

เรื่อง

**ความมั่นคงของมนุษย์**

กลุ่มที่ 1

ผลกระทบต่อความมั่นคงของคนไทยจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

**มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก**  
***Measures to Cope with Human Trafficking,***  
***Especially Women and Children***

โดย

**สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์**

**พยงค์ศรี ชันธิกุล**

**มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก**

ร่วมจัดโดย

**มูลนิธิชัยพัฒนา**

**กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์**

**สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

**สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน**

**สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข**

และ

**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**

## สารบัญ

หน้า

1. บทนำและความเป็นมา .....	1
2. โครงสร้างและสถานการณ์ทั่วไปของตลาดค้ามนุษย์.....	2
3. แนวคิดตามอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก.....	14
4. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก .....	19
5. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการมีมาตรการอื่น ๆเสริม .....	26
บรรณานุกรม .....	33

## สารบัญรูปภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างตลาดแรงงานหญิงและเด็ก.....	4
แผนภาพที่ 2 ตลาดการค้าประเวณี.....	6

# Measures to Cope with Human Trafficking, Especially Women and Children

*Sanphasit Koompraphant  
Payongsri Khanthikul*

---

## Executive Summary

Nowadays, trafficking of children and women functions as a network of organized crime, at both transnational and national levels. It is very difficult to suppress human trafficking, not only because of the organized nature of the crime, but also the absence of cooperation from the victims themselves. Often, there are no laws to protect and treat the victims. Certain laws may penalize the victims as much as they do traffickers such that it is impossible to persuade the victims to become witnesses against the traffickers. Moreover, an organized crime threatens witnesses, bribes them to provide false evidence or, in certain cases, murders them. The human traffickers, organized as a transnational network, can easily launders money, which the existing laws cannot cope with.

This research found that measures required to tackle the problem are;

1) To have a National Law for the Suppression and Prevention of Children and Women Trafficking. This law will shape the national strategy to cope with Children and Women Trafficking by unifying the interpretation and implementation of all provisions to protect all victims of human trafficking unconditionally. The law will also provide services, particularly treatment and protection, for the victims and their families in order to solicit their due cooperation in the suppression of trafficking. It is also necessary that the law subject traffickers and their accomplices to harsh penalties. That is, the national law should integrate the victim rehabilitation and protection provisions with those relating to the prosecution of traffickers (who maybe a part of organized crime or an exploiter) in order to build up cooperation with foreign countries involved in the trafficking.

2) To amend the Labor Protection Law to oblige the employer and trafficker to pay for the wage or any benefits which the victim was promised.

3) To develop specific laws to suppress and penalize organized crimes that shift the burden of prove on those alleged of being involved in the illegal activity, establish the standard of prove and provides for provisions to suppress and penalize person or organization who are involved in the trafficking network.

4) To develop laws to eliminate activities undertaken by organized crime or its influence on children and women trafficking by (a) extending the existing Anti-Money Laundering Act to include children and women trafficking activities, controlling and zoning of entertainment places, banning of (certain) motels. Moreover, high-ranking officials responsible for regulating places of entertainment and immigration should report their assets and liabilities to that National Counter Corruption Commission as do politicians and other high-ranking government officials.

5) To integrate other measures such as social services, health services, and economic support etc. with legal measure on the suppression and prevention of children and women trafficking.

# มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก<sup>1</sup>

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์

พยงค์ศรี ชันธิกุล

## 1. บทนำและความเป็นมา

ปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กยังอยู่ในช่วงขยายตัวโดยรัฐไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในวงจำกัดได้ ทั้งนี้เพราะผู้ค้ามนุษย์ได้มีการจัดตั้งกันเป็นองค์กรอาชญากรรม มีเครือข่ายโยงใยกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ และมีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการติดต่อสื่อสารและบริหารงาน(การค้ามนุษย์) อีกทั้งธุรกิจค้ามนุษย์ดังกล่าวยังสามารถสร้างแรงจูงใจที่ทำให้มีผู้ที่สมัครใจที่จะค้าบริการ ทำให้การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ดังกล่าวเป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะมักไม่มีผู้เสียหายมาแจ้งเบาะแสกับภาครัฐ ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามที่จะสร้างความร่วมมือกันระหว่างประเทศ โดยปรับปรุงระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และสร้างเครือข่ายประสานงานเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

เมื่อปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) องค์กรสหประชาชาติได้จัดทำ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อสร้างมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังการค้ามนุษย์ ในอนุสัญญานี้มีพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะในกรณีของการค้าสตรีและเด็ก ซึ่งรัฐภาคีสามารถนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติในการป้องกันปราบปรามและลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องได้ โดยมีการปกป้องคุ้มครองผู้เสียหายและตั้งผู้เสียหายมาเป็นพยาน เพื่อสร้างหลักประกันไม่ให้ผู้เสียหายกลับมาเป็นผู้เสียหายอีก

ด้วยประเทศไทยมีปัญหาการค้ามนุษย์ที่ร้ายแรงและกว้างขวางที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จึงมีความจำเป็นที่จะเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จากการที่รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันต่อกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับข้างต้นแล้ว ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปรับปรุงกฎหมาย สร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างกลไกหรือหน่วยงานเพิ่มเติม เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ดังกล่าวดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาขบวนการค้ามนุษย์ กฎหมายมาตรการอื่นๆ ของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก โดยยึดหลักของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ

<sup>1</sup> รายงานฉบับนี้เป็นรายงานฉบับย่อจากรายงานวิจัยเรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นการวิจัยในโครงการการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติระยะที่ 2

เพื่อใช้เป็นข้อมูลและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ รวมถึงเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กในประเทศไทย และประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับด้วย

## 2. โครงสร้างและสถานการณ์ทั่วไปของตลาดค้ามนุษย์

โครงสร้างของตลาดค้ามนุษย์สามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ ตลาดแรงงาน และตลาดการค้าประเวณี ซึ่งมีโครงสร้างตลาดคล้ายคลึงกัน คือ มีผู้ค้า ผู้ให้บริการ และตัวกลาง โดยผู้ค้าในตลาดแรงงานบางส่วนอาจเข้าไปสู่ตลาดการค้าประเวณีด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้เกิดตลาดทั้งสองประเภทอาจมีความแตกต่างกันบ้างดังจะกล่าวต่อไป

### 2.1 ตลาดแรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก

ปัจจัยที่ทำให้เกิดตลาดแรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก<sup>2</sup> ตามกลไกตลาดมีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ ปัจจัยด้านความต้องการซื้อแรงงาน (Demand) และ ปัจจัยด้านความต้องการขายแรงงาน (Supply) แต่ในตลาดแรงงานนี้อาจก่อให้เกิดการค้าหญิงและเด็ก<sup>3</sup> ได้ด้วยเช่นกัน

#### 2.1.1 ปัจจัยด้านความต้องการซื้อแรงงาน (Demand) ได้แก่ (ดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ)

1. **มีค่าจ้างแรงงานต่ำ** เนื่องจากหญิงต่างด้าวและเด็กมีทางเลือกน้อยในการหางานทำ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไทย โดยทั้งสองกลุ่มมักมีตัวกลาง ผู้ค้าแรงงาน หรือนายหน้าเข้ามาติดต่อเพื่อหางานให้ อีกทั้งแรงงานสองกลุ่มนี้ยังขาดความรู้และวุฒิภาวะ จึงไม่สามารถต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิ สวัสดิการ ค่าจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นเหตุให้นายจ้างสามารถกดค่าจ้างแรงงานได้ต่ำกว่าผู้ใช้แรงงานกลุ่มอื่น<sup>4</sup> จึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

2. **สามารถควบคุมดูแลง่าย** โดยเฉพาะแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไทย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงานเพราะกลัวถูกดำเนินคดีและเนรเทศออกนอกประเทศ แล้วจะทำให้หมดโอกาสหารายได้ นอกจากนี้ หากเจ้าของกิจการเป็นผู้ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย ก็ยังมีความต้องการแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้ เพราะแรงงานทั้งสองกลุ่มไม่สามารถส่งข่าวสารข้อมูลที่นายจ้าง

<sup>2</sup> การที่ใช้คำว่า “หญิงและเด็ก” แต่เป็น “หญิงต่างด้าวและเด็ก” เพราะการใช้แรงงานหญิงในประเทศไทยมักเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายและไม่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ สำหรับเด็กไม่ว่าจะเป็นเด็กต่างด้าวหรือเด็กไทยก็อยู่ในสถานะเดียวกัน ส่วนการค้าประเวณีจะใช้คำว่า “การค้าสตรีและเด็ก” เนื่องจากการค้าประเวณีไม่ว่าจะเป็นหญิงไทยและเด็กไทย หรือหญิงต่างด้าวและเด็กต่างด้าวก็อยู่ในสภาพเดียวกัน

<sup>3</sup> นิยามเรื่องการค้าสตรีและเด็ก ในที่นี้ใช้ความหมายเดียวกับในบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าสตรีและเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติ

<sup>4</sup> สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานเด็ก(เอกสารภาษาอังกฤษ Thailand country report; Situation analysis and guideline and checklist of child labour), 2545

ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมาย หรือความลับทางธุรกิจให้ภาครัฐได้รับทราบได้ เพราะตัวเองก็ทำงานผิดกฎหมายเช่นกัน

**3. มีลักษณะพิเศษเหมาะกับธุรกิจ** เช่น นายจ้างมักจ้างเด็กให้ทำงานบรรจุผลิตภัณฑ์ด้วยมือ เพราะเด็กมีนิ้วมือเล็กสามารถทำงานได้สะดวก หรือนายจ้างนิยมจ้างเด็กทำงานประเภทจำเจซ้ำซากเพราะเด็กบังคับได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่

## 2.1.2 ปัจจัยด้านความต้องการขายแรงงาน (Supply) ได้แก่ (ดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ)

**1. ครอบครัวยากจน** ซึ่งแบ่งได้ 2 กรณีคือ 1) กรณีครอบครัวยากจนที่แท้จริง คือ ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน<sup>5</sup> ซึ่งพ่อแม่จะให้เด็กหางานทำเพื่อลดภาระของครอบครัว และ 2) กรณีที่ไม่ใช่ครอบครัวยากจนแท้จริง ซึ่งการที่หญิงหรือเด็กออกไปทำงานเป็นการเพิ่มรายได้ให้พอกับความต้องการใช้จ่ายของครอบครัวที่เกินกว่ารายได้ได้ตามปกติ เช่น ต้องการซื้อมอเตอร์ไซด์ที่จริงมีรายได้ซื้อได้ แต่เพียงรถจักรยาน หรือต้องการซื้อของราคาแพงเช่นโทรทัศน์ ตู้เย็น เป็นต้น ครอบครัวกลุ่มนี้เป็นครอบครัวที่คาดหวังว่าจะได้รายได้จากลูก จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะส่งลูกไปค้าประเวณีหรือทำงานผิดกฎหมายเช่น ค้ายาเสพติด หากประเทศต้นทางไม่สามารถจัดหางานที่เหมาะสมรองรับ หญิงต่างดาวเหล่านี้ก็จะดิ้นรนข้ามพรมแดนออกไปรับจ้างหารายได้เพื่อความอยู่รอดภายนอกประเทศ

**2. การขาดโอกาสทางการศึกษา** ทำให้เด็กต้องมาทำงาน และเมื่อมาทำงานจึงต้องทำงานแบบไร้ฝีมือ เพราะไม่มีความรู้ความสามารถ และไม่มีทักษะ

**3. ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวไม่แน่นแฟ้น** การที่เด็กต้องแบกรับภาระครอบครัวทำให้เด็กต้องออกจากครอบครัวมาทำงาน เนื่องจากครอบครัวละเลยทอดทิ้ง<sup>6</sup> ไม่เอาใจใส่ดูแล ไม่ได้วางแผนสำหรับชีวิตในอนาคตของเด็ก จึงมีผลให้ครอบครัวไม่มีความผูกพันกัน ดังนั้นเด็กที่ออกไปทำงานนอกบ้านจึงไม่มีที่ปรึกษาที่ดี ต้องอาศัยประสบการณ์จากเพื่อนที่เคยไปทำงาน<sup>7</sup> ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ง่าย เช่น ถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง เป็นต้น นอกจากนี้ในบางครอบครัวที่มีปัญหาเด็กถูกระงับทำทารุณ ล่วงเกินทางเพศ ถูกทอดทิ้งละเลย ทำให้เด็กไม่สามารถอยู่อาศัยในครอบครัวนั้นได้ จำเป็นต้องหนีออกจากบ้านซึ่งอาจกลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และนำไปสู่การค้าประเวณีได้เช่นกัน

**4. การแบ่งแยกทางเพศ** โดยครอบครัวผลักรับภาระการแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ตกอยู่กับหญิงและเด็กหญิง โดยให้หญิงและเด็กหญิงออกไปทำงานนอก

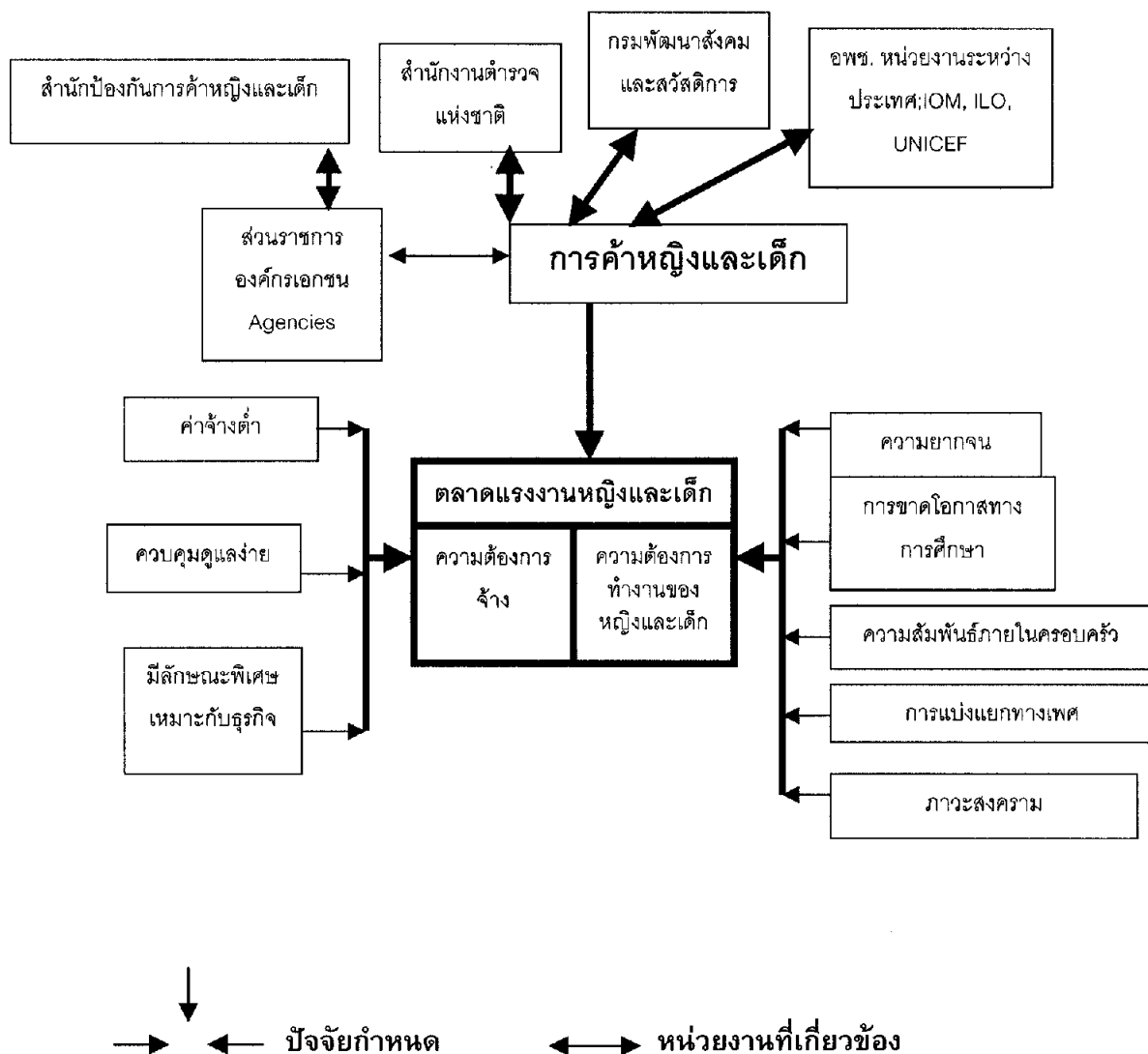
<sup>5</sup> เส้นความยากจน หมายถึงเกณฑ์ชีวิตความยากจน โดยพิจารณาจากระดับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเท่านั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก. มิถุนายน 2544. เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หน้า 85

<sup>7</sup> อ้างอิงเรื่องเดียวกัน. หน้า 84.

5. ภาวะสงคราม ในบางพื้นที่ของบางประเทศมีการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธทำให้การดำเนินการหารายได้ในภูมิลำเนาไม่สามารถกระทำได้ จึงมีการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหารายได้ และขณะที่ประเทศไทยมีความแตกต่างทางทางด้านเศรษฐกิจสังคม ไปจากประเทศเพื่อนบ้าน ก็เป็นแรงกระตุ้นให้หญิงและเด็กที่อาศัยในประเทศเพื่อนบ้านเดินทางข้ามพรมแดนของประเทศไทยมาเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าจนตกเป็นเหยื่อเสียหายจากการค้ามนุษย์

### แผนภาพที่ 1 โครงสร้างตลาดแรงงานหญิงและเด็ก



<sup>8</sup> อิวแมนไรท์วอช. รูปแบบใหม่ของการค้าทาส การค้าสตรีและเด็กสาวพม่าในประเทศไทย. มูลนิธิผู้หญิง 2536 หน้า 30.

## 2.2 ตลาดการค้าประเวณีหญิงและเด็ก

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ตลาดการค้าประเวณีมีโครงสร้างคล้ายตลาดแรงงานคือ ประกอบด้วย ผู้ค้า ผู้ใช้บริการ และตัวกลางซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ประกอบการค้าประเวณีหรือผู้ประกอบการค้าบริการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดตลาดการค้าประเวณี เพราะธุรกิจค้าประเวณีขัดต่อกฎหมายและศีลธรรม จึงจำเป็นต้องหาสถานที่ที่เหมาะสมในการพบปะลูกค้า รวมถึงเด็กที่ค้าประเวณีก็จำเป็นต้องหาตัวกลางดำเนินการแทนให้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ค้าประเวณีจึงต้องอาศัยตัวกลางในการค้าประเวณี แต่ในบางครั้งผู้ค้าอาจค้าประเวณีโดยตรงก็ได้แต่จะอยู่ในวงค่อนข้างจำกัด

### 2.2.1 ปัจจัยในการซื้อบริการของลูกค้า (Demand)

หากพิจารณาถึงกลุ่มลูกค้าผู้บริการจะพบว่าเกือบ 100% เป็นลูกค้าชาย ซึ่งมีปัจจัยที่ทำให้เกิดการซื้อบริการ เช่น (ดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ)

1. **ห่างไกลครอบครัว** เช่น ต้องอยู่หรือทำงานห่างไกลครอบครัว เมื่อมีความต้องการทางเพศไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือการถูกกระตุ้นก็ตาม จะไปแสวงหาบริการทางเพศจากตลาดการค้าประเวณี
2. **มีปัญหาทางจิต** เช่น มีอาการ Paedophilia(ชอบมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก<sup>9</sup>) หรือมีอาการเสพติดทางเพศ คือ อาจไม่มีความสุขในครอบครัว หรือไม่มีความสุขทางเพศกับภริยา เป็นต้น

### 2.2.2 ปัจจัยในการขายบริการของผู้ค้าบริการเฉพาะหญิงและเด็ก (Supply)

โดยปกติหญิงและเด็กไม่ควรจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จนต้องมาค้าประเวณี หากไม่มีปัจจัยแทรกซ้อนซึ่งมาจากสาเหตุทั้งด้านส่วนตัวของผู้ค้าและครอบครัวของผู้ค้า (ดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ) กล่าวคือ

1. **การใช้จ่ายเงินเกินตัว** ซึ่งเกิดจากการละลายยอดทิ้งไม่สอนเรื่องการควบคุมตนเองและการจัดระบบการใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของตน หรือพ่อแม่ของผู้ค้าอาจมีวิธีการเลี้ยงดูที่ผิดปกตรวมทั้งเป็นแบบอย่างในการใช้จ่ายเงินเกินตัวด้วย ผู้ค้าประเวณีจึงอาจยอมค้าประเวณีเพียงเพื่อต้องการได้เงินไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหรือเที่ยวเตร่
2. **ครอบครัวใช้จ่ายเงินเกินตัว** ด้วยการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย กู้หนี้ยืมสินไปใช้จ่ายหรือเพื่อการลงทุนแต่ขาดทุน คนในครอบครัวเล่นการพนันหรือเสพยาเสพติดจนครอบครัวยากจน
3. **ครอบครัวยากจน** จำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อแม่แยกไปทำงานทำในเมืองหรือท้องถิ่นอื่น
4. **ติดยาเสพติดหรือติดการพนัน** จึงจำเป็นต้องหารายได้จำนวนมากเพื่อมาใช้จ่ายดำเนิน

<sup>9</sup> Kari Killen. พิภพ อุดมทรัพย์ และคณะ ผู้แปล. การปฏิบัติงานแบบสหวิชาชีพในการคุ้มครองเด็กที่ถูกทารุณกรรมและทอดทิ้ง. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 2544 หน้า 30.

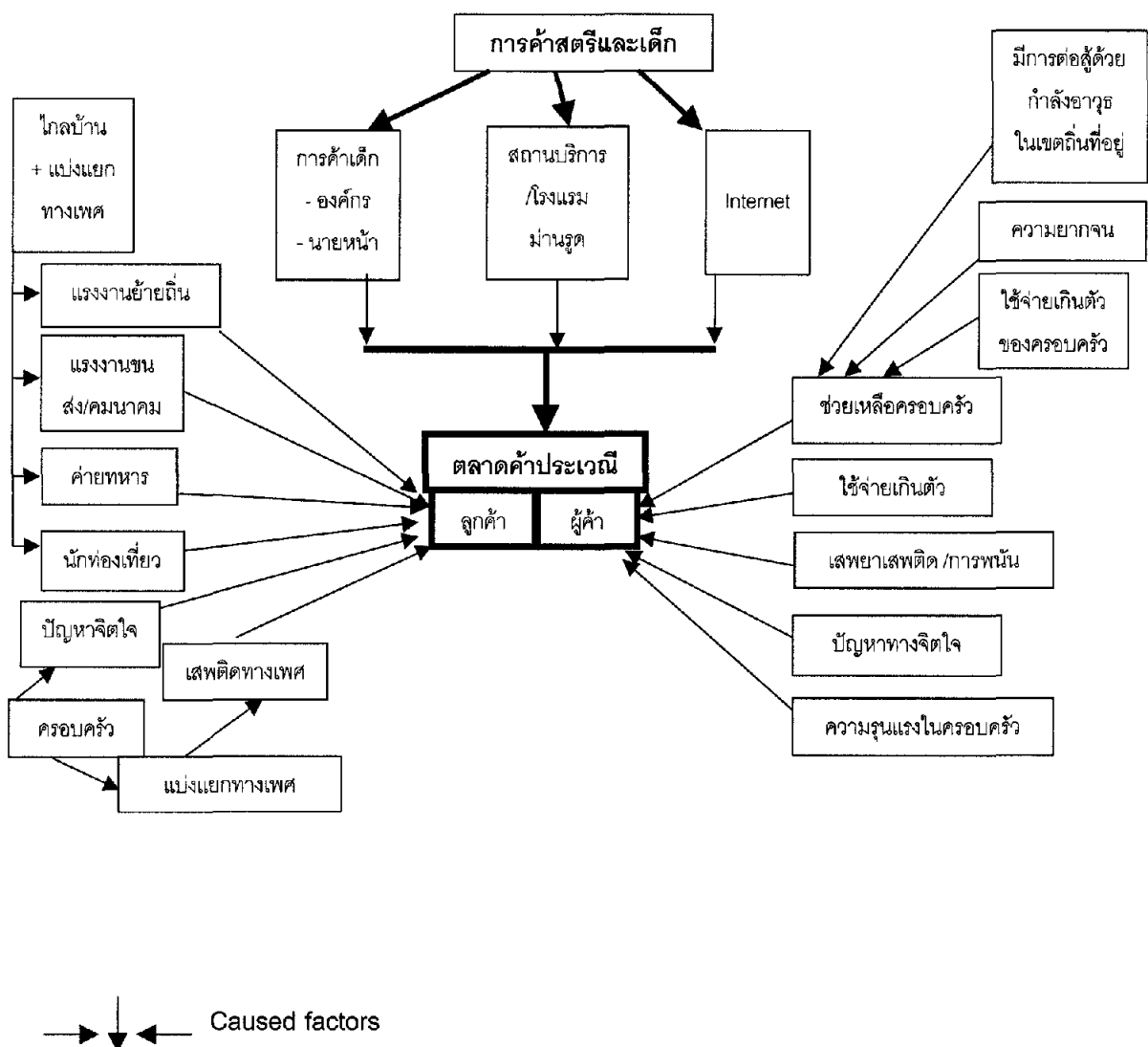


5. มีปัญหาทางด้านจิตใจ เช่นถูกล่วงเกินทางเพศ หรือถูกคนรักทอดทิ้งและรู้สึกว่าตนเองไม่มีคุณค่า มีอาการของการซ้ำเติมตนเอง (Victimization)

6. ในครอบครัวมีการใช้ความรุนแรง จนผู้ค้าไม่สามารถทนอยู่อาศัยต่อไปได้ก็หนีออกจากบ้าน หากไม่มีความสามารถที่จะพึ่งตนเอง หรือหารายได้เลี้ยงดูตนเองตามปกติ ก็จะหันไปค้าบริการทางเพศ

7. เกิดการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธในถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา ทำให้ต้องอพยพหรือลี้ภัยไปอยู่ที่อื่น โดยไม่สามารถหารายได้เลี้ยงดูตนเองและครอบครัวด้วยวิธีการอื่นๆ จึงหันมาค้าประเวณี

## แผนภาพที่ 2 ตลาดการค้าประเวณี



## 2.3 สถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วไป

การค้าหญิงและเด็กโดยทั่วไปมีเจตนาเพื่อขูดรีดแรงงานหรือเพื่อการค้าประเวณี ดังนั้นการพิจารณากลุ่มแรงงานและการค้าประเวณีที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กต้องแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก การค้าหญิงและเด็กเพื่อขูดรีดแรงงานทำได้เฉพาะเด็ก ไม่ว่าจะเป็นเด็กไทย หรือเด็กต่างชาติ และหญิงต่างด้าวเท่านั้น ส่วนที่สองหากว่าเป็นการค้าหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีก็จะครอบคลุมทั้งหญิงไทย หรือหญิงต่างด้าว และ เด็กไทย หรือเด็กต่างด้าว เพราะกิจการค้าประเวณีเป็นกิจการผิดกฎหมาย แต่การจ้างแรงงานหญิงไม่ผิดกฎหมาย โดยแบ่งเป็นการค้ามนุษย์ของคนไทยและการค้ามนุษย์ของคนต่างด้าวที่เข้ามาประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.3.1 สถานการณ์การค้ามนุษย์ของคนไทย

#### ก. สถานการณ์แรงงานหญิงและเด็กไทย

จากสถานการณ์แรงงานเด็กในปัจจุบันพบว่า จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีจำนวนแรงงานเด็กไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง ตั้งแต่ปี 2527-2543 โดยงานวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ชี้ว่า แรงงานเด็กที่อายุ 11-12 ปี ลดลง จากจำนวน 14,400 คน ในปี พ.ศ.2527 เหลือ 11,700 คน ในปี พ.ศ. 2537 (คิดเป็นร้อยละ 18.4) ส่วนแรงงานเด็กกลุ่มที่อายุ 13-17 ปี ก็ลดลงเช่นกันคือ จากจำนวน 3,370,000 คน ในปี พ.ศ.2527 เหลือ 1,040,000 คน ในปี พ.ศ. 2543 (คิดเป็นร้อยละ 4.5 ต่อปี)

สาเหตุของการลดลงของจำนวนแรงงานมาจากปัจจัยหลัก 2 ประการ ประการแรกได้แก่ การลดลงของอัตราการเพิ่มประชากร เนื่องจากอัตราการเกิดต่ำ (ร้อยละ 1.4) ประการที่สองได้แก่ นโยบายการศึกษาแห่งชาติ คือ การขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทำให้เด็กเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษามากขึ้น ด้วยเหตุนี้แรงงานเด็กไทยจึงเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง

ในทางตรงกันข้าม ความต้องการแรงงานเด็กในตลาดแรงงานยังคงเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การจ้างแรงงานเด็กต่างด้าวเข้ามาทดแทนเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะงานที่แรงงานไทยไม่รับจ้างทำ เช่น งานรับใช้ตามบ้าน และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพราะเด็กไทยมักผันตัวเองจากแรงงานในภาคอุตสาหกรรมสู่ภาคพาณิชย์กรรม เช่น ภาคธุรกิจบริการโดยเฉพาะธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี เพราะมีรายได้ดีกว่าและมีอิสระกว่า

#### ข. สถานการณ์การค้าประเวณีของหญิงและเด็กไทย

จากการสำรวจโดยกรมอนามัย พบสถานค้าประเวณีจำนวน 8,431 แห่งและโสเภณี 69,139 คน ซึ่งมีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีคิดเป็นร้อยละ 5.3 ของจำนวนทั้งหมด นอกจากนี้กรมประชาสัมพันธ์รายงานว่า มีโสเภณีเด็ก 12,000-18,000 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 จากปี พ.ศ. 2541 แม้ว่าจำนวนสถานค้าประเวณีจะลดลงถึงร้อยละ 23 ในปี พ.ศ. 2542 แต่การค้าประเวณีได้เปลี่ยนรูปแบบจากการขายบริการที่

ช่องเป็นสถานบริการ จำนวนสถานบริการแอบแฝงเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น ร้านคาราโอเกะเพิ่มขึ้นร้อยละ 57 ขณะที่โสเภณีมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 48 สถานอาบอบนวดเพิ่มขึ้น ร้อยละ 71 บาร์ เบียร์เพิ่มขึ้น ร้อยละ 39.8 ทำให้โสเภณีเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 92.2<sup>10</sup> ไม่มีตัวเลขอย่างเป็นทางการว่าเด็กเข้าสู่ธุรกิจบริการจำนวนเท่าใด การค้าบริการทางเพศของเด็กถูกซ่อนเร้นไว้ในสถานบริการเหล่านี้ โดยเด็กสมัครใจ กระทำ ทำให้การกำหนดขนาดและประมาณปัญหาเป็นไปได้ยาก และทำให้ไม่ได้จำนวนเด็กที่ถูกนำมาค้าอย่างแท้จริง<sup>11</sup>

สถานการณ์การค้าหญิงและเด็กในประเทศไทย จากการประชุม สมัชชาโลกว่าด้วยการต่อต้านการเอารัดเอาเปรียบเด็กในธุรกิจทางเพศ ครั้งที่ 2 ที่โยโกฮาม่า ประเทศญี่ปุ่น เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาลดและตัดวงจรลักลอบค้าโสเภณีเด็กที่มีอยู่ 250 ล้านคนทั่วโลก และในจำนวนนี้มีอยู่ในประเทศไทยถึง 200,000 คน ส่วนมากพบในกรุงเทพฯ<sup>12</sup>

### 2.3.2 สถานการณ์การค้ามนุษย์ของคนต่างด้าว

#### ก. สถานการณ์แรงงานหญิงและเด็กต่างด้าว

หลังจากประเทศไทยมีมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2539 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการบางประเภท ปรากฏว่ามีแรงงานต่างชาติไปรายงานตัว 371,971 คน<sup>13</sup> และในจำนวนนี้ไม่มีแรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปีอยู่เลย แต่การสำรวจภาคสนามของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่น ในการติดตามการรายงานตัวของแรงงานต่างชาติ และงานวิจัยหลายชิ้นชี้ตรงกันว่า มีการจ้างแรงงานเด็กต่างด้าวในหลายประเภท และในชุมชนต่างด้าวทุกแห่งมีเด็กต่างด้าวอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวนมาก มีทั้งที่เข้ามาเอง ติดตามพ่อแม่ และเด็กต่างด้าวในธุรกิจขายบริการทางเพศ ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาเพราะถูกล่อลวงหรือบังคับ และมีกลุ่มหนึ่งเข้ามาเร่ร่อนขอทาน หรือขายสินค้าเล็กๆน้อยๆ<sup>14</sup>

ส่วนปริมาณเด็กต่างด้าวในประเทศไทยไม่สามารถยืนยันได้ว่ามีจำนวนเท่าใด จากการสำรวจแรงงานต่างชาติ ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดย ดร.กฤษ สุนทรธาดา และดร.อุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ ที่สำรวจแรงงานต่างชาติใน 6 ภาคธุรกิจทั่วประเทศคือ โรงงานอุตสาหกรรม สถานบริการทางเพศ สถานบริการทั่วไป อุตสาหกรรมประมง ประมงต่อเนื่อง ก่อสร้าง เกษตรกรรม ประมาณ

<sup>10</sup> วิจิตรา พรหมพันธุ์. รายงานผลการศึกษาเรื่องแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด. เสนอต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.2544.

<sup>11</sup> สรรพสิทธิ์ คุมภ์ประพันธ์. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก(เอกสารภาษาอังกฤษ Thailand country report; Situation analysis and guideline and checklist of child labour), 2545

<sup>12</sup> หนังสือพิมพ์รายวัน มติชน 17 ธันวาคม 2544.

<sup>13</sup> ในปี 2545 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่จดทะเบียนไว้ประมาณ 4 แสนราย แต่คาดว่าจะมีแรงงานต่างด้าวอีกจำนวน 8 แสนรายที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ รวมแล้วคาดว่าประเทศไทยจะมีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยประมาณ 1.2 ล้านคน (จากหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, "นำเข้าแรงงานต่างด้าว ห้าแสนคนไม่กระทบไทย" วันที่ 11 กันยายน 2546)

<sup>14</sup> เปรมใจ วงศ์ไพศาล. เด็กสาวในภาวะยากลำบากในประเทศไทย ผลพวงจากความศิวิไลซ์หรือจากกระแสโลกาภิวัตน์. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ "ความสัมพันธ์ไทย-ลาว:มิติทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม" โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

การว่า 1 ใน 4 ของจำนวนแรงงานเป็นเด็ก ซึ่งถ้าประมาณจากตัวเลขของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยถึง 740,000 คน น่าจะมีเด็กอยู่ประมาณอย่างต่ำ 100,000 คน<sup>15</sup>

นอกจากนี้แล้ว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รายงานตัวเลขของเด็กขอลาน เด็กเร่ร่อนในปี พ.ศ. 2540-2542 ว่ามีประมาณ 1,737 คน เป็นเด็กไทย 227 คน เด็กต่างด้าวถึง 1,510 คน สาเหตุที่ทำให้เด็กเหล่านี้ทำงานคือ ความยากจน เพื่อให้ครอบครัวและตนเองมีชีวิตรอด รายได้จากการขอลานค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับการทำงานรับจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก โดยมีรายได้วันละ 600-1,000 บาทต่อวัน และเป็นจำนวนเพียงพอที่จะทำให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ปกครองยอมให้เด็กไปทำงาน

จากรายงานของกรมประชาสัมพันธ์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติแถลงระบุว่าเด็กต่างด้าวถูกลักลอบค้าข้ามพรมแดนจากประเทศกัมพูชาเป็นส่วนใหญ่ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือของแก๊งขอลาน<sup>16</sup>

## ข. สถานการณ์การค้าประเวณีของหญิงและเด็กต่างด้าว

ขบวนการการค้าสตรีและเด็กในประเทศไทยโยงใยกับการค้าในประเทศเพื่อนบ้าน อัน ได้แก่ พม่า ลาว เขมร และยังมีการค้านำเข้าสตรีและเด็กจากประเทศจีนทางตอนใต้ โดยเฉพาะจากมณฑลยูนนานและเวียดนามโดยผ่านสามประเทศเหล่านี้อีกด้วย ประเทศไทยได้กลายเป็นศูนย์กลางการค้ามนุษย์ในภูมิภาคนี้ ผู้ที่ถูกนำมาค้าส่วนมากจะเป็นชาวพม่า มีส่วนน้อยที่มาจากประเทศลาวและจีน (มณฑลยูนนาน) จากการประมาณการของ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) คาดว่ามีโสเภณีต่างชาติในประเทศไทยประมาณ 30,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนหญิงบริการทางเพศทั้งหมด<sup>17</sup> ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในประเทศที่ไม่มีการดำเนินมาตรการจริงจังกับการค้ามนุษย์ที่ผิดกฎหมายกับสภาพแวดล้อมในประเทศข้างเคียงที่มีความยากจนและความไม่มั่นคงทางการเมืองทำให้มีผู้ที่สมัครใจเข้ามาค้าบริการเป็นจำนวนมากตั้งในรายละเอียดในแต่ละประเทศที่จะนำเสนอต่อไป

**1. ประเทศกัมพูชา** จากรายงานของกระทรวงกลาโหม ในปี 2542 และจากการสำรวจโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International of Migration) ซึ่งให้เห็นว่า มีการนำหญิงชาวเวียดนามเข้ามาค้าในกัมพูชาและมีการส่งออกไปยังประเทศต่างๆ เช่น ประเทศไทย ส่องกงมาเลเซีย เพื่อขายบริการทางเพศ จากรายงานพบว่า มีชาวกัมพูชาที่ลักลอบเข้าเมือง (Undocumented

<sup>15</sup> สรุปลั้มนมา เรื่อง เด็กต่างชาติ : สถานการณ์ ปัญหา และทางออก. คณะทำงานเรื่องเด็กต่างชาติ, 13 พฤศจิกายน 2539. สนับสนุนโดย โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO-IPEC) หน้า 5

<sup>16</sup> Working papers on child labour in Asia Vol. 1, Asian regional meeting on the worst forms of child labour, Phuket, Thailand 1999, p106.

<sup>17</sup> ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) คาดว่าหญิงบริการทางเพศทั้งหมดของไทยมีประมาณ 195,000 คนโดยใช้ข้อมูลที่ปรับแล้ว 100,000 คนของกระทรวงสาธารณสุขเป็นฐาน แล้วบวกจำนวนที่ตกสำรวจคือ โสเภณีเด็กประมาณ 30,000 คน หญิงบริการตามเมมเบอร์คลับชั้นสูงอีกประมาณ 5,000 คน หญิงบริการชาวพม่าและชาติอื่นๆ ประมาณ 30,000 คน และกลุ่มที่ทำงานบางเวลา (casual workers) และที่ทำงานเป็นอิสระ โดยแอบแฝงอยู่ตามสถานที่ต่างๆอีกประมาณ 30,000 คน

Cambodians) มาประเทศไทย จำนวน 88,000 คน และ 7,000 คนในเวียดนาม ในปี 2544 แต่ละเดือนมีชาวกัมพูชา ถูกส่งกลับจากประเทศไทยไปยังกัมพูชา จำนวน 1,650 คน ร้อยละ 50 เป็นหญิงและเด็ก<sup>18</sup>

#### การค้าหญิงและเด็กในกัมพูชา

- เด็กส่วนใหญ่ที่ถูกนำมาค้ามาจากชนบท จะตกอยู่ในอุตสาหกรรมทางเพศในพนมเปญ และ สีหนุวิลล์ (Sihanoukville) มีจำนวนประมาณ 17,000 คน
- เด็กหญิงจากเวียดนามได้อย่างต่ำ 3,000 คน ถูกนำมาค้าที่กัมพูชา เพื่อนำมาเป็นโสเภณีที่อายุน้อยกว่า 15 ปี มีมากกว่าร้อยละ 15
- เด็กชาวกัมพูชาถูกนำมาค้าในประเทศไทยเพื่อเป็นขอทาน หรือค้าประเวณี โดยส่วนใหญ่พบว่าเป็นเด็กชาย
- เด็กชาวกัมพูชาประมาณ 500 คนทำงานให้แก่กลุ่มอาชญากรรมในประเทศไทย

#### 2. ประเทศจีน (มณฑลยูนนาน)

- การค้ามนุษย์เกิดขึ้นอย่างมากจากมณฑลยูนนาน ไปยังเมืองศูนย์กลางอื่นๆหรือไปขายฝั่งทางตะวันออกของจีน
- จากปี 2538-พฤษภาคม 2543 มีการค้าหญิงและเด็กมีจำนวนทั้งสิ้น 3,230 คดี (เกี่ยวข้องกับหญิงและเด็ก 6,543 ราย) ทั้งหมดนี้ถูกนำมาค้าโดยผู้ค้าที่ถูกจับกุม จำนวน 7,752 ราย โดยมาจากกลุ่มและองค์กรค้าหญิงและเด็กทั้งสิ้น 923 แห่ง
- ในปี 2543 กรมตำรวจแห่งมณฑลยูนนานดำเนินคดีค้ามนุษย์จำนวน 1,839 คดี โดยช่วยเหลือหญิงที่ถูกนำมาค้า 2,247 ราย และเด็กที่ถูกนำมาค้า 312 ราย
- จากการประเมินขั้นต้นของเขตปกครอง 2 แห่งในมณฑลยูนนาน (Rapid assessment in 2 of Yunnan Province counties by YPSB) พบว่า เมื่อปีพ.ศ.2543 หญิงและเด็กจำนวน 1,121 ราย อพยพออกนอกเขตไปหางานทำ หรือข้ามพรมแดนไปประเทศอื่น เช่น ประเทศไทย พม่า หรือมาเลเซีย โดยส่วนใหญ่ (1,041 ราย)มีอายุระหว่าง 15- 30 ปี และร้อยละ 36.4 จากจำนวน 1,121คน อายุต่ำกว่า 18 ปี
- หญิงวัยรุ่นส่วนใหญ่ที่ถูกพามาจากมณฑลยูนนาน โดยผ่านทางลาว พม่า จะถูกนำมาค้าประเวณีในประเทศไทย

<sup>18</sup> Child Rights Foundation. Cambodia After the first world congress against commercial sexual exploitation of children. Contribute to the Second World Congress in Yokohama, Japan, Dec 2001.p.15.

### 3. ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

- เด็กลาวจำนวนน้อยถูกนำมาค้าจากชนบทสู่เมือง(เฉพาะอย่างยิ่งเวียงจันทน์)
- กระแสการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนเข้ามาประเทศไทยจากเขตประชากรหนาแน่นตามริมฝั่งแม่น้ำโขง คนเหล่านี้ถูกนำมาค้าเพื่อเป็นโสเภณี ทำงานรับใช้ในบ้าน และทำงานภาคเกษตรตามฤดูกาล
- จากรายงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ โครงการ ILO/IPEC พบว่า มีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาประเทศไทยจำนวน 45,215 คน(ในจำนวนนี้เป็นหญิง 21,687 คน)
- ผู้เสียหายชาวจีนถูกลักลอบข้ามพรมแดนผ่านทางลาว และพม่า เพื่อเข้ามาประเทศไทย

### 4. ประเทศเวียดนาม

- เด็กที่ถูกนำมาค้า จากชนบท โดยส่วนมากถูกส่งไปเมืองโฮจิมินห์(HCMC) และฮานอย เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ
- ในปี 2538 พบว่าร้อยละ 11.4 ของโสเภณีมีอายุต่ำกว่า 18 ปี
- มีงานวิจัย เมื่อไม่นานมานี้รายงานอย่างต่อเนื่องว่า มีโสเภณีจำนวน 200,000 คน ในเวียดนามโดยร้อยละ 7-11 ของจำนวนดังกล่าวเป็นเด็ก
- หญิงและเด็กจากเวียดนามตอนเหนือถูกนำไปค้าที่ประเทศจีน เพื่อการแต่งงาน (ข้อสังเกต เป็นผลมาจากนโยบายที่ให้ประชาชนมีลูกคนเดียว (One child policy) ส่งผลให้มีผู้หญิงจำนวนน้อย) หมายเหตุ น่าจะเป็นผลจากการกีดกันทางเพศมากกว่า
- ส่วนหญิงและเด็กจากเวียดนามตอนใต้ จะถูกนำไปค้าที่ประเทศกัมพูชาเพื่อเป็นโสเภณี

## 2.4 ปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง(Critical issues) ต่อการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความต้องการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย คือ การขาดแคลนแรงงานบางประเภท เช่น แรงงานภาคการผลิต ภาคบริการ และแรงงานรับใช้ตามบ้าน ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป

### 2.4.1 การใช้แรงงานในภาคการผลิตบางประเภท เช่น ประมง เหมืองแร่ ก่อสร้าง อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

การใช้แรงงานเด็กนั้นมีอยู่ในหลายกิจการ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก และเป็นสถานประกอบการที่ไม่ต้องการใช้แรงงานที่มีฝีมือ จากโครงการศึกษาวิจัยวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานเด็กในเขตกรุงเทพมหานคร โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงประเภทกิจการที่สำรวจพบแรงงานเด็ก ได้แก่ 1) อุตสาหกรรมการผลิต เช่น ยาง พลาสติก โลหะ เครื่องนุ่งห่ม อาหาร ฯลฯ

2) การบริการ เช่น บั๊มน้ำมัน อยู่ซ่อมรถ ร้านอาหาร ฯลฯ<sup>19</sup> นอกจากแรงงานเด็กในสถานประกอบการแล้วยังมีเด็กนักเรียนที่ต้องทำงานและเรียนไปด้วย ลักษณะงานของนักเรียนที่ทำงาน ได้แก่ ขายพวงมาลัย, ขายล็อตเตอรี่, ลูกจ้างร้านอาหาร, ขายขนม, รับงานไปทำที่บ้าน<sup>20</sup>

สำหรับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นเมื่อเข้ามาประเทศไทยแล้ว เด็กจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในทันที จากการศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง Trafficking in children into the worst forms of child labor in Thailand ของสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>21</sup> พบว่า แรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานจะต้องทำงานในลักษณะที่เลวร้ายกว่าเด็กไทย ไม่ว่าจะเรื่องของจำนวนระยะเวลาในการทำงานในแต่ละวันมากกว่า และอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่า โดยสถานประกอบการที่แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่เข้าไปทำก็จะเป็นงานโรงงานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ประมง แรงงานรับใช้ตามบ้าน ร้านอาหาร ร้านขายของชำ ธุรกิจบันเทิง หรือไม่กี่ขายบริการทางเพศ รวมถึงการเป็นขอทานด้วย

#### 2.4.2 ธุรกิจบริการ

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (โดย กุศล สุนทรธาดาและคณะ) ได้ทำการศึกษาเรื่องสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติ เสนอในการสัมมนาเรื่องเด็กต่างชาติในปี 2539 ระบุว่า มีการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติ ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ในสาขาต่างๆมาก เด็กต่างชาติส่วนใหญ่จะถูกจ้างให้ทำงานในสาขาบริการมากที่สุด (บั๊มน้ำมัน ร้านอาหาร คนรับใช้ ขายของหน้าร้าน บ้านพักในสถานท่องเที่ยว ฯลฯ) นอกจากนั้นยังกระจายอยู่ในสาขาอื่นๆเช่น ประมง ก่อสร้าง เกษตร บริการทางเพศ และโรงงานอุตสาหกรรม เด็กต่างชาติเหล่านี้ พบว่าเป็นเด็กจากประเทศพม่า เขมร และลาวมีจำนวนมากที่สุด<sup>22</sup>

#### 2.4.3 แรงงานรับใช้ในบ้าน

การใช้แรงงานเด็กในบ้านเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นได้ทั่วไปในเกือบทุกสังคม เด็กผู้หญิงจะถูกใช้ให้ทำงานบ้านตามประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมที่มองว่า งานบ้านเป็นหน้าที่ของผู้หญิงในครอบครัว ตั้งแต่อายุยังน้อย เมื่อต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน งานบ้าน เป็นงานหนึ่งที่หญิงต้องถูกส่งไปทำหรือเลือกไปทำ ยังไม่มีการศึกษาภาพรวมของสถานการณ์แรงงานเด็กในกิจการงานบ้านในประเทศไทย เนื่องจากเป็นแรงงานในกลุ่มที่ซ่อนเร้น จากการศึกษาเรื่องการประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กรับใช้ในประเทศไทย<sup>23</sup> พบหลักฐานเชิงประจักษ์ว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ โดยเฉพาะเด็กพม่าและลาว

<sup>19</sup> โครงการศึกษาวิจัยวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานเด็กในเขตกรุงเทพมหานคร โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 3-6.

<sup>20</sup> อ้างแล้วใน 23.

<sup>21</sup> Trafficking in children into the worst forms of child labor in Thailand ของสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย p.47

<sup>22</sup> เข็มพร วิรุณราพันธ์. รายงานการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติ : กรณีศึกษาแรงงานลาว ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. ธันวาคม 2540. สนับสนุนโดย องค์การอนุเคราะห์เด็ก (Redd Barna – Child labour project) หน้า 5

<sup>23</sup> เนาวิรัตน์ พลายน้อยและคณะ. เอกสารหมายเลข 9 สรุปสังเคราะห์การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กรับใช้ในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมเสนอผลการวิจัยเรื่อง การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กรับใช้ในประเทศไทย. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โครงการระหว่างประเทศ ว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก(ILO/IPEC), 2544. หน้า 3.

แรงงานเด็กได้รับใช้รับผิดชอบออกเป็น 3 แบบ ด้วยกันคือ งานบ้าน(การทำความสะอาดบ้านและบริเวณบ้าน การซักผ้า การทำอาหารและล้างจานชามการล้างรถ การดูแลสัตว์เลี้ยง) งานดูแลเด็กและคนชราภายในบ้าน และการช่วยงานที่เกี่ยวกับกิจการภายในบ้าน (เช่น การทำขนมขาย การช่วยเฝ้าร้าน ขายของหน้าร้าน การรับคำสั่ง และเสิร์ฟอาหารแก่ลูกค้า การเป็นลูกมือในตู้ซักรีด) เนื่องจากแรงงานเด็กไทยไม่นิยมทำงานรับใช้ในบ้าน แรงงานเด็กหญิงต่างชาติจึงเป็นที่ต้องการในงานประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งข้อดีของแรงงานเด็กหญิงคือ การควบคุมง่าย และหวาดกลัวต่อการถูกจับ

## 2.5 ผลกระทบจากการค้ามนุษย์ข้ามประเทศต่อความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทย

การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทยในด้านต่างๆ ดังนี้

### 2.5.1 ด้านสาธารณสุข

เนื่องจากคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย เช่น ชาวพม่า ลาว กัมพูชา ฯลฯ ไม่มีระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยรองรับ เมื่อคนต่างด้าวเกิดอาการเจ็บป่วยโดยเฉพาะในกรณีหญิงหรือเด็กหญิงต่างด้าวที่ติดเชื้อเอชไอวี จะไม่มีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาลเช่นเดียวกับคนไทย รวมถึงการไม่ได้รับภูมิคุ้มกันโรคติดต่อของเด็กต่างด้าว แม้รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวอยู่บ้าง แต่การรักษาพยาบาลยังไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงส่งผลให้สุขอนามัยของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังต่ำกว่ามาตรฐานปกติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคนไทยด้วย เพราะแรงงานต่างด้าวอาจเป็นพาหนะนำโรคติดต่อได้

### 2.5.2 ด้านการศึกษา

สำหรับแรงงานเด็กต่างด้าว ซึ่งอาจย้ายตามพ่อแม่หรือผ่านตัวกลางเข้ามาในประเทศไทย หรือเด็กที่เกิดในประเทศไทยโดยมีพ่อแม่เป็นคนต่างด้าว จะไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาในประเทศไทยตามเกณฑ์การศึกษามาตรฐานเช่นเดียวกับเด็กไทย ทำให้เด็กต่างด้าวยังคงต้องเป็นแรงงานไร้ทักษะในตลาดแรงงานอยู่

### 2.5.3 ด้านการประกอบอาชีพ สวัสดิการ และสังคม

ในการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้ามักเป็นอาชีพที่คนไทยไม่ต้องการทำ เช่น ทำประมง ทำสวนยาง ก่อสร้าง เป็นคนรับใช้ตามบ้าน และทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งสภาพแวดล้อมในการทำงานมักจะถูกกดขี่ และมีความเครียดในการทำงาน เพราะนายจ้างมักกดขี่แรงงานให้ทำงานเต็มเวลา ไม่มีเวลาให้พักผ่อน ไม่มีสวัสดิการต่างๆ เหมือนแรงงานทั่วไป เช่น วันหยุด วันลาพัก หรือวันลาคลอดบุตร รวมถึงนายจ้างยังมักกดขี่เงินค่าแรงงานอีกด้วย นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวอาจถูกเลือกปฏิบัติในแง่อื่นๆ หรือถูกแบ่งแยกก็ดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศอีกด้วย



### 3. แนวคิดตามอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการคำมุขย โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการคำมุขยโดยเฉพาะหญิงและเด็กอย่างน้อย 4 ฉบับ ทำให้ไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสาร ดังกล่าว หัวข้อต่อไปนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญของอนุสัญญาและพิธีสารต่างๆ ที่ ประเทศไทยเป็นภาคี ยกเว้นพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งประเทศไทยยังมีได้ลงนามเป็นภาคี จากนั้นในหัวข้อถัดไปจะกล่าวถึงกฎหมายที่ประเทศไทยมีการใช้บังคับอยู่และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและพิธีสารนั้น และหัวข้อสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสารต่างๆ

#### 3.1 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นแม่บทของการคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากการกระทำโดยมิชอบ โดยมีข้อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาคำมุขยโดยเฉพาะเด็กคือ ข้อ 32, 33, 34, 35, 36 และ 39 ประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2535 โดยมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีแล้วจำนวน 191 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2544)<sup>24</sup>

เนื้อหาตามข้อ 34 เรียกร้องให้รัฐภาคีให้การคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากการกระทำโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นทางเพศ หรือการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่นใดที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพ พัฒนาการ พฤติกรรมของเด็กในด้านเพศ และข้อ 35 ให้รัฐดำเนินการป้องกันการค้า การขายหรือการลักลอบค้าเด็ก ทุกระดับทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงว่าการกระทำดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ใดหรือรูปแบบใด เมื่อเชื่อมโยงข้อ 35 กับข้อ 34 แล้วก็จะเป็นการเจาะจงเกี่ยวกับการค้าเด็กที่เกี่ยวกับเรื่องเพศ ซึ่งมีผลกระทบต่อเด็กที่ร้ายแรงมาก

อนุสัญญาดังกล่าวครอบคลุมลักษณะของการค้าเด็กทุกรูปแบบ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะมี 3 ประเภท ได้แก่

- 1) การแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็ก หรือเพื่อการล่วงเกินทางเพศ (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 34)
- 2) การค้าเด็กเพื่อใช้แรงงานไม่ว่าจะเป็นในโรงงานอุตสาหกรรม การขูดรีดแรงงาน (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 32) หรืออาจใช้เด็กไปค้ายาเสพติด(อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 33) หรือกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่างๆ การใช้เด็กเพื่อขอราน ลักลอบขนสินค้าที่ขัดต่อกฎหมาย(อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 36)

<sup>24</sup> คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.). สิทธิมนุษยชน. ธันวาคม 2544

- 3) การค้าเด็กเพื่อหากำไร เช่นการซื้อมาเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนต่อเพื่อค้ากำไร การค้าเด็กเพื่อเป็นบุตรบุญธรรมโดยผิดกฎหมาย(อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 21) คนที่ซื้อไปอาจจะมิว่าดดูประสงค์ต่างๆ เช่นซื้อไปเพื่อเลี้ยงดู หรือใช้เด็กประกอบอาชญากรรม ใช้เป็นแรงงานทาส ซื้อขายเด็กเพื่อนำไปปลูกถ่ายอวัยวะ เป็นต้น (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 35, 36 และข้อ 21)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นเพียงต้นกำเนิดความคิดที่จะเข้ามาปกป้องเด็ก และจัดการกับปัญหาในการที่เด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้รัฐสร้างมาตรการที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมาย สังคม เศรษฐกิจและอื่นๆ มาตรการที่ว่านี้จะทำได้ทั้งลักษณะสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือการดำเนินมาตรการต่างๆ ภายในประเทศเพื่อป้องกันมิให้มีการลักพา ค่าขายเด็ก โดยมีบทบัญญัติในข้อ 35 เป็นแม่บทในการพัฒนาระบบ กฎหมาย มาตรการต่างๆ ดังกล่าว

นอกจากนั้น ข้อ 39 ได้กล่าวถึงการบำบัดฟื้นฟูและการส่งเด็กคืนสู่สังคมในกรณีที่เด็กถูกนำมาค้าหรืออื่นใดก็ตามร่วมกันทุกด้านจุดนี้ถือว่าเด็กเป็นผู้รับความเสียหาย ซึ่งจะต้องนำกลไกของกฎหมายในระดับชาติ ระเบียบข้อบังคับ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการคุ้มครองเด็กผู้เสียหายนำมาพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะมีกฎหมายคุ้มครองเป็นการเฉพาะ เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ นอกจากการบำบัดฟื้นฟูแล้วรัฐยังต้องเข้าไปจัดการกับสังคมแวดล้อมของเด็กด้วยเพื่อทำให้การคืนสู่สังคมเกิดความปลอดภัย ไม่มีภาวะเสี่ยงที่จะถูกกระทำซ้ำหรือถูกกระทำโดยมิชอบต่างๆ อีกด้วย

### 3.2 พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 โดยมีรัฐภาคีทั้งหมด 106 รัฐ จากจำนวนนี้มี 65 รัฐที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีได้ลงชื่อเป็นภาคีในพิธีสารนี้แต่อย่างใด

พิธีสารฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่คล้ายคลึงกับกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติฯ และพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ในแง่ของการคุ้มครองดูแลเด็กและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการให้ความร่วมมือทางกฎหมายปรามปรามการค้าเด็ก หรือตัวกลางผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรม แต่พิธีสารฉบับนี้เน้นรายละเอียดในการผลิต แจกจ่าย จำหน่าย การเผยแพร่ นำเข้า ส่งออก การขายหรือการครอบครองเกี่ยวกับสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ทั้งนี้การหยิบประเด็นสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กมาเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากการผลิตสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ถ้าใช้ตัวเด็กจริงๆ ในกระบวนการผลิตย่อมหมายถึงการล่วงเกินทางเพศต่อเด็กในลักษณะของการผลิต รวมทั้งจะเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลและเป็นการประจานเด็กด้วย อีกนัยหนึ่งแม้ว่าไม่ได้ใช้ตัวเด็กจริงๆ ในการผลิตสื่อ แต่ใช้ภาพวาด ภาพเหมือนต่างๆ ในการผลิตก็ตาม ผู้รับสื่อเหล่านี้จะถูกกระตุ้นด้วยสื่อที่ทำให้เกิดความต้องกลวงเกินทางเพศเด็กตามมา และเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการค้าเด็กเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวโดยปริยาย

ในส่วนของวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น พิธีสารฉบับนี้ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้รัฐภาคีปรับเปลี่ยนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับพยานผู้เสียหายที่เป็นเด็ก อีกทั้งยังเน้นเรื่องของการปกป้องภัยของครอบครัวเด็ก โดยให้รัฐให้ความคุ้มครองแก่เด็กและครอบครัวไม่เฉพาะในส่วนที่เป็นพยานดังในกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ๙ หากแต่จะครอบคลุมถึงขั้นตอนของการบำบัดฟื้นฟู ด้านกาย จิตใจ และการคืนสู่สังคมซึ่งเป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 39 ในขณะเดียวกัน พิธีสารฯฉบับนี้ต้องการอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนด้วยการกำหนดเงื่อนไขการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนว่าถ้ารัฐภาคีไม่ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่นก็จะต้องมีการดำเนินคดีต่อบุคคลดังกล่าวภายในรัฐนั้นเอง

### 3.3 อนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

ประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2543 โดยมีภาคีทั้งสิ้น 124 ประเทศ โดยอนุสัญญานี้มีเป้าหมายหลักเพื่อทำลายล้างองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายข้ามประเทศ เพราะการค้าหญิงและเด็กที่ดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีความร้ายแรงและมีขนาดของปัญหาที่ใหญ่โตเกินกว่าที่กลไกระดับชาติจะสามารถจัดการในลักษณะเดียวกับอาชญากรเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคล องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นองค์กรที่มีลักษณะจัดตั้งมีระบบการปกครองบริหารภายในสามารถระดมทรัพยากรและกำลังอย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการทำลายล้างและก่ออันตรายแก่สังคมสูงเพราะประกอบด้วยทุน เทคโนโลยีขั้นสูงในเรื่องการติดต่อสื่อสารฟอกเงิน ฟอกทรัพย์สิน ยักยอกถ่ายเทเงินและทรัพย์สินสามารถรักษาความลับในองค์กร มีวินัยและมีเครือข่ายครอบคลุมหลายประเทศ

นอกจากนี้แล้ว อนุสัญญาฯ นี้ยังมีเป้าหมายรองในการขจัดผู้สนับสนุนช่วยเหลือกิจการขององค์กรอาชญากรรมโดยมุ่งเป้าไปที่กลไกของรัฐของแต่ละประเทศ อนุสัญญานี้จึงพูดถึงเรื่องการขจัดปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีความสำคัญเช่นเดียวกับการเข้าไปจัดการกับองค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ยังต้องการควบคุมเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของเงินตรา หรือทรัพย์สินที่ป้องกันมิให้องค์กรอาชญากรรมเหล่านี้สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เกิดจากการก่ออาชญากรรม อนุสัญญานี้จึงเน้นการควบคุมกลไกทางการเงินคือธนาคาร เพื่อไม่ให้เป็นเครื่องมือขององค์กรอาชญากรรมในการโอนย้าย ถ่ายเทฟอกเงิน ขณะเดียวกันก็ต้องการควบคุมไม่ให้มีการโอนย้าย ถ่ายเท ฟอกทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำอาชญากรรม ดังนั้นอนุสัญญานี้จึงเน้นการเข้าไปติดตามการยักยอกและฟอกทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งเสี่ยงไม่พ้นที่จะต้องติดตามดูแล การลงทุนข้ามประเทศ การซื้อขายหุ้น การตั้งองค์กรการกุศลบังหน้าต่างๆ นั้นหมายความว่ารัฐต้องมีอำนาจเข้าไปติดตาม ตรวจสอบการโอนย้ายถ่ายเททรัพย์สินตามปกติและดำเนินการแทรกแซงถ้าพบว่าองค์กรอาชญากรรมใช้ประโยชน์จากช่องทางธุรกิจปกติเหล่านั้น

อีกประเด็นที่อนุสัญญาเน้นมากเป็นพิเศษคือความร่วมมือระหว่างประเทศในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรม การช่วยเหลือทางวิชาการ การช่วยเหลือทางเทคนิค<sup>25</sup> การช่วยเหลือทางการเงิน เงินทุน สำหรับปราบปรามอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ยังรวมถึงการสืบสวนสอบสวน และการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การส่งมอบพยานหลักฐานที่จะรับช่วงความรับผิดชอบ หรือมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งอยู่ในรัฐภาคีหรืออาจร่วมกันสืบสวน สอบสวนโดยเจ้าพนักงานในประเทศนั้นรับผิดชอบหลัก แต่อาจมีเจ้าพนักงานประเทศอื่นเข้ามาสนับสนุนเช่นเดียวกับการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาทำงานกับเจ้าหน้าที่ของไทย นอกจากนี้ยังรวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

### 3.4 พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to prevent, suppress and punish trafficking persons, especially Women and Children)

ประเทศไทยได้ลงนามพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 โดยมีภาคีทั้งสิ้น 100 ประเทศ โดยพิธีสารฉบับนี้มีรายละเอียดที่เพิ่มขึ้นจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชกรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยเฉพาะเด็กและการค้าหญิงและเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการค้าหญิงและเด็กโดยองค์กรอาชญากรรม หรือบุคคล หรือกลุ่มบุคคล แต่จะจำกัดวงโดยเฉพาะการค้าสตรีและเด็กที่มีลักษณะข้ามชาติ พิธีสารฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ลงรายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียหายที่เป็นหญิงและเด็กโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการให้การคุ้มครองผู้เสียหาย การส่งผู้เสียหายกลับคืนสู่ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และประเด็นสำคัญที่สุดคือการสร้างความร่วมมือไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์

นอกจากนี้แล้ว พิธีสารฉบับนี้ให้ความสำคัญแก่มาตรการของรัฐในการเข้าไปควบคุมการข้ามจุดผ่านแดนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจคนเข้า/ออกเมือง การตรวจสอบเอกสารการเดินทางเพื่อไม่ให้มีการใช้เอกสารปลอม หรือสวมรอยเอกสารของผู้มีสิทธิแท้จริงมาใช้ รวมถึงการติดต่อสื่อสารข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด แต่ที่สำคัญคือ พิธีสารฉบับนี้ กำหนดว่ารัฐจะต้องไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ค่าประเวณี หรืออื่นๆ เพราะถือว่าเป็นผู้เสียหาย และสามารถได้รับความร่วมมือจากผู้เสียหายเหล่านี้ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ความจริงได้ปรากฏตามพิธีสารข้อ 10 อนุ 1(ก) ที่เรียกร้องให้รัฐภาคีมีการจำแนกแยกแยะผู้ที่ไม่ใช่เอกสารเดินทาง ใช้เอกสารเดินทางปลอม หรือใช้เอกสารเดินทางของผู้อื่นที่เป็นผู้เสียหายออกจากกลุ่มผู้กระทำความผิด

<sup>25</sup> การดูแลตรวจสอบติดตามการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรอาชญากรรม กับบุคคลภายนอกโดยอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ผ่านดาวเทียม หรืออื่นๆ ซึ่งต้องอาศัยเครื่องมือและความสามารถทางเทคโนโลยีที่น้อยประเทศมีศักยภาพจะทำให้ อนุสัญญาฯ จึงเน้นความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐภาคีจะเอื้ออำนวยให้แก่กันได้

จากทั้งอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ เราจะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้ ต้องการขจัดตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก เป็นเป้าหมายหลัก เป้าหมายต่อมาคือการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขจัดองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศเล็งเห็นแล้วว่า ประเทศแต่ละประเทศไม่สามารถรับมือกับปัญหาโดยลำพัง ขณะเดียวกันพิธีสารฯ ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือปกป้องคุ้มครอง และป้องกันหญิงและเด็ก ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในลักษณะเดียวกันและอยู่ในทิศทางเดียวกันคือถือว่าหญิงและเด็กเป็นพันธมิตรสำคัญในการปราบปรามตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก พิธีสารฯ จึงมีเจตนาที่จะให้รัฐภาคีทุกรัฐ แสดงบทบาทในการปกป้องคุ้มครอง บำบัดฟื้นฟูผู้เสียหาย

### 3.5 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)

ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบัน (ratification) หรือภาคยานุวัติ (accession) อนุสัญญานี้แล้ว 167 ประเทศ (จนถึง 31 พฤษภาคม 2544) สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้โดยภาคยานุวัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528 ต่อมาประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของ CEDAW เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2543 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2543

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบเลวร้ายต่อสตรีเป็นข้อผูกมัดที่ต้องการให้รัฐภาคีใช้มาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมทุกด้านในการปราบปรามการค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีทุกรูปแบบ โดยไม่ได้มีความหมายว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งผิดกฎหมายหรือหญิงผู้ค้าประเวณีมีความผิดหากไปค้าประเวณีแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 34 และข้อ 35 จะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกันคือ อนุสัญญาฉบับนี้เน้นเรื่องการค้าหญิงและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าหญิงซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าบริการทางเพศ ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเน้นที่การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก แต่จุดที่แตกต่างกันคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 34 จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเพศของเด็กที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กเลยก็ได้ โดยเข้าไปมีส่วนครอบคลุมถึงพัฒนาการทางเพศของเด็กด้วย ซึ่งเป็นธรรมชาติที่แตกต่างในจุดนี้ เนื่องจากเด็กมีวุฒิภาวะด้อยกว่าผู้หญิงที่เป็นผู้ใหญ่ จึงอาจถูกกระทำในหลายรูปแบบที่ไม่ใช่การค้ามนุษย์ การเข้าไปคุ้มครองดูแลจึงกว้างขวางละเอียดอ่อนกว่า โดยรวมคือทั้งสองอนุสัญญาที่กล่าวมามีความสอดคล้องและไปด้วยกันได้ โดยปกติการค้าหญิงและเด็กมักจะกระทำร่วมกัน คือค้าทั้งหญิงและเด็กร่วมกัน ดังนั้นการเข้าไปปราบปรามหรือป้องกันปัญหาจึงสามารถกระทำร่วมกันได้ แม้ว่าอาจมีรายละเอียดเล็กน้อยที่แตกต่างกันอยู่บ้างระหว่างหญิงกับเด็ก

## 4. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กนั้นมีทั้งในส่วนของประเทศไทย และ ในระดับระหว่างประเทศ การค้าหญิงและเด็กนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีภาวะการณ์ที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ และมีผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ในบทนี้จะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กในประเทศไทย ได้แก่

- พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา(ฉบับที่ 14)พ.ศ.2540
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

บทความในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงเป้าหมายมาตรการและกลไกที่กฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดไว้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล 3 กลุ่ม คือ

- 1) ตัวกลาง ผู้รับประโยชน์และองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก
- 2) กลุ่มผู้ต้องการใช้แรงงานหญิงต่างด้าวและเด็ก (ตลาดแรงงาน) และกลุ่มผู้เป็นลูกค้ายของหญิงและเด็กผู้ค้าประเวณี (ตลาดการค้าประเวณี)
- 3) หญิงและเด็กที่มาใช้แรงงานหรือค้าประเวณีและตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

### 4.1 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2540

ในกฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มต้นกล่าวถึงการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก แต่ไม่มีการให้คำจำกัดความของการค้าหญิงและเด็ก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กมีลักษณะคล้ายคลึงกับความผิดฐานเป็นธุระจัดหาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 282 และ 283 แต่จะมีความแตกต่างในรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) มีความครอบคลุมมากกว่าเนื่องจากการกระทำที่ต้องห้ามนั้นมีได้จำกัดอยู่เพียงการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หากแต่จะรวมถึงการกระทำอื่นใดเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นอีกด้วย
- 2) มีบทบัญญัติให้การเตรียมเพื่อกระทำความผิดเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดกฎหมายด้วยซึ่งจะต่างจากมาตรา 282 ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งไม่ถือว่าการเตรียมการเพื่อการกระทำ

ผิดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย บทบัญญัติในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการค้ามนุษย์ก่อนที่จะมีการดำเนินการกระทำผิด

- 3) มีข้อกำหนดที่แตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญา ว่าในการค้าหญิงหรือเด็ก ถ้าบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งสมคบกับบุคคลอื่นได้ลงมือกระทำความผิดไป แม้ว่าคนอื่น ๆ ยังไม่ได้ลงมือ บุคคลที่สมคบกันต้องรับโทษตามบุคคลที่ลงมือกระทำด้วย
- 4) มีข้อบัญญัติที่ผ่อนปรนบทลงโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่เปิดเผยมการสมคบกันต่อเจ้าหน้าที่ ทำให้ศาลอาจลงโทษน้อยลงไปจากกฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษเลยเพื่อใช้เป็นแรงจูงใจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มที่สมคบกันให้ความร่วมมือกับรัฐในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กมากยิ่งขึ้น
- 5) มีข้อกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่หญิงและเด็ก ซึ่งเป็นผู้เสียหายเอาไว้ด้วย ซึ่งเป็นพัฒนาการใหม่ของกฎหมาย เพราะยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับอื่นกล่าวถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายด้วยประการใดๆ เว้นแต่กฎหมายคุ้มครองพยาน ซึ่งผู้เสียหายจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพยานด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้เรียกร้องให้ผู้เสียหายเหล่านั้นต้องมาเป็นพยาน จึงจะได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองเป็นการตอบแทน

**โดยภาพรวมแล้วกฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อปราบปรามตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กเป็นหลัก** ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็ต้องการเข้าไปแทรกแซง และให้การคุ้มครองแก่หญิงและเด็ก ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถสอดส่องดูแลตามสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก ตามมาตรา 8 นอกจากนี้ยังให้อำนาจเข้าไปตรวจค้น เพื่อตรวจสอบว่ามีหญิงหรือเด็กตกเป็นผู้เสียหายหรือไม่สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ซึ่งสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งสามารถกักตัวหญิงหรือเด็ก ให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อนำไปใช้ในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายด้วย

แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีสารบัญญัติที่มีความก้าวหน้าในการป้องกันและปราบปรามขบวนการค้าสตรีและเด็กและให้การคุ้มครองสตรีและเด็ก แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 กำหนดว่าจะต้องมีผู้สมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ดังนั้นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 5 แต่กระทำคนเดียวไม่ถึงว่าอยู่ในขอบข่ายการทำความผิดตามกฎหมายนี้หากเป็นเพียงแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการค้าประเวณี หรือกฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนแล้วแต่กรณีเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติกลับมีปัญหามากมาย เช่น พนักงานสอบสวนก็มักจะไม่ตีความกฎหมายในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหญิงต่างด้าวและเด็กต่างด้าวจำนวนมากซึ่งเป็นผู้เสียหายถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต รั้งจ้างหรือประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณี เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรา 11 ซึ่งระบุให้รัฐให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมแก่หญิงหรือเด็กที่เป็นผู้เสียหาย แต่ไม่ได้

กล่าวถึงกรณีที่ผู้เสียหายกลุ่มนี้อาจเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ เมื่อไม่มีบทบัญญัติที่จะให้การผ่อนปรนโทษเช่นเดียวกับ มาตรา 7 วรรคสามและวรรคสี่ ที่ยกเว้นโทษและบรรเทาโทษให้แก่ผู้สมคบกันค้าหญิงและเด็กที่ให้ความร่วมมือต่อรัฐ พนักงานสอบสวนจึงตีความว่าต้องดำเนินคดีต่อผู้เสียหายเหล่านี้ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐไม่สามารถได้ตัวผู้เสียหายมาช่วยสนับสนุนการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กได้เท่าที่ควร ประกอบกับการที่ผู้เสียหายเหล่านี้เต็มใจที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ก็ยิ่งทำให้รัฐไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการปราบปรามและดำเนินคดีต่อตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมได้ตามเจตนารมณ์

นอกจากนี้แล้ว การดำเนินคดีกับผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวจะขัดกับข้อกำหนดของพิธีสารพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งกำหนดว่ารัฐจะต้องไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ค่าประเวณี หรืออื่น ๆ เพราะถือว่าเป็นผู้เสียหายและสามารถให้ความร่วมมือจากผู้เสียหายเหล่านี้ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

#### 4.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายในการปราบปรามไปที่ตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ องค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก เป็นบทบัญญัติที่เจาะจงลักษณะการกระทำผิดเป็น *ตัวบุคคลไม่เน้นการสมคบหรือร่วมกระทำผิดแบบเป็นองค์กรอาชญากรรม* โดยเฉพาะจงเกี่ยวกับตัวบุคคลซึ่งเป็นตัวกลางผู้รับประโยชน์ครอบคลุมถึงถึงบิดามารดา ผู้ปกครองของบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปี ที่รู้หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดฐานเป็นธุระจัดหา ล่องไป หรือชักพาไป

ประการที่สำคัญ ผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้จัดการเกี่ยวกับ กิจการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมการค้าประเวณีในสถานค้าประเวณีก็ต้องรับโทษเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี ค้าประเวณีอยู่ก็จะรับโทษหนักขึ้นไปอีก โดยจำกัดความของ “สถานค้าประเวณี” ตามกฎหมายสามารถตีความได้ 4 ประเภท คือ 1) สถานที่ที่จัดไว้เพื่อการค้าประเวณี 2) สถานที่ที่ยอมให้มีการค้าประเวณี 3) สถานที่ที่ใช้ในการติดต่อ และ 4) สถานที่ที่จัดหาบุคคลอื่นในการค้าประเวณี

กฎหมายฉบับนี้มีสารบัญญัติที่ครอบคลุมตัวกลางและผู้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กหลายประการ และการบังคับใช้กฎหมายนี้มีปัญหาหลายประการดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ตำรวจตีความเกี่ยวกับสถานค้าประเวณีเป็นเพียงช่องโสเภณี ซึ่งไม่ได้รวมเอาสถานที่ 3 ประเภทหลังไว้ด้วย เป็นการใช้และตีความกฎหมายลักษณะแคบและเถรตรง ทำให้กฎหมายไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดได้ในทางปฏิบัติและมีการใช้กฎหมายนี้อย่างจำกัดมาก

2) กฎหมายไม่สามารถจัดการกับตัวกลางที่เป็นนิติบุคคลที่เป็นธุรกิจการค้าได้ทำให้มีการโฆษณาชวน หรือแนะนำในลักษณะแอบแฝงเพื่อการค้าประเวณีในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นโฆษณา



บริการเพื่อนเที่ยว(Escort) การเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตในลักษณะเดียวกับการเผยแพร่ทางสิ่งพิมพ์ และ ยังโฆษณาเกี่ยวกับการค้าประเวณีอย่างเปิดเผย แม้มาตรา 7 กำหนดให้ผู้ที่โฆษณา ลงโฆษณา หรือ ชักชวนด้วยเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือทำให้เผยแพร่ด้วยวิธีใดไปยังที่สาธารณะที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีของ ตนเองหรือผู้อื่นต้องรับโทษด้วย ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวกฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่า ด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและ ลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ที่มุ่งที่จะขจัดผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ที่เป็น องค์กร บุคคลหรือกลุ่มบุคคล

3) กฎหมายกำหนดให้เฉพาะลูกค้าของเด็กผู้ค้าประเวณีมีความผิด โดยไม่ครอบคลุมลูกค้าผู้ใช้ บริการของสตรี

4) กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขว่าต้องกระทำในสถานค้าประเวณีเท่านั้นจึงจะเป็นความผิด ซึ่งทำ ให้กฎหมายไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มลูกค้าที่พาเด็กไปร่วมประเวณีในสถานที่อื่น ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แล้วว่า ลูกค้าและผู้ค้าอาจใช้สถานที่อื่นๆ นอกเหนือจากห้องโสเภณี ในการตกลงหรือติดต่อเพื่อการค้า ประเวณี และร่วมประเวณี เช่น โรงแรม หอพัก รีสอร์ท เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กหญิงซึ่งกำลังศึกษา อยู่ในสถานศึกษาก็มักจะไปร่วมหลับนอนกับลูกค้าในสถานที่อื่นที่เป็นสถานที่ส่วนตัวหรือสถานที่พัก ประเภทอื่นที่ไม่ได้อยู่ในข่ายของสถานค้าประเวณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมสูงมาก ๆ ที่ไม่ใช้บริการในสถานการค้าประเวณีก็จะสามารถกระทำผิดโดยไม่ต้องรับโทษ

5) กฎหมายไม่ได้มีบทบัญญัติที่จะให้การค้าประเวณีทุกรูปแบบเป็นความผิด เพราะฉะนั้นหญิง และเด็กซึ่งไม่ได้กระทำความผิดตามมาตรา 5, 6, 7 ของกฎหมายนี้ แต่เป็นการตกลงกับลูกค้าในรูปแบบ อื่นๆ และค้าประเวณีกับลูกค้าในรูปแบบอื่นๆก็จะเป็นความผิด และแม้ว่าจะมีความผิดตามมาตรา 5, 6 ก็ เป็นความผิดเล็กน้อยคือความผิดลหุโทษ คือ ปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือ ทั้งจำ ทั้งปรับ ส่วนมาตรา 7 นั้นมีโทษหนักกว่าบ้างคือ มีโทษจำคุก 6 เดือนถึง 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม โทษทางอาญาอาจเปลี่ยนเป็นการคุ้มครอง พัฒนาอาชีพ ในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ซึ่งดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ หรือองค์กรเอกชน และแม้ว่าจะต้องขึ้นศาล ศาลก็อาจจะส่งไปรับ การคุ้มครองและพัฒนาอาชีพได้เช่นกัน

6) แม้กฎหมายจะให้โอกาสเด็กในการได้รับการบำบัดฟื้นฟูแทนการลงโทษ เมื่อกระทำความผิด ตามกฎหมายแต่ มาตรา 5, 6, 7 แต่ก็ยังมีปัญหา 2 ประการ ประการแรกเด็กที่อยู่นอกเขตอำนาจศาล เขียวชนและครอบครัวแม้จะไม่ต้องรับโทษทางอาญาเพราะการค้าประเวณีมีโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ ศาลจะใช้วิธีการแทนการลงโทษตามมาตรา 74, 75 ของประมวลกฎหมายอาญา เช่น 1) ส่งตัวเด็กคืนบิดา มารดาหรือผู้ปกครอง หรือ 2) ส่งตัวเด็กไปยังโรงเรียน หรือสถานฝึกและอบรม หรือสถานที่ซึ่งจัดตั้งขึ้น เพื่อฝึกและอบรมเด็ก ทำให้เด็กยังต้องเผชิญหน้ากับบรรยากาศแบบเดียวกับจำเลยที่เป็นผู้ใหญ่ เป็นต้น ประการที่สอง เด็กที่ค้าประเวณีแบบส่วนบุคคลตามที่กล่าวมา จะไม่มีกลไกเข้าไปแทรกแซงตามกฎหมาย นี้ เช่นเดียวกับหญิงซึ่งทำให้เกิดช่องว่างของการเข้าไปคุ้มครองและป้องกัน ไม่ให้เด็กกลุ่มนี้ต้องยึดถือ อาชีพนี้เป็นอาชีพถาวร สำหรับประเด็นนี้ จะเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้หญิงและเด็กที่ค้าประเวณี

เป็นกลุ่มเป้าหมายในการปราบปราม แต่กำหนดให้มีบทบัญญัติในมาตรา 5,6 และ 7 ไว้เพียงเพื่อเข้าไปแทรกแซง บำบัดฟื้นฟู ให้หญิงและเด็กเหล่านี้รับพฤติกรรมเป็นคนปกติซึ่งยังมีช่องว่างอยู่ ในกรณีที่ไม่เป็นการกระทำความผิดตั้งที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายไม่ได้ออกแบบให้ไปติดตามดูแลในกลุ่มเหล่านี้ เท่ากับกฎหมายได้ปล่อยให้มีเด็กถูกรวบงำให้ยินยอมถูกล่วงเกินทางเพศ และแสวงหาประโยชน์ทางเพศต่อเด็กได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 34 ซึ่งกำหนดให้รัฐให้ความคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากการกระทำโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการล่วงเกินทางเพศหรือการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ พัฒนาการ และพฤติกรรมของเด็กในด้านเพศ

### 4.3 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเป็นกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับความผิดประเภทที่เรียกว่า Ma La Prohibita กล่าวคือเป็นการกระทำความผิด เพราะมีบทบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นการกระทำความผิด แต่การกระทำเหล่านั้นไม่ได้ผิดศีลธรรมหรือไม่ได้มีเจตนาชั่วร้ายแต่อย่างใด ดังนั้นพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองจึงมีลักษณะยืดหยุ่น ละเอียดอ่อนต่อผู้กระทำความผิด โดยมาตรา 54 วรรค 3 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งจะต้องถูกส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรพักอยู่ที่ใดหรือกักตัวไว้ ณ สถานที่ใดเป็นระยะเวลาเท่าใดตามความจำเป็นได้ โดยบุคคลนั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่และอาจมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองหญิงต่างด้าวและเด็กต่างด้าว ซึ่งอาจเข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ก็จะเกิดความต่อเนื่องสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก และกฎหมายคนเข้าเมือง เพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ไม่ต้องการให้หญิงและเด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันกฎหมายคนเข้าเมืองก็ไม่ต้องการให้คนเข้าเมืองออกเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติมาตรการฯ จะช่วยป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กเหล่านี้ กลับมาตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีก นั่นหมายความว่าหญิงและเด็กเหล่านี้จะไม่ย้อนกลับมาเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตอีก เป็นการป้องกันปัญหาระยะยาวไปในตัว แต่เนื่องจากขาดความชัดเจนในการใช้และการตีความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่กล้าตีความด้วยตนเอง ทำให้เป้าหมายของรัฐที่จะคุ้มครองผู้เสียหายและดึงมาเป็นพันธมิตรในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กรวมทั้งดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กเหล่านี้กลับมาเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อีกไม่บรรลุผล นอกจากนั้นยังไม่สามารถได้ความร่วมมือจากหญิงและเด็กเหล่านี้เป็นพันธมิตรในการป้องกันมิให้หญิงและเด็กอื่นๆ ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน

#### 4.4 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 คือต้องการควบคุมกิจการสถานบริการซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของการดื่ม การบันเทิงเรีงรมย์ในรูปของการเดินรำ ฟังดนตรี หรือชมการแสดงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่ที่มีบริการโดยให้มีหญิงบำเรอเพื่อปรนนิบัติลูกค้าหรือให้ที่พักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวด เนื่องจากสถานที่เหล่านี้อาจเป็นแหล่งมั่วสุมอบายมุข คำบริการทางเพศหรือค้าประเวณี ซื่อขายยาเสพติด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมหรือปัญหาสังคมอย่างต่อเนื่อง กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยจะต้องไม่อยู่ใกล้วัด โรงเรียน โรงพยาบาล ที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพัก เพื่อไม่ให้ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยที่กล่าวมาข้างต้น รวมทั้งไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัยเพื่อจำกัดไม่ให้ก่อความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่สังคม

กฎหมายฉบับนี้มีนัยสำคัญต่อกลุ่มบุคคลและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หญิงและเด็กดังต่อไปนี้

- 1) กรณีของตัวกลาง ผู้รับประโยชน์ หรือองค์กรอาชญากรรม จะถูกควบคุมโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ขออนุญาต ผู้รับอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการ หรือรวมทั้งผู้แทนของนิติบุคคลที่ขออนุญาต หรือได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ซึ่งมาตรา 16 ได้ควบคุมการดำเนินการของผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ ไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการรับเด็กเข้ามาทำงานในสถานบริการ หรือการยอมให้บุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีเข้าไปในสถานบริการ หรือยอมให้หญิงซึ่งไม่ได้ทำงานในสถานบริการเข้าไปในสถานบริการ โดยไม่ให้มีชายเข้าไปด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้สถานบริการเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหรือเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก นอกจากนี้ตามมาตรา 19 ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการต้องมีให้มีการแสดงลามกอนาจาร
- 2) กลุ่มลูกค้าผู้ใช้บริการของการค้าประเวณี ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการบันทึกประวัติ ลายพิมพ์นิ้วมือของหญิงซึ่งเข้ามาทำงานในสถานบริการเหล่านี้ รวมทั้งให้มีหมายเลขประจำตัวแสดง การมีประวัติและหมายเลขติดตัวหญิงบริการ และคนรับใช้(ลูกจ้าง) จะช่วยป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้ประทุษร้ายต่อทรัพย์สินของลูกค้ามากกว่าป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้ค้าประเวณี

อย่างไรก็ตาม จุดบกพร่องที่ร้ายแรงของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ เปิดโอกาสให้สถานบริการสามารถจัดที่พักผ่อนหลับนอนไว้ให้ลูกค้าทั้งที่ไม่ใช่โรงแรม จึงเป็นช่องว่างที่เอื้อให้เกิดการค้าประเวณีทำได้สะดวกขึ้น เพราะการเข้าไปตรวจตราติดตามการค้าประเวณีภายในที่สำหรับพักผ่อนหลับนอนของลูกค้าเป็นเรื่องยากหรือกระทำไม่ได้เลย

#### 4.5 บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542

บันทึกข้อตกลงฯนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการใช้และตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับมายึดโยงเข้าด้วยกัน โดยตั้งเป้าหมายที่จะจัดการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ที่ต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการปราบปรามตัวกลางผู้รับประโยชน์หรือองค์กรอาชญากรรม ในขณะที่เดียวกันก็มีเป้าหมายที่ต้องการเข้าไปคุ้มครอง ให้ความช่วยเหลือ ดูแลผู้เสียหายที่เป็นหญิงและเด็ก เพื่อบำบัดฟื้นฟูและปกป้องให้พ้นจากอันตราย และสามารถกลับคืนไปอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัยเช่นเดียวกับคนปกติ นอกจากนั้นยังต้องการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้เสียหายเหล่านี้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีก รวมทั้งป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กอื่นตกอยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยเช่นกัน

บันทึกข้อตกลงฯนี้ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อหญิงและเด็กกลุ่มนี้เหมือนกับเป็นผู้เสียหาย และดำเนินการเพื่อให้ได้ปากคำของหญิงหรือเด็กนั้นมาเป็นพยาน และให้มีการดำเนินการช่วยเหลือคุ้มครอง ก็เป็นกรณีที่จะให้ความช่วยเหลือบำบัดฟื้นฟู และส่งกลับครอบครัวของหน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์ ซึ่งอาจจะเป็นกรมประชาสงเคราะห์หรือองค์กรเอกชนก็ได้

ทั้งนี้แนวทางของบันทึกข้อตกลงฯ ต้องการใช้ตีความกฎหมายเพื่อตั้งหญิงและเด็กเหล่านี้มาช่วยให้รัฐสามารถปราบปรามตัวกลางผู้รับประโยชน์หรือองค์กรอาชญากรรม ด้วยการให้ข้อเท็จจริงหรือการเป็นพยานเมื่อมีการดำเนินการทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากข้อ 2(2) ซึ่งกำหนดไว้ว่า ไม่ว่าจะหญิงหรือเด็กจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นกับการค้ามนุษย์หรือไม่ก็ตาม ก็ยังถือว่าหญิงและเด็กนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญต่อการใช้และตีความบันทึกข้อตกลงฯนี้ 3 ประการ ได้แก่

- 1) บันทึกข้อตกลงฯนี้ไม่ใช่กฎหมาย จึงมีผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการ ที่ไม่ยอมดำเนินการตามเจตนารมณ์ของบันทึกข้อตกลงฯที่ให้ใช้และตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ตอบสนองยุทธศาสตร์ในการป้องกันปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ด้วยการตั้งหญิงและเด็กมาเป็นพยานโดยไม่มีการดำเนินคดีความผิดจากการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เช่น ฐานเข้าออกเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ฐานเป็นคนต่างด้าวรับจ้างทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และฐานค้าประเวณี ซึ่งจะช่วยให้เกิดความร่วมมือระหว่างหญิงและเด็กผู้เสียหายกับรัฐในการป้องกันปราบปรามตัวกลางผู้รับประโยชน์และองค์กรอาชญากรรม
- 2) การค้าหญิงและเด็กในปัจจุบัน ตัวกลางผู้รับประโยชน์ องค์กรอาชญากรรม ได้ปฏิบัติต่อหญิงและเด็กในลักษณะที่เป็นความร่วมมือทางธุรกิจมากขึ้น ทำให้หญิงและเด็กเหล่านี้มีความสมัครใจที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และปกป้องไม่ให้ผู้กระทำความ

ผิดต้องถูกดำเนินคดี หรือต้องรับโทษทางอาญา สถานการณ์ดังกล่าวเมื่อประกอบกับกรณีที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่และตีความกฎหมายตามแนวทางของบันทึกข้อตกลงฯ โดยอ้างว่าไม่ใช่กฎหมาย ก็จะซ้ำเติมทำให้การเข้าไปปราบปรามการค้าหญิงและเด็กกระทำได้อย่างขึ้นหรือไม่ได้เลย ประเด็นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มีสถิติที่น้อยมาก

- 3) ข้อจำกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ไม่ขยายผลการสอบสวนตามไปถึงองค์กรอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังคดีการค้าหญิงและเด็ก โดยมักจะยุติการสอบสวนเมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล จากสถิติการปราบปราม 88 คดี ไม่ปรากฏหลักฐานที่จะโยนไปถึงองค์กรอาชญากรรมได้เลย

#### 4.6 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาครอบคลุมการคุ้มครองเด็กทุกด้านให้พ้นจากการถูกข่มเหงรังแกทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ ล่วงเกินทางเพศ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก (รวมถึงการค้าเด็กไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์ใดด้วย) และการละเลยทอดทิ้งเด็ก หากมีเหตุเชื่อได้ว่าเด็กกำลังตกอยู่ในอันตรายหรือถูกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพได้ทันที ตามความในหมวด 3 การสงเคราะห์และหมวด 4 การคุ้มครองสวัสดิภาพแห่งพระราชบัญญัตินี้ กล่าวโดยสรุป กฎหมายนี้

- 1) สร้างหลักประกันความปลอดภัยให้แก่เด็กว่าจะไม่มีผู้ใดสามารถก่ออันตรายใดๆ แก่เด็กได้อีก
- 2) บำบัดฟื้นฟูให้เด็กสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้เช่นเดียวกับเด็กปกติ
- 3) อุปการะเลี้ยงดูและพัฒนาให้เด็กได้เติบโตตามที่ควรจะเป็น หรืออย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

จุดเด่นของกฎหมายนี้คือดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก และห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ย่อมหมายถึงการคุ้มครองเด็กทุกคน ไม่ว่าจะเป็นเด็กไทยหรือเด็กต่างด้าว จึงเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศทุกฉบับที่เกี่ยวกับเด็ก

### 5. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการมีมาตรการอื่น ๆ เสริม

การศึกษาชั้นนี้พบว่าประเทศไทยยังขาดยุทธศาสตร์ในการกำหนดแผนแม่บทในการป้องกันปัญหาและลงโทษการค้าหญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ที่มีตัวบทกฎหมายรองรับ อย่างสอดคล้องต่อเนื่องกัน ดังนั้นในบทนี้จึงจะมีการเสนอแนะให้จัดทำกฎหมายแม่บทว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าสตรีและเด็กซึ่งจะครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องทุกประเด็นเพื่อที่จะให้การตีความกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท

นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมกฎหมายฉบับที่เกี่ยวข้องเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายปราบปรามและลงโทษองค์กรอาชญากรรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่สามารถใช้ในการรื้อถอนอิทธิพลและทำลายผลประโยชน์ขององค์กรอาชญากรรมที่ค้ำหึงและเด็ก ในขณะที่เดียวกันยังจำเป็นต้องพัฒนาองค์กรทางกฎหมายให้สามารถรับมือได้กับองค์กรอาชญากรรมซึ่งค้ำหึงและเด็ก รวมไปถึงมาตรการและกลไกอื่น ๆ ที่จะรองรับการปฏิบัติงานตามกฎหมายแม่บท ไม่ว่าจะเป็นด้านการแพทย์ ด้านสังคม สงเคราะห์ ด้านเศรษฐกิจ รวมไปถึงความร่วมมือกับประเทศต้นทางในแง่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ กฎหมาย อีกด้วย

### 5.1 การมีกฎหมายแม่บทสำหรับยุทธศาสตร์แห่งชาติในการป้องกันปัญหาหลงโทษ การค้า หึงและเด็ก ข้ามชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายระหว่างประเทศ หลายฉบับที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ได้กำหนดทิศทางหลักในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการค้าหึงและเด็กข้ามชาติ เมื่อพิจารณาตัวบทกฎหมายของไทยแล้วก็พบว่า ยุทธศาสตร์แห่งชาติฯ ในเรื่องนี้น่าจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันปราบปรามการค้าหึงและเด็ก พ.ศ.2540 ทั้งฉบับ ให้มีบทบัญญัติทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยการเปลี่ยนชื่อของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการปราบปรามการค้าหึงและเด็ก และมีการกำหนดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ชัดเจนว่า คือ (1) การขจัดโดยสิ้นเชิงผู้ค้าหึงและเด็ก ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมที่ค้ำหึงและเด็ก (2) ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายและถือว่าผู้เสียหายเป็นพันธมิตรที่สำคัญในการปราบปรามกลุ่มเป้าหมาย (3) การดำเนินการต่าง ๆ ในการขจัดปัจจัย ผลักดันที่ทำให้เด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยในประเทศหรือในประเทศเพื่อนบ้านก็ตาม โดยการใช้มาตรการที่หลากหลายรวมถึงมาตรการทางกฎหมาย สังคมสงเคราะห์ การศึกษา เศรษฐกิจ และการแพทย์เพื่อช่วยเหลือหึงและเด็กที่เสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายแม่บทจะหลากหลาย จำเป็นต้องมีการกำหนดหมวดหมู่ของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นมาใหม่ให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันปราบปรามการค้าหึงและเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางจากกฎหมายระหว่างประเทศคือ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

**หมวดที่ 1 ความเป็นมา** เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอ้างถึงความล้มเหลวในการป้องกัน ปราบปรามการค้าหึงและเด็กในอดีตที่ผ่านมาโดยตลอด เพื่อสร้างความชอบธรรมในการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่

**หมวดที่ 2 การคุ้มครองดูแลผู้เสียหาย** จะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ประสานงาน อำนวยความสะดวก หรืออื่นใดก็ตาม ที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการบำบัดฟื้นฟู สุขภาพ และดูแลพัฒนาการในกรณีที่เป็นเด็กรวมถึงพฤติกรรม บุคลิกภาพซึ่งเสียหายจากการตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ การบำบัดปัญหาดังกล่าวผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์จะต้องมีโอกาสนิยามและประเมินความเสียหายพร้อมทั้งบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้ผู้ที่

เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ต้องบันทึกและรวบรวมหลักฐานที่จะยืนยันถึงความรุนแรงของความเสียหาย สาเหตุของความเสียหาย เพื่อส่งมอบให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการรับช่วงความรับผิดชอบในการเก็บรักษาพยานหลักฐานเหล่านี้เพื่อใช้ในการดำเนินการทางกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ การร่างบทบัญญัติในส่วนของการคุ้มครองผู้เสียหายควรคำนึงถึงประเด็นสำคัญต่อไปนี้

- การบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่เป็คนต่างด้าวอาจจะไม่สามารถทำงานเสร็จสิ้นก่อนส่งตัวกลับประเทศต้นทาง จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความมีส่วนร่วมของประเทศต้นทางเพื่อจะได้รับช่วงความรับผิดชอบต่อไปโดยจะมีรายละเอียดในหมวดที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- บทบัญญัติต้องสร้างหลักประกันความปลอดภัยสำหรับผู้เสียหายและครอบครัวตามนัยของพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ไม่ว่าจะผู้เสียหายเหล่านี้จะให้การเป็นพยานหรือไม่ได้ให้การก็ตาม เพื่อสร้างแนวร่วมในการป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็ก
- จะต้องมืบทบัญญัติที่ยกเว้นความผิดที่ผู้เสียหายเหล่านี้กระทำ เช่น เข้าออกเมืองโดยผิดกฎหมาย ใช้เอกสารปลอมหรือครอบครองเอกสารปลอมเพื่อเดินทางเข้าเมืองหรือออกเมือง คำประเวณี หรือรับจ้างทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น
- ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองจะต้องอำนวยความสะดวก และให้คุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหาย ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบคุ้มครองดูแลผู้เสียหายเหล่านี้เสนอแนะ
- ในกรณีที่ผู้เสียหายให้การเป็นพยานต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะให้ผู้เสียหายเป็นพยานได้รับการช่วยเหลือในการดำเนินชีวิตในช่วงที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดี หากผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวและจำเป็นต้องอยู่ในประเทศไทยเพื่อให้การต่อพนักงานสอบสวนหรือต่อศาล ซึ่งก็อาจใช้ระยะเวลาานานจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวเหล่านี้มีสิทธิในการทำงานเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่พำนักอยู่ในประเทศไทย
- การคืนผู้เสียหายสู่สังคม ควรมืบทบัญญัติให้นักสังคมสงเคราะห์และนักจิตวิทยาช่วยเหลือเพื่อจัดปัจจัยผลักจากครอบครัวและชุมชนที่ผู้เสียหายอาศัยอยู่เพื่อสร้างหลักประกันเมื่อผู้เสียหายกลับคืนสู่ครอบครัวและไม่หวนกลับมาเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีก
- ในกรณีคนต่างด้าว ควรมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในประเทศต้นทาง โดยผ่านทางสถานทูต สถานกงสุลของประเทศต้นทาง หรือกระทรวงการต่างประเทศของไทย เพื่อแก้ไขปัญหาคความเสียง ลดแรงผลักดันให้หญิงและเด็กต้องออกจากครอบครัวชุมชนมาตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- ในกรณีผู้ไร้สัญชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต้องมีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหาภูมิลำนเนาที่เหมาะสมสำหรับบุคคลไร้สัญชาติ ทั้งนี้ประเทศไทยอาจเป็นประเทศที่ประสานงานกับประเทศต่างๆ ที่มีความเหมาะสมสำหรับบุคคลไร้สัญชาติเหล่านี้ที่จะไปอาศัยอยู่

**หมวดที่ 3 การสืบสวนสอบสวนคดีการค้าหญิงและเด็ก** ในกฎหมายแม่บทฉบับนี้ ต้องมีการกำหนดนิยามของการค้าหญิงและเด็กใหม่ ให้สอดคล้องกับพิธีสารว่าด้วยการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การค้าหญิงและเด็กไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใด ๆ ต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาทั้งสิ้น

- บุคคลใดที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้สมคบ ผู้ร่วมมือกัน ในลักษณะขององค์กรจัดตั้ง ผู้รับประโยชน์จากบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรอาชญากรรม คำหญิงและเด็กที่ไม่ใช่นิติสัมพันธ์ตามปกติ หรือไม่ได้เกิดจากการรับผิดชอบทางศีลธรรม ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรอาชญากรรม
- ผู้ค้าหญิงและเด็ก ผู้รับประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรม ต้องรับผิดชอบละเมิดต่อผู้เสียหาย โดยให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องแทนผู้เสียหายได้ (เป็นประเด็นเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนที่ต้องการในกฎหมาย)

**หมวดที่ 4 การจัดตั้งองค์กรประสานงานเพื่อรับผิดชอบในการป้องกันปัญหา และลงโทษการค้าหญิงและเด็ก** จำเป็นต้องมีองค์กรประสานงานระดับชาติที่จะติดตามดูแลรับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก โดยกำหนดให้มีตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภาระรับผิดชอบเกี่ยวข้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขาธิการ มีรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับผิดชอบด้านต่างประเทศเป็นประธานคณะทำงาน และอาจมีบุคคลอื่นที่รองนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสมเข้าร่วมองค์กรนี้

**หมวดที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** ในหมวดนี้ จะต้องมิบัญญัติที่กำหนดภารกิจให้กระทรวงต่างประเทศดำเนินการร่วมกับรัฐบาล หรือหน่วยงานในประเทศต้นทางหรือประเทศปลายทาง โดยมุ่งถึงการคุ้มครองดูแลผู้เสียหายเช่นเดียวกับที่กล่าวรายละเอียดไว้ในหมวดที่ 1 นอกจากนั้นกระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นตัวกลางในการประสานงานให้มีการทำข้อตกลงไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคี พหุภาคี หรือเข้าเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาและพิธีสาร หรือผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้มีการร่วมมือกันป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้าหญิงและเด็ก ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศอาจต้องอาศัยเวทีการเมืองระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ เช่น ASEAN ASEM และสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการสร้างความร่วมมือดังกล่าวข้างต้น ควบคู่กับการติดต่อในแต่ละประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับองค์กรที่ประสานงานต้องจัดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง หรือประเทศทางผ่าน เพื่อเป็นประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน และพิจารณาคดีการค้าหญิงและเด็ก ทั้งนี้รวมถึงการร่วมสืบสวน สอบสวน การพิจารณาคดีผ่าน Video conference การส่งมอบหรือส่งต่อความรับผิดชอบ เกี่ยวกับพยานหลักฐาน ไม่ว่า



จะเป็นพยานบุคคล หรือพยานหลักฐานอื่นๆ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จะทำให้การสืบสวนสอบสวน และการพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพสูงขึ้น สำหรับกับประเทศต้นทาง ต้องสร้างความร่วมมือเน้นหนักที่การป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กในประเทศต้นทาง ต้องตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งส่งตัวกลับจากประเทศไทย ส่วนความสัมพันธ์กับประเทศปลายทาง ต้องมีบทบัญญัติที่จะเน้นถึงภารกิจของกระทรวงต่างประเทศที่จะเรียกร้องสิทธิที่พึงมีพึงได้ต่างๆของผู้เสียหายที่เป็นคนไทย จากประเทศปลายทาง และขอความร่วมมือให้ประเทศปลายทางให้ความช่วยเหลือสนับสนุนให้ประเทศไทยมีศักยภาพในการป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทางด้วย

## 5.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

รัฐต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ระบุว่า การจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายไม่มีผลทำให้นายจ้างต้องพ้นจากหน้าที่พึงชำระต่อลูกจ้าง ทั้งนี้เจ้าพนักงานแรงงานต้องดำเนินการให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับการชำระหนี้ดังกล่าวนั้น ตัวอย่างเช่น การนำเด็กมาใช้แรงงาน การจ้างงานโดยไม่ได้รับอนุญาต การจ้างวาน ล่อลวง บังคับหญิงหรือเด็กมาค้าประเวณี ค้ายาเสพติด ให้มาขอทาน ถือว่าการใช้จ้างวาน ล่อลวง บังคับเหล่านั้น ผู้กระทำ(นายจ้าง)มีหน้าที่ต้องชำระค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย แม้ว่าผู้เสียหายจะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตาม หากกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระให้เสร็จสิ้นในคราวเดียว ก็ให้มีบทบัญญัติมอบให้กระทรวงแรงงานดำเนินการเรียกเก็บเงินผ่อนชำระดังกล่าวเพื่อส่งต่อให้แก่ผู้เสียหาย ถ้าเป็นคนต่างด้าวที่กลับประเทศแล้วก็จัดส่งให้หน่วยงานรัฐบาลของประเทศต้นทางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานในเรื่องนี้ เป็นผู้รับผิดชอบช่วงในการส่งมอบเงินดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหาย

## 5.3 พัฒนากฎหมายเพื่อปราบปรามแรงงานทาสขององค์กรอาชญากรรม

เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กฉบับปัจจุบันไม่สามารถเอาผิดกับการค้าหญิงและเด็กในลักษณะที่จัดตั้งเป็นองค์กร ทำให้ผู้รับประโยชน์ ผู้ถือหุ้น หรือผู้ร่วมลงทุนสามารถดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายได้โดยไม่ต้องได้รับการลงโทษหากไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัดว่าเกี่ยวข้องกับความผิดแต่ละคดีโดยตรง ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดภาระการพิสูจน์ให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในกิจการค้าหญิงหรือเด็กขององค์กรแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกัน ควรที่จะมีบทบัญญัติที่สามารถปราบปรามและลงโทษบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือองค์กรการค้าหญิงและเด็กที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย ตัวอย่างเช่น หากองค์กรในภาคเหนือของประเทศไทยที่ทำงานเป็นอิสระในเขตพื้นที่ของตน ได้มีข้อตกลงในการสร้างสัมพันธ์หรือตกลงในการทำงานกับอีกองค์กรหนึ่งในภาคกลางที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก (แม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรเป็นแต่เพียงกลุ่มบุคคล) ก็ถือว่าเป็นผู้ร่วมทำผิด ในลักษณะจัดตั้งองค์กรและเครือข่าย

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับมือกับองค์กรอาชญากรรมค้าหญิงและเด็กเป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดภารกิจ อำนวยการให้องค์กรที่มีอยู่แล้วเป็นผู้รับผิดชอบในการปราบปรามตัวอย่างเช่น กรมสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ทั้งนี้ต้องมีการออก

แบบองค์กรให้เน้นงานสืบสวนเป็นหลักใหญ่ โดยสามารถระดมทรัพยากรจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างไม่จำกัด ภารกิจและอำนาจหน้าที่อีกส่วนก็คือ การร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีค้าหญิงและเด็กที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หน่วยงานดังกล่าวควรมีอำนาจในการแทรกแซงเข้าไปในระบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบสื่อสารใดๆ เพื่อตรวจค้นการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กได้หากมีเหตุอันควรสงสัย องค์กรนี้ควรจะเป็นองค์กรสืบราชการลับที่ไม่มีสำนักงานให้ประชาชนทั่วไปติดต่อ แต่เป็นหน่วยงานที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานเท่านั้นจึงจะมีสิทธิติดต่อ และอาจต้องมีคณะกรรมการอิสระที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ โดยตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติงานทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบอย่างไรได้อย่างหนึ่งหรือไม่

#### 5.4 บัญญัติกฎหมายในการรื้อถอนอิทธิพลและทำลายผลประโยชน์ขององค์กรอาชญากรรมในการค้าหญิงและเด็ก

นอกเหนือจากกฎหมายที่จะขจัดองค์กรอาชญากรรมโดยตรงแล้ว จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรื้อถอนอิทธิพลหรือทำลายผลประโยชน์ขององค์กรอาชญากรรมที่ค้าหญิงและเด็ก สักดักกันทำให้องค์กรอาชญากรรมเกิดความอ่อนแอ

- 1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เพื่อให้ความผิดมูลฐานครอบคลุมถึงการค้าหญิงหรือเด็กไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการค้าประเวณีหรือไม่
- 2) จำกัดจำนวนสถานบริการและกำหนดเขตควบคุมเพื่อไม่ให้สถานบริการตั้งขึ้นอย่างกระจุกกระจายในทุกถนน ทุกเขตพื้นที่เช่นขณะนี้ รวมถึงอาจต้องใช้มาตรการทางภาษี และกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจำกัดและลดทอนการเปิดสถานบริการ นอกจากนี้สถานบริการที่ไม่ใช่กิจการให้เข้าพักแรมเป็นการเฉพาะ ไม่ควรอนุญาตให้มีการจัดที่พักผ่อนหลับนอนแก่ลูกค้าเช่น สถานอบอาบนวด ไม่ว่าจะแบบแผนปัจจุบัน หรือโบราณ โรงน้ำชา หรืออื่นๆ อีกทั้งสถานที่ให้บริการเรื่องการนวด ไม่ควรอนุญาตให้มีการนวดใน-tier โรงแรม
- 3) ยกเลิกกิจการโรงแรมประเภทมานูรูต และควบคุมการออกแบบอาคารไม่ให้มีการเข้าออกตัวอาคารแบบลับๆ ในกรณีที่ว่าอาคารเหล่านั้นถูกใช้ในกิจการเช่าพักแรม
- 4) มีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองหรือการดูแลควบคุมสถานบริการต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง

#### 5.5 มาตรการและกลไกอื่นๆ

การคุ้มครองดูแลผู้เสียหาย รวมไปถึงการป้องกัน จำเป็นต้องมีมาตรการและกลไกต่างๆ ที่จะทำให้เจตนาของกฎหมายแม่บทที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์แห่งชาติในการป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็กสัมฤทธิ์ผลได้แก่ มาตรการด้านการแพทย์และกลไกทางด้านสาธารณสุข และมาตรการทางสังคม

สงเคราะห์และการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอาชีพ หรือทางเลือกทางออกสำหรับหญิงและเด็กซึ่งเสี่ยงต่อการถูกนำมาค้า ก็ต้องมีมาตรการและกลไกทางเศรษฐกิจ การศึกษา และในท้ายที่สุดคือความร่วมมือกับประเทศต้นทาง ในแง่สังคมสงเคราะห์ เศรษฐกิจ และกฎหมายที่จะช่วยเหลือให้การป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้าหญิงและเด็ก เกิดเป็นจริง เพราะเหตุที่มีการค้าหญิงและเด็กข้ามชาตินั้นเอง

- 1) **มาตรการทางการแพทย์ และกลไกทางด้านสาธารณสุข** ความเสียหายทางด้านร่างกายของผู้เสียหายที่เป็นหญิงและเด็ก อาจเป็นประเด็นที่ไม่ร้ายแรงนักหากมีโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อื่น หรือได้รับการบาดเจ็บจากการถูกทำร้ายร่างกายต่าง ๆ แต่หากผู้เสียหายได้รับเชื้อ HIV+ การแก้ไขปัญหาสุขภาพของผู้เสียหายเหล่านี้ย่อมเป็นภาระที่หนักหน่วงสำหรับประเทศไทยและประเทศต้นทาง จึงจำเป็นต้องสร้างระบบบริการทางการแพทย์เป็นพิเศษสำหรับผู้เสียหายที่เป็นคนต่างด้าว เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหลักประกันสุขภาพสำหรับคนต่างด้าวที่กลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อีกทั้งควรมีการวินิจฉัยโรคและการบำบัดฟื้นฟูอย่างต่อเนื่องหลังจากผู้เสียหายที่ถูกส่งตัวนอกราชอาณาจักร

นอกจากนั้นความเสียหายทางด้านจิตใจก็ยังคงมีความสลับซับซ้อนและทำการบำบัดฟื้นฟูได้ยากกว่าทางด้านสุขภาพกายไม่ว่าเป็นปัญหาการมีตราบาป (Stigmatization)<sup>26</sup> การซ้ำเติมตนเอง (Victimization)<sup>27</sup> ปัญหาความผิดปกติของกระบวนการคิด (Cognitive disorder)<sup>28</sup> ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้เสียหายเหล่านี้กลับมาเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อีกโดยง่าย<sup>29</sup>

ทางแก้ปัญหานี้จะต้องสร้างความร่วมมือทางการแพทย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง โดยขอความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนารูปแบบวิธีการบำบัดฟื้นฟูผู้เสียหาย

<sup>26</sup> การมีตราบาป (Stigmatization) คือ ความรู้สึกที่ตัวเองไร้คุณค่า ไร้ความหมาย ไร้ราคา มีความรู้สึกต่อตัวเองในทางลบ รู้สึกว่าตัวเองเบดเบียน สกปรก หรือ มีมลทิน ปัญหานี้มักจะเกิดจากคนรอบข้างซ้ำเติม เช่น เมื่อทราบว่าเป็นผู้เสียหายถูกล่วงเกินทางเพศหรือล่อลวงไปค้าประเวณี แทนที่จะให้ความช่วยเหลือทางจิตใจกลับไปดอกรยา หรือ ซ้ำเติม ว่าเป็นคนทำให้ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลเสียหาย ในทางตรงกันข้ามถ้าบุคคลรอบข้างไม่ซ้ำเติมผู้เสียหายและชี้ให้เห็นว่าเป็นความจริงไม่มีอะไรบ่งชี้ว่ามีมลทินที่ว่าจะไม่เกิดความรู้สึกเช่นนี้

<sup>27</sup> การซ้ำเติมตนเอง (Victimization) คือ ความรู้สึกที่ตนเองถูกทำลายและไม่สามารถดำเนินชีวิตได้เช่นคนปกติอีกต่อไปจนเกิดอาการผิดปกติทางจิตใจที่แสดงออกด้วยวิธีการที่ทำให้ตัวเองตกเป็นผู้ถูกกระทำเพื่อต้องการทดแทน ชดเชย ขจัดความรู้สึกแค้นร้าย ที่ได้รับการถูกกระทำก่อนหน้านั้น แต่การใช้วิธีการนี้กลับยิ่งทำให้ได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น คือ ก่อให้เกิดการถูกกระทำซ้ำเติมจากบุคคลต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

<sup>28</sup> ปัญหาความผิดปกติของกระบวนการคิด (Cognitive disorder) หมายถึง กระบวนการใช้เหตุผลที่ผิดปกติ อันเนื่องมาจากสมองทำงานผิดปกติ (ไม่ใช่การแปลความหมายผิด) กระบวนการทางความคิดที่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับเหตุผลหรือไม่สามารถวิเคราะห์วินิจฉัยเรื่องราวต่างๆด้วยการใช้เหตุผลได้ ลำดับเหตุผลไม่ได้ และ เกิดการต่อต้าน หรือ การไม่ยอมรับบรรทัดฐานของสังคม ค่านิยม ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ ระเบียบ ของสังคมเช่น พ่อที่สร้างสัมพันธ์กับลูกสาวเชิงชู้สาว จนกระทั่งลูกสาวยอมรับว่า พ่อกับลูกสาวสามารถเป็นสามีภรรยากันได้ ไม่ใช่เรื่องผิดปกติ ทั้งนี้เป็นผลจากการถูกกระทำซ้ำๆ ต่อเนื่องจนการทำงานของสมองผิดปกติ หรือเกิดจากการเลี้ยงดูโดยบุคคลที่มีอาการบุคลิกภาพแปรปรวน

<sup>29</sup> สรวพลสิทธิ์ คุมภ์ประพันธ์ .คู่มือปฏิบัติงานในการบำบัดฟื้นฟูหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ของทีมสหวิชาชีพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. 2545

หายในกลุ่มนี้มากกว่าประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ การฝึกงาน ฝึกอบรม เพื่อจะได้พัฒนาได้ตรงกับการแก้ปัญหาของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

- 2) การขยายบริการทางด้านสังคมสงเคราะห์ ให้สามารถครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งประเทศไทย และประเทศต้นทาง เพื่อสกัดกั้นไม่ให้หญิงและเด็กที่เสี่ยงต่อการเป็นผู้เสียหายถูกนำมาค้า โดยปรับปรุงระบบการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์จากฐานข้อมูลของประชากรที่แท้จริง ทั้งในงานสังคมสงเคราะห์อาจจะต้องรวมไปถึงการให้บริการที่จะไปลดปัจจัยเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ด้วย เช่น การสร้างโอกาสในการทำงานและพัฒนาอาชีพ ของหญิง จัดสรรทุนการศึกษา ส่งเสริมการเรียนต่อของเด็กโดยเฉพาะเด็กหญิง กระจายการให้สินเชื่อรายย่อยสำหรับเกษตรกรหรือครอบครัวที่ยากจนให้มีช่องทางในการพัฒนาอาชีพ และ จัดตั้งเครือข่ายให้บริการด้านคำแนะนำปรึกษาโดยเฉพาะการปรึกษาปัญหาครอบครัว เป็นต้น
- 3) สร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางในแง่สังคม กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ทักษะในการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ หรือสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาระบบการให้บริการทางสังคมสงเคราะห์ให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพได้ทั่วถึงทั้งประเทศ เช่น
  - 1) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาจจะมีการร่วมลงทุนในชายแดนของประเทศต้นทางที่ติดต่อกับชายแดนของประเทศไทยเพื่อสกัดกั้นการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าโดยข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทย และ 2) ความร่วมมือทางกฎหมาย นอกเหนือจากประเด็นที่กล่าวมาแล้ว เพื่อสร้างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกัน โดยประเทศไทยอาจให้ทุนการศึกษาดูงานแก่นักกฎหมายในประเทศต้นทางเพื่อทำให้กลไกทางกฎหมายในประเทศต้นทางมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับประเทศไทย และถ้าเป็นไปได้ ประเทศไทยควรสร้างความร่วมมือกับประเทศปลายทางของประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกทางกฎหมายยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

- เข็มพร วิรุณราพันธ์. รายงานการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติ : กรณีศึกษาแรงงานลาว ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล. มุลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. ธันวาคม 2540. สนับสนุนโดย องค์การอนุเคราะห์เด็ก (Redd Barna – Child labour project) หน้า 5
- คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.). สิทธิมนุษยชน. ธันวาคม 2544
- ความต้องการ กระบวนการและผลกระทบการจ้างแรงงานเด็กในเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ) โดยสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- โครงการศึกษาวิจัยวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานเด็กในเขตกรุงเทพมหานคร โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3-6.
- นิตยา ระวังพาสและคณะ. เอดส์กับกระบวนการค้าหญิง. สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล 2539. หน้า 116
- เนาวรัตน์ พลายน้อยและคณะ. เอกสารหมายเลข 9 สรุปสังเคราะห์การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กที่ใช้ในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมเสนอผลการวิจัยเรื่อง การประเมินสถานการณ์โดยเร่งด่วนของแรงงานเด็กที่ใช้ในประเทศไทย. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก(ILO/IPEC), 2544. หน้า 3.
- บริษัทที่ปรึกษาวิจัยภาคใต้. รายงานวิจัยเรื่องปัญหาและทัศนคติของนายจ้างต่อสภาพปัญหาแรงงานเด็ก. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก. 2539.
- เปรมใจ วังศิริไพศาล. เด็กสาวในภาวะยากลำบากในประเทศไทย ผลพวงจากความศิวิไลซ์หรือจากกระแสโลกาภิวัตน์. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ “ความสัมพันธ์ไทย-ลาว: มิติทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม” โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า : เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. 2543.
- รศ.ดร.สุภาวดี จันทวานิช และคณะ. รายงานการศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พฤษภาคม 2540
- รายงานสถานการณ์ด้านแรงงานเด็กของจังหวัดศรีสะเกษ โดยคณะทำงานจัดทำแผนปฏิบัติการด้านแรงงานเด็ก
- วิจิตรา พรหมพันธุ์. รายงานผลการศึกษาเรื่องแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด. เสนอต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 2544.
- สถานการณ์แรงงานเด็กจังหวัดขอนแก่น โดย มณีมัย ทองอยู่ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2539
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก. มิถุนายน 2544. เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หน้า 85
- สรรพลสิทธิ์ คุ่มพ์ประพันธ์. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก(เอกสารภาษาอังกฤษ Thailand country report; Situation analysis and guideline and checklist of child labour). 2545
- สรรพลสิทธิ์ คุ่มพ์ประพันธ์. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก(เอกสารภาษาอังกฤษ Thailand country report; Situation analysis and guideline and checklist of child labour), 2545

- สรุปสัมมนา เรื่อง เด็กต่างชาติ : สถานการณ์ ปัญหา และทางออก. คณะทำงานเรื่องเด็กต่างชาติ, 13 พฤศจิกายน 2539. สนับสนุนโดย โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO-IPEC) หน้า 5
- หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. เกาะขาวอาชญากรรม อดีตผจก.สาวเปิดโปงฝรั่งค้ำกาม. 25 เมษายน 2545. หน้า 2.
- หนังสือพิมพ์ตลาดวิเคราะห์. ล้วงลึกข้อมูลลับฉบับนักศึกษาชายตัว. ปีที่ 4 ฉบับที่ 76 วันที่ 1-15 มีนาคม 2545
- หนังสือพิมพ์ตลาดวิเคราะห์. ล้วงลึกข้อมูลลับฉบับนักศึกษาชายตัว. ปีที่ 4 ฉบับที่ 76 วันที่ 1-15 มีนาคม 2545
- หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. นำเข้าแรงงานต่างด้าว ห้าแสนคนไม่กระทบไทย. ประจำวันที่ 11 กันยายน 2546.
- หนังสือพิมพ์รายปักษ์ชีวิตต้องสู้. เปิดชีวิตโสเภณีคอกของ. ปีที่ 10 ฉบับที่ 449 ประจำวันที่ 1-15 ก.พ.2545
- หนังสือพิมพ์รายวัน กรุงเทพธุรกิจ 29 มีนาคม 2545.
- หนังสือพิมพ์รายวัน มติชน 17 ธันวาคม 2544.
- อิวแมนไรท์วอทช์. รูปแบบใหม่ของการค้าทาส การค้าหญิงและเด็กสาวพม่าในประเทศไทย. มุลนิธิผู้หญิง 2536 หน้า30.
- Child Rights Foundation. Cambodia After the first world congress against commercial sexual exploitation of children. Contribute to the Second World Congress in Yokohama, Japan, Dec 2001.p.15.
- Duang Deuane Bounyavong, consultant to UNICEF. Report on the survey and the situation regarding the trafficking of children in the Lao PDR (7 December 1995) อ้างอิงจาก เข็มพร วิรุณราพันธ์. รายงานการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติ : กรณีศึกษาแรงงานลาว ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. ธันวาคม 2540. สนับสนุนโดย องค์การอนุเคราะห์เด็ก (Redd Barna – Child labour project) หน้า 23
- Harve' Berger & Hansvan de Glind. Children in prostitution, pornography and illicit activities, Thailand Magnitude of problems and remedies. An ILO-IPEC paper. August 1999.p.7
- International Labour Organization. Overview of trafficking in the Greater Mekong Sub-region (GMS) September 2001.
- Kari Killen. พิภพ อุดมทรัพย์ และคณะ ผู้แปล. การปฏิบัติงานแบบสหวิชาชีพในการคุ้มครองเด็กที่ถูกทารุณกรรมและทอดทิ้ง. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 2544 หน้า 30.
- Trafficking in children into the worst forms of child labor in Thailand ของสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย p.47
- Working papers on child labour in Asia Vol. 1, Asian regional meeting on the worst forms of child labour, Phuket, Thailand 1999, p106.