

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหาที่ศึกษา

การค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมอันร้ายกาจที่มีมาช้านานในสังคมมนุษย์ มีทั้งที่กระทำภายในประเทศ และที่กระทำข้ามประเทศ ในอดีต การค้ามนุษย์มีรูปแบบที่เรียกว่าการค้าทาส ซึ่งเฟื่องฟูมากในราวศตวรรษที่ 18 เมื่อพ่อค้าทาสไปจับคนจากแอฟริกาใส่เรือขนมาขายตามเมืองท่าในยุโรป และในทวีปอเมริกา เพื่อใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไร่นา

ปัจจุบัน การค้าทาสที่ดำเนินการเป็นธุรกิจใหญ่และเปิดเผยเช่นนั้นหมดไปแล้ว เพราะการค้าทาสถูกกำหนดให้เป็นการกระทำความผิดทั้งตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกมาในรูปอนุสัญญาต่างๆ แต่การค้ามนุษย์มิได้หมดไป หากได้พัฒนาเป็นรูปแบบใหม่ที่ลึกลับแอบแฝงเพื่อเล็ดรอดจากสายตาของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง เช่น การนำชาวต่างชาติเข้าประเทศในฐานะนักท่องเที่ยว หรือให้หญิงชาวต่างชาติสมรสปลอมกับชายที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้น ซึ่งเมื่อสามารถเข้าประเทศได้แล้ว ชาวต่างชาตินั้นก็จะถูกขายไป หรือถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่ดำเนินการนำบุคคลผู้นั้นเข้าประเทศ

ในบางกรณี การนำคนเข้าประเทศใช้วิธีที่อันตราย เช่น การชนคนมากับเรือบรรทุกสินค้า เมื่อมาถึงจุดหมายปลายทางแล้วจึงค่อยนำคนออกจากเรือ วิธีนี้อันตรายมากเพราะคนเหล่านั้นอาจเสียชีวิตระหว่างอยู่ในห้องเก็บสินค้าของเรือที่รอนแรมในทะเลเป็นเวลานาน ในกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2543 กลุ่มค้ามนุษย์พยายามลักลอบนำชาวจีนจำนวนหนึ่งเข้าไปในยุโรป โดยลักลอบพาไปกับเรือที่ออกจากท่าที่ฮ่องกง แม้ว่าชาวจีนเหล่านั้นไม่เสียชีวิตในทะเล แต่เมื่อเรือไปเทียบท่าในยุโรปตะวันออกแล้ว กลุ่มค้ามนุษย์ก็ให้คนเหล่านั้นซ่อนตัวไปในรถคอนเทนเนอร์ที่บรรทุกสินค้าไปยังประเทศต่างๆ ปรากฏว่าชาวจีนที่ซุกซ่อนไปในรถขนผักที่มุ่งไปยังอังกฤษเสียชีวิตระหว่างทางทั้งหมดเนื่องจากขาดอากาศหายใจ

การค้ามนุษย์เชื่อมโยงโดยตรงกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน (labour exploitation) ทั้งนี้เพราะการค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้แรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งในกรณีที่ร้ายแรงจะเป็นการใช้แรงงานบังคับ (forced labour) ในรูปแบบต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงานในสถานประกอบการในลักษณะที่เรียกกันว่าโรงงานนรก บังคับให้ทำงานที่สกปรกหรือมีอันตราย บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาสในไร่นาหรือในเมือง บังคับให้ค้าประเวณี ใช้เป็นแรงงานซัดหน้ (bonded labour) หรือรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

การค้ามนุษย์จึงเป็นการละเมิดสิทธิแรงงาน และสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อย่างร้ายแรง มีผลเสียทั้งต่อเหยื่อเอง และต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเป็นการทำลาย

ทรัพยากรมนุษย์ ทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสที่จะมีกำลังแรงงานที่มีคุณค่า ทำให้ประเทศเสียภาพลักษณ์ และอาจถูกยกเป็นข้ออ้างในการกดดันทางเศรษฐกิจ

ประชาคมโลกตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้น ฝ่ายต่างๆ จึงพยายามดำเนินการ ทั้งรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชน มีความร่วมมือกันมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization/ILO) ดำเนินโครงการในภูมิภาคต่างๆ อยู่ถึง 7 โครงการที่มุ่งต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมทั้งโครงการระดับอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง (Mekong Sub-Regional Project to Combat Trafficking in Children and Women/TICW) ซึ่งครอบคลุมประเทศไทยด้วย ทั้งนี้กรมสารของ ILO หลายฉบับมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้ามนุษย์

หน่วยงานอื่นๆ เกือบทุกหน่วยงานในระบบสหประชาชาติก็มีการดำเนินการในเรื่องนี้ มีทั้งการดำเนินการระดับโลกและระดับภูมิภาค เช่น สหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000) และพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก (United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเป็นกรมสารเสริมอนุสัญญาฉบับดังกล่าว และหน่วยงานของสหประชาชาติได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น แผนงานระดับโลกเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Global Programme against Trafficking in Human Beings/GPAT) และโครงการระหว่างหน่วยงาน ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงของสหประชาชาติ (United Nations Inter-Agency Project on Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-Region)

สำหรับประเทศไทยถูกระบุว่าเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ และยังถูกจัดระดับไว้ไม่ดีในรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา จึงนับว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่บั่นทอนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเศรษฐกิจของไทย และทำให้เสียภาพลักษณ์มาก จึงควรศึกษาปัญหานี้ให้เข้าใจแง่มุมต่างๆ เป็นอย่างดี เพื่อจะสามารถกำหนดแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อให้เข้าใจความหมายที่ถูกต้องของการค้ามนุษย์ เพราะมีหลายรูปแบบที่อาจไม่ชัดเจนว่าเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ และยังมีการนำกิจกรรมนี้ไปสับสนกับการลักลอบนำคนเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ

2) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงของกิจกรรมการค้ามนุษย์ตามที่กำลังเป็นไปอยู่ในขณะนี้ และการดำเนินการแก้ไขทั้งในขอบเขตทั่วโลกและในไทย

3) เพื่อศึกษากรมสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการค้ำนุชย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
กระทรวงแรงงาน

1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (documentary survey) ซึ่งเป็น
เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น
กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ILO
หน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ และหนังสือพิมพ์

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

ด้วยเหตุที่การค้ำนุชย์เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะลักลอบซ่อนเร้น จนถึงขณะนี้จึงยังไม่มี
สถิติเกี่ยวกับการค้ำนุชย์ที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง ในบางกรณี ตัวเลขที่หน่วยงานต่างๆ อ้างอิงกันอยู่นั้น
แตกต่างกันมาก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เข้าใจความหมายที่ถูกต้องของการค้ำนุชย์
 - 2) เข้าใจแง่มุมต่างๆ ของการค้ำนุชย์มากขึ้น
 - 3) สามารถให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน
-

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

2.1 ความหมายของการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์ (human trafficking หรือ trafficking in human beings หรือ trafficking in persons) เป็นคำที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายแล้วในขณะนี้ แต่ยังคงมีความเข้าใจที่แตกต่างกันอยู่บ้าง มีผู้นิยามและอธิบายการค้ามนุษย์ไว้หลายแนว

บทความ “การค้ามนุษย์ : ความเลวร้ายที่ต้องร่วมมือกันขจัด” ในเอกสาร “แรงงานและสวัสดิการสังคมรอบโลก” ฉบับเดือนกันยายน-ตุลาคม 2543 ซึ่งจัดทำโดยส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นิยามการค้ามนุษย์ว่าหมายถึง *การจัดหาบุคคลโดยการซื้อหา ล่อลวง ใช้กำลังบังคับเอาตัวมา หรือโดยวิธีอื่นใดก็ตาม เพื่อขายต่อเอากำไรเชิงพาณิชย์ กิจกรรมนี้มีทั้งที่เกิดขึ้นในขอบเขตของประเทศเดียวกัน และระหว่างประเทศ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นกรณีหลัง*

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization/ILO) นิยามการค้ามนุษย์ว่าหมายถึง *การจัดหา และ/หรือการขนส่งมนุษย์ระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ โดยการใช้ความรุนแรง การคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรง การหลอกลวง การบังคับขู่เข็ญ หรือการใช้เป็นแรงงานขัดหนี้* ILO ยังอธิบายเพิ่มเติมว่าการค้ามนุษย์จะเข้าใจได้ง่ายที่สุดถ้ามองในลักษณะของความต่อเนื่อง กล่าวคือ กรณีที่มีการหลอกลวงอย่างชัดเจน มีการใช้กำลังและความรุนแรงเป็นกรณีที่อยู่ตรงปลายสุดทางด้านความรุนแรง ขณะที่ปลายอีกด้านหนึ่งเป็นกรณีที่เหยื่อไม่ตระหนักถึงความเป็นจริงของสภาพการทำงาน ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้เด็กจำนวนมากถูกค้าเข้าสู่รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

กฎหมายการคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์และความรุนแรง (Victims of Trafficking and Violence Protection Act, 2000) ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2543 กล่าวถึงรูปแบบที่ร้ายแรงของการค้ามนุษย์ (Severe Forms of Trafficking in Persons) โดยได้นิยามไว้ดังนี้

(ก) *การค้าทางเพศในกรณีที่มีการกระทำทางเพศเชิงพาณิชย์ที่บุคคลถูกชักจูงให้กระทำ โดยการใช้กำลังบังคับ การหลอกลวง หรือการขู่เข็ญ หรือในกรณีที่บุคคลที่ถูกชักจูงให้กระทำเช่นนั้นมียายุไม่ถึง 18 ปี หรือ*

(ข) *การชักชวน การให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหา หรือการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเพื่อการใช้แรงงาน หรือบริการ โดยการใช้กำลังบังคับ การหลอกลวง หรือการขู่เข็ญ เพื่อการกักขังให้อยู่ในสภาพเป็นขี้รับใช้โดยไม่สมัครใจ เป็นทาส (peonage) เป็นแรงงานขัดหนี้ หรือเป็นทาส*

กฎหมายดังกล่าวยังได้นิยามคำศัพท์ต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบในการนิยามรูปแบบที่ร้ายแรงของการค้ามนุษย์ ดังนี้

การค้าทางเพศ (sex trafficking) หมายถึงการชักชวน การให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหา หรือ การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในการกระทำทางเพศเชิงพาณิชย์

การกระทำทางเพศเชิงพาณิชย์ (commercial sex act) หมายถึงการกระทำทางเพศที่เป็นเหตุให้บุคคลหนึ่งให้หรือรับสิ่งที่มีมูลค่า

สภาพเป็นขี้รับใช้โดยไม่สมัครใจ (involuntary servitude) ครอบคลุมสภาพเป็นขี้รับใช้ที่บุคคลถูกชักจูงให้ยอมรับโดย (ก) การใช้อุบาย แผนการ หรือแบบแผนพฤติกรรมที่มุ่งทำให้บุคคลเชื่อว่าถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ยอมเข้าสู่หรือไม่ยอมคงอยู่ในสภาพเช่นนั้น บุคคลผู้นั้นหรือบุคคลอีกผู้หนึ่งจะได้รับอันตรายอย่างร้ายแรง หรือถูกควบคุมตัว หรือ (ข) การใช้ หรือเชื่อว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่ผิด

แรงงานขี้หนี้ (debt bondage) หมายความว่าถึงสถานภาพ หรือสภาพของลูกหนี้ที่เกิดขึ้นจากคำสัญญาของลูกหนี้ว่าจะใช้บริการส่วนบุคคลของตน หรือของบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของตนเป็นเครื่องค้ำประกันหนี้ ทั้งนี้หมายถึงในกรณีที่มูลค่าของบริการนั้นตามที่พึงประเมินอย่างมีเหตุผลมิได้ถูกนำไปใช้ล้างหนี้ หรือกรณีที่ระยะเวลาของการให้บริการนั้นไม่จำกัดและลักษณะของการให้บริการนั้นมิได้กำหนดไว้ชัดเจน

การขู่เข็ญ (coercion) หมายความว่าถึง (ก) การขู่ว่าจะทำอันตรายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล หรือการควบคุมตัวบุคคล (ข) การใช้อุบาย แผนการ หรือแบบแผนพฤติกรรมที่มุ่งทำให้บุคคลเชื่อว่าการไม่กระทำการอย่างหนึ่งจะส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล หรือการควบคุมตัวบุคคล หรือ (ค) การใช้ หรือเชื่อว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่ผิด

สำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีฉบับใดที่นิยามการค้ามนุษย์ไว้โดยตรง พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 ก็มีได้นิยามการค้าหญิงและเด็ก เพียงแต่ระบุถึงฐานความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นไว้ดังนี้

มาตรา 5 ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ผู้ใดตระเตรียมเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพยายามกระทำความผิดนั้นๆ

อนึ่ง บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542 มีส่วนที่กล่าวถึงลักษณะของการค้ามนุษย์ เริ่มแรกกล่าวไว้โดยอ้อม ดังนี้

2. กรณีที่ถือว่าหญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ

(1) หญิงหรือเด็กที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์การ เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้น ซึ่งหญิงหรือเด็ก โดยใช้อุบายล่อลวง ชูเชิญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขู่ใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร และการกระทำดังกล่าวทำให้หญิงหรือเด็กนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอม กระทำการหรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยกดขี่ทารุณ บังคับชูเชิญให้เป็นขอกทาน หรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม

(2) กรณีมีพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ใน 2(1) กระทำต่อหญิงหรือเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี ทั้งหญิงและชาย ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำในเบื้องต้นหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าหญิงหรือเด็กนั้นตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

ต่อจากนั้น บันทึกข้อตกลงจึงได้ให้คำนิยามการค้ามนุษย์ไว้โดยตรง โดยในข้อ 3 ของบันทึกข้อตกลง ซึ่งเป็นส่วนที่จัดแยกกลุ่มหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ มีเชิงอรรถที่นิยามการค้ามนุษย์ว่า * ให้หมายรวมถึง การกระทำความคิดต่อหญิงและเด็กโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือจัดหาหญิงและเด็กนั้นไปด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนเองและผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อประโยชน์อันมิชอบ ไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอกทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย

สำหรับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศที่มีกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์เช่นกัน กฎหมายเหล่านั้นก็นิยามการค้ามนุษย์ในแนวทางที่คล้ายกัน แต่มีความแตกต่างในขอบเขตและในแง่มุมทางกฎหมาย กล่าวได้ว่า ไม่มีกฎหมายของประเทศใดที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของการค้ามนุษย์ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2543 สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นกรรมสารเสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 (United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000) ซึ่งนิยามคำศัพท์ที่ควรทราบในมาตรา 3 ดังนี้

(ก) "การค้ามนุษย์" หมายถึงการชักชวน การนำส่ง การโอนย้าย การให้ที่พักพิง หรือการรับบุคคล โดยอาศัยวิธีการดังนี้ การใช้กำลังหรือคุกคามว่าจะใช้กำลัง หรือรูปแบบอื่นของการบังคับชูเชิญ

การลักพาตัว การฉ้อโกง การหลอกลวง การใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง การฉวยโอกาสจากความเสียหายของผู้อื่น หรือจากการให้หรือการรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลที่ควบคุมบุคคลอีกผู้หนึ่ง เพื่อการแสวงประโยชน์ ซึ่งการแสวงประโยชน์หมายถึงรวมถึงสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างน้อย ได้แก่ การแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น หรือรูปแบบอื่นของการแสวงประโยชน์ทางเพศ แรงงาน บังคับหรือบริการบังคับ การใช้ทาสหรือแนวปฏิบัติอื่นที่คล้ายกัน หรือการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ

(ข) ความยินยอมของเหยื่อของการค้ามนุษย์ต่อการแสวงประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในวรรค

(ก) ของมาตรานี้ ถือว่าไร้ความหมายในกรณีที่ได้มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก)

(ค) การชักชวน การนำส่ง การโอนย้าย การให้ที่พักพิง หรือการรับเด็กเพื่อการแสวงประโยชน์ถือเป็น "การค้ามนุษย์" แม้ไม่มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของมาตรานี้

(ง) "เด็ก" หมายถึงบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี

จะเห็นได้ว่า ตามคำนิยามของพิธีสาร สาธารณคดีของการค้ามนุษย์คือ "การจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องเพื่อการแสวงประโยชน์" ซึ่งในการศึกษาคำนี้เห็นว่าควรยึดถือคำนิยามของพิธีสาร ทั้งนี้เพราะมีความชัดเจน มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางที่สุดในประเด็นลักษณะของการกระทำและประเด็นผู้ตกเป็นเหยื่อ และมีความรัดกุมในแง่มุมทางกฎหมาย ประการสำคัญที่สุดคือ กรณีส่วนมากของการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามประเทศ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไข ซึ่งในการร่วมมือกันก็ควรยึดถือคำนิยามเดียวกัน

มีกิจกรรมหนึ่งที่คล้ายและสัมพันธ์กับการค้ามนุษย์และมักถูกนำมาสับสนกัน แต่ที่จริงแล้วตามกฎหมายถือเป็นอีกเรื่องหนึ่ง นั่นคือ การลักลอบนำคนเข้าเมือง (smuggling of migrants) พิธีสารสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการลักลอบนำคนเข้าเมืองทางบก ทะเล และอากาศ (United Nations Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ซึ่งเป็นกรรมสารอีกฉบับหนึ่งที่เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 นิยามการลักลอบนำคนเข้าเมือง และคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

(ก) "การลักลอบนำคนเข้าเมือง" หมายถึงการดำเนินการให้บุคคลเข้าไปอย่างผิดกฎหมายในรัฐภาคีของพิธีสารซึ่งบุคคลดังกล่าวมิใช่คนชาติหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวร ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอื่นใด ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

(ข) "การเข้าไปในรัฐอย่างผิดกฎหมาย" หมายถึงการข้ามพรมแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเข้าไปในรัฐอย่างถูกกฎหมาย

เมื่อพิจารณาคำนิยามของการค้ามนุษย์และคำนิยามของการลักลอบนำคนเข้าเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1) การลักลอบนำคนเข้าเมือง แม้ว่ามักดำเนินการไปในสภาพที่อันตรายและทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรี แต่ผู้เข้าเมืองได้ยินยอมต่อการลักลอบนำตนเข้าเมือง สำหรับการข้ามนุษย์ เหลือไม่เคยยินยอมเลย หรือหากเหยื่อยินยอมในเบื้องต้น ความยินยอมนั้นก็ไร้ความหมายเพราะเป็นความยินยอมเนื่องจากถูกผู้ข้ามนุษย์ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือล่อลวงละเมิด

2) การลักลอบนำคนเข้าเมืองจบลงเมื่อผู้เข้าเมืองมาถึงจุดหมายปลายทาง ในขณะที่เหยื่อของการข้ามนุษย์จะถูกแสวงประโยชน์ต่อเนื่องไปเพื่อทำกำไรที่มีขอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ข้ามนุษย์

3) การลักลอบนำคนเข้าเมืองมีลักษณะข้ามประเทศเสมอ ในขณะที่การข้ามนุษย์ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น การข้ามนุษย์เกิดขึ้นได้ไม่ว่าเหยื่อถูกนำไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือเพียงแค่เคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งภายในประเทศเดียวกัน หรือเพียงแค่มีการเปลี่ยนมือจากผู้แสวงประโยชน์รายหนึ่งไปสู่อีกรายหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้ายเหยื่อเลยก็ได้

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ พบว่า เหยื่อของการข้ามนุษย์มักได้รับผลกระทบร้ายแรงกว่า และมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อซ้ำหรือถูกล่อลวงละเมิดในรูปแบบอื่นๆ มากกว่าผู้ถูกลักลอบนำเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักด้วยว่า ผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองอาจหลอกลวงผู้เข้าเมืองที่ได้จ่ายค่าบริการไปแล้ว ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการข้ามนุษย์ได้เช่นกัน

2.2 เหตุปัจจัยของการข้ามนุษย์

เหตุปัจจัยหลักได้แก่

1) เหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีอุปสงค์ต่อเหยื่อของการข้ามนุษย์เพื่อใช้เป็นแรงงานราคาถูกและว่าง่ายหรือแรงงานบังคับ และใช้ในบริการทางเพศ และบริการอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ทำให้มีอุปทานของเหยื่อที่หาทางอพยพ

ด้านอุปสงค์ : เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ทำให้ผู้ประกอบการต้องแข่งขันกันรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ มีแรงกดดันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานราคาถูกที่สุดเท่าที่จะหาได้เพื่อผลิตสินค้าและบริการด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดเพื่อให้ได้เปรียบคู่แข่ง โดยมองว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นหลักประกันของความอยู่รอดและกำไรสูงสุด ผู้ประกอบการบางส่วนยังได้หันไปลงทุนในภาคนอกระบบซึ่งเป็นภาคที่คนงานไม่สามารถรวมตัวหรือเรียกร้องสิทธิของตนและดังนั้นแรงงานจึงมีราคาถูก ภาคเหล่านี้มักมีลักษณะลักลอบหรือผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่แล้วจะไม่ใช่ที่พบเห็น ยากแก่การตรวจและบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน ในภาคเหล่านี้นิยมใช้แรงงานอพยพที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจำนวนหนึ่งเป็นเหยื่อของการข้ามนุษย์ที่ทำงานเพื่อใช้หนี้ที่มาจากค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้าเมือง หรือทำงานในลักษณะของแรงงานบังคับ กล่าวโดยสรุป ความกังวลเกี่ยวกับความอยู่รอดและความต้องการกำไรสูงสุดนำไปสู่ความต้องการที่จะกดขี่แรงงาน และผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งมองว่าเหยื่อของการข้ามนุษย์เป็นแรงงานที่เหมาะสมแก่การกดขี่

ด้านอุปทาน : ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทำให้มีอุปทานของแรงงานที่หาทางอพยพเพื่อไปหางานทำในต่างถิ่นและต่างประเทศ ถ้าความต้องการหางานทำสอดคล้องกับความต้องการแรงงาน ก็จะมีการอพยพของประชาชน ในกรณีของการอพยพไปต่างประเทศนั้น ถ้าความ

ต้องการดังกล่าวรองรับด้วยนโยบายด้านการอพยพที่เหมาะสมของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ก็จะมีการอพยพแรงงานอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ถ้าไม่มีช่องทางการอพยพอย่างถูกต้อง หรือมีช่องทางที่ยู่ยากเกินไป ก็จะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยอย่างมากต่อการค้ามนุษย์ แนวโน้มที่วันนี้เห็นได้ชัดเป็นอย่างยิ่งสำหรับหญิง เนื่องจากช่องทางการอพยพที่ถูกกฎหมายส่วนใหญ่เปิดโอกาสสำหรับการทำงานในภาคที่แรงงานชายครองสัดส่วนขนาดใหญ่ เช่น ภาคก่อสร้าง และภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ ในประเทศส่วนใหญ่ หญิงมีโอกาสน้อยกว่าชายในการเข้าถึงข่าวสารเกี่ยวกับการอพยพ โอกาสการมีงานทำ และช่องทางการจัดหาคนงาน หลายประเทศดำเนินนโยบายด้านการอพยพและกฎระเบียบการยอมรับคนเข้าประเทศในลักษณะที่เลือกเพศ ผลคือหญิงที่ต้องการอพยพไปทำงานจึงมีความเสี่ยงยิ่งขึ้นที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในแง่นี้ มองได้ว่า “การค้ามนุษย์เป็นผลประการหนึ่งของความล้มเหลวของกลไกตลาดแรงงาน”

แม้ว่าผู้อพยพจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นผู้มีการศึกษา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งอพยพเพราะต้องการรายได้ สถานภาพ และโอกาสที่ดีกว่าที่จะหาได้ในประเทศต้นทาง แต่คนเหล่านี้ไม่ใช่จะสมหวังไปหมดทุกคน ผู้อพยพที่เป็นคนงานที่มีทักษะฝีมือสูงจำนวนมากพบว่าตนเองมาได้งานที่ใช้ทักษะฝีมือต่ำ ตามที่เป็นจริงนั้น อุปสงค์ที่มีต่อแรงงานอพยพส่วนใหญ่แล้วคือต้องการคนงานที่มีทักษะฝีมือต่ำ ว่าง่าย และพร้อมที่จะทำงานที่สกปรกและอันตราย คนงานเหล่านี้ง่ายต่อการแสวงประโยชน์

2) ทศนคติและแนวปฏิบัติในบางสังคมเป็นปัจจัยหนุนด้านอุปทาน เช่น การเลือกปฏิบัติเนื่องด้วยเพศภายในครอบครัวและชุมชนที่ยังคงมีอยู่อย่างเข้มข้นในบางสังคม กล่าวคือ ในบางสังคมหญิงมีคุณค่าและสถานภาพต่ำกว่าชาย ไม่ได้มีโอกาสทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกับชาย หรือถูกมองเป็นสมบัติของครอบครัว ซึ่งอาจขายให้ชายที่ต้องการนำหญิงหรือเด็กหญิงนั้นไปสมรสด้วย หรือการที่สังคมยอมรับการใช้ความรุนแรงต่อหญิงและเด็ก ทำให้คนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในบางสังคมมีแนวปฏิบัติที่ครอบครัวยากจนจะนำบุตรหลานไปฝากไว้ในความดูแลของเพื่อนหรือญาติที่มีฐานะดีกว่า ซึ่งทำให้เด็กเหล่านั้นเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดและแสวงประโยชน์ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในบางสังคมทำให้ชนกลุ่มน้อยถูกปิดกั้นโอกาสต่างๆ พัฒนาการเองไม่ได้ ในบางกรณีถึงขั้นชีวิตไม่มีความปลอดภัย เหล่านี้ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการอพยพ

3) ความไม่สงบภายในประเทศ เช่น ความวุ่นวายทางการเมือง ความปั่นป่วนทางสังคม สงครามกลางเมือง และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ล้วนเป็นเหตุให้ประชาชนต้องพลัดจากถิ่นฐาน ซึ่งทำให้คนเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดและแสวงประโยชน์

เหตุปัจจัยเสริมได้แก่

1) นโยบายที่จำกัดจำนวนคนเข้าเมืองของประเทศต่างๆ

2) โลกาวัดวันของอุตสาหกรรมทางเพศ

3) การเข้ามาเกี่ยวข้องของเครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ซึ่งแต่เดิมจะค้าสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด อาวุธ และสินค้าหนีภาษี แต่ได้หันมาค้ามนุษย์ด้วยเนื่องจากการค้าที่ไม่ต้องใช้เงินลงทุนมากนัก และทำกำไรมากกว่าการค้าสินค้าอื่น กล่าวคือ เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถซื้อขาย

เปลี่ยนมือกันระหว่างกลุ่มอาชีพกรรมได้เช่นเดียวกับสินค้าผิดกฎหมายอื่นๆ แต่ต่างกันตรงที่ว่า เมื่อเหยื่อไปถึงจุดหมายปลายทางสุดท้ายแล้ว สามารถใช้เหยื่อให้ทำงานเป็นช่วงเวลาที่ยาวนาน ซึ่งในกระบวนการเช่นนี้ การค้ามนุษย์ย่อมทำกำไรได้มากกว่าการค้าสินค้าอื่นในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ แรงจูงใจอีกประการหนึ่งก็คือการค้ามนุษย์มีความเสี่ยงน้อยกว่าการค้าสินค้าผิดกฎหมายอื่น เนื่องจากตรวจพบได้ยากกว่า พิสูจน์ความผิดได้ยากกว่า และระวางโทษก็มักเบากว่าด้วย

บทที่ 3

สภาพปัญหาของการค้ามนุษย์

3.1 สถานการณ์ทั่วไป

ในภาพรวมของทั้งโลก การค้ามนุษย์ขยายตัวขึ้นอย่างมากในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 20 ผู้ค้ามนุษย์ปฏิบัติต่อชาย หญิง และเด็กเช่นเดียวกับสินค้าที่สามารถซื้อขาย และเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง แม้กระทั่งข้ามพรมแดนของประเทศ และในกรณีทั่วไปเหยื่อจะถูกล่วงละเมิดโดยผู้ค้ามนุษย์

ข้อมูลที่ได้รับรู้กันทั่วไปอาจทำให้เข้าใจผิดว่าเหยื่อของการค้ามนุษย์มีเฉพาะหญิงและเด็กซึ่งจะถูกแสวงประโยชน์ทางเพศ แต่ตามที่เป็นจริงนั้น เหยื่อที่เป็นชายมีจำนวนไม่น้อย และเหยื่อทั้งชายหญิง และเด็กจำนวนมากถูกใช้เป็นแรงงานบังคับในงานนอกธุรกิจทางเพศ เช่น งานในสถานประกอบการที่เรียกกันว่าโรงงานนรก ในไร่ นา ในเหมือง และงานรับใช้ในบ้าน การนำเหยื่อของการค้ามนุษย์ไปใช้เป็นแรงงานบังคับในลักษณะต่างๆ เช่นนี้มีทั้งในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา และในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วและมีประวัติการปฏิบัติในเรื่องสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เป็นอย่างดี เช่น ในอเมริกาเหนือ และในยุโรป

ในแอฟริกา แม้ว่าการค้าทาสได้ถูกประกาศห้ามอย่างเป็นทางการในต้นทศวรรษที่ 1880 แต่การใช้แรงงานบังคับก็ยังคงปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันในแอฟริกาตะวันตกและแอฟริกากลาง UNICEF ประมาณการว่า เด็ก 200,000 คนจากบริเวณดังกล่าวถูกขายในแต่ละปีโดยพ่อแม่ที่หลงเชื่อว่าลูกของตนจะได้รับการดูแล ได้รับการศึกษา หรือได้เรียนรู้การประกอบอาชีพ (2.19 : 2) นอกจากนี้ในแอฟริกาแล้ว การใช้แรงงานบังคับเป็นจำนวนมากยังพบในเอเชียใต้ อเมริกากลาง และอเมริกาใต้ ซึ่งแรงงานบังคับเหล่านี้จำนวนมากมาจากเหยื่อของการค้ามนุษย์

การค้าหญิงและเด็กเพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปของการค้าประเวณี การผลิตสื่อลามกอนาจาร บริการเพื่อนเที่ยว (escort) และอื่นๆ เป็นปรากฏการณ์ที่กำลังขยายตัวทั่วโลก ความยากจนและโอกาสการมีงานทำที่จำกัดทำให้หญิงสาวจากประเทศกำลังพัฒนา และจากยุโรปตะวันออกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มุ่งสู่ต่างประเทศเพื่อหางานทำ คนเหล่านี้จำนวนมากตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

ในปัจจุบัน การค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดกระทำโดยกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งซึ่งเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลก กลุ่มที่เดิมเคยเคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่จำเพาะได้ขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของการดำเนินการออกไปเพื่อแสวงหาตลาดใหม่ๆ บางกลุ่มรวมตัวกันหรือร่วมมือกัน มีการจัดวางเส้นทางใหม่ๆ เพื่อการค้ามนุษย์อยู่เสมอ การค้ามนุษย์ได้กลายเป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ใหญ่เป็นอันดับสามในโลก รองจากการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ (2.12 : 2) การค้ามนุษย์มีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมบางอย่าง เช่น การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด การทำเอกสารปลอม และการลักลอบนำสินค้าและคนเข้าเมือง กล่าวได้

ว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาท้าทายอย่างยิ่งในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชนอื่นๆ และการบังคับใช้กฎหมาย

3.2 พื้นที่ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์

ไม่มีภูมิภาคใดในโลกที่ปลอดจากการค้ามนุษย์ ปัญหาดังกล่าวพบทั้งในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้ว พบในประเทศที่รัฐบาลละเมิดสิทธิมนุษยชน และในประเทศที่รัฐบาลมีประวัติด้านสิทธิมนุษยชนดีเยี่ยม เกือบทุกประเทศมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นการค้ามนุษย์ภายในประเทศนั่นเอง หรือเป็นการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ ประเทศส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับทั้งสองกรณี ซึ่งในกรณีหลัง ประเทศต่างๆ อาจเกี่ยวข้องในฐานะเป็นต้นทาง เป็นปลายทาง หรือเป็นทางผ่าน และมีบางประเทศอยู่ในทั้งสามฐานะ

เอเชียเป็นภูมิภาคที่มีปริมาณการค้ามนุษย์มากที่สุด รองลงไปได้แก่แอฟริกา และละตินอเมริกา เมื่อไม่นานมานี้ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการค้าหญิงชาวยุโรปตะวันออกที่กำลังขยายตัว ซึ่งมีประมาณการว่า หญิงราว 500,000 คนได้ถูกบังคับให้เข้าสู่บริการทางเพศเชิงพาณิชย์ และเชื่อว่าการค้ามนุษย์กำลังขยายตัวเร็วที่สุดในยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และในอดีตสหภาพโซเวียต ขณะเดียวกัน สำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency/CIA) ของสหรัฐอเมริการายงานว่า หญิงและเด็กราว 50,000 คนถูกนำเข้าสู่ประเทศในแต่ละปีโดยแจ้งวัตถุประสงค์เท็จ คนเหล่านี้จะถูกบังคับให้เป็นโสเภณี เป็นแรงงานที่ถูกล่วงละเมิด หรือเป็นคนรับใช้ในบ้าน และรายงานระบุว่า ความเกี่ยวข้องของสหรัฐอเมริกานั้น ส่วนใหญ่อยู่ในฐานะทางผ่านและปลายทางของการค้ามนุษย์ (2.2 : 2)

3.3 ขนาดและมูลค่าของการค้ามนุษย์

โดยที่การค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะลักลอบและแอบแฝง จึงเป็นการยากยิ่งที่จะจัดทำสถิติที่แม่นยำเกี่ยวกับขนาดของปัญหา งานศึกษาหลายชิ้นระบุตรงกันว่า การค้ามนุษย์เริ่มขยายตัวเมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 ตามประมาณการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่อิงข้อมูลปี 2540 บุคคลอย่างน้อย 700,000 คน ส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็ก ถูกค้าข้ามประเทศทั่วโลกในแต่ละปี ในขณะที่จำนวนเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่รวมทั้งพวกที่ถูกค้าภายในประเทศด้วยอยู่ระหว่าง 1-2 ล้านคนต่อปี (2.4 : 1) แหล่งอื่นๆ ประมาณการจำนวนเหยื่อที่ถูกค้าทั้งภายในประเทศและข้ามประเทศในแต่ละปีแตกต่างกันไประหว่าง 1-4 ล้านคน

สำหรับมูลค่าของการค้ามนุษย์นั้น หน่วยบริการงานวิจัยของรัฐสภา (Congressional Research Service/CRS) ของสหรัฐอเมริการะบุว่า การค้ามนุษย์ทำรายได้ให้แก่กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งทั่วโลกปีละหลายพันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นอันดับสาม รองจากยาเสพติดและอาวุธ (2.4 : 1) หน่วยงานตำรวจยุโรป (Europol) ก็ระบุตรงกัน (2.19 : 2)

3.4 กระบวนการค้ามนุษย์

3.4.1 ผู้ค้ามนุษย์

ในปัจจุบัน ผู้ค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้ง มีทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างหลวมๆ เป็นเครือข่ายที่ครอบคลุมไปทั่วโลก ซึ่งในหลายกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องอยู่ด้วย มีทั้งลักษณะที่เป็น การรับสินบนเพื่อให้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะที่เป็น การทำงานให้กับกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งโดยตรง ในหลายกรณี ผู้ที่เข้าไปทาบตามล่อลวงเหยื่อเป็นญาติ คนรู้จัก หรือเป็นเพื่อนของครอบครัวของเหยื่อนั้นเอง การเคลื่อนย้ายเหยื่อก็มักใช้ช่องทางที่กลุ่มอาชญากรรมเหล่านี้มีอยู่แล้วสำหรับการเคลื่อนย้ายสินค้าผิดกฎหมายอื่นๆ นั้นเอง สำหรับผู้ค้ามนุษย์ที่มีใช้กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งนั้น ส่วนใหญ่ได้แก่พวกพ่อค้าทาสในแอฟริกาที่ยังลักลอบดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

3.4.2 เหยื่อของการค้ามนุษย์

ผู้ค้ามนุษย์มักหาเหยื่อในกลุ่มคนยากจน ไม่มีงานทำ หรือทำงานต่ำระดับ และอาจไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็กในบางประเทศ CRS และกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริการะบุตรงกันว่า ร้อยละ 35 ของเหยื่อของการค้ามนุษย์ข้ามประเทศเป็นบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี

เหยื่อของการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มาจากเอเชีย แอฟริกา ละตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก และอดีตสหภาพโซเวียต มีประมาณการว่า ในปี 2543 เด็ก 1 ล้านคนถูกค้า ส่วนใหญ่มาจากประเทศในเอเชีย หญิงและเด็กจากยุโรปตะวันออกและอดีตสหภาพโซเวียตประมาณ 250,000 คนถูกส่งไปยังต่างประเทศในแต่ละปี หญิงชาวเนปาลเกือบ 200,000 คน ส่วนใหญ่อายุต่ำกว่า 18 ปี ถ้าประเมินอยู่ในช่องในอินเดีย (2.4 : 1)

3.4.3 วิธีหา หลอก และควบคุมเหยื่อของการค้ามนุษย์

ผู้ค้ามนุษย์มีหลายวิธีในการหาและชักชวนเหยื่อ บางครั้งใช้การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่นว่ามีตำแหน่งงานดี รายได้งาม อยู่ในเมืองที่น่าตื่นเต้น บางครั้งใช้สำนักงานจัดหางาน บริษัทนำเที่ยว บริษัทจัดหานางแบบนายแบบ บริษัทหาคู่ ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่หลอกลวงเพื่อล่อหนุ่มสาวให้เข้ามาติดกับดัก ในหมู่บ้านชนบท ผู้ค้ามนุษย์อาจแสดงตัวว่าเป็นเพื่อนของเพื่อน มาหลอกลวงให้พ่อแม่เชื่อว่าลูกของพวกเขาจะได้รับการดูแลที่ดีกว่า ผู้ค้ามนุษย์มักหลอกให้พ่อแม่เชื่อว่าลูกจะได้รับการฝึกสอนทักษะการทำงานหรืออาชีพที่มีประโยชน์ แต่แท้จริงแล้ว เด็กเหล่านั้นไปลงเอยทำงานเยี่ยงทาสในร้านค้าเล็กๆ ในฟาร์ม หรือเป็นซำรับใช้ในบ้าน บางครั้งผู้ค้ามนุษย์หลอกว่าจะแต่งงานกับลูกสาวของครอบครัว แต่หญิงนั้นกลับถูกบังคับให้ค้าประเวณี ผู้ค้ามนุษย์อาจปรากฏตัวขึ้นในช่วงหน้าแล้งหรือก่อนช่วงเก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อาหารขาดแคลน เพื่อโน้มน้าวให้ครอบครัวยากจนขายลูกสาวแลกเปลี่ยนกับเงินเพียงเล็กน้อย ในบางกรณี ผู้ค้ามนุษย์ใช้วิธีลักพาตัวเหยื่อ

หญิงที่เป็นเหยื่อส่วนใหญ่ถูกชักชวนด้วยคำสัญญาว่าจะได้งานดีในต่างประเทศหรือต่างมณฑล เมื่อไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าในท้องถิ่นของตน หญิงเหล่านี้จึงยอมไปตามคำชักชวน โดยผ่านช่องทางของนายหน้าและคนกลางที่เป็นผู้จัดเตรียมการเดินทาง เหยื่อจะถูกนำไปส่งยังจุดหมายปลายทางจนถึงมือ นายจ้าง ซึ่งเมื่อถึงตอนนั้น เหยื่อบางรายก็จะรู้ว่าตนถูกหลอกเกี่ยวกับลักษณะของงานที่จะต้องทำ เหยื่อส่วนใหญ่ถูกหลอกเกี่ยวกับสภาพการจ้างและข้อตกลงทางการเงิน และเหยื่อทุกรายจะพบว่าตนตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกขู่เข็ญล่วงละเมิด ซึ่งการหนีเป็นเรื่องยากและอันตราย

ผู้ค้ำมนุษย์ควบคุมเหยื่อโดยใช้วิธีการขู่เข็ญ เช่น การข่มขู่ การแยกให้อยู่ตามลำพัง การให้อาหาร การคุกคามและใช้ความรุนแรงต่อร่างกาย การยึดเอกสารเดินทางหรือเอกสารแสดงตนซึ่งทำให้เหยื่อไม่สามารถเดินทางกลับหรือเดินทางต่อไป และไม่กล้าไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ เหยื่อยังถูกผูกมัดด้วยหนี้สินที่เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการพาเหยื่อมาถึงจุดหมายปลายทาง โดยที่หนี้สินนี้มากกว่าที่เหยื่อเข้าใจมาแต่แรก

ผู้ค้ำมนุษย์มักบังคับให้เหยื่อใช้เอกสารเดินทางปลอม เมื่อถึงจุดผ่านแดน เหยื่ออาจจะยังไม่ตระหนักว่าตนถือเอกสารปลอม หรือกำลังตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์

3.4.4 ชะตากรรมของเหยื่อของการค้ำมนุษย์

เมื่อถูกควบคุมไว้ได้ในเบื้องต้นแล้ว เหยื่อจะถูกเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ที่มีตลาดสำหรับบริการของเหยื่อ และมักเป็นที่ซึ่งเหยื่อขาดทักษะทางภาษาและความรู้พื้นฐานอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการขอความช่วยเหลือ โดยทั่วไป จุดหมายปลายทางคือต่างประเทศ เมื่อไปถึงจุดหมายปลายทางแล้ว เหยื่อจะถูกบังคับให้ทำงานในสภาพที่ยากลำบาก หรือเป็นงานอันตราย หรือไม่เป็นที่ปรารถนา และเช่นเดียวกับสินค้าที่ลักลอบนำเข้าเมืองชนิดอื่นๆ เหยื่อในบางกรณีอาจถูกขายจากกลุ่มอาชญากรรมกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง

เหยื่อจะถูกจัดให้อยู่ในสภาพที่ถูกควบคุมอยู่ตลอดเวลา ในหลายกรณี เหยื่อจะถูกคุมขังเหยื่อหรือครอบครัวจะถูกคุกคามถ้าเหยื่อไม่ยอมร่วมมือ หญิงและเด็กหญิงที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีถูกกรรโชกว่าผู้ค้ำมนุษย์จะเล่าความจริงให้ครอบครัวรู้ เด็กที่ถูกค้าอยู่ในสภาพที่จะต้องพึ่งพาผู้ค้ำมนุษย์เพื่อให้อาหาร ที่พัก และสิ่งจำเป็นพื้นฐานอื่นๆ ผู้ค้ำมนุษย์ยังขู่ด้วยว่าถ้าเหยื่อไปขอความช่วยเหลือจากภายนอก ก็จะถูกเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นดำเนินคดีและเนรเทศในฐานที่ลักลอบนำเข้าเมือง

โดยที่ไม่มีหลักประกันว่าจะได้ใช้สิทธิมนุษยชน เหยื่อจำนวนมากจึงต้องเผชิญกับการคุกคามต่อตนเองและครอบครัว ความรุนแรง ภาวะการดำรงชีวิตที่น่าตระหนก และสถานที่ทำงานที่อันตราย หรือมีสภาพอย่างที่เราเรียกกันว่าโรงงานนรก ต้องทำงานโดยไม่มีสัญญาจ้าง ไม่มีวันหยุด ไม่มี

ประกันสังคม ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ ชั่วโมงทำงานยาวนาน และไม่มีค่าจ้าง งานที่ใช้ทักษะฝีมือต่ำ สำหรับหญิงและเด็กสาวมักถูกบังคับให้ทำงานในธุรกิจทางเพศ

ในกรณีของการค้ามนุษย์เพื่อการใช้แรงงานเยี่ยงทาสนั้น เขี่ยมีชะตากรรมที่เลวร้ายมาก เช่นในกรณีของแรงงานเด็กในโรงงานทอพรหมในอินเดียและบางประเทศในเอเชียใต้ เขี่ยถูกกักขังในห้องที่ประตูถูกล็อก เขี่ยต้องทำงานวันละ 10-14 ชั่วโมงเพื่อแลกกับอาหารเพียงเล็กน้อยและแทบไม่มีคุณค่าทางโภชนาการ และมักไม่มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ในเวลากลางคืน เขี่ยนอนพักข้างเครื่องทอพรหมนั่นเอง หรือในเฟิงที่อยู่ไม่ไกลจากที่ทำงาน ในกรณีของแรงงานขัดหนี้ในปากีสถาน เขี่ยถูกล่ามโซ่และตีตราเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนี ในกรณีของแรงงานตัดอ้อยในสาธารณรัฐโดมินิกัน เขี่ยถูกควบคุมให้ทำงานด้วยปืน และในชูดาน เขี่ยถูกตีตรา และถูกทำร้ายร่างกายเพื่อให้ยอมเปลี่ยนศาสนา

ในกรณีของผู้ลักลอบเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นจะมีความเสี่ยงอย่างอื่นด้วย ทั้งนี้เพราะมีสถานะที่ไม่ถูกกฎหมายและอาจถูกเนรเทศ บุคคลเหล่านี้มักไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมาย และจะต้องพึ่งพานายหน้าและนายจ้างตลอดไป

3.4.5 การแสวงประโยชน์จากเหยื่อของการค้ามนุษย์

การแสวงประโยชน์จากเหยื่อของการค้ามนุษย์มีหลายลักษณะ ได้แก่

1) หญิงและเด็กถูกบังคับให้ค้าประเวณี หรือทำงานทางเพศเชิงพาณิชย์อื่นๆ เช่น แสดงในสื่อลามกอนาจาร และเป็นเพื่อนเที่ยว (escort) ขณะนี้มีข้อมูลจากเยอรมนีว่ามีแม้แต่ชายแปลงเพศก็ถูกบังคับให้ค้าประเวณี

2) ชาย หญิง และเด็กถูกใช้เป็นแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นการใช้แรงงานในโรงงานแปรรูปอาหาร โรงงานก่อสร้าง ในร้านอาหาร ในไร่ นา ในเหมือง ตลอดจนในสถานที่ทำงานอื่นๆ ที่มีการใช้แรงงานเยี่ยงทาส เช่น ในเอเชียใต้ เขี่ยจำนวนมากถูกใช้เป็นแรงงานบังคับในโรงงานทอพรหม โรงงานผลิตเสื้อผ้า โรงงานเผาอิฐ เป็นแรงงานขัดหนี้ในไร่ อ้อย ในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ชายชาวเอเชียถูกค้าเข้าสู่การใช้แรงงานบังคับในโรงงานก่อสร้างและงานที่ใช้แรงกายอื่นๆ แม้แต่ในยุโรปก็พบชายชาวเอเชียถูกค้าเข้าสู่โรงงานนรกและการใช้แรงงานบังคับในไร่ นา และในร้านอาหาร ข้อสังเกตประการหนึ่งคือเหยื่อที่เป็นชายมักถูกใช้ให้ทำงานที่มีลักษณะสามประการ ได้แก่ สกปรก ยากลำบาก และอันตราย

3) หญิงและเด็กถูกขายเป็นซักรับใช้ในบ้านซึ่งจะถูกนายล่องเกินทางเพศด้วย พบในละตินอเมริกา แอฟริกาตะวันตก แอฟริกากลาง แอฟริกาเหนือ และตะวันออกกลาง การเป็นซักรับใช้ในบ้านเป็นปลายทางของหญิงจำนวนมากที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

4) เด็กถูกบังคับให้เป็นนักรบในกองกำลังที่ขัดแย้งกันในสงครามกลางเมือง และถูกล่วงเกินทางเพศด้วย เป็นปรากฏการณ์ที่พบในแอฟริกา และละตินอเมริกา

5) ชาย หญิง และเด็กถูกบังคับให้เป็นขอทานหรือเร่ขายสินค้าตามถนน พบในเอเชียใต้

6) เด็กชายถูกบังคับเป็นจ็อกกี้ขี่อูฐ หรือจูงอูฐให้แก่นักท่องเที่ยว พบในตะวันออกกลาง

และแอฟริกาเหนือ

- 7) ชาย หญิง และเด็กถูกบังคับให้ทำงานผิดกฎหมาย เช่น เป็นสายส่งยาเสพติด
- 8) หญิงและเด็กหญิงถูกขายเพื่อนำตัวไปแต่งงาน เป็นปรากฏการณ์ที่พบในเอเชียใต้
- 9) เด็กถูกขายเพื่อนำไปเป็นบุตรบุญธรรม พบในจีน และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- 10) เหลือบางรายถูกขายเพื่อการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ

3.5 ผลกระทบต่อประเทศ

ด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา

1) การค้ามนุษย์บั่นทอนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เพราะทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อขาดโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง กำลังแรงงานของประเทศจึงไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรจะมีได้ หากกำลังแรงงานของประเทศไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ ก็จะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) เหยื่อของการค้ามนุษย์จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ การสนับสนุน และการฟื้นฟู เพื่อให้สามารถบูรณาการกลับเข้าสู่สังคมได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นปัญหาทางด้านงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศต้นทางซึ่งมักมีทรัพยากรจำกัดอยู่แล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งมีความจำเป็นมากที่สุดที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือ การสนับสนุน และการฟื้นฟู

3) การเป็นประเทศที่มีความเกี่ยวพันกับการค้ามนุษย์อย่างมากอาจเป็นเหตุให้ถูกบางประเทศยกขึ้นมาอ้างเพื่อตัดความช่วยเหลือและระงับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือเป็นเหตุให้กลุ่มเคลื่อนไหวในบางประเทศรณรงค์ต่อต้าน ซึ่งอาจรวมถึงการไม่ซื้อสินค้า

ด้านการปกครอง

ในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งของอาชญากรรมจัดตั้ง การค้ามนุษย์คุกคามนิติธรรมหรือการปกครองด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะกำไรที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายส่วนหนึ่งถูกใช้ไปเพื่อการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ เพื่ออาชญากรรมอื่นๆ และในบางกรณีเพื่อการก่อการร้าย

ด้านสังคม

การค้ามนุษย์ทำให้บุคคลต้องพลัดพรากจากครอบครัว ผู้สูงอายุขาดสมาชิกในครอบครัวที่จะดูแล และผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเด็ก จะพัฒนาไปสู่บุคลิกภาพที่ก้าวร้าว มีแนวโน้มว่าต่อไปจะกลายเป็นผู้ค้ามนุษย์เสียเอง เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่น่ากังวล

ด้านการต่างประเทศ

การเกี่ยวพันกับการค้ามนุษย์อย่างมากย่อมสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ เช่นกรณีที่ถูกรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาจัดให้เป็นประเทศในระดับที่ 2 หรือ 3 ซึ่งระดับที่ 2 หมายถึงประเทศที่มีความพยายามแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ แต่การดำเนินการยังไม่ได้มาตรฐาน และระดับที่ 3 หมายถึงประเทศที่ไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะแก้ไขปัญหา

บทที่ 4

กรรมสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครอง

4.1 กรรมสารของ ILO

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1919 ที่ ILO ก่อตั้งขึ้นมา ได้มีการจัดทำกรรมสารหลายฉบับที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการคุ้มครองในขั้นต้นต่างๆ ของกระบวนการดังกล่าว ได้แก่

4.1.1 อนุสัญญาหลักของ ILO

ILO ได้ระบุอนุสัญญา 8 ฉบับที่มีความสำคัญในขั้นมูลฐานต่อสิทธิของมนุษย์ในสิ่งที่เกี่ยวกับการทำงาน มาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา 8 ฉบับดังกล่าวยังมีความสำคัญยิ่งยวดต่องานต่อต้านการคุ้มครองของ ILO ด้วย อนุสัญญาเหล่านี้ได้แก่

1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 (Forced Labour Convention, 1930 (No.29)) : อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งจัดการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการคุ้มครองเกือบทั้งหมด โดยมาตรา 2 วรรค 1 นิยามแรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ว่าหมายถึง *“งานหรือบริการใดที่เรียกเอาจากบุคคลใดโดยการคุกคามว่าจะลงโทษอย่างใด และซึ่งบุคคลนั้นมิได้เสนอว่าตนเองจะทำด้วยความสมัครใจ”* พันธกิจที่อนุสัญญาสร้างแก่รัฐสมาชิกนั้นไม่เพียงแต่จะต้องไม่ใช่แรงงานบังคับเท่านั้น แต่จะต้องไม่ยอมให้มีการใช้แรงงานบังคับเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอย่างได้ผลกับปลายทางของกระบวนการคุ้มครอง ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 25 กำหนดว่า *“การเรียกเอาแรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์อย่างผิดกฎหมายจะมีโทษในฐานะเป็นความผิดทางอาญา และรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้มีพันธกรณีที่จะต้องให้หลักประกันว่าโทษที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นเพียงพออย่างแท้จริงและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด”* การปฏิบัติตามมาตรานี้อย่างกวาดขันย่อมกระทบอย่างรุนแรงต่ออุปสงค์ต่อแรงงานราคาถูกและว่าง่ายที่เป็นสาเหตุรากเหง้าประการหนึ่งของการคุ้มครอง

2) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ.1957 (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105)) : ตามมาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันรับที่จะ *“ปราบปรามและไม่ใช่ประโยชน์จากรูปแบบใดของการใช้แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์”* ใน 5 สถานการณ์จำเพาะซึ่งรวมทั้งการใช้แรงงานบังคับ *“เป็นวิธีการระดมและใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ”* ซึ่งหมายถึงความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัตินี้ทำให้ไม่สามารถยกข้ออ้างเรื่องความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการคุ้มครองในบริบทของโลกาภิวัตน์ และแรงผลักดันของตลาดแรงงาน

3) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ.1973 (Minimum Age Convention, 1973 (No.138)) : อนุสัญญาฉบับนี้มีประโยชน์ในการต่อต้านการค้าเด็กโดยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของเด็กที่จะไม่ต้องเข้าสู่การใช้แรงงาน อนุสัญญาให้ความสำคัญต่อการให้หลักประกันว่าเด็กจะมีโอกาสพัฒนาอย่างเต็มที่ทั้งทางร่างกายและสติปัญญา โดยการเรียกร้องให้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าสู่การทำงาน โดยคาดหวังว่าการกำหนดเช่นนั้นจะเป็นหลักประกันว่าจะมีช่วงเวลาขั้นต่ำสำหรับการศึกษาเล่าเรียนและการฝึกอบรมอาชีพของเด็ก อนุสัญญาเรียกร้องว่าอายุขั้นต่ำทั่วไปสำหรับการทำงานควรกำหนดไว้ที่ 15 ปี

เป็นอย่างต่ำ แต่ยอมให้กำหนดอายุขั้นต่ำทั่วไปไว้ที่ 14 ปีได้เป็นการชั่วคราวสำหรับประเทศที่ระดับการพัฒนาทางการศึกษาและทางเศรษฐกิจทำให้จำเป็นต้องกำหนดเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม สำหรับงานประเภทใดที่โดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมของการทำงานน่าจะเป็ผลเสียต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ อนุสัญญาระบุว่าต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของการรับเข้าทำงานไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี

เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่มีโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองเหล่านี้ เมื่อเด็กถูกนำเข้าสู่การใช้แรงงาน เด็กจะหมดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ต้องเผชิญกับการล่วงละเมิดทางร่างกายและจิตวิทยา ถูกปฏิเสธสิทธิแรงงานทั้งหมด และในหลายกรณียังต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางเพศ และการแสวงประโยชน์ในธุรกิจทางเพศ การปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวที่ 138 เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นยิ่งยวดในความพยายามที่จะต่อต้านการค้าเด็ก จากการดำเนินงานของแผนงานระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labour/IPEC) ของ ILO พบว่างานต่อต้านการค้ามนุษย์ได้รับแรงเสริมเป็นอย่างดีจากการจัดทำกฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานของประเทศ

4) อนุสัญญาดังกล่าวที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No.182)) : ตามมาตรา 1 ของอนุสัญญาดังกล่าวนี้ รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันจะ *“ดำเนินมาตรการโดยทันทีและได้ผลเพื่อบรรลุถึงการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยถือเป็นเรื่องเร่งด่วน”* และมาตรา 3 ระบุว่ารูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กได้แก่ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส ซึ่งรวมทั้งการค้าเด็ก แรงงานขี้ดหนี้ และแรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ และยังรวมถึงการใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี หรือเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ตลอดจน *“งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมของการทำงานน่าจะเป็อันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก”* การปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวที่ 182 ย่อมหมายถึงการดำเนินการอย่างได้ผลในการป้องกันและปราบปรามการแสวงประโยชน์จากเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายต่างๆ ซึ่งจะกระทบโดยตรงต่ออุปสงค์ต่อเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก

5) อนุสัญญาดังกล่าวที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ.1948 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (No.87)) : อนุสัญญาดังกล่าวนี้มุ่งให้หลักประกันว่าคนงานทุกคน และนายจ้างทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นให้เป็นที่รับรู้ และความคิดเห็นนั้นได้รับการพิจารณา มาตรา 2 บัญญัติว่า *“คนงานและนายจ้างโดยไม่มี การแบ่งแยกใดๆ มีสิทธิที่จะจัดตั้งและ...เข้าร่วมองค์การที่ตนเองเลือกเอง โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน”* การคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้จะช่วยแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และบุคคลที่ตกอยู่ในสภาพของแรงงานบังคับไม่กล้าพูดหรือเรียกร้องเนื่องจากกลัวความรุนแรงหรือถูกขู่เข็ญในลักษณะอื่น

6) อนุสัญญาดังกล่าวที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.1949 (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98)) : อนุสัญญาดังกล่าวนี้เน้นย้ำให้สมาคมและองค์การของคนงานและของนายจ้างได้รับการคุ้มครองจากการแทรกแซงโดยสมาคมหรือองค์การอื่น หรือโดยตัวแทนหรือสมาชิกของสมาคมหรือองค์การอื่นในการจัดตั้ง การทำงาน หรือการ

บริหารของสมาคมหรือองค์การนั้น การคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์ต่อความพยายามของเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่จะรวมตัวจัดตั้งในที่ทำงาน แม้จะเป็นการรวมตัวขนาดเล็กและมีลักษณะไม่เป็นทางการอย่างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะการคุ้มครองดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการไม่แทรกแซงโดยคนงานกลุ่มอื่นหรือโดยองค์การที่มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า แนวคิดเรื่องความสมัครใจและเรื่องการรวมตัวที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาฉบับนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อเหยื่อของการค้ามนุษย์ เพราะสภาพของเหยื่อของการค้ามนุษย์โดยทั่วไปคือการขาดทางเลือกที่เป็นอิสระและการถูกโดดเดี่ยว

7) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากัน (Equal Remuneration Convention, 1951 (No.100)) : อนุสัญญาฉบับนี้บัญญัติให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากันแก่คนงานชายและคนงานหญิงสำหรับงานที่มีค่าเท่ากัน การได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าชายเป็นแรงผลักดันส่วนหนึ่งให้หญิงเดินทางไปต่างถิ่นหรือต่างประเทศเพื่อหางานที่ให้ค่าตอบแทนดีกว่างานที่ทำได้ในถิ่นฐานของตน ซึ่งย่อมมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหญิงจากครอบครัวยากจนมีการศึกษาน้อย และมีมารดาและบุตรสาวเป็นผู้หาเลี้ยงหลักของครอบครัว การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนที่เท่ากันนี้จะช่วยลดแรงผลักดันให้หญิงออกจากถิ่นฐาน

8) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงาน และการประกอบอาชีพ) ค.ศ.1958 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)) : อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งจัดการเลือกปฏิบัติในขอบเขตที่กว้างขวาง โดยครอบคลุม *“การแบ่งแยก การกีดกัน หรือความลำเอียงบนพื้นฐานของเผ่าพันธุ์ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เชื้อชาติ หรือที่มาทางสังคม ซึ่งมีผลเป็นการลดล้างหรือสร้างความเสียหายให้แก่ความเท่าเทียมในโอกาสหรือการปฏิบัติในการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ”* การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับงานเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์และต่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ตัวอย่างเช่น บุคคลจากชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับโอกาสที่จะทำงานที่ถูกกฎหมายในประเทศที่เป็นถิ่นกำเนิดอาจพยายามอพยพไปทำงานที่อื่น และเสี่ยงต่อการที่จะตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ประสงค์จะแสวงประโยชน์จากความปรารถนาที่จะอพยพนั้น อีกตัวอย่างหนึ่งคือมักไม่มีความเท่าเทียมในโอกาสสำหรับหญิงที่ประสงค์จะอพยพเพื่อการหางานโดยที่ไม่มีคุ้มครองไปด้วย การปิดช่องทางอพยพอย่างถูกกฎหมายกระตุ้นให้ผู้ที่มีประสงค์จะอพยพหาช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมาย จึงเพิ่มความเสี่ยงที่บุคคลเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ดังนั้น อนุสัญญาฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111 ซึ่งมุ่งส่งเสริมความเท่าเทียมจึงมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่จะช่วยให้สามารถจัดการค้ามนุษย์

4.1.2 กรรณสารอื่นๆ ของ ILO

นอกจากอนุสัญญาหลักทั้ง 8 ฉบับ ILO ยังได้จัดทำกรรณสารอื่นๆ ที่มีเนื้อหาเป็นประโยชน์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่

1) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ILO จัดทำปฏิญญาฉบับนี้เมื่อเดือนมิถุนายน 2541 มีเนื้อหาระบุหลักการที่จำเป็น 4 ประการ ได้แก่

- เสรีภาพในการสมาคม และการยอมรับอย่างได้ผลเกี่ยวกับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง
- การขจัดทุกรูปแบบของการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเรียกเกณฑ์
- การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างได้ผล
- การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

หลักการเหล่านี้ก็คือหลักการของอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับนั่นเอง ซึ่ง ILO เห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ตั้งอยู่บนคุณค่าที่ยึดถือร่วมกันเพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเรียกร้องส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในความมั่งคั่งที่ตนได้มีส่วนสร้างขึ้น ขณะเดียวกัน หลักการเหล่านี้ยังเป็นหัวใจของการดำเนินงานเพื่อต่อต้านและจัดการค้ามนุษย์ กล่าวโดยสรุปคือ ในสภาพการณ์ที่คนงานมีเสรีภาพในการสมาคมและมีสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง คนเหล่านี้ย่อมได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิแรงงาน และมีความเสี่ยงน้อยลงที่จะถูกแสวงประโยชน์ การดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเรียกเกณฑ์เป็นเครื่องมือในการทำลายแรงจูงใจให้ทำการค้ามนุษย์และทำลายหนทางที่จะได้กำไรจากกิจกรรมดังกล่าว การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กและการคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์เป็นวิธีการแก้ไขโดยตรงต่อปัญหาที่นายจ้างเห็นเด็กเป็นแหล่งที่มาของแรงงานที่ว่าง่ายที่สุดและมีราคาถูกที่สุด และดังนั้นจึงเป็นวิธีการขัดขวางผู้ค้ามนุษย์ที่จัดหาแรงงานเช่นนั้น การจัดการเลือกปฏิบัติเป็นวิธีการแก้ไขโดยตรงต่อการแสวงประโยชน์จาก "ผู้อื่น" ซึ่งหมายถึงคนงานที่เห็นว่าแสวงประโยชน์ได้เนื่องจากเป็นชาวต่างชาติ ต่างเผ่าต่างวรรณะ ต่างสีผิว ต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนา หรือเป็นหญิงซึ่งสถานะในครอบครัวหรือในชุมชนมักทำให้ต้องถูกแสวงประโยชน์โดยบุคคลที่ประสงค์จะทำกำไรจากการใช้แรงงานของหญิงเหล่านั้น

แม้เป็นการนำหลักการของอนุสัญญาหลักมารวมไว้ด้วยกัน แต่ปฏิญญาฉบับนี้มีมูลค่าเพิ่มมาก เพราะได้ขยายพันธกรณีตามอนุสัญญาหลักไปยังรัฐสมาชิกทั้งหมด ซึ่งรวมถึงรัฐสมาชิกที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักด้วย โดยปฏิญญาบัญญัติว่า *"รัฐสมาชิกทั้งหมด แม้ว่ายังมีไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับดังกล่าว มีพันธกรณีเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะเคารพ ส่งเสริม และปฏิบัติให้เป็นจริงเกี่ยวกับหลักการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นเนื้อหาของอนุสัญญาเหล่านั้น ทั้งนี้โดยสุจริตและตามธรรมเนียมขององค์การ..."*

ปฏิญญาฉบับนี้ยังมีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือ เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มี *"กลไกติดตามผลเชิงส่งเสริม"* เพื่อให้ปฏิญญามีผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่ กลไกนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือ ในแต่ละปี คณะประศาสน์การของ ILO จะพิจารณารายงานจากรัฐสมาชิกที่ยังมิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก อีกส่วนหนึ่งคือการจัดทำรายงานระดับโลก (Global Report) เกี่ยวกับสถานะของหลักการขั้นพื้นฐานในแต่ละเรื่องหมุนเวียนกัน (ดังนั้นแต่ละเรื่องจะเป็นหัวข้อของรายงานทุกๆ 4 ปี) กลไกทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วย ILO ในการระบุเรื่องที่ ILO ควรให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนรัฐสมาชิกในการปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายงานระดับโลกมุ่งให้หลักประกันว่าการดำเนินงานของ ILO จะได้ผล และเป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดลำดับความสำคัญของงานที่จะดำเนินการในช่วง 4 ปีถัดไป

โดยเหตุที่หลักการขั้นพื้นฐานในแต่ละเรื่องมีความเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ปฏิญญาฉบับนี้ซึ่งนำหลักการเหล่านั้นมารวมไว้ด้วยกัน และขยายขอบเขตการ

บังคับใช้ออกไปอีก จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ปฏิญญานี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งยวดในการต่อต้านการค้ามนุษย์

2) อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยคนงานอพยพ (บทบัญญัติเสริม) ค.ศ.1975 (Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No.143)) อนุสัญญาฉบับนี้เป็นหนึ่งในอนุสัญญาฉบับแรกๆ ที่กล่าวถึงการค้ามนุษย์อย่างเจาะจง ดังปรากฏในมาตรา 5 ว่า “วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของมาตรการที่ดำเนินการตามมาตรา 3 และ 4 ของอนุสัญญาฉบับนี้คือมุ่งให้สามารถดำเนินคดีต่อผู้ค้าแรงงานไม่ว่ากิจกรรมนั้นมีจุดเริ่มต้นที่ประเทศใด”

มาตรา 2 วรรค 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้สร้างพันธกิจแก่รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันที่จะต้อง “...ดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อทราบว่ามีคนงานอพยพได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมายอยู่ในเขตแดนของรัฐหรือไม่ และเพื่อทราบว่ามี การเคลื่อนย้ายคนงานอพยพจาก ผ่าน หรือเข้าไปในเขตแดนของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อการมีงานทำ โดยที่ในระหว่างการเดินทาง เมื่อมาถึง หรือในระหว่างที่พำนักและทำงาน คนงานอพยพนั้นต้องเผชิญกับสภาพที่เป็น การฝ่าฝืนกรรมสารหรือข้อตกลงพหุภาคีหรือทวิภาคีระหว่างประเทศ หรือกฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้อง” เป็นที่ชัดเจนว่าข้อความนี้เป็นบทบัญญัติต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างมุ่งเป้า

มาตรา 3 บัญญัติให้รัฐสมาชิกดำเนินการทั้งที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตนและโดยการร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่นเพื่อปราบปรามการลักลอบเคลื่อนย้ายคนงานอพยพเพื่อการมีงานทำ ปราบปรามการจ้างงานคนงานอพยพอย่างไม่ถูกกฎหมาย และเพื่อดำเนินการต่อผู้จัดให้มีการเคลื่อนย้ายคนงานอพยพอย่างผิดกฎหมายหรือลักลอบ และผู้ที่จ้างงานคนงานที่อพยพเข้าประเทศในลักษณะที่ผิดกฎหมาย มาตรา 4 บัญญัติให้รัฐสมาชิกดำเนินการเพื่อการติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับรัฐอื่นอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้โดยการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนของนายจ้างและองค์การตัวแทนของลูกจ้าง มาตรา 9 วรรค 4 ระบุว่า “ไม่มีส่วนใดในอนุสัญญาฉบับนี้ที่ขัดขวางมิให้รัฐสมาชิกให้บุคคลที่กำลังพำนักหรือทำงานอย่างผิดกฎหมายภายในประเทศได้รับสิทธิที่จะอยู่ต่อไปหรือทำงานอย่างถูกกฎหมาย” ข้อความนี้เน้นย้ำความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองเหยื่อในขณะที่กำลังดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

3) อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการมีงานทำ (แก้ไข) ค.ศ.1949 (Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No.97)) อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งให้มีการควบคุมสภาพการอพยพของคนงานและครอบครัว ซึ่งจะลดความเสี่ยงที่คนงานอพยพและครอบครัวจะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ บทบัญญัติที่มุ่งให้มีการควบคุมเงื่อนไขในการอพยพเพื่อการมีงานทำได้แก่ มาตรา 1 บัญญัติให้รัฐสมาชิกให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ได้รับการร้องขอจากสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและรัฐสมาชิกอื่นเกี่ยวกับนโยบายแห่งชาติ กฎหมาย และระเบียบในเรื่องการอพยพออกจากและเข้าประเทศ เกี่ยวกับบทบัญญัติพิเศษในเรื่องการอพยพเพื่อการมีงานทำ และสภาพการทำงาน และการดำรงชีวิตของคนงานที่อพยพเพื่อการมีงานทำ และเกี่ยวกับข้อตกลงทั่วไปและข้อตกลงพิเศษในเรื่องเหล่านี้ที่รัฐสมาชิกได้ทำไว้ มาตรา 7 บัญญัติว่ารัฐสมาชิกรับที่จะให้หน่วยงานจัดหางานและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การอพยพ

ของรัฐร่วมมือกับหน่วยงานเช่นเดียวกันนั้นของรัฐสมาชิกอื่น มาตรา 10 บัญญัติว่า ในกรณีคนงานที่อพยพจากดินแดนของรัฐสมาชิกรายหนึ่งเข้าไปในดินแดนของรัฐสมาชิกอีกรายหนึ่งมีจำนวนมากพอ รัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะทำข้อตกลงกันเพื่อจัดระเบียบเรื่องต่างๆ ซึ่งอยู่ในความสนใจร่วมกันที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 97 ทั้งนี้เมื่อมีความจำเป็นหรือประสงค์เช่นนั้น

อนุสัญญายังมีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครอง ได้แก่ มาตรา 2 บัญญัติให้รัฐสมาชิกมีบริการที่เพียงพอและไม่คิดค่าใช้จ่ายที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนงานที่อพยพเพื่อการมีงานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่คนงานที่อพยพเพื่อการมีงานทำ มาตรา 3 บัญญัติว่า ถ้ากฎหมายและระเบียบของประเทศเปิดโอกาสให้ทำได้ รัฐสมาชิกจะดำเนินมาตรการต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการอพยพออกจากและเข้าประเทศ ซึ่งในกรณีที่เหมาะสมก็จะดำเนินการร่วมกับรัฐสมาชิกอื่นที่เกี่ยวข้อง มาตรา 4 บัญญัติให้รัฐสมาชิกดำเนินมาตรการตามสมควรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนงานอพยพในการออกเดินทาง ในระหว่างการเดินทาง และเมื่อเดินทางไปถึงที่หมาย มาตรา 5 บัญญัติให้รัฐสมาชิกจัดให้มีบริการทางการแพทย์ที่เหมาะสมแก่คนงานอพยพ

4) อนุสัญญาฉบับที่ 169 ว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า ค.ศ.1989 (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169)) อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองและชนเผ่า ดังนั้นจึงมีความสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงเป็นพิเศษที่จะถูกปฏิเสธสิทธิแรงงาน ตลอดจนสิทธิอื่นๆ การคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมไปถึงการชักชวนสภาพการจ้าง และการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการลดความเสี่ยงที่บุคคลเหล่านี้จะถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงานและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

5) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ค.ศ.1964 (Employment Policy Convention, 1964 (No.122)) อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งให้มั่นนโยบายที่สร้างเงื่อนไขสำหรับการมีงานทำที่สร้างสรรค์ ซึ่งการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลในการขจัดสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ ตามมาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบัน *"...จะประกาศ และดำเนินการตามนโยบายที่แข็งขันที่มุ่งส่งเสริมการมีงานทำอย่างเต็มที่ สร้างสรร และเลือกอย่างอิสระ ทั้งนี้โดยถือเป้าหมายสำคัญ"* ซึ่งการไม่มีสภาพการมีงานทำเช่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

4.2 กรรมสารของสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้ดำเนินการก้าวสำคัญในการประสานการตอบโต้โดยประชาคมระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 สมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 55 ได้รับรองกรรมสารชุดหนึ่งที่มีมุ่งต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ ในจำนวนนี้ กรรมสารที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000) และพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก (United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเสริมอนุสัญญาฉบับดังกล่าว กรรมสารทั้งสองกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดความผิดพื้นฐานทาง

อาญาบางประการ อาทิ การค้ามนุษย์หรือการกระทำที่เทียบเคียงได้ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม อาชญากรรมจัดตั้ง การฟอกเงิน และการกระทำอื่นๆ ที่มีขอบข่ายกฎหมาย กรรมสารทั้งสองยังสร้างกรอบโครงสร้างสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ในการสืบสวนและดำเนินคดี และมีบทบัญญัติให้มีการส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดน กรรมสารทั้งสองระบุว่าจะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ 90 ภายหลังจากวันที่ได้มีการจดทะเบียนการให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบ หรือการภาคยานุวัติแก่กรรมสาร (ratification, acceptance, approval or accession) เป็นรายชื่อที่ 40 (แต่ในกรณีของพิธีสารยังระบุว่าว่าจะไม่มีผลบังคับใช้ก่อนอนุสัญญา) ซึ่งเพียงภายในปีแรก กรรมสารทั้งสองก็ได้รับการให้สัตยาบันจากประเทศต่างๆ เกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนั้นแล้ว จึงคาดว่าอีกไม่นานคงจะมีผลบังคับใช้

อนุสัญญาดังกล่าวเป็นกรรมสารหลักในการต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ มีเนื้อหา กำหนดกรอบทั่วไปสำหรับการดำเนินการกับอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดในพิธีสารว่าด้วยเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ ดังนั้นในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก

พิธีสารฉบับนี้เป็นเครื่องมือใหม่ที่สำคัญที่จะช่วยให้การร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยสะดวก ประเทศที่ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้รับพันธกิจที่จะกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรม คู่คุ้มครองเหยื่อ และป้องกันมิให้การค้ามนุษย์เกิดขึ้นอีก จนถึงขณะนี้ มีประเทศที่ให้สัตยาบันพิธีสารกว่า 20 ประเทศ ขณะที่ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญากว่า 30 ประเทศ สำหรับประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันกรรมสารทั้งสองฉบับ

สาระสำคัญของพิธีสาร

- 1) กำหนดให้การค้ามนุษย์และการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเป็นอาชญากรรม (มาตรา 5)
- 2) กำหนดให้ช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ (มาตรา 6,7 และ 8)
- 3) กำหนดให้มีมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ (มาตรา 9)
- 4) กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ (มาตรา 10)
- 5) กำหนดให้มีการดำเนินมาตรการควบคุมชายแดนของประเทศ (มาตรา 11) และควบคุมเอกสารการเดินทางและเอกสารแสดงตน (มาตรา 12 และ 13)

มาตรา 6 ซึ่งกำหนดให้ช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

- 1) ความปลอดภัยของเหยื่อ
- 2) การคุ้มครองความเป็นส่วนตัว และรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคล (privacy and identity)
- 3) การให้เหยื่อทราบข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินคดี และสิทธิในการที่จะแสดงความคิดเห็น ให้ได้รับการพิจารณา

- 4) การคุ้มครองเหยื่อมิให้ตกเป็นเหยื่อซ้ำ
- 5) มาตรการเพื่อการฟื้นฟูเหยื่อทางร่างกาย จิตวิทยา และสังคม ซึ่งประกอบด้วย
 - การให้คำปรึกษาทางกฎหมายและอื่นๆ
 - การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ จิตวิทยา วัตถุ และที่พักอาศัย
 - การให้โอกาสการมีงานทำ การศึกษา และการฝึกอบรม
 - การให้โอกาสที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย

ทั้งนี้ พันธกรณีในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อตกอยู่กับรัฐที่เหยื่อพำนักอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ

มาตรา 7 ระบุถึงการให้เหยื่อมีโอกาสที่จะพำนักอยู่ในประเทศปลายทางเป็นการชั่วคราวหรือถาวรในกรณีที่เหมาะสม

วิเคราะห์เนื้อหาของพิธีสาร

วัตถุประสงค์ ขอบเขต และบทลงโทษทางอาญา

พิธีสารฉบับนี้มีใช้กรรมสารที่ดำรงอยู่ตามลำพัง รัฐที่จะเป็นภาคีพิธีสารถูกกำหนดให้ต้องเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 ด้วย ความผิดตามพิธีสารถือเป็นความผิดตามอนุสัญญาทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือส่งผู้กระทำความผิดข้ามแดนและการร่วมมือในรูปแบบอื่นๆ

วัตถุประสงค์พื้นฐานของพิธีสารคือป้องกันและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ คุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ แต่การคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อเป็นวัตถุประสงค์หลักของพิธีสาร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความจำเป็นต่างๆ ของเหยื่อ และความสำคัญของการช่วยเหลือเหยื่อในฐานะเป็นวิธีการสนับสนุนการสืบสวนและดำเนินคดีกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์

ตามที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ว่ามาตรา 3 ของพิธีสารฉบับนี้ได้นิยามการค้ามนุษย์ไว้อย่างรัดกุม นับเป็นครั้งแรกที่ประชาคมระหว่างประเทศได้กำหนดและเห็นพ้องกันในคำนิยามสำหรับการค้ามนุษย์ ในการกำหนดคำนิยามนี้มีความยุ่งยากในหลายประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากการค้ามนุษย์ในยุคปัจจุบันมีรูปแบบที่หลากหลายมาก ยากแก่การที่จะนิยามให้ครอบคลุมได้หมดในบทบัญญัติเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าต้องการให้เป็นคำนิยามที่ชัดเจนถึงระดับที่จะใช้เป็นฐานสำหรับกฎหมายอาญาที่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่างๆ จะยอมรับได้ ดังนั้นคำนิยามนี้จึงเพียงแต่ระบุมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งประเทศต่างๆ อาจกำหนดคำนิยามที่เกินกว่านั้นหรือเสริมคำนิยามนั้นได้ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ

ความยินยอมของเหยื่อก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความยุ่งยาก ทั้งนี้เพราะเหยื่อก็มักยินยอมต่อการชักชวนในเบื้องต้นเพราะถูกหลอกลวง หรือได้รับข้อมูลข่าวสารผิดเกี่ยวกับจุดหมายปลายทางที่ตนจะถูกนำไปและเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อไปถึงแล้ว อย่างไรก็ตาม ความยินยอมในเบื้องต้นใดๆ ที่อาจมีนั้นย่อมไร้ความหมายหากมีการหลอกลวง หรือการใช้กำลัง หรือการบังคับขู่เข็ญหรือล่อลวงละเมิดโดยผู้ค้ามนุษย์

แต่การที่จะกำหนดให้ประเทศต่างๆ ถือว่าความยินยอมของเหยื่อเป็นสิ่งไร้ความหมายโดยสิ้นเชิงอาจสร้างปัญหาได้ เพราะจะเป็นการปิดโอกาสการสู้คดีอย่างชอบธรรม ทางออกคือมาตรา 3 วรรค (ข) ของพิธีสารระบุว่า ความยินยอมของเหยื่อไม่สามารถนำมาอ้างได้ ถ้าได้มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ระบุไว้ในมาตรา 3 วรรค (ก) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกวิธีการที่ระบุไว้เป็นวิธีการที่ไม่ถูกทำนองคลองธรรม เช่น การฉ้อโกง การหลอกลวง การใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง และการฉวยโอกาสจากความเสียหายของผู้อื่น

สำหรับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีย่อมไม่สามารถให้ความยินยอมตามกฎหมายได้อยู่แล้ว ดังนั้นมาตรา 3 วรรค (ค) ของพิธีสารจึงกำหนดว่า การชักชวน การนำส่ง การโอนย้าย การให้ที่พักพิง หรือการรับเด็กเพื่อการแสวงประโยชน์ถือเป็นการค้ามนุษย์ แม้ไม่มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ระบุไว้ในมาตรา 3 วรรค (ก)

ประเด็นที่สามคือ พิธีสารควรเน้นเฉพาะหญิงและเด็กซึ่งเป็นเหยื่อมากที่สุดของการค้ามนุษย์ หรือขยายไปครอบคลุมบุคคลทุกคน สมัชชาสหประชาชาติพิจารณาแล้ว มีมติให้ขยายขอบเขตของพิธีสารให้ครอบคลุมการค้ามนุษย์ทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงอายุ หรือเพศ ในที่สุด พิธีสารจึงปรากฏออกมาในลักษณะเช่นนี้

การคุ้มครองเหยื่อ

สถานะตามกฎหมายของเหยื่อ และการส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทางก็เป็นเรื่องที่ได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวาง โดยทั่วไป ประเทศพัฒนาแล้วที่มักเป็นปลายทางมีท่าทีว่าเหยื่อไม่ควรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะคงอยู่ในประเทศปลายทาง มิฉะนั้นจะเกิดแรงจูงใจทั้งสำหรับการค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าเมือง ส่วนประเทศที่มักเป็นต้นทางพยายามแสวงหาการคุ้มครองและสถานะตามกฎหมายให้แก่เหยื่อให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในที่สุด มาตรา 8 ของพิธีสารจึงกำหนดให้ประเทศต่างๆ “อำนวยความสะดวกและยอมรับ” การเดินทางกลับของเหยื่อที่เป็นคนชาติของประเทศ หรือที่มีสิทธิพำนักอยู่ตามกฎหมายในประเทศในขณะที่ถูกค้าไปสู่ประเทศปลายทาง แต่มาตราเดียวกันนี้ก็มิบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเหยื่อหลายประการ เช่นกำหนดว่า ถ้าเป็นไปได้ การส่งเหยื่อกลับประเทศจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจ ต้องคำนึงถึงความปลอดภัย

ภัยของเหยื่อ และสถานะของการดำเนินคดีใดๆ ที่กำลังดำเนินอยู่ นอกจากนี้มุ่งคุ้มครองเหยื่อแล้ว บทบัญญัติเหล่านี้ยังมีขึ้นเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินคดีจะสามารถกระทำได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการ ทั้งนี้ โดยลดโอกาสที่เหยื่อที่เป็นพยานจะถูกส่งกลับประเทศก่อนที่จะมาให้การในศาล ในมาตรา 14 มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์พื้นฐานอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งผลประโยชน์ของเหยื่อที่เป็นผู้ลี้ภัยอยู่ด้วย และยังระบุหลักการเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ

การป้องกัน ความร่วมมือ และมาตรการอื่นๆ

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศที่ให้สัตยาบันพิธีสารถูกกำหนดให้ร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ เช่น การระบุตัวผู้กระทำความผิดและเหยื่อ การแบ่งปันข่าวสารเกี่ยวกับวิธีทำงานของผู้ค้ามนุษย์ และการฝึกอบรมพนักงานสืบสวน บุคลากรด้านการบังคับใช้กฎหมายและการสนับสนุนช่วยเหลือเหยื่อ (มาตรา 10) ประเทศภาคียังคงดำเนินมาตรการเพื่อความมั่นคงของเอกสาร และการควบคุมชายแดนเพื่อตรวจหาและป้องกันการค้ามนุษย์ (มาตรา 11-13) มาตรการเหล่านี้รวมถึงการเสริมสร้างการควบคุมชายแดน การกำหนดให้ยานพาหนะเชิงพาณิชย์ตรวจหนังสือเดินทางและวีซ่าของผู้โดยสาร การกำหนดมาตรฐานคุณภาพเชิงเทคนิคของหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางอื่นๆ การคุ้มครองการผลิตและการออกเอกสารการเดินทางมิให้มีการปลอมแปลงและการได้มาโดยการทุจริตต่อหน้าที่ และการให้หลักประกันว่าจะมีการให้ความร่วมมืออย่างรวดเร็วโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงในการพิสูจน์เอกสารเมื่อได้รับการร้องขอ

มาตรการเชิงป้องกันเหล่านี้มีความจำเป็นเท่าเทียมกันสำหรับการป้องกันการค้ามนุษย์ และการป้องกันการลักลอบนำคนเข้าเมือง ข้อกำหนดที่เหมือนกันนี้ก็มิอยู่ในพิธีสารสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการลักลอบนำคนเข้าเมืองทางบก ทะเล และอากาศ (United Nations Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ซึ่งเป็นกรรมสารอีกฉบับหนึ่งที่เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 ซึ่งอาจช่วยให้การปฏิบัติตามพิธีสารทั้งสองฉบับควบคู่กันไปเป็นสิ่งที่กระทำได้ง่าย การปฏิบัติเช่นนั้นยังอาจเป็นผลดีต่อการทำงานของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่ดำเนินคดี เพราะจะสามารถดำเนินการกับกรณีต่างๆ ในเบื้องต้นในลักษณะของการลักลอบนำคนเข้าเมือง จนกระทั่งต่อมาสามารถพิสูจน์ทราบองค์ประกอบของการกระทำความผิดเพิ่มเติมที่มีลักษณะเป็นการชักชวนด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องและการแสวงประโยชน์ ซึ่งทำให้สามารถเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการไปสู่คดีการค้ามนุษย์ได้

มาตรา 9 ของพิธีสารยังบัญญัติให้มีวิธีการเชิงสังคมในการป้องกันด้วย เช่น การวิจัย การโฆษณา และการสนับสนุนทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ การดำเนินการเหล่านี้สำคัญอย่างยิ่งในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยที่ความเต็มใจที่จะย้ายถิ่นฐาน (หรือในบางกรณีเป็นการดินรนอย่างเต็มที่เพื่อย้ายถิ่นฐานเพราะสิ้นหวังแล้วกับสภาพปัจจุบัน) ของผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อ และการที่คนเหล่านี้ไม่ตระหนักถึงการค้ามนุษย์และสภาพที่แท้จริงของจุดหมายปลายทางที่ตนเองจะถูกนำไป ถูกระบุว่าเป็นเหตุปัจจัย

สำคัญที่เกื้อหนุนการค้ามนุษย์ นอกจากมาตรการป้องกันเชิงสังคมในลักษณะทั่วไปแล้ว มาตรา 9 ยังเรียกร้องให้มีมาตรการป้องกันการตกเป็นเหยื่อซ้ำ ซึ่งเป็นกรณีที่เหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือให้กลับสู่ประเทศต้นทางแล้วถูกค้าออกมาอีก

บทที่ 5

การดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยหน่วยงานระหว่างประเทศ

ประชาคมระหว่างประเทศได้รุดต้อนไปสู่การให้หลักประกันว่าอาชญากรรมการค้ามนุษย์เป็นที่รับรู้กันอย่างเป็นสากล รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่ลงนามในพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก เห็นพ้องกันว่า การค้ามนุษย์เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ร้ายแรง และไม่ใช่ว่าเรื่องเดียวกับการลักลอบนำคนเข้าเมือง

มีหน่วยงานระหว่างประเทศหลายหน่วยงานที่ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ จะขอกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่น่าสนใจ

5.1 งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO

โดยเหตุที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าการค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดเชื่อมโยงกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน จึงไม่น่าประหลาดใจว่า ILO ได้ดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์มาเกือบตั้งแต่องค์การก่อตั้งขึ้นมาเมื่อ ค.ศ.1919 กล่าวได้ว่า นโยบายและการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นแกนสำคัญของเจตจำนงของธรรมนูญ ILO ซึ่งมุ่งสร้างความยุติธรรมทางสังคม มนุษยธรรม และสันติภาพถาวร

ILO เคยมีนิยามสำหรับใช้ในการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ แต่ต่อมาเมื่อพิธีสารเสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 ได้นิยามการค้ามนุษย์ และการลักลอบนำคนเข้าเมืองแล้ว ILO ได้รับนิยามตามพิธีสารดังกล่าว ILO พยายามวิเคราะห์และตอบโต้การค้ามนุษย์ในบริบทของตลาดแรงงานระหว่างประเทศ และการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ ILO ใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้อง มุมมองมิติหญิง-ชาย และการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก ตลอดจนแผนงานต่างๆ เพื่อป้องกันการจ้างแรงงานบังคับ การเลือกปฏิบัติ และการแสวงประโยชน์

ขณะนี้ ILO กำลังดำเนินกิจกรรมอย่างกว้างขวางและมีหลายด้านเพื่อการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ และเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ กระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงหลายหน่วยย่อยของ ILO ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2545 เพื่อทำงานวิจัยและดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นทางการ และเพื่อให้หลักประกันว่ามีการประสานงานกันระหว่างหน่วยต่างๆ ทั้งที่สำนักงานใหญ่และในภาคสนาม

5.1.1 ส่วนงานของ ILO ที่ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์

งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO ดำเนินการโดยหลายส่วนในลักษณะที่เสริมกัน ได้แก่

1) ส่วนงานที่รับผิดชอบเรื่องการอพยพแรงงานและสิทธิของแรงงานอพยพ (ILO-MIGRANT) จุดเน้นสำคัญของแผนงานของ ILO ในด้านการอพยพแรงงานคือการสนับสนุนรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการอพยพอย่างถูกต้องเพื่อเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกัน

การคุ้มครอง และในการจัดทำหรือเสริมสร้างกฎหมาย มาตรการของฝ่ายบริหาร โครงสร้าง และแนวปฏิบัติเพื่อการจัดการที่ได้ผลเกี่ยวกับการอพยพแรงงาน กิจกรรมมีอาทิ การจัดสัมมนาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ ความร่วมมือทางวิชาการ และการอำนวยความสะดวกให้แก่การปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับหุ้นส่วนทางสังคม งานเสริมได้แก่การวิจัยและการทำฐานข้อมูลด้านการอพยพแรงงาน

2) แผนงานส่งเสริมสิทธิหญิง-ชาย (GENPROM) ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์โดยการพัฒนาฐานข้อมูลข่าวสาร การสร้างจิตสำนึก งานส่งเสริมสถานภาพกลุ่มเสี่ยง และโดยการดำเนินแผนงานการเข้าแทรกแซงโดยตรงเพื่อสร้างพลังและลดความเสี่ยงของหญิง

3) แผนงานระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาค้าแรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labour/IPEC) มีความสนใจเป็นพิเศษในปัญหาการค้าเด็กตามมาตรา 3(ก) ของอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 การค้าเด็กเป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กรูปแบบหนึ่งซึ่งจะต้องดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดให้หมดไป IPEC ดำเนินงานร่วมกับรัฐบาล องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ องค์การระดับภูมิภาค และหุ้นส่วนอื่นๆ นับตั้งแต่ปี 2539 แผนงานในภูมิภาคต่างๆ ของ IPEC มีทั้งการป้องกัน การคุ้มครอง การช่วยเหลือ และการฟื้นฟูเหยื่อของการค้ามนุษย์ ตลอดจนงานวิจัย การรวบรวมข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรม และการส่งเสริมสถานภาพ

4) แผนกมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน (Department on International Labour Standards and Human Rights) ความรับผิดชอบประการหนึ่งคือการตรวจรายงานที่รัฐบาลประเทศสมาชิกส่งไว้ในเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ ผู้เชี่ยวชาญของแผนกนี้ดึงความสนใจของรัฐบาลไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ และเสนอหนทางแก้ไขจากมุมมองของมาตรฐานแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้มีการเคารพสิทธิแรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์มากขึ้น

5) ส่วนงานต่างๆ ของ ILO ที่รับผิดชอบกิจกรรมเกี่ยวกับคนงานและกิจกรรมเกี่ยวกับนายจ้างก็เข้าร่วมในคณะทำงานว่าด้วยปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมุ่งใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละฝ่ายเพื่อกำหนดวิธีการที่ถาวรและครอบคลุมรอบด้านในการตอบโต้ปัญหาการค้ามนุษย์

องค์ประกอบทั้งหมดของการค้ามนุษย์ถูกรวมโดยงานในด้านต่างๆ ของ ILO อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การรับรองปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) เมื่อปี 2541 งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO ได้มีมิติใหม่ การจัดทำแผนงานเฉพาะด้าน (InFocus Programme) เพื่อการติดตามผลของปฏิญญา และแผนงานการดำเนินงานพิเศษเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานบังคับ (Special Action Programme to Combat Forced Labour/SAP-FL) ยิ่งเพิ่มแรงกระตุ้นให้แก่งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO

SAP-FL ดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยการสร้างจิตสำนึกของประชาคมโลกให้ตระหนักว่า “การใช้แรงงานบังคับเป็นองค์ประกอบหลักของการค้ามนุษย์” และมุ่งสร้างแผนงานเชิงปฏิบัติแบบบูรณาการที่ใช้ประโยชน์จากขีดความสามารถทางวิชาการในด้านต่างๆ ของ ILO ให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เนื่องจากเหยื่อของการค้ามนุษย์จำนวนมากคือแรงงานอพยพ SAP-FL จึงได้ทำการวิจัยและดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งในประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ การดำเนินงานมีทั้งระดับประเทศ เช่น การสนับสนุนทางวิชาการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย และโครงการป้องกันในชุมชนที่มีกลุ่มเสี่ยง และระดับอนุภูมิภาคซึ่งเป็นการเชื่อมโยงการดำเนินงานในประเทศต้นทางและปลายทาง

กิจกรรมเหล่านี้มีอาทิ การเก็บรวบรวมข้อมูล การฝึกอบรมทักษะฝีมือ บริการจัดหางาน การตรวจแรงงาน การให้สินเชื่อรายย่อย และโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการร่วมกับองค์กรลูกจ้าง และองค์การนายจ้าง

นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2545 SAP-FL ได้ร่วมงานกับ IPEC ในอัลเบเนีย มอลโดวา โรมาเนีย และยูเครน เพื่อดำเนินการต่อปัจจัยด้านอุปทาน ทั้งนี้โดยการวิจัยเกี่ยวกับลักษณะและพลวัตของขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการค้ามนุษย์ สภาพตลาดแรงงานที่กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ต่อแรงงานอพยพที่ผิดกฎหมาย กลไกชักชวนโดยผ่านสถาบันแรงงานที่ไม่ถูกต้อง และบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขององค์การประชาสังคม SAP-FL ทำงานร่วมกับกลุ่มเสี่ยงเพื่อจัดหาอาชีพทางเลือกให้แก่คนเหล่านี้ในพื้นที่ต้นทาง และดำเนินการกับระบบจัดการการอพยพแรงงานและระบบบรรจุนานในประเทศต้นทางและประเทศทางผ่าน

SAP-FL ตระหนักเช่นกันถึงความจำเป็นที่จะต้องเสริมงานต่อต้านการค้าเด็กในเอเชียของ IPEC การดำเนินงานของ SAP-FL ในภูมิภาคนี้มีการเน้นเรื่องการค้าคนหนุ่มสาวที่เพิ่งผ่านพ้นวัยเด็ก และมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกแสวงประโยชน์ในขณะที่กำลังหางานทำ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2546 SAP-FL ได้จัดการประชุมปรึกษาหารือเรื่องการคุ้มครองคนรับใช้ในบ้านจากการคุกคามของการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ โดยเน้นประเด็นการไม่มีกฎหมายที่ให้การคุ้มครอง การขาดบริการของรัฐ การขาดการรวมตัวและการขาดตัวแทนของคนรับใช้ในบ้านทั้งที่เป็นพลเมืองและที่เป็นแรงงานอพยพ ผลการปรึกษาหารือหรือส่วนหนึ่งคือการระบุแนวปฏิบัติที่ดีบางประการซึ่งจะได้รับการขยายผลในการกำหนดแผนงานความร่วมมือทางวิชาการในอนาคตต่อไป

โดยที่มีโครงสร้างเป็นไตรภาคี ILO จึงอยู่ในฐานะเหมาะสมที่จะสร้างฉันทามติทางสังคมในประเด็นที่ยุ่ยากบางประเด็นที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์เพื่อการใช้แรงงานบังคับ เช่น วิธีการตรวจตราการทำงานของนายหน้าหาคนงานในประเทศต้นทางและปลายทาง และอะไรคือดุลภาพที่เหมาะสมระหว่างการส่งเสริมบริษัทจัดหางานเอกชนเพื่อให้ตลาดแรงงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกับการกำกับดูแล

บริษัทเหล่านั้นอย่างพอเพียงเพื่อให้หลักประกันว่าบริษัทเหล่านั้นจะไม่สมรู้ร่วมคิดกับกลุ่มอาชญากรรมข้ามมนุษย์

โดยที่มีประสบการณ์ยาวนานและหลากหลายในการวิเคราะห์ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดแรงงาน การอพยพแรงงาน การใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก ประเด็นมิติดหญิง-ชาย การจัดการโครงการ การทำงานแบบหุ้นส่วน และการทำงานเป็นเครือข่าย ILO จึงมีบทบาทที่มีลักษณะเฉพาะตัวในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในขอบเขตทั่วโลก

งานต่อต้านการใช้แรงงานบังคับและงานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO ดำเนินควบคู่กันไป และขณะนี้ ILO ได้มาถึงช่วงสำคัญในงานต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยที่ ILO กำลังนำประสบการณ์ที่กว้างขวางและหลากหลายทั้งจากภายใน ILO เองและที่ได้มาจากการร่วมงานกับหุ้นส่วนมาสร้างเป็นฐานที่ครอบคลุมทุกประเด็นสำหรับการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน

ในระยะไม่นานมานี้ ได้มีการดำเนินงานไปมากแล้วในด้านการลดความเสี่ยงของกลุ่มเสี่ยง แต่ยังมีงานที่ต้องทำอีกมากในการทำความเข้าใจเพื่อดำเนินการกับอุปสงค์ต่อแรงงานที่ถูกค้า และกับสภาพการณ์ที่ทำให้มีอุปทานของคนในกลุ่มเสี่ยงที่ตอบสนองต่ออุปสงค์เช่นนั้น

ยังมีช่องว่างอีกมากในงานวิจัยเกี่ยวกับอุปสงค์ต่อแรงงานราคาถูกและว่าง่ายซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญในการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องมีการวิจัยเพิ่มขึ้นในประเทศปลายทาง ซึ่งมักเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วซึ่งแทบจะมีได้เป็นจุดเน้นของงานต่อต้านการค้ามนุษย์เลย SAP-FL ได้เริ่มอุดช่องว่างนี้แล้วด้วยงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับที่เป็นผลของการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานและการแสวงประโยชน์ทางเพศในหลายประเทศปลายทางในยุโรปและในสหรัฐอเมริกา และยังมีแผนจะทำการวิจัยเช่นเดียวกันนี้ในประเทศปลายทางในแอฟริกาตะวันตก และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อได้ฐานความรู้ที่แน่นหนาเพียงพอแล้ว ก็จะสามารถกำหนดแผนงานในลักษณะที่มุ่งเป้าหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการกับจุดต่างๆ บนสายโซ่ของการค้ามนุษย์

ขณะเดียวกัน การดำเนินงานจะยังคงเน้นกลไกต่างๆ ที่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่การค้ามนุษย์ เช่น บริษัทจัดหางานและชักชวนคนงาน ภาคขนส่ง และบริการเอกชนที่จัดหาที่พักให้แก่คนงานอพยพ ภาคเศรษฐกิจที่ถูกระบุว่ามีการรับแรงงานที่ถูกค้าก็จะถูกจับตาใกล้ชิดยิ่งขึ้น แผนงานในอนาคตจะเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในจุดต่างๆ เหล่านี้

ILO แสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้ความชำนาญของแต่ละฝ่ายเสริมกัน และสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่กัน ในหลายภูมิภาค การดำเนินการเพื่อใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของ ILO เช่น ประสบการณ์ยาวนานในเรื่องแรงงานอพยพ การแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

และองค์ประกอบอื่นๆ ของการคุ้มครอง ได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน เวทีประชุม เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างผู้เกี่ยวข้องในวงการแรงงาน

ขณะที่ ILO ได้เรียนรู้เพิ่มขึ้นจากงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ความรู้เหล่านี้จะถูกป้อนเข้าสู่ กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นหลายกลไก และเป็นฐานสำหรับการกำหนดการ ดำเนินงานใหม่ๆ ที่มีลักษณะมุ่งเป้าหมายชัดเจนยิ่งขึ้น

5.1.2 การดำเนินงานในรูปโครงการของ ILO

ในระหว่างคูปองประมาณปัจจุบัน (2545-2546) งบประมาณส่วนหนึ่งของ ILO (ประมาณ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ได้รับการจัดสรรไว้สำหรับงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ILO สนับสนุนการดำเนินงาน ของรัฐบาล องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง ในการป้องกันการค้ามนุษย์ และในการฟื้นฟูเหยื่อของการค้า มนุษย์ ขณะนี้ ILO มี 7 โครงการใหญ่ระดับภูมิภาคที่ต่อต้านการค้าเด็กและหญิง ได้แก่โครงการในภูมิภาค ต่อไปนี้

- 1) เอเชียใต้ (บังกลาเทศ เนปาล และศรีลังกา)
- 2) แอฟริกาตะวันตกและแอฟริกากลาง (เบนิน บุร์กินาฟาโซ คาเมรูน โคตดิวัวร์ กาบอง กานา มาลี ไนจีเรีย และโตโก)
- 3) อเมริกากลาง (เอลซาลวาดอร์ นิคารากัว ฮอนดูรัส คอสตาริกา กัวเตมาลา และสาธารณรัฐโดมินิกัน)
- 4) อเมริกาใต้ (บราซิล และปารากวัย)
- 5) บอลข่าน (อัลเบเนีย มอลโดวา โรมาเนีย และยูเครน)
- 6) เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย)
- 7) อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (กัมพูชา จีน ลาว เวียดนาม และไทย)

โครงการเหล่านี้เน้นวิธีดำเนินงานในลักษณะของการเข้าแทรกแซงโดยตรง (direct action) อย่างรอบด้านและบูรณาการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะป้องกันและนำเด็กและหญิงออกจากการทำงานที่ถูก แสงประโยชน์ ทั้งนี้โดยการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของการค้ามนุษย์ ซึ่งได้แก่ ความยากจน ระบบการ ศึกษาที่ไม่ทั่วถึง การขาดโอกาสในการพัฒนาสำหรับเด็ก และการขาดการมีงานทำแบบที่ได้รับความตอบแทน สำหรับผู้ใหญ่ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของ ILO จึงไม่ใช่เพียงพยายามยับยั้งมิให้เด็กเข้าสู่การทำงาน แต่ยังรวม ไปถึงการหาโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็ก และการช่วยให้บิดามารดาของเด็กเข้าถึงการทำงานที่มีคุณค่า (decent work) และรายได้ที่พอเพียง เช่น โดยการให้สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบการอิสระ และการให้ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการเป็นผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ILO ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่กลุ่มเป้าหมายเร่งด่วน

จะขอให้รายละเอียดที่น่าสนใจเกี่ยวกับโครงการในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ดังนี้

โครงการระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง
(Mekong Sub-Regional Project to Combat Trafficking in Children and Women/TICW)

เป็นโครงการภายใต้แผนงานระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labour/IPEC) ของ ILO มีประเทศที่เข้าร่วมโครงการ 5 ประเทศ ได้แก่ จีน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และไทย

วัตถุประสงค์หลักของโครงการคือการลดการค้าเด็กและหญิงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงลงอย่างมากโดยการสร้างขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว การสร้างจิตสำนึกและระดมการสนับสนุนจากสาธารณชน และการแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือโดยตรง

ยุทธศาสตร์โดยรวมของโครงการคือการทำงานเป็นกระบวนการในลักษณะของการเข้าแทรกแซงโดยตรงตามความจำเป็นของพื้นที่โดยเชื่อมโยงกันจากชุมชนผ่านอำเภอและจังหวัดไปถึงส่วนกลาง โครงการพยายามส่งเสริมการมีงานทำของหญิง และทางเลือกในอาชีพที่สร้างสรรค์ ตลอดจนการสร้างพลังทางสังคม-เศรษฐกิจแก่หญิงเพื่อลดสาเหตุที่ดึงหญิงและเด็กเข้าสู่อุตสาหกรรมทางเพศ และการทำงานอื่นๆ ที่ถูกแสวงประโยชน์

โครงการนี้มีลักษณะเด่นในการดำเนินงานดังนี้

- ประเทศที่เข้าร่วมโครงการมีความเป็นเจ้าของโครงการ
- เลือกพื้นที่ดำเนินการที่มีความเชื่อมโยงทั้งในระดับประเทศและระดับอนุภูมิภาค
- ทำงานหลายด้าน เช่น กฎหมาย การมีงานทำ และมีติหญิง-ชาย
- การป้องกันเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยอาศัยการให้การศึกษา การฝึกอบรม และการช่วยให้ได้ทำงานที่มีคุณค่า (decent work)
- ผลสำเร็จการสร้างขีดความสามารถ การสร้างจิตสำนึก และการให้ความช่วยเหลือโดยตรง
- มีมติหญิง-ชายเป็นองค์ประกอบในงานทุกส่วน
- การนำเสนอโครงการนาร่องที่ประสบความสำเร็จเพื่อการขยายผล
- การร่วมงานระหว่างหน่วยงาน
- การผลักดันให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายระดับประเทศ

ลักษณะพิเศษของโครงการคือเป็นการระดมความรู้ความชำนาญของ ILO ภายใต้แผนงาน IPEC และแผนงานส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างหญิงกับชาย (Gender Equality Promotion Programme/GENPROM)

โครงการระยะที่ 1 มีระยะเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 ขณะนี้อยู่ในระยะที่ 2 ซึ่งมีระยะเวลา 5 ปี

5.2 งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ

นอกจาก ILO แล้ว ยังมีหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งการดำเนินงานเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ มีทั้งระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น จะขอกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่น่าสนใจ

5.2.1 แผนงานระดับโลกเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

(Global Programme against Trafficking in Human Beings/GPAT)

GPAT ได้รับการก่อตั้งโดยศูนย์ป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (Centre for International Crime Prevention/CICP) ร่วมกับสถาบันวิจัยอาชญากรรมและความยุติธรรมระหว่างภูมิภาคของสหประชาชาติ (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute/UNICRI) เพื่อช่วยเหลือรัฐสมาชิกของสหประชาชาติในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ โดยเน้นที่กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งที่เข้ามาเกี่ยวพันในกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้นเรื่อยๆ และส่งเสริมการกำหนดวิธีการที่ได้ผลในการปราบปรามผู้กระทำผิด

แผนงานนี้เริ่มดำเนินงานเมื่อเดือนมีนาคม 2542 องค์ประกอบหลักของแผนงานได้แก่ การรวบรวมและประเมินข้อมูล และความร่วมมือทางวิชาการ

วัตถุประสงค์ของแผนงาน

- 1) การจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับเส้นทาง โครงสร้าง และรูปแบบวิธีการทำงานที่ผู้ค้ามนุษย์ใช้
- 2) การปรับปรุงการทำหน้าที่และความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ และปรับปรุงทักษะในวิชาชีพของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) การเสริมสร้างการตอบโต้ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- 4) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและระหว่างประเทศ
- 5) การเพิ่มความตระหนักถึงปัญหาภายในแวดวงผู้บังคับใช้กฎหมายและตุลาการ และในหมู่ประชาชนทั่วไป
- 6) การปรับปรุงระบบการคุ้มครองและสนับสนุนเหยื่อและพยาน
- 7) การปรับปรุงขีดความสามารถของประเทศในการให้สัตยาบันพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก

ประเทศที่เข้าร่วมในการดำเนินงานของ GPAT คัดเลือกมาจากเอเชีย (ฟิลิปปินส์) ยุโรป (สาธารณรัฐเชก และโปแลนด์) แอฟริกา (เบนิน ไนจีเรีย และโตโก) และละตินอเมริกา (บราซิล)

ยุทธศาสตร์การดำเนินแผนงาน

1) การรวบรวมและประเมินข้อมูล

เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินขอบเขตและขนาดของปัญหา ศึกษาเส้นทางของการค้ามนุษย์ ซึ่งในระยะแรกเลือกศึกษาเส้นทางออกจากเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปสู่อุโรปและอเมริกาเหนือ และศึกษาวิถีทำงานของกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งในการค้ามนุษย์ มีการขอความช่วยเหลือจากศูนย์เอกสารขององค์การชำนาญพิเศษต่างๆ และองค์การเอกชน มีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ได้ผลในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ และมีการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มและเส้นทางของการค้ามนุษย์ ตลอดจนข่าวสารเกี่ยวกับเหยื่อและผู้ค้ามนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ นักวิจัย และองค์การเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่รวบรวมไว้

การประเมินข้อมูลทำโดย UNICRI สนับสนุนโดย CICIP สถาบันระหว่างประเทศ และสถาบันระดับประเทศ แวดวงวิชาการ องค์การระหว่างรัฐบาล องค์การเอกชน สำนักงานภาคสนามของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมของสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime/UNODC) และหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ

2) ความร่วมมือทางวิชาการ

มีลักษณะเป็นโครงการนำร่อง มุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง สามารถกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการร่วมกัน ความร่วมมือทางวิชาการครอบคลุมมาตรการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย/การดำเนินคดี และการคุ้มครองเหยื่อ องค์ประกอบหลักได้แก่

- การรณรงค์ให้สาธารณชนตระหนักถึงปัญหา
- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย อัยการ และผู้พิพากษา
- การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย
- การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการจัดตั้งและเสริมสร้างองค์ประกอบในการ

ต่อต้านการค้ามนุษย์

- การจัดทำแผนงานเพื่อช่วยเหลือเหยื่อและคุ้มครองพยาน

ความร่วมมือทางวิชาการดำเนินงานโดย CICIP สนับสนุนโดย UNICRI สถาบันระหว่างประเทศอื่นๆ สถาบันระดับประเทศ รัฐบาลประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ องค์การเอกชน และสำนักงานภาคสนามของ UNODC

เนื่องจากเป็นงานเดี่ยวที่เน้นองค์ประกอบด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา GPAT จึงมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การต่อสู้กับการค้ามนุษย์ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งงานในส่วนนี้ของ GPAT ดำเนินไปโดยอาศัยแผนงานต่อต้านอาชญากรรมของ UNODC

การดำเนินแผนงานขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนเงินทุนจากประเทศสมาชิกของสหประชาชาติที่สนใจ ซึ่งในขณะนี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย (สนับสนุนสิ่งของ) ออสเตรีย สหภาพยุโรป ฝรั่งเศส ลิกเตนสไตน์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส และสหรัฐอเมริกา และจากแหล่งอื่นๆ

5.2.2 โครงการระหว่างหน่วยงานว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงของสหประชาชาติ

(United Nations Inter-Agency Project on Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-Region)

โครงการนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2543 มีความมุ่งหมายเพื่อการเสริมสร้างความร่วมมือในการตอบโต้ปัญหาการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทุกประเทศในอนุภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จีน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และไทย รวมทั้งพม่าเข้าร่วมโครงการ สำนักงานบริหารโครงการตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ

โครงการมีงบประมาณปีละเกือบ 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิสหประชาชาติ และ AusAID ตลอดจนได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและการบริจาคสิ่งของจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ และหน่วยงานหุ้นส่วน

วัตถุประสงค์

โครงการมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถ และปรับปรุงความร่วมมือภายในอนุภูมิภาคและภายในประเทศเพื่อลดอุบัติการณ์และความรุนแรงของการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีแผนงานหลัก 4 แผนงานในระดับอนุภูมิภาค ซึ่งปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แผนงานเหล่านี้ได้แก่

แผนงานที่ 1 : การเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และการวิจัย มุ่งหมายที่จะเสริมสร้างฐานความรู้ และเสริมสร้างความเข้าใจในปัญหาการค้ามนุษย์ในบรรดาหุ้นส่วนโครงการและผู้กำหนดนโยบาย โดยการปรับปรุงคุณภาพ ปริมาณ และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแบบแผนในการค้ามนุษย์ แนวโน้ม และการตอบโต้ในลุ่มแม่น้ำโขง

แผนงานที่ 2 : มาตรการระดับประเทศและระดับอนุภูมิภาค มุ่งสนับสนุนและเสริมสร้างการดำเนินงานที่มีอยู่แล้ว และพัฒนาการดำเนินงานใหม่ๆ ในด้านการป้องกัน คุ้มครอง พิณฟู และบูรณาการผู้ที่ผ่านการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์กลับคืนสู่สังคม

แผนงานที่ 3 : การเยียวยาทางกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน มุ่งสำรวจความเป็นไปได้ในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นในระดับประเทศและระดับอนุภูมิภาค และมุ่งปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของบุคคลที่ถูกค้า

แผนงานที่ 4 : การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ และการประเมินผลกระทบ มุ่งกระตุ้นและคงไว้ซึ่งการเสวนาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ผลการดำเนินงานที่คาดหวังได้ และวิธีการวัดผล เพื่อให้หลักประกันว่าผลการดำเนินงานจะปรากฏอยู่ในการพัฒนาแผนงานอย่างต่อเนื่อง

เครือข่ายผู้ดำเนินงาน

ในระดับอนุภูมิภาค สำนักงานผู้ประสานงานของสหประชาชาติ (Office of the UN Resident Coordinator) ในประเทศไทยเป็นผู้บริหารโครงการ โดยมีผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ซึ่งมีบทบาทในการประสานกิจกรรมต่างๆ ในประเทศที่เข้าร่วมโครงการ และมีคณะทำงานของสหประชาชาติว่าด้วยการค้ามนุษย์ (UN Working Group on Trafficking) ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของสหประชาชาติ 13 หน่วยงาน หน่วยงานระหว่างรัฐบาล 1 หน่วยงาน และองค์การเอกชนระหว่างประเทศ 7 องค์การ ให้ความสนับสนุนทางวิชาการและคำแนะนำในการบริหารโครงการ หน่วยงานผู้บริจาคหลายหน่วยงานได้เข้าร่วมในคณะทำงานนี้ในฐานะผู้สังเกตการณ์ และมีคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการ (Project Steering Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาลทั้งหกประเทศทำหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานในภาพรวม ให้หลักประกันว่ามีการประสานงานและความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ และตัดสินใจในระดับนโยบาย

ในระดับประเทศ ความรับผิดชอบในการดำเนินงานอยู่กับคณะกรรมการโครงการระดับประเทศ (National Project Committee) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลเป็นประธาน และประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานสหประชาชาติ และในกรณีที่เป็นไปได้ก็มีองค์การเอกชนภายในประเทศและองค์การเอกชนระหว่างประเทศร่วมอยู่ด้วย คณะกรรมการโครงการระดับประเทศคัดเลือกและอนุมัติกิจกรรมระดับประเทศเพื่อขอรับเงินทุนดำเนินงานจากโครงการ สำนักงานโครงการระดับประเทศ (National Project Office) ซึ่งมีผู้ประสานงานโครงการ (Project Coordinator) และผู้ช่วยหนึ่งคน ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่การตัดสินใจของคณะกรรมการโครงการระดับประเทศ และนำการตัดสินใจเหล่านั้นไปปฏิบัติ

กิจกรรมต่างๆ ภายใต้โครงการจำแนกตามลักษณะได้ดังนี้

- 1) สนับสนุนการดำเนินงานที่อิงชุมชนในการป้องกัน ฟันฟู และบูรณาการหญิงและเด็กที่มีความเสี่ยงหรือถูกค้าแล้ว
- 2) กระตุ้นให้มีการเสวนา เก็บรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และให้มีการดำเนินงานที่ประสานกันในระดับอนุภูมิภาค ข้ามประเทศ ภายในประเทศ และในท้องถิ่น
- 3) เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ และความร่วมมือภายในอนุภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างกฎหมาย นโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองการค้ามนุษย์

กิจกรรมเบื้องต้นในแต่ละประเทศได้แก่การจัดให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันทำแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีการค้าหญิงและเด็กอยู่แล้วและที่คาดว่าจะมีการค้าหญิงและเด็กเกิดขึ้นต่อไป ตลอดจนการสำรวจและประเมินความจำเป็น ลำดับความเร่งด่วนของภารกิจ และขีดความสามารถในการต่อสู้กับการค้าหญิงและเด็ก กิจกรรมเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำหรับการกำหนดมาตรการแทรกแซงเชิงยุทธศาสตร์โดยละเอียดในระดับท้องถิ่น ประเทศ และอนุภูมิภาค

โครงการยังเสริมด้วยวิธีดำเนินงานแบบยืดหยุ่น ซึ่งทำให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันทีและได้ผล เช่น โครงการได้ให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนในลักษณะของการติดตามผลเพื่อสนับสนุนหญิงและเด็กสาวพม่าที่ผ่านการถูกค้าและถูกส่งกลับจากไทยไปยังประเทศของตน ตลอดจนสนับสนุนรายการโทรทัศน์เกี่ยวกับความจริงและอันตรายของการไปทำงานในต่างประเทศ รายการโทรทัศน์เหล่านี้ได้ส่งผลแล้ว โดยมีการโทรศัพท์เข้ามาขังมูลนิธิตายด่วนในประเทศไทย เป็นการโทรเข้ามาจากหญิงสาวที่เริ่มลังเลเกี่ยวกับการเดินทางไปต่างประเทศ

บทที่ 6 ประเทศไทยกับการค้ามนุษย์

6.1 สถานการณ์ทั่วไป

ในส่วนของประเทศไทย การค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นการค้าเด็กและหญิงเพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศ ครอบคลุมทั้งการค้าเด็กและหญิงชาวไทยภายในประเทศและส่งไปยังต่างประเทศ ตลอดจนการค้าเด็กและหญิงชาวต่างชาติจากประเทศอื่นๆ เข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งไม่เพียงถูกนำไปใช้เป็นแรงงานบังคับในธุรกิจทางเพศเท่านั้น แต่ยังมีกรณีการค้าแรงงานในภาคการผลิตสินค้าและบริการ และในงานรับใช้ในบ้าน ตลอดจนในงานอื่นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีสถิติอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับกิจกรรมที่ว่านี้ รายงานการค้ามนุษย์ประจำปีจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2544 ก็ได้ระบุตัวเลขไว้แต่ประการใด รายงานดังกล่าวฉบับปี 2546 ส่วนที่ว่าด้วยประเทศไทยบรรยายว่า ประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์เข้าสู่การแสวงประโยชน์ทางเพศ และการใช้แรงงานบังคับ

มีสิ่งบ่งชี้ว่าส่วนใหญ่ของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กหญิง จะเข้าสู่การค้าประเวณีในที่สุด ส่วนที่เหลือถูกค้าเข้าสู่สภาพของแรงงานบังคับในสถานประกอบกิจการขนาดเล็ก แรงงานขุดหิน คนรับใช้ในบ้าน การสมรสที่เด็กไม่เต็มใจ การรับเป็นบุตรบุญธรรมที่เด็กไม่เต็มใจ และการเป็นคนขอทาน ส่วนใหญ่ของขอทานเด็กในไทยเป็นเด็กต่างชาติ ส่วนใหญ่ถูกค้ามาจากกัมพูชา ตลอดจนมาจากพม่าและบังคลาเทศ มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนชาวกัมพูชาที่อพยพชั่วคราวจากจังหวัดปอยเปตเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะเข้าสู่กรุงเทพฯ

เด็กที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศและลักลอบอาศัยอยู่ในไทยมีความเสี่ยงสูงเป็นพิเศษที่จะถูกแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงโครงสร้างสนับสนุนและบริการของรัฐ เช่น ขาดสิทธิของพลเมือง ไม่มีที่ดิน และเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างจำกัด สถานภาพที่ผิดกฎหมายและการไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยยิ่งเพิ่มความเสี่ยงที่จะถูกแสวงประโยชน์ ปრაกฏการณ์ที่เพิ่งเริ่มมีขึ้นไม่นานนี้คือการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กกำพร้าอันเนื่องมาจากบิดามารดาเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ ส่งผลให้เด็กข้างถนนเพิ่มจำนวนขึ้น ซึ่งเด็กกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกแสวงประโยชน์

UNICEF และ IPEC (แผนงานระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นการดำเนินงานของ ILO) ได้ระบุถึงบอกเหตุหลายประการเพื่อเป็นการเตือนล่วงหน้าว่าเด็กและเด็กหญิงอายุน้อยรายใดมีความเสี่ยงต่อการถูกค้าเพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน

- ครอบครัวยากจนอย่างยิ่ง มีหนี้สิน ไม่มีที่ดิน ไม่มีบ้านพักอาศัย
- ครอบครัวชาวเขาที่ยากจน เด็กชาวเขาที่ไม่เรียนต่อเกินระดับประถมศึกษา
- ครอบครัวที่มีเพียงพ่อหรือแม่ ซึ่งบางครอบครัวอยู่ในกลุ่มที่ยากจนที่สุด

- ภูมิหลังด้านการศึกษาน้อย
- พ่อแม่ที่คาดหวังให้บุตรหญิงตอบแทนครอบครัวตั้งแต่วัยเยาว์
- การขาดโอกาสด้านการศึกษาและการมีงานทำ
- ครอบครัวที่ไม่ให้ความสำคัญแก่การศึกษา
- การออกจากโรงเรียนกลางคัน
- ครอบครัวแตกแยก ครอบครัวมีปัญหา พ่อแม่หย่าร้างหรือแยกทางกัน
- ครอบครัวที่มีปัญหาติดยาเสพติดหรือติดสุรา
- เด็กหญิงที่ถูกล่วงเกินทางเพศ ถูกทอดทิ้ง พิกการ
- เด็กใจแตก มีความประพฤติไม่เหมาะสม เช่น ใช้จ่ายยาเสพติด และมีเพศสัมพันธ์
- เด็กที่ไม่เคยประสบความสำเร็จในชีวิต ขาดกำลังใจ
- ผู้อพยพและคนพลัดถิ่น ซึ่งมุ่งสู่อุตสาหกรรมทางเพศโดยตรง หรือมุ่งหางานอื่น แต่ขาดโอกาส จึงต้องค้าประเวณี
- คนไร้สัญชาติ

ปัจจัยหลักและดึง

ความยากจนเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้ผู้คนตามบริเวณชายแดนของไทยทะลักเข้าสู่บริการทางเพศ ชนกลุ่มน้อย ชนเผ่า คนงานต่างด้าวที่ไม่มีหลักฐาน คนไร้สัญชาติ และคนในค่ายอพยพเป็นกลุ่มเสี่ยงพิเศษ การไม่มีงานทำและค่าจ้างต่ำในอาชีพอื่นเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ เศรษฐกิจของไทยที่เหนือกว่าเพื่อนบ้านและการคาดหวังชีวิตที่ดีกว่าดึงดูดผู้คนให้ข้ามพรมแดนเข้าสู่ไทยเพื่อหางานทำ

เด็กชนกลุ่มน้อยมีความเสี่ยงเป็นพิเศษที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เนื่องจากยากจนอย่างยิ่ง เด็กชาวเขามักถูกล่อใจหรือหลอกลวงโดยนายหน้าที่สัญญาว่าจะหางานให้ทำ เมื่อเด็กเหล่านี้พบว่าตนเองตกไปอยู่ในสถานบริการทางเพศ เป็นการยากมากที่จะหนีเนื่องจากเด็กเหล่านี้พูดภาษาไทยได้น้อยมาก และกลัวตำรวจด้วยเนื่องจากเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ขณะที่ชาวเขาทางเหนือของไทยถูกจำกัดการใช้ที่ดินยิ่งขึ้นเรื่อยๆ จึงไม่สามารถดำรงวิถีชีวิตการเกษตรพึ่งตนเองแบบที่เคยทำมาไว้ได้ ขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของชาวเขาดกต่ำลง ก็มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ค้ามนุษย์ที่เกี่ยวชักชวนหญิงและเด็กให้ย้ายเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อทำงานในโรงนวด ซ่อง และไนท์คลับ การไม่มีสัญชาติไทย โอกาสทางการศึกษาที่จำกัด และระดับรายได้ที่ต่ำ ประกอบกับที่ดินด้อยคุณภาพ มาตรฐานการดำรงชีพต่ำผลักดันให้เด็กชาวเขาเลิกเรียนกลางคันและหางานทำตั้งแต่อายุน้อย นอกจากปัจจัยหลักภายในชุมชนชาวเขาเองแล้ว นายหน้าจากช่องในเมืองใหญ่ยังเข้าไปในหมู่บ้านชาวเขาไม่หยุดหย่อน ซึ่งทำให้เด็กในหมู่บ้านเหล่านั้นมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อปี 2540 ทำให้เกิดกลุ่มใหม่ๆ ที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ ไม่เป็นความจริงอีกต่อไปที่ว่าส่วนใหญ่ของเหยื่อที่ถูกชักชวนเข้าสู่รูปแบบที่เลวร้าย

ที่สุดของการใช้แรงงาน ซึ่งรวมทั้งการค้าประเวณี ไม่ตระหนักถึงงานที่จะไปทำ อย่างไรก็ตาม หญิงและเด็กหลายคนได้รับการบอกกล่าวเพียงบางส่วนเกี่ยวกับหนี้สินที่จะผูกมัดพวกตนไว้

สาเหตุรากเหง้าของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนเข้าสู่ประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากพม่า กัมพูชา จีน ลาว และเวียดนาม ได้แก่ ความยากลำบากทางเศรษฐกิจ สงคราม และความไม่สงบในสังคม ในบรรดาแรงงานอพยพทั้งหมด หญิงและเด็กเป็นกลุ่มเสี่ยงสูงที่สุด เด็กและเยาวชนเป็นสัดส่วนที่สูงในประชากรผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย เด็กและเยาวชนมีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่เปิดโอกาสให้เด็กเหล่านี้เข้าถึงบริการทางการศึกษา และบริการสุขภาพหรือบริการสนับสนุนอื่นๆ ในประเทศไทยขณะนี้ มีมาตรการแทรกแซงน้อยมากที่มุ่งช่วยเหลือผู้อพยพที่เป็นเด็กและเยาวชน ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ของเด็กเหล่านี้ที่อยู่ในบริเวณพรมแดนแทบไม่ได้รับการสำรวจ และมีการวิจัยน้อยเกินไป

6.2 กระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

การค้ามนุษย์ขณะนี้ดำเนินการโดยเครือข่ายที่จัดตั้งอย่างดีและได้รับผลตอบแทนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี มีบุคคลจำนวนมากเกี่ยวข้องในกระบวนการชักชวน เช่น ผู้อำนวยการความสะอาด นายหน้าหรือตัวแทนนายหน้า ผู้จัดการให้มีการเดินทาง ตำรวจ พ่อแม่ ยาม และสำนักงานจัดหางาน

แต่เดิม เด็กถูกหลอกล่อ จูงใจ ขाय บังคับ หรือลักพาตัวไปค้าประเวณีโดยนายหน้าหรือพ่อแม่ ปัจจุบัน งานศึกษาส่วนใหญ่ชี้ว่าเด็กหญิงไทยเข้าสู่งานค้าบริการทางเพศโดยสมัครใจ แต่เป็นไปในสภาพที่มีทางเลือกอื่นจำกัด เด็กสาวและหญิงไทยจำนวนมากตระหนักถึงความยากลำบากที่จะต้องเผชิญเมื่อไปทำงานในต่างประเทศ แต่ก็ยังสมัครใจที่จะไป

เด็กสาวและหญิงที่ถูกค้าต้องจ่ายเงินจำนวนมากให้แก่นายหน้าเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และดังนั้นจึงถูกผูกมัดจนกว่าจะใช้หนี้หมด นายหน้าหรือผู้ชักชวนมักเป็นผู้ที่เคยค้าบริการทางเพศและเคยทำงานในต่างประเทศมาก่อน มักเป็นบุคคลที่เชื่อถือรู้จักอยู่แล้ว บุคคลเหล่านี้เข้าไปในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อมองหาเด็กหญิงที่จะจัดส่งไปต่างประเทศ และมักใช้วิธีล่อลวง จังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายเป็นแหล่งใหญ่ของเด็กที่ถูกค้าไปสู่งานบริการทางเพศ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เช่นกัน

การอพยพข้ามพรมแดนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากการเปิดจุดผ่านแดนและโลกาภิวัตน์ บริเวณที่เคยเป็นพื้นที่ห่างไกลมาก่อนบัดนี้ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลเป็นการบั่นทอนวิถีชีวิตแบบเดิม และทำให้ชุมชนต่างๆ มีความเสี่ยงสูงต่อปัญหาการค้าเด็ก

ในบริเวณอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง มีเส้นทางหลายสายที่แผ่ดวงกันไว้อย่างดี การค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นทางบก และมีช่องทางเข้าสู่ประเทศไทยจากประเทศเพื่อนบ้านหลายช่องทางที่รู้จักกันดี

แรงงานเด็กพบตามชายแดนพม่ามากกว่าชายแดนลาว สภาพการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ ในพม่า ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจในเอเชียได้ผลักดันหญิงสาว ชาย และเด็กชาวพม่าจำนวนมากขึ้นให้พากันเข้ามาหางานและชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย มีกระบวนการชักชวนที่จัดตั้งกันเป็นอย่างดี ซึ่งขณะนี้มุ่งหาเหยื่อทั้งหญิงและชาย หญิงส่วนใหญ่จะถูกค้าเข้าสู่งานบริการทางเพศ ขณะที่ชายส่วนใหญ่จะถูกค้าเข้าสู่อุตสาหกรรมประมง

แรงงานอพยพจำนวนมากจากพม่าหลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน ดังนั้นจึงมักมักกันเป็นครอบครัวหรือแม่แต่เป็นหมู่บ้าน เด็กของครอบครัวเหล่านี้ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนไทย และทางราชการก็มีกลไกให้บริการดูแลเด็กเหล่านี้น้อยมาก กฎหมายแรงงานห้ามเด็กที่อายุระหว่าง 15-18 ปีเข้าทำงานในสถานที่ก่อสร้าง เมื่อเด็กไม่มีโอกาสเข้าเรียนและไม่มีโอกาสทำงานอย่างถูกกฎหมาย จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับอิทธิพลจากภายนอก

เนื่องจากที่ผ่านมากกระบวนการว่าจ้างแรงงานอพยพขาดความโปร่งใส การไม่มีกระบวนการสำหรับการอพยพอย่างถูกกฎหมายเพื่อการหางานทำ การไม่มีการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างเข้มงวด และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานเกี่ยวกับผู้อพยพ จึงทำให้มีการตีความกฎหมายและการใช้กฎหมายอย่างไม่ถูกต้องดำเนินต่อเนื่องมา สภาพการณ์ที่วุ่นวายนี้ทำให้ผู้อพยพที่เป็นเด็กและหญิงเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของเครือข่ายอาชญากรรม

แรงงานอพยพจากพม่ามีโอกาสน้อยมากที่จะเตรียมความพร้อมสำหรับการออกเดินทางไปทำงานในประเทศอื่น ตามที่ได้กล่าวแล้ว คนเหล่านี้จำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนเอง ซึ่งรวมทั้งการบังคับย้ายถิ่นฐาน แม้แต่ผู้อพยพที่มีได้หนีความรุนแรงมาก็ไม่สามารถเตรียมตัวได้ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทำได้จำกัดมากในพม่า องค์การเอกชนในพม่ามีน้อยมาก ดังนั้นผู้อพยพจึงมาถึงไทยโดยไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโอกาสการมีงานทำและสภาพการทำงานในไทย คนเหล่านี้สามารถพึ่งพาได้เพียงนายหน้าและเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับตน

การค้าเด็กจากลาวกำลังเพิ่มขึ้นในขณะนี้ มีทั้งเพื่อการค้าประเวณีและเพื่อเป็นแรงงานขุดหิน อย่างไรก็ตาม มีรายงานระบุว่าชาวลาวที่ถูกค้าเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ แท้จริงแล้วถูกส่งต่อไปยังประเทศอื่นๆ รายงานฉบับหนึ่งของ UNICEF ชี้ให้เห็นถึงโอกาสที่จะเกิดการค้ามนุษย์จากลาว โดยรายงานระบุว่าในปี 2538 เยาวชนกว่า 15,000 คน อย่างน้อยครึ่งหนึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปี จากส่วนเขตของลาวจังหวัดเตี๋ยวข้ามพรมแดนมาหางาน ส่วนใหญ่ลักลอบเข้าสู่จังหวัดมุกดาหารของไทย และเป็นเด็ก

หญิงอายุต่ำกว่า 15 ปี การศึกษาหลายชิ้นระบุว่ามุกดาหารเป็นจังหวัดที่เด็กและเยาวชนลาวเข้าสู่ประเทศไทยมากที่สุด ผู้เชี่ยวชาญหลายรายเชื่อว่า ลาวมีสภาพเงื่อนไขพร้อมที่จะเกิดการอพยพออกเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจะทำให้หญิงและเด็กจำนวนมากขึ้นตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ที่จังหวัดหนองคาย มีผู้ชักชวนมาตั้งสำนักงานอยู่บริเวณชายแดน

ลาวมีลักษณะจำเพาะบางประการที่ควรแก่การพิจารณาเป็นพิเศษ กล่าวคือ ลาวมีพรมแดนติดต่อกับไทยเป็นความยาว 1,730 กิโลเมตร ประชาชนไทยและประชาชนลาวบางครอบครัวมีญาติอาศัยอยู่ทางอีกด้านหนึ่งของพรมแดน มีการข้ามพรมแดนเพื่อเยี่ยมญาติอยู่เป็นประจำ กลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันหลายกลุ่มอาศัยอยู่ทั้งสองด้านของพรมแดน การอพยพข้ามพรมแดนเพื่อการหางานทำมีมานาน และนอกจากการอพยพของชาวลาวเข้าสู่ไทยแล้ว ตำแหน่งที่ตั้งของลาวยังทำให้ลาวเป็นทางผ่านของผู้อพยพจากเวียดนามและจีนเข้าสู่ไทยด้วย

ระหว่างเดือนมกราคม-กรกฎาคม 2543 ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองของไทยส่งกลับแรงงานลาวที่ลักลอบทำงานในไทยประมาณ 10,000 คน ส่วนใหญ่ของคนเหล่านี้ทำงานอยู่ในกรุงเทพและจังหวัดทางภาคตะวันออก ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 14-24 ปี ร้อยละ 60 เป็นหญิงที่ลักลอบทำงานในธุรกิจบริการ ธุรกิจบันเทิง โรงงานผลิตเสื้อผ้า และเป็นคนรับใช้ในบ้าน เจ้าหน้าที่ไทยรายงานว่า มากกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานผิดกฎหมายที่ถูกส่งกลับประเทศต้นทางในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้นเคยถูกส่งกลับมาแล้วมากกว่า 3 ครั้ง สำหรับแรงงานผิดกฎหมายจากลาว จำนวนการส่งกลับสูงถึง 8 ครั้ง เมื่อเดือนสิงหาคม 2543 เจ้าหน้าที่ไทยประมาณว่าแรงงานลาวอย่างน้อย 5,000 คนลักลอบทำงานในกรุงเทพ และอีกประมาณ 45,000 คนทำงานเกษตรกรรมและงานก่อสร้างตามบริเวณชายแดนไทย-ลาว (1.9 : 32)

การอพยพแรงงานอย่างผิดกฎหมายเช่นนี้ทำให้การค้ามนุษย์ดำเนินไปได้สะดวก เพราะในกระบวนการดังกล่าวอาจมีการชักชวนคนงานโดยการหลอกลวง การอำนวยความสะดวกในการเดินทางที่ก่อหนี้สินผูกพัน และการใช้แรงงานบังคับที่มีกตมา แรงงานที่เข้าสู่ประเทศไทยโดยไม่มีหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก ยังมีความเสี่ยงที่จะถูกแสวงประโยชน์และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

นับตั้งแต่ปี 2543 โครงการระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง (Mekong Sub-Regional Project to Combat Trafficking in Children and Women/TICW) ของ ILO ได้เข้าไปดำเนินการใน 3 จังหวัดของลาว ได้แก่ คำม่วน สวันเขต และจำปาสัก ทั้ง 3 จังหวัดมีแรงงานลักลอบเข้ามาทำงานในไทยเป็นจำนวนมาก เมื่อเดือนกันยายน 2543 กรมสวัสดิการสังคมของลาวรายงานว่า มีแรงงานผิดกฎหมาย 45,215 คนจากจังหวัดทั้งสามอยู่ในไทย เกือบครึ่งหนึ่งเป็นหญิง มีสิ่งบ่งชี้ว่าส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 15-24 ปี กว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี งานวิจัยของ TICW ใน 3 จังหวัดชี้ว่า ประชาชนในหมู่บ้านส่วนใหญ่ตระหนักดีถึงเครือข่ายที่จะลักลอบนำแรงงานอพยพข้ามพรมแดน ในจังหวัดคำม่วน ประชาชนในหมู่บ้านรายงานว่าได้รับโทรศัพท์เคลื่อนที่ 2 เครื่องพร้อม

หมายเลขติดต่อในไทย ผู้ที่ต้องการลักลอบเข้ามาทำงานในไทยจะติดต่อกับคนในไทยเพื่อให้มารับที่ชายแดนและพาไปยังจุดหมาย ในกรณีนี้เครือข่ายมุ่งหาเด็กหญิงและหญิงสาวเพื่อนำไปทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งเครือข่ายจะทำสัญญากับแรงงานนั้น แรงงานจะต้องทำงานให้ครบหนึ่งปี เครือข่ายจึงจะจ่ายเงินให้ครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่เครือข่ายได้รับโดยตรงจากนายจ้าง เมื่อสิ้นสุดสัญญา เครือข่ายจะพาแรงงานมาส่งที่ชายแดน อีกเครือข่ายหนึ่งมุ่งหาเด็กทั้งชายและหญิงซึ่งจะถูกพาเข้ากรุงเทพ เด็กหญิงส่วนใหญ่จะมาเป็นคนรับใช้ในบ้าน ทำงานในร้านอาหาร สถานบันเทิง และร้านค้า เด็กชายส่วนใหญ่มาทำงานก่อสร้าง ทำงานในเรือประมง หรือทำงานในฟาร์มกุ้งหรือสวนผลไม้ พ่อแม่ของเด็กจะได้รับการติดต่อเพื่อให้ทราบข่าวของลูก ในบางกรณี ค่าจ้างจะจ่ายให้แก่พ่อแม่ของเด็ก มีรายงานว่าเด็กหลายคนไม่กลับถิ่นฐานและผู้คนในหมู่บ้านถือว่าเด็กเหล่านี้ “หายสาบสูญ”

ในบางกรณี ครอบครัวลาวที่มีญาติอยู่ฝั่งไทยจะส่งลูกให้มาอยู่กับญาติเพื่อมาหางานทำ ในกรณีเช่นนี้ ควรระลึกว่า ตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 การค้าบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก ไม่ยอมรับข้ออ้างเรื่อง “ความยินยอม” ของบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งถือว่าไม่สามารถที่จะ “เต็มใจ” ที่จะถูกย้ายถิ่นที่อยู่

ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองของไทยรายงานว่า แต่ละวันมีแรงงานผิดกฎหมายจากลาวเข้าสู่ไทยนับร้อยคน ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 16-24 ปี ตำรวจระบุว่า นายจ้างไทยชอบใช้แรงงานลาวเพราะค่าจ้างถูกและไม่มีปัญหาเรื่องภาษา แรงงานชายและเด็กชายเป็นที่ต้องการมากในงานประมง ในฟาร์มเปิด ไร่ ฟาร์มหมู แรงงานหญิงและเด็กหญิงส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานผลิตเสื้อผ้าหรือเป็นคนรับใช้ในบ้าน (1.9 : 33-34)

กล่าวโดยรวม เด็กจากพม่า ลาว และกัมพูชาถูกค้าเข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่เพื่อการใช้แรงงานอย่างแสวงประโยชน์ในงานต่างๆ เช่น งานก่อสร้าง งานร้านอาหาร งานโรงงาน และการเป็นคนรับใช้ในบ้าน โดยทั่วไป เด็กจะต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่เสี่ยงอันตรายอย่างมาก ถูกจำกัดให้อยู่แต่ในที่ทำงาน และมักถูกปฏิบัติเยี่ยงทาส สำหรับเด็กที่ถูกค้าจากจีนเข้าสู่ประเทศไทยส่วนใหญ่จะถูกส่งไปทำงานบริการทางเพศ โดยทั่วไปเด็กเหล่านี้มาจากมณฑลทางใต้ของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมณฑลยูนนาน ผ่านพม่าและเข้าสู่ภาคเหนือของไทย จังหวัดเชียงรายเป็นจุดผ่านแดนที่สำคัญ

6.3 กฎหมายไทยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

6.3.1 กฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน

1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 รับผิดชอบโดยกรมการจัดหางาน มีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองคนหางานมิให้ถูกหลอกลวง ดังนี้

-มาตรา 66 มีเนื้อหาควบคุมการโฆษณาการจัดหางานให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ระเบียบดังกล่าวคือระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการโฆษณาการจัดหางาน พ.ศ.2538 ซึ่งในข้อ 5 บัญญัติห้ามมิให้การโฆษณาใช้ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง และข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดหางาน มาตรา 88 ของพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 บัญญัติว่า "ผู้ใดโฆษณาการจัดหางานโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 66 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" มาตรา 91 ตรี บัญญัติว่า "ผู้ใดหลอกลวงผู้อื่นว่าสามารถหางาน หรือสามารถส่งไปฝึกงานในต่างประเทศได้ และโดยการหลอกลวงดังกล่าวนี้ได้อาศัยเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ถูกหลอกลวง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" และมาตรา 92 บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติเป็นนิติบุคคล ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น"

-มาตรา 30 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง มาตรา 35 บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศที่ประสงค์จะรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้ายื่นคำขอต่อ นายทะเบียน การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งระเบียบดังกล่าวคือระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า พ.ศ.2541 และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ซึ่งข้อ 5, 6 และ 7 ของระเบียบแรก และข้อ 3 ของระเบียบหลังมีเนื้อหาที่กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศยื่นหลักฐานและเอกสารที่แสดงความน่าเชื่อถือของการจัดหาคนหางานในประเด็นต่างๆ ซึ่งรวมทั้งความน่าเชื่อถือของนายจ้าง ประเภทหรือลักษณะของงาน จำนวนคนหางานที่นายจ้างต้องการ อัตราค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน ระยะเวลาการจ้าง และสวัสดิการที่คนหางานจะได้รับ มาตรา 36 (1) บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศที่ประสงค์จะจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศขออนุญาตจากกรมการจัดหางานก่อนส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ

-มาตรา 48 บัญญัติให้คนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง โดยมีได้ทำสัญญาจัดหางานกับผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบก่อนเดินทาง การแจ้งให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีประกาศกำหนด ระเบียบดังกล่าวคือระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน พ.ศ.2539 ซึ่งข้อ 4, 5, 6 และ 7 มีเนื้อหาที่กำหนดให้คนหางานที่ติดต่อทำสัญญาจ้างกับนายจ้างในต่างประเทศด้วยตนเองโดยไม่ผ่านผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศหรือ

กรมการจัดหางานยื่นแบบแจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศด้วยตนเองต่อกรมการจัดหางานก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และในกรณีที่คนหางานเป็นหญิงหรือมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ให้มีบุคคลในครอบครัว เช่น บิดา มารดา หรือคู่สมรสมารับทราบและให้ความยินยอมในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

-มาตรา 49 บัญญัติให้นายจ้างในประเทศไทยที่ประสงค์จะพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศขออนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน

2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 รับผิดชอบโดยกรมการจัดหางาน มีบทบัญญัติต่างๆ ที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ดังนี้ มาตรา 7 บัญญัติให้คนต่างด้าวที่จะทำงานที่มีได้ห้ามไว้ขอใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน มาตรา 8 บัญญัติให้ผู้ที่ประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักรสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้น มาตรา 18 บัญญัติว่า "ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงาน เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ" มาตรา 22 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน หรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต" มาตรา 30 บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน และมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานในระหว่างเวลาที่เชื่อได้ว่ามีการทำงาน เพื่อตรวจสอบ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวหรือผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควร มาตรา 34 บัญญัติว่า คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 39 บัญญัติว่า "ผู้ใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" มาตรา 41 บัญญัติว่า "ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก หรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท"

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 รับผิดชอบโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีจุดมุ่งหมายให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม จึงมีบทบัญญัติที่คุ้มครองคนงานมิให้ถูกนายจ้างแสวงประโยชน์หรือเอาเปรียบในเรื่องต่างๆ บทบัญญัติที่เป็นประโยชน์โดยตรงในการต่อต้านการค้ามนุษย์มีดังนี้

-หมวด 1 บททั่วไป : มาตรา 15 บัญญัติว่า "ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้" มาตรา 16 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้นายจ้าง หรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก"

-หมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไป : มีบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่คุ้มครองคนงานในเรื่อง เวลาทำงาน ชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด เวลาพัก วันหยุด (ประจำสัปดาห์ และตามประเพณี) วันหยุดพักผ่อนประจำปี สุขภาพและความปลอดภัย การลา และการทำงานกับของที่มีน้ำหนัก

-หมวด 3 การใช้แรงงานหญิง : มีบทบัญญัติที่คุ้มครองคนงานหญิงจากการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายหรือความปลอดภัย และคุ้มครองคนงานหญิงที่มีครรภ์

-หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก : มาตรา 44 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง" มาตรา 45 บัญญัติให้นายจ้างที่จ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีเป็นลูกจ้างแจ้งการจ้างนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงาน มาตราอื่นๆ คุ้มครองคนงานเด็กในเรื่องต่างๆ กล่าวคือ มาตรา 46 คุ้มครองเรื่องเวลาพัก มาตรา 47 คุ้มครองเรื่องเวลาทำงาน มาตรา 48 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด" มาตรา 49 คุ้มครองคนงานเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีจากการทำงานที่อาจเป็นอันตราย มาตรา 50 คุ้มครองคนงานเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีจากการทำงานในสถานที่ซึ่งเสื่อมเสียต่อศีลธรรมของเด็ก มาตรา 51 บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น มาตรา 52 บัญญัติให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีมีสิทธิลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการฝึก หรือลาเพื่อการอื่นที่จัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ โดยได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งไม่เกินสามสิบวัน

-หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด : มีบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่คุ้มครองคนงานในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน ที่น่าสนใจคือมาตรา 53 บัญญัติให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนเท่าเทียมกันแก่คนงานชายและหญิงสำหรับงานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน

-หมวด 11 ค่าชดเชย : มาตรา 118 บัญญัติให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่คนงานซึ่งเลิกจ้าง

-หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน : มาตรา 139 บัญญัติให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจดังนี้ (1) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสาร เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 (2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา (3) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างหรือลูกจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

-หมวด 16 บทกำหนดโทษ : มาตรา 150 บัญญัติว่าผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานตรวจแรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 151 บัญญัติว่าผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน ต้องระวางโทษจำคุก

ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 158 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

โดยที่การค้ำมนุษย์มีองค์ประกอบสองส่วน ได้แก่ (1) การจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง และ (2) การแสวงประโยชน์จากบุคคลที่ถูกจัดหานั้น จึงเป็นที่แน่ชัดว่ากฎหมายในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดังที่กล่าวมานั้นมีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์โดยตรงในการต่อต้านการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน กล่าวคือ การบังคับใช้อย่างกวัดข้นสำหรับกฎหมายในส่วนของกรมการจัดหางานสามารถขัดขวางการจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว ในขณะที่การบังคับใช้อย่างกวัดข้นสำหรับกฎหมายในส่วนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสามารถขัดขวางการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานจากบุคคลกลุ่มต่างๆ ในลักษณะต่างๆ ถ้าองค์ประกอบทั้งสองส่วนถูกขัดขวาง อุปสงค์ต่อเหยื่อของการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานก็จะลดลงอย่างมาก

6.3.2 กฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ

1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 รับผิดชอบโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงถือว่าการค้าประเวณีเป็นความผิดทางอาญา แต่ก็ได้ลดบทลงโทษสำหรับโสเภณี ขณะเดียวกันก็กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ซื้อบริการทางเพศจากเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และกำหนดบทลงโทษสำหรับพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่รู้เห็นเป็นใจในการล่อลวงและขายเด็กเข้าสู่การค้าประเวณี กฎหมายยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ได้กำไรจากกิจกรรมดังกล่าว

2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 รับผิดชอบโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2471 โดยขยายความผิดให้ครอบคลุมไปถึงการค้าเด็กชายด้วย นอกจากนี้ บทลงโทษยังขยายไปครอบคลุมผู้รู้เห็นเป็นใจและเตรียมการเพื่อให้เกิดการค้าหญิงหรือเด็ก กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากขึ้น และให้ความคุ้มครองแก่เด็กมากขึ้น รวมทั้งเด็กต่างชาติ

3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2540 รับผิดชอบโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในมาตรา 282, 284 และ 312 โดยเพิ่มความคุ้มครองแก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี และขยายขอบเขตอำนาจศาลไปนอกอาณาเขต

4) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 รับผิดชอบโดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม มุ่งที่จะลดความยากลำบากแก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อ และพยาน โดยการยอมให้ใช้วิดีโอ การเชื่อมโยงทางวิดีโอ และระเบียบวิธีการให้การส่งหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาความในศาลมีบรรยากาศที่เป็นมิตรกับเด็ก ในระหว่างการพิจารณา การไต่สวน หรือการให้การ จะมีนักสังคมสงเคราะห์ หรือนักจิตวิทยาอยู่ด้วย กฎหมายฉบับนี้เริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนกันยายน 2543

5) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รับผิดชอบโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกฎหมายใหม่ที่ระบุการค้าเด็กและหญิงเป็นความผิดมูลฐานประการหนึ่งของการฟอกเงิน ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษ

ยังมีพัฒนาการทางกฎหมายอื่นๆ ที่มีส่วนสนับสนุนงานให้ความคุ้มครองเด็กในกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการศึกษา ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติสัญชาติให้สัญชาติไทยแก่เด็กที่เกิดจากมารดาชาวไทยและบิดาชาวต่างชาติ โดยที่แต่เดิมเด็กเหล่านี้ไม่ได้รับสัญชาติไทยและสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติไทย ขณะนี้ เด็กเหล่านี้สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาและสิทธิประโยชน์อื่นๆ กระทรวงศึกษาธิการได้ยกเลิกระเบียบที่เคยกำหนดว่าเด็กที่จะเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนต้องมีสูติบัตร หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ดังนั้น เด็กชาวเขา เด็กเร่ร่อน เด็กที่ถูกนำออกจากการทำงานที่เสี่ยงอันตรายหรือผิดกฎหมาย และเด็กจากครอบครัวผู้อพยพหรือไร้ถิ่นฐานจึงสามารถเข้ารับการศึกษาในโรงเรียน

6.4 การดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์

6.4.1 การดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน

การดำเนินงานของกรมการจัดหางานที่เป็นประโยชน์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์

งานที่กรมการจัดหางานดำเนินการอยู่และสามารถเป็นประโยชน์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้แก่งานในความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

ในส่วนของการตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เป็นการตรวจสอบสำนักงานจัดหางาน และบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตให้จัดหางานให้คนหางานทำงานในประเทศ และในต่างประเทศ และบุคคลที่ดำเนินการจัดหางานที่ไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ตลอดจนกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การตรวจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การตรวจทั่วไปหรือการตรวจปกติ เป็นการตรวจสำนักงานจัดหางาน และบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง

คนหางาน พ.ศ.2528 กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำกัดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือสำนักงานจัดหางานใดหรือบริษัทจัดหางานใด

2) การตรวจพิเศษ เป็นการตรวจตามคำร้องทุกข้ในกรณีที่สำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 หรือกรณีที่สำนักงานหรือบริษัทไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางานจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง ซึ่งในกรณีที่สำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เมื่อพบการกระทำผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจจะเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ต่อไป สำหรับกรณีที่สำนักงานหรือบริษัทที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดหางาน กรมการจัดหางานจะขอความร่วมมือจากตำรวจในการตรวจค้นและจับกุมดำเนินคดีผู้กระทำความผิด หรือให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเชิญตัวไปที่สถานีตำรวจเพื่อดำเนินคดีต่อไป ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจจะเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ

สำหรับการตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เป็นการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ทำงานตามสถานประกอบกิจการต่างๆ และตรวจสอบนายจ้างที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิด การตรวจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

1) การตรวจลักษณะงาน เป็นการตรวจเมื่อคนต่างด้าวยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน หรือขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตทำงาน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะไปตรวจสอบยังสถานประกอบกิจการที่ระบุว่าเป็นผู้จ้างคนต่างด้าวทำงาน เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะงานของคนต่างด้าว และรายละเอียดเกี่ยวกับการจ้างงานคนต่างด้าว

2) การตรวจทั่วไปหรือการตรวจปกติ เป็นการตรวจสถานประกอบกิจการต่างๆ ไปตามปกติที่คาดว่าจะมีคนต่างด้าวทำงานอยู่ เพื่อตรวจสอบว่าคนต่างด้าวมียุใบอนุญาตทำงานหรือไม่ ทำงานถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือไม่

3) การตรวจพิเศษ แบ่งออกเป็น

-การตรวจตามคำร้องเรียน เป็นการตรวจเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลทั่วไปที่แจ้งว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยทางจดหมาย โทรศัพท์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง

-การตรวจสถานประกอบกิจการที่เปิดดำเนินการในเวลาากลางคืน และสงสัยว่าน่าจะมีคนต่างด้าวทำงานอยู่ เช่น ไนท์คลับ ภัตตาคาร เป็นต้น

-การตรวจติดตามผลคำขอที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นการตรวจสอบในกรณีที่คนต่างด้าวยื่นขออนุญาตทำงานและไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้ทราบว่า คนต่างด้าวผู้ขออนุญาตได้รับทราบหนังสือการไม่อนุญาตแล้วหรือไม่ คนต่างด้าวผู้ขออนุญาตยังคงทำงานอยู่หรือไม่ ถ้าฝ่าฝืนก็ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป นายจ้างรับคนต่างด้าวผู้ขออนุญาตเข้าทำงานหรือไม่ ถ้าฝ่าฝืนก็ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

โดยที่คนต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานเกือบทั้งหมดทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตหรือใช้ใบอนุญาตปลอม ดังนั้น การตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยกรมการจัดหางานจึงทำให้การค้าคนต่างด้าวเพื่อการแสวงประโยชน์ในลักษณะเช่นนั้นทำได้ยากขึ้น เพราะหากตรวจพบว่ามีการใช้คนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานก็จะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจไปจับกุมนายจ้างและคนต่างด้าว

ในการไปตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 หากเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานพบว่ามีกระทำความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือหน่วยงานอื่นๆ ก็จะประสานแจ้งให้หน่วยงานเหล่านั้นทราบด้วย

อนึ่ง กรมการจัดหางานมีการดำเนินงานเชิงรุกในการส่งเสริมการมีงานทำ โดยการจัดการอบรมอาสาสมัครจัดหางานในจังหวัดต่างๆ เป็นประจำทุกปี กลุ่มเป้าหมายได้แก่ผู้นำชุมชน และประชาชนในหมู่บ้านที่สมัครใจจะช่วยงานราชการ แม้ว่าภารกิจหลักของอาสาสมัครเหล่านี้เพื่อช่วยเหลือกรมการจัดหางานในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการมีงานทำให้ถึงประชาชนในระดับรากหญ้า แต่อาสาสมัครก็ยังช่วยเหลือในการสอดส่องเรื่องต่างๆ รวมทั้งเรื่องการหลอกลวงคนหางาน และเรื่องการลักลอบทำงานของคนต่างด้าว

นอกจากการคุ้มครองคนหางาน และการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว กรมการจัดหางานยังมีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในการลดความเสี่ยงของแรงงานไทยที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เช่น กิจกรรมสร้างอาชีพใหม่ให้คนตกงาน/ว่างงาน และกิจกรรมแนะแนวอาชีพระดับหมู่บ้าน กิจกรรมทั้งสองนี้เป็นงานปกติ ดำเนินการทุกปี

กิจกรรมสร้างอาชีพใหม่ให้คนตกงาน/ว่างงาน มีเป้าหมายดำเนินการในส่วนภูมิภาค เป็นการรวบรวมกลุ่มผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระประเภทเดียวกัน หรือกลุ่มผู้ที่กำลังจะถูกเลิกจ้าง เพื่อให้เข้ารับการแนะแนวอาชีพ ประสานการฝึกอาชีพให้ตามความต้องการ โดยจัดหาวิทยากรที่มีความชำนาญมาให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการ การบัญชี การตลาด รวมทั้งประสานแหล่งเงินทุน และประสานงานด้านต่างๆ เพื่อให้คนตกงาน/ว่างงานสามารถประกอบอาชีพได้ ผลประการหนึ่งที่คาดว่าจะได้รับจากกิจกรรมนี้คือ แรงงานคืนถิ่นสามารถประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้ ลดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อการหางานทำ

กิจกรรมแนะแนวอาชีพระดับหมู่บ้าน มีเป้าหมายดำเนินการในทุกจังหวัด เป็นการจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปในหมู่บ้านเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการมีงานทำและการดำรงชีพแก่ประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ข่าวสารตลาดแรงงาน การหางานทำ แหล่งงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ การเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทางเลือกในการประกอบอาชีพ และขั้นตอนและวิธีการสมัครงาน ผลประการหนึ่งที่คาดว่าจะ

จะได้รับจากกิจกรรมนี้คือประชาชนในหมู่บ้านได้รับการส่งเสริมให้มั่งงานทำในท้องถิ่น และมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

ความสำเร็จของกิจกรรมทั้งสองย่อมจะช่วยให้แรงงานไม่ต้องดิ้นรนออกไปจากท้องถิ่น เป็นการลดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

การดำเนินงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เป็นประโยชน์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์

งานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการอยู่และสามารถเป็นประโยชน์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานได้แก่งานในความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การตรวจแรงงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท

1) การตรวจปกติ เป็นการตรวจแรงงานครั้งแรกหรือเป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่ยังไม่เคยผ่านการตรวจหรือสถานประกอบกิจการที่เปิดดำเนินการใหม่ เพื่อชี้แจงแนะนำ โดยตรวจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายทุกเรื่อง หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้อง พนักงานตรวจแรงงานอาจให้คำแนะนำ หรืออาจมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องก็ได้

2) การตรวจตามคำร้อง เป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่มีคำร้องเรียนว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยเร็ว หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานก็จะมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

3) การตรวจพิเศษ เป็นการตรวจแรงงานเป็นกรณีพิเศษที่มีลักษณะแตกต่างจากการตรวจปกติ โดยมุ่งตรวจสถานประกอบกิจการที่มีสถานการณ์หรือเหตุการณ์เป็นการเฉพาะ เช่น การเกิดอุบัติเหตุหรือคนงานเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เป็นต้น หากพบว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานก็จะมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ในการตรวจประเภทนี้ พนักงานตรวจแรงงานจะต้องปฏิบัติงานโดยทันที

4) การตรวจติดตามผล เป็นการตรวจสถานประกอบกิจการที่เคยผ่านการตรวจปกติ การตรวจตามคำร้อง และการตรวจพิเศษแล้ว เพื่อติดตามผลผลการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

ในการไปตรวจแรงงาน หากพนักงานตรวจแรงงานพบว่ามีกระทำความผิดตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานหรือหน่วยงานอื่นๆ ก็จะประสานแจ้งให้หน่วยงานเหล่านั้นทราบด้วย

โดยเหตุที่จำนวนสถานประกอบกิจการและจำนวนแรงงานทั้งประเทศมีมากเกินกำลังของพนักงานตรวจแรงงาน คือมีสถานประกอบกิจการมากกว่า 300,000 แห่ง แรงงานเกือบ 8,000,000 คน พนักงานตรวจแรงงานไม่ถึง 1,400 คน (1.6 : คำนำ) ดังนั้นกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มีโครงการอบรมอาสาสมัครที่จะช่วยสอดส่องและแจ้งเรื่องการไ้แรงงานไม่ถูกต้อง ในต่างจังหวัดเรียกว่าอาสา

สมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน สำหรับในกรุงเทพฯ เมื่อปี 2545 ได้มีการอบรมคนขับแท็กซี่เป็น “อาสาสมัคร แจ็งเบาะแอสายด่วนแรงงานหญิงและเด็ก 1546” อบรม 2 รุ่นๆ ละ 150 คน สำหรับในปี 2546 ได้มีการ อบรม “อาสาสมัครสร้างเครือข่ายแจ็งเบาะแอสายด่วนแรงงาน” ซึ่งเป็นการขยายกลุ่มเป้าหมายผู้เข้ารับ การอบรมจากคนขับแท็กซี่ไปสู่ผู้ประกอบการอาชีพสาขาต่างๆ นักเรียน นักศึกษาที่สนใจเข้าร่วมเป็นอาสา สมัคร ได้อบรมไปแล้ว 4 รุ่นๆ ละ 300 คน การอบรมอาสาสมัครเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน และวิธีติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาสาสมัครเหล่านี้ทำงานโดยไม่รับสิ่ง ดอบแทน แต่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะตอบแทนแก่ชุมชนโดยการส่งข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ต่อชุมชนในด้านแรงงาน

การดำเนินงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ครอบคลุมแรงงานทั้งหมดโดยไม่แบ่งแยกด้วยเหตุแห่งสัญชาติ เพศ หรือวัย ในกรณีที่ตรวจพบ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานซึ่งจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานก็ จะประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการ และในส่วนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานก็จะ ดำเนินการให้แรงงานดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ด้วย

ในการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีบทบาทในการช่วยเหลือเหยื่อให้พ้นจากการแสวงประโยชน์และได้รับ สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ขั้นตอนอื่นๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ เช่นกรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์การเอกชนจะมีบทบาท ในการจัดหาที่พักพิงให้แก่เหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือจากสถานประกอบกิจการแล้ว และการฟื้นฟูสภาพ ตลอดจนการส่งกลับภูมิลำเนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “แนวทางการให้ความช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กที่ ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์” ซึ่งหน่วยงานที่เข้าประชุมมีทั้งภาครัฐและองค์การเอกชน ผู้แทนของหน่วย งานเหล่านี้ได้หารือถึงปัญหาอุปสรรคในการทำงานร่วมกันและวิธีแก้ไข (1.4 : 18)

6.4.2 การดำเนินงานระดับรัฐบาล

รัฐบาลได้มีความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านที่คนชาติของตนเข้ามาทำงานในไทย ความร่วมมือดังกล่าวได้แก่การทำข้อตกลงกับรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นในรูปของบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding/MOU) ขณะนี้ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการ จ้างแรงงาน รวม 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับลาว จัดทำเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545
- 2) บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชา จัดทำเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546

3) บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับพม่า จัดทำเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546

บันทึกความเข้าใจทั้ง 3 ฉบับมีสาระและวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้มีความร่วมมือในการบริหารจัดการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายซึ่งนำไปสู่การคุ้มครองและผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อการร่วมมือกันในการจ้างแรงงาน การส่งกลับแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจกำหนดให้การจ้างแรงงานต้องได้รับอนุญาตตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของรัฐทั้งสองฝ่าย กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อให้หลักประกันว่าผู้สมัครงานได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องการขออนุญาตเข้าประเทศ ใบอนุญาตทำงาน การประกันสุขภาพ การชำระเงินเข้ากองทุนและภาษีหรืออื่นๆ ตามที่รัฐภาคีกำหนด วาระการจ้างงานกำหนดไว้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้ต่อวาระการจ้างงานได้อีก 2 ปี แต่ไม่ว่าในกรณีใด วาระการจ้างงานแต่ละครั้งจะไม่เกิน 4 ปี คนงานที่สิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานอีกได้เมื่อครบ 3 ปีหลังจากสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน คนงานจะได้รับเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนพร้อมดอกเบี้ยเมื่อเดินทางกลับ และบันทึกความเข้าใจกำหนดให้รัฐภาคีแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การค้าแรงงานที่ผิดกฎหมาย และการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย

รัฐบาลยังได้สังเกตเห็นความสำคัญของการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ประเทศแรกๆ ที่ไทยดำเนินการด้วยคือกัมพูชา ซึ่งได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 ขณะนี้กำลังประสานกับลาวเพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจในลักษณะเดียวกัน และจะดำเนินการเช่นเดียวกันนี้กับประเทศอื่นๆ ด้วย

6.5 ประเทศไทยกับรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา

6.5.1 ความเป็นมาของการจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา

ในปี 2543 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎหมายการคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act, 2000) เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อให้หลักประกันว่าจะมีการลงโทษที่ยุติธรรมและได้ผลต่อผู้ค้ามนุษย์ และเพื่อคุ้มครองเหยื่อ กฎหมายดังกล่าวกำหนดการกระทำที่ถือเป็นอาชญากรรมเพิ่มขึ้นอีก เพิ่มบทลงโทษทางอาญาที่มีอยู่แล้ว กำหนดการคุ้มครองใหม่ๆ แก่เหยื่อ และกำหนดสิทธิประโยชน์และการบริการบางประการแก่เหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง เพื่อดำเนินการกับปัญหาอย่างรอบด้านตามที่กล่าวมานี้ กฎหมายดังกล่าวได้มอบอำนาจหน้าที่ที่สำคัญให้แก่องค์กรราชการส่วนกลางหลายหน่วย รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบสำคัญประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศคือ แต่ละปีจะเสนอรายงานต่อรัฐสภาว่าด้วยสถานการณ์ของรูปแบบที่ร้ายแรงของการค้ามนุษย์ ซึ่งรายงานประจำปี 2546 เป็นฉบับที่สาม

กฎหมายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ เพื่อให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ยึดถือในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ มาตรฐานดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

- รัฐบาลควรห้ามการค้ามนุษย์ และลงโทษผู้ค้ามนุษย์
 - รัฐบาลควรกำหนดบทลงโทษที่เทียบได้กับกรณีอาชญากรรมร้ายแรงสำหรับการค้ามนุษย์ที่กระทำไปโดยรู้ตัวในรูปแบบที่น่ารังเกียจที่สุด (เช่น การค้ามนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่เกี่ยวพันกับการข่มขืน หรือการค้ามนุษย์ที่นำไปสู่ความตาย)
 - สำหรับการค้ามนุษย์ที่กระทำไปโดยรู้ตัว รัฐบาลควรกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอที่จะป้องปราม และสมควรแก่ลักษณะที่ชั่วร้ายของความผิด
 - รัฐบาลควรดำเนินการด้วยความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการจัดการค้ามนุษย์
- สำหรับมาตรฐานข้อสุดท้าย กฎหมายยังได้กำหนดเกณฑ์ 7 ประการในการพิจารณาว่า รัฐบาลบรรลุมาตรฐานหรือไม่ เกณฑ์เหล่านั้นได้แก่
- 1) รัฐบาลสืบสวนและดำเนินคดีอย่างแข็งขันกับกรณีการค้ามนุษย์ภายในอาณาเขตของประเทศ
 - 2) รัฐบาลคุ้มครองเหยื่อ กระตุ้นให้เหยื่อให้ความช่วยเหลือในการสืบสวนและดำเนินคดี เปิดโอกาสให้เหยื่อมีทางเลือกตามกฎหมายแทนการถูกส่งตัวไปยังประเทศที่เหยื่อจะถูกกักกันหรือได้รับความยากลำบาก และให้หลักประกันว่าเหยื่อจะไม่ถูกลงโทษอย่างไม่เหมาะสมเพียงเพราะได้กระทำบางสิ่งผิดกฎหมายซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการถูกค้า
 - 3) รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์
 - 4) รัฐบาลได้ร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่นๆ ในการสืบสวนและดำเนินคดีกับการค้ามนุษย์
 - 5) รัฐบาลส่งตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าค้ามนุษย์ไปรับการดำเนินคดีในประเทศที่เกิดเหตุเช่นเดียวกับกรณีอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ
 - 6) รัฐบาลติดตามแบบแผนของการเดินทางเข้าออกประเทศเพื่อหาหลักฐานการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดำเนินการอย่างเหมาะสมเมื่อพบหลักฐานเช่นนั้น
 - 7) รัฐบาลสืบสวนและดำเนินคดีอย่างแข็งขันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมหรืออำนวยความสะดวกแก่การค้ามนุษย์ และดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทุกประการกับเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่ดำเนินการกับการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ กฎหมายยังระบุปัจจัยสามประการที่กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต้องคำนึงในการพิจารณาว่าประเทศใดมีความพยายามอย่างมากหรือไม่ที่จะปฏิบัติให้ถึงมาตรฐานเหล่านี้ โดยสรุปปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ 1) ขอบเขตของการค้ามนุษย์ในประเทศนั้น 2) ขอบเขตของการที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ และ 3) มาตรการใดที่ควรดำเนินการเพื่อให้รัฐบาลประเทศนั้นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ เมื่อคำนึงถึงทรัพยากรและขีดความสามารถของรัฐบาลนั้น

ในการจัดทำรายงาน กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดให้ประเทศต่างๆ อยู่ในสามระดับ (Tier) ซึ่งประเทศในแต่ละระดับมีลักษณะดังนี้

-ระดับ 1 รัฐบาลของประเทศนั้นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเต็มที่ รัฐบาลกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรม และประสบความสำเร็จในการดำเนินคดีกับกรณีที่เกิดขึ้น และได้ให้บริการเพื่อคุ้มครองแก่เหยื่ออย่างมาก เหยื่อมิได้ถูกคุมขังหรือลงโทษอย่างอื่นเพียงเพราะการกระทำผิดต่อกฎหมายที่เป็นผลโดยตรงมาจากการถูกค้า เหยื่อไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศหนึ่งโดยรวบรัดซึ่งอาจจะต้องไปพบกับความยากลำบาก นอกจากนี้ รัฐบาลประเทศนั้นอุปถัมภ์หรือประสานงานการรณรงค์ป้องกันซึ่งมุ่งยุติกระแสด้านการค้ามนุษย์

-ระดับ 2 รัฐบาลยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ แต่ก็กำลังพยายามอย่างมากไปในทิศทางนั้น รัฐบาลของบางประเทศมีความเข้มข้นในการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ แต่มิได้ให้หรือเกือบมิได้ให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อ รัฐบาลของบางประเทศช่วยเหลือเหยื่อและลงโทษผู้ค้ามนุษย์ แต่ยังมีได้ดำเนินการมากนักรในการป้องกันการค้ามนุษย์ รัฐบาลของบางประเทศเพิ่งจะเริ่มดำเนินการต่อปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ก็ได้ดำเนินการที่สำคัญเพื่อคืบหน้าไปสู่การขจัดปัญหา

-ระดับ 3 รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ และมิได้พยายามอย่างมากที่จะปฏิบัติตาม รัฐบาลของบางประเทศไม่ยอมรับว่ามีปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศ แต่มีหลายประเทศในระดับนี้ที่กำลังดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการต่อสู้กับปัญหา แม้ว่าการดำเนินการเหล่านี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน แต่หลายประเทศก็กำลังขยับขึ้นสู่ระดับ 2

บทลงโทษ

กฎหมายกำหนดว่า นับจากรายงานฉบับปี 2546 เป็นต้นไป ประเทศในระดับ 3 จะถูกลงโทษบางประการ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่การยุติความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวกับมนุษยธรรมและการค้า นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ยังจะถูกคัดค้านโดยสหรัฐอเมริกาให้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ยกเว้นความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการค้า และความช่วยเหลือเกี่ยวกับการพัฒนาบางประการ ทั้งหมดหรือบางส่วนของบทลงโทษที่กล่าวมานี้อาจยกเว้นเสียได้ถ้าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาตัดสินใจว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศนั้นจะมีผลในทางส่งเสริมวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ หรือสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในลักษณะอื่น กฎหมายบัญญัติว่าประธานาธิบดีจะยกเว้นบทลงโทษเหล่านั้นเมื่อจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบอย่างมากต่อประชากรกลุ่มเสี่ยง ซึ่งรวมทั้งหญิงและเด็ก

6.5.2 รายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

ในรายงานฉบับปี 2544 (ฉบับแรก) ฉบับปี 2545 และฉบับปี 2546 นี้ ประเทศไทยถูกจัดไว้ในระดับที่ 2 สำหรับฉบับปี 2546 มีคำบรรยายว่า ประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของเหยื่อที่ถูกค้าเข้าสู่การแสวงประโยชน์ทางเพศ และการใช้แรงงานบังคับ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในภูมิภาคมีส่วนผลักดันประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านให้ลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เปิด

โอกาสให้ผู้ค้ามนุษย์นำเหยื่อเข้าสู่การแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และการค้าประเวณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหญิงและเด็ก เหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติส่วนใหญ่มาจากพม่า ลาว กัมพูชา และจีน แต่มีเหยื่อจำนวนมากที่มาจากชนกลุ่มน้อยไร้สัญชาติในภาคเหนือของไทยและบริเวณใกล้เคียง การท่องเที่ยวเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศที่แพร่หลายในไทยเป็นแรงกระตุ้นต่อการค้ามนุษย์เพื่อการค้าประเวณี สำหรับเหยื่อที่เป็นชาวไทยและชาวต่างชาติที่ใช้ไทยเป็นทางผ่านจะถูกค้าไปยังออสเตรเลีย แอฟริกา ญี่ปุ่น ไต้หวัน ยุโรป และอเมริกาเหนือ ส่วนใหญ่เพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศ หลายคนเดินทางไปโดยสมัครใจ แต่ไปตกเป็นเหยื่อของผู้ค้ามนุษย์ในภายหลัง

รัฐบาลไทยยังมีได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการขจัดการค้ามนุษย์อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการความพยายามอย่างมากที่จะปฏิบัติเช่นนั้น เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่รัฐบาลยอมรับว่ามีปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ปัญหานี้ก็ยังมีได้อยู่ในกลุ่มภารกิจสำคัญเร่งด่วนที่สุดของไทย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกำลังค่อยๆ เพิ่มการดำเนินการของรัฐบาลในระดับภูมิภาคและทวิภาคี ซึ่งเป็นพัฒนาการในทางบวกเนื่องจากไทยมีขีดความสามารถที่จะเป็นประเทศผู้นำในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องเพิ่มความสนใจไปยังการดำเนินคดี และเพิ่มจำนวนการจับกุมและพิพากษาเอาผิดผู้ค้ามนุษย์ในประเทศ และจำเป็นต้องคงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบังคับใช้กฎหมายระดับภูมิภาค การที่เจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นในการค้ามนุษย์ยังคงเป็นประเด็นที่น่ากังวล

การป้องกัน

รัฐบาลให้การฝึกอบรมทักษะในการดำรงชีพแก่เด็กและหญิงสาวที่มีความเสี่ยงต่อการถูกค้า มีการดำเนินงานในระดับชุมชนและร่วมกับอุตสาหกรรมท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นเยาวชนให้หางานนอกภาคบริการทางเพศ รัฐบาลร่วมมือเป็นอย่างดีกับองค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ให้หน่วยงานเหล่านี้มีอิสระในการดำเนินงาน และสนับสนุนหน่วยงานเหล่านี้ในการรณรงค์สร้างจิตสำนึกแก่สาธารณชนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และในการให้บริการสนับสนุนแก่กลุ่มเสี่ยง

การดำเนินคดี

รัฐบาลไทยบังคับใช้กฎหมายกับผู้ค้ามนุษย์ แต่เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ภายในอาณาเขตของไทยมีมาก จึงจำเป็นต้องเพิ่มความสนใจในเรื่องนี้ให้มากกว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ค้ามนุษย์ที่เป็นตัวการสำคัญ ตามข้อมูลของรัฐบาล ในปี 2545 มีการจับกุม 504 รายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ นำไปสู่การดำเนินคดี 42 ราย และการพิพากษาจำคุก 21 ราย การจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งจะมีหน่วยย่อยที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการค้ามนุษย์เป็นภารกิจที่รัฐบาลถือว่ามีความสำคัญเร่งด่วนในระดับสูง รัฐบาลได้ดำเนินการทางกฎหมายและทางบริหารในขั้นตอนแรกเพื่อจัดตั้งหน่วยงานใหม่นี้แล้ว ซึ่งเป็นการแสดงถึงพันธกิจระยะยาวที่รัฐบาลมีต่อการบังคับใช้กฎหมายและความร่วมมือระดับภูมิภาคในงานตำรวจ รัฐบาลควรเพิ่มความพยายามในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พัวพันกับการค้ามนุษย์ และคงความพยายามในการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องกับการค้ามนุษย์ รัฐบาลมิได้ควบคุมพรมแดนทางบกที่มีระยะทางยาวอย่างเพียงพอ แต่มีการตรวจตราการเข้าออกประเทศที่ทำอากาศยานกรุงเทพ

การคุ้มครอง

ในภาพรวม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยดำเนินการพยายามที่น่าชมเชยในการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อของการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ขนาดประเทศที่ค่อนข้างใหญ่และขอบเขตของปัญหาเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น เจ้าหน้าที่พยายามให้หลักประกันว่าเหยื่อที่เป็นชาวต่างชาติจะไม่ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานในประเทศ รัฐบาลมีที่พัก 97 แห่งสำหรับหญิงและเด็กที่ถูกละเมิด และร่วมดำเนินงานกับองค์การเอกชนในการจัดหาที่พักให้แก่เหยื่อของการค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับรัฐบาลลาว ซึ่งมีส่วนในการควบคุมการส่งเหยื่อของการค้ามนุษย์คืนสู่ประเทศต้นทาง การจัดทำบันทึกความเข้าใจกับกัมพูชาเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ใกล้บรรลุความตกลงในขั้นสุดท้ายแล้ว ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของไทยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับวิธีดำเนินการกับกรณีการค้ามนุษย์ และคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศให้ความสนับสนุนแก่เหยื่อที่ต้องการเดินทางกลับประเทศ

บทที่ 7

บทสรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

การค้ำมนุษย์หมายถึง “การจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องเพื่อการแสวงประโยชน์” การจัดหาด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องได้แก่ การหลอกลวง การใช้กำลัง การบังคับขู่เข็ญ การลักพาตัว การใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง และการฉวยโอกาสจากความเสียหายของผู้อื่น เป็นต้น สำหรับการแสวงประโยชน์นั้นเกือบทั้งหมดเป็นการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในรูปแบบต่างๆ ในกรณีที่ร้ายแรงจะเป็นการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม เฮอร์ดเอาเปรียบในเรื่องต่างๆ เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสวัสดิการ ในกรณีที่ร้ายแรงก็จะเป็นการใช้แรงงานบังคับ การใช้ทาส แรงงานขี้ดหนี้ รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และการใช้แรงงานในธุรกิจทางเพศ เหตุของการค้ำมนุษย์มีทั้งชาย หญิง และเด็ก จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องไม่มองการค้ำมนุษย์ในกรอบแคบว่าเป็นเรื่องของการแสวงประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากหญิงและเด็กเท่านั้น เพราะภาพที่ถูกต้องสมบูรณ์กว่าก็คือ การค้ำมนุษย์เป็นผลสะท้อนจากความล้มเหลวในการทำงานของกลไกตลาดแรงงาน และของอุปสงค์อุปทานของแรงงานราคาถูกและว่าง่าย

เมื่อใดที่ความต้องการอย่างยิ่งที่จะมีงานทำไปตรงกับความต้องการที่จะใช้แรงงาน ก็จะไปสู่การเคลื่อนย้ายประชาชน ในระดับระหว่างประเทศนั้น ถ้าหากการเคลื่อนย้ายนี้รองรับด้วยนโยบายการอพยพที่เหมาะสมทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง การเคลื่อนย้ายก็จะเป็นการอพยพแรงงานอย่างเป็นระเบียบ แต่ถ้าช่องทางปกติสำหรับการอพยพปิดหรือยากเกินไปที่จะเคลื่อนผ่าน ก็จะเกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการค้ำมนุษย์

ขณะนี้ การค้ำมนุษย์ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในด้านความมั่นคงและเสถียรภาพ การเคลื่อนย้ายประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในระบบโลกาภิวัตน์ซึ่งกำพองการค้าและการผลิตถูกทำลายลงและตลาดกลายเป็นตลาดระดับภูมิภาคและระดับโลก ประชาชนเองก็มีลักษณะที่เคลื่อนย้ายมากขึ้น ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ระหว่างภูมิภาคต่างๆ และแม้แต่ระหว่างบริเวณต่างๆ ภายในประเทศเดียวกัน และความไม่เป็นปกติสุขในถิ่นฐานของตนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนเคลื่อนย้ายเพื่อการมีงานทำ หรือเพื่อชีวิตที่ดีกว่า บุคคลเหล่านี้จำนวนมากตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ซึ่งในขณะนี้เกือบทั้งหมดดำเนินการโดยกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งที่มีทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และบางกลุ่มเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายครอบคลุมทั่วโลก

ในภาพรวมของทั้งโลก การค้ำมนุษย์ขยายตัวขึ้นอย่างมากในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 20 ไม่มีภูมิภาคใดในโลกที่ปลอดจากการค้ำมนุษย์ ปัญหาดังกล่าวพบทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว บางประเทศเป็นต้นทาง บางประเทศเป็นทางผ่าน บางประเทศเป็นปลายทาง และบางประเทศอยู่ในทั้งสามฐานะ

โดยเหตุที่การค้ำมนุษย์เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะลักลอบและแอบแฝง จึงยังไม่มีสถิติที่แม่นยำเกี่ยวกับขนาดของปัญหา แหล่งต่างๆ ประมาณการตัวเลขเหยื่อที่ถูกค้าทั่วโลกในแต่ละปีแตกต่างกันไประหว่าง 1-4 ล้านคน สำหรับมูลค่าของกิจกรรมนี้ในแต่ละปี แหล่งต่างๆ ระบุไว้ว่าเป็นจำนวนหลายพันล้านเหรียญสหรัฐฯ

การค้ำมนุษย์สร้างความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา ด้านการปกครอง ด้านสังคม และด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ประชาชนวัยเด็กและหนุ่มสาวของตนจำนวนมากตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ ย่อมหมายถึงการบั่นทอนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศจะไม่ได้มีการพัฒนาให้มีคุณภาพ ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

หน่วยงานระหว่างประเทศหลายหน่วยงานมีการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ ILO เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะการค้ำมนุษย์เกือบทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่ง ILO มีภารกิจที่จะต้องขจัด นอกจาก ILO แล้วหน่วยงานอื่นๆ เกือบทั้งหมดในระบบสหประชาชาติล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องในงานต่อต้านการค้ำมนุษย์ ILO และหน่วยงานเหล่านี้ดำเนินโครงการต่อต้านการค้ำมนุษย์ในระดับภูมิภาคและระดับโลก โครงการของ ILO เน้นการเข้าแทรกแซงโดยตรงตามความจำเป็นในพื้นที่ปัญหา ขณะที่โครงการของหน่วยงานอื่นๆ เน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศที่มีการดำเนินงานต่อต้านการค้ำมนุษย์ การส่งเสริมความร่วมมือภายในประเทศและภายในภูมิภาค และการสนับสนุนด้านวิชาการและข้อมูลข่าวสาร

มีกรรมสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์โดยตรงในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ กรรมสารในส่วนที่จัดทำโดย ILO ได้แก่อนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ (ฉบับที่ 29, 105, 138, 182, 87, 98, 100 และ 111) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และอนุสัญญาฉบับที่ 143, 97, 169 และ 122 กรรมสารเหล่านี้มีเนื้อหาต่อต้านการใช้แรงงานบังคับ ต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก คุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ต่อต้านการเลือกปฏิบัติ คุ้มครองแรงงานอพยพ คุ้มครองชนพื้นเมืองและชนเผ่า และมุ่งให้มั่นนโยบายที่สร้างเงื่อนไขสำหรับการมีงานทำที่สร้างสรรค์ จะเห็นได้ว่ากรรมสารเหล่านี้มุ่งขจัดเงื่อนไขของการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และลดความเสี่ยงต่อการค้ำมนุษย์

ในส่วนของสหประชาชาติ ได้มีการจัดทำพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประชาคมระหว่างประเทศได้กำหนดและเห็นพ้องกันในคำนิยามสำหรับการค้ำมนุษย์ พิธีสารฉบับนี้มีวัตถุประสงค์พื้นฐานในการป้องกันและต่อสู้กับการค้ำมนุษย์ คุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ำมนุษย์

ในส่วนของประเทศไทย การค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นการค้าเด็กและหญิงเพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งไม่เพียงถูกนำไปใช้เป็นแรงงานบังคับในธุรกิจทางเพศ แต่ยังมีกรณีการค้าแรงงานในภาคการผลิตสินค้าและบริการ และในงานรับใช้ในบ้าน ตลอดจนในงานอื่นๆ ด้วย ประเทศไทยถูกระบุโดยหน่วยงานของต่างประเทศว่าเป็นต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ โดยที่เหยื่อของการค้ามนุษย์มาจากกลุ่มคนยากจนในประเทศ ชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดน และประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่าไทย และมีความไม่สงบในประเทศ

หน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ได้แก่ กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยที่กรมการจัดหางานมีหน้าที่ในการตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งการตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับแรกเป็นการขัดขวางการหลอกลวงคนหางาน จึงสามารถมีผลในทางที่จะขัดขวางองค์ประกอบแรกของการค้ามนุษย์ คือการจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ขณะที่การตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับหลังเป็นการขัดขวางการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานจากคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน (คนต่างด้าวที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือมีใบอนุญาตปลอม) จึงสามารถมีผลในทางที่จะขัดขวางองค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งของการค้ามนุษย์ คือการแสวงประโยชน์ สำหรับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหน้าที่ในการตรวจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นเป็นการขัดขวางนายจ้างมิให้ใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม เอาัดเอาเปรียบแรงงาน จึงสามารถมีผลในทางที่จะขัดขวางองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ส่วนที่เป็นการแสวงประโยชน์

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยรับผิดชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 (พระราชบัญญัติฉบับหลังมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วย)

ในระดับรัฐบาลได้มีการดำเนินการที่สำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน คือรัฐบาลได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ซึ่งได้ทำไปแล้ว 3 ฉบับ คือทำกับรัฐบาลลาว กับรัฐบาลกัมพูชา และกับรัฐบาลพม่า บันทึกความเข้าใจทั้ง 3 ฉบับมีสาระและวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้ความร่วมมือในการจัดการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายซึ่งนำไปสู่การค้ามนุษย์และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อการร่วมมือกันในการจ้างแรงงาน การส่งกลับแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย

รัฐบาลยังได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ประเทศแรกที่ไทยดำเนินการด้วยคือกัมพูชา ซึ่งได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจเรื่องการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 ขณะนี้กำลังประสานกับลาวเพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจในลักษณะเดียวกัน และจะดำเนินการเช่นเดียวกันนี้กับประเทศอื่นๆ ด้วย

อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ซึ่งได้จัดทำมาแล้ว 3 ฉบับ เริ่มตั้งแต่ปี 2544 ในรายงานทั้ง 3 ฉบับ ไทยถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศระดับที่ 2 ซึ่งหมายถึงประเทศที่รัฐบาลยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ (ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้นในปี 2543) แต่ก็กำลังพยายามอย่างมากไปในทิศทางนั้น

7.2 ข้อคิดเห็น

1) การค้ามนุษย์เป็นเรื่องเลวร้ายที่ทุกประเทศควรร่วมมือกันขจัด ประเทศต้นทางได้รับความเสียหายเพราะการค้ามนุษย์นั้นทอนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว แม้ประเทศทางผ่านที่ไม่ได้รับความเสียหายดังกล่าว หรือประเทศปลายทางที่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการกดขี่แรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์ ก็ได้รับความเสียหายจากการค้ามนุษย์เช่นกัน นั่นคือความเสียหายต่อศีลธรรมและมนุษยธรรมของประชาชนในประเทศนั้นเอง หากประชาชนจำนวนมากของประเทศใดมีความเสื่อมทรามทางจิตใจ ประเทศนั้นย่อมไม่สามารถบรรลุหรือคงไว้ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ทุกประเทศที่เจริญแล้วไม่ควรยอมให้การค้ามนุษย์ดำเนินไปอย่างแพร่หลายในประเทศของตน

2) ที่ผ่านมา ความหมายของการค้ามนุษย์ยังไม่กระจ่างชัดนัก ทำให้บางหน่วยงานอาจไม่เห็นว่าเป็นเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับภารกิจของตนอย่างไร

3) ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจยังมีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเป็นปัญหาเร่งด่วน เฉพาะหน้าอยู่เช่นนี้ ประเทศมหาอำนาจย่อมต้องการพันธมิตรร่วมต่อต้านการก่อการร้าย ดังนั้น การกดดันประเทศต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์คงมีไม่มากนัก โดยเฉพาะกับประเทศที่ร่วมมือเป็นอย่างดีในการต่อต้านการก่อการร้าย แต่เมื่อใดที่ความกังวลเกี่ยวกับการก่อการร้ายลดลงไปมากแล้ว การกดดันในปัญหาการค้ามนุษย์จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน เพราะประเทศมหาอำนาจย่อมไม่ต้องการให้ประเทศอื่นๆ แสวงประโยชน์จากแรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์ซึ่งจะทำให้ประเทศเหล่านั้นมีความได้เปรียบในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ภายในประเทศมหาอำนาจอาจเคลื่อนไหวในปัญหานี้มากขึ้น จนถึงกับรณรงค์ให้ประชาชนไม่ซื้อสินค้าจากประเทศที่ถูกตราหน้าว่าเกี่ยวพันกับการค้ามนุษย์อย่างมาก

7.3 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศไทยได้ผล ในส่วนของกระทรวงแรงงานควรดำเนินการดังนี้

1) อนุสัญญาของ ILO โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาหลัก มุ่งจัดสภาพเงื่อนไขสำหรับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองผู้ถือบัตรทั้งหมด ดังนั้น ควรส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะหากสภาพเงื่อนไขสำหรับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานถูกขจัดไปแล้ว ย่อมคาดหมายได้ว่าการคุ้มครองผู้ถือบัตรทั้งหมดจะถูกขจัดไปด้วย หรือลดลงอย่างมาก เนื่องจากไม่มีแรงจูงใจสำหรับการคุ้มครองผู้ถือบัตรนั้นอีก กล่าวคือ ถ้าไม่สามารถใช้แรงงานบังคับ ถ้าไม่สามารถใช้แรงงานเด็ก ถ้าคนงานมีเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง และถ้าไม่สามารถเลือกปฏิบัติต่อคนงานกลุ่มใดๆ ก็จะไม่สามารถแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ผลกระทบต่อเหยื่อของการคุ้มครองผู้ถือบัตรทั้งหมดไปหรือลดลงอย่างมาก อนึ่ง แม้ว่าประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักครบทุกฉบับ แต่ก็มีพันธกรณีตามปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานที่จะต้องส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาเหล่านั้นอยู่แล้ว

2) เพื่อขจัดหรือลดอุปทานของผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการคุ้มครอง การส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 122 ซึ่งมุ่งให้มี *การมีงานทำอย่างเต็มที่ สร้างสรร และเลือกอย่างอิสระ* ถ้าระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการมีงานทำในลักษณะเช่นนั้น ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ต่างๆ ย่อมมีแรงกดดันลดลงที่จะต้องดิ้นรนหางานทำจนเป็นเหตุให้ไปตกเป็นเหยื่อของผู้คุ้มครอง อนึ่ง ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว

3) ควรรณรงค์ระดมพลังประชาชนต่อต้านการแสวงประโยชน์ด้านแรงงานจากเหยื่อของการคุ้มครอง ทั้งนี้โดยผลิตสื่อต่างๆ เผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อกระตุ้นประชาชนทั่วไปให้มีจิตสำนึกในปัญหาดังกล่าว มีความตื่นตัวต่อการใช้แรงงานอย่างไม่ถูกต้อง สอดส่องและรายงานกรณีเช่นนั้นต่อกระทรวงแรงงาน ในเรื่องนี้ควรให้องค์การเอกชนเข้ามีส่วนร่วมด้วยในลักษณะของการทำงานเป็นเครือข่าย สำหรับงบประมาณในการรณรงค์ กระทรวงแรงงานอาจขอรับความสนับสนุนจาก ILO

4) ควรจัดให้มีการวิจัยอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับการคุ้มครองเหยื่อแสวงประโยชน์ด้านแรงงานในประเด็นต่างๆ เช่น จำนวนเหยื่อ ประเภทกิจการที่ใช้แรงงานเหยื่อ พื้นที่ที่มีการใช้แรงงานเหยื่อ ข้อมูลเหล่านี้จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และกำหนดแผนงานตอบโต้ที่เหมาะสม

บรรณานุกรม

1. เอกสารสิ่งพิมพ์

- 1.1 การค้ามนุษย์ : ความเลวร้ายที่ต้องร่วมมือกันขจัด. แรงงานและสวัสดิการสังคมรอบโลก ฉบับกันยายน-ตุลาคม 2543. จัดทำโดยส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 1.2 การจัดหางาน, กรม. (2542). คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528. กรุงเทพฯ
- 1.3 -----, กิจกรรมสร้างอาชีพใหม่ให้คนตกงาน/ว่างงาน, กิจกรรมแนะแนวอาชีพระดับหมู่บ้าน (เอกสารอัดสำเนา)
- 1.4 มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 29 มกราคม 2546 หน้า 18
- 1.5 สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. (2544). คู่มือการตรวจแรงงาน (สำหรับเจ้าหน้าที่). กรุงเทพฯ
- 1.6 -----, คู่มืออาสาสมัครสร้างเครือข่ายแจ้งเบาะแสสายด่วนแรงงาน. กรุงเทพฯ
- 1.7 -----, โครงการอบรมอาสาสมัครสร้างเครือข่ายแจ้งเบาะแสสายด่วนแรงงาน (เอกสารอัดสำเนา)
- 1.8 เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง อาชญากรรมค้าหญิงค้าเด็กกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จัดโดยศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ ร่วมกับศูนย์สิทธิเด็ก ASIANET และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ 8 ธันวาคม 2542
- 1.9 International Labour Office. (2003). Trafficking in human beings : New approaches to combating the problem.
- 1.10 Stewart, M. M. (2000). National situation analysis on trafficking in children and women in thailand. ร่างเอกสารเพื่อใช้ในการอภิปราย จัดทำให้แก่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. อ้างถึงใน ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย. แรงงานรอบโลก ฉบับกุมภาพันธ์-มีนาคม 2546 จัดทำโดยกลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน
- 1.11 U.S. Department of State. (2001). 2001 Trafficking in persons report.
- 1.12 U.S. Department of State. (2002). 2002 Trafficking in persons report.
- 1.13 U.S. Department of State. (2003). 2003 Trafficking in persons report.

2. เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- 2.1 <http://usinfo.state.gov/journals/itqic/080/jjgeqi05.htm> 21/3/46
- 2.2 <http://www.unfpa.org/gender/trafficking.htm> 21/3/46
- 2.3 http://www.undcp.org/odccp/trafficking_human_beings.html 21/3/46
- 2.4 <http://www.lib.msu.edu/harris23/crimjust/human.htm> 21/3/46
- 2.5 <http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp> 21/3/46
- 2.6 <http://www.globalsurvival.net/femaletrade/> 21/3/46

- 2.7 http://www.eagle1.american.edu/~aa5971a/singerman_class/publish/page4.html 21/3/46
- 2.8 <http://www.hrw.org/wr2k1/asia/thailand.html> 21/3/46
- 2.9 <http://www.humantrafficking.org/prevention/> 21/3/46
- 2.10 http://fpeng.peopledaily.com.cn/200202/11/eng20020211_90333.shtml 21/3/46
- 2.11 <http://embip-th.org/en/jics/press/2021.htm> 21/3/46
- 2.12 http://www.unicef.org/sexual-exploitation/report_trafficking.html 24/3/46
- 2.13 <http://www.infoplease.com/spot/slavery1.html> 24/3/46
- 2.14 <http://www.riksdagen.se/english/work/press/0102//trafficking.asp> 24/3/46
- 2.15 <http://www.irishrefugeecouncil.ie/factsheets/illegaltrack.html> 24/3/46
- 2.16 http://www.unicri.it/trafficking_in_human_beings.htm 24/3/46
- 2.17 <http://www.uncjin.org/CICP/Folder/traff.htm> 24/3/46
- 2.18 http://www.unodc.org/odccp/trafficking_convention.html 25/3/46
- 2.19 http://www.unodc.org/odccp/trafficking_victim_consent.html 25/3/46
- 2.20 http://www.unodc.org/odccp/crime_cicp_signatures.html 25/3/46
- 2.21 <http://www.hrw.org/about/projects/traffcamp/intro.html> 26/3/46
- 2.22 <http://www.un.or.th/TraffickingProject/Aims/aims.html> 26/3/46
- 2.23 <http://www.un.or.th/TraffickingProject/Background/background.html> 26/3/46
- 2.24 <http://www.ilo.org/public/english/region/astro/bangkok/child/trafficking/> 26/3/46
- 2.25 <http://www.uncjin.org/CICP/cicp.html> 22/4/46

