



เรื่อง การค้ำนุษย์

โดย

นายวิโรจน์ ปัญจจรศักดิ์

ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ๖ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7ว

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน



ว 12.05.6

๗110

2546

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



08204

การค้ำนุษย์

คำนำ

การจัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง “การค้ำมนุษย์” เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแง่มุมต่างๆ ของปัญหาดังกล่าวทั้งในขอบเขตระหว่างประเทศและในขอบเขตประเทศไทย และข้อมูลเกี่ยวกับกรรมสารระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับปัญหา ตลอดจนการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศและหน่วยงานภายในประเทศ ทั้งนี้โดยเน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน

ผู้ศึกษาได้พยายามรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มาประมวลเพื่อให้เห็นภาพที่สมบูรณ์ที่สุดของการค้ำมนุษย์ และเห็นความสำคัญในการดำเนินการกับปัญหา

การอ้างอิงในเอกสารวิชาการนี้เป็นการอ้างอิงแทรกในเนื้อหา (Parenthetical in-text Citation) ซึ่งการอ้างอิงอยู่ในวงเล็บหลังข้อความที่ต้องการอ้างอิง เลขที่นำหน้ามาในวงเล็บเป็นเลขลำดับที่ของเอกสารที่อ้างอิงตามที่เอกสารนั้นปรากฏในบรรณานุกรม สำหรับเลขที่ตามหลังมาในวงเล็บเป็นเลขหน้าของเอกสารที่อ้างอิง

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษา ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป

วิโรจน์ ปัญจจรศักดิ์
กันยายน 2546

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ.....	1
	1.1 ความสำคัญของปัญหาที่ศึกษา.....	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
	1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
	1.4 วิธีการศึกษา.....	3
	1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา.....	3
	1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2	กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์.....	4
	2.1 ความหมายของการค้ามนุษย์.....	4
	2.2 เหตุปัจจัยของการค้ามนุษย์.....	8
3	สภาพปัญหาของการค้ามนุษย์.....	11
	3.1 สถานการณ์ทั่วไป.....	11
	3.2 พื้นที่ที่มีปัญหาการค้ามนุษย์.....	12
	3.3 ขนาดและมูลค่าของการค้ามนุษย์.....	12
	3.4 กระบวนการค้ามนุษย์.....	13
	3.4.1 ผู้ค้ามนุษย์.....	13
	3.4.2 เหยื่อของการค้ามนุษย์.....	13
	3.4.3 วิธีหา หลอก และควบคุมเหยื่อของการค้ามนุษย์.....	13
	3.4.4 ฆาตกรรมของเหยื่อของการค้ามนุษย์.....	14
	3.4.5 การแสวงประโยชน์จากเหยื่อของการค้ามนุษย์.....	15
	3.5 ผลกระทบต่อประเทศ.....	16
4	กรรมสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์.....	17
	4.1 กรรมสารของ ILO	17
	4.1.1 อนุสัญญาหลักของ ILO	17
	4.1.2 กรรมสารอื่นๆ ของ ILO	19
	4.2 กรรมสารของสหประชาชาติ.....	22
5	การดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยหน่วยงานระหว่างประเทศ.....	28
	5.1 งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของ ILO	28
	5.1.1 ส่วนงานของ ILO ที่ดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์.....	28
	5.1.2 การดำเนินงานในรูปแบบโครงการของ ILO	32

5.2 งานต่อต้านการค้ามนุษย์ของหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ	34
5.2.1 แผนงานระดับโลกเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์.....	34
5.2.2 โครงการระหว่างหน่วยงานว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงของสหประชาชาติ.....	36
6 ประเทศไทยกับการค้ามนุษย์.....	39
6.1 สถานการณ์ทั่วไป.....	39
6.2 กระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย.....	41
6.3 กฎหมายไทยที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์.....	44
6.3.1 กฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน.....	44
6.3.2 กฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ	48
6.4 การดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์.....	49
6.4.1 การดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวงแรงงาน.....	49
6.4.2 การดำเนินงานระดับรัฐบาล.....	53
6.5 ประเทศไทยกับรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา.....	54
6.5.1 ความเป็นมาของการจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา.....	54
6.5.2 รายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย.....	56
7 บทสรุป ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ.....	59
7.1 บทสรุป.....	59
7.2 ข้อคิดเห็น.....	62
7.3 ข้อเสนอแนะ.....	62
บรรณานุกรม.....	64

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 วิธีนี้อันตรายมากเพราะคนเหล่านั้นอาจเสียชีวิตระหว่างอยู่ในห้องเก็บสินค้าของเรือที่ร้อนแรมในทะเลเป็นเวลานาน ในกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2543 กลุ่มค้ามนุษย์พยายามลักลอบนำชาวจีนจำนวนหนึ่งเข้าไปในยุโรป โดยลักลอบพาไปกับเรือที่ออกจากท่าที่ฮ่องกง แม้ว่าชาวจีนเหล่านั้นไม่เสียชีวิตในทะเล แต่เมื่อเรือไปเทียบท่าในยุโรปตะวันออกแล้ว กลุ่มค้ามนุษย์ก็ให้คนเหล่านั้นซ่อนตัวไปในรถคอนเทนเนอร์ที่บรรทุกสินค้าไปยังประเทศต่างๆ ปรากฏว่าชาวจีนที่ซุกซ่อนไปในรถขนผักที่มุ่งไปยังอังกฤษเสียชีวิตระหว่างทางทั้งหมดเนื่องจากขาดอากาศหายใจ

การค้ามนุษย์เชื่อมโยงโดยตรงกับการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน (labour exploitation) ทั้งนี้เพราะการค้ามนุษย์เกือบทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้แรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งในกรณีที่ร้ายแรงจะเป็นการใช้แรงงานบังคับ (forced labour) ในรูปแบบต่างๆ เช่น บังคับให้ทำงานในสถานประกอบการในลักษณะที่เรียกกันว่าโรงงานนรก บังคับให้ทำงานที่สกปรกหรือมีอันตราย บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาสในไร่นาหรือในเหมือง บังคับให้ค้าประเวณี ใช้เป็นแรงงานซัดหนึ่ (bonded labour) หรือรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

การค้ามนุษย์จึงเป็นการละเมิดสิทธิแรงงาน และสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อย่างร้ายแรง มีผลเสียทั้งต่อเหยื่อเอง และต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเป็นการทำลาย

ทรัพยากรมนุษย์ ทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสที่จะมีกำลังแรงงานที่มีคุณค่า ทำให้ประเทศเสียภาพลักษณ์ และอาจถูกยกเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางเศรษฐกิจ

ประชาคมโลกตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้น ฝ่ายต่างๆ จึงพยายามดำเนินการ ทั้งรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชน 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 ทั้งนี้กรรมสารของ 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) ซึ่งเป็นกรรมสารเสริมอนุสัญญาดังกล่าว 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 และยังมี การนำกิจกรรมนี้ไปสับสนกับการลักลอบนำคนเข้าเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ

2) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงของกิจกรรมการค้ามนุษย์ตามที่กำลังเป็นไปอยู่ในขณะนี้ และการดำเนินการแก้ไขทั้งในขอบเขตทั่วโลกและในไทย

3) เพื่อศึกษากรรมสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการค้ำมนุษย์เพื่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน โดยเน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
กระทรวงแรงงาน

1.4 วิธีการศึกษา

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

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

ด้วยเหตุที่การค้ำมนุษย์เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะลักลอบซ่อนเร้น จนถึงขณะนี้จึงยังไม่มี
สถิติเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง ในบางกรณี ตัวเลขที่หน่วยงานต่างๆ อ้างอิงกันอยู่นั้น
แตกต่างกันมาก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เข้าใจความหมายที่ถูกต้องของการค้ำมนุษย์
 - 2) เข้าใจแง่มุมต่างๆ ของการค้ำมนุษย์มากขึ้น
 - 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 หรือในกรณีที่บุคคลที่ถูกชักจูงให้กระทำเช่นนั้นมียังไม่ถึง 18 ปี หรือ

(ข) การชักชวน การให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหา หรือการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคล เพื่อการใช้แรงงาน 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

สภาพเป็นข้ารับใช้โดยไม่สมัครใจ (involuntary servitude) ครอบคลุมสภาพเป็นข้ารับใช้ที่บุคคลถูกชักจูงให้ยอมรับโดย (ก) การใช้อุบาย แผนการ หรือแบบแผนพฤติกรรมที่มุ่งทำให้บุคคลเชื่อว่าถ้าบุคคลดังกล่าวไม่ยอมเข้าสู่หรือไม่ยอมคงอยู่ในสภาพเช่นนั้น บุคคลผู้นั้นหรือบุคคลอีกผู้หนึ่งจะได้รับอันตรายอย่างร้ายแรง หรือถูกควบคุมตัว หรือ (ข) การใช้ หรือขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่ผิด

แรงงานขังหนี้ (debt bondage) หมายความว่าถึงสถานภาพ หรือสภาพของลูกหนี้ที่เกิดขึ้นจากคำสัญญาของลูกหนี้ว่าจะใช้บริการส่วนบุคคลของตน หรือของบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของตนเป็นเครื่องค้ำประกันหนี้ ทั้งนี้หมายถึงในกรณีที่มูลค่าของบริการนั้นตามที่พึงประเมินอย่างมีเหตุผลมิได้ถูกนำไปใช้ล้างหนี้ หรือกรณีที่ระยะเวลาของการให้บริการนั้นไม่จำกัดและลักษณะของการให้บริการนั้นมิได้กำหนดไว้ชัดเจน

การขู่ขัง (coercion) หมายความว่าถึง (ก) การขู่ว่าจะทำอันตรายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล หรือการควบคุมตัวบุคคล (ข) การใช้อุบาย แผนการ หรือแบบแผนพฤติกรรมที่มุ่งทำให้บุคคลเชื่อว่าการไม่กระทำการอย่างหนึ่งจะส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล หรือการควบคุมตัวบุคคล หรือ (ค) การใช้ หรือขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่ผิด

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 ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพยายามกระทำความผิดนั้นๆ

อนึ่ง บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542 มีส่วนที่กล่าวถึงลักษณะของการค้ามนุษย์ เริ่มแรกกล่าวไว้โดยย่อ ดังนี้

2. กรณีที่ถือว่าหญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ

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

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

ต่อจากนั้น บันทึกข้อตกลงจึงได้ให้คำนิยามการค้ามนุษย์ไว้โดยตรง โดยในข้อ 3 ของบันทึกข้อตกลง ซึ่งเป็นส่วนที่จัดแยกกลุ่มหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ มีเชิงอรรถที่นิยามการค้ามนุษย์ว่า * ให้หมายรวมถึง การกระทำความผิดต่อหญิงและเด็กโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือจัดหาหญิงและเด็กนั้นไปด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนและผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อประโยชน์อันมิชอบ ไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย

สำหรับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศที่มีกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์เช่นกัน กฎหมายเหล่านั้นก็นิยามการค้ามนุษย์ในแนวทางที่คล้ายกัน แต่มีความแตกต่างในขอบเขตและในแง่มุมทางกฎหมาย กล่าวได้ว่า ไม่มีกฎหมายของประเทศใดที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของการค้ามนุษย์ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2543 สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกัน ปราบปราม 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 การฉวยโอกาสจากความเสีงของผู้อื่น หรือจากการให้หรือการรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลที่ควบคุมบุคคลอีกผู้หนึ่ง เพื่อการแสวงประโยชน์ ซึ่งการแสวงประโยชน์หมายรวมถึงสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างน้อย 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 สาระสำคัญของการค้ามนุษย์คือ "การจัดหาบุคคลด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องเพื่อการแสวงประโยชน์" ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้เห็นว่าควรยึดถือคำนิยามของพิธีสาร ทั้งนี้เพราะมีความชัดเจน มีขอบเขตครอบคลุมกว้างขวางที่สุดทั้งในประเด็นลักษณะของการกระทำและประเด็นผู้ตกเป็นเหยื่อ และมีความรัดกุมในแง่กฎหมาย 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) ซึ่งเป็นกรมสารอีกฉบับหนึ่งที่เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ค.ศ.2000 นิยามการลักลอบนำคนเข้าเมือง และคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

(ก) "การลักลอบนำคนเข้าเมือง" หมายถึงการดำเนินการให้บุคคลเข้าไปอย่างผิดกฎหมายในรัฐภาคีของพิธีสารซึ่งบุคคลดังกล่าวมิใช่คนชาติหรือผู้มีถิ่นพำนักถาวร ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอื่นใด ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

(ข) "การเข้าไปในรัฐอย่างผิดกฎหมาย" หมายถึงการข้ามพรมแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเข้าไปในรัฐอย่างถูกกฎหมาย

เมื่อพิจารณาคำนิยามของการค้ามนุษย์และคำนิยามของการลักลอบนำคนเข้าเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1) การลักลอบนำคนเข้าเมือง แม้ว่ามักดำเนินการไปในสภาพที่อันตรายและทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรี แต่ผู้เข้าเมืองได้ยินยอมต่อการลักลอบนำตนเข้าเมือง สำหรับการค้ำมนุษย์ เขื่อนไม่เคยยินยอมเลย หรือหากเขื่อนยินยอมในเบื้องต้น ความยินยอมนั้นก็ไร้ความหมายเพราะเป็นความยินยอมเนื่องจากถูกผู้ค้ำมนุษย์ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือล่อลวงละเมิด

2) การลักลอบนำคนเข้าเมืองจบลงเมื่อผู้เข้าเมืองมาถึงจุดหมายปลายทาง ในขณะที่เหยื่อของการค้ำมนุษย์จะถูกแสวงประโยชน์ต่อเนื่องไปเพื่อทำกำไรที่มิชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ค้ำมนุษย์

3) การลักลอบนำคนเข้าเมืองมีลักษณะข้ามประเทศเสมอ ในขณะที่การค้ำมนุษย์ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น การค้ำมนุษย์เกิดขึ้นได้ไม่ว่าเหยื่อถูกนำไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือเพียงแค่เคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งภายในประเทศเดียวกัน หรือเพียงแค่มีการเปลี่ยนมือจากผู้แสวงประโยชน์รายหนึ่งไปสู่อีกรายหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องมีการเคลื่อนย้ายเหยื่อเลยก็ได้

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ พบว่า เหยื่อของการค้ำมนุษย์มักได้รับผลกระทบร้ายแรงกว่า และมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อซ้ำหรือถูกล่วงละเมิดในรูปแบบอื่นๆ มากกว่าผู้ถูกลักลอบนำเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักด้วยว่า ผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองอาจหลอกลวงผู้เข้าเมืองที่ได้จ่ายค่าบริการไปแล้ว ซึ่งทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ได้เช่นกัน

2.2 เหตุปัจจัยของการค้ำมนุษย์

เหตุปัจจัยหลักได้แก่

1) เหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีอุปสงค์ต่อเหยื่อของการค้ำมนุษย์เพื่อใช้เป็นแรงงานราคาถูกและว่าง่ายหรือแรงงานบังคับ และใช้ในบริการทางเพศ และบริการอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ทำให้มีอุปทานของเหยื่อที่หาทางอพยพ

ด้านอุปสงค์ : เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ทำให้ผู้ประกอบการต้องแข่งขันกันรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ มีแรงกดดันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานราคาถูกที่สุดเท่าที่จะหาได้เพื่อผลิตสินค้าและบริการด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดเพื่อให้ได้เปรียบคู่แข่ง โดยมองว่าการกระทำเช่นนั้นจะเป็นหลักประกันของความอยู่รอดและกำไรสูงสุด ผู้ประกอบการบางส่วนยังได้หันไปลงทุนในภาคนอกระบบซึ่งเป็นภาคที่คนงานไม่สามารถรวมตัวหรือเรียกร้องสิทธิของตนและดังนั้นแรงงานจึงมีราคาถูก ภาคเหล่านี้มักมีลักษณะลักลอบหรือผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่แล้วจะไม่ใช่ที่พบเห็น ยากแก่การตรวจและบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน ในภาคเหล่านี้นิยมใช้แรงงานอพยพที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจำนวนหนึ่งเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ที่ทำงานเพื่อใช้หนี้ที่มาจากค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้าเมือง หรือทำงานในลักษณะของแรงงานบังคับ กล่าวโดยสรุป ความกังวลเกี่ยวกับความอยู่รอดและความต้องการกำไรสูงสุดนำไปสู่ความต้องการที่จะกดขี่แรงงาน และผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งมองว่าเหยื่อของการค้ำมนุษย์เป็นแรงงานที่เหมาะสมแก่การกดขี่

ด้านอุปทาน : ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทำให้มีอุปทานของแรงงานที่หาทางอพยพเพื่อไปหางานทำในต่างถิ่นและต่างประเทศ ถ้าความต้องการหางานทำสอดคล้องกับความต้องการแรงงาน ก็จะมีการอพยพของประชาชน ในกรณีของการอพยพไปต่างประเทศนั้น ถ้าความ

ต้องการดังกล่าวรองรับด้วยนโยบายด้านการอพยพที่เหมาะสมของทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ก็จะมีการอพยพแรงงานอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ถ้าไม่มีช่องทางการอพยพอย่างถูกต้อง หรือมีช่องทางที่ยุ่งยากเกินไป ก็เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยอย่างมากต่อการค้ามนุษย์ แนวโน้มที่เห็นว่าเห็นได้ชัดเป็นอย่างยิ่งสำหรับหญิง เนื่องจากช่องทางการอพยพที่ถูกกฎหมายส่วนใหญ่เปิดโอกาสสำหรับการทำงานในภาคที่แรงงานชายครองสัดส่วนขนาดใหญ่ เช่น ภาคก่อสร้าง และภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ ในประเทศส่วนใหญ่ หญิงมีโอกาสน้อยกว่าชายในการเข้าถึงข่าวสารเกี่ยวกับการอพยพ โอกาสการทำงานทำ และช่องทางการจัดหาคนงาน หลายประเทศดำเนินนโยบายด้านการอพยพและกฎระเบียบการยอมรับคนเข้าประเทศในลักษณะที่เลือกเพศ ผลคือหญิงที่ต้องการอพยพไปหางานจึงมีความเสี่ยงยิ่งขึ้นที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในแง่นี้ มองได้ว่า “การค้ามนุษย์เป็นผลประการหนึ่งของความล้มเหลวของกลไกตลาดแรงงาน”

แม้ว่าผู้อพยพจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นผู้มีการศึกษา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งอพยพเพราะต้องการรายได้ สถานภาพ และโอกาสที่ดีกว่าที่จะหาได้ในประเทศต้นทาง แต่คนเหล่านี้ไม่ใช่จะสมหวังไปหมดทุกคน ผู้อพยพที่เป็นคนงานที่มีทักษะฝีมือสูงจำนวนมากพบว่าตนเองมาทำงานที่ใช้ทักษะฝีมือต่ำ ตามที่เป็นจริงนั้น อุปสงค์ที่มีต่อแรงงานอพยพส่วนใหญ่แล้วคือต้องการคนงานที่มีทักษะฝีมือต่ำ ว่าง่าย และพร้อมที่จะทำงานที่สกปรกและอันตราย คนงานเหล่านี้ง่ายต่อการแสวงประโยชน์

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

3) ความไม่สงบภายในประเทศ เช่น ความวุ่นวายทางการเมือง ความปั่นป่วนทางสังคม สงครามกลางเมือง และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ล้วนเป็นเหตุให้ประชาชนต้องพลัดจากถิ่นฐาน ซึ่งทำให้คนเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดและแสวงประโยชน์

เหตุปัจจัยเสริมได้แก่

- 1) นโยบายที่จำกัดจำนวนคนเข้าเมืองของประเทศต่างๆ
- 2) โลกาภิวัตน์ของอุตสาหกรรมทางเพศ
- 3) การเข้ามาเกี่ยวข้องกับเครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ ซึ่งแต่เดิมจะค้าสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด อาวุธ และสินค้าหนีภาษี แต่ได้หันมาค้ามนุษย์ด้วยเนื่องจากเป็นการค้าที่ไม่ต้องใช้เงินลงทุนมากนัก และทำกำไรมากกว่าการค้าสินค้าอื่น กล่าวคือ เหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถซื้อขาย

เปลี่ยนมือกันระหว่างกลุ่มอาชญากรรมได้เช่นเดียวกับสินค้าผิดกฎหมายอื่นๆ 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 ในไร่หา ในเหมือง และงานรับใช้ในบ้าน การนำเหยื่อของการค้ามนุษย์ไปใช้เป็นแรงงานบังคับในลักษณะต่างๆ เช่นนี้ มีทั้งในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา 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 ซึ่งอาจเป็นการค้ามนุษย์ภายในประเทศนั้นเอง หรือเป็นการค้ามนุษย์ข้ามประเทศ ประเทศส่วนใหญ่เกี่ยวข้องทั้งสองกรณี 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 การค้ามนุษย์ทำรายได้ให้แก่กลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งทั่วโลกปีละหลายพันล้านเหรียญสหรัฐฯ 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 มีทั้งลักษณะที่เป็นการรับสินบนเพื่อให้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะที่เป็นการทำงานให้กับกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งโดยตรง ในหลายกรณี ผู้ที่เข้าไปทาบตามส่องลวงเหยื่อเป็นญาติคนรู้จัก 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 บางครั้งใช้การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นว่ามีตำแหน่งงานดี รายได้งาม อยู่ในเมืองที่น่าตื่นเต้น บางครั้งใช้สำนักงานจัดหางาน บริษัทนำเที่ยว บริษัทจัดหานางแบบนายแบบ บริษัทหาคู่ ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่หลอกลวงเพื่อล่อหลุมสาวให้เข้ามาติดกับดัก ในหมู่บ้านชนบท ผู้ค้ามนุษย์อาจแสดงตัวว่าเป็นเพื่อนของเพื่อน มาหลอกลวงให้พ่อแม่เชื่อว่าลูกของพวกเขาจะได้รับการดูแลที่ดีกว่า ผู้ค้ามนุษย์มักหลอกให้พ่อแม่เชื่อว่าลูกจะได้รับการฝึกสอนทักษะการทำงานหรืออาชีพที่มีประโยชน์ แต่แท้จริงแล้ว เด็กเหล่านั้นไปลงเอยทำงานเยี่ยงทาสในบ้านค้าเล็กๆ ในฟาร์ม หรือเป็นซำรับใช้ในบ้าน บางครั้งผู้ค้ามนุษย์หลอกว่าจะแต่งงานกับลูกสาวของครอบครัว แต่หญิงนั้นกลับถูกบังคับให้ค้าประเวณี ผู้ค้ามนุษย์อาจปรากฏตัวขึ้นในช่วงหน้าแล้งหรือก่อนช่วงเก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่อาหารขาดแคลน เพื่อโน้มน้าวให้ครอบครัวยากจนขายลูกสาวแลกเปลี่ยนกับเงินเพียงเล็กน้อย ในบางกรณี ผู้ค้ามนุษย์ใช้วิธีลักพาตัวเหยื่อ

หญิงที่เป็นเหยื่อส่วนใหญ่ถูกชักชวนด้วยคำสัญญาว่าจะได้งานดีในต่างประเทศหรือต่างมณฑล เมื่อไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าในท้องถิ่นของตน หญิงเหล่านี้จึงยอมไปตามคำชักชวน โดยผ่านช่องทางของนายหน้าและคนกลางที่เป็นผู้จัดเตรียมการเดินทาง เหยื่อจะถูกนำไปส่งยังจุดหมายปลายทางจนถึงมือ นายจ้าง ซึ่งเมื่อถึงตอนนั้น เหยื่อบางรายก็จะรู้ว่าตนถูกหลอกเกี่ยวกับลักษณะของงานที่จะต้องทำ เหยื่อส่วนใหญ่ถูกหลอกเกี่ยวกับสภาพการจ้างและข้อตกลงทางการเงิน และเหยื่อทุกรายจะพบว่าตนตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกขู่เข็ญล่อลวงละเมิด ซึ่งการหนีเป็นเรื่องยากและอันตราย

ผู้ค้ำมนุษย์ควบคุมเหยื่อโดยใช้วิธีการขู่เข็ญ เช่น การข่มขู่ การแยกให้อยู่ตามลำพัง การให้อาหาร การคุกคามและใช้ความรุนแรงต่อร่างกาย การยึดเอกสารเดินทางหรือเอกสารแสดงตนซึ่งทำให้เหยื่อไม่สามารถเดินทางกลับหรือเดินทางต่อไป และไม่กล้าไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ เหยื่อยังถูกผูกมัดด้วยหนี้สินที่เป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการพาเหยื่อมาจนถึงจุดหมายปลายทาง 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 เด็กที่ถูกค้าอยู่ในสภาพที่จะต้องพึ่งพาผู้ค้ำมนุษย์เพื่อให้มีอาหาร ที่พัก และสิ่งจำเป็นพื้นฐานอื่นๆ ผู้ค้ำมนุษย์ยังขู่ด้วยว่าถ้าเหยื่อไปขอความช่วยเหลือจากภายนอก ก็จะถูกเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นดำเนินคดีและเนรเทศในฐานะที่ลักลอบเข้าเมือง

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 ในกรณีของแรงงานขุดหินในปากีสถาน เขี่ยถูกล่ามโซ่และตีตรวนเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนี ในกรณีของแรงงานตัดอ้อยในสาธารณรัฐโดมินิกัน เขี่ยถูกควบคุมให้ทำงานด้วยปืน และในชูดาน เขี่ยถูกตีตรา และถูกทำร้ายร่างกายเพื่อให้ยอมเปลี่ยนศาสนา

ในกรณีของผู้ลักลอบเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นจะมีความเสี่ยงอย่างอื่นด้วย ทั้งนี้เพราะมีสถานะที่ไม่ถูกกฎหมายและอาจถูกเนรเทศ บุคคลเหล่านี้มักไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมาย และจะต้องพึ่งพานายหน้าและนายจ้างตลอดไป

3.4.5 การแสวงประโยชน์จากเหยื่อของการค้ามนุษย์

การแสวงประโยชน์จากเหยื่อของการค้ามนุษย์มีหลายลักษณะ ได้แก่

1) หญิงและเด็กถูกบังคับให้ค้าประเวณี หรือทำงานทางเพศเชิงพาณิชย์อื่นๆ เช่น แสดงในสื่อลามกอนาจาร และเป็นเพื่อนเที่ยว (escort) ขณะนี้มีข้อมูลจากเยอรมนีว่ามีแม่ค้าขายเปล่งเพศก็ถูกบังคับให้ค้าประเวณี

2) ชาย หญิง และเด็กถูกใช้เป็นแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมการผลิตที่เน้นการใช้แรงงานในโรงงานแปรรูปอาหาร ในงานก่อสร้าง ในร้านอาหาร ในไร่ นา ในเหมือง ตลอดจนในสถานที่ทำงานอื่นๆ ที่มีการใช้แรงงานเยี่ยงทาส เช่น ในเอเชียใต้ เขี่ยจำนวนมากถูกใช้เป็นแรงงานบังคับในโรงงานทอพรหม โรงงานผลิตเสื้อผ้า ในงานเผาอิฐ เป็นแรงงานขุดหินในไร่ อ้อย ในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ชายชาวเอเชียถูกค้าเข้าสู่การใช้แรงงานบังคับในงานก่อสร้างและงานที่ใช้แรงกายอื่นๆ แม้แต่ในยุโรปก็พบชายชาวเอเชียถูกค้าเข้าสู่โรงงานนรกและการใช้แรงงานบังคับในไร่ นา และในร้านอาหาร ข้อสังเกตประการหนึ่งคือเหยื่อที่เป็นชายมักถูกใช้ให้ทำงานที่มีลักษณะสามประการ ได้แก่ สกปรก ยากลำบาก และอันตราย

3) หญิงและเด็กถูกขายเป็นซำรับใช้ในบ้านซึ่งจะถูกนายล่องเกินทางเพศด้วย พบในละตินอเมริกา แอฟริกาตะวันตก แอฟริกากลาง แอฟริกาเหนือ และตะวันออกกลาง การเป็นซำรับใช้ในบ้านเป็นปลายทางของหญิงจำนวนมากที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

4) เด็กถูกบังคับให้เป็นนักรบในกองกำลังที่ขัดแย้งกันในสงครามกลางเมือง และถูกล่องเกินทางเพศด้วย เป็นปรากฏการณ์ที่พบในแอฟริกา และละตินอเมริกา

5) ชาย หญิง และเด็กถูกบังคับให้เป็นขอทานหรือเร่ขายสินค้าตามถนน พบในเอเชียใต้

6) เด็กชายถูกบังคับเป็นจ๊อกกี้ขี่อูฐ หรือจูงอูฐให้แก่นักท่องเที่ยว พบในตะวันออกกลาง

และแอฟริกาเหนือ

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

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 ได้มีการจัดทำกรรมสารหลายฉบับที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการคุ้มครองในขั้นตอนนี้ของกระบวนการดังกล่าว ได้แก่

4.1.1 อนุสัญญาหลักของ ILO

ILO ได้ระบุอนุสัญญา 8 ฉบับที่มีความสำคัญในขั้นมูลฐานต่อสิทธิของมนุษย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน 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 *“งานหรือบริการใดที่เรียกเอาจากบุคคลใดโดยการคุกคามว่าจะลงโทษอย่างไร และซึ่งบุคคลนั้นมิได้เสนอว่าตนเองจะทำด้วยความสมัครใจ”* พันธกิจที่อนุสัญญาสร้างแก่รัฐสมาชิกนั้นไม่เพียงแต่จะต้องไม่ใช่แรงงานบังคับเท่านั้น แต่จะต้องไม่ยอมให้มีการใช้แรงงานบังคับเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอย่างได้ผลกับปลายทางของกระบวนการคุ้มครอง ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 25 กำหนดว่า *“การเรียกเอาแรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์อย่างผิดกฎหมายจะมีโทษในฐานะเป็นความผิดทางอาญา และรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้มีพันธกรณีที่จะต้องให้หลักประกันว่าโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้นเพียงพออย่างแท้จริงและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด”* การปฏิบัติตามมาตรานี้อย่างกวัดขันย่อมกระทบอย่างรุนแรงต่ออุปสงค์ต่อแรงงานราคาถูกและว่าง่ายที่เป็นสาเหตุรากเหง้าประการหนึ่งของการคุ้มครอง

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

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 สำหรับงานประเภทใดที่โดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมของการทำงานน่าจะเป็นผลเสียต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ อนุสัญญาฯ ระบุว่าต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของการรับเข้าทำงานไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี

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

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

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

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

บริหารของสมาคมหรือองค์กรนั้น การคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์ต่อความพยายามของเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่จะรวมตัวจัดตั้งในที่ทำงาน แม้จะเป็นการรวมตัวขนาดเล็กและมีลักษณะไม่เป็นทางการอย่างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะการคุ้มครองดังกล่าวเป็นการส่งเสริมการไม่แทรกแซงโดยคนงานกลุ่มอื่นหรือโดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า 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 ซึ่งมีผลเป็นการลดล้างหรือสร้างความเสียหายให้แก่ความเท่าเทียมในโอกาสหรือการปฏิบัติในการจ้างงาน หรือการประกอบอาชีพ" การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับงานเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ และต่อการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ตัวอย่างเช่น บุคคลจากชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับโอกาสที่จะทำงานที่ถูกกฎหมายในประเทศที่เป็นถิ่นกำเนิดอาจพยายามอพยพไปทำงานที่อื่น และเสี่ยงต่อการที่จะตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ประสงค์จะแสวงประโยชน์จากความปรารถนาที่จะอพยพนั้น อีกตัวอย่างหนึ่งคือมักไม่มีความเท่าเทียมในโอกาสสำหรับหญิงที่ประสงค์จะอพยพเพื่อการหางานโดยที่ไม่มีคู่สมรสไปด้วย การปิดช่องทางอพยพอย่างถูกกฎหมายกระตุ้นให้ผู้ประสงค์จะอพยพหาช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมาย 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
- การจัดทุกรูปแบบของการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเรียกเกณฑ์
- การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างได้ผล
- การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

หลักการเหล่านี้ก็คือหลักการของอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับนั่นเอง ซึ่ง ILO เห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ตั้งอยู่บนคุณค่าที่ยึดถือร่วมกันเพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเรียกร้องส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในความมั่งคั่งที่ตนได้มีส่วนสร้างขึ้น ขณะเดียวกัน หลักการเหล่านี้ยังเป็นหัวใจของการดำเนินงานเพื่อต่อต้านและขจัดการค้ามนุษย์ กล่าวโดยสรุปคือ ในสภาพการณ์ที่คนงานมีเสรีภาพในการสมาคม และมีสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง คนเหล่านี้ย่อมได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิแรงงาน และมีความเสี่ยงน้อยลงที่จะถูกแสวงประโยชน์ การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเรียกเกณฑ์เป็นเครื่องมือในการทำลายแรงจูงใจให้ทำการค้ามนุษย์และทำลายหนทางที่จะได้กำไรจากกิจกรรมดังกล่าว การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กและการคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์เป็นวิธีการแก้ไขโดยตรงต่อปัญหาที่นายจ้างเห็นเด็กเป็นแหล่งที่มาของแรงงานที่ว่าง่ายที่สุดและมีราคาถูกที่สุด และดังนั้นจึงเป็นวิธีการขัดขวางผู้ค้ามนุษย์ที่จัดหาแรงงานเช่นนั้น การจัดการเลือกปฏิบัติเป็นวิธีการแก้ไขโดยตรงต่อการแสวงประโยชน์จาก "ผู้อื่น" ซึ่งหมายถึงคนงานที่เห็นว่าแสวงประโยชน์ได้เนื่องจากเป็นชาวต่างชาติ ต่างเผ่า ต่างวรรณะ ต่างสีผิว ต่างวัฒนธรรม ต่างศาสนา หรือเป็นหญิงซึ่งสถานะในครอบครัวหรือในชุมชนมักทำให้ต้องถูกแสวงประโยชน์โดยบุคคลที่ประสงค์จะทำกำไรจากการใช้แรงงานของหญิงเหล่านั้น

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

ปฏิญญาฉบับนี้ยังมีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือ เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มี *"กลไกติดตามผลเชิงส่งเสริม"* เพื่อให้ปฏิญญาได้ผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่ 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

บังคับให้ออกไปอีก จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ปฏิญญานี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งยวดในการต่อต้านการค้ามนุษย์

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

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 ระบุด้วยว่า “ไม่มีส่วนใดในอนุสัญญาฉบับนี้ที่ขัดขวางมิให้รัฐสมาชิกให้บุคคลที่กำลังพำนักหรือทำงานอย่างผิดกฎหมายภายในประเทศได้รับสิทธิที่จะอยู่ต่อไปหรือทำงานอย่างถูกกฎหมาย” ข้อความนี้เน้นย้ำความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองเหยื่อในขณะที่กำลังดำเนินการคดีต่อผู้กระทำความผิด

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 ที่เกี่ยวข้องกับการอพยพ

ของรัฐร่วมมือกับหน่วยงานเช่นเดียวกันนั้นของรัฐสมาชิกอื่น มาตรา 10 บัญญัติว่า ในกรณีกรณีที่อพยพจากดินแดนของรัฐสมาชิกรายหนึ่งเข้าไปในดินแดนของรัฐสมาชิกอีกรายหนึ่งมีจำนวนมากพอ 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)) อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งให้มีนโยบายที่สร้างเงื่อนไขสำหรับการมีงานทำที่สร้างสรรค์ ซึ่งการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลในการขจัดสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ ตามมาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบัน "...จะประกาศ และดำเนินการตามนโยบายที่แข็งขันที่มุ่งส่งเสริมการมีงานทำอย่างเต็มที่ สร้างสรร และเลือกอย่างอิสระ ทั้งนี้โดยถือเป็นเป้าหมายสำคัญ" ซึ่งการไม่มีสภาพการมีงานทำเช่นนั้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

4.2 กรรมสารของสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้ดำเนินการก้าวสำคัญในการประสานการตอบโต้โดยประชาคมระหว่างประเทศต่อปัญหาการค้ามนุษย์ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 สมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 55 ได้รับรองกรรมสารชุดหนึ่งซึ่งมุ่งต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ 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 ธรรมเนียมทั้งสองยังสร้างกรอบโครงสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ในการสืบสวนและดำเนินคดี และมีบทบัญญัติให้มีการส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดน ธรรมเนียมทั้งสองระบุว่าจะมีผลบังคับใช้นับจากวันที่ 90 ภายหลังจากวันที่ได้มีการจดทะเบียนการให้สัตยาบัน การยอมรับ การเห็นชอบหรือการภาคยานุวัติแก่กรรมสาร (ratification, acceptance, approval or accession) เป็นรายชื่อที่ 40 (แต่ในกรณีของพิธีสารยังระบุว่าจะไม่ผลบังคับใช้ก่อนอนุสัญญา) ซึ่งเพียงภายในปีแรก ธรรมเนียมทั้งสองก็ได้รับการให้สัตยาบันจากประเทศต่างๆ เกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนั้นแล้ว จึงคาดว่าอีกไม่นานคงจะมีผลบังคับใช้

อนุสัญญาดังกล่าวเป็นกรรมสารหลักในการต่อต้านอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติ มีเนื้อหา กำหนดกรอบทั่วไปสำหรับการดำเนินการกับอาชญากรรมจัดตั้งข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดในพิธีสารว่าด้วยเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ ดังนั้นในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก

พิธีสารฉบับนี้เป็นเครื่องมือใหม่ที่สำคัญที่จะช่วยให้การร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปโดยสะดวก ประเทศที่ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้รับพันธกิจที่จะกำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรม คู่คุ้มครองเหยื่อ และป้องกันมิให้การค้ามนุษย์เกิดขึ้นอีก จนถึงขณะนี้ มีประเทศที่ให้สัตยาบันพิธีสารกว่า 20 ประเทศ ขณะที่ มีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญามากกว่า 30 ประเทศ สำหรับประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันกรรมสารทั้งสองฉบับ

สาระสำคัญของพิธีสาร

- 1) กำหนดให้การค้ามนุษย์และการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเป็นอาชญากรรม (มาตรา 5)
- 2) กำหนดให้ช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ (มาตรา 6, 7 และ 8)
- 3) กำหนดให้มีมาตรการป้องกันการการค้ามนุษย์ (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

วัตถุประสงค์พื้นฐานของพิธีสารคือการป้องกันและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ คุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ แต่การคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อเป็นวัตถุประสงค์หลักของพิธีสาร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความจำเป็นต่างๆ ของเหยื่อ และความสำคัญของการช่วยเหลือเหยื่อในฐานะเป็นวิธีการสนับสนุนการสืบสวนและดำเนินคดีกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์

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

ความยินยอมของเหยื่อก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความยุ่งยาก ทั้งนี้เพราะเหยื่อมักยินยอมต่อการชักชวนในเบื้องต้นเพราะถูกหลอกลวง หรือได้รับข้อมูลข่าวสารผิดเกี่ยวกับจุดหมายปลายทางที่ตนจะถูกนำไปและเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อไปถึงแล้ว อย่างไรก็ตาม ความยินยอมในเบื้องต้นใดๆ ที่อาจมีนั้นย่อมไร้ความหมายหากมีการหลอกลวง หรือการใช้กำลัง หรือการบังคับขู่เข็ญหรือล่อลวงละเมิดโดยผู้ค้ามนุษย์

แต่การที่จะกำหนดให้ประเทศต่างๆ ถือว่าความยินยอมของเหยื่อเป็นสิ่งไร้ความหมายโดยสิ้นเชิงอาจสร้างปัญหาได้ เพราะจะเป็นการปิดโอกาสการสู้คดีอย่างชอบธรรม ทางออกคือมาตรา 3 วรรค (ข) ของพิธีสารระบุว่า ความยินยอมของเหยื่อไม่สามารถนำมาอ้างได้ ถ้าได้มีการใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ระบุไว้ในมาตรา 3 วรรค (ก) ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกวิธีการที่ระบุไว้นั้นเป็นวิธีการที่ไม่ถูกทำนองคลองธรรม 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 ประเทศพัฒนาแล้วที่มักเป็นปลายทางมีท่าทีว่ายเหยื่อไม่ควรมีสิทธิตามกฎหมายที่จะคงอยู่ในประเทศปลายทาง มิฉะนั้นจะเกิดแรงจูงใจทั้งสำหรับการค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าเมือง ส่วนประเทศที่มักเป็นต้นทางพยายามแสวงหาการคุ้มครองและสถานะตามกฎหมายให้แก่เหยื่อให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในที่สุด มาตรา 8 ของพิธีสารจึงกำหนดให้ประเทศต่างๆ "อำนวยความสะดวกและยอมรับ" การเดินทางกลับของเหยื่อที่เป็นคนชาติของประเทศ หรือที่มีสิทธิพำนักอยู่ตามกฎหมายในประเทศในขณะที่ถูกค้าไปสู่ประเทศปลายทาง แต่มาตราเดียวกันนี้ก็มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองเหยื่อหลายประการ เช่นกำหนดว่า ถ้าเป็นไปได้ การส่งเหยื่อกลับประเทศจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจ ต้องคำนึงถึงความปลอดภัย

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

การป้องกัน ความร่วมมือ และมาตรการอื่นๆ

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

มาตรการเชิงป้องกันเหล่านี้มีความจำเป็นเท่าเทียมกันสำหรับการป้องกันการค้ามนุษย์ และการป้องกันการลักลอบนำคนเข้าเมือง ข้อกำหนดที่เหมือนกันนี้ก็มีอยู่ในพิธีสารสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการลักลอบนำคนเข้าเมืองทางบก 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 (หรือในบางกรณีเป็นการดิ้นรนอย่างเต็มที่เพื่อย้ายถิ่นฐานเพราะสิ้นหวังแล้วกับสภาพปัจจุบัน) ของผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อ และการที่คนเหล่านี้ไม่ตระหนักถึงการค้ามนุษย์และสภาพที่แท้จริงของจุดหมายปลายทางที่ตนเองจะถูกนำไป ถูกระบุว่าเป็นเหตุปัจจัย

สำคัญที่เกื้อหนุนการค้ามนุษย์ นอกจากมาตรการป้องกันเชิงสังคมในลักษณะทั่วไปแล้ว มาตรา 9 ยังเรียกร้องให้มีมาตรการป้องกันการตกเป็นเหยื่อซ้ำ ซึ่งเป็นกรณีที่เหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือให้กลับสู่ประเทศต้นทางแล้วถูกค้าออกมาอีก

บทที่ 5

การดำเนินการกับปัญหาการค้ามนุษย์โดยหน่วยงานระหว่างประเทศ

ประชาคมระหว่างประเทศได้รู่กลับไปสู่การให้หลักประกันว่าอาชญากรรมการค้ามนุษย์เป็นที่รับรู้กันอย่างเป็นสากล รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่ลงนามในพิธีสารสหประชาชาติเพื่อการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหญิงและเด็ก เห็นพ้องกันว่าการค้ามนุษย์เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ร้ายแรง 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 เพื่อป้องกันการใช้แรงงานบังคับ การเลือกปฏิบัติ และการแสวงประโยชน์

ขณะนี้ ILO กำลังดำเนินกิจกรรมอย่างกว้างขวางและมีหลายด้านเพื่อการป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ และเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ กระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงหลายหน่วยย่อยของ ILO ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2545 เพื่อทำงานวิจัยและดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นบูรณาการ 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) แผนงานระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (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) ความรับผิดชอบประการหนึ่งคือการตรวจรายงานที่รัฐบาลประเทศสมาชิกส่งให้ในเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ามนุษย์ ผู้เชี่ยวชาญของแผนกนี้ดึงความสนใจของรัฐบาลไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ และเสนอหนทางแก้ไขจากมุมมองของมาตรฐานแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้มีการเคารพสิทธิแรงงานของเหยื่อของการค้ามนุษย์มากขึ้น

5) ส่วนงานต่างๆ ของ ILO ที่รับผิดชอบกิจกรรมเกี่ยวกับคนงานและกิจกรรมเกี่ยวกับนายจ้างก็เข้าร่วมในคณะทำงานว่าด้วยปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งมุ่งใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละฝ่ายเพื่อกำหนดวิธีการที่ถาวรและครอบคลุมรอบด้านในการตอบโต้ปัญหาการค้ามนุษย์

องค์ประกอบทั้งหมดของการค้ามนุษย์ถูกรอบคลุมโดยงานในด้านต่างๆ ของ ILO อย่างไรก็ดี 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 ที่ดำเนินการร่วมกับองค์การลูกจ้าง และองค์การนายจ้าง

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

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

โดยที่มีโครงสร้างเป็นไตรภาคี ILO จึงอยู่ในฐานะเหมาะสมที่จะสร้างฉันทามติทางสังคมในประเด็นที่ยุ่ยากบางประเด็นที่เชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์เพื่อการใช้แรงงานบังคับ เช่น วิธีการตรวจตราการทำงานของนายหน้าหาคนงานในประเทศต้นทางและปลายทาง และอะไรคือดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างการส่งเสริมบริษัทจัดหางานเอกชนเพื่อให้ตลาดแรงงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกับการกำกับดูแล

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 ซึ่งมักเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วซึ่งแทบจะมิได้เป็นจุดเน้นของงานต่อต้านการค้ามนุษย์เลย 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 ได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงาน 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 บูร์กินาฟาโซ คาเมรูน คีตติวัวร์ กาบอง กานา มาลี ไนจีเรีย และโตโก)
- 3) อเมริกากลาง (เอลซาลวาดอร์ นิการากัว 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 แสวงประโยชน์ ทั้งนี้โดยการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของการค้ามนุษย์ ซึ่งได้แก่ ความยากจน ระบบการ ศึกษาที่ไม่ทั่วถึง การขาดโอกาสในการพัฒนาสำหรับเด็ก และการขาดการมีงานทำแบบที่รับผิดชอบต่อแทน สำหรับผู้ใหญ่ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของ ILO จึงไม่ใช่เพียงพยายามยับยั้งมิให้เด็กเข้าสู่การทำงาน แต่ยังรวม ไปถึงการหาโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็ก และการช่วยให้บิดามารดาของเด็กเข้าถึงการทำงานที่มีคุณค่า (decent work) และรายได้ที่พอเพียง เช่น โดยการให้สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบการอิสระ และการให้ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการเป็นผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ILO ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กลุ่มเป้าหมายเร่งด่วน

จะขอให้รายละเอียดที่น่าสนใจเกี่ยวกับโครงการในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ดังนี้

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

เป็นโครงการภายใต้แผนงานระหว่างประเทศเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (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)
- ผลงานการสร้างขีดความสามารถ การสร้างจิตสำนึก และการให้ความช่วยเหลือโดยตรง
- มีมติหญิง-ชายเป็นองค์ประกอบในงานทุกส่วน
- การนำเสนอโครงการนำร่องที่ประสบความสำเร็จเพื่อการขยายผล
- 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