

สภาพบังคับของกฎหมายไทยต่อปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ

ในการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีนั้นจำเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งสามารถจำแนกแนวคิดดังกล่าวได้เป็น 4 แนวคิด¹ ดังนี้

1) แนวคิดที่มองผู้ค้าบริการทางเพศเป็นอาชญากร (Criminalization)

ซึ่งแนวคิดนี้เห็นว่าผู้ค้าบริการทางเพศเป็นความจำเป็นที่ชั่วร้ายในสังคม โดยความจำเป็นที่ต้องให้มีอยู่เพื่อพิทักษ์ปกป้องผู้หญิงดีให้รอดพ้นจากการข่มขืน และเพื่อสนองความต้องการทางเพศของผู้ชายโดยถือว่าผู้ชายมีความต้องการทางเพศมากกว่าผู้หญิง แนวทางนี้จึงยอมให้มีการค้าบริการทางเพศ โดยมีการควบคุมและลงโทษเพื่อป้องกันมิให้ผู้ค้าบริการทางเพศประกอบกิจกรรมเป็นที่ก่อความรำคาญต่อสาธารณชน เป็นแนวทางที่ยอมรับหญิงค้าประเวณีและในขณะเดียวกันก็ปกป้องประโยชน์ผู้ชายด้วย

อนึ่ง ปัจจุบันประเทศไทยใช้แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

2) แนวคิดยอมรับผู้ค้าบริการทางเพศโดยควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization)

แนวคิดนี้มีจุดยืนเช่นเดียวกับแนวคิดที่ 1 แต่ยอมรับสภาพความเป็นจริงและจำนวนว่าไม่สามารถขจัดผู้ค้าบริการทางเพศให้หมดไป ดังนั้นจึงควรทำให้ถูกต้อง มีกฎหมายควบคุมผู้ค้าบริการทางเพศ ด้วยวิธีการจดทะเบียนผู้ค้าบริการทางเพศ เพื่อควบคุมกามโรคและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์อื่นๆ อีกทั้งยังมีการเก็บภาษีจากผู้ค้าประเวณีอีกด้วย

ซึ่งในช่วงที่โรคเอดส์กำลังระบาดอย่างมากนี้ มีการนำเสนอและให้ความสนใจกับแนวคิดนี้มากเป็นพิเศษ

¹ กษิษฐา วิเชียรเจริญและคณะ, “สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ,” นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554), คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านจัดทำแผนหลักเฉพาะงานสตรี คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537, บทที่ 11 สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ หน้า 11-20, 21.

3) แนวคิดที่ต้องการจัดการค้าประเวณีโดยสิ้นเชิง (Abolition)

ซึ่งแนวคิดนี้มองเห็นวาระบบการค้าประเวณีเป็นการค้ามนุษย์รูปแบบหนึ่ง ดังนั้นจึงควรจัดให้หมดสิ้นไป โดยใช้มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ถูกค้า และจัดการลงโทษนักค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด

แนวคิดนี้แยกการวิเคราะห์ผู้ค้าบริการทางเพศ และระบบการค้าประเวณีออกจากกัน ในขณะที่ 2 แนวคิดแรกเห็นว่าผู้ค้าบริการทางเพศกับระบบการค้าประเวณีเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ผู้หญิงถูกควบคุมและจับกุมลงโทษ แต่ในทางกลับกันแนวคิด Abolitionist ก็ถูกวิพากษ์ว่ามองหญิงโสเภณีเป็น “เหยื่อ” ไปหมด เนื่องจากมีผู้หญิงส่วนหนึ่งเลือกเป็นโสเภณีเพื่อจะมีรายได้สูงจากการค้าประเวณี

4) แนวคิดที่มองว่าผู้ค้าบริการทางเพศไม่ใช่อาชญากร (Decriminalization)

แนวคิดนี้ มีวิธีการมองเช่นเดียวกับแนวคิดที่ 3 Abolitionist คือ แยกโสเภณีออกจากระบบการค้าประเวณีและแยกโสเภณีออกเป็นประเภทที่ถูกบังคับและเลือกที่จะเป็นเนื่องจากรายได้ดีกว่า

โดยแนวคิดนี้ เสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่จับกุมลงโทษผู้ค้าบริการทางเพศและให้ใช้กฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ ดำเนินการกับผู้แสวงหาประโยชน์ บังคับค้าผู้หญิง แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ผู้ค้าบริการทางเพศสามารถค้าประเวณีได้โดยไม่ต้องถูกจับกุมลงโทษ หรือถูกหาผลประโยชน์จากร่างกายของตน ตลอดจนสามารถพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนได้ในฐานะที่เป็นพลเมืองคนหนึ่ง ซึ่งหากจะมีการจดทะเบียนโสเภณีก็จำเป็นต้องมีองค์กรที่เข้ามาควบคุมดูแล ซึ่งต้องเป็นองค์กรอาชีพผู้ค้าบริการทางเพศเองที่จะดำเนินการในเรื่องนี้

จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ยอมรับสภาพการมีอยู่ของโสเภณี และคาดหวังว่าโสเภณีจะมีศักยภาพพิทักษ์ปกป้องสิทธิของตนเองได้

5.1 ปัญหากฎหมายและ นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหา

การจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติในประเทศไทยต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ว่ามีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ การกำหนดบทลงโทษมีความเหมาะสมต่อความรุนแรงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในการถูกค้าประเวณีข้ามชาติ รวมถึงความชัดเจนของนโยบายรัฐในการป้องกันและปราบปรามภายในรัฐ และความร่วมมือระดับนานาชาติมีความชัดเจนและต่อเนื่อง

อย่างเป็นระบบหรือไม่ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจอย่างเป็นขั้นตอน ผู้เขียนจึงขอแยกอธิบายในประเด็นต่างๆ เป็นลำดับดังนี้

5.1.1 ปัญหาความล่าช้าและการขาดประสิทธิภาพของกฎหมายของประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่าประเทศไทยใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามระบบทวินิยม (Dualism) กล่าวคือประเทศไทยไม่สามารถจะรับเอาสนธิสัญญาที่ประเทศได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว มาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในได้ทันที หากแต่ต้องนำมาแปลงรูปโดยการอนุวัติการและออกเป็นกฎหมายภายในอีกชั้นหนึ่ง² ดังนั้นปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องคำนึงเสมออีก คือ การอนุวัติการจะใช้เวลานานและเกิดปัญหาความล่าช้าในการใช้บังคับ ซึ่งลักษณะความล่าช้าดังกล่าวจะส่งผลให้กฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศอาจจะไม่สอดคล้องกับการประกอบอาชญากรรมทางเพศที่เปลี่ยนแปลงไปและอาจจะเป็นอุปสรรคในการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเหมาะสมได้

หนึ่ง ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติโดยตรงตั้งแต่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยต้องตระหนักถึงการปรับปรุงกฎหมายภายในของไทยให้มีความสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับอนุสัญญาดังกล่าวต่อไป

ซึ่งในส่วนปัญหาของกฎหมายไทยต่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติผู้เขียนแยกออกเป็น 2 ประเด็นดังนี้

² มาตรา 224 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2544.

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา."

5.1.1.1 ปัญหาด้านกฎหมายสารบัญญัติของประเทศไทยต่อการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ

ปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติมีกฎหมายเกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความเป็นเหตุระงับคดีเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น การพราหม์ผู้เยาว์เพื่อการค้าประเวณีเป็นต้น และกฎหมายพิเศษอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งประเทศไทยปรับใช้แก้คดีที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้ามชาติ อย่างไรก็ตามปัจจุบันรูปแบบของการค้าประเวณีข้ามชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ดังนั้นหากจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เช่น การระวางโทษให้สูงขึ้น การกำหนดฐานความผิดที่มีลักษณะพิเศษมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายสารบัญญัติยังมีข้อบกพร่องบางประการและควรทำการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป

อนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาในแง่มุมของกฎหมายสารบัญญัติ ผู้เขียนเห็นควรแยกพิจารณาในรายละเอียดเป็นหัวข้อย่อยตามลำดับดังนี้

1) การบัญญัติบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย

ในปัจจุบันการจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติของไทยใช้กฎหมายที่มีอยู่ในการลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี แต่การระวางโทษขั้นต่ำของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่สอดคล้องกัน เช่น ในส่วนของ การกระทำความผิดฐานเป็นเหตุระงับคดี โดยตามประมวลกฎหมายอาญาในมาตรา 282³ ซึ่งอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำหนึ่งปี สามปี และห้าปี แต่ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2539 ในมาตรา 9 ได้ระวางโทษขั้นต่ำ หนึ่งปี ห้าปี และสิบปี จึงอาจเกิดการลักลั่นกันในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นการในการระวางโทษจึงควรมีความสอดคล้องกัน

แต่พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2539 ก็มีจุดบกพร่องในส่วนของความไม่ชัดเจนในเรื่องของการคุ้มครองเด็กจากการบังคับค้าประเวณี เนื่องจากมาตรา 12 นั้นให้ความสำคัญกับความรุนแรงของการบังคับค้าประเวณีว่าผลจากการบังคับค้าประเวณีนั้นเป็นเหตุให้ผู้เสียหายนั้นได้รับอันตรายสาหัสหรือเสียชีวิตจึงจะเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับอายุของผู้เสียหายแต่ประการใด ในขณะที่อายุของผู้เสียหายในความผิดฐานเป็นเหตุระงับคดีบุคคลเพื่อ

³แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540.

สนองความใคร่ของผู้อื่นโดยบุคคลไม่ยินยอมตามมาตรา 283 นั้นเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักขึ้น

สำหรับโทษปรับในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีจะสูงกว่า⁴ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติกำหนดโทษปรับสูงสุดไว้ถึงสี่แสนบาท เมื่อเทียบกับโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญาแล้วจะเห็นได้ว่าโทษปรับสูงกว่าถึง 10 เท่า แต่ก็ยังถือว่าเป็นโทษปรับที่น้อยมากเทียบกับรายได้ของธุรกิจการค้าประเวณีซึ่งทำรายได้มหาศาลในแต่ละเดือน ดังนั้นโทษปรับก็ควรจะเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับความรุนแรงของปัญหาเพื่อตัดแรงจูงใจของบุคคลที่จะเข้ามาสู่ระบบของการเป็นเอเยนต์ในการค้ามนุษย์ทำให้เห็นว่าการที่จะประกอบอาชญากรรมทางเพศเสี่ยงและไม่คุ้มหากต้องโทษปรับที่สูง รวมถึงโทษปรับจะต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีและประมวลกฎหมายอาญา กอปรกับโทษจำคุกที่สูงขึ้นทำให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าไม่คุ้มกับการกระทำความผิด

เมื่อพิจารณาโทษของประมวลกฎหมายอาญากับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีพบว่า โทษจำคุกมีความไม่สอดคล้องกันอาจจะเป็นช่องทางในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษน้อยลงได้ ดังนั้นการปรับใช้กฎหมายก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง เนื่องจากการเป็นธุระจัดหาเป็นการกระทำความผิดเดียวผิดกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษบทหนัก ดังนั้นในการดำเนินคดีจะต้องดำเนินคดีในทุกบทกฎหมาย นอกจากนี้การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีโทษที่สูงขึ้นก็อาจช่วยบรรเทาปัญหาได้

2) การกำหนดฐานความผิดที่ไม่ครอบคลุมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน

การกำหนดบทลงโทษให้สูงขึ้น แม้ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติได้ แต่ถือว่าเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เนื่องจากประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีอยู่หลายฉบับไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้เอื้อต่อการจัดการต่อปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติโดยตรง เพราะเป็นกฎหมายที่มีมุมมองอยู่กับการจัดการเฉพาะกรณีการค้าประเวณีในประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่ได้มีมาตรการในการบรรเทาปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติรวมถึงช่วยเหลือหญิงหรือเด็กต่างด้าวที่

⁴ มาตรา 8,9,11,12 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539.

ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งทำให้ปัญหาการค้าประเวณีที่มีลักษณะข้ามชาตินั้นไม่ได้ลดจำนวนลง

อนึ่ง การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีข้ามชาติเป็นการเฉพาะ ทำให้ประเทศไทยนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือการค้าประเวณีข้ามชาตินั้นเป็นส่วนหนึ่งของการค้ามนุษย์ ดังนั้นควรจะมีฐานความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ซึ่งมีลักษณะครอบคลุมการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และทำให้ประเทศไทยมีทิศทางในการแก้ไขปัญหาลงไปในแนวทางเดียวกันกับนานาประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ไขคือการสร้างฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ซึ่งจะมีการรวมการค้าประเวณีหญิงและเด็กเข้าไว้ด้วย เพื่อที่จะเป็นอาวุธสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมโดยเฉพาะ⁵ ทำให้เกิดปัญหาคือการไม่สามารถจัดการกับการค้าประเวณีข้ามชาติที่อยู่ในรูปขององค์กรอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม และการเข้าร่วมในองค์กรอาชญากรรม เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาค้าประเวณีต่อไป และในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวอาจจะใช้มาตรฐานระหว่างประเทศที่ปรากฏในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นแนวทางในจัดทำกฎหมายสารบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมด้วย

อนึ่ง ในปัจจุบันตามประเทศไทยก็เตรียมการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งจะมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยตรงและมีเนื้อหาครอบคลุมมากกว่าพระราชบัญญัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประเด็นหนึ่งที่สำคัญและควรมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือประเทศไทยต้องมีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ⁶ ซึ่งเป็นเรื่องกฎหมายไทยเองต้องพัฒนาในส่วนดังกล่าวต่อไป

⁵ แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการลงนามในอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติแล้วแต่ประเทศไทยยังไม่ผูกพันต่ออนุสัญญาดังกล่าว.

⁶ <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2004/33191.htm>.

เพื่อที่จะช่วยเหลือเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติอย่างน้อยที่สุดให้เหมาะสมกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่มีอยู่

5.1.1.2 ปัญหาความสับสนของผู้ปฏิบัติงานต่อการบังคับใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติ

ปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้าประเวณีหญิงและเด็ก นอกจากกฎหมายสารบัญญัติแล้ว กระบวนการดำเนินคดีหรือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้นก็เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณา เนื่องจากกระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นการช่วยปราบปรามให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ และป้องปรามผู้ที่คิดจะประกอบอาชญากรรมดังกล่าวได้ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เองจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ถูกต้องและเป็นไปตามกระบวนการขั้นตอน และมุ่งที่จะพิทักษ์สิทธิของผู้เสียหายเป็นสำคัญ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยทำหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ให้ความช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ รวมถึงการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นของรัฐและเอกชน ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการจัดการต่อปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติ หรือเกิดจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหานี้ ผู้เขียนขอแยกอธิบายตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1) การจับกุม

ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับหญิงและเด็กต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การจับกุมของตำรวจควรมุ่งจัดการกับบุคคลหรือกลุ่มองค์กรที่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้ามชาติ เช่น กลุ่มเอเยนต์ในการค้าหญิงและเด็กตามแนวชายแดน หรือเจ้าของสถานค้าประเวณี เป็นต้น และการจับกุมควรอยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนโดยตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าหญิงและเด็กเหล่านั้นเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้าประเวณีข้ามชาติ

(1) การไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดที่แท้จริง การค้าประเวณีที่มีลักษณะข้ามชาตินั้นมักจะกระทำโดยกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลและมีลักษณะเป็นเครือข่ายข้ามชาติ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ไม่อาจจะกระทำได้เพียงลำพังคนเดียว เจ้าหน้าที่บ้านเมืองต้องอาศัยความร่วมมือในทางระหว่างประเทศกับประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น การประสานงานด้านการข่าว ข้อมูล เพื่อที่จะสามารถโยกย้ายไปยังผู้ที่อยู่เบื้องหลังได้ แต่การจับกumnั้นมักจะไม่ได้กลุ่มบุคคลที่เป็นแกนนำในการค้าประเวณีข้ามชาติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระทำความผิดซ้ำซาก เนื่องจากเครือข่ายเหล่านี้

สามารถหาบุคลากรเข้ามาทำงานในลักษณะเป็นตัวตายตัวแทนได้เสมอ นอกจากนี้หากเป็นกรณีของการกระทำผิดที่เป็นองค์กระทำความผิดข้ามชาติแล้วการจับกุมนั้นจะต้องอาศัยกลไกทางระหว่างประเทศเข้ามาช่วยเหลืออย่างมาก เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดังนั้นจะต้องมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในส่วนของ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

(2) การละเลยให้ความช่วยเหลือผู้ค้าบริการทางเพศ ในเรื่องของการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงสันนิษฐานไว้เสมอว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่ควรใช้คำว่า “การจับกุม” ควรเป็น “ให้ความช่วยเหลือ” เนื่องจากจะทำให้บุคคลเหล่านั้นตกเป็นเป้าของสังคมว่าเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้แม้ว่าจะเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การปฏิบัติควรกระทำในฐานะของผู้เสียหายไม่ใช่ผู้กระทำความผิด ในการจับกุมภาพของหญิงหรือเด็กไม่สมควรที่จะถูกเผยแพร่โดยสื่อต่างๆ ทำให้เกิดความเสื่อมเสียหรือถูกรังเกียจได้ นอกจากนี้การควบคุมตัวโดยใช้พันธนาการ เช่น กุญแจมือก็เป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สามารถเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับหญิงและเด็กดังกล่าวได้ทำให้เจ้าหน้าที่ยังปฏิบัติต่อหญิงและเด็กเหล่านั้นเสมือนผู้กระทำความผิด

2) การดำเนินคดี

ในส่วนของ การดำเนินคดีนั้น เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับเฉพาะต่อการค้ามนุษย์ซึ่งรวมถึงการค้าประเวณี ประเทศไทยก็ต้องใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งการไม่มีฐานความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินคดีผู้ที่นำหญิงและเด็กมาค้าประเวณี และข้อจำกัดในเรื่องของผู้กระทำความผิดที่อยู่นอกราชอาณาจักร แม้ว่าประเทศไทยจะมีเขตอำนาจในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็ตาม แต่หากไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็ไม้อาจจะทำให้การปราบปรามการค้าประเวณีข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1) ขั้นตอนงานสอบสวน

ก. การสอบสวนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในส่วนของผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะละเลยในการที่จะสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่มีอำนาจในการสั่งการมาลงโทษ มักจับกุมได้เพียงแต่ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีความสำคัญ เนื่องจากขาดการประสานงานในส่วนของ การต่างประเทศแม้ว่าจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดที่อยู่นอกราชอาณาจักร แต่ไม่มีการขยายผลที่จะไปนำตัวเพื่อนำมาดำเนินคดีในประเทศไทย ดังนั้นพนักงานสอบสวนจะต้องพยายามใช้เครื่องมือทาง

ระหว่างประเทศที่อยู่ในการใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในทางคดี เช่น การร้องขอพยานเอกสารที่อยู่ต่างประเทศโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีอยู่ หรือการขอรับตัวผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น

ข. การกักขังหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี ในส่วนของหญิงและเด็กโดยหลักพนักงานสอบสวนนั้นจะต้องให้ความช่วยเหลือโดยถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้าประเวณีข้ามชาติ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าพนักงานสอบสวนมักใช้ห้องขังเป็นที่คุมขังด้วยความเข้าใจที่ผิดพลาดว่าหญิงและเด็กเป็นผู้กระทำความผิดทำให้ไม่เพียงแต่ไม่ได้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตัวจริงแล้ว ยังทำให้หญิงและเด็กหวาดกลัวต่อพนักงานสอบสวนและไม่ให้ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนด้วย

ค. การสืบพยานเบื้องต้นต่อหญิงและเด็ก หน้าที่สำคัญของพนักงานสอบสวนคือการสืบพยานเบื้องต้นต่อหญิงและเด็กต่างด้าว เนื่องจากหญิงและเด็กอาจจะถูกส่งกลับประเทศอย่างเร่งด่วน⁷ เพื่อเป็นพยานหลักฐานในลงโทษผู้กระทำผิดได้ โดยการสืบพยานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนหลักการของการเคารพสิทธิมนุษยชน แต่บางครั้งพบว่าไม่มีการสืบพยานเนื่องจากเจ้าหน้าที่เข้าใจว่าหญิงและเด็กเหล่านั้นเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง

ง. การกักตัวหญิงหรือเด็กไม่เหมาะสม โดยการกักตัวนั้นกระทำได้ในเวลาจำกัด โดยการกักตัวจะมีได้ไม่เกินครึ่งชั่วโมงหรืออาจจะเกินกว่านั้นในกรณีพิเศษอาจจะขยายได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง ในการกักตัวเพื่อประโยชน์ในการสืบสวน สอบสวนหาผู้กระทำความผิด หรือเบาะแสในการจับกุมผู้กระทำความผิด มิใช่การกักตัวเพื่อสอบสวนว่าหญิงหรือเด็กนั้นเป็นผู้กระทำความผิด และการกักตัวนั้นจะต้องจัดให้อยู่ในสถานที่ที่เหมาะสม แต่บ่อยครั้งพบว่าหญิงหรือเด็กนั้นถูกกักขังเกินเวลาและถูกขังห้องขังหรือสถานที่คุมขังอย่างอื่น เนื่องจากความเข้าใจที่ผิดพลาดว่าหญิงและเด็กนั้นเป็นผู้กระทำผิด

จ. การไม่มีล่ามที่สามารถเข้าใจหญิงหรือเด็กนั้นได้ หญิงและเด็กต่างด้าวที่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องได้รับสิทธิที่จะมีล่าม เพื่อความเข้าใจหญิงและเด็กนั้น และเป็นการพิทักษ์สิทธิของหญิงและเด็กนั้นให้รับรู้ถึงสิทธิของตนในการต่อสู้คดีต่อไปในฐานะผู้เสียหาย สิทธิที่จะมีทนายความหรือเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อที่จะมาพิทักษ์สิทธิของตน มิใช่เพื่อแก้ต่างในการกระทำผิดของบุคคลเหล่านั้น หรือการได้พบตัวแทนจากสถานทูตหรือกงสุล

⁷ พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กพ.ศ. 2540,

ของประเทศเจ้าของสัญชาติหญิงและเด็กนั้นเพื่อที่จะให้เด็กหรือหญิงได้ผ่อนคลายและมีความเชื่อมั่นว่าตนเองนั้นจะได้รับความยุติธรรมในกระบวนการของชั้นสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า หญิงและเด็กไม่มีล่ามหรือทนายความ

จ. การรอส่งกลับที่ไม่เหมาะสม หากเป็นกรณีที่เด็กและหญิงเหล่านั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับเด็กและหญิงต่างด้าวจะต้องถูกนำตัวไปพำนักในสถานแรกรับเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นๆ ของรัฐ แต่มีใช้สถานกักกันเพื่อรอส่งตัวกลับของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มิใช่ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามปกติ นอกจากนี้สถานที่สงเคราะห์จะต้องมีความปลอดภัยและสวัสดิภาพของเด็กและหญิงเหล่านั้นว่าจะไม่ถูกข่มขู่ หรือคุกคามจากผู้กระทำความผิดหรือกลุ่มองค์กรอาชญากรรมที่สนับสนุนผู้กระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติพบว่าตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมักจะนำหญิงและเด็กไปคุมขังก่อนส่งกลับ

(2) ในชั้นศาล

ก. การดำเนินคดีที่หญิงและเด็กต้องเผชิญหน้ากับผู้กระทำความผิด ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการค้าประเวณีข้ามชาตินี้อาจจะต้องมีความละเอียดอ่อนในการพิจารณามาก เนื่องจากการเผชิญหน้าระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายนั้นไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพิจารณามากนัก เนื่องจากอาจมีถูกข่มขู่จากผู้กระทำความผิด หรือทนายของผู้กระทำความผิดอาจทำให้เกิดความหวาดกลัว ความรู้สึกไม่ปลอดภัยในการให้การต่อศาล โดยเฉพาะในกรณีที่ เป็นเด็ก ดังนั้นการใช้การสืบพยานโดยใช้การบันทึกวิดีโอทัศนจึงเป็นวิธีการที่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าของทั้งสองฝ่ายได้อย่างดีที่สุด นอกจากนี้การใช้ทัศนังยังมีประโยชน์ในการสืบพยานที่อยู่ต่างประเทศได้อีกด้วย เพื่อรวบรวมพยานให้มีน้ำหนักมากขึ้น แต่กระบวนการดังกล่าวจะจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายอายุต่ำกว่า 18 ปีเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงหากเป็นกรณีของหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติแล้ว แม้ว่าจะอายุเกิน 18 ปี ก็อาจจะถูกข่มขู่ หรือความหวาดกลัวได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรขยายการใช้การบันทึกทัศนในกรณีของหญิงด้วย

ข. การไม่มีล่ามของหญิงและเด็กต่างด้าว ในการพิจารณาคดีที่ผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวในทางปฏิบัติจะต้องจัดหาล่ามในการแปล เพื่อให้ผู้เสียหายนั้นสามารถที่เข้าใจคำถามและตอบได้ รวมถึงการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐสัญชาติผู้เสียหายอยู่ด้วยในการพิจารณาคดีเพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้เสียหายว่าจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างดีที่สุด นอกจากนี้การมีนักสังคมวิทยา หรือจิตแพทย์เข้าร่วมในการพิจารณาคดีไม่ควรจำกัดอยู่ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กเท่านั้น

เนื่องจากคดีเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนจิตใจ และตกอยู่ในสถานการณ์ที่อาจจะถูกคัดค้านจากทนายของฝ่ายผู้กระทำความผิดได้เช่นกัน

ค. การไม่มีสิทธิพำนักเพื่อการดำเนินคดีของหญิงหรือเด็กต่างด้าว หญิงและเด็กต่างด้าวควรที่จะได้รับสิทธิให้พักอาศัยอยู่ชั่วคราวระหว่างการดำเนินคดี เนื่องจากเป็นผู้เสียหายโดยตรงและสมควรได้รับการผ่อนผันให้สามารถอยู่ได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งในประเทศเบลเยียม นั้นรัฐสามารถให้สิทธิอาศัยชั่วคราวแก่หญิงและเด็กได้และอาจจะเปลี่ยนเป็นกรณีของสิทธิอาศัยถาวร⁸ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นอนุญาตให้หญิงและเด็กนั้นอยู่เพื่อดำเนินคดีนั้นไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำหรับประเทศไทยอาจจะผ่อนผันให้เป็นรายๆ ไป โดยอาศัยการผ่อนผันตามกฎหมายเข้าเมือง

ง. การคุ้มครองพยานที่ไม่ดีพอ ประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาคือกฎหมายคุ้มครองพยานรวมถึงการดำเนินคดีในชั้นศาลสำหรับผู้ค้าบริการทางเพศ เนื่องจากการคุ้มครองพยานจะช่วยให้หญิงและเด็กคลายความวิตกกังวลต่อการถูกแก้แค้นได้ แต่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการคุ้มครองพยานที่เข้มแข็งพอ

3) การลงโทษ

จากการศึกษาพบว่าตามกฎหมายไทยการพิจารณาว่าหญิงที่ตกเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีข้ามชาติในประเทศไทยว่าจะมีความผิดหรือไม่ ก็จะใช้ความยินยอมของหญิงนั้นเป็นสำคัญ เพราะว่าถ้าเป็นการเข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทยด้วยความสมัครใจ ก็อาจมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีได้ แต่หากเป็นกรณีของหญิงที่ถูกล่อลวงหรือบังคับแล้วตัวเด็กยอมจะไม่ได้รับการลงโทษใดๆ เนื่องจากถือว่าเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ และกรณีของเด็กนั้นไม่ว่าจะเป็นความยินยอมหรือถูกบังคับ ก็จะไม่ถูกลงโทษใดๆ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเจ้าหน้าที่มักนำเรื่องของการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีมาผนวกรวมกันโดยไม่คำนึงถึงความสมัครใจและกรณีของความเบาปัญญาด้วยอายุ ซึ่งส่งผลให้ผู้ค้าบริการทางเพศที่เป็นชาวต่างด้าวถูกดำเนินคดีในฐานะหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่มีโอกาสดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์เพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง

⁸มูลนิธิผู้หญิง. การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ. (กรุงเทพมหานคร: ตาลาภ ศรีเอท ทราเวล เอเจนซี, 2546), 99.

นอกจากนี้ในการลงโทษผู้กระทำผิดนั้นมักจะลงโทษผู้กระทำผิดที่ไม่ใช่ตัวการสำคัญ และบางครั้งพบว่าผู้ที่ถูกลงโทษนั้นไม่ใช่ผู้กระทำผิด แต่เป็นผู้รับจ้างมาจากผู้กระทำผิดให้รับโทษ แทน ทำให้การดำเนินคดียังคงถูกดำเนินการต่อไปอย่างซ้ำซากจากนายทุนกลุ่มเดิม ทำให้ปัญหาการดำเนินคดีข้ามชาติเป็นวัฏจักรไม่สิ้นสุด

5.1.2 แนวทางใหม่ประเทศไทยต่อปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็ก

ประเทศไทยได้กำหนดวาระแห่งชาติว่าด้วยการค้ามนุษย์ขึ้นเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยมีสาระสำคัญของนโยบายประกอบด้วย 6 ด้านคือ

(1) ด้านการเสริมศักยภาพ (Capacity Building) บุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(2) ด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Intelligence Exchange) ของประเทศต้นทางประเทศปลายทาง ประเทศปลายทางโดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ เนื่องจากในปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาตินั้นมีความเกี่ยวพันมากกว่า 1 ประเทศ ดังนั้นในการป้องกันหรือปราบปรามก็จะต้องอาศัยความร่วมมือในด้านการข่าวร่วมกัน และรวมถึงข้อมูลสารสนเทศอื่นๆ อีกด้วย เช่น ลักษณะบุคคลที่ถูกร้องขอให้ตรวจสอบ หรือ องค์กรที่ต้องสงสัยว่าจะมีส่วนในการกระทำความผิด

(3) ด้านการปรับปรุงกฎหมายและแก้ไขกฎหมาย (Enact and Improve the Laws) ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้กฎหมายสามารถแก้ไขปัญหในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องนี้รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายเก่าที่มีอยู่ด้วย เช่น การกำหนดอัตราโทษให้สูงขึ้น รวมถึงการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เช่น การกำหนดฐานความผิดขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(4) ด้านการรณรงค์ (Campaign) ให้เห็นสภาพที่แท้จริงของปัญหาที่แท้จริง และช่วยเหลือผู้ที่กำลังจะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ให้มีโอกาสและทางเลือกให้หลุดพ้นจากกระบวนการค้ามนุษย์ การรณรงค์นี้มีส่วนช่วยในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่หญิงและเด็กที่อาจจะตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติที่เป็นคนไทยมาก เนื่องจากในปัจจุบันการ

หลอกลวงเพื่อไปค้าประเวณีข้ามชาตินั้นอาจเกิดขึ้นในหลายๆ ลักษณะ เช่น การชักจูงโดยผ่านบริษัทจัดหางาน การแต่งงานกับชาวต่างประเทศโดยหวังว่าจะได้พบกับชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น

(5) ด้านการฟื้นฟูแก่ผู้ถูกระทำ (Remedy and Rehabilitation) เพื่อดูแลผู้ถูกระทำจากกระบวนการค้ามนุษย์ และเพื่อให้ผู้ถูกระทำนั้นสามารถกลับคืนเข้าสู่สังคมได้ ในเรื่องนี้ถือเป็นภาระที่สำคัญของประเทศไทยมาก เนื่องจากสถานะของประเทศไทยเองนั้นจะต้องดูแลผู้ถูกระทำทั้งในกรณีที่ถูกผู้ถูกระทำที่เป็นคนต่างด้าว เยียวยา และฟื้นฟูสภาพจิตใจเพื่อส่งต่อไปบำบัดในประเทศของตนต่อไป และสถานะที่จะต้องรับคนไทยที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติที่จะถูกส่งกลับมาทำการบำบัดในประเทศไทย และสิ่งที่ไม่อาจจะปฏิเสธได้คือเหยื่อหรือผู้ถูกระทำจากการค้าประเวณีข้ามชาติเป็นกลุ่มที่ยากต่อการบำบัด เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับความทารุณมากที่สุดในการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายต่อกาย จิตใจ ค่านิยม และทัศนคติของคนกลุ่มนี้จึงต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด

(6) การลดการมีตราบาป (Stigma) เพื่อให้เหยื่อของการค้ามนุษย์ได้กลับคืนสู่สังคมได้อย่างรวดเร็วที่สุด.

แต่การกำหนดวาระแห่งชาตินั้นเป็นเพียงแนวนโยบายส่วนหนึ่งของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีข้ามชาติ ซึ่งประเทศไทยได้มีแนวแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วหลายแนวทางดังต่อไปนี้

5.1.2.1 แนวนโยบายในต่อต้านการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ โดยได้กำหนดแผนในระดับนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหญิงและเด็ก ซึ่งรวมถึงกรณีที่เป็นการค้าประเวณีข้ามชาติไว้ด้วยดังต่อไปนี้

(1) แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารูขีทุจริตทางเพศ พ.ศ. 2539 ซึ่งมุ่งที่จะจัดการต่อปัญหาการค้าประเวณีในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นกรณีโสเภณีเด็ก หรือการค้าประเวณีแอบแฝง

(2) นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหการค้าประเวณีและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติ⁹ โดยกำหนดแผนออกเป็น 2 ระยะได้แก่ระยะ 3 ปี(พ.ศ. 2546- -2548) และระยะ 6 ปี(พ.ศ. 2546-2551) ซึ่งมุ่งที่จะจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีและเด็ก

⁹ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ดูภาคผนวก ข.

ไม่ว่าจะเป็นกรณีคนไทย และคนต่างด้าว โดยรวมการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าแรงงาน หรือการบังคับขอราน และรวมถึงการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติด้วย แบ่งออกเป็นมาตรการ 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ (1) มาตรการทางด้านนโยบาย (2) มาตรการและการบังคับใช้กฎหมาย (3) มาตรการทางสังคม (4) มาตรการทางความร่วมมือระหว่างประเทศ มาตรการต่าง ๆ นั้นถูกกำหนดออกมาเป็น 7 แผนหลัก ได้แก่ แผนการป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและการประเมินผล แผนการพัฒนากลไกการบริหารงานและการจัดการ แผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

(3) บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546¹⁰ โดยทำหน้าที่สร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กโดยมีสาระสำคัญก็คือ การกำหนดกรณีที่ดีกว่าหญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ และกำหนดความร่วมมือกันในการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจะแบ่งกลุ่มหญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้ามชาติได้แก่ หญิงและเด็กไทยที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศในต่างประเทศ กลุ่มต่อมาก็คือกลุ่มของหญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกกฎหมายและตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี กลุ่มที่สามคือกลุ่มของหญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี กลุ่มสุดท้ายได้แก่ กลุ่มหญิงและเด็กที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทยและตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณี

(4) บันทึกข้อตกลง เรื่องการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน กรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546¹¹ ซึ่งลงนามพร้อมกับบันทึกฉบับแรก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน ในการให้ความช่วยเหลือหญิงและเด็กเพื่อลดอุปสรรคในทางปฏิบัติ โดยจะคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของหญิงและเด็กเป็นหลัก รวมทั้งให้ความช่วยเหลือคุ้มครองตามกฎหมายตามหลักสิทธิมนุษยชนของหญิงและเด็ก

¹⁰ ลงนามเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2546 ดูภาคผนวก ค.

¹¹ ลงนามเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2546 ดูภาคผนวก ง.

(5) บันทึกข้อตกลง เรื่อง: แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหึงและเด็ก พ.ศ. 2546¹² เป็นบันทึกข้อตกลงเพื่อประสานความร่วมมือของหน่วยงานของเอกชนต่อปัญหาการค้าประเวณีหึงและเด็ก ซึ่งในบางครั้งอาจจะต้องอาศัยการประสานงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางกฎหมาย สังคมสงเคราะห์ การบำบัดฟื้นฟู เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการในการแก้ไขปัญหาได้

(6) บันทึกข้อตกลง เรื่อง: แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ กรณีเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546¹³ โดยครอบคลุมจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน ตาก เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีหึงและเด็ก เนื่องจากใน 9 จังหวัดภาคเหนือนั้นเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรุนแรงโดยเฉพาะปัญหาการค้าประเวณีหึงและเด็ก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความยากจนและขาดการดูแลเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งง่ายต่อการซื้อ ถูกล่อลวงจากเอเยนต์ค้ามนุษย์ ตลอดจนเป็นพื้นที่ที่เป็นทางผ่านของหญิงและเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว และทางตอนใต้ของประเทศจีนเข้ามายังประเทศไทยทั้งที่เข้าเมืองถูกต้องและลักลอบหลบหนีเข้าเมือง และกลุ่มหญิงและเด็กที่อยู่ในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นต้น โดยบันทึกข้อตกลงนี้ทำร่วมกันระหว่างทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคองค์กรเอกชนเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตามบันทึกข้อตกลงเหล่านี้ไม่อาจจะนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบันทึกข้อตกลงเหล่านี้ ไม่ใช่กฎหมายเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง มีบางส่วนที่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น การสืบพยานไว้ก่อนกรณีเป็นหญิงหรือเด็กต่างด้าวตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหึงและเด็ก ดังนั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ผูกพันต่อบันทึกข้อตกลงต่างๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ การปฏิบัติตามก็จะทำเป็นกรณีไป อาทิเช่น การผ่อนผันให้หญิงและเด็กต่างด้าวอยู่ต่อตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เป็นปัญหาในการจัดการและปราบปรามการค้าประเวณีหึงและเด็กข้ามชาติ

แม้ว่าบันทึกข้อตกลงเหล่านี้อาจจะไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สิ่งที่ปรากฏคือความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีข้ามชาติ แนวนโยบาย

¹² ลงนามเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2546 ตูภาคผนวก จ.

¹³ ลงนามเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ตูภาคผนวก ฉ.

เหล่านี้อาจจะตกผลึกเป็นกฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาได้ต่อไป หรืออาจจะเป็นแนวทางให้รัฐปรับปรุงกฎหมายให้มีความสัมพันธ์รองรับแนวนโยบายเหล่านี้ต่อไป

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาตินั้นเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นจะต้องอาศัยทั้งมาตรการในการป้องกันและมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดไปควบคู่กันซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นลำดับดังนี้

1) มาตรการป้องกัน

หากพิจารณาข้อ 9 ของพิธีสารเพื่อการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก¹⁴ กำหนดให้รัฐภาคีนั้นกำหนดนโยบาย โครงการ มาตรการ ในการ

¹⁴Protocol to Prevent, Suppress, Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Child, Article 9.

“ Prevention of trafficking in persons

1. States Parties shall establish comprehensive policies, programmes and other measures:

(a) To prevent and combat trafficking in persons; and

(b) To protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from revictimization.

2. States Parties shall endeavour to undertake measures such as research, information and mass media campaigns and social and economic initiatives to prevent and combat trafficking in persons.

3. Policies, programmes and other measures established in accordance with this article shall, as appropriate, include cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

4. States Parties shall take or strengthen measures, including through bilateral or multilateral cooperation, to alleviate the factors that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity.

5. States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral

ป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์และเด็ก รวมถึงการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กตกเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีข้ามชาติ ประเทศไทยแม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหญิงและเด็กอย่างจริงจัง แต่ประเทศไทยมีข้อด้อยในการป้องกันการเข้าสู่การค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ เนื่องจากไม่มีการรณรงค์ที่จริงจังต่อกลุ่มเสี่ยงที่ง่ายต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ เช่น กลุ่มหญิงและเด็กในชนบท กลุ่มเด็กเร่ร่อน และเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา มีเพียงองค์กรเอกชนที่มีบทบาทในเรื่องการรณรงค์เป็นส่วนใหญ่ เช่น กลุ่มครูข้างถนน ครูอาสา เป็นต้น

(1) การปรับปรุงนโยบายรัฐให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ แม้ว่าประเทศไทยจะออกทั้งนโยบาย และแผนงานระดับชาติ ตลอดจนบันทึกข้อตกลงภายในต่างๆ ที่ออกมาเพื่อป้องกันการค้าประเวณีข้ามชาติ แต่นโยบายรัฐไม่มีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรณรงค์ หรือแผนในการป้องกัน เนื่องจากไม่มีกฎหมายออกมารองรับมาตรการดังกล่าว ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าวก็ไม่มีความบังคับแต่อย่างใด เช่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีในประเทศไทย แม้ว่าจะมีแนวนโยบายของรัฐให้ความช่วยเหลือแต่ก็ไม่มีกฎหมายออกมารองรับการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่แต่ประการใด

(2) การแก้ไขความบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ ในการป้องกันการเข้าสู่กระบวนการการค้าประเวณีข้ามชาติบางครั้งความผิดพลาดในส่วนของกฎหมายที่มีอยู่ก็เป็นปัจจัยสำคัญด้วย เช่น การเอื้อต่อการค้าประเวณีของกฎหมายที่มีอยู่โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสถานบริการ ที่สามารถอนุญาตให้มีการเปิดสถาน อาบ อบ นวด ซึ่งมีการค้าประเวณีแอบแฝงแต่กฎหมายยังอนุญาตให้เปิดได้ หรือพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่ใช้สกัดกั้นในการเข้าเมืองของหญิงและเด็กต่างด้าว กลับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพไม่มีการกั้นกรงกลุ่มเสี่ยงของหญิงและเด็กต่างด้าวที่จะเข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทย และความผิดฐานหลบหนีเข้าเมืองของพระราชบัญญัตินี้กลับ

cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.”

กลายเป็นเครื่องมือในการข่มขู่ของเหล่านักค้ามนุษย์ต่อหญิงและเด็กที่พยายามหลบหนี รวมถึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการสืบพยานในการดำเนินคดีข้ามชาติ เป็นต้น

(3) การร่วมมือกับองค์กรเอกชน ในข้อ 9 นี้ให้รัฐต้องประสานความร่วมมือกับภาคองค์กรเอกชนและภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม เพื่อป้องกันการค้าประเวณีข้ามชาติ ซึ่งการร่วมมือกันในการป้องกันจะเกิดประสิทธิผลมากหากได้รับความร่วมมือจากองค์กรเอกชน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้าถึงปัญหาอย่างแท้จริง แต่ประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์กรเอกชนเท่าใดนัก ความร่วมมือที่ทำงานร่วมกันจะอยู่ในลักษณะของการประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้าประเวณีข้ามชาติซึ่งเป็นการร่วมมือกันที่ปลายเหตุ แต่ไม่มีการร่วมมือกันในระดับการป้องกันการตกเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก ซึ่งทำให้กระบวนการป้องกันและปราบปรามไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของมาตรการป้องกันตามพิธีสารนั้น จะเป็นมาตรการที่ไม่บังคับ (Non-Obligatory Measure) เป็นเพียงการแนะนำให้รัฐภาคีกระทำเท่านั้น ไม่มีการบังคับว่ารัฐภาคีจะต้องกระทำ เนื่องจากเพื่อให้รัฐภาคีได้ใช้ดุลยพินิจในการเลือกมาตรการป้องกันที่เหมาะสมกับรัฐของตนเอง แม้ว่ามาตรการนี้จะเป็นมาตรการที่ไม่มีการบังคับให้ทำก็ตาม แต่รัฐภาคีจะต้องพยายามดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการต่อปัญหานี้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์ มาตรการทางด้านชายแดน หรือความร่วมมือร่วมกันในการป้องกันการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกัน

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าจะเป็นมาตรการที่ไม่มีการบังคับ ประเทศไทยก็ควรให้ความสำคัญกับมาตรการดังกล่าว เนื่องจากในการจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติให้บรรเทาความรุนแรงลงนั้น มาตรการป้องกันที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมีส่วนช่วยให้การปราบปรามทำได้ง่ายขึ้น เพราะได้กั้นหญิงและเด็กที่เสี่ยงต่อการเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณีออกไปได้จำนวนหนึ่ง

2) มาตรการปราบปราม

ในการปราบปรามการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับในการเข้ามาแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ แต่ประเทศไทยเองก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพและความล้าหลังของ

กฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากพิจารณาถึงความบกพร่องของการปราบปรามอาจแบ่งได้ดังนี้

(1) การจัดการกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ไม่มีประสิทธิภาพ การค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติมักอยู่ในรูปแบบอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะองค์กร เพราะจะต้องอาศัยการร่วมมือจากหลายฝ่าย เช่น เอเยนต์ในการจัดหาเด็ก กระบวนการนำหญิงและเด็กเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ดังนั้นในการปราบปรามนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม แต่ประเทศไทยเองยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ก็มีเพียงฐานความผิดเกี่ยวกับการสมคบไว้ในมาตรา 7 เท่านั้น ไม่ได้มีมุมมองของการจัดการต่อเครือข่ายข้ามชาติซึ่งจะมีผลต่อการปราบปรามมาก เนื่องจากเครือข่ายเหล่านี้เมื่อมีบุคลากรหรือส่วนใดส่วนหนึ่งถูกดำเนินคดีไป ก็จะมีบุคคลอื่นเข้ามารับหน้าที่แทน ซึ่งหากจะจัดการจะต้องกวาดล้างทั้งองค์กร ดังนั้นในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหญิงและเด็ก จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการแก้ปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้การดำเนินคดีกับเครือข่ายภายในประเทศเจ้าหน้าที่จะต้องมีมุมมองในเรื่องข้ามชาติด้วย ซึ่งหากขาดพรคนะเรื่องการข้ามชาติมุ่งแต่จะจัดการกับองค์กรภายในเท่านั้น การปราบปรามหรือการขยายผลคดีจะเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นมุมมองในเรื่องของการเป็นอาชญากรรมข้ามชาติเป็นเรื่องที่ควรถูกพิจารณา

อนึ่ง มาตรการต่างๆที่ปรากฏในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรจะต้องนำมาใช้ควบคู่กันไปด้วย เช่น การฟอกเงิน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เป็นต้น เนื่องจากเป็นมาตรการที่ช่วยให้การจัดการกับองค์กรอาชญากรรมสะดวกยิ่งขึ้น ดังนั้นจะต้องคำนึงถึงมาตรการดังกล่าวที่จะส่งเสริมให้การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมมีประสิทธิภาพด้วย

(2) การไม่มีหน่วยงานกลางเพื่อรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ ผู้ที่มีหน้าที่แต่ละฝ่ายจะทำงานแยกกัน เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประสานงานระดับภายในประเทศ หรือการประสานงานระหว่างประเทศ ในเรื่องของการติดตามเครือข่ายข้ามชาติในรัฐอื่น การประสานงานด้านคดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การประสานงานด้านข้อมูลข่าวสารทั้งในระดับ

ภายในประเทศและระดับรัฐ หน่วยงานกลางนั้นควรมีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันปราบปราม การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชน รวมถึงการดูแลในการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานด้านต่างประเทศด้วย

ในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร กำหนดให้รับภาคีมีหน้าที่หลายๆ ประการในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดน¹⁵ การโอนตัวนักโทษ¹⁶ ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน¹⁷ การสืบสวนร่วมกัน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของเครือข่ายระหว่างกัน ซึ่งเรื่องต่างๆ เหล่านี้ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางมาดูแล เพื่อให้มีแนวทางเป็นไปในทางเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวง

¹⁵United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 16.

¹⁶United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 17.

“Transfer of sentenced persons

States Parties may consider entering into bilateral or multilateral agreements or arrangements on the transfer to their territory of persons sentenced to imprisonment or other forms of deprivation of liberty for offences covered by this Convention, in order that they may complete their sentences there.”

¹⁷United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 18.

“Mutual legal assistance

1. States Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by this Convention as provided for in article 3 and shall reciprocally extend to one another similar assistance where the requesting State Party has reasonable grounds to suspect that the offence referred to in article 3, paragraph 1 (a) or (b), is transnational in nature, including that victims, witnesses, proceeds, instrumentalities or evidence of such offences are located in the requested State Party and that the offence involves an organized criminal group....”

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่หลักในการช่วยเหลือเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ แต่หากต้องให้มาตรการในส่วนที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาจะต้องประสานงานไปทางอัยการสูงสุด เนื่องจากเป็นผู้ประสานงานกลาง¹⁸ ดังนั้นในเรื่องของการมีผู้ประสานงานกลางจึงมีความสำคัญมากในการปราบปรามการค้าประเวณีข้ามชาติ

จะเห็นได้ว่าการจัดการกับปัญหาในการปราบปรามการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาตินั้น เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยมุมมองและแนวทางใหม่ๆ มากขึ้น เนื่องจากการแก้ไขปัญหามีสภาพเป็น “กึ่งปัญหาสังคม” นั้น จะต้องใช้การแก้ไขจากหลายมิติ ไม่อาจจะใช้เพียงมิติใดมิติหนึ่งในการจัดการได้ ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยทั้งมาตรการทางสังคม มาตรการทางกฎหมาย ความร่วมมือจากต่างประเทศด้วย

5.1.2.2 แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายภายใน

ในการแก้ปัญหาค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามมักจะมีปัญหาในส่วนของกฎหมายมาเกี่ยวข้องเสมอ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพจะบังคับแก่กรณีก็ดี หรือบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับความรุนแรงของปัญหาในปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดการแก้ไขกฎหมายภายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไปบางส่วนได้แก่ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540¹⁹ โดยมีการขยายความคุ้มครองไปสู่เด็กชายในการถูกล่วงละเมิดหรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และมีการแก้ไขมาตรา 282 และ 283 ให้เป็นความผิดอันมีลักษณะเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ

การแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542²⁰ ในพระราชบัญญัตินี้ให้ความสำคัญกับการถามปากคำเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปีในฐานะพยานหรือผู้เสียหาย โดยกำหนดวิธีการไว้เฉพาะ เช่น การบันทึกภาพและเสียง การแยกเด็กที่เป็นพยานออกมาเป็นสัดส่วน การไม่ให้เด็กเผชิญหน้ากับจำเลยหรือทนายจำเลย

¹⁸พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535,มาตรา 6.

¹⁹ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน 2540.

²⁰ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน 2542.

โดยตรง การจัดให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นต้น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับ
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ด้วย

นอกจากนี้ในการจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติให้มี
ประสิทธิภาพมากขึ้น ประเทศไทยได้จัดให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่สามารถช่วยในการ
อุดช่องว่างของกฎหมายเดิมที่บังคับใช้กันอยู่ เพื่อให้ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ใน
ปัจจุบันมากขึ้น ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์²¹ การยกร่างกฎหมาย
ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ เป็นการปรับปรุงกฎหมายภายในให้
สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การค้ามนุษย์ พ.ศ. ...โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง
และเด็ก พ.ศ.2540 เนื่องจากเห็นว่าเนื้อหาในพระราชบัญญัติเดิมนั้นไม่ครอบคลุมกับสถานการณ์
ปัจจุบันและการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่น และมาตรการที่มีอยู่ไม่เหมาะสมในการป้องกันและ
ปราบปราม รวมถึงการยกเว้นโทษแก่ผู้เสียหาย

(2) การกำหนดนิยาม "การค้ามนุษย์" และ "การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ" ซึ่ง
รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี และการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น
ซึ่งทำให้นิยามดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น โดยประยุกต์มาจากนิยามของพิธีสารเพื่อป้องกัน
ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ
เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เพื่อให้การค้าหญิงและเด็กครอบคลุม
ทุกประเภทของการกระทำความผิดมากขึ้น

(3) มีการกำหนดให้มีความชัดเจนในส่วนของ การลงโทษผู้กระทำความผิดนอก
ราชอาณาจักรแต่อาจจะถูกลงโทษในราชอาณาจักรได้ โดยมีเงื่อนไขว่าหากว่าผู้กระทำความผิด
หรือผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นคนไทยหรือมีถิ่นที่อยู่อาศัยในประเทศไทย หรือผู้กระทำความผิด
แม้ว่าจะเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำความผิดในส่วนของ การค้าประเวณีโดยประสงค์ให้ผลเกิดใน
ประเทศไทย หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหาย ซึ่งอาจจะต้องมีการประสานในการขอรับผู้ร้ายข้ามแดน
มาลงโทษในประเทศไทยต่อไป และประการสุดท้ายประเทศไทยจะลงโทษคนต่างด้าวในประเทศไทย
ไทยก็ได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายไทย แต่ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับ

²¹ดูภาคผนวก ก.

การค้าประเวณีหญิงและเด็กในต่างประเทศ และไม่ได้ส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน

(4) มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยรับหน้าที่ประสานงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องในการช่วยกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมกับการป้องกันและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการติดตามผลการทำงานดังกล่าวด้วย

(5) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่มีอำนาจต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เช่น การตรวจค้นยานพาหนะ เคสสถาน เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหาย ตลอดจนการกักตัวผู้เสียหาย รวมทั้งมาตรการพิเศษให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในสิ่งสื่อสารต่างๆ ที่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์โดยประยุกต์ตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 มาตรา 14 จัตวา

(6) การสงเคราะห์และคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์รวมถึงการขยายความช่วยเหลือได้ และการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย จะได้รับยกเว้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเข้าเมือง และความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี รวมทั้งขยายสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้เข้ามาในคดีอาญาประยุกต์จากคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43, 44, 45 ในส่วนของคนต่างด้าวนั้นถือว่ามี การให้ประโยชน์ในการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด นอกจากนี้ก็ยังรวมถึงกรณีการส่งกลับคนต่างด้าวนั้นให้กลับประเทศโดยเร็วที่สุดเพื่อประโยชน์สูงสุดของคนต่างด้าวนั้น รวมถึงกรณีการรับตัวคนไทยหรือบุคคลที่มีถิ่นอยู่อาศัยถาวรอยู่ในประเทศไทยเพื่อที่จะนำกลับมาบำบัดฟื้นฟูในประเทศไทยอีกด้วย และในส่วนของข้อมูลข่าวสารก็กำหนดให้ต้องมีการทำรายงานหรือสถานการณ์ประจำปี เพื่อประโยชน์ในการวางแผนนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อีกด้วย

(7) การกำหนดให้การค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งทำให้สามารถยึดทรัพย์ได้ตามกฎหมายฟอกเงิน

ร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากให้ความสำคัญในส่วนของ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งรวมถึงกรณีการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ ยังให้ความสำคัญในการคุ้มครองและการฟื้นฟูหญิงและเด็กเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมโดยเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการให้

ความสะดวกรักษาหรือเด็กต่างด้าวที่ถูกค้าประเวณีในประเทศไทย และการเตรียมการช่วยเหลือหญิงและเด็กไทยที่ถูกลักลอบไปค้าประเวณีในต่างประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามรวมถึงกระบวนการอื่นๆ ดีกว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

2) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะมีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสืบพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งรวมการกระทำ ความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ ความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี และ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก เช่น

มาตรา 133 ทวิ วรรคหนึ่ง การถามปากคำเด็กที่เป็นพยานหรือผู้เสียหายนั้น จะต้องแยกเด็กออกเป็นสัดส่วนอาจจะมีอัยการเข้าร่วม และหากมีการถามคำให้การใดที่อาจจะมีผลกระทบต่อเด็กอย่างรุนแรง จะขอให้พนักงานสอบสวนถามผ่านนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ก็ได้

มาตรา 172 ตริ วรรคหนึ่ง ในการสืบพยานเด็กที่เป็นพยานหรือผู้เสียหายนั้น ศาลจะต้องจัดให้พยานอยู่ในที่เหมาะสมกับเด็ก และศาลอาจจะเป็นผู้ถามพยานเองหรือผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ หากเป็นกรณีเป็นการถามค้านหรือถามติงโดยคู่ความนั้นให้ถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์

มาตรา 172 ตริ วรรคสาม ในการสืบพยานเด็กในศาลนั้น อาจจะอนุญาตให้ใช้การบันทึกภาพหรือเสียงที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการถามคำให้การพยาน โดยถือว่าการใช้การบันทึกภาพหรือเสียงนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดเผยความจริงของพยานในชั้นพิจารณาคดีของศาล และศาลอาจจะอนุญาตให้คู่ความนั้นสามารถที่จะถามติงหรือถามค้านได้ตามสมควร

5.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ

ในความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาตินั้น ประเทศไทยได้ทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐ และระดับเจ้าหน้าที่ รวมถึงความพยายามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ เช่น อนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับต่างๆยังมีส่วนช่วยในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ โดยผู้เขียนได้จำแนกความร่วมมือระหว่างประเทศออกเป็นระดับต่างๆ ดังนี้

5.2.1 ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค

ความร่วมมือของประเทศไทยต่อปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาตินั้นในระดับอนุภูมิภาคปรากฏเด่นชัดในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยได้มีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงเรื่องการค้ำมนุษย์ (Coordination Mekong Ministerial Initiative against Trafficking-COMMIT) โดยมีสำนักงานโครงการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UN Inter-Agency Project on Trafficking of Persons in the Mekong Sub-Region (UNIAP)) เป็นฝ่ายเลขานุการเพื่อที่จะร่วมกันแก้ปัญหการค้ามนุษย์ในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งรวมถึงการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติด้วย โดยจะมีประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประเทศต้นทางในการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านได้แก่ ประเทศพม่า ลาว เวียดนาม กัมพูชา และทางตอนใต้ของจีน และได้ร่วมลงนามใน บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง(MOU on Cooperation against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-Region)²²

ส่วนความร่วมมือของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชานั้นประเทศไทยได้มีบันทึกความเข้าใจระหว่างระหว่างกัน²³ โดยมีสาระสำคัญ เช่น การกำหนดนิยามให้ถูกต้องตรงกันเรื่องของความหมายของการค้าหญิงและเด็ก การกำหนดมาตรการป้องกัน การคุ้มครองเด็กและหญิงที่ถูกค้าโดยจะได้รับความคุ้มครองไม่ถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย นอกจากนี้เองก็ยังมีความร่วมมือในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กโดยมุ่งมั่นที่จะร่วมกันในการดำเนินคดีต่อนักค้ามนุษย์ข้ามชาติ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยอย่างอื่น เช่น การส่งกลับ

²² ลงนามเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2548.

²³ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่อง ความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ลงนามเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ดูภาคผนวก ข.

ประเทศ หรือการเยียวยาจนกลับคืนสู่สังคมได้ รวมทั้งการตั้งคณะทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาเพื่อยกร่างของในลักษณะเดียวกันให้ประเทศเวียดนามได้พิจารณาอีกด้วย

นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก²⁴ โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับกระทรวงต่างประเทศ เนื้อหาสาระของบันทึกความเข้าใจนี้จะคล้ายกับของกัมพูชาที่มีการกำหนดนิยาม มีการวางมาตรการป้องกัน เช่น การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาหรือการฝึกอาชีพ การปกป้องคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีหรือเด็ก ความร่วมมือในการปราบปราม การส่งตัวกลับประเทศ และการกลับคืนสู่สังคม แต่จะมีข้อด้อยกว่าของกัมพูชาในเรื่องของการคุ้มครองเหยื่อจะไม่ได้มีการให้ความคุ้มครองดีเท่ากับของกัมพูชา เช่น การไม่ระบุว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นจะไม่ถูกดำเนินคดีหลบหนีเข้าเมือง หรือ การกำหนดสิทธิในการเรียกร้องทางแพ่งของเหยื่อ เป็นต้น

อนึ่ง ประเทศไทยยังมีความร่วมมือกับประเทศออสเตรเลียโดยสำนักความร่วมมือการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (AusAID) ได้จัดทำ “โครงการความร่วมมือป้องกันการลักลอบค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลออสเตรเลีย” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การช่วยเหลือและการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งรวมถึงกรณีการค้าประเวณีข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวม 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา โดยกำหนดเป็นระยะแผนงาน 3 ปีใน 4 ส่วนได้แก่

- (1) พัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์
- (2) สร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันปราบปราม
- (3) สนับสนุนให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์
- (4) วางแผนกำกับดูแล และประเมินผล

ประเทศออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญในการสืบสวน สอบสวน และความร่วมมือด้านอื่นๆ และได้มีการลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ใน “บันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างตำรวจไทยและออสเตรเลียว่าด้วยความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและการพัฒนาความร่วมมือของตำรวจ” เน้นการแลกเปลี่ยน

²⁴ ลงนามเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ดูภาคผนวก ข.

และการรักษาความลับของข้อมูลข่าวสาร การประสานการปฏิบัติ การสร้างความมั่นคงให้เครือข่าย การให้ความช่วยเหลือในการสร้างขีดความสามารถ การฝึกอบรม การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ภายในระยะเวลา 3 ปีเพื่อให้ทราบถึงเครือข่ายของผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศไทยและประเทศออสเตรเลีย²⁵ ซึ่งมีประโยชน์กับประเทศไทยมาก เนื่องจากหญิงไทยและเด็กไทยบางส่วนนั้นมักตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติที่ประเทศออสเตรเลีย

5.2.2 ความร่วมมือในระดับภูมิภาค

ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติในระดับภูมิภาคประเทศไทยมีการทำงานในกรอบของอาเซียน คือ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime- AMMTC) โดยที่การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนนี้มุ่งเน้นที่จะจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (Work Program to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) ซึ่งรวมถึงการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ นอกจากนี้ในประเทศไทยยังมีบทบาทในการร่วมอยู่ใน core group ของกรอบความร่วมมือของความร่วมมือเอเชีย-ยุโรป (ASEM) ในการจัดทำ ASEM Plan Action on Trafficking in Human ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกันในการป้องกันการค้ามนุษย์ซึ่งหมายรวมถึงการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ และการเข้าร่วมในเวทีหารือของ APC²⁶ (Inter-government Asia-Pacific Informal Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการย้ายถิ่น (IOM) และประเทศออสเตรเลีย นอกจากนี้ประเทศไทยก็ยังเข้าร่วมในกระบวนการบาหลิ²⁷ (Bali Process) ซึ่งมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย

²⁵ สรุปผลการดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหา อนามัย และการจัดระเบียบกิจการอาบอบนวด รวมทั้งกิจการอื่นที่มีการค้าประเวณีแอบแฝง(พอ.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 – 30 กันยายน 2547.

²⁶ www.apcprocess.net.

²⁷ www.baliprocess.net.

5.2.3 ความร่วมมือในระดับนานาชาติ

จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีหญิงและเด็ก อาทิเช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 11 โดยในการประชุมครั้งนี้ได้จัดทำปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration)²⁸ เพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในเวทีโลกที่จะจัดการกับปัญหาด้านอาชญากรรมซึ่งรวมถึงเรื่องของการค้าประเวณีข้ามชาติด้วย

นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ให้ความสนใจในอนุสัญญาหลายฉบับ และได้ลงนามในอนุสัญญาเหล่านั้นแล้วเพียงแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะต่อหญิงและเด็ก โดยอยู่ในขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมายภายในที่จะเข้าผูกพันในอนุสัญญาดังกล่าวต่อไป

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติดข้ามชาติ การค้าอาวุธสงคราม รวมถึงการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติด้วย ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญในการศึกษาเรื่องดังกล่าวด้วยเพื่อให้การแก้ไขปัญหาค้าประเวณีข้ามชาติเกิดรูปธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

5.2.3.1 ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินคดีกับการค้าประเวณีข้ามชาติ โดยจะเป็นการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศซึ่งกันและกันในเรื่องต่างๆ เช่น การสืบพยาน การหาหลักฐาน การไต่สวนนักโทษ งานด้านข่าวสาร โดยประเทศไทยมีพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาซึ่งเป็นกฎหมาย

²⁸http://www2.moj.go.th/pr3_1024/pdf/Draft_Bangkok_Declaration_thai_.pdf.

ภายในที่ทำให้สนธิสัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือทางอาญาที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นกับประเทศต่างๆ มีผลบังคับใช้ได้ และสนธิสัญญานี้ย่อมรวมถึงข้อผูกพันในทางระหว่างประเทศอย่างอื่น เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรซึ่งมีข้อกำหนดในส่วนที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญารวมอยู่ด้วย²⁹ โดยในอนุสัญญาได้กล่าวถึงเรื่องความช่วยเหลือในทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance)³⁰ ซึ่งทำให้ความร่วมมือนี้สามารถขยายไปได้ในวงกว้างขึ้น แต่เดิมประเทศต่างๆ จะเข้าทำความร่วมมือนี้ในลักษณะความร่วมมือทวิภาคี ซึ่งเป็นการยากที่ประเทศไทยจะมีสนธิสัญญาได้กับทุกประเทศ แต่หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาแล้วก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาผ่านช่องทางในข้อ 18 ของอนุสัญญาได้ ซึ่งข้อ 18 นี้ได้ระบุถึงความร่วมมือในทางอาญาไว้ เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานหรือสอบปากคำพยานบุคคล การส่งเอกสารของศาล การค้น การยึด การอายัดทรัพย์สิน การส่งหมายศาล การตรวจสอบวัตถุหรือสถานที่เกิดเหตุ การช่วยเหลือในส่วนของการสอบสวนและการรับรับรองเอกสารที่เป็นสำเนา การบ่งชี้หรือแจ้งร่องรอยของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเป็นต้น

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสนธิสัญญาหรือความตกลงร่วมมือในเรื่องทางอาญา (Mutual Legal Assistance Treaty-MLAT) กับ 5 ประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา³¹ แคนาดา³² สหราชอาณาจักร³³ ฝรั่งเศส³⁴ และนอร์เวย์³⁵ ซึ่งหากพิจารณาจากประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะ

²⁹ ประพันธ์ นัยโกวิท, ประธาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกับการพัฒนากฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา," นิติศาสตร์ 33, 3 (กันยายน 2546):544.

³⁰ United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 18.

³¹ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา ลงนามเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2529.

³² สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งแคนาดาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา ลงนามเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2538.

³³ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา ลงนามเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539.

เห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่พอจะมีปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติกับประเทศไทยอย่างเด่นชัด ส่วนประเทศที่เป็นยุทธศาสตร์ เช่น ญี่ปุ่น เยอรมันนี ที่ประเทศไทยมีปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติที่รุนแรงกลับยังไม่มีข้อตกลงในเชิงนี้ แต่หากเป็นกรณีที่ประเทศไทยไม่มีสนธิสัญญาดังกล่าวกับประเทศนั้น ประเทศไทยก็ยังสามารถร้องขอความช่วยเหลือได้โดยอาศัยหลักการต่างตอบแทน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อกระบวนการของความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาอย่างเป็นระบบผู้เขียนขอแยกอธิบายเป็นลำดับดังนี้

1) การสืบสวนสอบสวน

ในเรื่องของการสืบสวนสอบสวนนั้นมีความสำคัญมากในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในการค้าประเวณีข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการรวบรวมหลักฐานในการกระทำความผิดที่อาจจะอยู่ในอีกประเทศหนึ่งก็ตาม หรือเป็นกรณีที่ประเทศไทยได้รับการร้องขอให้ทำการรวบรวมหลักฐานในการเอาผิดกับผู้ที่กำลังถูกดำเนินคดีในรัฐอื่นก็ตาม โดยที่หลักเกณฑ์ในเรื่องของการสืบสวนสอบสวนนั้น จะหมายรวมถึงการสอบปากคำพยาน ตรวจค้นและยึดเอกสาร รวมทั้งการรับรองความถูกต้องของเอกสาร อาจจะรวมถึงเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ เช่น เอกสารในการกระทำความผิดที่รัฐผู้ถูกร้องขอใช้ในการพิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตามการสืบสวนสอบสวนนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ

การสืบสวนสอบสวนนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำความผิดมากกว่าสองรัฐ หรือเป็นกรณีการกระทำผิดในลักษณะองค์กรข้ามชาติ เนื่องจากทำให้รัฐสามารถดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้ในอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ยังได้กำหนดเรื่องการสอบสวนร่วมกัน (Joint Investigations)³⁶ เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำงาน

³⁴ อนุสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา .

³⁵ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งนอร์เวย์ว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา.

³⁶ United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 19.

“Joint investigations

เกี่ยวข้องกับคดีที่มีลักษณะข้ามชาติได้ทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือมาตรการต่างๆ ทางศาล ซึ่งอาจจะอาศัยช่องทางในการทำข้อตกลงร่วมกัน เนื่องจากเครือข่ายอาชญากรรมจะเป็นกรณีที่เกิดมากกว่าหนึ่งรัฐซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันในส่วนนี้เพื่อให้การปราบปรามเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ระบบข้อมูลในทางระหว่างประเทศ

การปราบปรามการค้าประเวณีข้ามชาตินั้น การข่าวหรือการแลกเปลี่ยนข่าวสารในทางระหว่างประเทศนั้นก็เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะสืบหาถึงแหล่งของการค้าประเวณี และช่วยเหลือเหยื่อจากการค้าประเวณีข้ามชาติ เนื่องจากการค้าประเวณีข้ามชาติส่วนหนึ่งอาศัยผู้ใช้บริการชาวต่างชาติซึ่งจะมีการโฆษณาในต่างประเทศ และหากเป็นการโฆษณาที่ไม่ผิดกฎหมายภายในแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยว เช่น ประเทศสวีเดนสามารถโฆษณาการค้าประเวณีได้ในเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ใช่การค้าประเวณีเด็ก ดังนั้นในบางกรณีประเทศไทยอาจจะไม่รู้ถึงการค้าประเวณีในประเทศของเราเองหากไม่ได้ข้อมูลจากต่างประเทศ การแลกเปลี่ยนข่าวสารหรือข้อมูลนั้นอาจจะตกลงทำกันในความร่วมมือระหว่างกันในการร้องขอให้มีการหาข้อมูลข่าวสาร ซึ่งอาจจะใช้เงื่อนไขเดียวกับการสืบสวนสอบสวน หากแต่เป็นการหาข้อมูลในรูปของสารสนเทศมากกว่าจะเป็นข้อมูลในทางคดี ระบบการข่าวหรือข้อมูลร่วมกันนั้นจะมีประโยชน์ 2 ประการนั่นคือการป้องกันการค้าประเวณีข้ามชาติ เช่น หากมีทราบถึงการเคลื่อนย้ายของคนโดยปกติในแถบชายแดน หรือการลักลอบขนส่งคนมาทางทะเลนั้น รัฐผู้รับนั้นอาจจะจับกุม หรือควบคุมตัวไว้ก่อนที่จะสามารถเข้ามาในประเทศซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการสืบสวนในภายหลัง หรืออาจจะเข้าจนทำให้บุคคลกลุ่มนั้นตกเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติโดย

States Parties shall consider concluding bilateral or multilateral agreements or arrangements whereby, in relation to matters that are the subject of investigations, prosecutions or judicial proceedings in one or more States, the competent authorities concerned may establish joint investigative bodies. In the absence of such agreements or arrangements, joint investigations may be undertaken by agreement on a case-by-case basis. The States Parties involved shall ensure that the sovereignty of the State Party in whose territory such investigation is to take place is fully respected."

สมบูรณ์ ประการต่อมาการข่าวสามารถช่วยรัฐในการปราบปรามการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติในกรณีที่ถูกนำตัวเคลื่อนย้ายมายังประเทศไทยเรียบร้อยแล้วอีกด้วย

เรื่องของการข่าวนี้อาจจะเป็นเรื่องไม่ใช่เฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น อาจจะเป็นความร่วมมือจากสื่อต่างๆ เช่น สื่อมวลชน องค์กรเอกชน หรืออาจจะเป็นจากผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อจากการค้าประเวณีข้ามชาติก็ได้ ส่วนอนุสัญญาฯ นั้นมีส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการฐานข้อมูล เช่น การเก็บรวบรวม การแลกเปลี่ยนและการวิเคราะห์ข้อสนเทศที่เกี่ยวกับลักษณะของอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Collection, Exchange and Analysis, of the Information on the Nature of Organized Crime)³⁷ เพื่อที่จะให้ทราบถึงพลวัตรของอาชญากรรมข้ามชาติ และเครือข่ายต่างๆ เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาต่อไป และการให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมและวิชาการ (Training and technical Assistance)³⁸ เนื่องจากองค์กรข้ามชาตินั้นจะมี

³⁷United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 28.

“Collection, exchange and analysis of information on the nature of organized crime

1. Each State Party shall consider analysing, in consultation with the scientific and academic communities, trends in organized crime in its territory, the circumstances in which organized crime operates, as well as the professional groups and technologies involved.

2. States Parties shall consider developing and sharing analytical expertise concerning organized criminal activities with each other and through international and regional organizations. For that purpose, common definitions, standards and methodologies should be developed and applied as appropriate.

3. Each State Party shall consider monitoring its policies and actual measures to combat organized crime and making assessments of their effectiveness and efficiency.”

³⁸United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 29.

“Training and technical assistance

1. Each State Party shall, to the extent necessary, initiate, develop or improve specific training programmes for its law enforcement personnel, including prosecutors,

การใช้วิทยาการใหม่ๆ เพื่อให้สามารถหลบเลี่ยงจากเจ้าหน้าที่รัฐได้มากขึ้น ดังนั้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจำเป็นจะต้องรวมถึงการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีด้วย การฝึกอบรมเพื่อรับมือกับอาชญากรรมหรือการหลบเลี่ยงแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

3) อำนาจการจับกุมและควบคุมตัว

ในส่วนของการจับกุมและควบคุมตัวนั้นเป็นกรณีที่บุคคลผู้กระทำความผิดนั้นหลบหนีไปยังประเทศอื่น หรือเป็นกรณีที่สำนักงานข้ามชาติตั้งแต่แรกแล้วนั้น รัฐผู้ร้องขอนั้นสามารถที่จะร้องขอให้มีการสืบสวน สอบสวน หรือฟ้องคดี รวมทั้งกระบวนการอื่นๆ ในทางอาญา การจับกุมและควบคุมตัวนั้นจะช่วยมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นสามารถหลบหนีไปยังประเทศอื่นๆ ต่อไป ซึ่งจะมีปัญหาในการติดตามผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เนื่องจากในปัจจุบันเองนั้นการระบุตัวบุคคลหนึ่งๆ นั้นจะเป็นเรื่องที่มีอุปสรรคมาก เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และการหลบหลีกที่มีประสิทธิภาพของผู้กระทำความผิด เช่น การปลอมบัตรประชาชนในประเทศไทยโดยเอาไปสวมชื่อกับคนตาย ทำให้ไม่รู้ว่าผู้กระทำความผิดจริงๆ นั้นเป็นใคร และหากผู้กระทำความผิดอยู่ในอีกรัฐหนึ่งอาจจะใช้ชื่อในการกระทำผิดที่ต่างกันไป ในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของไทยนั้นให้ความช่วยเหลือในการสืบหาตัวบุคคล หรืออาจสอบสวนตัวบุคคลนั้น หรือการดำเนินการอื่นทางอาญาซึ่งหมายรวมถึงการกักตัว หรือควบคุมตัวโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายภายในของไทยหรือ ประเทศที่ได้รับคำร้องขอ

ในส่วนของอนุสัญญานั้นไม่ได้กำหนดเฉพาะเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาเท่านั้น ยังกำหนดให้มีมาตรการในเรื่อง การร่วมมือกันในการดำเนินการสอบสวนด้วยเทคนิคสอบสวนพิเศษ เช่น การติดตามโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Special Investigate Techniques)³⁹ และความร่วมมือทั่วไปในการใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement Cooperation)⁴⁰ เป็นต้น

investigating magistrates and customs personnel, and other personnel charged with the prevention, detection and control of the offences covered by this Convention. Such programmes may include secondments and exchanges of staff. Such programmes shall deal, in particular and to the extent permitted by domestic law, with the following:..."

³⁹United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 20.

" Special investigative techniques

5.2.3.2 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ได้กำหนดเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ในข้อ 16⁴¹ โดยที่ระบุว่าการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นให้เพิ่มเติมในส่วนของฐานความผิดตามอนุสัญญาในข้อ 3 วรรค 1 (ก) หรือ (ข) ซึ่งจะทำให้เนื้อหาของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นสามารถครอบคลุมกรณีที่กระทำการโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้มากขึ้น นอกจากนี้ในข้อ 16 วรรค 4 และวรรค 5 ได้กำหนดให้รัฐภาคีสามารถเลือกให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามอนุสัญญานี้เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการที่จะจัดการต่อฐานความผิดที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับ แต่หากจะไม่ใช้อนุสัญญานี้ก็ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อไปในการสถาปนาความร่วมมือดังกล่าว เพื่อที่จัดทำให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันมีประสิทธิภาพมากที่สุด

สิ่งที่น่าคำนึงถึงในการต่อสู้กับการค้าประเวณีข้ามชาติ คือ การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษในประเทศไทยโดย ซึ่งอาศัยเครื่องมือที่สำคัญก็ได้แก่ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) เป็นการนำผู้กระทำความผิดที่อยู่ในอีกประเทศหนึ่งมาลงโทษในประเทศไทย

1. If permitted by the basic principles of its domestic legal system, each State Party shall, within its possibilities and under the conditions prescribed by its domestic law, take the necessary measures to allow for the appropriate use of controlled delivery and, where it deems appropriate, for the use of other special investigative techniques, such as electronic or other forms of surveillance and undercover operations, by its competent authorities in its territory for the purpose of effectively combating organized crime..."

⁴⁰United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 27.

" Law enforcement cooperation

1. States Parties shall cooperate closely with one another, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, to enhance the effectiveness of law enforcement action to combat the offences covered by this Convention. Each State Party shall, in particular, adopt effective measures:..."

⁴¹United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000, Article 16.

เพราะในเรื่องของการประกอบอาชญากรรมข้ามชาตินั้น ผู้กระทำผิดมักจะอาศัยการสั่งการจากนอกประเทศ หรือการสั่งการผ่านเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม หรืออาจหลบหนีไปยังต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดี ไม่เฉพาะกรณีในประเทศไทยร้องขอบุคคลเหล่านั้นมาลงโทษในประเทศไทยก็ตาม แต่อาจจะเป็นกรณีที่รัฐอื่นขอให้ประเทศไทยส่งผู้ที่กระทำในเรื่องของการค้าประเวณีข้ามชาติไปลงโทษในรัฐนั้นด้วย โดยอาศัยสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายที่มีต่อกัน และหากไม่มีสนธิสัญญาต่อกันอาจจะใช้หลักการต่างตอบแทนมาใช้ได้ (Reciprocity) แต่กระบวนการร้องขอนั้นจะใช้วิธีการตามกฎหมายภายในได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า และขาดความทันสมัย และเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้เองก็เน้นไปที่กรณีของการที่ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะของประเทศผู้ร้องขอ⁴² แต่ไม่เน้นในกรณีที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายร้องขอที่จะกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในกรณีที่ประเทศไทยจะร้องขอให้ประเทศอื่นส่งผู้ร้ายข้ามแดนมายังประเทศไทย ซึ่งจะมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก แม้แต่การขอรับผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่ประเทศไทยเองร้องขอต่อประเทศคู่ภาคีเองก็มักมีปัญหาเสมอ ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ วิธีการและหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน และถูกต้องทั้งในส่วนของ การร้องขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนและจำกัดอุปสรรคบางประการของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เช่น การไม่มีองค์การผู้ประสานงานกลางอย่างการขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา หรือการให้ความเชื่อมั่นต่อรัฐภาคีว่าแม้ว่าโทษของบุคคลนั้นจะมีโทษสูงสุดในการประหารชีวิตในประเทศไทย แต่บุคคลนั้นจะไม่ได้รับโทษเช่นนั้นในกรณีของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น

ประเทศไทยนั้นมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา⁴³ ซึ่งที่น่าสังเกตในสนธิสัญญานี้ได้กำหนดวิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแบบย่อ⁴⁴ไว้ด้วย

⁴²ต่อศักดิ์ บุรณะเรืองโรจน์, “แนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ.” ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและนโยบายความมั่นคง มุมมองไทย ยุโรป และนานาชาติ, บรรณาธิการโดย พรสวรรค์ วัฒนางกูร(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544),100.

⁴³สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน.

⁴⁴พรชัย ด้านวิวัฒน์, กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2544), 49-62.

ในข้อ 15 ประเทศอังกฤษ⁴⁵ ประเทศเบลเยียม⁴⁶ ประเทศอินโดนีเซีย⁴⁷ ประเทศฟิลิปปินส์⁴⁸ ประเทศจีน⁴⁹ ประเทศกัมพูชา⁵⁰ ประเทศบังคลาเทศ⁵¹ ประเทศเกาหลีใต้⁵² ประเทศลาว⁵³ และสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับนั้นกำหนดให้การค้าประเวณีหญิงและเด็กเป็นฐานความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ เนื่องจากเป็นความผิดสากล แต่อย่างไรก็ตามในหลายๆ ประเทศมีกฎหมายภายในที่สามารถลงโทษคนชาติของตนที่ไปกระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อประเวณีในต่างประเทศ เช่น การซื้อบริการทางเพศต่อเด็กที่อายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

นอกจากการปรับปรุงกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ในปัจจุบันก็เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา เช่น ในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ไม่ได้มีการกล่าวถึงการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในแบบย่อ ในขณะที่สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับอเมริกามีการกล่าวถึง และการจัดทำความร่วมมือในการยกเว้นสนธิสัญญา

⁴⁵ประกาศสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันในระหว่างกรุงสยามและอังกฤษ ร.ศ.129.

⁴⁶อนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างสยามกับเบลเยียม ลงนามเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2479.

⁴⁷สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน.

⁴⁸สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2527.

⁴⁹สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณประชาชนจีนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2536.

⁵⁰สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ.2543.

⁵¹สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2543.

⁵²สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณเกาหลีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2543.

⁵³สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2543.

ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่างๆให้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการค้าประเวณีข้ามชาตินั้น ประเทศไทยควรเร่งจัดทำสนธิสัญญาดังกล่าวกับประเทศที่เป็นเป้าหมายในการค้าประเวณี เช่น ในประเทศญี่ปุ่น และเยอรมัน เพื่อที่จะสามารถนำผู้กระทำความผิดเหล่านั้นมาลงโทษในประเทศไทยตามหลักการของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป

5.2.3.3 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ

นอกจากความร่วมมือในระหว่างรัฐด้วยกันแล้วจะเห็นได้ว่าระบบสังคมรัฐนั้นไม่ได้มีเฉพาะรัฐเท่านั้น ยังรวมถึงองค์การ (Entity) ต่างๆ ในทางระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น องค์การระหว่างประเทศ (International Organization) หรือ หน่วยงานอิสระต่างๆ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหการค้าประเวณีข้ามชาติบางครั้งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานเหล่านี้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำงานและสัมผัสกับปัญหาโดยตรง แต่อาจจะไม่มีอำนาจในการจัดการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ความร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ จะมีทั้งหน่วยงานหรือองค์การในระดับรัฐ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติหรือหน่วยงานที่ทำงานในกรอบของสหประชาชาติ และองค์กรเอกชนที่มีเครือข่ายระดับนานาชาติ เช่น องค์การพันธมิตรสากลต่อต้านการค้าหญิง (GAATW) มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศต่อเด็ก (ECPAT) ศูนย์กฎหมายลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Region Law Center – MRLC) เป็นต้น

ในการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาตินั้นมีองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย แต่ผู้เขียนขอยกตัวอย่างองค์กรที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) องค์กรตำรวจสากล (International Criminal Police Organization – INTERPOL)⁵⁴

องค์กรตำรวจสากลนั้นเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ไม่มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญาระหว่างสมาชิก โดยมีความร่วมมือในกลไกที่สำคัญใน 4 เรื่องได้แก่ เครือข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications Networks) คือ การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกได้รับข้อมูลข่าวสารด้านอาชญากรรม ที่เกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกด้วยกัน และ/หรือ กับสำนักเลขาธิการด้วยความปลอดภัย รวดเร็วและน่าเชื่อถือ ประการต่อมาได้จัดระบบในการแจ้งเวียนข้อมูลระหว่างประเทศไปยังประเทศสมาชิก เช่นรูปพรรณของคนร้ายหรือบุคคลบางคน (International Notice) ในส่วนนี้

⁵⁴ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 135 เมื่อปี พ.ศ. 2494.

จะมีส่วนช่วยในการติดตามกลุ่มองค์กรอาชญากรรมเพื่อที่จะสามารถนำตัวมาลงโทษได้ต่อไป เช่นการขอหมายนำเงิน (Blue Notice) เพื่อขอทราบร่องรอยและการปฏิบัติการของกลุ่มข้ามชาติ เป็นต้น หรืออาจจะใช้คำขอตามหมายแดง (Red Notice) เพื่อขอให้จับกุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้ามชาติเพื่อทำการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป นอกจากนี้องค์การตำรวจสากลเองนั้นยังมีหน้าที่ในการจัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของตำรวจของแต่ละรัฐด้วย และยังทำหน้าที่เป็นงานสารบรรณในการเก็บรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับกิจการต่างๆ เพื่อให้อ้างอิงและเพื่อประโยชน์ในการติดตามกลุ่มบุคคลต่อไป⁵⁵ องค์การตำรวจสากลถือว่าการค้าหญิงและเด็กข้ามชาตินั้นเป็นพันธกรณีหลักประการหนึ่งเพื่อมุ่งปราบปรามปัญหาดังกล่าวในทางระหว่างประเทศให้ลดลง องค์การตำรวจสากลก็กำหนดในการให้ความช่วยเหลือเด็ก⁵⁶ ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาค้าหญิงเพื่อการค้าประเวณี⁵⁷ แต่หากพิจารณาแล้วองค์การตำรวจสากลจะให้ความช่วยเหลือในส่วน of ข้อมูลข่าวสารมากกว่า และการประสานความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาระหว่างรัฐกับรัฐเสมือนเป็นตัวกลางในการช่วยเหลือระหว่างกัน

2) องค์การยูนิเซฟ (United Nations Child's Fund-UNICEF)

องค์การยูนิเซฟ(United Nations Child's Fund -UNICEF) หรือองค์การทุนเด็กแห่งสหประชาชาติเป็นทบวงการชำนัญพิเศษที่ทำงานอยู่ในกรอบขององค์การสหประชาชาติมีสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ และมีสำนักงานตั้งอยู่ใน 126 ประเทศ โดยจะให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ตกอยู่ในสภาวะลำบากทุกประเภท ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา การค้าประเวณีเด็กเองก็อยู่ในกรอบการทำงานขององค์การด้วย ซึ่งองค์การนั้นจะมีหน้าที่ประสานกับหน่วยงานของรัฐในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติโดยเฉพาะเด็ก และยังทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศนั้นๆ เพื่อที่จะจัดการกับปัญหาค้าประเวณีเด็กข้ามชาติ นอกจากนี้แล้วองค์การเองก็ยังทำหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ในส่วน of นโยบายของรัฐในการ

⁵⁵ วัชรพล ประสารราชกิจ, "อาชญากรรมข้ามชาติและการบังคับใช้กฎหมายในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ." ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและนโยบายความมั่นคง มุมมองไทย ยุโรป และนานาชาติ, บรรณาธิการโดยพรสวรรค์ วัฒนางกูร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), 80-82.

⁵⁶ <http://www.interpol.int/Public/Children/Default.asp>.

⁵⁷ <http://www.interpol.int/Public/THB/Women/Default.asp>.

แก้ปัญหาการค้าประเวณีเด็กข้ามชาติ และจะส่งรายงานการปฏิบัติของรัฐไปยังสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติด้วย

บทบาทขององค์การกองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ จะมุ่งไปที่การให้แหล่งเงินทุนในการช่วยเหลือขององค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กที่ถูกนำเข้าสู่การค้าประเวณีไม่ว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือกับระดับองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสังคมแห่งเอเชียแปซิฟิก (United Nations Economics and Social Commission for Asia and the Pacific -ESCAP), ECPAT International, UNAIDS, หรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (International Organization for Migration-IOM) เพื่อดูแลปัญหาในเรื่องการปกป้องเด็กที่ถูกนำมาค้าประเวณีข้ามชาติ ตลอดจนการป้องกันเด็กมิให้ตกเข้าสู่กระบวนการการค้าเด็กเพื่อการค้าประเวณี ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศจะเป็นความร่วมมือในลักษณะในการร่วมกันทำการวิจัยในส่วนของสภาพปัญหา ความรุนแรง แนวทางแก้ไขมากกว่าจะเข้าไปร่วมทำงานในเชิงรุก นอกจากนี้กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติยังมีความร่วมมือกับองค์กรเอกชนภายในรัฐ ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน ในการที่จะจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีเด็กไม่ว่าจะเป็นลักษณะภายในหรือข้ามชาติ โดยจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรเอกชนที่ทำงานในด้านนี้อยู่แล้ว เนื่องจากองค์การยูนิเซฟไม่มีหน่วยงานของตนเองในการเข้าไปดูแลปัญหาดังกล่าว

องค์การยูนิเซฟไม่ได้มีมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกโดยตรงในการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีเด็ก ไม่ได้มุ่งเข้าไปผลักดันโดยตรงให้มีการแก้ไขในส่วนของกฎหมายหรือนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแต่ประการใด แต่อย่างไรก็ตามแม้้องค์การเองจะไม่มีคำบังคับ แต่้องค์การเองก็ทำงานประสานกับทบวงการชำนัญพิเศษอื่น หรือหน่วยงานภายในองค์การสหประชาชาติที่มีส่วนในการบังคับให้รัฐจัดการแก้ไขปัญหาได้ เช่น สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (General Assembly) ประการสำคัญขององค์การยูนิเซฟนั้นไม่ได้มุ่งที่จะผลักดันหรือบังคับรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามนโยบายของ้องค์การ แต่หากเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาไม่ว่าจะหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน ตลอดจนมีการจัดประชุมปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีประจำปีในส่วนของกรวางแผนในการแก้ไขปัญหาระยะเด็กซึ่งรวมการค้าเด็กเพื่อการค้าประเวณี เช่น การประชุมของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกครั้งที่ 5 ที่ประเทศจีน (Beijing Declaration on Commitments for Children) เพื่อวางแผนนโยบายในระยะ 10 ปี ตั้งแต่ปี 2001-2010

3) โครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region-UNIAIP)

การค้ามนุษย์รวมทั้งการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติที่สำคัญในภูมิภาคและมีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยมากที่สุด คือ การเคลื่อนไหวของการค้ามนุษย์ในลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศที่ตั้งอยู่บนเส้นทางของแม่น้ำโขง ไม่ว่าจะเป็นเรื่อยมาตั้งแต่ทางตอนใต้ของประเทศจีน เช่น มณฑลยูนนาน ตลอดมาจนถึงชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า จนถึงหญิงและเด็กชาวลาวที่ถูก ล่อลวง จนมาถึงการลักลอบเข้าเมืองของชาวกัมพูชา รวมถึงหญิงและเด็กชาวเวียดนามที่มีอยู่บ้าง เป็นส่วนน้อย และที่จะข้ามไปไม่ได้ก็คือบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยแต่ไม่ได้มี สัญชาติไทย โครงการความร่วมมือสหประชาชาติต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (UNAIP) คือ โครงการที่จัดตั้งขึ้นมาให้ดำเนินงานตอบรับกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีบทบาทหลักในการเป็นหน่วยประสานงาน และเป็นผู้ให้บริการ ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรหรือ เครือข่ายทำงานที่เป็นแนวร่วมในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ UNAIP ยังมี หน้าที่หลักในการเป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และศูนย์กลางในการสร้างองค์ความรู้ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในภูมิภาค

โดย UNIAIP ได้ทำงานกับองค์กรความร่วมมือต่างๆ ในทั้งหกประเทศในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (กัมพูชา จีน พม่า ลาว ไทย และเวียดนาม) ทั้งนี้ UNIAIP ในส่วนของประเทศไทยได้ ดำเนินงานระยะแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2546 และในขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงานในระยะที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2547- 2549 โดยมีนโยบายสำคัญในการดำเนินงานดังนี้

- (1) สร้างฐานความรู้เรื่องในเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Build the Knowledge Base)
- (2) การส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามลำดับความสำคัญ (Strategic Analysis and Priority Setting)
- (3) การปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมายในการตอบรับกับปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วน (Targeted Intervention and Catalytic Research)
- (4) การผลักดันนโยบายด้านการค้ามนุษย์ (Advocacy)⁵⁸

⁵⁸ เอกสารข่าว UNIAIP ประเทศไทย, ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2548, หน้า 2.

นอกจากนี้ UNIAIP ได้ร่วมทำงานกับองค์กรความร่วมมือต่างๆ ในประเทศไทย รวมทั้งเป็นผู้สนับสนุนการทำงานขององค์กรเครือข่าย ตลอดจนประสานงานผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย การรวมตัวจัดตั้งเป็นเครือข่ายความร่วมมือระดับชาติเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดย UNIAIP ประเทศไทยมีการดำเนินงานระยะที่ 2 เช่น โครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลประเด็นว่าด้วยการค้ามนุษย์ ภายใต้นโยบายสำคัญได้แก่ การสร้างข้อมูลพื้นฐานความรู้ (Build the Knowledge Base) โดยมีการรวบรวมงานวิจัย เอกสาร กฎหมาย สิ่งตีพิมพ์ เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ลดความซ้ำซ้อนในการวิจัย การแลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้ที่ทำงานในการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ยังได้จัดทำโครงการอื่นๆ เช่น โครงการจัดทำระบบฐานข้อมูลขององค์กรที่ดำเนินงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ การจัดอบรมต่างๆ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประเด็นการค้ามนุษย์ผ่านอีเมลและจดหมายข่าว การจัดตั้งคณะทำงานความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ประจำประเทศไทย

5.3 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน

ในการจัดการกับปัญหาการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ นอกจากจะต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้าประเวณีหญิงและเด็กข้ามชาติ โดยเฉพาะกรณีของหญิงและเด็กต่างด้าวในประเทศไทย จะต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรเอกชนภายในรัฐด้วย เพื่อที่ประสานความช่วยเหลือในการเยียวยาผู้เสียหาย หรือการประสานระหว่างผู้เสียหายกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วย นอกจากนี้องค์กรเอกชนยังมีบทบาทในการลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้เสียหาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์กรเอกชน ผู้เขียนจึงขออธิบายตามลำดับดังนี้

5.3.1 องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

ในบันทึกข้อตกลง เรื่อง : แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546 นั้นได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมลงนามในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่เป็นเด็กและหญิงอันได้แก่ เครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิศูนย์กฎหมายภูมิภาคกลุ่ม

แม่น้ำโขง มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิเพื่อนหญิง โครงการหน่วยงานต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน โดยแต่ละองค์กรเองนั้นจะมีการทำงานและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะของแต่ละองค์กร เช่น มูลนิธิศูนย์ศึกษากฎหมายภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จะให้ความสำคัญกับการค้าประเวณีหญิงและเด็กในกลุ่มประเทศภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ลาว มณฑลยูนนาน ตลอดจนเขตปกครองตนเองพิเศษต่างๆ ในทางตอนใต้ของจีน รวมทั้งการเคลื่อนที่ของชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสัญชาติตามแนวตะเข็บชายแดน นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์ที่ให้ความรู้และเผยแพร่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้ามชาติอีกด้วย หรือโครงการหน่วยงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในภาคเหนือตอนบน จะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี และความช่วยเหลือแก่หญิงในภาคเหนือซึ่งจะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าเป็นเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นหญิงหรือเด็กไทยเอง หรือหญิงหรือเด็กที่ไม่มีสัญชาติในประเทศไทย รวมทั้งกรณีหญิงและเด็กที่เป็นคนต่างด้าวอีกด้วย

นอกจากองค์กรต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว องค์กรระหว่างประเทศเองก็มีการเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้วยไม่ว่าจะเป็นองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ซึ่งเป็นองค์การที่ให้ความช่วยเหลือเด็กในที่เกิดอยู่ในสภาวะที่ลำบากอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (IOM) ซึ่งองค์กรนี้จะให้ความสำคัญต่อการโยกย้ายถิ่นทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และรวมทั้งการค้ามนุษย์โดยวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ในเชิงเพศพาณิชย์จากเด็กและหญิงต่างด้าวอีกด้วย และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การแรงงานเองนั้นก็ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการค้าประเวณีเด็กข้ามชาติ เนื่องจากจะมีความสัมพันธ์กับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งถือว่าการใช้เด็กเพื่อประโยชน์เชิงการค้าประเวณีเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ และต้องกำจัดให้หมดไป องค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ นอกจากจะให้ความช่วยเหลือแล้วยังมีหน้าที่สังเกตการณ์ในการทำรายงานประจำปีเพื่อจัดลำดับของประเทศไทยว่าอยู่ในลำดับใด ซึ่งหากต่ำกว่ามาตรฐานอาจจะใช้มาตรการในการตอบโต้ เช่น การต่อต้านสินค้า เป็นต้น

5.3.2 ลักษณะของความช่วยเหลือ

องค์กรเอกชนเป็นหน่วยงานที่เข้าให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการค้าประเวณีข้ามชาติโดยตรง ซึ่งบทบาทขององค์กรเอกชนนั้นอาจจำแนกออกเป็นความช่วยเหลือด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ความช่วยเหลือเยียวยาทางด้านจิตใจ

ในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้าประเวณีข้ามชาตินั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือสภาพจิตใจของหญิงและเด็กว่าตกอยู่ในสภาพหวาดกลัว และอาจจะมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคม องค์กรจะมีส่วนช่วยในการประเมินความเสียหายต่อสภาพจิตใจของเหยื่อ โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพแพทย์ และนักสังคมสงเคราะห์เพื่อที่จะหาสาเหตุหรือพยาธิสภาพที่ก่อให้เกิดอาการ (Symptom) หรือกลุ่มอาการต่างๆ (Syndrome) เช่น อาการหวาดกลัวต่อคนแปลกหน้า การไม่ไว้วางใจเพศตรงข้าม หรืออาการวิตกกังวลเป็นต้น⁵⁹ และในกรณีที่เป็เด็กนั้นจะต้องมีการประเมินความผิดปกติด้านพัฒนาการไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย สถิติปัญญา อารมณ์จิตใจ สังคมและครอบครัว และการประเมินนั้นจะต้องกำหนดแผนการฟื้นฟูและบำบัดตามลำดับ เพื่อให้ภาวะผิดปกติของหญิงและเด็กนั้นกลับคืนสู่สภาวะปกติ

2) ความช่วยเหลือประสานงานระหว่างภาครัฐกับเหยื่อของการค้าหญิงและเด็ก

ในความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชนและรัฐนั้นจะทำงานร่วมกันเริ่มตั้งแต่การสืบค้นว่าเด็กหรือหญิงนั้นเป็นผู้เสียหายในคดีหรือไม่โดยมีต้องคำนึงว่าเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ ซึ่งจะมีประโยชน์ในการแยกแยะผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด นอกจากจะต้องประสานว่าจะดูแลพยานหรือผู้เสียหายนั้นอย่างไร เพื่อที่จะคุ้มครองระหว่างดำเนินคดีตามกฎหมาย และหากในการคุ้มครองนั้นได้หลักฐานเพิ่มเติมหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อคดี องค์กรเอกชนนั้นจะต้องแจ้งให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบ ซึ่งต้องมีการจัดทำบันทึกสำหรับส่งมอบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานเพื่อดำเนินการต่อไป และในกรณีที่มิหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐก็ดีหรือองค์กรเอกชนก็ดีในคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเหตุ หรือการสืบหาข้อเท็จจริงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันนั้นอาจจะริเริ่มเพื่อที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

⁵⁹ ข้อ 6 บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546.

การสืบค้นข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยาน และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน⁶⁰

3) ความช่วยเหลือเหลือจากการค้าหญิงและเด็กในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดี

ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น องค์การเอกชนนั้นมีหน้าที่ที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์และความจำเป็นในการที่หญิงและเด็กนั้นจะต้องให้ความร่วมมือในทางด้านการดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายเอง และการดำเนินคดีอาญาเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งหญิงและเด็กนั้นอาจจะต้องอยู่ในสถานะใดสถานหนึ่งระหว่าง ผู้เสียหายกับพยาน แต่อาจจะมีความยุ่งยากอยู่บ้างในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว แต่อย่างน้อยก็อาจจะใช้ช่องทางในทางทวิภาคีให้อำนาจในการดำเนินคดีในประเทศ และองค์การเอกชนเองจะต้องมีหน้าที่เตรียมความพร้อมให้แก่เด็กและหญิงที่เป็นผู้เสียหายและพยานในการเข้าสู่กระบวนการถามปากคำ และในการสืบสวนสอบสวน ซึ่งในกรณีที่เด็กหรือหญิงที่เป็นคนต่างด้าวและประสงค์ที่จะกลับสู่ภูมิลำเนาโดยด่วนอาจจะใช้ การสืบพยานไว้ก่อน ตามมาตรา 237 ทวิ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งจะมีประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด เนื่องจากในบางกรณีไม่ได้ทำการสืบพยานไว้ก่อน ซึ่งอาจจะมีปัญหาในชั้นศาลได้ การจัดหาล่ามให้แก่หญิงและเด็กที่เป็นคนต่างด้าวเองก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะว่าจะช่วยให้การสื่อสารเป็นไปได้อย่างสะดวก และมีผลช่วยให้เด็กหรือหญิงนั้นรู้สึกอุ่นใจและคลายกังวลได้ โดยอาจจะร้องขอไปยังสถานทูตของประเทศต้นทางหรือทางองค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และประการสำคัญในทุกๆ ขั้นตอนนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดของนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์เพื่อให้เด็กหรือหญิงนั้นอยู่ในสภาวะที่ผ่อนคลายและคลายความตึงเครียด⁶¹

4) ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อหญิงและเด็ก

องค์การเอกชนเองนั้นยังมีหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิในการพำนักอยู่ของเด็กหรือหญิงนั้นในกรณีที่คนต่างด้าวในการดำเนินคดีทั้งคดีทางแพ่งหรือทางอาญาต่อไป โดยอาศัยจาก

⁶⁰ ข้อ 3 บันทึกข้อตกลงเรื่อง : การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์การเอกชนกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546.

⁶¹ ข้อ 5 บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546.

ความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ เช่น คนลาว หรือกัมพูชาจะสามารถอ้างสิทธิในการดำเนินคดีในประเทศไทยโดยอาศัยความตกลงร่วมกันที่ได้มีขึ้น⁶² ซึ่งหากมีสิทธิที่อยู่และประสงค์ที่จะอยู่ในประเทศไทยต่อไปนั้น จะต้องจัดที่พักให้ไว้ในประเทศไทยซึ่งอาจจะเป็นการพำนักอยู่กับสถานสงเคราะห์ของทางราชการหรือสถานที่ของเอกชนที่ได้รับอนุญาต⁶³ แต่อย่างไรก็ตามหากหญิงและเด็กต่างด้าวเหล่านั้นไม่สมัครใจอยู่ในประเทศไทย และได้ดำเนินการสอบสวนเรียบร้อยแล้ว หรืออาจจะเป็นการดำเนินการดำเนินคดีถึงที่สุด กระบวนการต่อมาคือการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยหากเป็นกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นบุคคลของรัฐใดก็ประสานงานกับสถานทูตเพื่อที่จะพิสูจน์สิทธิและรับรองการส่งตัวกลับประเทศ และจะต้องมีการประสานงานกับองค์กรเอกชนในรัฐนั้นๆ เพื่อส่งต่อทำงานที่ยังไม่ลุล่วง เช่น การบำบัดหรือฟื้นฟูหญิงและเด็กเหล่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่เด็กและหญิงเหล่านั้นไม่อาจจะพิสูจน์สัญชาติได้ หรือตกอยู่ในสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ให้ใช้กระบวนการปฏิบัติแบบเดียวกับคนไร้สัญชาติ โดยประสานงานไปยังสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เพื่อที่จะจัดหาภูมิลำเนาที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาจะพบว่าประเทศไทยยังมีปัญหาในหลายๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไขเพื่อนำไปใช้ต่อสู้กับปัญหาการค้าประเวณีข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ในส่วนของข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนได้จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนจะนำเสนอในบทต่อไป

⁶²ข้อ 3.6 บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546.

⁶³ข้อ 4 บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2546.