไว้ หน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือซ่อนเร้น ซึ่งล้วนเป็นการกระทำทั้งนั้น

๒. วิธีการ (Means) ได้แก่ การใช้ขู่บายหลอกลวง บังคับ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือข่มขืนใจ

๓. วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเหยื่อ เช่น การนำตัวไปเพื่อสนองความใคร่ เพื่อการอนาจาร หรือทำการค้าประเวณี เอาตัวลงเป็นทาสหรือมีฐานะคล้ายทาส กดขี่แรงงาน และการตัดอวัยวะ^๑

การกระทำใดจะเป็นการค้ามนุษย์จะต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง ๓ องค์ประกอบ ยกเว้นกรณีกระทำผิดต่อเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี แม้ขาดองค์ประกอบ วิธีการ (Means) คือ ไม่ได้ บังคับ หลอกลวง ชูเชิญ แต่เด็กยินยอมให้กระทำ ก็ถือเป็นการค้ามนุษย์ ดังที่ระบุในนิยาม (ค)

๒. ความหมายของการค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย

ความหมายของการค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทยปรากฏตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า

“ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฆ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

และมาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ว่าหมายถึง

“แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การ

^๑ สุดารัตน์ เสรีวัฒน์, ประวิทย์ ร้อยแก้ว และวาสนา เก้านพรัตน์ (บรรณาธิการ). หลักสูตรการอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ปฏิบัติงานสหวิชาชีพเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ปาปรัส พับลิเคชัน จำกัด, ๒๕๕๘). หน้า ๓๐.

เอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

การห้ามมนุษย์ตามกฎหมายไทยมีองค์ประกอบที่สอดคล้องกับพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร^๒ โดยมีองค์ประกอบ ๓ ส่วน ได้แก่ การกระทำ (Action) วิธีการ (Means) และวัตถุประสงค์ (Purposes)

การกระทำ (Action) ได้บัญญัติในมาตรา ๖ (๑) คือ เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด และมาตรา ๖(๒) กรณีเหยื่อเป็นเด็ก คือ เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้

วิธีการ (Means) ได้บัญญัติในมาตรา ๖(๑) คือ โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล อันแสดงถึงวิธีการบังคับหลอกลวงเหยื่อ ซึ่งไม่ได้ยินยอมต่อการค้ามนุษย์ของผู้กระทำผิด ส่วนกรณีเหยื่อเป็นเด็ก มาตรา ๖(๒) ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการ บังคับหลอกลวงต่างๆตามที่บัญญัติใน (๑) เนื่องจากแม้เด็กให้ความยินยอมต่อการกระทำของผู้นำพาเหยื่อ ก็เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์

วัตถุประสงค์ (Purposes) ได้บัญญัติในมาตรา ๖ วรรค ๑ ซึ่งครอบคลุมถึงการกระทำต่อเหยื่อทั่วไปตาม (๑) และเหยื่อที่เป็นเด็กตาม (๒) ว่าผู้กระทำต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือ Exploitation Purposes เช่น จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงาน หรือการบังคับด้วยวิธี เป็นต้น ถึงจะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์

^๒ เจตนารมณ์ในการออกพระราชบัญญัติป้องกันและการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประการหนึ่งก็เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรซึ่งไทยได้ลงนามไว้ ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ... ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำความผิดเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสาร... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Migrants Smuggling)

พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเลและทางอากาศเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)) ได้กำหนดความหมายของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในข้อ ๓ ว่า

“การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิใช่คนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐภาคีที่เข้าไปนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอื่นจากการนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

จากนิยามตามพิธีสารการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน คือ การนำพาบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางเข้าไปยังประเทศอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ผ่านช่องทางหรือวิธีการตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวสำเร็จตามวัตถุประสงค์สามารถนำพาบุคคลเดินทางเข้าประเทศได้เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่รับจ้างนำพาก็จะได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือวัตถุอย่างอื่นจากผู้ประสงค์เดินทาง”

ตามนิยามที่กำหนดในพิธีสารระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ การค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน มีความแตกต่างที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ^๕ ดังนี้

๑. ความยินยอมของบุคคลที่ถูกนำพา (consent)

โดยทั่วไปเหยื่อการค้ามนุษย์ไม่ได้ยินยอมที่จะถูกพามาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มีเพียงบางกรณีที่ยินยอมหรือเต็มใจที่จะถูกพามาจากภูมิลำเนาของตน แต่ความยินยอมดังกล่าวไม่มีความสำคัญหรือไม่ใช่ประเด็นที่จะหยิบยกให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การค้า

^๕ สุดารัตน์ เสรีวัฒน์, ประวิทย์ ร้อยแก้ว และวาสนา เก้านพรัตน์ (บรรณาธิการ). *เรื่องเดิม*. หน้า ๑๘.

^๕ UNODC. “Trafficking in Persons and Migrant Smuggling”. (Online). Available: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/en/trafico-de-pessoas/index.html>; Pacific Immigration Directors’ Conference. “Understanding human trafficking and people smuggling”. Policy Brief: No.2/2010. P. 3.; บางเอกสารวิชาการจำแนกความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเพิ่มเติมจาก ๓ กรณีข้างต้น เช่น การค้ามนุษย์เป็นการกระทำผิดต่อบุคคล แต่การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นการกระทำผิดต่อรัฐ การค้ามนุษย์มีการใช้ความรุนแรง แต่การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานไม่มีความจำเป็นต้องใช้ความรุนแรง เหยื่อการค้ามนุษย์ไม่มีอำนาจตัดสินใจในการถูกนำพา แต่เหยื่อการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีอำนาจตัดสินใจบางประการก่อนถูกพาข้ามแดน เป็นต้น; สุดารัตน์ เสรีวัฒน์, ประวิทย์ ร้อยแก้ว และวาสนา เก้านพรัตน์ (บรรณาธิการ). *เรื่องเดิม*. หน้า ๑๘-๑๙.

มนุษย์ หากเหยื่อต้องมาตกอยู่ในสถานที่ที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น ถูกหลอกลวงเกี่ยวกับสภาพที่แท้จริงของงานที่จะทำ หรือถูกบังคับ หรืออยู่ในภาวะจำเป็นที่ต้องยอมตามไม่สามารถขัดขืนได้ เป็นต้น

ส่วนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานนั้นเกิดจากความยินยอมหรือสมัครใจของผู้โยกย้ายถิ่นฐานให้นำพาข้ามแดน ผู้นำพาข้ามแดนเป็นผู้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก หรือช่วยให้ผู้โยกย้ายถิ่นฐานสามารถเดินทางไปประเทศปลายทางได้ตามประสงค์

๒. วัตถุประสงค์ในการนำพา (purpose of movement)

การค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานต่างเป็นการนำพาคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง แต่ประเด็นสำคัญที่ทำให้การกระทำทั้งสองแตกต่างกัน คือ เจตนาหรือวัตถุประสงค์ในการนำพาแตกต่างกัน

การค้ามนุษย์มีวัตถุประสงค์ในการนำพา คือ การพาเหยื่อ ไปแสวงหาประโยชน์ยังสถานที่ที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งในทางกฎหมาย ถือว่าผู้กระทำมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (exploitative purpose)

ส่วนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ผู้กระทำมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่ออำนวยความสะดวกนำพาผู้ที่ประสงค์ข้ามแดนผ่านแดนไปได้ตามที่ใดตกลงกันไว้เท่านั้น (facilitative purpose) ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากผู้ประสงค์ข้ามแดนนอกเหนือไปจากค่าจ้างที่ได้ตกลงกันไว้

๓. การข้ามแดน (Trans-nationality)

การค้ามนุษย์มีทั้งลักษณะภายในประเทศและข้ามชาติ เช่น พาเหยื่อจากภาคเหนือไปบังคับค้าประเวณีในภาคใต้ หรือพาข้ามแดนไปฝั่งมาเลเซีย ก็ล้วนเป็นการค้ามนุษย์

ส่วนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเกิดได้เฉพาะระหว่างประเทศข้ามพรมแดนเท่านั้น วัตถุประสงค์หลักเพียงอย่างเดียวของการกระทำคือ การพาคนของประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อสามารถพาผ่านข้ามแดนไปได้แล้ว ผู้รับจ้างพาข้ามแดนเป็นอันหมดภารกิจ หลังจากนั้นผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะเดินทางไปอยู่ที่ใดก็ได้อยู่ที่การตัดสินใจของตนเอง^๕

^๕ สุภารัตน์ เสรีวัฒน์, ประวิทย์ ร้อยแก้ว และวาสนา เก้านพรัตน์ (บรรณาธิการ), เรื่องเดิม, หน้า ๓๘-๔๐.

สถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทยที่มีลักษณะข้ามชาติกับประเทศในกลุ่มอาเซียน

สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดในประเทศไทยที่มีลักษณะข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนแบ่งพิจารณาได้หลายรูปแบบตามพื้นฐานของเหยื่อการค้ามนุษย์ และประเภทของการค้ามนุษย์ ดังนี้

๑. เหยื่อการค้ามนุษย์

ภูมิภาคอาเซียนนับว่าเป็นภูมิภาคที่ประสบกับปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติมากที่สุดภูมิภาคหนึ่ง โดยในปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง สำหรับการค้ามนุษย์ และโดยส่วนใหญ่เป็นการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค สำหรับประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการค้ามนุษย์^๖ ซึ่งมีรูปแบบเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี^๗ ในปี ๒๕๕๗ มีผู้เสียหายคดีค้ามนุษย์รวมทั้งสิ้น ๕๒๒ คน^๘ ผู้เสียหายเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มลุ่มน้ำโขงถูกล่อลวงเข้ามาในประเทศไทย^๙ ที่เป็นชาวเมียนมาส่วนใหญ่จะเป็นคนมีภูมิลำเนาที่เมืองเชียงตุง เมืองพะอาน ย่างกุ้ง เมียวดี พะโค ทวาย มะริด เกาะสอง มะยิดจินา ลาเลี้ยว มัณฑะเลย์ ตองจี และมะละแหม่ง โดยเดินทางเข้ามาทางจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก และกาญจนบุรี

ส่วนผู้เสียหายที่เป็นคนลาวส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มีภูมิลำเนาในแขวงสะหวันเขต จำปาสัก ไชยะบุรี สาละวัน กำแพงนครเวียงจันทน์ และคำม่วน โดยจะเดินทางเข้ามาทางจังหวัดอุบลราชธานี หนองคาย มุกดาหาร เลย สำหรับชาวกัมพูชาส่วนใหญ่จะเป็นคนมีภูมิลำเนาที่เมืองกระดาน เกาะกง พระตะบอง เสียมราฐ กัมปงจาม ปอยเปต สะกาโก บันเตียเมียนเจย ทะมอญ ไกลพนมเปญ โจอูย และอุดรมีชัย โดยจะเดินทางเข้ามาทางจังหวัดสุรินทร์ สระแก้ว และตราด ส่วนใหญ่จะถูกหลอกลวง โดยนายหน้าที่ไม่รู้จักกันมาก่อน และเข้าไปติดต่อกับลักษณะชักชวนให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย และถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ

^๖ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๗, ๒๕๕๘, หน้า ๑๖-๑๗,

^๗ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, U.S. Department of State. “2014 Trafficking in Persons Report”. (online). Available: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2014/226832.htm>, 2015.

^๘ เป็นชาย ๑๓๗ คน หญิง ๓๘๕ คน หากแยกจำนวนตามสัญชาติจะพบว่าผู้เสียหายเป็นคนไทย ๒๕๒ คน ลาว ๑๐๘ คน เมียนมา ๘๕ คน กัมพูชา ๒๗ คน และอื่นๆ ๖ คน

^๙ UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. (New York: United Nations publication, Sales No. E.14.V.10, 2014). p. 79

๒. ประเภทของการค้ามนุษย์

๒.๑ การค้าประเวณี

จากการสอบสวนขยายผล สามารถจำแนกประเภทที่คนต่างด้าวตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยการบังคับค้าประเวณีหรือถูกแสวงหาประโยชน์จากการให้บริการทางเพศส่วนใหญ่เป็นคนลาว นอกนั้นก็ยังมีคนเวียดนาม^{๑๑} คนไทยหรือคนกลุ่มน้อย เช่น ชาวเขาในไทยบางส่วนจะถูกแสวงหาประโยชน์จากการบริการทางเพศ โดยมีปลายทางที่เมืองพัทยาจังหวัดชลบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และกรุงเทพฯ

ปัญหาเรื่องการค้าประเวณีเหยื่อการค้ามนุษย์ต่างชาติ ทำให้พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย กลายเป็นพื้นที่ทางผ่านและพื้นที่ปลายทางของการค้ามนุษย์ ลักษณะของสภาพปัญหาเป็นการนำเหยื่อการค้ามนุษย์จากประเทศลาวเข้ามาค้าประเวณีบริเวณชายแดนและจังหวัดใกล้เคียงในรูปแบบของสถานค้าประเวณีและร้านคาราโอเกะ พื้นที่ใจกลางเมืองและอำเภอที่ติดตะเข็บชายแดนของจังหวัดอุดรธานี หนองคาย ถือเป็นแหล่งขายบริการทางเพศเหยื่อการค้ามนุษย์ต่างชาติที่รุนแรงที่สุด นอกจากนี้แล้วในพื้นที่จังหวัดชายแดนที่ติดกับแม่น้ำโขง ตั้งแต่ หนองคาย นครพนม มุกดาหาร จนกระทั่งถึงอุบลราชธานี ก็ประสบปัญหาเหยื่อการค้ามนุษย์ถูกนำมาค้าบริการทางเพศแอบแฝงตามสถานบริการต่างๆ นอกจากการนำเหยื่อการค้ามนุษย์มาขายบริการทางเพศ ในพื้นที่ชายแดนแล้ว พบว่า มีการเคลื่อนย้ายเหยื่อการค้ามนุษย์ไปยังร้านคาราโอเกะและสถานค้าประเวณี ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และเลยไปถึงชายแดนทางภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งมีการดำเนินการเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายและจับกุมผู้กระทำความผิดหลายคดีโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)^{๑๒}

เหยื่อการค้ามนุษย์คนไทยถูกบังคับใช้แรงงานหรือทำงานในธุรกิจค้าประเวณีในออสเตรเลีย บาห์เรน^{๑๓} บรูไน แคนาดา จีน เยอรมนี อินเดีย อินโดนีเซีย อิสราเอล ญี่ปุ่น คูเวต ลิเบีย มาเลเซีย มัลดีฟส์ กาตาร์ รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย สิงคโปร์ แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ใต้หวัน ติมอร์ตะวันออก สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เวียดนามและเยเมน แรงงานชายไทยบางรายที่เดินทางไปต่างประเทศเพื่อทำงานที่ใช้ทักษะต่ำและงานในภาคเกษตรต้องเผชิญกับการถูกบังคับใช้แรงงานและมีสภาพเป็นแรงงานขูดหนี้ เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อ

^{๑๑} Department of State, United States of America, 2014 Trafficking in Persons Report. (Washington, D.C.: Department of State, 2014). P. 373.

^{๑๒} มุณินธิกระจกเงา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประเทศไทย พ.ศ. ๕๕๔-๒๕๕๕”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=1562&auto_id=7&TopicPk, ๒๕๕๕.

^{๑๓} สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เรื่องเดิม. หน้า ๒๖

การค้าประเวณีโดยทั่วไปเป็นผู้หญิงและเด็กหญิง การท่องเที่ยวเพื่อซื้อบริการทางเพศยังคงเป็นปัญหาในประเทศไทย และอุปสงค์ดังกล่าวน่าจะเป็นสิ่งผลักดันให้มีการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจการค้าประเวณี ประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านสำหรับเหยื่อค้ามนุษย์จากเกาหลีเหนือ จีน เวียดนาม ปากีสถาน บังคลาเทศและพม่าซึ่งจะถูกส่งไปค้าในประเทศที่สาม เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ รัสเซีย เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆในยุโรปตะวันตก^{๑๓} หลายนครนิคมของการค้ามนุษย์เพื่อมุ่งแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีกระทำเป็นขบวนการโดยองค์กรอาชญากรรม^{๑๔} ซึ่งจะทำให้ปัญหาของการค้ามนุษย์มีความร้ายแรงและซับซ้อนขึ้นยากแก่การตรวจสอบและปราบปราม

๒.๒ การบังคับใช้แรงงาน

การบังคับใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นคนเมียนมา มีบางส่วนเป็นคนกัมพูชา จากการตรวจสอบโดยมากพบว่าในการทำประมงเจ้าของเรือมักทำสัญญาให้ได้กึ่งเช่าเรือ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีทางอาญาเนื่องจากการทำประมงโดยมากไม่ได้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแจ้งเรือออก-เข้าท่า การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเรือผู้โดยสาร และลูกเรือในการออกเรือ และเหตุส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการทำประมงนอกน่านน้ำไทย ดังนั้น เมื่อมีการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง จึงยากต่อการพิสูจน์ว่ามีผู้ใดอยู่บนเรือลำเกิดเหตุและในการรับแจ้งให้ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ถูกบังคับใช้แรงงานในเรือประมง^{๑๕}

ในกลุ่มแรงงานพม่าและกัมพูชาที่ทำงานในเรือของไทยที่ถูกบังคับหรือถูกล่อลวงมา บางกรณีคนเหล่านี้ต้องอยู่บนเรือกลางทะเลนานหลายปีโดยไม่ได้รับค่าแรง ถูกบังคับให้ทำงานวันละหลายชั่วโมงเป็นเวลาเจ็ดวันต่อสัปดาห์ รวมทั้งถูกข่มขู่และถูกทุบตี เนื่องจากในภูมิภาคนี้ การประมงเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่มีการวางระเบียบกำกับ โดยทั่วไป แรงงานบนเรือประมงจึงไม่ได้มีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายจ้าง^{๑๖}

^{๑๓} Department of State, United States of America. *loc.cit.*

^{๑๔} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๕/๒๕๔๖ เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ได้ระบุความหมายของผู้มีอิทธิพลและพฤติกรรมที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพล ไว้ในผนวก ก. พฤติกรรมที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ข้อ ๗ ว่าผู้มีอิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก; วันชัย รุจนวงศ์, “องค์กรอาชญากรรม: ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ”, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๑๖ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ๒๕๔๖-๒๕๔๗), หน้า ๑๒.

^{๑๕} สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. *เรื่องเดิม*, หน้า ๑๗.

^{๑๖} Department of State, United States of America. *loc.cit.*

แต่ก็มีหลายกรณี que เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการช่วยเหลือและคัดแยกผู้เสียหายตามขั้นตอนแล้ว พบว่าไม่ได้ถูกบังคับใช้แรงงานแต่อย่างใด โดยพบว่าแรงงานทนต่อสภาพการทำงานบนเรือประมงซึ่งต้องเจอกับสภาพคลื่นลมในทะเลไม่ไหว^{๑๑}

๒.๓ การนำคนมาขอตาน

การค้ำมนุษย์รูปแบบการนำคนมาขอตาน เหยื่อการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่เป็นเด็กชายชาวกัมพูชาที่อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายพร้อมกับบิดามารดาหรือญาติพี่น้อง และถูกบิดามารดาหรือบุคคลอื่นๆ ที่รู้จักกันในภายหลังในประเทศไทยชักจูงแนะนำให้ไปขอตานในบริเวณสถานที่ต่างๆ โดยมีการแสวงหาประโยชน์จากการขอตานดังกล่าวด้วย เหตุที่ทำให้สถิติคดีลดลงเนื่องจากมีการแก้ไขปัญหาขอตานอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด และในการตรวจสอบหลายครั้งพบว่า เป็นเพียงการขอตานเพื่อการยังชีพ ไม่มีการกระทำในลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ หรือใช้กำลังบังคับ ชู้เชิญให้ขอตานแต่อย่างใด^{๑๒}

๒.๔ การค้ำมนุษย์ประเภทอื่น

การค้ำมนุษย์ประเภทอื่น เช่น แรงงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งข้อมูลการค้ำมนุษย์ในประเภทนี้ยังมีไม่มากนัก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้าถึงตรวจสอบได้ยากเพราะอยู่ในที่รโหฐาน นอกจากนี้ในรอบปีที่ผ่านมา มีกลุ่มค้ำมนุษย์ในลักษณะ บังคับให้เด็กวัยรุ่น โกงผมเพื่อปลอมเป็นสามเณรออกเรียไรเงินจากชาวบ้าน โดยมีคดีเกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และชลบุรี^{๑๓}

ปัญหาการค้ำมนุษย์อีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กเพศชายที่เกี่ยวข้องเนื่องการถ่ายภาพโป๊เปลือยอนาจารเด็ก มีการจับกุมดำเนินคดีแก่ชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการกระทำทางเพศเด็ก (pedophiles) และมีการถ่ายภาพโป๊เปลือยอนาจารระหว่างมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก เพื่อบันทึกหรือเผยแพร่ในกลุ่มผู้มีสนิยมเดียวกัน การซื้อประเวณีเด็กผู้ชาย ส่วนใหญ่มีการติดต่อเด็กผ่านนายหน้า แต่การถูกจับกุมดำเนินคดีมักเกิดขึ้นในโรงแรม จึงทำให้การจับกุมดำเนินคดีเป็นในลักษณะกระทำอนาจารเด็ก มิใช่การค้ำมนุษย์ เพราะไม่มีการสืบสวนขยายผลถึงผู้เป็นธุระจัดหา กลุ่ม pedophiles ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป มีเป้าหมายในการเข้ามาซื้อบริการทางเพศเด็กในแถบประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในอนุ

^{๑๑} สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๑๒} สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. เรื่องเดิม, หน้า ๑๖-๑๗.

^{๑๓} มูลนิธิกระจกเงา. เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งหาซื้อบริการเด็กได้ง่าย และการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยานในเรื่องนี้^{๒๐}

แนวโน้มของสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคภายหลังการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน

การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อันประกอบด้วยประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community (APSC)) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community (AEC)) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social and Cultural Community (ASCC)) จะทำให้ประชากรในภูมิภาคนี้ มีความเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เน้นการทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยมีการเปิดเสรีใน ๕ ด้านด้วยกัน คือ การเปิดเสรีการค้าสินค้า การเปิดเสรีการค้าภาคบริการ การเปิดเสรีด้านการลงทุน การเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายเงินทุน และการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวประชากรมีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนมากขึ้น ประเทศไทยซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่กึ่งกลางของอาเซียนบนพื้นที่ทวีปก็จะมีผู้คนผ่านแดนมากขึ้น หรือเข้ามาประกอบอาชีพในไทยเพิ่มขึ้น อันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) อันได้แก่อาชญากรรมข้ามชาติ^{๒๑} โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาค ที่พัฒนารูปแบบแปลกใหม่อยู่เสมอ ดันต่อปัญหาเกิดจากสภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น จึงเป็นที่มาของขบวนการแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้าไปทำงานในประเทศที่ให้ค่าตอบแทนดีกว่า แต่แล้วก็เป็นที่มาของปัญหาการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานทาส แรงงานบังคับในโรงงานและอุตสาหกรรมประมง รวมไปถึงการล้วงละเมิดทางเพศในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว^{๒๒}

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๒๑} รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี. “ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อไทย”. ไทยโพสต์. ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. หน้า ๓.

^{๒๒} ไทยรัฐ. “จับตาเออีซีปีหน้า โจรมาในมาดใหม่”, (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thairath.co.th/content/451668>, ๒๕๕๖.; มุลนิชกรจกเงา, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน. เห็นว่า “ด้วยสภาพภูมิประเทศที่ติดกันสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้ง่าย ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ ทำให้มีเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่การขายนบริการทางเพศอย่างต่อเนื่อง และแนวโน้มจะเคลื่อนย้ายเข้ามาขายบริการบริเวณชายแดนฝั่งไทยมากขึ้น เหตุผลหนึ่งเพราะรูปร่างภายนอกของเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นที่ต้องการของกลุ่มลูกค้า และการสื่อสารภาษาที่ฟังกันรู้เรื่อง ตลอดจนราคาในการซื้อบริการทางเพศเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกมาก ทำให้เป็นที่ต้องการของตลาด”.

บทที่ ๓

นโยบายและกฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ข้ามชาติของไทย และต่างประเทศ

นโยบายและกฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของไทย

๑. นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลไทยทุกสมัยได้ตระหนักถึงปัญหาของการค้ามนุษย์ เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และได้ยกระดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นนโยบายเร่งด่วนลำดับต้นมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้เริ่มประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และกำหนดนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ของประเทศไทย ให้เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗^๑ ให้ทุกส่วนราชการบูรณาการความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมาย เน้นย้ำให้นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้ ให้การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมของมนุษย์ และป้องกันไม่ให้ประชากรกลุ่มเสี่ยงทั้งคนไทยและคนต่างด้าวตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

รัฐบาลปัจจุบันโดยการนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ได้กำหนดนโยบายให้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาเฉพาะหน้า ที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่นๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศกับเด็ก และปัญหาขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็น และเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ เป็นต้น^๒

^๑ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕). ๒๕๕๔. หน้า ๑.

^๒ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๒.๑ และ ๓.๒.

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบและการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงมิให้แรงงานตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย และแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ปรับแก้อำนาจหน้าที่เป็นการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็ก เพื่อดำเนินการควบคู่กับคณะกรรมการระดับชาติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑^๓

เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ รัฐบาลปัจจุบันได้ประกาศให้การปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการการทำงาน ให้สอดคล้องเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย โดยกำชับเจ้าหน้าที่ห้ามเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการเรียกรับผลประโยชน์ หากพบจะถูกลงโทษทางวินัยและอาญา เพราะถือเป็นการเอาเปรียบเพื่อนมนุษย์ และไร้ซึ่งศักดิ์ศรีที่สำคัญต้องปลูกฝังค่านิยม และเปลี่ยนทัศนคติของเยาวชน ที่คิดว่าการค้าประเวณี เป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ต้องเอาจริงเอาจังกับขบวนการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย สำหรับยุทธศาสตร์ปราบปรามการค้ามนุษย์มี ๕ ข้อหลัก คือ ป้องกัน ดำเนินคดี คุ้มครองช่วยเหลือ กลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน รวมถึงการพัฒนาบริหารข้อมูล พร้อมปรับเปลี่ยนแนวทางที่จะเน้นการป้องกันเป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และทำประมงผิดกฎหมาย^๔

๒. กฎหมายในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของไทย

กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์มีหลายฉบับ โดยกฎหมายที่ใช้เป็นหลักคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนกฎหมายอื่นที่ใช้ประกอบ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น สำหรับเอกสารวิจัยฉบับนี้จะพิจารณาเน้นไปที่กฎหมายที่ใช้บังคับกับการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

^๓ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, เรื่องเดิม, หน้า ๕

^๔ สำนักข่าวไทย, “นายกฯ ประกาศปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ”, ออนไลน์, เข้าถึงได้ที่ <http://www.tnamcot.com/content/155077.2558>.

๒.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติฐานความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา ๖ อันสอดคล้องกับองค์ประกอบการค้ามนุษย์ตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ดังได้กล่าวโดยละเอียดข้างต้นแล้ว^๕

นอกจากฐานความผิดฐานค้ามนุษย์ในมาตรา ๖ แล้ว มาตรา ๗ ได้บัญญัติให้ผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน ชักชวนชี้แนะ ซึ่งอยู่ร่วมในขบวนการรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ เป็นการกำหนดความผิดฐานสบคบ ตัวการร่วมและการกระทำผิดโดยสมาชิกองค์กรอาชญากรรมที่ต้องรับโทษ นอกจากนั้นมาตรา ๕๓ กำหนดให้ผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคลได้ซึ่งก็ต้องรับโทษทางอาญา และกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลก็อาจต้องรับผิดทางอาญาเช่นกัน

มาตรา ๑๑ บัญญัติครอบคลุมเพื่อบังคับใช้กับการค้ามนุษย์ที่มีลักษณะข้ามชาติ โดยบัญญัติว่า ความผิดฐานค้ามนุษย์แม้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ก็สามารถลงโทษผู้กระทำผิดในราชอาณาจักรได้ ซึ่งเป็นหลักการลงโทษสากล เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๗ ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๑ เมื่อผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ปรากฏตัวในประเทศไทย เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมบุคคลนั้นได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ แม้ว่าความผิดนั้นจะมีได้กระทำลงในประเทศไทยและผู้เสียหายจะมีใช้คนไทยก็ตาม มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งสามารถใช้มาตรการริบทรัพย์ทรัพย์สินของผู้กระทำผิดที่ได้มาจากการค้ามนุษย์ได้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๒ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๑) ประมวลกฎหมายอาญา

มาตราที่เกี่ยวข้องปรากฏอยู่ใน ๒ ลักษณะความผิดเท่านั้น คือ ความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง โดยมาตราที่เกี่ยวข้องในแต่ละลักษณะความผิดมีดังนี้

มาตรา ๒๘๒ วรรคสอง กรณีเป็นธุระจัดหาเด็กอายุเกินสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น แม้เด็กจะยินยอมก็ตาม มาตรา ๒๘๒ วรรคสาม กรณีเป็นธุระ

^๕ ดู บทที่ ๒ ข้อ ๒.

จัดหาเด็กอายุไม่เกินสิบห้าปี ซึ่งมีโทษหนักขึ้น^๖ มาตรา ๒๘๓ เป็นระงับการฟ้องเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น โดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญข่มขืนใจเหยื่อ จึงครบองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ มาตรา ๓๑๒ เป็นกรณีนำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งเหยื่อ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะเอาคนลงเป็นทาสหรือมีลักษณะคล้ายทาส อันเป็นการครบองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ ลักษณะบังคับใช้แรงงาน

๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ กรณีเป็นระงับการฟ้องคดีเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี^๗ และมาตรา ๑๒ เป็นการหน่วงเหนี่ยว กักขัง หรือบังคับชูเชิญเหยื่อให้กระทำการค้าประเวณี ซึ่งถือเป็นการค้ามนุษย์ประเภทแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี

๓) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๓ ความผิดฐานนำพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย มีการกระทำนำพาคนต่างด้าวหรือเหยื่อการค้ามนุษย์เข้ามาในราชอาณาจักร หรือ การอุปการะช่วยเหลือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ได้เข้าทางช่องทางหรือวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย มาตรา ๖๔ ความผิดฐานให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย เป็นกรณีที่เหยื่อการค้ามนุษย์เข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายแล้วผู้กระทำความผิดให้เข้าพักอาศัยช่วยซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ โดยมีมูลเหตุจงใจเพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม

๔) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มิได้มุ่งประสงค์จะลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่เป็นการกำหนดความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อลงโทษและติดตามริบทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดซึ่งกระทำความผิดตามความผิดมูลฐานนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของตน และเพื่อให้รัฐนำทรัพย์ดังกล่าวเข้าสู่สังคมต่อไป มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน ทำให้สามารถใช้มาตรการต่างๆตามกฎหมายฟอกเงินดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้

^๖ มาตรา ๒๘๒ วรรคหนึ่ง กรณีเป็นระงับการฟ้องซึ่งชายหรือหญิงโดยผู้ยื่นยินยอม เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น แม้จะผิดกฎหมายอาญา แต่ไม่ถือเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ เนื่องจากเหยื่อให้ความยินยอมในการจัดหา จึงขาดองค์ประกอบของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในส่วนวิธีการ (Means) ที่ต้องใช้กำลังบังคับหรือหลอกลวงเหยื่อ ส่วนวรรคสองและวรรคสามเป็นการกระทำความผิดต่อเหยื่อที่เป็นเด็ก แม้เด็กให้ความยินยอมก็เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ได้

^๗ กรณีจะเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วยต้องเป็นการกระทำต่อเด็กตามวรรคสองและวรรคสาม หรือการกระทำโดยใช้อุบายหลอกลวงใช้กำลังบังคับชูเชิญตามวรรคสี่ ส่วนการกระทำตามวรรคหนึ่งเหยื่อยินยอมกระทำการค้าประเวณี จึงขาดองค์ประกอบส่วนวิธีการ (Means) ไม่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์

๓. กลไกในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนด กลไกหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ ๒ คณะ คือ

๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^๔ หรือ “คณะกรรมการ ปคม.” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ โครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งกำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒. คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^๕ หรือ “คณะกรรมการ ปกค.” ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายท่าน

^๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปคม. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเป็นผู้ช่วยเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

^๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ โดยอาจแต่งตั้งจากราชการหรือภาคเอกชนก็ได้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ใดท่านหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่หลักในการจัดทำและกำกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ แผนงาน และแนวทางต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งติดตามประเมินผลการทำงาน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๐} ได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ขึ้นในกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเงินจากกองทุนสามารถนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือ ค้ำครองความปลอดภัยให้เหยื่อการค้ามนุษย์ ส่งกลับภูมิลำเนาทั้งในและนอกประเทศ และดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

มาตรการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศ

๑. สหรัฐอเมริกา

๑.๑ กฎหมาย Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (TVPA)

กฎหมายหลักสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คือ Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (TVPA) ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) ฉบับแรกที่ออกมาบังคับใช้กับการค้ามนุษย์และมุ่งเน้นในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ^{๑๑} สาระสำคัญของ TVPA ประกอบด้วยหลัก 3P คือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการดำเนินคดี (Prosecution) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ก) การป้องกัน

กฎหมาย TVPA กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์ (Office to Monitor and Combat Human Trafficking) ในกระทรวงการต่างประเทศ^{๑๒} ให้รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลการค้ามนุษย์ ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆประจำปีเสนอต่อรัฐสภา^{๑๓} และรณรงค์สร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณะ

^{๑๐} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๒-๕๑.

^{๑๑} Polaris Project. "Trafficking Victims' Protection Act (TVPA) – Fact Sheet". (Online). Available: http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/trafficking%20victims%20protection%20act%20fact%20sheet_0.pdf. 2008.

^{๑๒} Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Section 105.

^{๑๓} *Ibid.*, Section 110.

ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและการศึกษาของกลุ่มบุคคลที่เสี่ยงจะเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์^{๑๔}

ข) การคุ้มครอง

กฎหมาย TVPA ให้การคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นคนต่างชาติ โดยจัดความคุ้มครองให้ตามโครงการคุ้มครองพยาน (Federal Witness Protection Program) และได้รับการช่วยเหลือทางการศึกษา ดูแลสุขภาพ ฝึกฝนอาชีพ และโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ นอกจากนี้ยังให้สิทธิพำนักชั่วคราว (T-Visa Non immigrants) ซึ่งหากเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ร้ายแรง (severe forms of trafficking in persons)^{๑๕} และให้ความร่วมมือกับทางการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดก็จะได้รับสิทธิพำนักถาวร (permanent residence) หลังจากพำนักชั่วคราวไม่น้อยกว่า ๓ ปี^{๑๖}

ค) การดำเนินคดี

กฎหมาย TVPA ได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายสหรัฐ^{๑๗} กำหนดให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดต่อรัฐบาลกลาง (federal crime) และเพิ่มโทษหนักขึ้น นอกจากนี้ยังเพิ่มฐานความผิดการค้ามนุษย์ โดยบังคับใช้แรงงาน (Forced Labor) ฐานค้ามนุษย์โดยเอาคนลงเป็นทาส (Trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labor) ฐานค้ามนุษย์โดยแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก หรือโดยใช้กำลังบังคับขู่เข็ญหรือใช้อุบาย (Sex trafficking of children or by force, fraud or Coercion) และการกระทำผิดเกี่ยวกับเอกสารเพื่อใช้ในการค้ามนุษย์^{๑๘}

หลังจากนั้นรัฐสภาสหรัฐได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับ คือ Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003, Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2008 และ Trafficking Victims Protection Reauthorization Act 2013 เพื่อเสริมการบังคับใช้กฎหมาย TVPA ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๑.๒ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report – TIP Report)^{๑๙}

^{๑๔} Ibid., Section 106.

^{๑๕} Ibid., Section 103, หมายถึงการค้ามนุษย์ที่แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยใช้อุบายหลอกลวงหรือบังคับขู่เข็ญเหยื่อ.

^{๑๖} Ibid., Section 107.

^{๑๗} United States Code, Title 18, Chapter 77.

^{๑๘} Ibid., Title 18, §§ 1589-1592.

^{๑๙} ศิระ สว่างศิลป์. “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

กฎหมาย TVPA กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) เป็นรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ก่อนวันที่ ๑ มิถุนายนของทุกปี โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวนกว่า ๑๘๘ ประเทศ โดยจัดระดับเป็น Tier 1, Tier 2, Tier 2 Watch List และ Tier 3 ตามมาตรฐานขั้นต่ำ^{๒๐}ในการจัดการการค้ามนุษย์ที่ระบุใน TVPA โดยเป็นการประเมินความคืบหน้าการดำเนินการของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับมาตรฐานการดำเนินการของประเทศนั้นๆ ในปีที่ผ่านมา โดยแต่ละ Tier หมายควมดังนี้

๑. Tier 1 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ตาม TVPA

๒. Tier 2 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข

๓. Tier 2 Watch List คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหตุการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์

พ.ศ. 2551". (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑). หน้า ๒๒-๒๓.

^{๒๐} Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Section 108. มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ได้แก่ (๑) รัฐบาลควรห้ามการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง และลงโทษการกระทำการค้ามนุษย์ดังกล่าว (๒) เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการค้ามนุษย์ร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับการบังคับ หลอกลวง ขู่เข็ญ หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เป็นเด็กที่ไม่สามารถให้ความยินยอมอย่างแท้จริงได้ หรือเป็นกรณีการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการข่มขืนหรือการลักพาตัว หรือก่อให้เกิดความตาย รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่ได้สัดส่วน เพียงพอเหมาะสมกับอาชญากรรมที่ร้ายแรงดังกล่าว (๓) เมื่อรับทราบว่ามีกรณีการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง รัฐบาลควรมีบทลงโทษที่เข้มงวดเพียงพอที่จะป้องปรามและสะท้อนความรุนแรงของการกระทำผิดการค้ามนุษย์ดังกล่าวได้ (๔) รัฐบาลควรมีความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง; หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่องในการจัดการการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่ (๑) รัฐบาลมีความเข้มแข็งในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดการค้ามนุษย์หรือไม่ (๒) รัฐบาลได้ให้การคุ้มครองผู้เสียหาย และให้การสนับสนุนให้ผู้เสียหาย ให้ความร่วมมือกับการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ (๓) รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์หรือไม่ (๔) รัฐบาลมีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดการค้ามนุษย์หรือไม่ (๕) รัฐบาลได้มีการส่งผู้กระทำความผิดการค้ามนุษย์ข้ามแดนเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีหรือไม่ (๖) รัฐบาลได้ตรวจการเดินทางเข้า-ออกเมืองเพื่อแสวงหาหลักฐานการค้ามนุษย์และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นเมื่อพบหลักฐานดังกล่าวหรือไม่ (๗) รัฐบาลมีความเข้มแข็ง (โดยเปรียบเทียบกับกำลังทางทรัพยากรของรัฐบาล) ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออำนวยความสะดวกการค้ามนุษย์หรือไม่ (๘) ร้อยละของจำนวนผู้เสียหายที่มีที่พักพิงของประเทศดังกล่าวมีจำนวนมากหรือไม่ (๙) รัฐบาลมีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการอย่างเป็นระบบหรือไม่ (๑๐) รัฐบาลมีความคืบหน้าในการดำเนินการเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาหรือไม่ (๑๑) รัฐบาลได้ดำเนินการหรือไม่เพื่อลดอุปสงค์สำหรับการกระทำที่เกี่ยวกับเพศพาณิชย์ และการเข้าร่วมในการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนระหว่างประเทศโดยผู้ถือสัญชาติของประเทศตน

๔. Tier 3 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศที่อยู่ใน Tier 3 อาจถูกสหรัฐฯ พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้งสหรัฐฯ อาจพิจารณาไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งสหรัฐฯ อาจคัดค้านความช่วยเหลือ (ยกเว้นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า และบางความช่วยเหลือด้านการพัฒนา) ที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ (โดยปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐฯ อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ USAID เป็นต้น) สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นมาตรการระงับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน TIER 3 ดังกล่าวได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงผู้หญิงและเด็ก โดยการพิจารณาดังกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐฯ จะเป็นกระบวนการภายในของสหรัฐฯ เอง

๒ กลุ่มประเทศในยุโรป

ประเทศต่างๆ ในยุโรปมีการรวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่ ๒ กลุ่ม คือ สภายุโรป (Council of Europe) และ สหภาพยุโรป (European Union) การดำเนินการด้านป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีกรอบกฎหมายและพันธกรณีต่างหากจากกัน

๒.๑ สภายุโรป (Council of Europe)

สภายุโรปได้จัดทำอนุสัญญาสภายุโรปต่อต้านการค้ามนุษย์ (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings)^{๒๐} ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มีหลักการ

^{๒๐} Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Warsaw, 16.V.2005.; ต่อไปเรียกว่า “อนุสัญญาสภายุโรป”.

สาระสำคัญ ๔ ส่วนคือ การป้องกันการค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และกลไกการควบคุมตรวจสอบ^{๒๒} โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. การป้องกันการค้ามนุษย์

อนุสัญญากำหนดประเทศสมาชิกรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สำหรับประเทศสมาชิกที่เป็นต้นทางของการค้ามนุษย์ต้องดำเนินโครงการรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ สร้างความตระหนักรู้ให้แก่สาธารณชน ให้การศึกษาแก่ผู้ย้ายต่อการเป็นเหยื่อ ต้องจัดมาตรการพิเศษสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีในการคุ้มครองเด็ก^{๒๓} ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการลดอุปสงค์ (Measures to Discourage the Demand) ความต้องการเหยื่อการค้ามนุษย์โดยการสร้างความตระหนักรู้รณรงค์ให้สาธารณะรับทราบ^{๒๔}

๒. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

อนุสัญญากำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศสมาชิกต้องประสานงานร่วมมือกันในการคัดแยกเหยื่อและอนุญาตให้เหยื่ออยู่ชั่วคราวในประเทศที่พบบเหยื่อ^{๒๕} ในกรณีที่น่าเชื่อว่าบุคคลเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ห้ามประเทศสมาชิกส่งบุคคลนั้นออกนอกประเทศจนกว่ากระบวนการคัดแยกเหยื่อจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์^{๒๖}

ประเทศสมาชิกต้องให้การช่วยเหลือเหยื่ออย่างเหมาะสม โดยการจัดหาที่พัก การรักษาพยาบาล การให้สิ่งของจำเป็น การให้ข้อมูลต่างๆ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย การช่วยเหลือทางการเงิน การฝึกอาชีพ และการจ้างงาน^{๒๗} เหยื่อต้องได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (compensation) ซึ่งอาจเอามาจากกองทุนที่ตั้งขึ้น^{๒๘} กรณีที่เหยื่อถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ประเทศสมาชิกที่เหยื่อมีสัญชาติหรือถิ่นพำนักถาวร (permanent residence) ต้องรับตัวเหยื่อกลับโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและเกียรติศักดิ์ศรีของเหยื่อ^{๒๙}

๓. การดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์

^{๒๒} Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Handbook for parliamentarians: The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. (Strasbourg: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2009). p. 23.

^{๒๓} Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Article. 5.

^{๒๔} Ibid., Article 6.

^{๒๕} Ibid., Article 10 para. 1

^{๒๖} Ibid., Article 10 para. 2

^{๒๗} Ibid., Article 12.

^{๒๘} Ibid., Article 15 para. 4.

^{๒๙} Ibid., Article 16.

การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ อนุสัญญาสภายุโรปกำหนดพันธกรณีต่างๆ ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติเพื่อให้การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ก) ความผิดฐานค้ามนุษย์

อนุสัญญาสภายุโรปได้กำหนดนิยามของความผิดฐานค้ามนุษย์ (Trafficking in Human Beings)^{๓๐} ไว้ลักษณะเดียวกับนิยามของความผิดฐานค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) ที่กำหนดไว้ในพิธีสารการค้ามนุษย์ ซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ การกระทำ (Action) วิธีการ (Means) และ วัตถุประสงค์ (Purpose)^{๓๑} และกำหนดให้ประเทศสมาชิกออกกฎหมายบัญญัติความผิดฐานค้ามนุษย์ในลักษณะเดียวกัน^{๓๒} การบัญญัติให้ความผิดฐานค้ามนุษย์มีองค์ประกอบเหมือนกันก็เพื่อประโยชน์ คือ ๑) ป้องกันไม่ให้ผู้ค้ามนุษย์เลือกที่จะกระทำผิดในประเทศที่มีบทบัญญัติเคร่งครัดน้อยกว่า ๒) ทำให้เกิดการพัฒนารฐานข้อมูล งานวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันได้ และ ๓) ทำให้เกิดความสะดวกในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เช่น ไม่มีอุปสรรคพิจารณาเรื่องความผิดสองรัฐ (Dual criminality)^{๓๓}

ข) การริบทรัพย์ผู้กระทำผิด

อนุสัญญาสภายุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องออกกฎหมายให้สามารถริบทรัพย์สินของผู้ค้ามนุษย์ที่ได้มาจากการกระทำผิด (proceeds of crime) และทรัพย์สินของผู้ค้ามนุษย์ที่มีมูลค่าเท่ากับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด (property the value of which corresponds to such proceeds)^{๓๔}

ค) วิธีพิจารณาคดีในศาล (Court proceedings)

ประเทศสมาชิกต้องออกกฎหมายหรือมาตรการทำให้การพิจารณาคดีในศาลดำเนินไปโดยคุ้มครองชีวิตส่วนตัว (private life) หรือรูปลักษณะ (identity) ของเหยื่อ และความปลอดภัยของเหยื่อ รวมทั้งปลอดภัยจากการถูกข่มขู่คุกคาม กรณีที่เหยื่อเป็นเด็กต้องมีมาตรการพิเศษในการคุ้มครองเหยื่อ^{๓๕}

๔. กลไกการควบคุมตรวจสอบ

^{๓๐} Ibid., Article 4.

^{๓๑} Parliamentary Assembly of the Council of Europe. *op.cit.* p. 24.; ดู บทที่ ๒ ข้อ ๑ ประกอบ.

^{๓๒} Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Article 18.

^{๓๓} Parliamentary Assembly of the Council of Europe. *op.cit.* p. 49.

^{๓๔} Ibid., Article 23 para. 3.

^{๓๕} Ibid., Article 30.

อนุสัญญาสหภาพยุโรปได้จัดตั้งกลไกควบคุมตรวจสอบสถานการณ์การค้ามนุษย์ของ
รัฐสมาชิก ขึ้นมา ๒ องค์กร คือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่อต้านการค้ามนุษย์ (Group of Experts against
Trafficking in Human Beings (GRETA)) และคณะกรรมการของรัฐภาคี (Committee of Parties)

ก) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่อต้านการค้ามนุษย์ (GRETA) ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้าน
การต่อต้านการค้ามนุษย์และด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน ๑๐-๑๕ คน ซึ่งคณะมนตรีของรัฐสมาชิก
เป็นผู้เลือก อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี ให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติตาม
พันธกรณีของรัฐสมาชิก โดยจัดทำเป็นรายงานพร้อมมีข้อเสนอแนะแก้ไขกรณีพบว่ารัฐสมาชิก
ไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีโดยครบถ้วน การปฏิบัติหน้าที่ของ GRETA ต้องเป็นไปโดยอิสระและ
ปราศจากการแทรกแซงของรัฐสมาชิก^{๓๖}

ข) คณะกรรมการของรัฐภาคี ประกอบด้วยผู้แทนของคณะมนตรีของสหภาพยุโรป
(Committee of Ministers of the Council of Europe) มีหน้าที่ในการวางนโยบายและตัดสินใจการดำเนินงาน
ต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยอาจออกเป็นข้อมติ ข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณี^{๓๗}

๒.๒ สหภาพยุโรป (European Union)

หลักการสำคัญของสหภาพยุโรปในการต่อต้านการค้ามนุษย์กำหนดไว้ในกฎบัตร
สิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union)^{๓๘} ใน
การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐสภายุโรป (European Parliament) และ คณะมนตรี
(Council) ได้ออก Directive 2011/36/EU^{๓๙} (“Directive”^{๔๐}) เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ขั้นต่ำ minimum rules
ให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปปฏิบัติตามในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์

Directive ได้กำหนดนิยามของการค้ามนุษย์^{๔๑} ในลักษณะเดียวกับพิธีสารการค้ามนุษย์
และอนุสัญญาสหภาพยุโรป แต่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ขั้นต่ำของบทลงโทษว่า ต้องกำหนดโทษขั้นสูง
จำคุกไม่น้อยกว่า ๕ ปี^{๔๒} แต่หากกระทำผิดต่อเหยื่อที่อ่อนแอ เช่น เด็ก หรือกระทำการที่เป็น

^{๓๖} Ibid., Article 36 and 38.

^{๓๗} Ibid., Article 37 and 38.

^{๓๘} Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 5 para 3. provides that “**Trafficking in human beings is prohibited**”.

^{๓๙} Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims.

^{๔๐} Directive เป็นแนวทางทางนิติบัญญัติที่กำหนดเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดำเนินการ ส่วนแต่ละประเทศจะดำเนินการอย่างไรเป็นดุลพินิจของประเทศนั้นๆ; European Union. “Regulations, Directives and Other acts”. (Online). Available: http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm. 2015.

^{๔๑} Ibid., Article 2.

^{๔๒} Ibid., Article 4 para. 1.

อันตรายต่อชีวิต หรือใช้กำลังอย่างร้ายแรง หรือกระทำโดยองค์การอาชญากรรม ต้องกำหนดโทษ
 ขั้นสูงจำคุกไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี^{๔๓} นิติบุคคลสามารถกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้หากกระทำโดย
 ผู้แทนของนิติบุคคลและนิติบุคคลได้รับประโยชน์^{๔๔} ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการในการยึดและ
 ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์^{๔๕}

ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือเหยื่อ ด้านที่พัก ลี้ภัยของจำเป็น การ
 รักษาพยาบาล การให้คำปรึกษา และการให้ข้อมูลต่างๆ^{๔๖} ต้องมีมาตรการคุ้มครองเหยื่อระหว่างการ
 ดำเนินคดี การช่วยเหลือด้านกฎหมาย และการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้เหยื่อ^{๔๗}

ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้การศึกษาศึกษาฝึกอบรมแก่
 เหยื่อ การสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชนถึงปัญหาของการค้ามนุษย์ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใน
 การปฏิบัติต่อเหยื่อ^{๔๘} การลดอุปสงค์ความต้องการบริโภคการค้ามนุษย์ประเภทต่างๆ เช่น
 กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาแก่ผู้ใช้บริการจากเหยื่อการค้ามนุษย์^{๔๙}

พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ข้ามชาติ

กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐภาคีให้ต้องปฏิบัติและบังคับการตามในเรื่องการ
 ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่สำคัญเป็นสนธิสัญญา^{๕๐} ๒ ฉบับ คือ อนุสัญญา
 สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations
 Convention against Transnational Organization Crime) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและ
 ลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน
 อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish

^{๔๓} Ibid., Article 4 para 2.

^{๔๔} Ibid., Article 5.

^{๔๕} Ibid., Article 7.

^{๔๖} Ibid., Article 11.

^{๔๗} Ibid., Article 12 and 17.

^{๔๘} Ibid., Article 18 para 1-3.

^{๔๙} Ibid., Article 18 para. 4.

^{๕๐} สนธิสัญญาเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ (sources of international law) ประการหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้

ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of International Court of Justice) Article 38 para. 1 a.; International Court of
 Justice. "Statute of the International Court of Justice". (Online). Available: [http://www.icj-
 cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0](http://www.icj-

 cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0); Cornell University Law School, "Sources of International Law". (Online).
 Available: https://www.law.cornell.edu/wex/sources_of_international_law. 2015.

Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime)^{๕๑}

๑. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร^{๕๒}

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ได้ลงนามที่เมืองปาเลโม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ด้วยประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงภัยของอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational crime)^{๕๓} อันรวมถึงการค้ามนุษย์ที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม (Organized crime) จึงได้จัดทำอนุสัญญาเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม เช่น การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย การสอบสวนร่วม การใช้เทคนิคพิเศษในการสอบสวน การคุ้มครองพยาน

^{๕๑} พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime); ประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ประเทศไทยได้ยื่นสัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เสริมอนุสัญญาฯ ต่อผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก การยื่นสัตยาบันสารทั้งสองฉบับส่งผลให้ อนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ การค้ามนุษย์มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไปตามข้อ ๑๘ ของอนุสัญญาฯ และ ข้อ ๑๗ ของพิธีสารฯ; กระทรวงการต่างประเทศ. “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-B8%8D.html>. ๒๕๕๖.

^{๕๒} อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organization Crime); United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). “United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto”. (Online). Available: <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>. 2015.

^{๕๓} การประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (World Ministerial conference on organized transnational crime/ United Nations Economic and Social Council) ได้จำแนกประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบนำผู้อพยพเข้าเมือง การลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์ การก่อการร้าย การลักลอบค้าหญิงและเด็ก การลักลอบค้าชิ้นส่วนของร่างกาย การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ การฟอกเงิน และกิจกรรมอื่นๆ; สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ ๒) เล่ม ๒”, (รายงานวิจัย, สำนักงานอัยการสูงสุด, สิงหาคม ๒๕๔๘). หน้า ๖.

การขีดและริบทรัพย์สิน การปราบปรามการฟอกเงิน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เป็นต้น

อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีพิธีสารแนบท้าย ๓ ฉบับ คือ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) และพิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและลักลอบค้าอาวุธชิ้นส่วนและอุปกรณ์ และเครื่องกระสุน โดยผิดกฎหมาย (Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Component and Ammunition) พิธีสารทั้งสามฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆในขอบเขตของแต่ละพิธีสาร โดยอนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจะกำหนดหลักการและบททั่วไปของความร่วมมือในเรื่องต่างๆ ขณะที่พิธีสารเป็นการกำหนดสาระและวิธีการพิเศษเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีในอนุสัญญาเพื่อปรับใช้ในการแก้ปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และการลักลอบผลิตและค้าอาวุธของแต่ละพิธีสาร^{๔๔}

อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญา

อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติฉบับนี้ใช้บังคับครอบคลุมกับการกระทำผิดร้ายแรง (serious crime) ที่มีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม และการกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม การฟอกเงิน การทุจริตประพฤติมิชอบ (corruption) และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (obstruction of justice)^{๔๕} ซึ่งรัฐภาคีมีพันธะต้องดำเนินการให้การกระทำต่างๆดังกล่าวเป็นความผิดอาญา

๒. ความหมายขององค์กรอาชญากรรม

อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ให้คำจำกัดความขององค์กรอาชญากรรม (Organized criminal group) ว่าหมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลสามคนหรือมากกว่าที่ดำรงอยู่ในระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกัน โดยมีเป้าหมายในการทำอาชญากรรมร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่า หรือในการกระทำความผิดตามที่

^{๔๔} สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๑.

^{๔๕} อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ 3.

กำหนดไว้ในอนุสัญญา เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม^{๕๖}

อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึง การกระทำความผิดที่มีการลงโทษโดยการทำให้สูญเสียเสรีภาพหรือโทษจำคุกขั้นสูงอย่างน้อย ๔ ปี ขึ้นไป^{๕๗}

๓. มาตรการตามอนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้กำหนดมาตรการต่างๆ ให้รัฐภาคีปฏิบัติเพื่อให้การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน^{๕๘} มาตรการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ^{๕๙} การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญานี้^{๖๐} การส่งผู้ร้ายข้ามแดน^{๖๑} การโอนตัวนักโทษ^{๖๒} ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา^{๖๓} การสอบสวนร่วม (joint investigations)^{๖๔} เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ (Special investigative techniques)^{๖๕} การคุ้มครองพยาน^{๖๖} การช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ^{๖๗} ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย^{๖๘} การฝึกอบรมและการช่วยเหลือทางวิชาการ^{๖๙} และมาตรการป้องกัน^{๗๐}

^{๕๖} อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ 2(a).

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๒ บัญญัติโทษของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท จึงเป็นการกำหนดโทษขั้นสูงที่เกินกว่า ๔ ปี ทำให้การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทยเข้าเงื่อนไขเป็นความผิดร้ายแรงตามอนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มาตรการต่างๆตามอนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจึงใช้บังคับกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมของไทยได้

^{๕๘} อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ ๗.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๘.

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๒.

^{๖๑} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๖.

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๗.

^{๖๓} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๘.

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๙.

^{๖๕} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๒๐.; เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ เช่น การจัดส่งภายใต้การควบคุม (Controlled delivery) การเฝ้าติดตามโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic surveillance) การแฝงตัวเข้าในองค์กรอาชญากรรม (Undercover operations)

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๒๔.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๒๕.

^{๖๘} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๒๗.

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๒๘.

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๓๑.

๒. พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่ จัดตั้งในลักษณะองค์กร

กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับการค้ามนุษย์ คือ พิธีสารการค้ามนุษย์ ซึ่งไทย ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ สำหรับพิธีสารการค้ามนุษย์ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ ป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้หญิงและเด็ก โดยพิธีสารฯ นี้ ได้ กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญาและกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น การพิจารณาคดีลับ หรือการจัดให้มีการฟื้นฟูทางกายภาพทางจิตใจ และทางสังคม และการกำหนดความร่วมมือในการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปยังประเทศต้นทาง

๑. ความผิดฐานค้ามนุษย์

พิธีสารการค้ามนุษย์ได้กำหนดความหมายของการค้ามนุษย์ในข้อ ๓^{๑๑} และได้ กำหนดให้รัฐภาคีต้องออกกฎหมายหรือมาตรการอื่นเพื่อให้การกระทำตามข้อ ๓ เป็นความผิด อาญา^{๑๒} นอกจากนี้ยังกำหนดให้การพยายามกระทำการค้ามนุษย์และการมีส่วนร่วมในการกระทำ ดังกล่าวต้องรับผิดเช่นกัน^{๑๓}

๒. การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ

พิธีสารการค้ามนุษย์กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการเพื่อจัดให้มีการฟื้นฟูสภาพทาง ร่างกาย ทางจิตใจ และทางสังคมของเหยื่อค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการจัดหาที่พักที่เหมาะสม การให้ ข้อมูลและคำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของบุคคลเหล่านั้น ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ทางจิตวิทยา และทางด้านวัตถุ และการให้โอกาสในการทำงาน การศึกษา และการฝึกอบรม ซึ่งถ้า เหยื่อเป็นเด็กต้องมีมาตรการพิเศษโดยคำนึงถึงเพศและอายุของเหยื่อด้วย นอกจากนี้ต้องเปิด โอกาสให้เหยื่อค้ามนุษย์มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมด้วย^{๑๔}

รัฐภาคีซึ่งเหยื่อมีสัญชาติหรือมีสิทธิพำนักอย่างถาวรในรัฐนั้น ต้องอำนวยความสะดวก และยอมรับให้เหยื่อเดินทางกลับไปยังภูมิลำเนา โดยปราศจากการล่าช้าและคำนึงถึงความ ปลอดภัยของเหยื่อด้วย ส่วนรัฐที่ส่งตัวเหยื่อกลับก็ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของเหยื่อเช่นกันและ

^{๑๑} ดู บทที่ ๒ ข้อ ๑.

^{๑๒} พิธีสารการค้ามนุษย์, ข้อ ๕ วรรค ๑.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๕ วรรค ๒.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๖.

คำนี้ถึงสถานะการดำเนินคดีผู้กระทำผิดซึ่งเหยื่อต้องเกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ควรให้เป็นไปด้วยความสมัครใจของเหยื่อ^{๓๕}

๓. การป้องกันการค้ามนุษย์

รัฐภาคีต้องมีนโยบาย และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กไม่ให้ตกเป็นเหยื่อ รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น การค้นคว้าวิจัย การรณรงค์เผยแพร่ข้อมูล และการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์

รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งความร่วมมือกับภาคประชาสังคม เพื่อลดปัจจัยที่ทำให้บุคคล โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเสี่ยงต่อภัยจากการค้ามนุษย์ เช่น ความยากจน ความด้อยพัฒนา และการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกัน ต้องมีมาตรการทางการศึกษา ทางสังคม หรือทางวัฒนธรรม เพื่อลดอุปสงค์ความต้องการที่ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลทุกรูปแบบ ซึ่งนำไปสู่การค้ามนุษย์^{๓๖}

๔. ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่

รัฐภาคีต้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ด้านการตรวจคนเข้าเมือง และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมมือซึ่งกันและกันด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมีข้อมูลสามารถระบุได้ว่าบุคคลที่ข้ามแดนเป็นผู้กระทำผิด หรือเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รูปแบบและวิธีการที่ขบวนการค้ามนุษย์ใช้ในการจัดหาและการขนส่งเหยื่อ เครือข่ายผู้ร่วมขบวนการ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้สามารถดำเนินการป้องกันการค้ามนุษย์ การฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมควรส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรเอกชนและประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง^{๓๗}

รัฐภาคีต้องมีมาตรการทางด้านชายแดนที่เข้มงวดและเหมาะสมเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มาตรการเช่นว่าอาจรวมถึงการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการขนส่งเชิงพาณิชย์ ซึ่งรวมถึงบริษัทขนส่ง หรือเจ้าของหรือผู้ประกอบการขนส่งอื่น ต้องตรวจสอบผู้โดยสารทุกคนว่ามีเอกสารเดินทางที่ถูกต้องสำหรับการเดินทางข้ามไปอีกรัฐหนึ่ง รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อปฏิเสธการเข้าเมืองหรือการออกวีซ่าให้กับบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าผิดฐานค้ามนุษย์^{๓๘}

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๘.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๙.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๐.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน. ข้อ ๑๑.

ข้อตกลงของอาเซียนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๑. อาเซียนกับการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ

ความคิดในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติของอาเซียนเริ่มจากการมุ่งแก้ปัญหาอาชญากรรม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เมื่อผู้นำของชาติที่ก่อตั้งอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญา Declaration of ASEAN Concord of 24 February 1976 ที่เรียกร้องให้ชาติสมาชิกมีความร่วมมือระหว่างกัน และกับองค์กรนอกอาเซียนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการจัดทำสนธิสัญญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในอาเซียน ต่อมาเมื่อภัยของอาชญากรรมข้ามชาติมีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างเป็นทางการ ครั้งที่ ๕ (5th ASEAN Summit) ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีมติให้อาเซียนเพิ่มพูนความพยายามร่วมกันในการต่อต้านอาชญากรรม และการลักลอบค้ายาเสพติด โดยเน้นเป็นพิเศษในด้านการลดอุปสงค์ และการแลกเปลี่ยนข่าวสารและการเผยแพร่ข่าวสาร เพื่อสร้างสรรค์ให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติด^{๑๕}

ความตระหนักของอาเซียนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ข้ามชาติเริ่มอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ โดยผู้นำของอาเซียนได้ออกวิสัยทัศน์อาเซียนปี ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) มุ่งสร้างอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ให้เป็นภูมิภาคของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความกลมเกลียว (A Concert of Southeast Asian Nations) เป็นพันธมิตรในการพัฒนาที่เป็นพลวัต (A Partnership in Dynamic Development) เป็นประชาคมของสังคมแห่งการอนุเคราะห์ที่เกื้อกูลกัน (A Community of Caring Societies) และเป็นอาเซียนที่เปิดสู่โลกภายนอก (An Outward-Looking ASEAN)^{๑๖} วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ ได้มุ่งให้ชาติสมาชิกร่วมมือกันหากฎเกณฑ์และมาตรการในการแก้ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม การค้ายาเสพติด การค้าผู้หญิงและเด็ก และอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ^{๑๗}

หลังจากนั้นที่ประชุมรัฐมนตรีด้านความมั่นคงภายในของอาเซียน (ASEAN Ministers of Interior/Home Affairs) ที่กรุงมนิลา ฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๐ ได้ลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้ประเทศสมาชิกเพิ่มความแข็งแกร่งและขยายความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ อันได้แก่ การก่อการร้าย

^{๑๕} Ralf Emmers, *The Securitization of Transnational Crime in ASEAN*, Institute of Defence and Strategic Studies (Singapore, NOVEMBER 2002), p.9.

^{๑๖} วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) รับรองโดยที่ประชุมสุดยอดของผู้นำอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ ๒ (2nd Informal ASEAN Summit) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐; ASEAN, "ASEAN Vision 2020". (Online). Available: <http://www.asean.org/news/item/asean-vision-2020>.

^{๑๗} ASEAN Vision 2020, Part: A Community of Caring Societies, p. 4.

การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การค้ามนุษย์ และโจรสลัด^{๘๒} ให้มีกลไกที่ประชุม รัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)) ทำหน้าที่ประสานงานกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆของอาเซียนในการต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติ^{๘๓} และให้จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญ (ad hoc Expert Group) เพื่อพิจารณาจัดทำ แผนปฏิบัติการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Plan of Action on Transnational Crime)^{๘๔}

๒. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก^{๘๕}

ข้อตกลงสำคัญฉบับแรกในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในอาเซียน โดยเฉพาะ คือ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) (“ปฏิญญาอาเซียน ฯ”) รับรองโดยที่ประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๐ ปีค.ศ. ๒๐๐๔ ที่กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปฏิญญาอาเซียนฯได้ประกาศเจตนารมณ์ของประเทศ สมาชิกที่จะร่วมมือกันในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคโดยที่จะใช้มาตรการต่างๆที่ สำคัญ คือ การจัดตั้งเครือข่ายของภูมิภาคเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^{๘๖} เพิ่มความ ร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและผู้บังคับใช้กฎหมาย^{๘๗} ใช้มาตรการหรือปฏิบัติการที่ แข็งกร้าวในการปราบปรามบุคคลหรือกลุ่มอาชญากรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์^{๘๘} กระชับความ ร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^{๘๙} คัดแยก เหยื่อให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมและส่งกลับภูมิลำเนา^{๙๐} และปฏิบัติต่อเหยื่อโดยเคารพศักดิ์ศรี และสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ^{๙๑}

๓. สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาใน ภูมิภาคอาเซียน (The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Among Like-Minded ASEAN Member Countries) (“ASEAN MLAT”)

^{๘๒} ASEAN Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime, para. 8.

^{๘๓} *Ibid.*, para.2.

^{๘๔} *Ibid.*, para. 5.

^{๘๕} ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children.

^{๘๖} *Ibid.*, para.1.

^{๘๗} *Ibid.*, para. 4.

^{๘๘} *Ibid.*, para. 7.

^{๘๙} *Ibid.*, para. 8.

^{๙๐} *Ibid.*, para. 5.

^{๙๑} *Ibid.*, para. 6.

สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน เป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของอาเซียน ครั้งที่ ๕ (The 5th ASEAN Ministers of Law Meeting) ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเห็นพ้องด้วยกับที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านกฎหมายของอาเซียน ครั้งที่ ๘ (The 8th ASEAN Senior Law Officials Meeting) เมื่อวันที่ ๑๕-๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ ณ กรุงเทพมหานคร ซึ่งประเทศมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียนขึ้น ซึ่งต่อมาประเทศมาเลเซียได้จัดให้มีการประชุมอัยการสูงสุดของประเทศสมาชิกอาเซียน รวม ๒ ครั้ง กล่าวคือ ในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ และเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๗ เพื่อเจรจาจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน จนแล้วเสร็จ^{๕๒} ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นชาติที่ ๑๐ อันทำให้สนธิสัญญามีการให้สัตยาบันครบทุกประเทศและมีผลผูกพันชาติอาเซียนทุกประเทศโดยสมบูรณ์^{๕๓}

สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลในการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดีการกระทำความผิด โดยการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา ทั้งนี้ ภายใต้บังคับกฎหมายภายในของประเทศภาคีสถิติสัญญาฯ บรรดาประเทศภาคีจะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาด้วยมาตรการที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้^{๕๔} อาทิเช่น การสืบสวนหลักฐานหรือการสอบปากคำจากบุคคลโดยสมัครใจ การส่งเอกสารทางกฎหมาย การค้นและยึด การตรวจวัตถุและสถานที่ การจัดหาให้ซึ่งเอกสารและสิ่งของอันเป็นพยานหลักฐาน การชี้ระบุหรือติดตามร่องรอยของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือที่ใช้ในการกระทำความผิด การอายัดและการริบหรือการได้คืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การค้นหาและการระบุตัวพยานและผู้ต้องสงสัย เป็นต้น^{๕๕}

แต่คำร้องขอความช่วยเหลืออาจถูกปฏิเสธหากต้องด้วยข้อยกเว้นตามสนธิสัญญาฯ ได้แก่ คดีมีลักษณะในทางการเมือง หรือมีพฤติการณ์ของการกระทำเกี่ยวข้องกับทางการเมือง หรือ

^{๕๒} เอกสารประกอบการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของสำนักงานอัยการสูงสุด

^{๕๓} ASEAN, "Ratification of the Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Among Like-Minded ASEAN Member Countries by the Government of the Kingdom of Thailand". (Online). Available: <http://agreement.asean.org/media/download/20140415163050.pdf>. 2015.

^{๕๔} ASEAN MLAT, Article 1 para. 1.

^{๕๕} ASEAN MLAT, Article 1. Para. 2.

เป็นความผิดทางการทหาร^{๕๖} หรือเป็นการร้องขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับคดีที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของทั้งประเทศภาคีผู้ร้องขอและประเทศภาคีผู้รับคำร้องขอ (dual criminality) เว้นแต่กฎหมายภายในของประเทศภาคีผู้รับคำร้องขอกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าให้ความช่วยเหลือได้^{๕๗} หรือประเทศภาคีผู้ร้องขอมิได้ให้คำรับรองว่าจะปฏิบัติต่างตอบแทนในลักษณะเดียวกันแก่ประเทศภาคีผู้รับคำร้องขอ^{๕๘} เป็นต้น ทั้งนี้ สนธิสัญญานี้จะใช้กับการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันในบรรดาประเทศภาคีเท่านั้น และจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่บุคคลที่จะได้รับ ปิดบัง หรือไม่ยอมให้ซึ่งพยานหลักฐานใดๆ หรือห้ามการปฏิบัติตามคำร้องขอความช่วยเหลือใด ๆ อีกทั้งไม่มีกรณีใดตามสนธิสัญญาฯ นี้ให้สิทธิรัฐภาคีหนึ่งที่จะเข้าไปในดินแดนของรัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งในการใช้อำนาจและการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สงวนไว้โดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภายในของอีกรัฐภาคีหนึ่งนั้น^{๕๙}

๔. ร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิง และเด็ก (Draft ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children)

เนื่องจากประเทศสมาชิกของอาเซียนไม่ได้เป็นภาคีในพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ครบทุกประเทศ^{๖๐} จึงเกิดแนวความคิดที่จะร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพื่อให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จะผูกพันประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ขณะนี้ร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กอยู่ระหว่างการพิจารณากร่างโดยคณะผู้เชี่ยวชาญ คาดว่าจะเสนอให้ลงนามกันภายในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ นี้

^{๕๖} Ibid., Article 3 para 1 (a) (b).

^{๕๗} Ibid., Article 3 para 1 (e).

^{๕๘} Ibid., Article 3 para 1(g).

^{๕๙} Ibid., Article 2 para 2.

^{๖๐} ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคีในพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ฯ จำนวน ๘ ประเทศ คือ กัมพูชา อินโดนีเซีย สปป.ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม; United Nations. United Nations Treaty Collection, “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”. (Online). Available: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12-a&chapter=18&lang=en. 2015.

บทที่ ๔

มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

นโยบาย มาตรการ ระเบียบและกฎหมาย

นโยบาย มาตรการ ระเบียบและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนและประเทศไทยที่ควรพิจารณามี ดังต่อไปนี้

๑. มาตรการป้องกัน (Prevention)

พิธีสารการค้ามนุษย์ได้กำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ โดยระบุให้รัฐภาคีต้องกำหนดนโยบาย โครงการ และมาตรการอื่น ๆ ที่สมบูรณ เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ เช่น การค้นคว้าวิจัย การรณรงค์ให้ข้อมูล และการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การแก้ปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนา และการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งการมีความริเริ่มทางการศึกษา สังคมและเศรษฐกิจเพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์^๑ รัฐภาคีต้องมีมาตรการทางการศึกษา ทางสังคม และวัฒนธรรมเพื่อลดอุปสงค์ (discourage the demand) ที่จะนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์^๒

มาตรการป้องกันส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ดำเนินการในประเทศที่เป็นต้นทางของการค้ามนุษย์ สำหรับในภูมิภาคอาเซียน กลุ่มประเทศ CLMV อันได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม ถือเป็นประเทศต้นทางของการค้ามนุษย์ ที่จำเป็นต้องมีมาตรการรณรงค์ การให้การศึกษา การแก้ปัญหาความยากจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มที่เปราะบาง โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กถูกชักจูงหรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์โดยง่าย

สำหรับมาตรการในการลดอุปสงค์ความต้องการที่จะแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์สามารถดำเนินการได้ในประเทศปลายทาง ดังกรณีการค้ามนุษย์โดยการค้าประเวณี ประเทศปลายทางในภูมิภาคนี้ เช่น ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์สามารถรณรงค์ให้ละเว้นการใช้บริการทางเพศจากเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือมีมาตรการจำกัดจำนวนสถานบริการ สถานอาบอบนวด

^๑ พิธีสารการค้ามนุษย์ ข้อ ๕

^๒ พิธีสารการค้ามนุษย์ ข้อ ๕ วรรค ๕; อนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์ ของสภายุโรป ข้อ ๖.

หรือกำหนดพื้นที่ควบคุมให้ตั้งสถานบริการได้ในบางพื้นที่” หรือกำหนดให้ผู้ที่ใช้บริการจากเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นความผิด^๔

๒. การกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์

นอกจากการกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดอาญา (criminalization) แล้ว นิยามและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ในแต่ละประเทศต้องมีความหมายเดียวกันด้วย ซึ่งนิยามของการค้ามนุษย์ได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานตามพิธีสารการค้ามนุษย์^๕ การกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์ให้มีความหมายเดียวกันและกำหนดเป็นความผิดอาญาก็เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ กรณีที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากต่างประเทศ (mutual legal assistance) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มาดำเนินคดีในอีกประเทศหนึ่ง ตามหลักการจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันได้ ความผิดที่อ้างขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนต้องเป็นความผิดของทั้งสองประเทศ (dual criminality) หากกำหนดนิยามการค้ามนุษย์แตกต่างกัน การกระทำความผิดในในประเทศหนึ่งอาจไม่มีความผิดในอีกประเทศ ผู้กระทำความผิดอาจใช้โอกาสหลบหนีไปยังประเทศหลัง อันทำให้ไม่สามารถให้ความร่วมมือส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันได้

ประเทศในอาเซียนที่เป็นภาคีพิธีสารการค้ามนุษย์จำนวน ๘ ประเทศ จำต้องออกกฎหมายกำหนดความผิดฐานค้ามนุษย์ให้มีความหมายสอดคล้องกับที่พิธีสารการค้ามนุษย์กำหนดไว้^๖ จึงไม่เป็นที่ปัญหาที่จะทำให้นิยามของการค้ามนุษย์มีความหมายที่แตกต่างกัน ส่วนอีก ๒ ประเทศ คือ บรูไน และสิงคโปร์ต้องพิจารณากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับนิยามของการค้ามนุษย์ตามพิธีสารการค้ามนุษย์เช่นเดียวกันเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ^๗

๔. การใช้มาตรการทางภาษี

หลายๆ กรณีที่การค้ามนุษย์ข้ามชาติดำเนินการ โดยองค์กรอาชญากรรมหรือเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลซึ่งเป็นเครือข่ายใหญ่ทำให้มีรายได้จากกิจการการค้ามนุษย์จำนวนมาก การจะ

^๔ สรรพสิทธิ์ คูมพ์ประพันธ์ พยงค์ศรี ชันธิกุล. “มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก”. (รายงานวิจัย, สำนักงานอัยการสูงสุด, สิงหาคม ๒๕๔๘), หน้า ๘๐.

^๕ DIRECTIVE 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011. Article 18 para 4.

^๖ ดู บทที่ ๒ ข้อ ๑.

^๗ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของไทย ได้บัญญัติความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๔ ซึ่งสอดคล้องกับนิยามที่กำหนดไว้ในพิธีสารการค้ามนุษย์.

^๘ บรูไนมีกฎหมาย The Trafficking and Smuggling of Persons Order (2004) บัญญัติให้การค้ามนุษย์เป็นความผิด; สิงคโปร์มีประมวลกฎหมายอาญา Chapter 224 บัญญัติให้การใช้ทาส การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์อื่น ๆ เป็นความผิด และมีกฎหมาย Women’s Charter, Chapter 353 บัญญัติให้การค้าหญิงและเด็กหญิงเป็นความผิด; ASEAN. ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases. (The ASEAN Secretariat, Indonesia, 2010). p. 157 and 181.

ตรวจสอบเส้นทางทางการเงินขององค์กรอาชญากรรมให้ได้ผล อาจต้องใช้มาตรการทางภาษีประกอบ เช่น การตรวจสอบภาษีหรือเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง ในอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ^๘ ก็ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการทางภาษี โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการพัฒนาและส่งเสริมจริยธรรมของที่ปรึกษาทางภาษี (tax consultants) เพราะหากที่ปรึกษาทางภาษีขององค์กรอาชญากรรมหรือนิติบุคคลช่วยเหลือแนะนำผู้กระทำความผิดในการโยกย้ายเงินหรือตกแต่งบัญชีการเงิน ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบติดตามพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ยากลำบาก

การใช้มาตรการทางภาษีกับผู้กระทำความผิดทางอาญา อาจมีการดำเนินการโดยมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่สรรพากรหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับภาษีเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวน เช่น ในประเทศสวีเดนมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สรรพากรเป็นคณะทำงานต่อต้านองค์กรอาชญากรรมร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ธนาคารชาติ^๙

๕. มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining)

การค้ำมนุษย์ที่กระทำเป็นกระบวนการใหญ่หรือกระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ในชั้นช่วยเหลือเหยื่อหรือจับกุมผู้กระทำความผิดในเบื้องต้นมักจับกุมได้เฉพาะผู้ร่วมขบวนการระดับรอง ส่วนตัวการใหญ่จะไม่อยู่ที่เกิดเหตุ และเหยื่อการค้ำมนุษย์ส่วนมากจะไม่รู้จักหรือพบเห็นตัวการใหญ่ ในชั้นดำเนินคดีจึงไม่สามารถให้การพาดพิงถึงผู้ร่วมขบวนการใหญ่ได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการใหญ่มาลงโทษได้ โดยการอาศัยข้อมูลจากคำรับสารภาพของผู้ร่วมกระทำความผิด ไปสืบหาพยานหลักฐานแวดล้อมเพื่อผูกมัดตัวการที่แท้จริงหรือตัวการผู้กระทำความผิดรายใหญ่ แลกเปลี่ยนกับความยินยอมของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการกับจำเลยโดยการลดโทษหรือลดข้อหา^{๑๐}

ในสหรัฐอเมริกา อิตาลี และอิสราเอล มีการนำมาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถได้พยานหลักฐานเพื่อนำไปพิสูจน์ความผิดและนำตัวการใหญ่มาลงโทษ เป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพได้ผลดี โดยปรากฏว่าร้อยละเก้า

^๘ อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ ๓๑ วรรค ๒. b).

^๙ Council of Europe, “Preventive Legal Measures against Organized Crime, Organised Crime” - *Best Practice Survey*, n°9, p. 8.; NIDA, *NIDA Model ปฏิรูปประเทศไทย*, หน้า ๑๑, มีข้อเสนอแนะในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อตรวจสอบและเรียกเก็บภาษีย้อนหลังอย่างจริงจัง ซึ่งขบวนการค้ำมนุษย์ข้ามชาติที่เป็นขบวนการใหญ่มักมีความเกี่ยวข้องหรือได้รับการสนับสนุนหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่รัฐอันเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

^{๑๐} วันชัย รุจนวงศ์, “องค์กรอาชญากรรม: ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคง และมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ”. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๑๖ พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๗), หน้า ๑๒๕.

ลิบของคดีสามารถพิจารณาเสร็จสิ้นและลงโทษมาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ นอกจากนี้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลได้^{๑๑}

๖. การลงโทษนิติบุคคลที่กระทำผิด

หลายกรณีที่ผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามชาติเป็นนิติบุคคล โดยเฉพาะนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโรงงานและมีการบังคับใช้แรงงานเหยื่อการค้ามนุษย์ เมื่อมีการจับกุมก็จะมีลูกจ้างหรือผู้จัดการของนิติบุคคลมาออกหน้ารับผิดชอบ ซึ่งหากสามารถลงโทษได้เฉพาะผู้จัดการหรือลูกจ้างของนิติบุคคล โดยไม่สามารถลงโทษนิติบุคคลหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ที่เป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง นิติบุคคลก็สามารถจ้างตัวแทนมารับผิดได้ต่อไป การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติรายใหญ่ก็จะไม่ได้ผล จึงมีความจำเป็นต้องลงโทษนิติบุคคลทางอาญาด้วยการกำหนดโทษปรับอย่างหนักเพื่อให้คุ้มกับการกระทำผิดที่มุ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจ การลงโทษโดยการปิดนิติบุคคลทำให้นิติบุคคลหมดสภาพนิติบุคคล^{๑๒}

อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการลงโทษนิติบุคคลที่มีส่วนร่วมกระทำผิดร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม โดยอาจกำหนดโทษทั้งทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครอง^{๑๓} อนุสัญญาสภายุโรปก็ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีบทลงโทษนิติบุคคลสำหรับความผิดตามอนุสัญญาที่ได้กระทำลงโดยบุคคลธรรมดาที่มีอำนาจจัดการนิติบุคคลและกระทำเพื่อผลประโยชน์ของนิติบุคคล^{๑๔}

๗. การริบทรัพย์ตามมูลค่า (Value Confiscation)

การริบทรัพย์ตามมูลค่าเป็นมาตรการที่อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกำหนดให้รัฐภาคีต้องพิจารณาดำเนินการภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตน^{๑๕} ซึ่งตามหลักการอนุสัญญาฯ กำหนดให้ริบทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำผิด (proceeds of crime) แต่บางครั้งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดมีการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือไม่สามารถติดตามได้ จึง

^{๑๑} วันชัย รุจนวงศ์, *เรื่องเดียวกัน*; ในสหรัฐอเมริกาข้อกำหนดในการต่อรองคำรับสารภาพกำหนดให้จำเลยอาจให้การรับสารภาพและยอมให้การเป็นพยานของรัฐ เพื่อให้การถึงความผิดที่ตัวการใหญ่ได้กระทำลงไป แลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องข้อหาอื่นหรือทำความเห็นหรือตกลงว่าจะไม่คัดค้านของจำเลยที่ให้ศาลลดหย่อนโทษ รวมทั้งจะมีการตกลงกันให้มีคำพิพากษาที่แน่นอน คำพิพากษาเฉพาะให้เหมาะสมกับคดี ซึ่งอาจรวมถึงการได้รับความคุ้มครองในฐานะพยานในกรณีที่เป็นจำเป็น

^{๑๒} วันชัย รุจนวงศ์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๑๓๕.

^{๑๓} อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ ๑๐.

^{๑๔} Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Article 22.; พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้นิติบุคคลสามารถรับโทษทางอาญาได้ถ้ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

^{๑๕} อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ ๑๒ วรรค ๑ (a) และ วรรค ๔.

จำเป็นต้องริบทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำผิดตามมูลค่าเท่ากับทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำผิด (property the value of which corresponds to that of such proceeds) คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ริบทรัพย์สินตามมูลค่ามีลักษณะเป็นคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระเงินเป็นจำนวนเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด แต่คำสั่งดังกล่าวจะไม่ได้ระบุให้ริบทรัพย์สินใดโดยเฉพาะกรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีทรัพย์สินที่เป็นวัตถุแห่งคำสั่ง รัฐมีสิทธิบังคับให้ผู้กระทำผิดจ่ายเงินเป็นมูลค่าตามคำสั่งที่ริบทรัพย์สินนั้น หากผู้กระทำผิดไม่ชำระเงินตามคำสั่งให้ริบทรัพย์สิน ก็สามารถบังคับกับทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องว่าทรัพย์สินนั้นจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาจากการกระทำผิด ดังนั้นคำสั่งให้ริบทรัพย์สินจะมีสภาพเหมือนกับโทษทางการเงินที่ลงกับผู้กระทำผิด^{๑๖}

ระบบการริบทรัพย์สินตามมูลค่านี้นี้เป็นระบบที่ใช้กันครั้งแรกในประเทศอังกฤษ และต่อมาได้ขยายไปสู่ประเทศในเครือจักรภพอื่นๆ รวมทั้งประเทศในภาคพื้นยุโรปบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย เป็นต้น สำหรับประเทศไทยไม่มีระบบการริบทรัพย์สินตามมูลค่า แต่เป็นระบบการริบทรัพย์สินแบบเจาะจงทรัพย์สิน (Property confiscation)^{๑๗} ทรัพย์สินที่จะถูกริบได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด (prohibited items)^{๑๘} เช่น ยาเสพติด หรือทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด (instrumentalities of crime)^{๑๙} เช่น มีดหรือปืนที่ใช้เป็นอาวุธบังคับขู่เชิญเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด (criminal fruit)^{๒๐} เช่น เงินค่าจ้างในการขนเหยื่อการค้ามนุษย์ ดังนั้นประเทศไทยควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินให้ครอบคลุมถึงการริบทรัพย์สินตามมูลค่าด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่ไทยเป็นภาคีและเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๘. การริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture)

การริบทรัพย์สินตามมูลค่าและการริบทรัพย์สินแบบเจาะจงทรัพย์สินล้วนเป็นมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ที่การพิจารณาริบทรัพย์สินต้องดำเนินการในคดีอาญา คือต้องฟ้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเป็นจำเลยในคดีอาญา และพิสูจน์ให้ได้ว่าจำเลยเป็น

^{๑๖} ต่อก็คี๋ บุรณะเรืองโรจน์. “ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา: ยึด อาัยค์ และริบทรัพย์สิน”, วารสารอัยการ, ๒๘(๒๗๔), มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๘, หน้า ๗๐-๗๑.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.

^{๑๘} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒.

^{๑๙} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑ (๑).

^{๒๐} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑ (๒).

ผู้กระทำผิดจึงจะสามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำผิดได้ (conviction based confiscation) ซึ่งบางครั้งเป็นอุปสรรคในการลงโทษริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิด เช่น หากไม่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (beyond reasonable doubt) ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดก็ไม่สามารถลงโทษจำเลยและริบทรัพย์สินของจำเลยได้ มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งที่มีภาระในการดำเนินคดีและภาระการพิสูจน์ของรัฐต่ำกว่าการริบทรัพย์สินทางอาญา^{๒๑} โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้กระทำผิดเป็นคดีอาญาหรือฟ้องผู้กระทำผิดแต่ศาลยกฟ้อง ก็ยังดำเนินคดีแพ่งให้ริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้ (non-conviction based confiscation)^{๒๒} จึงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดข้ามชาติ

อนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารการข้ามชายฝั่งไม่มีบทบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินทางแพ่ง รัฐภาคีจึงไม่มีพันธกรณีต้องออกกฎหมายหรือมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งแต่อย่างใด สำหรับประเทศที่มีความก้าวหน้าในการใช้มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง คือ สหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาสามารถยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งให้ศาลพิจารณาริบทรัพย์สินชิ้นใดชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดอาญา โดยเป็นการดำเนินคดีต่อตัวทรัพย์สินนั้นโดยตรง (in rem) โดยไม่ต้องคำนึงว่าเจ้าของทรัพย์สินจะเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ เพราะไม่ใช่การดำเนินคดีต่อตัวบุคคล (in personam) โดยสามารถกระทำได้ทั้งก่อนและหลังที่จะมีการดำเนินคดีอาญา หรือแม้แต่ไม่มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดที่กล่าวอ้างถึงเลยก็ตาม^{๒๓}

ประเทศไทยมีมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๔} ในหมวด ๖ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว ซึ่งหากศาลได้สวนคำร้องของพนักงานอัยการแล้ว เชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และคำ

^{๒๑} มาตรฐานการพิสูจน์ (standard of proof) ในคดีแพ่งเป็นแค่ระดับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (balancing of the probabilities) ว่าพยานหลักฐานของฝ่ายรัฐหรือผู้กระทำผิดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือกว่ากัน ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาที่รัฐมีภาระการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (beyond reasonable doubt) ถ้าหากฝ่ายรัฐหรือพนักงานอัยการไม่สามารถพิสูจน์จนสิ้นสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด ศาลก็ต้องยกฟ้องจำเลย

^{๒๒} ASEAN Secretariat, *ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*, p. 96-97.

^{๒๓} Civil Asset Forfeiture Reform Act of 2000, Title 18 Section 983; ปกป้อง ศรีสนิท วัฒนกรณ์ บุญมี นันทัช กิจรายนันท์ และบุญญภัทร์ ชูเกียรติ, “มาตรการในการริบของกลาง: เปรียบเทียบหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาต่างประเทศ”, (รายงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน ๒๕๕๖), หน้า ๑๓-๑๔.

^{๒๔} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ และ ๕๑.

ร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สินฟังไม่ขึ้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งความผิดฐานค้ำนุญย์เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน^{๒๕} การใช้มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งของผู้กระทำผิดฐานค้ำนุญย์จึงสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายฟอกเงิน สำหรับประเทศอื่นในอาเซียนที่ไม่มีมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งอาจต้องพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้มาตรการดังกล่าวในการปราบปรามการค้ำนุญย์ให้มีประสิทธิภาพ

๕. คณะพนักงานสอบสวนร่วม (Joint Investigation Team)^{๒๖}

ลักษณะของการค้ำนุญย์ข้ามชาติจะเกิดการกระทำหรือผลของการกระทำในหลายรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนในหลายประเทศ การที่พนักงานสอบสวนแต่ละประเทศจะทำการสอบสวนคดีแยกต่างหากจากกันเป็นแต่ละสำนวนหรือแต่ละคดี ผลในการดำเนินคดีปราบปรามผู้กระทำผิด โดยเฉพาะการกระทำผิดโดยองค์กรอาชญากรรมที่เป็นเครือข่ายข้ามชาติก็จะด้อยประสิทธิภาพ การจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมในการทำคดีด้วยกันจะทำให้การสอบสวนเป็นเอกภาพได้ข้อมูลในคดีครบถ้วน

การจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมในเบื้องต้นอาจจัดตั้งในลักษณะคณะพนักงานสอบสวนร่วมทั่วไปที่ทุกประเทศส่งผู้แทนเข้าร่วมในคณะพนักงานสอบสวนร่วมทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการประสานงานและเรียนรู้ระบบกฎหมายขั้นตอนการทำงานของแต่ละประเทศ เมื่อมีคดีการค้ำนุญย์ข้ามชาติเกิดขึ้นระหว่างประเทศใด ก็แต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมจากสมาชิกในคณะพนักงานสอบสวนทั่วไปของประเทศที่อาชญากรรมข้ามชาติเกี่ยวพันกันมารับผิดชอบในการดำเนินคดีเป็นคณะพนักงานสอบสวนร่วมเฉพาะคดี และแต่งตั้งพนักงานสอบสวนจากประเทศที่ต้องดำเนินการสอบสวนมากมาสนับสนุนเพิ่มเติมในคณะพนักงานสอบสวนร่วมเฉพาะคดี

การจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมทั่วไปอาจดำเนินการได้โดยง่ายและมีส่วนร่วมจากทุกประเทศ แต่คณะพนักงานสอบสวนร่วมเฉพาะคดีจะต้องมีข้อตกลงระหว่างประเทศมารับรองสถานะและการแต่งตั้ง เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ต่างชาติในรัฐของตน ซึ่งชาติสมาชิกที่มีระบบกฎหมายและโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมที่ใกล้เคียงกันอาจตกลงดำเนินการระหว่างกันในลักษณะสองฝ่ายได้ง่ายกว่าที่จะต้องรอให้ชาติสมาชิกทั้งหมดเห็นด้วยกับการจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมของอาเซียน

^{๒๕} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำนุญย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ (๒).

^{๒๖} EuroJust, “Joint Investigation Team”, (Online). Available: <https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>. 2015.

๑๐. หมายจับร่วม (Joint Arrest Warrant)

หมายจับร่วมของกลุ่มประเทศสมาชิกใช้ได้เมื่อประเทศสมาชิกหนึ่งออกหมายจับและมีผลบังคับสามารถจับผู้กระทำความผิดในประเทศสมาชิกอื่นและส่งตัวกลับไปดำเนินคดีหรือรับโทษต่อในประเทศสมาชิกแรกได้ ทำให้ลดขั้นตอนไม่ต้องขอหมายจับใหม่ในประเทศที่สอง เมื่อจับตัวได้อาจต้องดำเนินการส่งตัวผ่านกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในชั้นศาล โดยลดขั้นตอนบางส่วนก่อนชั้นศาล^{๒๗}

การใช้หมายจับร่วมควรใช้ในกรณีของความผิดร้ายแรงที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ เช่น โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป เนื่องจากเมื่อจับตัวได้อาจต้องดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีในประเทศแรกที่ร้องขอ ซึ่งความผิดฐานข้ามแดนจะมีอัตราโทษเกินกว่าหนึ่งปี

๑๑. สถานที่ดำเนินคดีที่เหมาะสม (Choice of Forum to Prosecute)

การพิจารณาสถานที่ดำเนินคดีที่เหมาะสมหรือที่ดีที่สุดในการดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดขึ้นกรณีที่การกระทำผิดเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการกระทำผิดในหลายประเทศ หรือกระทำผิดในประเทศหนึ่งแล้วผลเกิดขึ้นในอีกประเทศหนึ่ง หรือการกระทำผิดนั้นเป็นความผิดสากล (Universal Jurisdiction) ที่แม้เกิดในประเทศหนึ่งโดยที่ผลของการกระทำก็ไม่ได้ข้ามไปเกิดในอีกประเทศหนึ่ง หรือความผิดที่เกิดในทะเลหลวง ทุกประเทศก็มีเขตอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ เช่น ความผิดฐานโจรสลัด ความผิดฐานอาชญากรรมสงคราม (War crime) เป็นต้น

กรณีที่หลายประเทศมีเขตอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ประเทศที่มีเขตอำนาจเหล่านั้นอาจต้องหารือกันโดยตรง (Direct consultation)^{๒๘} ให้ได้ข้อสรุปว่าประเทศใดเป็นประเทศที่เหมาะสมหรือดีที่สุดที่จะดำเนินคดี แล้วก็มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีในรัฐของตน โดยมีการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดเกี่ยวกับคดีแม้จะเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่อยู่ในอีกรัฐหนึ่งก็ตาม หรือหากมีกรณีที่ตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วม ก็สามารถดำเนินการได้ทั้งสองรัฐที่เกิดเหตุ

หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าสถานที่ใดเป็นที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินคดี อาจต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดีว่าสถานที่ใดมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นมากที่สุดซึ่งจะปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมากที่สุด กรณียังไม่มีความชัดเจนว่าสถานที่ใดมีการกระทำความผิด

^{๒๗} Wikipedia. "European Arrest Warrant", (Online). Available:

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Arrest_Warrant, 2015.

^{๒๘} European Union. "European Union Council Framework Decision 2009/.../JHA on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings, Article 14", Official Journal of the European Union, 18.2.2009.

มากที่สุด อาจต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นประกอบ เช่น ความเสียหายเกิดขึ้นที่รัฐใดมากที่สุด ผลประโยชน์ของผู้เสียหาย สถานที่ปรากฏพยานหลักฐานสำคัญ สถานที่มีพยานบุคคลสำคัญมากที่สุด สถานที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม เป็นต้น^{๒๕}

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของทั้งสองรัฐไม่สามารถหรือถึงข้อยุติในการดำเนินคดีที่รัฐใดได้ดีที่สุด อาจต้องส่งเรื่องให้องค์กรกลางหรือคนกลางชี้ขาด เช่นกรณีของสหภาพยุโรปให้เสนอเรื่องให้องค์การยุติธรรมยุโรป (Euro Just) เป็นผู้ชี้ขาด^{๒๖}

๑๒. การช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance)

การจัดการกับปัญหาของอาชญากรรมข้ามชาติต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันของประเทศต่างๆ เนื่องจากผู้กระทำผิดจะกระทำผิดข้ามพรมแดนพยานหลักฐานอาจอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลืออีกประเทศหนึ่ง อนุสัญญาการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้กำหนดมาตรการการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันของรัฐภาคีใน ข้อ ๑๘ เช่น การช่วยเหลือในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำบุคคล การค้น การยึดอายัดสิ่งของ การตรวจวัตถุและสถานที่ และการช่วยเหลืออื่นๆ ในชั้นสอบสวน ชั้นดำเนินคดี และชั้นพิจารณาคดีในศาล

สำหรับภูมิภาคอาเซียนมีสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN MLAT) ที่ผูกพันชาติสมาชิกทั้ง ๑๐ ชาติ ให้ต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน โดย ASEAN MLAT กำหนดเป็นหลักการพื้นฐานว่าประเทศสมาชิกต้องให้ความช่วยเหลือแก่กันด้วยมาตรการที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่ทำได้ (widest possible measure) กรณีที่กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกใดเป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือ เช่นกฎหมายภายในของบางประเทศกำหนดให้คำร้องขอความช่วยเหลือ (request) ต้องทำเป็นภาษาท้องถิ่นของประเทศนั้น แต่ ASEAN MLAT กำหนดให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ^{๒๗} ซึ่งเป็นภาษาราชการของอาเซียน ประเทศนั้นก็ควรแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับ ASEAN MLAT เป็นต้น ในส่วนของความผิดฐานข้ามชาติถือเป็นความผิดร้ายแรงที่น่าจะเป็นความผิดทางอาญาในทุกประเทศสมาชิกอาเซียน^{๒๘} จึงเป็นความผิดสองรัฐ (dual criminality) ที่เข้าเงื่อนไขที่ประเทศสมาชิก ASEAN MLAT จะให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกันในการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และ

^{๒๕} Ibid. Article 15.

^{๒๖} Ibid. Article 16.

^{๒๗} ASEAN MLAT. Article 6 para 3.

^{๒๘} กรณีที่บางประเทศไม่ได้เป็นภาคีในพิธีสารการค้ามนุษย์ ควรที่จะตรวจสอบกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับพิธีสารการค้ามนุษย์ เพื่อจะทำให้ความผิดฐานค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ มีความหมายเดียวกันและเป็นความผิดในทุกประเทศ

การดำเนินคดี ซึ่งต้องดำเนินการช่วยเหลือกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ผลในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนมีประสิทธิภาพสูงสุด

๑๓. การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition)

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ชาติในอาเซียนยังไม่ได้จัดทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย (Multi-lateral treaty) ระหว่างกันเหมือนกับสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา โดยมีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่ใช้บังคับระหว่างภาคีสมาชิก ประเทศไทยมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศในอาเซียนมากที่สุดจำนวน ๕ ประเทศ คือ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียทำกับ ๓ ประเทศ คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย กัมพูชาทำกับ ๒ ประเทศ คือ ลาว และไทย ลาวทำกับ ๒ ประเทศ คือ กัมพูชา และไทย มาเลเซียทำกับ ๒ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย และไทย ฟิลิปปินส์ทำกับ ๒ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย และไทย^{๓๓}

ขณะนี้อาเซียนอยู่ระหว่างการประชุมกร่างแม่แบบสนธิสัญญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอาเซียน (Model ASEAN Extradition Treaty) โดยการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASLOM) ครั้งที่ ๑๑ เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๐ ณ เสียมราฐ กัมพูชา ได้จัดตั้งคณะทำงานกร่างแม่แบบสนธิสัญญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอาเซียน (Working Group on Model ASEAN Extradition Treaty)^{๓๔} เพื่อให้เป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกลุ่มอาเซียน โดยสิงคโปร์ได้เสนอร่างให้คณะทำงานได้พิจารณาเจรจา โดยคณะทำงานได้ประชุมพิจารณาร่างแม่แบบเป็นครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๒-๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่กรุงเทพมหานคร คาดว่าต้องใช้เวลาในการเจรจาอีกหลายครั้งกว่าจะได้ข้อสรุป^{๓๕}

๑๔. การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ

การค้ามนุษย์ถือเป็นการกระทำผิดต่อสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อเยียวยาเหยื่อ และดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ^{๓๖} นอกจากนั้นการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อยังจำเป็นเพื่อให้เหยื่อให้ความร่วมมือกับรัฐในการให้ข้อมูลและเป็นพยานเพื่อ

^{๓๓} ASEAN Secretariat, *ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*, p. 112.

^{๓๔} ASEAN, *ASEAN Annual Report 2006-2007*, (Jakarta, ASEAN Secretariat, 2007), p. 15.

^{๓๕} ASEAN, “ASEAN Law Ministers Explored More Cooperation on Model Extradition Treaty”, (Online). Available: <http://www.aseansec.org/26815.htm>. 2012.

^{๓๖} พิธีสารการค้ามนุษย์ วรรคอารัมภบท (Preamble) วรรค ๑ และข้อ 2 (b); ปฏิญญาอาเซียนต่อต้านการค้ามนุษย์ วรรคอารัมภบท วรรค ๕.

ปราบปรามดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด อนุสัญญาการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อให้ปลอดภัยจากการข่มขู่คุกคามของอาชญากร รวมทั้งการเยียวยาและจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้เหยื่อ^{๓๗} โดยอาจตั้งเป็นกองทุนเพื่อช่วยเหลือเหยื่อ พิธีสารการค้ำนุษย์ได้กำหนดรายละเอียดในการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อการค้ำนุษย์ เช่น การให้ที่พักพิง การให้คำปรึกษา การรักษาพยาบาล การให้การศึกษา ฝึกอาชีพ การช่วยเหลือทางกฎหมาย^{๓๘} และการส่งกลับภูมิลำเนา^{๓๙} เป็นต้น

ปฏิญญาอาเซียนต่อต้านการค้ำนุษย์ได้ประกาศที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ ในการช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อการค้ำนุษย์ การส่งกลับภูมิลำเนา^{๔๐} และการเคารพศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ^{๔๑} ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงพึงร่วมมือกันในการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเหยื่อการค้ำนุษย์ โดยเฉพาะการส่งกลับภูมิลำเนาต้องกระทำโดยรวดเร็ว เพื่อให้เหยื่อได้รับการเยียวยาทางร่างกายและจิตใจในสภาพแวดล้อมเดิม

๑๕. หน่วยงานประสานงาน (Coordinating agency)

การค้ำนุษย์ข้ามชาติในอาเซียนมีลักษณะทั้งที่ข้ามพรมแดนของประเทศสมาชิกอาเซียน เช่นการนำพาเหยื่อการค้ำนุษย์จากเมียนมา ผ่านไทยไปยังมาเลเซีย สิงคโปร์ หรือการข้ามพรมแดนจากนอกภูมิภาคอาเซียนเข้าไปในประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น จากมณฑลยูนนานของจีนผ่านสปป.ลาวมายังประเทศไทย ความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศจึงมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ำนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งปัจจุบันความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาการค้ำนุษย์ข้ามชาติยังไม่มีความชัดเจน^{๔๒} บางครั้งมีความร่วมมือเป็นรายคดีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ซึ่งอาจไม่ทันกับสถานการณ์ การจัดตั้งหน่วยงานประสานงานที่มีสถานะประจำแบบถาวร โดยมีฝ่ายเลขานุการ (secretariat) เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำคอยติดตามสถานการณ์การค้ำนุษย์ในภูมิภาค และประสานงานแก้ไขสถานการณ์เมื่อมีเหตุเกิดขึ้น จะทำให้การจัดการกับ

^{๓๗} อนุสัญญาการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ข้อ ๒๕; Jakarta Post. “ASEAN launches fund to share cost of hosting trafficking victims”. (Online). Available: <http://www.thejakartapost.com/news/2015/07/02/asean-launches-fund-share-cost-hosting-trafficking-victims.html#sthash.guFQfm71.dpuf>. 2015.

^{๓๘} พิธีสารการค้ำนุษย์ ข้อ ๖.

^{๓๙} พิธีสารการค้ำนุษย์ ข้อ ๘.

^{๔๐} ปฏิญญาอาเซียนต่อต้านการค้ำนุษย์ วรรค ๕.

^{๔๑} ปฏิญญาอาเซียนต่อต้านการค้ำนุษย์ วรรค ๖.

^{๔๒} ปัจจุบันประเทศไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีในการจัดการค้ำนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ำนุษย์ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียน คือ เวียดนาม เมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา แต่ความร่วมมือพหุภาคีของอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ยังไม่มี

ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเป็นไปอย่างรวดเร็วทันสถานการณ์ โดยหน่วยงานประสานงานจะมีตัวแทนของชาติสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศเป็นองค์ประกอบในการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการของหน่วยงานประสานงาน

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การค้ามนุษย์เป็นการกระทำความผิดที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่สุดในยุคปัจจุบันประเภทหนึ่ง^๑ ผู้กระทำผิดได้แสวงประโยชน์จากเพื่อนมนุษย์โดยมิชอบด้วยการใช้กำลัง บังคับขู่เข็ญหรือหลอกลวงเหยื่อ โดยเฉพาะเหยื่อที่อ่อนแอ เช่น ผู้หญิงและเด็ก จะตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำผิดโดยง่าย สำหรับสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียนมีหลากหลายประเภททั้งการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีและการบังคับใช้แรงงาน โดยภูมิภาคอาเซียนเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ เป็นภูมิภาคต้นทางเมื่อเหยื่อการค้ามนุษย์จากภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะจากประเทศแถบลุ่มน้ำโขงถูกพาไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในประเทศอื่นภายในภูมิภาคและบางส่วนถูกพาไปยังภูมิภาคอื่นของโลก เป็นภูมิภาคทางผ่านเมื่อเหยื่อถูกพาผ่านประเทศในภูมิภาคเพื่อเดินทางไปยังภูมิภาคอื่น และเป็นภูมิภาคปลายทางเมื่อเหยื่อทั้งจากในภูมิภาคและนอกภูมิภาคถูกพามาแสวงหาประโยชน์ในภูมิภาคอาเซียน ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติที่ครบทุกสถานการณ์โดยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง และต่อไปเมื่ออาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานและเงินทุนโดยเสรีขึ้น น่าจะทำให้สถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคต้องกระทำอย่างจริงจัง และโดยครบถ้วนกระบวนการ 3 P คือทั้งการป้องกัน (Prevention) การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ (Protection) และการปราบปราม (Prosecution)

รัฐบาลไทยทุกยุคได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ปัญหา ไทยได้ออกกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีมาตรการและกลไกครบถ้วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ปัญหาของไทยคือการ

^๑ UNODC. “Human Trafficking and Smuggling of Migrants”. (Online). Available:

บังคับใช้กฎหมายยังอาจบกพร่องในบางส่วนทำให้การจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของไทย จึงไม่ค่อยดีนักในสายตาของต่างชาติ โดยรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (TIP Report) ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จัดให้ไทยอยู่ในอันดับ Tier 3 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุด

นานาชาติได้ให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาของการค้ามนุษย์ ใน สหรัฐอเมริกามีกฎหมายหลักสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คือ กฎหมาย Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 (TVPA) ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) ที่มุ่งเน้นในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยประกอบด้วยหลักการ 3P คือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการดำเนินคดี (Prosecution) การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ก็เป็นมาตรการสำคัญที่สหรัฐอเมริกาใช้สำหรับการป้องกันการค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ซึ่งก็มีผลผลักดันให้ประเทศที่ถูกจัดอันดับต่ำ มีความตื่นตัวในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

สำหรับกลุ่มสหภาพยุโรปมีความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยได้จัดทำอนุสัญญาสหภาพยุโรปต่อต้านการค้ามนุษย์ (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ซึ่งมีหลักการสาระสำคัญ ๔ ส่วนคือ การป้องกันการการค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด และกลไกการควบคุมตรวจสอบ โดยมีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ และด้านสิทธิมนุษยชน ที่มีความเป็นอิสระจากรัฐสมาชิกทำหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐสมาชิก ส่วนกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) มีแนวทางทางนิติบัญญัติ (Directive) เป็นกฎหมายขั้นต่ำให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปปฏิบัติตามในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดย Directive ได้กำหนดนิยามของการค้ามนุษย์ และบทลงโทษขั้นต่ำของการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ที่ประเทศสมาชิกต้องออกกฎหมายปฏิบัติตาม นอกจากนั้นประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการในการป้องกันและช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

พันธกรณีระหว่างประเทศของนานาชาติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปตามพิธีสารการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติซึ่งประเทศในอาเซียนและประเทศไทยรวม ๘ ประเทศเป็นภาคี โดยพิธีสารการค้ามนุษย์เป็นพิธีสารหนึ่งที่แนบท้ายอนุสัญญาการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ มาตรการต่างๆในอนุสัญญา เช่น การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย การสอบสวนร่วม การใช้เทคนิคพิเศษในการสอบสวน การคุ้มครองพยาน การยึดและริบทรัพย์สิน การปราบปรามการฟอกเงิน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เป็นต้น จึงบังคับใช้กับเรื่องการค้ามนุษย์ข้ามชาติด้วย

ความตระหนักของอาเซียนในการต่อต้านการค้ามนุษย์ข้ามชาติเริ่มอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ โดยผู้นำของอาเซียนได้ออกวิสัยทัศน์อาเซียนปี ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) ที่มุ่งให้ชาติสมาชิกร่วมมือกันหากฎเกณฑ์และมาตรการในการแก้ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม การค้ายาเสพติด การค้าผู้หญิงและเด็ก และอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ หลังจากนั้นได้มีการลงนามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้ประเทศสมาชิกเพิ่มความแข็งแกร่งและขยายความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ อันได้แก่ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การค้ามนุษย์ และโจรสลัด ข้อตกลงสำคัญฉบับแรกในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในอาเซียนโดยเฉพาะ คือ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) ปฏิญญาอาเซียนฯ ได้ประกาศเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะร่วมมือกันในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคโดยที่จะใช้มาตรการต่างๆ ที่สำคัญ คือ การจัดตั้งเครือข่ายของภูมิภาคเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพิ่มความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและผู้บังคับใช้กฎหมาย ใช้มาตรการหรือปฏิบัติการที่แข็งแกร่งในการปราบปรามบุคคลหรือกลุ่มอาชญากรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ กระชับความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การคัดแยกเหยื่อให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมและส่งกลับภูมิลำเนา และการปฏิบัติต่อเหยื่อโดยเคารพศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ

ปัจจุบันเนื่องจากประเทศสมาชิกของอาเซียนไม่ได้เป็นภาคีในพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ครบทุกประเทศ จึงเกิดแนวความคิดที่จะร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (Draft ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เพื่อให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จะผูกพันประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน ขณะนี้ร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กอยู่ระหว่างการพิจารณาขอร่าง โดยคณะผู้เชี่ยวชาญ คาดว่าจะเสนอให้มีการลงนามกันภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ พบว่านโยบาย มาตรการและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่ควรนำมาใช้ในกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย คือ

๑. มาตรการป้องกัน (Prevention)

มาตรการป้องกันถือเป็นมาตรการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด เช่น การค้นคว้าวิจัย การรณรงค์ให้ข้อมูล และการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การแก้ปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนา และการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งการให้การศึกษา การลดอุปสงค์ (discourage the demand) ความต้องการที่จะนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์ มาตรการป้องกันสามารถดำเนินการได้ทั้งประเทศที่เป็นต้นทางและประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์

๒. มาตรการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ (Protection)

๒.๑ การคุ้มครองเหยื่อ

การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น การรักษาความลับและปกป้องความเป็นส่วนตัวของเหยื่อ การให้ที่พักพิง การคุ้มครองพยาน และการส่งกลับภูมิลำเนาเพื่อให้เหยื่อได้อยู่ในสภาพแวดล้อมเดิม เป็นต้น ถือเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องคุ้มครองเหยื่อให้ปลอดภัย และดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ นอกจากนี้ยังจำเป็นเพื่อให้เหยื่อให้ความร่วมมือกับรัฐในการให้ข้อมูลและเป็นพยานเพื่อปราบปรามดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

๒.๒ การช่วยเหลือเหยื่อ

การช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น การให้ที่พักพิง การรักษาพยาบาล การให้คำปรึกษาทางจิต การให้การศึกษา ฝึกอาชีพ การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการให้ค่าทดแทนความเสียหาย เป็นต้น เป็นมาตรการสำคัญเพื่อฟื้นฟูเยียวยาเหยื่อทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งชดใช้ความเสียหายให้แก่เหยื่อ

๓. การปราบปราม และการดำเนินคดี (Prosecution)

๓.๑ การกำหนดความผิดและนิยามของการค้ามนุษย์

ทุกประเทศในอาเซียนได้กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดอาญา (criminalization) แต่นิยามของการค้ามนุษย์ต้องมีความหมายเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ กรณีที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากต่างประเทศ (mutual legal assistance) หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ที่มีประเด็นเรื่องความผิดสองรัฐ (dual criminality) เป็นหลักการสำคัญในความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา ซึ่งนิยามและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานตามพิธีสารการค้ามนุษย์

๓.๒ การใช้มาตรการทางภาษี

กรณีที่มีการค้ำมนุษย์ข้ามชาติดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรมหรือเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลซึ่งเป็นเครือข่ายใหญ่ทำให้มีรายได้จากกิจการการค้ำมนุษย์จำนวนมาก การจะตรวจสอบเส้นทางทางการเงินหรือร่องรอยของการประกอบอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรมให้ได้ผล ต้องใช้มาตรการทางภาษีประกอบ เช่น การตรวจสอบภาษีหรือเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง การใช้มาตรการทางภาษีกับผู้กระทำผิดทางอาญา อาจมีการดำเนินการโดยมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่สรรพากรหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับภาษีเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวน

๓.๓ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining)

การค้ำมนุษย์ที่กระทำเป็นขบวนการใหญ่หรือกระทำโดยองค์กรอาชญากรรมพยานหลักฐานในชั้นดำเนินคดีมักไม่พาดพิงถึงผู้ร่วมขบวนการใหญ่ได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดในองค์กรอาชญากรรมที่เป็นตัวการใหญ่มาลงโทษได้ โดยการอาศัยข้อมูลจากคำรับสารภาพของผู้ร่วมกระทำผิดไปสืบหาพยานหลักฐานแวดล้อมเพื่อผูกมัดตัวการที่แท้จริงหรือตัวการผู้กระทำผิดรายใหญ่ จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

๓.๔ การลงโทษนิติบุคคลที่กระทำผิด

กรณีที่ผู้กระทำผิดฐานค้ำมนุษย์ข้ามชาติเป็นนิติบุคคล จึงมีความจำเป็นต้องลงโทษนิติบุคคลทางอาญาด้วยการกำหนดโทษปรับอย่างหนักเพื่อลงโทษนิติบุคคลหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ที่เป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง และให้คุ้มกับการกระทำผิดที่มุ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจ

๓.๕ การริบทรัพย์

การลงโทษผู้กระทำผิดต้องมีการริบทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำผิด (proceeds of crime) แต่บางครั้งทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือไม่สามารถติดตามได้ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการริบทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำผิดตามมูลค่าเท่ากับทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำผิด หรือการริบทรัพย์สินตามมูลค่า (Value confiscation) โดยรัฐสามารถบังคับกับทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องว่าทรัพย์สินนั้นจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาจากการกระทำผิด คำสั่งให้ริบทรัพย์สินจะมีสภาพเหมือนกับโทษทางการเงินที่ลงกับผู้กระทำผิด ปัจจุบันระบบการริบทรัพย์สินของไทยยังไม่มีการริบทรัพย์สินตามมูลค่าจึงควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้สามารถริบทรัพย์สินตามมูลค่าได้

นอกจากการริบทรัพย์สินตามมูลค่าที่เป็นมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา ที่การพิจารณาริบทรัพย์ต้องดำเนินการในคดีอาญา ซึ่งบางครั้งเป็นอุปสรรคในการลงโทษริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิด ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดก็ไม่สามารถลงโทษจำเลยและ

ริบทรัพย์สิ้นของจำเลยได้ มาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งที่มีภาระในการดำเนินคดีและภาระการพิสูจน์ของรัฐต่ำกว่าการริบทรัพย์ทางอาญา จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดค้ำมนุษย์ข้ามชาติ

๓.๖ คณะพนักงานสอบสวนร่วม

ลักษณะของการค้ำมนุษย์ข้ามชาติจะเกิดการกระทำหรือผลของการกระทำในหลายรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนในหลายประเทศ การจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมจากรัฐที่เกี่ยวข้องในการทำคดีด้วยกันจะทำให้การสอบสวนเป็นเอกภาพได้ ข้อมูลในคดีครบถ้วน อันเป็นผลดีในการดำเนินคดีกับอาชญากรรมการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ โดยเฉพาะการกระทำผิดโดยองค์กรอาชญากรรมที่เป็นเครือข่ายข้ามชาติ

๓.๗ หมายจับร่วมอาเซียน (ASEAN Arrest Warrant)

หมายจับร่วมอาเซียนที่มีผลบังคับสามารถจับผู้กระทำผิดได้ในทุกประเทศของอาเซียนจะทำให้ลดขั้นตอนไม่ต้องขอหมายจับใหม่ในประเทศที่สอง เมื่อจับตัวได้อาจต้องดำเนินการส่งตัวผ่านกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในชั้นศาล อันเป็นการลดขั้นตอนบางส่วนก่อนชั้นศาล ทำให้เกิดความรวดเร็วในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ

๓.๘ สถานที่ดำเนินคดีที่เหมาะสม

กรณีที่เกิดการกระทำผิดฐานค้ำมนุษย์กระทำโดยขบวนการหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการกระทำผิดในหลายประเทศ หรือกระทำผิดในประเทศหนึ่งแล้วผลเกิดขึ้นในอีกประเทศหนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่จับผู้ร่วมขบวนการได้ในต่างประเทศกัน เช่น จับนายหน้าหรือผู้นำพาได้ในเมียนมา และจับผู้กระทำผิดหน่วงเหนี่ยวกักขังค้ำมนุษย์ได้ในไทย การดำเนินคดีปกติ คือ เจ้าหน้าที่เมียนมาจะฟ้องดำเนินคดีกับนายหน้าในศาลเมียนมา ส่วนเจ้าหน้าที่ไทยก็จะดำเนินคดีกับผู้ค้ำมนุษย์ในศาลไทย ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาคดีไม่เห็นภาพรวมและความร้ายแรงของขบวนการที่ชัดเจน ดังนั้น การรวมคดีฟ้องผู้ร่วมขบวนการทั้งหมดที่ศาลใดศาลหนึ่งในอีกประเทศที่เหมาะสม จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ำมนุษย์ข้ามชาติได้

๓.๙ การช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน

มาตรการในการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำบุคคล การค้น การยึดอายัดสิ่งของ การตรวจวัตถุและสถานที่ และการช่วยเหลืออื่นๆ ในชั้นสอบสวน ชั้นดำเนินคดี และชั้นพิจารณาคดีในศาล เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ สำหรับภูมิภาคอาเซียนมีสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN MLAT) ที่ผูกพันชาติสมาชิกทั้งหมดที่ต้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน โดยทุก

ประเทศพึงให้ความช่วยเหลือแก่กันด้วยมาตรการที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่ทำได้ (widest possible measure) และควรแก้ไขกฎหมายภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือ

๓.๑๐ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ปัจจุบันประเทศในอาเซียนมีเพียงสนธิสัญญาทวิภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน และมีไม่ครบทุกประเทศ ดังนั้นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันอาจไม่สามารถดำเนินการได้ การเจรจาสนธิสัญญาทวิภาคีให้ครบทุกประเทศต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมากอาจไม่ทันกับสถานการณ์ของอาชญากรรมข้ามชาติ ชาติในอาเซียนจึงควรจัดทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย (Multi-lateral treaty) ระหว่างกันลักษณะเดียวกับสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสามารถดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันได้ทั้ง ๑๐ ประเทศ

๓.๑๑ หน่วยงานประสานงาน

ปัจจุบันความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติยังไม่มีความชัดเจน บางครั้งมีความร่วมมือเป็นรายคดีเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ซึ่งอาจไม่ทันกับสถานการณ์ การจัดตั้งหน่วยงานประสานงานหรือศูนย์ประสานงานคดีที่มีสถานะประจำแบบถาวร โดยมีฝ่ายเลขานุการ เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำคอยติดตามสถานการณ์การค้ามนุษย์ในภูมิภาค และประสานงานแก้ไขสถานการณ์เมื่อมีเหตุเกิดขึ้น จะทำให้การจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเป็นไปโดยรวดเร็วทันสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๕). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, ๒๕๕๔.

งานอัยการสูงสุด, สำนัก. รายงานประจำปี ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๖.

ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, สำนัก. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. บันทึกข้อตกลงภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๕๑.

พัฒนาการคุ้มครองเด็ก, มูลนิธิ. หลักสูตรการอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้ปฏิบัติงานสหวิชาชีพเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ปาปรัส พับลิเคชั่น จำกัด, ๒๕๕๕.

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, ๒๕๕๖.

อาเซียน, กรม. กระทรวงการต่างประเทศ. แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (3 เสา) Roadmap for ASEAN Community 2015. กรุงเทพมหานคร: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, ๒๕๕๕.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ต่อศักดิ์ บุรณะเรืองโรจน์. “ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา: ยึด อาัยัด และริบทรัพย์สิน”, วารสารอัยการ. ปีที่ ๒๘ (๒๗๔), มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๖. หน้า ๖๕-๘๗.

ประภัสสร เทพชาตรี. “ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อไทย”, ไทยโพสต์. ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖. หน้า ๓.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กฎหมายอาญา, สถาบัน. สำนักงานอัยการสูงสุด. “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่ ๒)”. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เล่ม ๒, สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๔๘.

กฎหมายอาญา, สถาบัน. สำนักงานอัยการสูงสุด. “มาตรการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก”. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๔๘.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาเปรียบเทียบการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงตามกฎหมายอาญาของประเทศไทยกับความผิดฐานฉ้อโกงของประเทศต่างๆในประชาคมอาเซียน”. รายงานวิจัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “มาตรการในการริบของกลาง: เปรียบเทียบหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาต่างประเทศ”. รายงานวิจัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

วันชัย รุจนวงศ์, “องค์กรอาชญากรรม: ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคง และมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ”. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๖.

ศิระ สว่างศิลป์. “แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act ๒๐๐๐ ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๗.

กฎหมาย

“ประมวลกฎหมายอาญา”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๗๓ ตอนที่ ๕๕ (ฉบับพิเศษ), ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๙, หน้า ๑.

“พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๒๘ (ฉบับพิเศษ), ๑ มีนาคม ๒๕๒๒, หน้า ๔๕.

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๕”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๑๓ ตอนที่ ๕๔ ก, ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๕, หน้า ๑.

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๒๕ ก, ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๒๘-๓๑.

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๒๕ ก, ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒, หน้า ๔๕.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

นายกรัฐมนตรี, สำนัก. “คำสั่ง ที่ ๑๓๕/๒๕๔๖ เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล”. ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

การต่างประเทศ, กระทรวง. “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-B8%8D.html>, 2556.

ไทยรัฐ. “จับตาเออีซีปีหน้า โจรมาในมาดใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

<http://www.thairath.co.th/content/451668>, 2557.

มูลนิธิกระเจา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=1562&auto_id=7&TopicPk, 2558.

สำนักข่าวไทย. “นายกฯ ประกาศปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้

จาก: <http://www.tnamcot.com/content/155077>, 2558.

ภาษาต่างประเทศ

Books

ASEAN. ASEAN Annual Report 2006-2007, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2007.

ASEAN. ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2010.

ASEAN. ASEAN Responses to Trafficking in Persons, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2006.

ASEAN. ASEAN Responses to Trafficking in Persons Supplement and Update (2007), Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2008.

Emmers, Ralf. The Securitization of Transnational Crime in ASEAN. Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2002.

Office of the Attorney General. Laws and Treaties Relating to International Cooperation in Criminal Matters, Sixth Edition, Bangkok: Bangkok Block Ltd, Part., 2008.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Handbook for parliamentarians: The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Strasbourg: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2009.

UNODC. Global Report on Trafficking in Persons 2014. New York: United Nations publication, 2014.

Journals

Council of Europe. "Preventive Legal measures against Organized Crime". Organized crime - Best Practice Survey n°9. p. 8.

Pacific Immigration Directors' Conference. "Understanding human trafficking and people smuggling". Policy Brief. No.2/2010, p. 3.

Electronic data base

ASEAN. "ASEAN Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime". (Online). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/manila-declaration-on-the-prevention-and-control-of-transnational-crime-1998-introduction>, 1998.

ASEAN. "ASEAN Law Ministers Explored More Cooperation on Model Extradition Treaty". (Online). Available: <http://www.aseansec.org/26815.htm>, 2012.

ASEAN. "ASEAN Vision 2020". (Online). Available: <http://www.asean.org/news/item/asean-vision-2020>, 2015.

ASEAN, “Ratification of the Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Among Like-Minded ASEAN Member Countries by the Government of the Kingdom of Thailand”. (Online). Available:
<http://agreement.asean.org/media/download/20140415163050.pdf>, 2015.

ASEAN. “Work Program to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 2002”. (Online). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/work-programme-to-implement-the-asean-plan-of-action-to-combat-transnational-crime-kuala-lumpur-17-may-2002>, 2002.

“Civil Asset Forfeiture Reform Act of 2000” [United States of America], 18 U.S. Code § 981. (Online). Available: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/1658/text>, 2000.

Cornell University Law School, Sources of International Law. (Online). Available: https://www.law.cornell.edu/wex/sources_of_international_law. 2015.

“Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings”. Warsaw, 16.V.2005. (Online). Available:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm>, 2005.

Council of Europe. “The Council of Europe in Brief”. (Online). Available:
<http://www.coe.int/aboutCoe/>, 2015.

“Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims”, (Online). Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&from=EN>, 2011.

EuroJust. “Joint Investigation Team”. (Online). Available:
<https://www.europol.europa.eu/content/page/joint-investigation-teams-989>, 2015.

“European Union Council Framework Decision 2009/.../JHA on prevention and settlement of conflicts of jurisdiction in criminal proceedings”. (Online). Available: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10021&from=EN>, 2009.

European Union. “Regulations, Directives and Other acts”. (Online). Available:

http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_en.htm, 2015.

European Union. “The History of the European Union”. (Online). Available:

http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm, 2015.

International Court of Justice. “Statute of the International Court of Justice”. (Online). Available:

<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>, 2015.

NIDA. “NIDA Model ปฏิรูปประเทศไทย”. (Online). Available:

<http://www.nida.ac.th/th/download/news/NIDA%20MODEL.pdf>, 2015.

Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, U.S. Department of State. “2014

Trafficking in Persons Report”. (online). Available:

<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2014/226832.htm>, 2015.

Polaris Project. “Trafficking Victims’ Protection Act (TVPA) – Fact Sheet”. (Online). Available:

http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/trafficking%20victims%20protection%20act%20fact%20sheet_0.pdf, 2008.

“Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”. (Online). Available:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en%7Ctitle=UNTC%7Cwork=un.org-title=UNTC-work=un.org. 2000.

“The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Among Like-Minded ASEAN Member Countries”. (Online). Available:

<http://agreement.asean.org/media/download/20140415163050.pdf>. 2015.

“United Nations Convention against Transnational Organization Crime”. (Online). Available:

<http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/>, 2015.

UNODC. “Human Trafficking and Smuggling of Migrants”. (Online). Available:

<http://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/TIPSOM/Human-trafficking-and-smuggling-of-migrants.html>, 2015.

UNODC. “Trafficking in Persons and Migrant Smuggling”. (Online). Available:

<http://www.unodc.org/lpo-brazil/en/trafico-de-pessoas/index.html>, 2015.

“Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000” [United States of America], Public

Law 106-386 [H.R. 3244], 28 October 2000. (Online). Available:

<https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/3244/text?overview=closed>, 2000.

Wikipedia. “Council of Europe”. (Online). Available:

http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Europe#Membership.2C_observers.2C_partners, 2015.

Wikipedia. “European Arrest Warrant”, (Online). Available:

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Arrest_Warrant, 2015.

Wikipedia. “European Union”. (Online). Available:

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union, 2015.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์

วัน เดือน ปีเกิด ๒ มีนาคม ๒๕๐๓

การศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนราชสีมาวิทยาลัย
มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
ศิลปศาสตร์บัณฑิต (รัฐศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Master of Comparative Jurisprudence, Howard University, USA.
Master of Law in International Legal Studies, American University, USA.
Master of Law, Vrije Universiteit Brussel, Belgium.
ประกาศนียบัตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม, United Nations Asia
and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of
Offenders (UNAFEI), Japan

ประวัติการทำงาน

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อัยการจังหวัดผู้ช่วย สำนักงานอัยการประจำศาลแขวงสุพรรณบุรี
อัยการประจำกอง สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร
อัยการประจำกรม สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย
อัยการจังหวัดประจำกรม รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย
แก่ประชาชน สำนักงานอัยการจังหวัดพะเยา
อัยการจังหวัดประจำกรม ปฏิบัติหน้าที่รองเลขานุการอัยการสูงสุด
อัยการจังหวัดคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดอุบลราชธานี
อัยการจังหวัดคดีศาลแขวงอุบลราชธานี
อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานต่างประเทศ
อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานนโยบาย ยุทธศาสตร์ และงบประมาณ

ตำแหน่งปัจจุบัน อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่รองอัยการสูงสุด

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ผู้วิจัย นายจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

๑. รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย พบว่าปัจจุบันประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง (origin) ทางผ่าน (transit) และปลายทาง (destination) ของการค้ามนุษย์ ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยเกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน มีแนวโน้มของการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคที่จะเพิ่มขึ้นและทวีความร้ายแรงเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ รัฐบาลสหรัฐได้ออกรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยได้ปรับลดระดับประเทศไทยจากบัญชีกลุ่มที่ ๒ เฝ้าจับตามอง (TIER 2 Watch List) เป็น บัญชีกลุ่มที่ ๓ (TIER 3) ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด

๒. รัฐบาลไทยทุกยุคได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ในปี ๒๕๕๗ รัฐบาลขณะนั้นได้ประกาศให้การป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและร่วมมือในการแก้ไข และรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๒.๑ ให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอันรวมถึงการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

๓. อาเซียนให้ความสำคัญกับปัญหการค้ามนุษย์ในภูมิภาค โดยจัดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง ใน ๘ ประเภทเร่งด่วน ที่ต้องเร่งแก้ไข

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อตรวจสอบศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับไทย และวิเคราะห์แนวโน้มของสถานการณ์ภายหลังการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๒. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางและมาตรการของต่างประเทศและอาเซียนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๓. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะความร่วมมือ มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ขอบเขตการวิจัย

๑. สํารวจวิจัยรายงาน เอกสาร และกฎหมายของไทย โดยเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๒. สํารวจมาตรการและกลไกการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศ โดยเฉพาะสภายุโรป (Council of Europe) และสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งมีลักษณะการรวมกลุ่มใกล้เคียงกับอาเซียน

๓. ศึกษาวิจัยความตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เฉพาะที่ประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนเป็นภาคี

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสํารวจศึกษาเอกสารเป็นหลักเพื่อวิเคราะห์แนวทาง มาตรการ และกฎหมายไทยในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยเปรียบเทียบกับมาตรการ และกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งพันธกรณีตามข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี เพื่อประมวลวิเคราะห์หา นโยบาย มาตรการ และข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน

ผลการวิจัย

๑. ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการค้ามนุษย์ เหตุการณ์ค้ามนุษย์คนไทยบางส่วน (origin) ถูกล่อลวงไปยังมาเลเซีย สิงคโปร์ และภูมิภาคอื่น เหตุการณ์ค้ามนุษย์จำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มน้ำโขงถูกล่อลวงเข้ามาในประเทศไทย (destination) เช่น เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และบางส่วนถูกส่งผ่าน (transit) ต่อไปยังประเทศอื่น ประเภทของการค้ามนุษย์ มีทั้งการค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน การนำคนมาขอตาน การใช้แรงงานรับใช้ในบ้าน การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก

เพศชายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการถ่ายภาพโป๊เปลือยอนาจารเด็ก ซึ่งการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนจะมีผลกระทบด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ทำให้มีอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะการค้ามนุษย์ข้ามชาติในภูมิภาคเพิ่มขึ้น

๒. รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตลอดมา โดยมีการประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และล่าสุดเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๘ โดยให้ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการการทำงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ กฎหมายหลักของไทยที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้บัญญัติหลักการต่างๆ ได้สอดคล้องกับพิธีสารป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของสหประชาชาติ (TIPs Protocol) แต่ปัญหาสำคัญของไทยที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา คือ การบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

๓. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติของต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ มีหลักการสำคัญที่คล้ายกัน โดยยึดหลัก 3P คือ การป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการดำเนินคดี (Prosecution)

๓.๑ ในสหรัฐอเมริกา นอกจากมีกฎหมายมุ่งปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศแล้ว ยังมีมาตรการการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) เพื่อตรวจสอบสถานการณ์การค้ามนุษย์และการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งรายงานเมื่อปี ๒๕๕๗ ประเทศไทยถูกจัดระดับ Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจถูกสหรัฐระงับความช่วยเหลือบางประการหรือคัดค้านการได้รับความช่วยเหลือจาก IMF และธนาคารโลก

๓.๒ กลุ่มสภายุโรป (Council of Europe) ได้มีการจัดทำอนุสัญญาสภายุโรปต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งมีหลักการสาระสำคัญ ๔ ส่วนคือ การป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี และกลไกการควบคุมตรวจสอบ โดยมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจสอบและประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิก

๓.๓ กลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) มีการออกแนวทางทางนิติบัญญัติ (Directive) เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ขั้นต่ำ minimum rules ให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปปฏิบัติตามในการดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยครอบคลุมหลักการของการป้องกัน การคุ้มครองเหยื่อ และการดำเนินคดี รวมทั้งมีมาตรการสำคัญในการลดอุปสงค์ความต้องการบริโภคการค้ามนุษย์ประเภทต่างๆ

๔. กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐภาคีให้ต้องปฏิบัติและบังคับการตามในเรื่อง การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่สำคัญเป็นสนธิสัญญา ๒ ฉบับ คือ และ

๔.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กร (UNTOC) ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม เช่น การช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย การสอบสวนร่วม การใช้เทคนิคพิเศษในการสอบสวน การคุ้มครองพยาน การยึดและริบทรัพย์สิน การปราบปรามการฟอกเงิน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เป็นต้น

๔.๒ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิง และเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์กร (TIPs Protocol) ซึ่งได้กำหนดนิยามและกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญา รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ เช่น การพิจารณาคดีลับ หรือ การจัดให้มีการฟื้นฟูทางกายภาพทางจิตใจและทางสังคม และการกำหนดความร่วมมือในการ ส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปยังประเทศต้นทาง

๕. สำหรับอาเซียนมีข้อตกลงสำคัญฉบับแรกในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์โดยเฉพาะ คือ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ซึ่ง ปฏิญญาอาเซียนฯ ได้ประกาศใช้มาตรการต่างๆ ที่สำคัญ เช่น การจัดตั้งเครือข่ายของภูมิภาคเพื่อ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพิ่มความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย การคัด แยกเหยื่อให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมและส่งกลับภูมิลำเนา และการปฏิบัติต่อเหยื่อโดยเคารพ ศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนของเหยื่อ แต่ปฏิญญาอาเซียนฯ ไม่เป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย ปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงมีความพยายามขอร้องอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพื่อให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่จะผูกพันประเทศสมาชิกอาเซียน ทุกประเทศในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย พบว่านโยบาย มาตรการและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่ควร นำมาใช้ในกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย คือ

๑. มาตรการป้องกัน (Prevention)

มาตรการป้องกันถือเป็นมาตรการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด เช่น การค้นคว้าวิจัย การ อบรมรณรงค์ให้ข้อมูล และการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ การแก้ปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนา

และการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันของผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งการให้การศึกษา การลดอุปสงค์ (discourage the demand)

๒. มาตรการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ (Protection)

๒.๑ การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นมาตรการที่จำเป็น เช่น การรักษา ความลับและปกป้องความเป็นส่วนตัวของเหยื่อ การให้ที่พักพิง การคุ้มครองพยาน และการส่งกลับ ภูมิภานาเพื่อให้เหยื่อได้อยู่ในสภาพแวดล้อมเดิม เป็นต้น

๒.๒ การช่วยเหลือเหยื่อ เช่น การให้คำปรึกษาทางจิต การรักษาพยาบาล การให้ การศึกษา ฝึกอาชีพ การช่วยเหลือทางกฎหมาย การให้ค่าทดแทนความเสียหาย ทำให้เหยื่อได้รับ การเยียวยาทางร่างกายและจิตใจ

๓. การปราบปราม (Prosecution)

๓.๑ การกำหนดความผิดและนิยามของการค้ามนุษย์: นิยามของการค้ามนุษย์ ของทุกประเทศในอาเซียนต้องมีความหมายเดียวกัน ซึ่งนิยามและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ได้ กำหนดไว้เป็นมาตรฐานตามพิธีสารการค้ามนุษย์

๓.๒ การใช้มาตรการทางภาษี: เพื่อจัดการกับผู้กระทำผิดที่เป็นขบวนการ โดย ตรวจสอบเส้นทางการเงินหรือร่องรอยของการประกอบอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรม ให้ได้ผล

๓.๓ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining): เพื่อสามารถนำตัว ผู้กระทำผิดในองค์กรอาชญากรรมที่เป็นตัวการใหญ่มาลงโทษได้ โดยการอาศัยข้อมูลจากคำรับ สารภาพของผู้ร่วมกระทำผิดไปสืบหาพยานหลักฐานแวดล้อมเพื่อผูกมัดตัวการที่แท้จริงหรือ ตัวการผู้กระทำผิดรายใหญ่

๓.๔ การลงโทษนิติบุคคลที่กระทำผิด: การกำหนดโทษปรับอย่างหนักแก่นิติ บุคคลเพื่อลงโทษนิติบุคคลหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ที่เป็นเจ้าของกิจการที่แท้จริง

๓.๕ การริบทรัพย์: จำเป็นต้องมีมาตรการริบทรัพย์สินอื่นของผู้กระทำผิดตาม มูลค่าเท่ากับทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้มาจากการกระทำผิด หรือการริบทรัพย์สินแบบมูลค่า

นอกจากการริบทรัพย์สินแบบมูลค่าที่เป็นมาตรการริบทรัพย์ทางอาญาแล้ว ควรมี มาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งที่มีภาระในการดำเนินคดีและภาระการพิสูจน์ของรัฐต่ำกว่าการริบทรัพย์ ทางอาญา

๓.๖ คณะพนักงานสอบสวนร่วม: การจัดตั้งคณะพนักงานสอบสวนร่วมจากรัฐที่ เกี่ยวข้องในการทำคดีด้วยกันจะทำให้การสอบสวนเป็นเอกภาพได้ข้อมูลในคดีครบถ้วน โดยเฉพาะ การกระทำผิดโดยองค์กรอาชญากรรมที่เป็นเครือข่ายข้ามชาติ

๓.๓ หมายจับร่วมอาเซียน: หมายจับร่วมอาเซียนจะทำให้ลดขั้นตอนไม่ต้องขอหมายจับใหม่ในประเทศที่สอง เมื่อจับตัวได้จะต้องดำเนินการส่งตัวผ่านกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในชั้นศาล

๓.๔ สถานที่ดำเนินคดีที่เหมาะสม: การรวมคดีฟ้องผู้ร่วมขบวนการทั้งหมดที่ศาลใดศาลหนึ่งในอีกประเทศที่เหมาะสม จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติได้

๓.๕ การช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน: มาตรการในการช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน การสอบปากคำบุคคล การค้นการยึดอายัดสิ่งของ การตรวจวัตถุและสถานที่ และการช่วยเหลืออื่นๆ ในชั้นสอบสวน ชั้นดำเนินคดี และชั้นพิจารณาคดีในศาล

๓.๑๐ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน: ชาติในอาเซียนจึงควรจัดทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย (Multi-lateral treaty) ระหว่างกัน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและสามารถดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันได้ทั้ง ๑๐ ประเทศ

๓.๑๑ หน่วยงานประสานงาน: การจัดตั้งหน่วยงานประสานงานหรือศูนย์ประสานงานคดีที่มีสถานะประจำแบบถาวร มีผู้ปฏิบัติงานประจำคอยติดตามสถานการณ์การค้ามนุษย์ในภูมิภาค และประสานงานแก้ไขสถานการณ์เมื่อมีเหตุเกิดขึ้น จะทำให้การจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเป็นไปโดยรวดเร็วทันสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ