

การศึกษาเรื่อง “การค้าหญิงข้ามชาติและบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกัน : วิเคราะห์จากมุมมองแนวสตรีนิยม” ครั้งนี้ ได้ใช้แนวคิดทางสตรีนิยมเพื่ออธิบายการค้าหญิง ประกอบกับ 1) วิเคราะห์เรื่องระดับของความรุนแรง คือ ความรุนแรงทางตรง เป็นความรุนแรงที่สามารถสัมผัสได้ทางกายภาพ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง คืออคติทางเพศที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในสังคม และความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม คือสิ่งที่ครอบงำอยู่ในระบบคิด โดยการเชื่อมโยงความรุนแรง 3 ระดับกับแนวคิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงชาย และ 2) วิเคราะห์กระบวนการทำให้เป็นสินค้า ร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหาของ “บันทึกข้อตกลงฯ เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546” ของประเทศไทย

ที่ผ่านมาการแก้ปัญหาการค้าประเวณี มักเป็นวิธีการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งรวมถึงผู้ค้าประเวณีด้วย และการทำให้การค้าประเวณีเป็นเรื่องถูกกฎหมายก็ไม่มีหลักประกันว่าจะไม่มีการบังคับค้าประเวณี กฎหมายที่เคร่งครัดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหา แต่กลับมีการเพิ่มจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศของผู้หญิงและเด็ก ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติรณรงค์ให้ประเทศภาคีร่วมมือกันในการขจัดอาชญากรรมค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ทั้งนี้ รัฐบาลของประเทศภาคีต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรมมากขึ้น

บันทึกข้อตกลงฯ ของประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านให้ความสำคัญกับ 1) สิทธิมนุษยชนของเหยื่อ 2) การทำงานโดยสหวิชาชีพ 3) การแยกแยะทำความเข้าใจประเด็นการค้ามนุษย์

และการค้าประเวณีให้ชัดเจน เพราะความตระหนักถึงสิทธิการตัดสินใจของผู้ค้าประเวณีที่ไม่ได้เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

บทเรียนจากการทำงานชี้ให้เห็นข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งจัดตั้งคณะทำงานปรับปรุงบันทึกข้อตกลงฯ (ฉบับแม่แบบ) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในอนาคต การศึกษารั้วนี้จึงเป็นเพียงการศึกษาในเบื้องต้น เพราะอยู่ในช่วงเวลาที่มิกระบวนกรปรับปรุงบันทึกข้อตกลงฯ ซึ่งผู้ที่มีความสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องจะได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

สำหรับการศึกษารั้วนี้ พบข้อจำกัดในการทำงานตามแนวทางของบันทึกข้อตกลง ดังนี้ 1) ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงฯ เช่น ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติกับเหยื่อที่เป็นบุคคลไร้สัญชาติ 2) ข้อจำกัดของกฎหมายไทยที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายการค้ามนุษย์โดยตรง จึงไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในข้อหาฐานค้ามนุษย์ได้แต่ต้องเลือกใช้กฎหมายอื่นที่เป็นองค์ประกอบแทน เช่น พ.ร.บ.มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ร.บ.คนเข้าเมือง เป็นต้น 3) ข้อจำกัดในระดับองค์กร อาทิเช่น หลายหน่วยงานยังขาดทรัพยากรในการทำงานซึ่งโดยมากเป็นภารกิจเพิ่มจากหน้าที่รับผิดชอบเดิม เช่น รัฐไม่สนับสนุนงบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สถานสงเคราะห์ไม่เพียงพอต่อการรองรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎระเบียบปฏิบัติขององค์กรยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามแนวทางของบันทึกข้อตกลงฯ 4) ข้อจำกัดในระดับผู้ปฏิบัติงาน ยังขาดความเข้าใจในบันทึกข้อตกลงฯ และประเด็นการค้ามนุษย์ ส่งผลให้มีการละเมิดซ้ำต่อเหยื่อ เช่น ยังคงมีการดำเนินคดีกับเหยื่อ (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ม.5-6) ไม่มีการคัดแยกเหยื่อจากแรงงานต่างชาตินเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (พ.ร.บ. คนเข้าเมือง) จากสาเหตุดังกล่าวทำให้การทำงานของสหวิชาชีพยังขาดความคล่องตัวและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การศึกษารั้วนี้ ได้มีข้อเสนอแนะในระยะยาว หรือในเชิงโครงสร้าง ดังนี้

จากที่ผู้หญิงและเด็กถูกแบ่งกลุ่มตามสิทธิความเป็นพลเมืองของประเทศ หรือตามสัญชาติที่ตั้งกักอยู่ หรือภูมิถิ่นที่อาศัย รัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องจริงจังกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ โดยการ

1. การแก้ไขปัญหัจปัญหาทางเศรษฐกิจ ให้มีการพัฒนานโยบาย โครงการ และการสนับสนุนงบประมาณอย่างเท่าเทียมในทุกพื้นที่ของประเทศ

2. การแก้ไขปัจจัยปัญหาทางการเมือง คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และสามารถตรวจสอบความโปร่งใสของข้าราชการได้ รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องยอมรับความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เพื่อยุติความขัดแย้งทางอาวุธ หรือสงครามกลางเมือง
 3. การแก้ไขปัจจัยปัญหาทางสังคม คือ รัฐบาลต้องพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางสังคม เช่น สนับสนุนส่งเสริมให้มีสถาบันการศึกษา สถานพยาบาล ที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่
 4. การแก้ไขปัจจัยปัญหาทางวัฒนธรรม คือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในชาติ เช่น อคติทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ชนชั้น อายุ เพศสภาวะ และการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายในทุกๆ มิติ โดยเฉพาะมิติทางเพศวิถี เนื่องจากการค้ำนุชย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่ออาชญากรในขบวนการค้ำนุชย์เพียงกลุ่มเดียว แต่เป็นผลประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจในสังคมที่มีระบบความคิดแบบชายเป็นใหญ่ด้วย
- ทั้งนี้ การทำให้เกิดการพัฒนาในภูมิภาคนี้ร่วมกัน จะเป็นการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มต่างๆ ลดความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนาระหว่างประเทศในทุกมิติ ซึ่งหากว่าประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างปลอดภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน ก็จะเป็นการลดความต้องการในการโยกย้ายถิ่นที่เป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญต่อการตกเป็นเหยื่อจากการค้ำนุชย์ด้วย

This study is “A Feminist Analysis of Transnational Trafficking in Women and Memorandums of Understanding” through use of feminist perspectives to (1) describe the phenomenon of trafficking in women (2) analyze levels of violence, and (3) analyze the process of the commodification of women. This includes direct violence, which can be felt physically, structural violence, which includes sexual bias that creates social discrimination, and cultural violence, which dominates peoples’ ways of thinking. The study links these three levels of violence with the unequal power relations between men and women. It also analyzes the text of Thailand’s Memorandum of Understanding (MOUs) on Cooperation between Multisectoral Units on the Trafficking of Women and Children of 2003 (Volume II).

In the past, a common approach in dealing with the problem of prostitution was to arrest those who are related to the business, including women in prostitution themselves. Another approach has been to legalize prostitution, but this does not necessarily guarantee an end to forced prostitution. However, this strict law did not eradicate the problems. Instead there are ever increasing numbers of women in prostitution. This has lead the United Nations (UN) to voice concern and urge member countries to collaborate in dealing with human traffickers. Thailand is a party to the International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children. Countries that are party to these conventions must revise and reform national laws that are found to be in violation of the human rights of sex trafficking victims, and must develop concrete solutions to the problem of sex trafficking.

The focus of the MOU between Thailand and its neighboring countries is on (1) the human rights of trafficking victims, (2) the use of multi-disciplinary teams, and (3) recognizing the differences between human trafficking and prostitution.

From the lessons learned, the limits to helping victims of trafficking, such as distinguishing trafficking victims from migrant laborers, have led to the drafting of the “Prevention and Suppression of Human Trafficking Act” and the establishment of a committee to adjust the MOU to increase its effectiveness.

This is a preliminary study, as the MOU is currently being adjusted. Those interested should conduct further study of the MOU.

The study reveals that there are limitations to the work of the multidisciplinary teams, as follows: (1) there is no clear way to deal with trafficking victims who are stateless. (2) There are limits to Thai law, in that there are currently no anti-trafficking laws. Officers have to use other related laws instead of anti-trafficking laws. (3) There are limits at the organizational level, for example, the government does not provide enough facilities and mechanisms to support anti-trafficking work. Budgets are lacking, as are proper shelters for victims. Both government and NGO procedures do not support the MOU process. (4) There are personal limits, such as lack of understanding of human trafficking ideology and the MOU process. In addition, there are biases against victims, who are seen as illegal migrants and criminals. These limitations impede the ability of multidisciplinary teams to work smoothly and collaboratively.

The researcher has the following structural recommendations. Women and children are divided into different citizenship categories, depending on where they are from. Governments must be serious in solving the problem of sex trafficking by doing the following:

- 1) Address economic factors, and develop policies and projects, providing budgets in every area equally.
- 2) Policy factors: promote people’s participation in politics, and make politics transparent. Political factors: state governments must accept ethnic differences and stop armed conflicts.
- 3) Social factors: develop the ability to meet basic needs, for example, provide equal access to education and health services in every area.

- 4) Cultural factors: change peoples' biases on race, ethnicity, class, age, and gender, and address unequal power relations between women and men, especially in the dimension of sexuality. This is because sex trafficking is a symptom of the patriarchal system.

If development is to occur in this region, discrimination must be eliminated, and differences in levels of development between countries must be addressed. People must be able to live in safety, in accordance with human rights standards. This will lead to a decrease in migration, which is the main risk factor leading to human trafficking.