



ต่อที่ประชุมและการพิจารณาร่วมกันของที่ประชุม พบว่าการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้าหญิงและเด็ก นั้นมีปัญหาอุปสรรคในหลายประเด็น ดังนี้

ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้

ในปัจจุบันประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายในเรื่องการค้ามนุษย์โดยตรง กฎหมายที่มีอยู่นั้น มีแต่ในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก อีกทั้งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนั้นก็มิได้มีการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับ เรื่องการค้าหญิงและเด็กไว้อย่างชัดเจน โดยใช้เป็นองค์ประกอบในการกระทำความผิดมากกว่า จึงทำให้ เป็นปัญหาของผู้ปฏิบัติว่า กรณีอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นกรณีของเหยื่อจากการค้าหญิงและเด็ก และอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นอาชญากรหรือเป็นผู้กระทำความผิด

ปัญหาด้านการดำเนินคดี

กลไกในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการทำคดีนั้นมักถูกมองว่าเป็นคดีเดี่ยวๆ มิได้มองว่าเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะเครือข่ายโยงใยเชื่อมโยงกัน ทั้งที่มีการกระทำความผิดมากกว่า 1 คน กอปรกับพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบนั้นมีการติดตามคดีมาก ทั้งที่ข้อมูลในการทำคดีนั้นมีความเกี่ยวข้อง และเกี่ยวพันกับหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งไม่มีการบริหารจัดการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองพยานและการจ่ายค่าชดเชย

การคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น เนื่องจากเหยื่อสามารถให้ข้อมูลได้บางส่วน เท่านั้น แต่ไม่สามารถจะรู้ได้ถึงกระบวนการที่จะโยงใยไปถึงตัวการ บุคคลที่จะให้ข้อมูลได้มากคือบุคคลที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการกระทำความผิด ซึ่งจะทราบถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรได้มาก ถ้าจะกัน เป็นพยานได้ก็จะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ให้พยานได้รับคำตอบแทน ผู้เสียหาย โดยไม่ล่าช้านัก อาจเป็นแรงจูงใจประการหนึ่ง ให้ผู้เสียหายพยายามมาเริ่มดำเนินคดีเอง หรืออย่างน้อยก็ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการรวมทั้งศาลด้วย

ปัญหาในด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ทัศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นจะมองว่า เป็นเรื่องการค้าประเวณีที่ผู้เสียหายเต็มใจ ซึ่งการค้ามนุษย์นั้นมิใช่เฉพาะในเรื่องการค้าประเวณีเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วบุคลากรที่ทำหน้าที่ยังไม่พอเพียง กับจำนวนคดี บุคลากรมีศักยภาพไม่เหมาะสมกับคดี การทำงานไม่ต่อเนื่องเนื่องจากการโยกย้าย

ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

เท่าที่ผ่านมานงบประมาณส่วนนี้ ค่อนข้างจำกัดและไม่คล่องตัว เป็นผลให้การติดตามคดีมีปัญหา ไปด้วย ทั้งจากส่วนกลางและการประสานงานกับท้องถิ่น ต่างจากงบประมาณที่จัดให้สำหรับการปราบปราม กรณีอื่นๆ เช่น ยาเสพติด ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นปัญหาสังคม ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง กลับเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และผลกำไรจากการที่หญิงและเด็กเป็นเหยื่อ ในขณะที่ผู้ที่ต้องการช่วยเหลือหญิง และเด็กที่เป็นเหยื่อและให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษกลับเป็นฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้รักษากฎหมาย ที่ต้องหางบประมาณมาสนับสนุน ช่วยเหลือเหยื่อเหล่านั้น การจะหางบประมาณมาสนับสนุนการปราบปราม จึงทำได้ง่าย

ปัญหาด้านข้อมูล

ควรจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก มิใช่เพียงการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น และมีการรวบรวมข้อมูลในการกระทำความผิดและการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ



ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก
ไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

เรียบเรียงโดย

นางสุดารัตน์ เสรีวัฒน์

ผู้อำนวยการมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)

ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพันธุ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นางสาววาสนา เก้านพรัตน์

นักวิจัย



บทคัดย่อ

รายงานการศึกษา “ปัญหาที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสพการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน” ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยการงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลจากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน 6 องค์กร ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านช่วยเหลือดูแลคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ และบทบาทช่วยเหลือในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ในกระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น รายงานการศึกษานี้ยังได้เสนอกรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็ก 6 คดี ซึ่งเป็นการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งกรณีการค้าหญิงและเด็กเข้าสู่การบริการทางเพศหรือการค้าประเวณีจากประเทศไทยไปต่างประเทศ และจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย และกรณีการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานอย่างกดขี่ทารุณ ซึ่งเป็นกรณีที่หญิงและเด็กผู้เสียหายจากประเทศเพื่อนบ้าน ถูกนำพาเข้ามาในประเทศไทยตลอดจนกรณีที่ประเทศไทยเป็นทางผ่าน เช่น เด็กจากประเทศลาว จีน พม่า และกัมพูชาถูกพาผ่านประเทศไทยไปยังมาเลเซีย เป็นต้น จาก 6 กรณีนี้ในรายงานได้วิเคราะห์ให้เป็นปัญหาอุปสรรคและความยากลำบากในการดำเนินคดี การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการให้พยานบุคคลทั้งหญิงและเด็กผู้เสียหายมาให้การในชั้นพนักงานสอบสวนหรือการสืบพยานในศาล ซึ่งส่งผลให้การดำเนินคดีไม่ได้ผลหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาใหญ่นั้น คือ การจะสืบสาวให้ถึงตัวผู้กระทำความผิดทั้งเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมเป็นการยากลำบากมาก และมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

ในบทสรุปคณะผู้วิจัยได้สรุปปัญหาการค้าหญิงและเด็กว่ามีปัญหาใหญ่ๆ 5 ปัญหา คือ

- 1) ปัญหาตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย
- 2) ปัญหาด้านกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดี ด้านกลไกในกระบวนการยุติธรรมและด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน
- 3) ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีทั้งด้านทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ด้านจำนวนบุคลากรไม่พอเพียง และด้านประสิทธิภาพของบุคลากร
- 4) ปัญหาด้านงบประมาณทั้งสำหรับการดำเนินการในการปราบปรามอาชญากรรมการค้าหญิงและเด็ก และงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากร
- 5) ปัญหาด้านข้อมูล ทั้งข้อมูลในคดีและตัวฐานข้อมูลของปัญหาการค้าหญิงและเด็กนี้



ABSTRACT

The study on “the Problem of Prosecution Cases of trafficking in Women and Children : the NGOs Experiences,” a part of the symposium on the Prevention and Suppression of the Organized Crime and Influential People, was a collective work of 6 NGOs working on rescue and protection of the victims of trafficking and assist the responsible officers in the prosecution of the traffickers and other wrong-doers in the legal cases. Besides, the information used in this study were from other government agencies concerned, such as the Royal Thai Police, the Office of the Attorney -General and the Social Development and Welfare, for example. The study also showed example of 6 legal cases of trafficking in women and children for sexual purposes and for labour exploitation with Thailand as the *country of destination* for women and young girls from neighbouring countries as well as being the *country of origin* for women and children living inside Thailand being trafficked to other different countries of destination. Apart from that, Thailand was also used as *transit country* where the children and women from China, Myanmar, Cambodia and Lao P.D.R. were trafficked through Thailand to other counties especially Malaysia, Singapore and Taiwan. From these 6 case study, an analysis was made to show the problems, obstacles and difficulties in prosecution of these cases which were a kind of organized crime inside one country and cross-border, another word, national or transnational crime. These difficulties includes : the un-cooperation of the victims-mainly young girls and women who have to be witnesses - due to their fear for the traffickers and their criminal gang, the scarcity of the evidences that could link the whole network of the wrong-doers in the organized crime especially the “big fish” These obstacles do effect the efficiency of the prosecution of the case, and in most cases, unsuccessful ! Many cases, though could be considered ‘successful’ cases, the officials could prosecute only some traffickers and a few agents in the gang but not the whole gang nor the biggest boss.

In the Conclusion Chapter, the study team concluded 5 areas of problems for prosecution, namely, 1. the law itself ; 2.the legal procedure in prosecution, mechanism in the justice system and good coordination among agencies involved ; 3. personnel in the justice system : their attitude, efficiency and insufficient personnel to carry out the work ; 4. insufficient resources/budget for the effectiveness of the suppression of cases which includes the advanced equipment and technology as well as the resource for personnel development; and 5. insufficient information and data on the nature of this crime, and on the criminal network on top of lacking of enough fact and evidence of each particular case as well as the national database on



trafficking which all agencies, or at least the law-enforcement agencies, can use together. The ideal database is that all agencies involved can access and see the progress of the case in the prosecution process. ๕



บทที่ 1

บทนำ

1. เหตุผลและความจำเป็น

อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ยากจะแก้ไขหรือทำให้หมดไปจากสังคมได้ พฤติการณ์การก่ออาชญากรรมอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย ในยุคสมัยที่สังคมมีความก้าวหน้าทั้งทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคม และเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะสลับซับซ้อน รุนแรง และไร้พรมแดนกว่าที่เป็นมา โดยอาศัยประโยชน์ของความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยในการก่ออาชญากรรม และจากการก่ออาชญากรรมโดยปัจเจกบุคคลได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การก่ออาชญากรรมโดยกลุ่มบุคคล มีการจัดการ ส่งเสริม สนับสนุน อำนาจความสะดวก มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กรที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม หรือมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอิทธิพลเหนือถึงบุคคลหนึ่งหรือมากกว่า ที่เรียกว่าผู้มีอิทธิพล ต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์ขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้นมีเป้าหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายให้มากที่สุด อาทิ ... การค้าหญิงและเด็ก ... พฤติการณ์ต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบสุขของสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

กฎหมายของประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดของปัจเจกบุคคล มิได้สร้างขึ้นเพื่อปราบปรามการกระทำผิดโดยองค์การอาชญากรรมที่มีโครงสร้างมีระบบการจัดการที่สลับซับซ้อน มีอิทธิพล และปกปิดวิธีดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การปราบปรามไม่ได้ผล เพราะกลุ่มองค์กรอาชญากรรมสามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายรวมถึงการคอร์รัปชัน การใช้อิทธิพล และเส้นสายหลบหนีการถูกดำเนินคดีโดยไม่ยาก การพัฒนามาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลจึงเป็นภารกิจที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหา มิให้คุกคามต่อความสงบสุขของสังคมต่อไป

โดยที่กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานหลักของกระบวนการยุติธรรมในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การพัฒนากฎหมายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม โดยมีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานประสานเชื่อมโยงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งนี้ จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะนำแนวคิดทางวิชาการมาช่วยเสริมกลไกต่างๆ ในกระทรวงยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรมให้มีองค์ความรู้ที่เข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 เรื่อง "มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล" ขึ้น เพื่อที่จะนำเอาผลสรุปที่ได้มาจากการประชุมไปเป็นกรอบแนวทางของการนำเสนอและปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและแนวทางการปฏิบัติ อันจะนำไปสู่



การศึกษาวิจัยและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป”¹

“การค้าเด็กและสตรี” เป็นหัวข้อสำคัญหนึ่งในสิบสองหัวข้อ ที่คณะผู้จัดการประชุมเลือกที่จะให้มีการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องโยงใยกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลและจะนำผลการศึกษาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดประชุมทางวิชาการระดับชาติต่อไป

คณะผู้ศึกษาซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเกี่ยวกับการป้องกันช่วยเหลือและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กได้มีโอกาสทำงานร่วมกับทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ พบว่าการฉ้อโกงและเด็กส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไปซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นองค์กรอาชญากรรม (organized criminal group) ตามที่นิยามไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรว่า

“กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหมายถึงกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปซึ่งดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดร้ายแรงตั้งแต่หนึ่งฐานความผิดขึ้นไปตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึง การกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งสามารถลงโทษโดยการทำให้สูญเสียเสรีภาพขั้นสูงสุดเป็นเวลาอย่างน้อยสี่ปีหรือโดยโทษที่รุนแรงกว่า

กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้าง หมายถึง กลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยความบังเอิญเพื่อกระทำความผิดโดยทันที และไม่จำเป็นต้องกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างเป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพ หรือมีโครงสร้างที่พัฒนาแล้ว”²

นอกจากนี้ยังพบว่า การปราบปรามผู้กระทำความผิดในกระบวนการค้าหญิงและเด็กที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความก้าวหน้ามากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต แต่การดำเนินการที่ผ่านมาก็ยังทำได้เพียงการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดในระดับปัจเจกและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนมากกว่าเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถปราบปรามองค์กรอาชญากรรม หรืออาชญากรรมที่มีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังได้

ด้วยเหตุข้างต้น คณะผู้ศึกษาประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ฐานข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง 6 องค์กร ได้แก่ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)³ ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่ได้รับการช่วยเหลือที่ใช้ในการศึกษา

¹ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. โครงการจัดการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล (ร่าง) เรียบเรียงปรับปรุงโดยคณะผู้ศึกษา

² ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

³ ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานเอกชน 6 หน่วยงานจาก เว็บไซต์ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) [www.un.or.th/Trafficking/Project/FACE/face home.html](http://www.un.or.th/Trafficking/Project/FACE/face%20home.html) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) www.thaichildrights.org มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) www.iamchild.org หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) www.trafcord.org ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) www.depdc.org โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH) www.depdc.org/halfwayhome/index.html



เป็นการเบียดเบียนระหว่างปี พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน จำนวนคดีประมาณ 200 คดี คณะผู้ศึกษาเลือกเป็นการศึกษาในงานชิ้นนี้พอเป็นตัวอย่างไม่ถึง 6 คดี ด้วยความหวังว่าผลของการศึกษา ในหัวข้อ “ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ำหนึงและเด็กไม่ได้เท่าที่ควร : ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน” จะเป็นแนวทางในการศึกษาระดับลึกต่อไป เพื่อนำผลมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายและกลไกในการดำเนินการปราบปรามการกระทำผิดฐานค้ำหนึงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กระทำโดยองค์การอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล

2 ขอบเขตการศึกษา

งานศึกษานี้กล่าวถึงประเด็นการค้ำหนึงและเด็กเท่านั้น แม้ว่าในระยะหลังจะมีการกล่าวถึง “การค้ามนุษย์” ซึ่งรวมถึงการค้าผู้ขายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกรอบที่ทางโครงการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 ได้ตั้งไว้ ท่อปรกับข้อเท็จจริงที่ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแค่เพียงการค้ำหนึงและเด็กเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำหนึงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ “การค้ามนุษย์” โดยรวม ในขอบเขตดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว คณะผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาการเบียดเบียนที่เกิดขึ้นจริงที่ได้มาจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าที่จะศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายใน) เพราะมีการวิจัยหรือศึกษาค้นคว้าบ้างแล้ว สำหรับประสิทธิภาพของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านี้ ส่วนหลักๆ ได้แก่ การช่วยเหลือดูแลหญิงและเด็กผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นพยานในการดำเนินคดีผู้กระทำผิดด้วย ดังนั้นประสิทธิภาพอีกส่วนหนึ่งจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินคดีอย่างเสียไม่ได้ คณะผู้ศึกษาจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ที่ประสิทธิภาพการทำงานโดยมิได้ก้าวไปถึงการชี้ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาทั้งหมดหรือมาตรการต่างๆ และตัวบทกฎหมายที่เฝ้าระวังที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการ (action oriented study) โดยการทำงานติดตามและประสานคดีการค้ำหนึงและเด็ก (monitoring cases) ในงานขององค์การพัฒนาเอกชน 6 องค์กรดังกล่าวข้างต้น มีการประชุมสรุปข้อมูลและปัญหาที่พบในการทำงานทางคดี รวบรวมข้อมูลทั้งทางโดยตรงและโดยอ้อมจากการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะงานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี (พคส.ตร) กองปราบปราม ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร สำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดกระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

อีกประการหนึ่ง การศึกษาจะไม่พูดรายละเอียดถึงความหมายของคำว่าองค์การอาชญากรรม สภาพปัญหาขององค์การอาชญากรรมในประเทศไทย ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีผู้ศึกษากันอยู่บ้างแล้ว เช่น งานวิจัย เรื่อง “องค์การอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ”¹ ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจะนำข้อมูลเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้ำหนึงและเด็กมาประกอบในการศึกษานี้ด้วย

¹ ศึกษาโดยคณะผู้วิจัย : พงษ์เทพ บุญเรือง, อธิษฐานศิริ และสุเมธพรพงศ์เกษมการ, กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานของ ปณิธิ-วิจัยเชิงนโยบาย ของ มูลนิธิโครงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและสิทธิมนุษยชน ปีที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546-2547



3 แหล่งข้อมูล

1. ข้อมูลหลักที่ใช้นั้น คณะผู้ศึกษาใช้ข้อมูลเชิงปฏิบัติการขององค์กรพัฒนาเอกชน 6 องค์กร ซึ่งทำงานให้ความช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และติดตามคดีเกี่ยวกับการค้าหญิง และเด็กเป็นหลัก ได้แก่ข้อมูลของ

- มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)
- มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR)
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD)
- หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD)
- ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC)
- โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)

สำหรับข้อมูลอื่นที่คณะผู้ศึกษาใช้ ได้มาจากการทำงานประสานคดีร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี (พดส.ตร) กองปราบปราม ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร สำนักงานอัยการสูงสุด สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองหนังสือเดินทาง และกองคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

2. ข้อมูลที่เป็นเอกสาร คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารและรายงานการประชุมต่างๆ ข้อมูลส่วนหนึ่งได้มาจากผลการศึกษาตามโครงการ “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร” (ทั้งระยะที่ 1 และ ระยะที่ 2) ของสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาในหัวข้อ “มาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก”⁵ “มาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ผู้ย้ายถิ่น โดยทางบก ทะเล และอากาศ”⁶ และ “การคุ้มครองพยานและการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย”⁷ นอกจากนั้นแล้ว คณะผู้ศึกษาได้ข้อมูลจากร่างผลการศึกษาเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล”⁸ ผลของการเสวนา เรื่อง “ความเข้าใจต่อกฎหมายเพื่อไขปัญหาค้ามนุษย์และการบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล”⁹ รวมทั้งผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การค้ามนุษย์” ที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งจัดเมื่อวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547¹⁰

⁵ ศึกษาโดย นายสรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์ ผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก

⁶ ศึกษาโดย ผศ.ดร. พิศวาท สุนทรพันธุ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁷ ศึกษาโดย วิจัยโดย ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ เลขาธิการศาลแพ่ง

⁸ ศึกษาโดย ดร.อุทัย อาทิวะ และนายคณิน สุขจรัส และเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

⁹ จัดโดยมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) มูลนิธิเอเชีย งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 - 14 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

¹⁰ จัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ



บทที่ 2

พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กมานานกว่าเจ็ดทศวรรษแล้ว เพราะในปี พ.ศ. 2471 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เพื่อปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงซึ่งมีผู้นำเข้ามาหรือพาออกไปจากประเทศไทย (ในขณะนั้นใช้ชื่อว่า ประเทศสยาม)¹¹ กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้นิยามคำว่า “การค้าหญิงและเด็กหญิง” แต่กำหนดฐานความผิดไว้โดยตรงใน มาตรา 4 ว่า

“ผู้นำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณฑกรรรมกิติ พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมณฑกรรรมกิติ รับ หรือจำหน่ายโดยที่ตนรู้ว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการตั้งว่ามานั้นกิติ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน

ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้นได้กระทำไว้ในประเทศต่างกัก็ตาม ผู้กระทำความผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้”

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งภายหลังถูกยกเลิกและมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แทน และประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดให้เพื่อบุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี ซึ่งการค้าประเวณีถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ำมนุษย์ มีการกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และโดยที่การค้าประเวณีมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม ผู้กระทำการค้าประเวณี ส่วนมากเป็นผู้ที่ด้อยสติปัญญา และการศึกษา สมควรลดโทษผู้กระทำการค้าประเวณีและเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่ว่าจะเป็นการให้การอบรม ฟื้นฟูจิตใจ การบำบัดรักษาโรค การฝึกอบรม และพัฒนาอาชีพ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตและในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการปราบปรามการค้าประเวณี และเพื่อคุ้มครองบุคคลโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน และบิดามารดา หรือผู้ปกครอง ซึ่งมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจ ในการจัดหาผู้อยู่ในความปกครองไปเพื่อการค้าประเวณีกับให้อำนาจศาลที่จะถอนอำนาจปกครองของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง

¹¹ อันต้งจริง กฎหมายตราสามดวงกล่าวถึงการห้ามและการลงโทษการลักพา “ข้าของคนอื่น” ไม่ขาดด้วย



ของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเด็ก เพราะเหตุที่มีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อยู่ในความปกครองกระทำการค้าประเวณี นอกจากนั้นในปัจจุบันปรากฏว่าได้มีการโฆษณาชักชวนหรือแนะนำตัวทางสื่อมวลชนในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็น การเรียกร้อง การติดต่อในการค้าประเวณีกันอย่างแพร่หลาย สมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ¹²

ประมวลกฎหมายอาญา มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้าหญิงและเด็กตาม พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540 ในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ได้มีการกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“เนื่องจากได้ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดต่อหญิงและเด็กโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือจัดหาหญิง หรือเด็กนั้นไปด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนและผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์ อย่างอื่นอันมิชอบ ไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย สมควรกำหนดบทกำหนดความผิดใหม่ให้ครอบคลุมการกระทำความผิดดังกล่าว นอกจากนั้นในปัจจุบัน การกระทำความผิดดังกล่าว ไม่จำกัดเฉพาะการกระทำความผิดต่อหญิงหรือเด็กหญิงเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังเด็กชาย และมีแนวโน้มเป็นการกระทำ ต่อบุคคลโดยไม่จำกัดเพศ สมควรแก้ไขฐานความผิดในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางขึ้น และสมควรแก้ไข เพิ่มเติมมาตรา 282 และมาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติให้ศาลไทยมีอำนาจลงโทษ การกระทำความผิดดังกล่าว แม้จะกระทำในต่างประเทศโดยแยกไว้เป็นเอกเทศให้เห็นเด่นชัดในมาตรา 7 ซึ่งเป็น บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจไทยในการลงโทษการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ¹³

ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ถูกยกเลิกและแทนที่โดย พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายฉบับใหม่นี้ก็ไม่ได้กำหนดฐานความผิดไว้โดยตรงดังเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เพียงแต่กล่าวถึงกรณีที่ดีถือว่าเป็น “การค้าหญิงและเด็ก” ว่าเป็นเช่นไรเท่านั้น โดยบัญญัติในมาตรา 5

“ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ ห่วงเหี่ยวหรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก รับหรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็น พระราชบัญญัติที่กำหนดมาตรการพิเศษในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก มีการกำหนดในเรื่องการดูแลผู้เสียหายจากการค้าหญิงและเด็กทั้งในเรื่องการให้ที่พักพิงปลอดภัย การฟื้นฟู เบียวยาการพัฒนาในด้านต่างๆ ตลอดจนการคืนสู่สังคม ในส่วนของการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม

¹² หมายเหตุตอนท้ายของพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

¹³ หมายเหตุตอนท้ายของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540



มีการกำหนดให้มีการสืบพยานไว้ก่อน ตามมาตรา 12 เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นในช่วงการเริ่มต้นบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่ตรงกันส่งผลให้การดำเนินการช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดก็ไม่มีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกระดับ ตั้งแต่ตำรวจ พนักงานอัยการ ตลอดจนถึงศาล ต่างก็ไม่มีตัวบทกฎหมายฉบับนี้ ในช่วงปีแรกหลังจากกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ เวลาที่องค์กรพัฒนาเอกชนไปประสานคดีค้าหญิงและเด็ก ต้องนำตัวบทกฎหมายดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ด้วย

ต่อมาในการประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้กำกับและรองผู้กำกับเกี่ยวกับการเกี่ยวกับปัญหาการค้าเด็กและหญิงข้ามชาติ เมื่อเดือนธันวาคม 2541 ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่าควรจะให้การดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และนำผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยกำหนดเป็นขั้นตอนปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและให้นำประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินการ และเพื่อให้งานนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จึงได้มีการลงนามร่วมกันในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 โดยมีการลงนามร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ (ในขณะนั้น) ประธานคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ และผู้แทนเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุมสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และชื่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบันทึกข้อตกลงฯ ดังกล่าวได้ใช้ปฏิบัติมาเป็นเวลาเกือบสี่ปี พบข้อบกพร่องหลายประการซึ่งรวบรวมจากข้อคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการทำงานประเด็นนี้ ทั้งตำรวจภูธร ตำรวจนครบาล ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจตระเวนชายแดน เจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์ (ในขณะนั้น) พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา แพทย์และบุคลากรทางการแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนจากองค์กรเอกชน ซึ่งมีการจัดอบรมร่วมกันร่วมสัมมนากัน เพื่อรับทราบข้อขัดข้องในการปฏิบัติและประเด็นที่ควรปรับปรุงบันทึกข้อตกลงฯ ให้เป็นปัจจุบันและเหมาะสมขึ้น คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการฝึกอบรมและข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงฉบับแรกดำเนินการปรับปรุงให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นบันทึกข้อตกลงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546¹⁴ นอกจากนี้ยังมีบันทึกข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชน¹⁵ และบันทึกข้อตกลงองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁶ ด้วย

¹⁴ บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

¹⁵ บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

¹⁶ บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546



บันทึกข้อตกลงฯ ทั้งฉบับที่ 1 และ 2 มีส่วนช่วยให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์พัฒนาดีขึ้น โดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม การศึกษาจะไม่ได้ลงรายละเอียดในส่วนนี้

การดำเนินการปราบปรามที่ผ่านมาโดยเฉพาะในระยะแรกๆ มิได้ให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็กเท่าใด อาจเป็นด้วยทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ไปมองว่าเป็น “ปัญหาโสเภณี” “ปัญหาการค้าประเวณี” เท่านั้น มิใช่เป็นการค้ามนุษย์หรือการค้าหญิงและเด็ก กอปรกับในช่วงแรกนั้นมี “ความผิดฐานค้าประเวณี” ด้วย หญิงและเด็กที่ “ถูกจับ” หรือ “ได้รับการช่วยเหลือ” จึงมักถูกตั้งข้อหา “มั่วสุมในสถานค้าประเวณี” และกลายเป็นผู้ต้องหาไปด้วย ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี จะต้องถูกส่งไปรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ หรือถ้าเป็นเด็กหรือเด็กหญิงต่างด้าวถูกนำเข้ามา ก็จะถูกตั้งข้อหาหลบหนีเข้าเมือง และอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ่วงเข้าไปด้วย

ในการให้ความช่วยเหลือกรณีการค้าหญิงและเด็กซึ่งถือได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์จากประสบการณ์ของคณะผู้ศึกษาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มีปัญหาในเรื่องความหมายของเหยื่อการค้ามนุษย์ เนื่องจากในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ไม่ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่ากลุ่มเด็กและหญิงที่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือนั้นเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือไม่ ปัญหาในส่วนนี้มีการพยายามทำความเข้าใจให้ตรงกัน โดยในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ทั้งฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2542) และฉบับที่ 2 ปรับปรุง พ.ศ. 2546 ได้กล่าวว่า คำว่า “การค้ามนุษย์” ในเชิงอรรถอธิบายไว้ว่า “เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์” ว่า

“ให้หมายรวมถึง การกระทำความผิดต่อเด็กและหญิงโดยการซื้อ ขาย จำหน่ายพาหรือจัดหาเด็กและหญิงนั้นด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนและผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อันมิชอบไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย” (นำมาจากหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้ในบันทึกข้อตกลงฯ ยังได้กล่าวถึง “เหยื่อของการค้ามนุษย์” ไว้ว่า

“กรณีถือว่าเด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ

2.1 เด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่ายพามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้นซึ่งเด็กหรือหญิง โดยใช้อุบายล่อลวง ชูเชิญ ประทุษร้ายใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอันใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักรและการกระทำความผิดที่ทำให้เด็กหรือหญิงนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำความผิดหรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยกตัญญู บังคับชูเชิญให้เป็นขอทานหรือการกระทำอันใดที่ไร้คุณธรรม

2.2 มีพฤติการณ์ตามที่กำหนดไว้ใน 2.1 กระทำต่อเด็กหญิงและชาย หรือหญิงที่มีอายุเกิน 18 ปีว่าเด็กหรือหญิงนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำในเบื้องต้นหรือไม่ก็ถือว่าเด็กหรือหญิงนั้นตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์



และได้กำหนดไว้ว่า

“เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. เด็กและหญิงไทยที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
2. เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
3. เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายแต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

4. เด็กและหญิงที่มีได้สัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะมีความพยายามจะอธิบายความหมายของการค้ามนุษย์ไว้บันทึกข้อตกลงฯ แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนหนึ่งใช้กฎหมายโดยยึดถือตามลายลักษณ์อักษร โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้การช่วยเหลือคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าความผิดฐานค้ามนุษย์ คืออย่างไร และเพื่อเป็นการปรับปรุงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จึงมีการร่างกฎหมายฉบับแก้ไขปรับปรุง “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.” ขึ้นมา ในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คำจำกัดความของคำ “ค้ามนุษย์” และฐานความผิดไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

“ผู้ใดปฏิบัติต่อบุคคลอื่นดังต่อไปนี้เป็นการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์

(1) การจัดหา ชื่อ ขา ย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด

(2) ด้วยวิธีการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยอาศัยความอ่อนด้อยประสบการณ์หรือความรู้ของบุคคล หรือโดยการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้รับความยินยอมของผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น และ

(3) โดยเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ในกรณีที่เป็นกระทำความผิดต่อเด็ก ให้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้จะไม่ได้กระทำด้วยวิธีการตาม (2) และแม้ว่าเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และมีพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติม ได้มีการใช้คำนิยาม “การค้ามนุษย์” ในข้อ 3 ของพิธีสารซึ่งบัญญัติว่า

“(ก) “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขน การส่งต่อ การจัดให้ที่อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลังหรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวงด้วยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าหรือด้วยการใช้สถานะความอ่อนแอต่อบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลหนึ่งผู้มีอำนาจควบคุมอีกบุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี หรือการแสวงหาทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเหมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ความยินยอมของผู้เสียหายในการค้ามนุษย์ที่ให้การแสวงหาประโยชน์โดยเจตนาดังที่ระบุไว้ใน



วรรค (ก) ของข้อนี้ ให้ถือว่าไม่มีผลเกี่ยวข้องกันในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค(ก)

(ค) ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ง) เด็กหมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

สำหรับคำว่า trafficking ที่หมายถึง “การค้ามนุษย์” นั้น เท่าที่ผู้ศึกษาพบ ได้เคยมีการใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ในการประชุมที่เมืองรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ชื่อ International Feminism : Networking Against Female Sexual Slavery รายงานของการประชุมครั้งนั้นเรียกว่าเป็น “Report of the Global Feminist Workshop to Organize Against Traffic in Women, Rotterdam, the Netherlands April 6 - 15, 1983” และเมื่อเอ่ยถึงประเด็นการค้าหญิงและเด็ก จะใช้คำว่า “international traffic in women and children” แต่ก็ดูเหมือนคำนี้ไม่ได้ใช้อย่างแพร่หลายเท่าใด กระทั่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเอง ในเวทีระหว่างประเทศมีการใช้คำว่า “Trafficking” ซึ่งแปลทั่วๆ ไปว่า การค้าหญิงและเด็ก ต่อมาจึงมีการเน้นใช้คำว่า “human” trafficking หรือ trafficking in persons ให้หมายถึง “การค้ามนุษย์”

1. การค้าหญิงและเด็กกับองค์กรอาชญากรรม

ปัญหาการค้าหญิงและเด็กมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม และปัญหาเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น นายวันชัย รุจนวงศ์ ได้ศึกษาเรื่ององค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ¹⁷ มีการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรม และสภาพปัญหาขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทย ดังนี้

ความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรม

ก่อนปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) มีการให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่าองค์กรอาชญากรรม ไว้มากมายตามความเข้าใจ ตามสถานการณ์และประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ทั้งที่เป็นคำนิยาม ในกฎหมายของประเทศต่างๆ และคำนิยามที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกรณีที่ไม่มีความหมายจากคำนิยามที่หลากหลายทำให้เกิดความแตกต่างและสับสนในวงการผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมร่วมกัน และทำให้เกิดความแตกต่างในการจัดว่าอาชญากรรมประเภทใดเป็นองค์กรอาชญากรรม แต่ในระหว่างปี พ.ศ. 2542 - 2543 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมประเทศภาคีสมาชิกเพื่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กร และได้จัดให้มีประเทศภาคีสมาชิกลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว ในเดือนธันวาคม 2543¹⁸ ในอนุสัญญา ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าองค์กรอาชญากรรมว่า

The Second
National
Symposium
of Justice
Administration

¹⁷ ศึกษาโดยนายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมคดีและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งผลงานของ นักศึกษารัชมงคลบัณฑิตวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันอาชญากรรมภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546 - 2547

¹⁸ อนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรของสหประชาชาติ (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime = Palermo Convention 2000) และพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญา อีก 3 ฉบับ ได้แก่ 1 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก 2 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ และ 3 พิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและการลักลอบค้าอาวุธ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมาย



“องค์กรอาชญากรรม” หมายถึงกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลสามคนหรือมากกว่าที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดอาชญากรรมร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่าหรือในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

นอกจากนิยามหลักนี้แล้ว อนุสัญญาฯ ยังมีคำนิยามที่อธิบายคำนิยามนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกคือ

“อาชญากรรมร้ายแรง” หมายถึงการกระทำที่เป็นความผิด ที่มีโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สิบขึ้นไป

“กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้าง” หมายความว่ากลุ่มที่ได้มารวมกันเป็นครั้งคราวเพื่อกระทำความผิดกันใดกันหนึ่งและไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทอย่างเป็นทางการสำหรับสมาชิกของกลุ่ม ไม่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของการเป็นสมาชิก หรือไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่พัฒนาเป็นองค์กรอย่างเป็นระบบ

จากคำนิยามของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ทำให้เกิดคำนิยามสากลขึ้นเนื่องจากอนุสัญญาลงประชชาติดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกจะต้องนำเอาคำนิยามและมาตรการต่างๆ ในอนุสัญญาฯ ไปปรับให้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐเพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้ตามพันธกรณีที่จะอยู่ในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งต้องใช้คำนิยามที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ด้วย ปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาฯ มากกว่า 140 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังนั้นคำนิยามว่าอะไรคือองค์กรอาชญากรรมจึงเป็นคำนิยามสากลที่มีความชัดเจนและเป็นคำนิยามที่กำหนดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ

2. สภาพปัญหาขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมีลักษณะร้ายแรงและยากต่อการปราบปราม ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่มียกกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างชัดเจนและจริงจังแม้ว่าจะมีกฎหมายต่อต้านยาเสพติดหลายฉบับ กฎหมายมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีและกฎหมายต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก แต่กฎหมายเหล่านี้และกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นล้วนถูกบัญญัติขึ้นเพื่อดำเนินการต่ออาชญากรรมที่เป็นปัจเจกบุคคล ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการกับกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งในลักษณะองค์กร จะมียกเว้นก็เฉพาะกฎหมายบางมาตรา เช่น กฎหมายอาญาบทที่ว่าด้วยสิ่งยี่ซึ่งเป็นกฎหมายเดียวที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอื่นที่จะมาส่งเสริมให้การใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวมีประสิทธิภาพ การนำเอามาตราดังกล่าวมาใช้จัดการกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งมีระบบการจัดกาและโครงสร้างภายในองค์กรซับซ้อน มีอิทธิพลและวิธีการปกปิดการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้ช่วยเหลือในการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรม รวมทั้งมีการวางแผนมาอย่างดี ทั้งมีการตัดตอนการกระทำผิดไม่ให้สวไปถึงตัวการที่แท้จริงได้ ดังนั้นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีดังกล่าวจึงไม่ได้ผล อีกทั้งองค์กรอาชญากรรมเหล่านั้นยังสามารถอาศัยช่องว่างกฎหมาย รวมไปถึงการคอร์รัปชันและอิทธิพลเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายได้และไม่เกรงกลัวการบังคับใช้กฎหมาย

การเจริญเติบโตขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทยเริ่มต้นมาจากการกระทำความผิดเล็กน้อยแล้วขยายตัวไปกระทำความผิดอย่างอื่นที่ให้ผลกำไรมากกว่า มีการสร้างบารมีสะสมมิตรพวคพวกเพื่อขยาย



การกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ มีการเข้าหาผู้มีอำนาจเพื่อให้การคุ้มครองหรือช่วยเหลือ โดยมีการติดสินบนด้วยวิธีการต่างๆ อีกทั้งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ขาดจรรยาบรรณ อาศัยโอกาสอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ร่วมขบวนการหรือกระทำการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้น เพราะต้องการผลประโยชน์ตอบแทน มีการติดสินบนหรือพยายามซื้อสื่อมวลชนเพื่อป้องกันธุรกิจของตนเองและโจมตีผู้อื่น ขยายตัวเข้าไปครอบครองธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อฟอกเงิน เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี หรือเพื่อเป็นฐานระยะยาวทางด้านการเงิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับเพื่อปกป้องธุรกิจทั้งผิดและถูกกฎหมายและเพื่อการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ใช้อิทธิพลและความรุนแรงแก้อุตสาหกรรมที่ถูกกฎหมายของตนทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า มีการใช้วิธีการรุนแรงเพื่อปกป้องธุรกิจที่ผิดกฎหมายของตน หรือเพื่อกำจัดคู่แข่ง สำหรับอาชญากรรมที่มีลักษณะจัดตั้งเป็นองค์กรหรือองค์การอาชญากรรม ในประเทศไทยนั้นมีรูปแบบลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล เป็นผู้มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ที่แน่นอนและมีผลประโยชน์จากการกระทำความผิดกฎหมาย รัฐบาลปัจจุบันของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งตามคำนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติฉบับไกล์เคียงกันอย่างยิ่งกับความหมายของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” ที่รัฐบาลได้ให้คำนิยามไว้และมุ่งมั่นที่จะปราบปราม ซึ่งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2546¹⁹ ได้ระบุความหมายของผู้มีอิทธิพลและพฤติกรรมที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลไว้ในผนวก ก ของคำสั่งดังกล่าวว่า

“ผู้มีอิทธิพล” หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งโดยปกติพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดอาญาอยู่แล้ว แต่ผลของการกระทำนั้นเป็นการฉีกคานองส่งผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย ความหวาดกลัว หรือการสร้างเครือข่าย ขยายผล ซึ่งบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ผู้ซึ่งมีอิทธิพลอาจมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลัง กองกำลังหรือเครื่องมือ มือปืนรับจ้าง บริวาร แนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับต่างๆ

พฤติกรรมที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- (2) ผู้มีอิทธิพลในการฉ้อราษฎร์และ ขัดขวางการเล่นอ/แข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ
- (3) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
- (4) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการและสถานประกอบการต่างๆ
- (5) ผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับไกล์เกลี้ยการนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
- (6) ผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี้ก ตู๋ม้า ตู๋จักรกลไฟฟ้าผิดกฎหมาย
- (7) ผู้มีอิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณีโสเภณีเด็ก

¹⁹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546.



- (8) ผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
- (9) ผู้มีอิทธิพลฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
- (10) ผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
- (11) ผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง
- (12) ผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง
- (13) ผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ
- (14) ผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (15) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับไกล่เกลี่ยหรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวง และหรือสาธารณะ

จากลักษณะผู้มีอิทธิพลที่กระทำความผิดทั้ง 15 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่จะกระทำความผิดดังกล่าวได้ต้องเป็นขบวนการที่มีการกระทำเป็นเครือข่ายตั้งแต่สามคนขึ้นไป ซึ่งต้องมีการจัดตั้งหรือรวมกลุ่มกันชั่วคราวหนึ่งโดยมีการแบ่งหน้าที่กันทำและมีจุดประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรง เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมดังนั้นการที่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ประกาศนโยบายและดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลก็คือการดำเนินการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม เพียงแต่เป้าหมายในการปราบปรามยังจำกัดอยู่เพียงในความผิดสิบห้าประเภท ไม่ครอบคลุมความผิดอื่นที่เข้าข่ายองค์กรอาชญากรรมที่อยู่นอกเหนือจากสิบห้าประเภทที่ประกาศไว้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าผู้มีอิทธิพลในความหมายของคำสำนายนกรัฐมนตรีที่ 139/2546 ก็คือองค์กรอาชญากรรมที่ปฏิบัติการอยู่ในประเทศไทยนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอาชญากรรมในประเทศหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

3. ผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากองค์กรอาชญากรรม

ผลกระทบขององค์กรอาชญากรรมนั้นมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านความมั่นคงและรายได้ของรัฐ ทำให้องค์กรอาชญากรรมกลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางการเงิน การเมืองและสังคม แต่ในการศึกษานี้จะนำเสนอเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก

3.1. ผลกระทบด้านความเศรษฐกิจ

จากการศึกษาเรื่ององค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ ได้ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กว่าการค้าหญิงและเด็กไปเพื่อค้าประเวณียังต่างประเทศทำรายได้มหาศาล ประมาณว่าองค์กรอาชญากรรมได้เงินจากการส่งหญิงไปค้าประเวณีไม่ต่ำกว่า 1,000,000 บาทต่อหญิง 1 คน ซึ่งมีหญิงไทยที่ถูกนำไปค้าประเวณียังประเทศต่างๆ ทั่วโลกไม่น้อยกว่า 50,000 คน คิดเป็นเงินประมาณ 50,000 ล้านบาท ทั้งนี้หากรวมเครือข่ายการค้าประเวณีในประเทศซึ่งมีตัวเลขประมาณการขึ้นต่ำอยู่ที่ 200,000 คน จะเป็นจำนวนเงินที่องค์กรอาชญากรรมได้ไปเป็นจำนวนมหาศาล²⁶

²⁶ ศึกษาโดยนายวันชัย จงนวงศ์ อธิบดีกรมป้องกันและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของนักศึกษาระดับปริญญาโทป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรรัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546-2547



3.2. ผลกระทบด้านสังคม

ผลกระทบที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีทั้งผู้ค้าและผู้รับบริการการค้าประเวณีที่มีประสบการณ์ติดเชื้อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะโรคเอดส์ ต้องเป็นการของครอบครัวในการดูแลรักษา จากการศึกษาขององค์กร Human Right Watch ซึ่งได้ทำการศึกษาค้าหญิงและเด็กสาวชาวพม่าในประเทศไทย ในรายงานเรื่อง “รูปแบบใหม่ของการค้าทาส” พบว่าหญิงและเด็กชาวพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกส่งมาค้าประเวณีในประเทศไทยนั้นมักจะเข้ามาอย่างสาวพรหมจรรย์ แต่ต้องกลับประเทศพร้อมโรคเอดส์ สำหรับตัวเลขการติดเชื้อที่มีในประเทศไทย จากการรายงานของกองระบาดวิทยา สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 มีผู้ป่วยโรคเอดส์ จำนวน 149,612 ราย และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 41,281 ราย ในจำนวนผู้ติดเชื้อทั้งหมดแยกเป็นผู้ป่วย ชายจำนวน 115,612 ราย และเพศหญิงจำนวน 33,654 ราย เมื่อเปรียบเทียบเป็นอัตราส่วนแล้วพบว่าอัตราส่วนเพศชายต่อเพศหญิง เท่ากับ 3.4 : 1 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อปี พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการรายงานอัตราส่วนเพศชายต่อเพศหญิง เท่ากับ 9 : 1 ซึ่งจะเห็นว่าผู้หญิงติดเชื้อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ผลกระทบทางสังคมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสังคมและทางศีลธรรมที่นับวันจะให้เห็นกันมากขึ้นได้แก่ หญิงและเด็กรวมทั้งเด็กชายวัยรุ่นที่เต็มใจทำงานให้บริการทางเพศมากขึ้นโดยไม่ต้องบังคับ นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัยของประชากร เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างขององค์กรอาชญากรรม เช่น การลักลอบการค้าเด็กและหญิงรวมถึงการค้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งบางครั้งแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรอาชญากรรมช่วยลักลอบให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนการตรวจโรคก่อนเข้าประเทศ ซึ่งแรงงานเหล่านี้มาจากประเทศเพื่อนบ้าน การดูแลสุขภาพอนามัยอาจจะไม่ดีเท่าประเทศไทย ยังมีโรคติดต่ออยู่หลายโรคที่ยังแพร่ระบาดอยู่ในประเทศเหล่านั้น เมื่อเข้ามาในประเทศไทยบุคคลเหล่านั้นได้นำโรคติดต่อเข้ามาด้วย เช่น โรคไข้มาลาเรีย โรคเท้าช้าง โรคเอดส์ กามโรค และวัณโรค

ปัญหาขององค์กรอาชญากรรมก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ทำให้ประชาชนหวาดผวาและเกรงอิทธิพลอาชญากรที่มีองค์กรอาชญากรรมหนุนหลัง บุคคลซึ่งตกเป็นเหยื่อขององค์กรอาชญากรรมอาจเสียสภาพที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม แต่ตกเป็นภาระแก่สังคมที่ต้องดูแลรักษาเยียวยา เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำงานหนัก และการควบคุมสังคมโดยกฎหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อการทำงานไม่ได้ผลเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมักก็จะต่อต้านกับการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมทำให้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้อยลง จึงทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมและไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะกลัวภัยมีดอันเกิดจากองค์กรอาชญากรรม

นอกจากความไม่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนแล้ว กระบวนการยุติธรรมไทยยังมีปัญหาเรื่องการร่วมมือและรวมกำลังของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมเพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากเหตุการณ์และประวัติศาสตร์ในอดีตชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการติดอยู่กับความยึดถือโครงสร้างเชิงอำนาจไม่ร่วมมือกันเท่าที่ควร มีการทำงานแบบแยกส่วนและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันและหวงแหนอำนาจหน้าที่ ไม่อยากให้หน่วยงานอื่นเข้ามาก้าวล้ำและไม่ชอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในลักษณะเป็นทีม ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาในลักษณะที่มีการแย่งอำนาจกันในอดีตมาจนปัจจุบัน ทำให้กฎหมายโดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความอาญาถูกอิทธิพลทางความคิดอะไรจนมีโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินคดีที่ซับซ้อนหรือผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรม และไม่สามารถแก้ไขได้เพราะทุกฝ่ายต่างหวงอำนาจและไม่ยอมเปลี่ยนแปลง จนอาจกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยทำให้กฎหมายไทยไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีกับผู้มีอิทธิพลและองค์กรอาชญากรรม จึงต้องให้ความสำคัญพัฒนาทางด้านนี้เป็นพิเศษ ในการแก้ไขทัศนคติของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ๕



บทที่ 3

ประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ และในกระบวนการดำเนินคดีผู้กระทำผิด

การป้องกันแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีการทำงานที่เกี่ยวข้องในหลายส่วน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความพยายามที่จะเข้าไปดูแลปัญหาดังกล่าวแต่ทางปฏิบัติองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO หรือ Non-Government Organization) ได้เข้าไปมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย มีหลายหน่วยงานซึ่งมีการปฏิบัติงานแตกต่างกันไป องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาค้ามนุษย์มีทั้งหน่วยงานด้านเด็กและผู้หญิง ในงานศึกษานี้เลือกศึกษาเฉพาะบางหน่วยงานที่ทำงานด้านเด็กและมีการประสานการทำงานกันอย่างใกล้ชิด 6 หน่วยงาน ได้แก่ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)

1. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ และกระบวนการดำเนินคดีผู้กระทำผิด

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไปแล้วจะเข้าไปให้การสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในด้านต่างๆ ซึ่งแยกเป็น 2 ส่วน คือ บทบาทในการให้ความช่วยเหลือดูแลหญิงและเด็ก และบทบาทร่วมติดตามดูแลประสานงานคดี

1.1. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือและดูแลหญิงและเด็ก (Prevention)

ก. การให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

การที่จะได้รับรู้กรณีที่เกิดขึ้นที่หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ต้องการความช่วยเหลือนั้น มักเริ่มต้นที่มีการแจ้งเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่มีบางกรณีเริ่มต้นจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนรับแจ้งเบาะแสกรณีที่เกิดขึ้นที่เด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การทำงานของแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น บางหน่วยงานติดต่อประสานงานส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ บางหน่วยงานจะส่งพนักงานหรืออาสาสมัครเข้าไปตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับแจ้งมีกรณีที่เกิดขึ้นที่เด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จริงตามที่รับแจ้งหรือไม่ หลังจากนั้นรวบรวมข้อมูลที่ได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้เสียหายและดำเนินคดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

เมื่อมีการกำหนดภารกิจในการเข้าช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมามักจะเป็นสถานคำปรึกษาหรือโรงงาน บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไป



ในฐานะผู้ช่วยเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และนักสังคมสงเคราะห์ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการปฏิบัติการณ์ร่วมกัน เนื่องจากในขั้นตอนการปฏิบัติการณ์ให้ความช่วยเหลือจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน ดังนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทของแต่ละคนว่าใครจะต้องทำอะไร ในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงซึ่งโดยปกติจะมีจำนวนมาก การกำหนดสิ่งหนึ่ง คือ จำแนกว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ เพื่อให้การช่วยเหลือได้อย่างถูกต้องตามแนวทางที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฯ การหาที่พักพิงปลอดภัย การพัฒนาและการฟื้นฟูเยียวยา การส่งกลับคืนสู่สังคมนั้น ถือเป็นภารกิจหลักของสถานดูแลเด็กและหญิงในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านบึงกระเทียม สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว เป็นต้น องค์การประชาคมอาเซียนหลายหน่วยงานเข้าไปมีบทบาทในการทำงานร่วมกับบุคลากรในสถานดูแลเด็กดังกล่าว

๒. การสนับสนุนการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่หลักของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม แต่จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา องค์การประชาคมอาเซียนได้เข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนพนักงานเจ้าหน้าที่ในหลายๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การแจ้งเบาะแสและแจ้งข้อกล่าวหา การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นไปใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินคดีและการดำเนินคดีคือการดูแลเหยื่อในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (child witness support) รวมทั้งการคุ้มครองเหยื่อ ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากบุคลากรสถานดูแลเด็กหรือ พนักงานขององค์การประชาคมอาเซียนทำงานใกล้ชิดกับเด็กหรือผู้หญิง โอกาสที่จะได้ข้อเท็จจริงหรือเบาะแสเกี่ยวกับคดีหรือข้อกล่าวหาขององค์การอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการบวนการค้ามนุษย์จะมีมากกว่า ดังนั้น ถ้ามีการส่งข้อข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ การขยายผลดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบวนการการค้ามนุษย์น่าจะทำได้มากขึ้น

ในบันทึกข้อตกลงฯ ได้กำหนดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนไว้หลายส่วน ในส่วนของการทำงานคุ้มครองฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัย ระบุไว้ว่า ข้อ 3.2

“3.2 การคุ้มครองฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัย

3.2.1 การกำหนดการ จัดตั้งที่พักพิงชั่วคราวเป็นกลุ่มเป้าหมายคุ้มครองดูแลปกป้องฟื้นฟูและพักอาศัย ณ สถานที่ใดในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด จะขอรายงานเบื้องต้น ให้ทราบโดยกรมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาตามความเหมาะสมโดยเร็วตาม

หน่วยงานที่แจ้งเรื่องซึ่งมีสถานที่และบุคลากรเหมาะสมในการคุ้มครองดูแลปกป้องฟื้นฟู และพักอาศัย

3.2.2 หากมีความจำเป็น หน่วยงานที่ดูแลคุ้มครองเด็กหรือหญิงในอยู่ จะขอขอความรับผิดชอบตามข้อ 3.2.1 ไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เหมาะสม และขอรับโอนคดีหน่วยงานแรกจะส่งคดีไปสู่รับผิดชอบหลักโดยรวม หรือโอนความรับผิดชอบหลักโดยรวมต่อไปให้หน่วยงานที่ส่งคดีได้แล้วแต่ประจําหน่วยงานผู้ให้บริการ และการประสานงานของหน่วยงาน

3.2.3 กรณีที่หน่วยงานรับผิดชอบหลักโดยรวม และหน่วยงานที่ดูแลคุ้มครองเด็กและหญิงไม่ใช่หน่วยงานเจ้าบ้าน หน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง อาจริเริ่มจัดประชุมเพื่อประเมินสถานการณ์กลุ่มเป้าหมายในครอบครัว และกำหนดแนวทางปฏิบัติทางเฉพาะกรณีร่วมกันได้เป็นระยะๆ ทั้งนี้ ให้ร่วมพิจารณาประชุมเพื่อศึกษาและ



ติดตามสถานการณ์ ประเมินผลและแก้ไขบททวนแผนงานข้อตกลงหรือแนวทางปฏิบัติใดๆ ด้วย

3.2.4 ให้คณะทำงานร่วมแสวงหาและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ”

ส่วนขั้นตอนการคืนหญิงและเด็กกลับคืนสู่สังคม ระบุไว้ใน ข้อ 3.3

“3.3 การรับหรือส่งตัวเด็กและหญิงเข้ามาในหรือออกไปจากราชอาณาจักร

3.3.1 กรณีมีการช่วยเหลือเด็กหรือหญิงไทยที่มีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นพำนักในประเทศไทยหรือในสถานทูต สถานกงสุล ส่งบันทึกการส่งปากคำ (เฉพาะกรณีเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ) ให้กรมการกงสุล เพื่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการรับตัวและให้ความช่วยเหลือเด็กหรือหญิงนั้น เมื่อเดินทางมาถึงให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการสอบปากคำเพื่อช่วยเหลือ และคุ้มครองหรือสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ การสืบสวนหรือสอบสวนแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นเด็ก ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 หลังจากนั้นให้ร่วมปรึกษารัฐอัยการกับหน่วยงานตามวรรคสอง เช่น ประสานงานกันในการรับตัว การส่งตัวไปสถานสงเคราะห์ หรือสถานพักฟื้นเพื่อฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ การส่งตัวกลับภูมิลำเนาและการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยตลอดจนการฝึกอาชีพ เพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและป้องกันไม่ให้เด็กและหญิงไทยถูกล่อลวงให้เดินทางไปยังประเทศอีก

3.3.2 กรณีที่ส่งตัวเด็กและหญิงกลับคืนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ออกนอกราชอาณาจักร หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องติดต่อกับสถานทูต สถานกงสุลของประเทศ ซึ่งเด็กและหญิงนั้นมีภูมิลำเนา เพื่อให้สถานทูต สถานกงสุล นั้นๆ รับรอง และแจ้งให้หน่วยงานในประเทศของตนรับโอนความรับผิดชอบโดยรวมจากหน่วยงานในประเทศไทย ในการคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัยแก่เด็กและหญิงนั้น

ทั้งนี้ โดยอาจขอหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องหรือเหมาะสมให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้

3.3.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะประสานงานให้เด็กและหญิงตาม ข้อ 3.3.1 และ 3.3.2 เดินทางเข้ามาในหรือออกไปราชอาณาจักรไทยด้วยความสะดวกเรียบร้อย

กรณีที่พบว่า การส่งตัวกลับภูมิลำเนาจะเป็นอันตรายต่อชีวิตของเด็กและผู้หญิง ให้ประสานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้าร่วมพิจารณาให้ความช่วยเหลือ”

นอกจากนี้ ในส่วนของการติดตามประเมินผล “บันทึกข้อตกลงฯ” ระบุไว้ในข้อ 4 ดังนี้

1.2. บทบาทร่วมติดตามดูแลประสานงานคดี (Monitoring)

นอกเหนือจากการร่วมทำงานในการดูแลช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย รวมทั้งการร่วมสนับสนุนการทำงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยดูแลให้พยานผู้เสียหายร่วมมือให้ข้อมูลเพื่อใช้ในการดำเนินคดีและขยายผลไปสู่เครือข่ายอาชญากรรมค้ามนุษย์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทร่วมติดตามความคืบหน้าของคดี และช่วยประสานงานคดี ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในกระบวนการยุติธรรม คือผู้กระทำผิดที่แท้จริงถูกลงโทษ และผู้เสียหายได้รับความยุติธรรม และการชดเชยความเสียหาย เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหลักประสานงานคดีที่เด็กและหญิงเป็นผู้เสียหาย ในคดีค้ามนุษย์และคดีละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคดีใหญ่เกี่ยวข้องกับขบวนการเครือข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อนขององค์กรอาชญากรรมทั้งข้ามชาติและไม่ข้ามชาติด้วย จึงจำเป็นต้องมีกลไกประสานงานไปหลายๆ



ก่อน องค์การพัฒนาเอกชนจะทำหน้าที่ดังกล่าว องค์การพัฒนาเอกชนกลุ่มที่ทำงานด้านนี้โดยปกติจะมีนักกฎหมายที่สามารถช่วยดูแลประเด็นทางกฎหมายร่วมกับตำรวจ อัยการ และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายของรัฐได้ เป็นลักษณะ “ผู้ช่วยเจ้าพนักงาน” ของรัฐ ในด้านการดำเนินคดี การทำงานที่ผ่านมาได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐอย่างไม่เป็นทางการ ต่อมาเมื่อมีการทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2542 และมีการปรับปรุงเป็น พ.ศ. 2546 ซึ่งมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนเป็นแนวทางในการทำงานขององค์กรเอกชนร่วมกับองค์กรภาครัฐ

ในช่วงก่อนที่จะมีบันทึกข้อตกลง เรื่อง “การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546” องค์การพัฒนาเอกชนได้ช่วยงานตำรวจ และอัยการในฐานะ “พลเมืองดี” แต่เมื่อมีบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ขึ้นมาทำให้้องค์กรพัฒนาเอกชนมี “หน้าที่” ที่ควรจะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หลักของ “บันทึกข้อตกลงฯ” ใน “หลักการทั่วไป” ที่ว่า :

“2.1 บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการทำงานร่วมกัน ของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรเอกชนในการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง รวมทั้งมุ่งลดอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ”

ทั้งยังกำหนดให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการในข้อ 2.3 ดังนี้

“2.3 หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่ร่วมลงนามเห็นควรให้มีคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (กยช.) เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการในบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ (คู่มือการปฏิบัติงาน) และให้มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานงานและติดตามประเมินผลการปฏิบัติรวมทั้งดำเนินการในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในกรณีปัญหาการค้าเด็กและหญิง

ในส่วนของการร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย มีการระบุไว้ในข้อ 3 ดังนี้

“3. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรเอกชน

3.1 การค้นพบเด็กหรือหญิงที่ถูกค้าและสืบค้นข้อเท็จจริงรวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย

3.1.1 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการชี้ขาด ว่าเด็กหรือหญิง (ไม่ว่าจะเป็นคนต่างด้าวหรือไม่) เป็นผู้เสียหายในคดีหรือไม่ โดยรับฟังข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดูแลเด็กหรือหญิงนั้นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

หากความเห็นของพนักงานสอบสวน แตกต่างจากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตรับผิดชอบนั้นๆ เป็นผู้ชี้ขาด รวมทั้งทำบันทึกเหตุผลและความเห็นแจ้งไปยังหน่วยงานดังกล่าวในการเปิดความเห็นแย้ง

3.1.2 กรณีที่เด็กหรือหญิงเป็นผู้เสียหายหรือพยานในคดีค้าเด็กและหญิง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือและร่วมมือกับหน่วยงานที่ดูแลเด็กและหญิงนั้น เพื่อคุ้มครองในระหว่างการทำนิติกรรมทางกฎหมาย รวมทั้งเพื่อส่งตัวเด็กและหญิงนั้นกลับคืนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยสวัสดิภาพ

3.1.3 ในการสืบสวนสอบสวนคดีค้าเด็กและหญิง หากหน่วยงานที่ดูแลเด็กและหญิงนั้นมีข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และความเห็นสำหรับการขยายผลการสืบสวนสอบสวน ให้ส่งมอบแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งต้องจัดทำบันทึกการรับมอบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและความเห็นนั้นๆ จากหน่วยงานดังกล่าวไว้เพื่อ



ดำเนินการต่อ หากจะไม่มีกรดำเนินการใดๆ อีก สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะชี้แจงเหตุผลต่อหน่วยงานดังกล่าว

3.1.4 หากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีค้าเด็กและหญิงมากกว่าหนึ่งหน่วยงานขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการรับแจ้งเหตุ หรือสืบค้นข้อเท็จจริงก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สามารถริเริ่มจัดประชุมปรึกษาหารือ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะกรณีนั้นๆ ในการสืบค้นข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยาน และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน”

“4. การติดตามประเมินผล

4.1 คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามข้อ 2.3 จะทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้จัดทำขึ้น โดยให้คำนึงถึงแนวทางการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 และบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546”

ในกรณีที่การปฏิบัติงานตาม “บันทึกข้อตกลงฯ” มีปัญหา ปฏิบัติไม่ได้ มีทางออกคือ

“4.2 ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ และแนวทางการปฏิบัติงานที่คณะอนุกรรมการได้จัดทำขึ้น ให้หน่วยงานดังกล่าวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะแก่คณะอนุกรรมการเพื่อแก้ไขบันทึกข้อตกลง

4.3 ในกรณีที่หน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน แต่ไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามหาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขต่อไป”

ตามบันทึกข้อตกลงนี้ องค์กรเอกชนที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ สามารถจะดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวไว้ในบันทึกนี้

2. การดำเนินงานที่ผ่านมาและปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาประสบการณ์การทำงานของมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก หน่วยงานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชนในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์และในกระบวนการดำเนินคดี ผู้กระทำผิด พบว่าปัจจุบันการให้การช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มีกระบวนการที่ชัดเจนเป็นระบบมากขึ้นและส่งผลให้เด็กและหญิงได้รับความคุ้มครองมากขึ้น แต่การดำเนินคดีต่อผู้กระทำ ความผิดยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก แม้ว่าจะมีการจับกุมและลงโทษผู้กระทำ ความผิดที่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีได้บ้าง แต่การดำเนินคดีก็ทำได้เฉพาะกับผู้กระทำผิดที่สามารถจับกุม ได้ในสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งปรากฏการกระทำความผิดอย่างชัดเจนหรือขยายผลไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏ หลักฐานชัดเจนเท่านั้น เช่น ถ้ามีการเข้าไปในสถานที่ค้าประเวณี โดยทั่วไปจะสามารถจับกุมได้เฉพาะคนเชียร์แขก คนคุม คนเก็บเงิน และอาจไปถึงผู้ที่เป็นเอเย่น เป็นธุระจัดหา พาผู้เสียหายมาเข้าสู่สถานประกอบการ แต่ไม่สามารถ ขยายผลจับกุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลักๆ ได้ โดยเฉพาะผู้ที่กระทำความผิดอยู่เบื้องหลังในลักษณะองค์กรอาชญากรรม ซึ่งต้องสืบสาวหาข้อมูลหลักฐานที่ซับซ้อนขึ้น

คณะผู้ศึกษาได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และจากการจัดการประชุม



หลายครั้งเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการทำงานที่ผ่านมา รวมทั้งและปัญหาอุปสรรคที่ต้องเผชิญในการปฏิบัติงาน สรุปข้อมูลได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนของการปฏิบัติการเข้าช่วยเหลือหญิงและเด็กในสถานประกอบการ

บางกรณีแม้จะมีการวางแผนอย่างรัดกุมแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานก็ไม่ได้สัมฤทธิ์ผลตามที่ได้วางแผนไว้ มีปัญหาอุปสรรคในหลายประการ เช่น

(1) การที่ต้องลงสลายปิดสถานบริการก่อนที่จะมีการปฏิบัติการ
(2) มีการเคลื่อนย้ายคนซึ่งอาจเป็นเหยื่อของการค้าเด็กและหญิงก่อนที่ชุดปฏิบัติการจะเข้าไปถึงจุดเป้าหมาย

(3) การดำเนินการไม่เป็นไปตามแผน

(4) การเก็บและรวบรวมพยานหลักฐานขาดตกบกพร่อง การขาดการประสานงานกับหัวหน้าสถานีตำรวจกรณีที่ต้องมีปฏิบัติการช่วยเหลือเด็กและหญิงเพื่อจัดให้มีพนักงานสอบสวนซึ่งรับผิดชอบคดีโดยเฉพาะเข้าไปในสถานบริการเพื่อเก็บรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมกับชุดจับกุม เมื่อพนักงานสอบสวนมักจะไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิบัติการ อันมีผลทำให้ไม่ได้เห็นสถานที่เกิดเหตุรวมทั้งดูแลการเก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุให้ครบถ้วน ก็อาจทำให้มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะตั้งข้อหา รวมทั้งการขยายผลการจับกุมเพื่อหาผู้ร่วมกระทำความผิด

(5) ปัญหาการพิจารณาและจำแนกว่าคนไหนเป็นเหยื่อของการค้าเด็กและหญิง

2.2 ปัญหาอุปสรรคโดยรวมที่ส่งผลทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไม่ประสบความสำเร็จ

(1) ปัญหาการพิจารณาและจำแนกว่าคนไหนเป็นเหยื่อของการค้าหญิงและเด็กเพื่อจะได้ปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

สาเหตุของ ปัญหานี้น่าจะมาจากการไม่มีค่านิยามที่ชัดเจนซึ่งส่งผลให้ยากแก่การจำแนกว่าผู้ใดเป็นเหยื่อหรือไม่

(2) ปัญหาการเก็บและรวบรวมพยานหลักฐาน

สาเหตุของปัญหานี้น่าจะมาจาก การไม่ได้ศึกษาและวางแผนล่วงหน้าว่าจะมีความผิดใดรวมอยู่บ้างตลอดจนการขาดทักษะและเครื่องมือในการเก็บพยานหลักฐาน (ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้เป็นพวกเดียวกับนักธุรกิจที่เปิดสถานบริการ)

การที่พนักงานสอบสวนไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิบัติการ ทำให้ไม่ได้เห็นสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งไม่ได้ดูแลการเก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุให้ครบถ้วน อาจทำให้ไม่ได้พยานหลักฐานเพียงพอที่จะตั้งข้อหาให้ครบถ้วนทั้งการขยายผลการจับกุมเพื่อหาผู้ร่วมกระทำความผิดซึ่งอาจทำงานในลักษณะองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในกรณีที่เป็นการค้าเด็กและหญิงข้ามประเทศก็ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตัวพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว นอกจากนี้มีปัญหากจากการที่พนักงานสอบสวนไม่ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อไปหลังจากวันเกิดเหตุหลายวัน ก็ทำให้ไม่สามารถหาหรือเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะอาจมีการเคลื่อนย้ายพยานหลักฐานดังกล่าว



ปัญหานี้ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดบุคลากร ซึ่งควรต้องพิจารณาการจัดการเรื่องบุคลากร เช่นอาจ จัดกำลังคนเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงาน หรือปรับปรุงการบริหารบุคลากร เช่นการไม่มอบหมายงานซ้ำซ้อน เช่น ต้องเข้าเวรตามปกติทำให้ต้องรับผิดชอบใหม่ ในช่วงเข้าเวร ทั้งต้องรับผิดชอบคดีที่รับไว้ตั้งแต่เข้าเวรครั้งก่อน ในช่วงเข้าเวรครั้งใหม่ ก็อาจเกิดคดีที่มีการปฏิบัติการช่วยเหลือหญิงและเด็กจากสถานประกอบการด้วย เป็นต้น

(3) การตั้งข้อหาไม่ครบถ้วน โดยตั้งข้อหาเฉพาะที่เห็นความผิดที่ชัดเจน เช่น ผิดกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมืองเพราะอยู่ในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตและมักไม่ค่อย คำนึงถึงประเด็นการค้ำมนุษย์

(4) การไม่ได้รับความร่วมมือจากพยานผู้เสียหายเกี่ยวกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด

ปัจจัยที่ทำให้พยานไม่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดมีหลายประการ ปัจจัย สำคัญประการหนึ่งคือ พยานคิดว่าตนเองและครอบครัวไม่ได้รับความปลอดภัยจึงไม่ให้ความร่วมมือหรือบ้ายเบี่ยง ที่จะไปให้การหรือชี้ตัวผู้ต้องหา ตลอดจนการไปสืบพยานในศาล

(5) ในการดำเนินคดีเมื่อพบว่ามิบุคคลหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด พบว่ามีจำนวน น้อยที่มีการขยายผลจับกุมบุคลากรในประเทศต้นทาง แม้ว่าจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ อยู่บ้างแต่ยังไม่มีการจัดระบบของความร่วมมือให้ชัดเจน

(6) กรณีการสอบปากคำผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ไม่ค่อยได้ใช้เทปที่บันทึกภาพและเสียงการสอบ ปากคำพยานในชั้นศาลเท่าที่ควร ทำให้พยานต้องเบิกความซ้ำซ้อน

(7) หน่วยงานราชการควรมีการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับดังที่เป็นอยู่ เช่น ในช่วงที่ผ่านมามีการ รอให้ผู้ต้องหาแจ้งเหตุแล้วจึงค่อยปฏิบัติการช่วยเหลือแทนที่จะมีการตรวจตรา ให้เป็นไปตามกฎหมายเสียเอง

(8) การขาดความรู้และทักษะ บางกรณีอาจแก้ไขได้โดยการอบรมให้ความรู้เพื่อเปิดมุมมองทัศนคติ ใหม่ๆ ให้กับผู้ปฏิบัติงาน ประเด็นนี้ พบว่าบางกรณีบุคลากรทางกฎหมายทุกระดับ มิใช่จะไม่มีความรู้หรือ ขาดทักษะหากแต่เป็นเรื่องมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

3. การจัดทำเอกสารข้อมูล (Documentation)

3.1 รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ำมนุษย์

เมื่อวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ำมนุษย์ ครั้งที่ 1 ที่จังหวัดเชียงราย²¹ ในการประชุมครั้งนี้มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ำมนุษย์ในระยะเร่งด่วน ผู้ศึกษาได้อยู่ในกลุ่ม 2 หัวข้อการบังคับใช้กฎหมายและการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษผลการประชุมกลุ่มย่อยสรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและการนำ ผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ได้ดังนี้

The Second
National
Symposium
of Justice
Administration

²¹ รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ำมนุษย์ ซึ่งจัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ณ โรงแรมดุสิตโฮสเทลล์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547



ด้านข้อกฎหมาย

1. ปัญหาด้วยกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยตรง ซึ่งการดำเนินการในขณะนี้ใช้กฎหมายข้างเคียง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาใช้ในการดำเนินการ และขาดคำนิยามที่ชัดเจนของคำว่า “ค้ามนุษย์” ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของทางกระบวนการยุติธรรมยังไม่แน่นอนว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเนื่องจากได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. และได้มีการกำหนดคำนิยามคำว่า “ค้ามนุษย์” ลงในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งคำนิยามคำว่า “ค้ามนุษย์” น่าจะมีการระบุให้ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษที่หนักเพียงพอสำหรับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกว่าบุคคลใดมีสถานะเป็นเหยื่อหรือผู้ต้องหา ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการปราบปรามยาเสพติด ผู้ที่เสพยาเสพติดนั้นจะมีข้อหา คือ เสพยาเสพติดซึ่งเป็นผู้ต้องหา แต่มองอีกมุมหนึ่งคือเป็นผู้ป่วย เช่นเดียวกับการค้ามนุษย์ กรณีผู้หญิงต่างชาติเข้ามาเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้น ซึ่งเขาอาจจะได้เป็นทั้งเหยื่อ หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งบางกรณีเขาอาจมีสองสถานะพร้อมกันซึ่งมีปัญหาว่าจะมองเขาในฐานะเหยื่อหรือผู้ต้องหา เพราะว่าถ้ามองเป็นเหยื่อแล้วการปฏิบัติจะไปอีกทางหนึ่งหรือถ้ามองเป็นผู้ต้องหาการปฏิบัติก็จะไปอีกทางหนึ่ง ดังนั้น กรณีที่คนๆ กันเดียวมีทั้งสองสถานะพร้อมกัน คือเป็นทั้งเหยื่อและผู้ต้องหา จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งตรงนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่

3. การบรรยายพฤติการณ์กระทำความผิดในส่วนการสอบสวน ทั้งชั้นของพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการ ยังขาดการบรรยายว่าการกระทำผิดนั้นเป็นความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องลงโทษหนัก คือ หลังจากจับกุมตัวผู้กระทำผิดได้แล้ว การบรรยายฟ้องในส่วนการสอบสวนชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ หรือการพิจารณาของชั้นศาล ก็จะมีการบรรยายว่ามีการกักขังทรมานเหยื่อ มีการทำร้ายร่างกาย มีการค้าประเวณี ซึ่งถ้าเป็นการกักขังทรมานเหยื่อ หรือทำร้ายร่างกายสภาพของข้อหาที่จะเบา ซึ่งการบรรยายนั้นถ้ามีการบรรยายชัดเจนว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับค้ามนุษย์ ภาพรวมของข้อหาจะหนักขึ้น

4. ระยะเวลาการดำเนินคดีที่นานเกินไป ทำให้พยานหรือเหยื่อที่เป็นผู้หญิงหรือเด็กอาจจดจำข้อมูลคลาดเคลื่อนได้ ซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือติดตามพยานบุคคลไม่ได้ หรืออาจจะถูกข่มขู่ ทำให้เกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่แน่ใจในความปลอดภัยตนเองแล้วหลบหนีไป ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องได้

5. กรณีที่ศาลยกฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ ยังไม่มีหน่วยใดรับผิดชอบในการวิเคราะห์หาสาเหตุของการยกฟ้องนั้นว่าศาลยกฟ้องเพราะเหตุใด ในขั้นตอนใด เช่น เพราะความบกพร่องของหน่วยงานใด หรือเพราะการสืบสวนพยานหลักฐานนั้นตกหล่นไปหรือไม่ หรือเพราะเรื่องการดูแลพยานไม่ดีเพียงพอ ทำให้พยานเบื่อหรือหวาดกลัว เป็นต้น เพราะฉะนั้น น่าจะมีการวิเคราะห์ว่าถ้ามีการฟ้องคดีเรื่องการค้ามนุษย์ขึ้นมาแล้ว การที่ศาลยกฟ้องนั้น ยกฟ้องเพราะอะไร รวมไปถึงกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องควรพิจารณาว่าเป็นเพราะเหตุใด

6. การประสานงานการยึดทรัพย์คดีแพ่งในความผิดฐานค้ามนุษย์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับเจ้าของคดี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ยังมีปัญหาเรื่องดำเนินการไม่ทันเวลา



หลังจากที่มีการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดได้แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจควรจะประสานงานกับ ปปง. เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ในทางแพ่ง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนด 90 วัน บางกรณีทรัพย์สินนั้นอยู่ต่างพื้นที่กัน จึงทำให้การดำเนินการยึดทรัพย์ในบางกรณีอาจจะกระทำไม่ได้ทันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัวการได้แล้ว ให้ดำเนินการประสานกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ทันที เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ ให้ทันภายในกำหนด 90 วัน

7. เรื่องการใช้วิธีโอในการสืบพยานชั้นศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 เรื่องการสืบพยานเด็ก กำหนดให้มีการบันทึกวิธีโอเทปในกรณีที่มีการสอบสวนพยานผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี และให้ใช้ในการสืบพยานหรือประกอบการพิจารณาคดีชั้นศาลด้วย โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล ปรากฏว่าในการพิจารณาคดีในชั้นศาลนั้นใช้วิธีโอประกอบการพิจารณาน้อยมาก

8. เรื่องการคุ้มครองพยาน ในกรณีที่พยานเป็นเด็กหรือผู้หญิง ซึ่งได้ประสบเหตุที่วิกฤติในชีวิตมา เพราะฉะนั้นการดูแลต้องปฏิบัติต่อเด็กหรือผู้หญิงเป็นพิเศษกว่าความผิดฐานอื่น เช่น กรณีที่เด็กถูกละเมิดทางเพศอยู่ในโรงเรียนและมีการดำเนินคดีผู้ต้องหา ก็ต้องมีการเปลี่ยนโรงเรียนเพื่อให้เด็กไปอยู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีที่ทำให้พยานรู้สึกอบอุ่นขึ้นและให้การกับทางตำรวจดีขึ้น

ด้านการประสานงาน

9. การทำงานร่วมกันแบบสหวิชาชีพยังไม่คล่องตัวและมีความต่อเนื่อง ซึ่งการประสานงานแบบสหวิชาชีพนั้นเป็นเรื่องที่ดีอย่างยิ่ง จึงควรจัดให้มีหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จะทำให้เกิดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและมีแนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกันมากขึ้น

ด้านข้อมูล

10. ขณะนี้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ำนุษย์ยังอยู่กระจัดกระจาย ยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ำนุษย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามความผิดฐานค้ำนุษย์

แนวทางการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและมาตรการเร่งด่วน/ระยะเวลาในการดำเนินการ

ข้อ 1 เร่งรัดร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำนุษย์ พ.ศ. เพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และมีการกำหนดคำนิยามที่แน่นอน ของคำว่า “ค้ำนุษย์” คืออะไร เพียงไหน อย่างไร

ข้อ 2 การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกบุคคลว่า “เหยื่อ” หมายถึงบุคคลใด และ “ผู้ต้องหา” หมายถึง บุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีสองสถานะพร้อมกันคือทั้งเหยื่อและผู้ต้องหาจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร

ข้อ 3 จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ หน่วยงาน อัยการ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพื่อปรับทัศนคติและร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งจะทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดและตัวการได้อย่างจริงจัง

ข้อ 4 ให้มีการกำหนดคำนิยาม คำว่า “สคบ” ให้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเพิ่มโทษกับผู้ร่วมกระทำความผิด ซึ่งการที่ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนอาจทำให้การพิจารณาของพนักงานสอบสวน หรืออัยการ คลาดเคลื่อนได้



ข้อ 5 จัดทำหลักสูตรการสอบสวนร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสทวิชาชีพ

ข้อ 6 ให้มีการแก้ไขกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีผู้หญิงเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยให้มีเจ้าหน้าที่สทวิชาชีพเข้าไปทำการร่วมดำเนินการเช่นเดียวกับเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เนื่องจากหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นได้รับผลกระทบทางด้านร่างกายและจิตใจเช่นเดียวกับเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

3.2 การจัดวิธีทัศน์ เรื่อง “การค้ามนุษย์”

ในวันที่ 6 สิงหาคม 2547 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีพิธีประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และระดมความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหา ในงานนี้หน่วยราชการที่รับนโยบายได้จัดการผลิตวิธีทัศน์ขึ้นมาชุดหนึ่ง เรื่อง “การค้ามนุษย์” ซึ่งในกระบวนการผลิตวิธีทัศน์ชุดนี้ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชน 2 - 3 หน่วยงานรวมทั้งมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) และศูนย์กฎหมายภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงได้เข้าร่วมงานด้วยตั้งแต่การหาข้อมูล การหาภาพ และวิธีทัศน์อื่นๆ รวมทั้งภาพข่าวต่างๆ ที่เป็นภาพเหตุการณ์จริง มาใช้ในการผลิตข้อมูลที่ใช้ในการเขียนบทวิธีทัศน์

ในวิธีทัศน์ชุดนี้ เสนอปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเอ่ยถึงความเคลื่อนไหว แก้ปัญหานี้ในระดับสากล โดยองค์การสหประชาชาติซึ่งได้จัดให้มีอนุสัญญาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารเรื่องนี้ด้วย

3.3 การจัดทำฐานข้อมูลการค้ามนุษย์ในด้านต่างๆ

ในการทำงานของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องการค้ามนุษย์ ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ไม่ซ้ำซ้อน ฐานข้อมูลหลักๆ คือ

1) ฐานข้อมูลด้านการดำเนินคดี เป็นฐานข้อมูลคดี และเน้นที่ผู้กระทำความผิด เป็นการเก็บข้อมูลกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่ขั้นจับกุม ข้อหา ตามตลอดกระบวนการจนถึงคำพิพากษาของศาลในการทำฐานข้อมูลนี้ มีข้อมูลผู้เกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายอาชญากรรมทั้งที่ยังไม่ถูกจับกุมด้วย

2) ฐานข้อมูลด้านผู้เสียหายหรือเหยื่อ เพื่อดูแหล่งที่มา หมู่บ้าน หรือประเทศต้นทาง เส้นทางตลอดกระบวนการ และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการเก็บฐานข้อมูลดังกล่าว ทั้งการเก็บและการใช้งาน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมาโดยตลอด ๕๖



บทที่ 4

กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็ก

กรณีศึกษาทั้ง 6 กรณีที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่หยิบยกมาเป็นกรณีศึกษา และชี้ให้เห็นปัญหาเท่านั้น การเลือกกรณีศึกษานี้พยายามให้เป็นตัวแทนของมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ทั้งในมิติที่ประเทศไทยเป็น

- **ประเทศต้นทาง** - กรณีนางศรี, นางจุ่ม, และนางผิว
- **ประเทศปลายทาง** - กรณีหญิงและเด็กลาว - อาบ อบ นวด และกรณีหญิงและเด็กพม่า ในโรงงานผลิตปากกา
- **ประเทศทางผ่าน** - กรณีหญิงจีนถูกพาไปมาเลเซีย

นอกจากนี้ยังมีมิติการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ

- กรณี นางศรี, นางจุ่ม (ญี่ปุ่น), นางผิว (อังกฤษ) เป็นการค้ามนุษย์โดยนำหญิงและเด็กไทยไปยังต่างประเทศ เพื่อให้ค้าประเวณีและเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศอื่นๆ ได้แก่การบังคับถ่ายภาพเพื่อผลิตสื่อลามก
- กรณีอาบ อบ นวด ที่จังหวัดชลบุรี เป็นการหลอกลวง นำพาหญิงและเด็กต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเพื่อบังคับค้าประเวณีเช่นกัน
- กรณีโรงงานผลิตปากกา เป็นการกดขี่ขูดรีดแรงงานหญิงและเด็กต่างด้าวและปฏิบัติต่อเหยื่อเยี่ยงทาสในประเทศไทย
- กรณีหญิงจีน 4 คน ถูกพาไปประเทศมาเลเซีย ก็เพื่อกรณีเพื่อการค้าประเวณี

จากกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี เป็นกรณีการค้าหญิงและเด็กที่มีเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมทั้งสิ้น ไม่ใช้การที่ปัจเจกบุคคลหลอกลวงหญิงและเด็กมาแสวงประโยชน์ แต่เป็นการกระทำที่เป็นกระบวนการ มีเครือข่ายล่อลวง ส่งและรับ แม้จะมีการจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิดบางรายได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถจัดการได้ทั้งเครือข่าย และไม่ได้มีการขยายผลอย่างจริงจังเพื่อติดตามผู้ต้องหาอื่นๆ ทั้งๆ ที่หลายรายมีหมายจับด้วยแล้ว

ด้วยเวลาอันจำกัดในการเขียนงานศึกษา คณะผู้ศึกษาจึงเสนอกรณีศึกษาเพียง 6 กรณีเท่านั้น กรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับการบังคับค้าประเวณี และบังคับให้หญิงและเด็กให้บริการทางเพศ รูปแบบอื่นๆ เป็นประเภทที่มีความสลับซับซ้อน และเครือข่ายโยงใยกว้างขวาง เป็นองค์กรอาชญากรรมอย่างชัดเจนมากกว่า กรณีแรงงาน แม้จะโหดร้ายทารุณพอๆ กันกับการบังคับใช้แรงงานเด็ก ทบตี ทำร้าย อย่างกดขี่ทารุณ และโหดเหี้ยมก็ตาม นอกจากนี้หน่วยงานของผู้ศึกษาหลัก คือ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ถูกบังคับในธุรกิจทางเพศเป็นส่วนใหญ่ ส่วนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ซึ่งมีการช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นกรณีแรงงานเด็กมีข้อจำกัดเรื่องเวลาที่จะมาทำงานร่วมกัน กรณีศึกษาที่นำเสนอจึงจะมีเรื่องที่แสดงให้เห็นกรณีการค้าหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีเป็นส่วนใหญ่



กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็กไปประเทศญี่ปุ่น : นางศรี

ข้อมูลเบื้องต้น

ทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้พบผู้เสียหายรายแรกในคดีที่นางศรีเป็นผู้ต้องหา คือ นางสาวจัน อายุ 17 ปี ได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับโดยสถานกงสุลไทยในกรุงเทพฯ จากนั้นได้เข้าไปพักและรับการดูแลที่สถานคุ้มครองการขูดรีดและพัฒนาสังคมมา นางสาวจันได้ให้ข้อมูลว่า โดยก่อนหน้านี้ที่ถูกส่งลงไปยังบ้านค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น มีเคเอนต์คนไทยที่ตนอายุ มาพูดจาชักชวนว่าจะให้ไปทำงานร้านอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น โดยจะรับรายได้เดือนละประมาณ 50,000 - 60,000 บาท เมื่อนางสาวจันตกลงใจที่จะไปทำงาน นายจิงได้ให้เงินไว้สำหรับค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง 1,000 บาท จากนั้นนายจิงได้ไปรับตัวนางสาวจันมากรุงเทพฯ โดยนั่งรถโดยสารประจำทางปรับอากาศ เมื่อถึงสถานีขนส่งหมอชิตได้มีนางสาวต๋อง ทราบภายหลังว่าเป็นบุตรสาวนายจิง มารับไปพักอยู่ที่บ้านของนางสาวต๋องเองซึ่งตั้งอยู่จังหวัดปทุมธานี จากนั้นนายจิงและนางสาวต๋องได้พานางสาวจันไปส่งให้กับนางศรีที่ในจังหวัดปทุมธานี เช่นกัน แล้วทั้งสองพ่อลูกก็อยู่จังหวัดเดียวกันกับนางสาวจันก็กลับไป

ในระหว่างที่ นางสาวจันพักอยู่ที่บ้านนางศรีประมาณ 1 สัปดาห์ ได้พบว่าที่บ้านหลังดังกล่าว มีหญิงสาวที่เตรียมตัวจะไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นพักอยู่ด้วยกันประมาณ 10 ราย จากนั้นในวันที่ 8 ธันวาคม 2545 นางศรีได้ให้ภรรยาไปพานางศรี นางสาวจันพร้อมกับหญิงสาวอีก 3 คนไปส่งที่สนามบินดอนเมืองเพื่อเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น เมื่อมาถึงประเทศญี่ปุ่นนางศรีได้ส่งตัวนางสาวจันต่อให้กับนางยูโกะ แล้วจากนั้นนางสาวจันจึงถูกบังคับให้ค้าประเวณีและได้หลบหนีออกมาได้ในวันรุ่งขึ้น จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่กงสุลไทยในกรุงเทพฯ และช่วยส่งกลับประเทศไทยมาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2545 นักสังคมสงเคราะห์สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการได้รับตัวนางสาวจันไว้ในความดูแล และต่อมานางสาวจันได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกองปราบปรามให้ดำเนินคดีต่อกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิด เพราะทราบว่าเพื่อนคนหนึ่งของเธอกำลังจะถูกพาไปญี่ปุ่นในวันรุ่งขึ้น จากนั้นได้มีการขยายผลจับกุมตัวนางศรี โดยตำรวจกองกำลังตำรวจสืบสวนเด็กและเยาวชน (กต.สศ) เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมได้ยึดหนังสือเดินทางที่อยู่ที่นางศรีได้จำนวน 16 เล่ม รวมทั้งหลักฐานอื่นๆ อีก ต่อมาได้มีการออกหมายจับคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกอีกหาว่าเป็นประเวณีความผิด คือ

"ร่วมกันเป็นกระทำความผิดไป หรือพาไปเพื่อการขูดรีด โดยใช้ญาญ หลอกหลวง เพื่อกดขี่ขูดรีดความใคร่ของผู้อื่น, ร่วมกันเป็นกระทำความผิดไป เพื่อก่อให้เกิดความใคร่ของผู้อื่นเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี, ร่วมกันพวกร่วมผู้เยาว์อายุต่ำกว่าสิบห้าปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเพื่อหาทำใจหรือเพื่อการขูดรีดโดยผู้เยาว์นั้นไม่เต็มใจไปด้วย, ร่วมกันพาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อรับจ้างให้เขาทำแรงงาน"

กรณีเด็กหญิง กา อายุ 13 ปี มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดพะเยา ครอบครัวเด็กหญิงภูมิลำเนาแยกกัน เด็กหญิงกา เรียนหนังสือจบเพียงแค่ชั้นประถมศึกษา 6 เมื่อถูกนายหน้าที่คนแถวบ้านเรียกว่า "แม่หลวง" ชักชวนไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งครอบครัวเด็กหญิงกาทราบเพียงว่า "แม่หลวง" เป็นเพียงคนจัดหาคนไปทำงานโรงงานทำขนมปังที่ประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ทั้งเด็กหญิงกาและบิดาจึงเข้าใจว่าจะให้ไปทำงานโรงงานทำขนมปัง เมื่อตกลงใจแล้วได้มาทราบก่อนวันเดินทางว่าเด็กหญิงกาจะต้องทำงานขายบริการ ก็ไม่กล้าปฏิเสธเนื่องจากบิดาเด็กหญิงกาได้รับเงินค่าใช้จายบางส่วนจากนายหน้าและเดินทางไปหาหนังสือเดินทางแล้ว



เกรงว่าจะถูกตามทวงหนี้ในภายหลัง

บิดาของเด็กหญิงภาจึงได้พาเด็กหญิงภาไปส่งที่บ้านนายหน้า ที่ชื่อว่า “ป้าศรี” หรือนางศรี และเมื่อถึงวันเดินทางเด็กหญิงภาได้ใช้หนังสือเดินทางของตนเองเดินทางพร้อมกับผู้ร่วมเดินทาง 4 คน ประกอบด้วย ป้าศรี ตนเองและหญิงไทยอีก 1 คน ที่ถูกพามาทำงานเช่นกัน โดยทั้งหมดออกเดินทางจากสนามบินดอนเมือง ไปอเมริกา และบินต่อไปบราซิล หลังจากนั้นได้มาแวะที่สนามบินนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2545 และในวันเดียวกันนั้น ทันทีที่ถึงสนามบินได้มีนายหน้าอีกคนไม่ทราบชื่อมารอรับตัวเด็กหญิงภา ไปทำงานที่สถานบริการค้าประเวณี เขตโยโกฮาม่า จังหวัดคานางาวะ และให้เด็กหญิงภา ใช้ชื่อว่า “เกโกะ” อยู่ภายใต้ผู้ดูแลชื่อ ยูโกะและหญิงไทยชื่อหนู

ต่อมาเด็กหญิงภาได้หลบหนีขณะที่ผู้คุมคนไทยไม่อยู่ จนได้เข้าไปขอความช่วยเหลือที่สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงโตเกียวและได้เข้าไปพักอยู่ที่บ้านพักฉุกเฉิน (HELP) ในกรุงโตเกียว ในระหว่างนั้นทางสถานเอกอัครราชทูตไทยได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประเทศญี่ปุ่น จนสามารถส่งตัวเด็กหญิงภากลับประเทศไทยได้ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546

กรณีนางสาวพร อายุ 16 ปี ยังเรียนหนังสือไม่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แต่จำเป็นต้องลาออกกลางคัน เนื่องจากพ่อแม่ซึ่งมีอาชีพทำไร่ ฐานะยากจน ต่อมาไม่นานก็ ไม่ทราบนามสกุล (เป็นญาติห่างๆ กับพ่อ) ซึ่งไปทำงานอยู่ที่ประเทศญี่ปุ่น กลับมาเที่ยวบ้านที่จังหวัดพะเยา ได้ชักชวนให้นางสาวพรไปทำงานร้านอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น โดยอ้างว่ามีรายได้ดี เมื่อนางสาวพรตกลงใจ นางนงจึงมารับตัวนางสาวพร ไปส่งให้กับ “ป้าศรี” หรือนางศรี กับสามีคือนายอรุณ ซึ่งนางศรีได้พาดตัวนางสาวพรไปพักอยู่ที่บ้านตนเอง ก่อนที่จะเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นในวันที่ 21 มิถุนายน 2545 โดยบินตรงไปที่สนามบินนาริตะเลย

ในการเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นครั้งนั้น นางสาวพร เดินทางไปพร้อมกับนางสาวสอน และเพื่อนของ ป้าศรี (ไม่ทราบชื่อ) พร้อมกับลูกชาย 2 คน (ไม่ทราบชื่อ) โดยป้าศรีไม่ได้เดินทางไปด้วย ไปถึงสนามบินนาริตะ เวลา 16.00 น. นางสาวสอน ได้พาทุกคนนั่งรถบัสไปยังเมืองโยโกฮาม่าเพื่อนัดพบกับคนซื้อตึกที่หน้าร้านมินิมาร์ท โดยนางสาวพรไปกับนางตึกและนางสาวสอน ส่วนที่เหลือก็แยกตัวไป

นางตึก กับนางสาวสอน ได้พานางสาวพร ไปพักที่อพาร์ทเมนต์ของตนเองซึ่งมีหญิงไทยมาทำงานค้าประเวณีอยู่ประมาณ 4 - 5 คน ขณะนั้นนางสาวพร ทราบแล้วว่าตนเองต้องถูกนำมาทำงานอะไร นางตึกพานางสาวพรมาอยู่ในช่องเมืองโยโกฮาม่าเพื่อทำงานค้าประเวณี แต่นางสาวพรถูกบังคับทำงานอยู่ได้ประมาณ 5 - 6 เดือน จึงตัดสินใจหนีออกมาเมื่อเดือนธันวาคม 2545 โดยการติดต่อขอความช่วยเหลือจากลูกค้าประจำชาวญี่ปุ่นที่มาเที่ยวทุกคืนให้พาดตัวออกมาและนำมาส่งที่สถานกงสุลไทยที่กรุงโตเกียว จนได้เข้าไปพักอยู่ที่บ้านฉุกเฉิน (HELP) และถูกส่งตัวกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 นางศรี หรือ “ป้าศรี” ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีอยู่แล้ว ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานดอนเมืองจับกุมอีกครั้ง ในข้อหา

1. แจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน
2. จัดหางานให้คนไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง
3. หลอกลวงผู้อื่นว่าสามารถหางานให้ทำในต่างประเทศได้
4. ปลอมแปลงเอกสารทางราชการ

เนื่องจากนางศรี ขณะนั้นใช้หนังสือเดินทางปลอม (เป็นชื่อผู้อื่น) และสวมใส่วิกผมเพื่อตบตา



เจ้าหน้าที่ให้ตนเองดูคล้ายรูปถ่ายในหนังสือเดินทาง ในการนำชายและหญิงคู่หนึ่งเดินทางไปทำงานประเทศเกาหลีใต้โดยอ้างว่าตนเองแต่เพียงผู้รับจ้าง นางใหญ่ หรือนางจัน ให้พาแรงงานไปส่งที่ประเทศเกาหลีใต้ ในราคาหัวละ 20,000 บาทเท่านั้น และยอมรับว่าตนเองได้นำพาคนไปส่งต่างประเทศประมาณ 10 ครั้งแล้ว ส่วนชายหญิงทั้งสองที่เดินทางไปพร้อมกับนางศรีให้การว่าเดินทางมาจากจังหวัดพะเยา อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกันอยู่กันคนละหมู่บ้านได้รับการติดต่อจากเอเยนต์ในหมู่บ้านชักชวนให้ไปทำงานต่างประเทศ โดยเอเยนต์ดังกล่าวได้ติดต่อผ่านมายังนายหน้าชื่อ “ป้าศรี” หรือ นางศรี ซึ่งทั้งสองยังไม่เคยรู้จัก “ป้าศรี” มาก่อน และได้มารู้จักป้าศรีที่กรุงเทพในวันที่ไปรับสองคนไปลงนามบิน จนกระทั่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในที่สุด (นางศรี ปฏิเสธว่าตนเองไม่ใช่ “ป้าศรี”)

กรณีนางสาวกุล อายุ 16 ปี มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดพะเยา นางสาวกุลมีพี่น้อง 3 คน พ่อและแม่มีอาชีพรับจ้างทำไร่, ทำนา และรับจ้างทั่วไป นางสาวกุล เรียนหนังสือจบชั้น ป. 6 แล้วได้ตัดสินใจเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเมื่อประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อต้องการไปขายบริการทางเพศ ขณะนั้นนางสาวกุลมีอายุประมาณ 13-14 ปี และเรียนจบ ป. 6 มาได้ประมาณ 2 ปี แต่ยังไม่มีการทำงานและไม่มีความรู้

ในขณะที่เดินทางหนังสือเดินทางเพื่อจะเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นนั้น พ่อและแม่ของนางสาวกุลได้เลิกกันแล้ว (แม่ไปมีสามีใหม่ แต่ไม่มีลูก) แม่จึงพานางสาวกุล ไปหาพ่อเพื่อขออนุญาตให้นางสาวกุลเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น แต่พ่อไม่ยอมลงชื่อรับรองให้ไป ต่อมาแม่จึงพานางสาวกุล ไปหานางดาวซึ่งเป็นญาติของพ่อเลี้ยง เนื่องจากก่อนหน้านี้มีญาติของนางสาวกุล (ยังไม่ทราบชื่อ) เดินทางไปขายบริการที่ประเทศญี่ปุ่น โดยผ่านนางดาว ซึ่งนางดาวให้เบอร์โทรศัพท์ติดต่อกับเจ๊ศรี ที่กรุงเทพฯ นางสาวกุลและแม่ได้ติดต่อกับเจ๊ศรีอยู่ประมาณ 2 - 3 เดือน ต่อมาจึงได้เดินทางมาทำหนังสือเดินทางที่กรุงเทพฯ โดยมาพักอยู่ที่บ้านเจ๊ศรี หรือ ป้าศรี

ในวันเดินทาง มีผู้ร่วมเดินทางไปด้วยกันทั้งหมด 5 คน นางสาวกุลรู้จักผู้หญิงที่เดินทางไปด้วยกันเพียงคนเดียว ชื่อนางสาวแววอายุ 21 ปี การเดินทางครั้งนั้นเจ๊ศรีไม่ได้ไปแต่ได้จ้างผู้ดูแล เป็นผู้หญิง 1 คน และผู้ชาย 1 คน (ไม่ทราบชื่อ) พร้อมเด็กผู้ชาย 1 คน ในการเดินทางครั้งนี้เครื่องบินลงที่เมืองนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น จากนั้นเปลี่ยนเครื่องแล้วบินต่อไปที่เมืองลอสแอนเจลิส ประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ที่ประเทศดังกล่าว 5 วัน จึงบินกลับมาที่เมืองนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น ผู้ดูแลทั้งสองจึงพานางสาวกุล และนางสาวแวว เข้าประเทศญี่ปุ่นได้ จากนั้นได้มีการนัดหมายให้คนซื้อตั๋ว มารับตัวนางสาวกุลเพื่อพาไปเมืองโยโกฮาม่า คนซื้อตั๋วได้พานางสาวกุล ไปพักอยู่ที่อพาร์ทเมนต์แห่งหนึ่งประมาณ 1 อาทิตย์ จากนั้นนางสาวกุลได้ทำงานให้นางสาวกุลทำที่เมืองโตเกียวเป็นร้านคาราโอเกะชื่อร้าน ชื่อวาเซ ส่วนนางสาวแววถูกส่งไปทำงานที่เมืองโยโกฮาม่า

วันที่ 4 เมษายน 2547 เวลา ประมาณ 1 ทุ่ม นางสาวกุลกับ นางสาวอร อายุ 27 ปี ซึ่งทำงานอยู่ร้านคาราโอเกะเดียวกันได้ลงมาจากอพาร์ทเมนต์เพื่อไปหาซื้อกับข้าวทั้งสองได้ถูกตำรวจจับแล้วนำตัวไปสอบปากคำที่สถานีตำรวจจนถึงเที่ยงคืน นางสาวกุล ถูกฝากขัง 1-2 วัน จากนั้นได้ถูกพาตัวไป พกย้ายการ แล้วถูกนำตัวไปฝากขังต่ออีก 20 วัน ต่อมาศาลตัดสินให้เข้าไปอยู่ในสถานกักกัน อีก 3 อาทิตย์ แล้วถูกส่งตัวไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จากนั้นอีก 1 เดือน จึงถูกส่งตัวกลับมาประเทศไทย ในวันที่ 23 มิถุนายน 47

นอกจากนี้ยังมีคดีเกี่ยวเนื่องกับนางศรีกรณีค้าหญิงและเด็กข้ามชาติในคดีอื่น ซึ่งพบว่าผู้เสียหายเป็นหญิงและเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี อีกจำนวน 2 คน ที่ได้รับความช่วยเหลือกลับมาจากประเทศญี่ปุ่น เช่นเดียวกัน ซึ่งถูกส่งกลับไปโดยนางศรีและกลุ่มเอเยนต์ในขบวนการเครือข่ายของนางศรีทั้งในปริมาณพล



และต่างจังหวัด โดยศาลได้อนุมัติหมายจับตัวผู้ต้องหาแล้ว จำนวน 4 ราย

สถานภาพคดี

หมายจับยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ ส่วนในคดีแรกของนางศรี (กรณีนางสาวจัน) ศาลอาญา ได้พิพากษา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546 จำคุก 20 ปี 16 เดือน นางศรี ยื่นอุทธรณ์อยู่ ส่วนในคดีอื่น (นางสาวภาและนางสาวพร) ที่นางศรียังคงเป็นจำเลยในความผิดประเภทเดียวกันนี้ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดี

ในกรณีของนางศรี เห็นได้ชัดเจนว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินคดีมีจำนวนมาก ทั้งในระดับหมู่บ้านที่ชักชวนหญิงและเด็กที่มีการศึกษาไม่สูงนัก และมีปัญหาความยากจน หาเลี้ยงชีพให้พอเพียง ได้ยาก - ในระดับเมือง หรือระดับประเทศ ที่มีเครือข่ายกว้างขวางโยงใยกับกลุ่มที่เป็นมิจฉาชีพด้วยกัน จัดการ และดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นในการเดินทาง ตั้งแต่การหาบัตรประชาชนปลอม (จริงๆ แล้ว เป็นบัตรจริงที่ออกให้โดยสำนักงานเขตต่างๆ แต่ข้อมูลที่ใส่ทำบัตรไม่ใช่ของผู้นั้นจริงๆ) หนังสือเดินทางปลอม หรือหนังสือเดินทางจริงโดยมีข้อมูลปลอม (โดยใช้ตามข้อมูลบัตรประชาชนที่มีการปลอมแปลงแล้ว) การขอวีซ่าไปประเทศญี่ปุ่น เครือข่ายโยงใยกรณีนางศรี ยังโยงถึงบริษัทขายตัวเครื่องบิน เจ้าหน้าที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศไทย (และอาจจะในญี่ปุ่นด้วย) เครือข่ายที่คอยรับเหยื่อที่ประเทศปลายทางซึ่งมีการส่งต่อเป็นทอดๆ

แต่กระบวนการที่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยในด้านการดำเนินคดี การจับกุม และการขยายผล นั้น คดีนี้ทำได้แต่การลงโทษอย่างหนักผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหลัก คือนางศรีเอง ซึ่งถูกศาลตัดสินลงโทษ จำคุกถึง 21 ปี (ขณะนี้อยู่ระหว่างอุทธรณ์) ทั้งจับผู้เป็นธุระจัดหาอีกผู้หนึ่งได้ รวม 2 คนเท่านั้นเอง ทั้งๆ ที่เครือข่าย มีผู้ร่วมขบวนการมากมาย แม้มีการออกหมายจับไว้อีก 3 - 4 คน แต่ก็ไม่มีใครติดตามเรื่องนี้อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่รู้จักภูมิสำเนาของบุคคลเหล่านั้นด้วยแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ดูเหมือนจะพอใจแล้วที่ผู้ต้องหาหลักถูกลงโทษหนัก ทั้งๆ ที่จริงแล้วเครือข่ายยังคงดำเนินธุรกิจอยู่อย่างเดิม นางศรีเอง ก็ยังคงทำธุรกิจส่งออกคนไทยออกไปต่างประเทศ ในขณะที่คดีของตนก็ยังไม่เสร็จสิ้น เพราะตนเองได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวตั้งแต่ศาลชั้นต้น และแม้ขณะอุทธรณ์นี้ก็ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวอยู่

ข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทางเข้า - ออก ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่สงสัยว่าจะเกี่ยวข้อง ก็ไม่มีการตรวจสอบหาข้อมูลให้ชัดเจนขึ้น หนังสือเดินทางของนางศรี 6 เล่ม ที่ถูกยึดได้ มีข้อมูลพอที่จะสืบสาวกลับไปทั้งนั้น ภูมิสำเนาของนางศรี เลขทะเบียนประจำตัวประชาชน 13 หลัก ต่างๆ กับไป 4 อย่างภูมิสำเนาที่เกิดในทะเบียนระบุจังหวัดต่างๆ กัน เอกสารเหล่านี้ผลิตขึ้นมาได้อย่างไรไม่มีการสืบสาวต่อ





กรณีศึกษาการค้าหญิงไทยไปประเทศญี่ปุ่น : เอียตุ

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ประสานมายังมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก ให้ช่วยดูแล กรณีรับตัวหญิงไทยจากประเทศญี่ปุ่นที่ถูกนำไปค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับมา

จากการติดตามสอบถามมูลนิธิฯ ได้รับข้อมูลว่าหญิงไทยทั้ง 2 คนถูกล่อลวงโดยบอกจะให้ไปทำงานร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นจะได้รายได้ดีกว่าที่ได้รับในปัจจุบัน กลุ่มผู้เป็นนายหน้าจัดหาหญิงไทยได้ร่วมกันจัดทำหนังสือเดินทางปลอม และดำเนินการทุกอย่างให้แก่หญิงทั้งสอง ตั้งแต่เรื่องการทำหนังสือเดินทาง สอนวิธีการพูด ได้ตอบเจ้าหน้าที่เมื่อถูกถาม และการเดินทางว่าต้องผ่านเข้าไปทางช่องตรวจโตของด่านตรวจคนเข้าเมืองดอนเมือง

กรณีนางพิมพ์ อายุ 25 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นบุตรคนโตในจำนวนพี่น้องสองคน บิดามารดาประกอบอาชีพทำไร่ นางพิมพ์มีสามีแล้ว ก่อนนั้นเคยมีอาชีพเป็นพนักงานในห้างสรรพสินค้าในกรุงเทพฯ มีรายได้วันละประมาณ 200 บาท เจลี่ยเดือนละประมาณ 6,000 บาท ต่อมาได้รู้จักกับนางจา ซึ่งมาเสนอขายประกัน แต่นางพิมพ์ปฏิเสธเพราะรายได้น้อยใช้แทบไม่พอ นางจางจึงแนะนำให้ไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่น โดยบอกว่ารายได้ดี และอ้างว่ามีเพื่อนรุ่นพี่ที่รู้จักกันชื่อนางไก่เคยไปทำงานญี่ปุ่นมาแล้ว 4 ปี กลับมาแล้วมีฐานะดีมาก และเสนอว่าจะแนะนำให้นางพิมพ์รู้จักกับนางไก่โดยได้ให้หมายเลขโทรศัพท์ของตนเองไว้ จากนั้นประมาณเดือน พฤศจิกายน 2545 นางพิมพ์ได้ให้นางจางพาไปพบนางไก่ที่บ้าน เมื่อนางไก่พบนางพิมพ์ก็ได้โทรศัพท์ไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อติดต่อนางจุ่ม และพูดกับนางจุ่มว่า “ได้พบเด็กแล้วเห็นเด็กแล้วคิดว่าหน้าตาผ่าน” นางไก่แจ้งว่านางจุ่มจะเดินทางกลับมาดูตัวนางพิมพ์ที่เมืองไทย ต่อมาในเดือนธันวาคม 2545 นางจุ่มได้เดินทางมาดูตัวนางพิมพ์ที่เมืองไทยและให้นางพิมพ์ถ่ายรูปไว้ให้ จากนั้นมีผู้ชายชื่อเอียตุติดต่อมาเพื่อขอพบนางพิมพ์ ครั้งแรกได้มีการนัดพบกับเอียตุและพี่ตุ้ม (ภรรยา) ที่ห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งย่านลาดพร้าว โดยเอียตุได้นำหนังสือเดินทางของผู้อื่นมาเปรียบเทียบกับหน้าตาคลายคลึงกับนางพิมพ์หรือไม่ ก่อนการเดินทาง 1 สัปดาห์ เอียตุได้พานางพิมพ์ไปพักเก็บตัวที่โรงแรมแห่งหนึ่งย่านบางกะปิ ระหว่างนั้นได้ให้นางพิมพ์ฝึกปลอมลายเซ็นให้เหมือนกับในหนังสือเดินทาง และให้จดจำข้อมูลในหนังสือเดินทางของบุคคลนั้นด้วย ซึ่งได้อ้างว่าจะใช้เป็นข้อมูลที่จะพานางพิมพ์เดินทางไปญี่ปุ่น โดยมีพี่ตุ้ม เป็นผู้สอนว่าให้พูดอย่างไร เดินเข้าช่องทางไหนที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองดอนเมือง และต้องทำอะไรบ้าง ในวันเดินทางได้ให้นางพิมพ์เดินทางไปประเทศญี่ปุ่นโดยผ่านออกไปทางช่องของเจ้าหน้าที่ผู้ชาย ชื่อพี่ดำซึ่งเป็นคนของเอียตุ และมี “ม้า” หรือคนพาเดินทางไปเป็นชายชาวญี่ปุ่น ชื่อนายทานา (ผ่านเข้าไปคนละช่องของด่านตรวจคนเข้าเมือง) และให้นางพิมพ์แสดงตัวเป็นคู่รักกันกับนายทานาในตอนที่ผ่านมาเข้าด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ญี่ปุ่น

วันที่ 9 ธันวาคม 2545 เดินทางถึงสนามบินนาริตะที่ประเทศญี่ปุ่นในตอนค่ำ จากนั้นนายทานาได้พานางพิมพ์มุ่งไปที่เมืองโยโกฮาม่า ระหว่างทางได้ส่งต่อตัวนางพิมพ์ให้กับชายชาวญี่ปุ่นอีกคนหนึ่งพาเดินทางต่อไป เพื่อส่งให้นางแมว แล้วชายญี่ปุ่นคนนั้นได้หายไป นางแมวได้ขับรถพานางพิมพ์ต่อไปเมืองโยโกฮาม่าเพื่อส่งต่อให้กับนางจุ่ม นางจุ่มให้ไปทำงานล้างจานในร้านอาหารแห่งหนึ่ง โดยให้เริ่มทำงานตั้งแต่เช้าวันที่ 10 ธันวาคม 2545 หลังจากทำงานดังกล่าวได้ 10 วัน นางจุ่มได้มารับตัวนางพิมพ์ไปทำงานขายบริการที่ช่อง (ไม่มีชื่อ) ในเมืองนาซึตะให้อยู่ในความดูแลของนางยูโกะ โดยนางยูโกะบังคับให้นางพิมพ์รับแขกทุกวัน วันละ 8 - 10 คน ครั้งละ 15 - 20 นาทีต่อคน ซึ่งในเดือนแรกนางยูโกะได้ให้เงินแก่นางพิมพ์ส่งกลับบ้าน 5,000 บาท จากนั้นก็ไม่ได้ให้อีกเลย นางพิมพ์จึงตัดสินใจหลบหนีออกจากช่อง พร้อมกับนางแววดาว (ซึ่งได้พบและรู้จักกันในสถานที่ทำงานและถูกหลอก



มาขายบริการเช่นกัน) เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2546 ทั้งสองได้รับความช่วยเหลือจากแขกที่มาใช้บริการเป็นประจำ แยกให้เงินเป็นค่ารถแท็กซี่และวาดแผนที่ทางไปสถานทูตไทยให้ นางพิมและนางแววดาวจึงนั่งรถแท็กซี่ไปขอความช่วยเหลือที่สถานทูตไทย ทางสถานทูตทราบเรื่องแล้วได้ประสานกับบ้านพักฉุกเฉินของชาวญี่ปุ่น เพื่อให้หญิงสาวทั้งสองเข้าพัก ระหว่างรอการส่งตัวกลับประเทศไทย ในวันที่ 30 กุมภาพันธ์ 2546

กรณีนางแววดาวอายุ 31 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดชัยนาท เป็นบุตรคนโตในจำนวนพี่น้องสองคน ปัจจุบันแยกทางกับสามี มีบุตร 2 คน โดยมารดาเป็นผู้ดูแลให้ เดิมนางแววดาวมีอาชีพขายเสื้อผ้าอยู่กับสามี และครอบครัวสามีที่เมืองชลบุรี หลังจากแยกทางกับสามีจึงไม่ได้ขายเสื้อผ้าอีก วันหนึ่งนางแววดาวเดินทางไปหาเพื่อน ชื่อนางต๋ม ที่จังหวัดลำปาง ได้มีนางมาเพื่อนบ้านของนางต๋มมาชักชวนให้เดินทางไปทำงานร้านขายอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น นางแววดาวเห็นว่าตนเองไม่มีรายได้เลี้ยงบุตรและมารดา เพราะมีฐานะยากจน จึงตกลงใจที่จะทำงานดังกล่าว วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 นางมาจึงได้นัดให้นางแววดาวไปพบที่โรงแรมแห่งหนึ่งย่านงามวงศ์วาน จากนั้นได้ให้มาพักเก็บตัวที่ห้องพักโรงแรมย่านรัชดา รวมกับหญิงอีกกลุ่มหนึ่ง ประมาณ 4 - 5 คน ซึ่งพักอยู่ในห้องดังกล่าวก่อนแล้ว วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 ได้มีชายคนหนึ่งเรียกว่า “เอี้ย” เป็นผู้ดำเนินการทำหนังสือเดินทางให้ โดยได้ถ่ายสำเนาบัตรประชาชนของนางแววดาวไป จากนั้นได้นำหนังสือเดินทางที่มีชื่อของนางแววดาวมาให้ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2546 “เอี้ย” ได้พาชายชาวญี่ปุ่น (ไม่ทราบชื่อ) มาที่โรงแรมย่านรัชดา ชายญี่ปุ่นซึ่งเอี้ยให้เรียกว่า “อาจารย์” เป็นผู้พานางแววดาวเดินทางออกจากประเทศไทยไปญี่ปุ่น โดยมีหญิงไทยไม่ทราบชื่อ (ซึ่งนางแววดาวรู้ว่าเป็นคนในขบวนการเดียวกัน) บอกให้เดินเข้าผ่านเฉพาะช่องทางออกที่มีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นพวกของตน และเดินกันคนละช่องกับอาจารย์ชาวญี่ปุ่น ทั้งสองเดินทางถึงกรุงโตเกียวประเทศญี่ปุ่นในเวลาเช้าของวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546 ได้มีหญิงไทยชื่อนางนัม มารับและพาไปพักที่เมืองมาซึดะ 1 คืน ต่อมานางนัมได้พานางแววดาวไปส่งต่อให้กับหญิงไทย (ไม่ทราบชื่อ) และหญิงไทยคนดังกล่าวได้ส่งต่อนางแววดาวให้มาทำชังชาวญี่ปุ่นชื่อยูโกะ นางแววดาวจึงเริ่มทำงานที่ช่องเมืองมาซึดะเป็นต้นมา จนกระทั่งได้ตัดสินใจหลบหนีออกมาพร้อมกับนางพิมเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2546 และได้รับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงโตเกียว ส่งกลับมายังประเทศไทย วันที่ 30 กุมภาพันธ์ 2546

เมื่อถึงประเทศไทย เจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้รับตัวเข้ารับการดูแลที่บ้านเกร็ดตระการ นักสังคมสงเคราะห์ของบ้านพักได้สอบถามข้อมูลเบื้องต้นของผู้เสียหาย รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในขบวนการที่พาเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น จากนั้นได้พาผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์ที่กองปราบปรามเพื่อดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องที่ร่วมขบวนการในการกระทำความผิดครั้งนี้ ขณะนั้นนางแววดาวยังไม่ร่วมมือให้ข้อมูลในการดำเนินคดี ส่วนนางพิม ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบปากคำขยายผลเพิ่มเติม จึงพบว่า มีผู้ร่วมกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องในขบวนการนี้ทั้งหมด จำนวน 7 คน ได้แก่ นางโก๋, นางจุ่ม, เอี้ยตุ๋, นางต๋ม, นางจา, นายกร (สามีนางจุ่ม), นางด้อย ภายหลังเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ 2 คน คือ นางจุ่มและนายกร ในความผิดฐาน “ร่วมกันเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารฯ ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ, เป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปซึ่งบุคคลเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีไม่ว่าได้กระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร และรู้ชัดด้วยประการใดๆ ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นหรือเพื่อข่มขืนใจให้ผู้นั้นกระทำการค้าประเวณี”

คดีของนางจุ่มกับพวก 7 คน ยังมีผู้ต้องหาที่ร่วมอยู่ในขบวนการฯ อีกหลายคนที่ยังไม่ถูกดำเนินคดี



แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการพยายามติดต่อจะจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวและช่วยเหลือผู้ต้องหากลุ่มนี้ อีกทั้งกลุ่มผู้ต้องหาในเครือข่ายนี้เป็นกลุ่มใหญ่และมีอิทธิพล มูลนิธิฯ ได้ประสานเจ้าหน้าที่ตำรวจในการขอให้มีการยื่นคำร้องสืบพยานไว้ก่อน แม้กระนั้นพยานผู้เสียหายที่เกรงกลัวกลุ่มผู้ต้องหามาก ต้องการหลบหนี ไม่กล้าให้ความร่วมมือขึ้นให้การสืบพยานในชั้นศาล จนทางมูลนิธิฯ ต้องประสานตำรวจภูธร ภาค 2 ขอความคุ้มครอง โดยให้จัดเจ้าหน้าที่เดินทางมากับพยาน ซึ่งมีที่พักอาศัยที่ จังหวัดชลบุรี ในวันขึ้นสืบพยานที่ศาลอาญาด้วย

กรณีนี้ยังพบว่า นางจุ่มซึ่งเป็นผู้ต้องหานั้นหลังจากได้รับการประกันตัวชั้นศาลแล้วยังสามารถเดินทางออกนอกประเทศได้โดยปกติ และให้เหตุผลต่อศาลขอเลื่อนนัดการสืบพยานซึ่งกำหนดอีก 2 เดือน อ้างว่าตนเองจะต้องเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อขอต่อวีซ่า ศาลจึงใช้ “ดุลพินิจ” ให้เลื่อนคดีนัดสืบพยานครั้งต่อไปเป็นปลายปี 2546

ในกรณีของนางแววดาว และนางพินซึ่งถูกกลุ่มของเฮียตุ หลอกไปค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่น ก็มีเครือข่ายของนางโยโกะ ที่ญี่ปุ่น เป็นผู้รับหญิงสาวจากไทย และเป็นเครือข่ายเดียวกันที่รับหญิงจากนางศรี

กรณีนี้ ผู้เสียหายมีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนามบินดอนเมืองทำตัวเป็นพรรคพวกของผู้ที่ค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่น ซึ่งควรจะได้รับการสืบสวนหาตัวได้โดยไม่ยากเกินไปนัก

กระบวนการพาผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองชาวออกของนางพินและนางแววดาว มีการใช้ “ม้า” ที่เป็นชาวญี่ปุ่นซึ่งเอเยนต์ให้เรียก “อาจารย์” เป็นผู้พาไปส่งถึงมือหญิงไทยใกล้เมืองโยโกฮาม่าเลยทีเดียว กระบวนการจัดทำหนังสือเดินทาง วีซ่าเข้าญี่ปุ่น และการจัดตัวเครื่องบิน ไม่ต่างจากกรณีนางศรีมากนัก

ประเด็นหนึ่งที่ได้พบในกรณีของนางแววดาวและนางพินคือ การที่จัดให้มีการสืบพยานไว้ก่อนนั้น ปรากฏว่านางแววดาวมีความเกรงกลัวกลุ่มของเอเยนต์มาก ที่อยู่ของนางแววดาว อยู่ที่จังหวัดชลบุรี และต้องมาสืบพยานที่ศาลรัชดา ทางมูลนิธิฯ ต้องประสานกองบังคับการตำรวจภูธรภาค 2 เพื่อขอให้ช่วยจัดตำรวจคุ้มครองพยานในช่วงการเดินทางมาศาล โดยทางมูลนิธิฯ จัดการเช่ารถตู้ ให้ตำรวจมากับพยานและอยู่ดูแลพยานตลอดเวลา

ปัญหาเกิดตรงกระบวนการพิจารณาคดีที่พยาน (อายุราว 30 ปี) ต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาคือ นางจุ่ม (ซึ่งถูกจับพร้อมสามี) พยานเกรงกลัวมาก ตัวสั่นเทา และคอยบงกล้องคนลงเคราะห์ระหว่างที่อยู่ในห้องพิจารณา ปัญหาต่อมาคือ การพิจารณาคดีเลื่อนออกไป ทำให้นางแววดาวไม่ได้ขึ้นสืบพยานในวันนั้น สองสามวันต่อมา นัดมาอีกทีไม่ได้สืบอีก มีแต่นางพินที่ได้สืบเสร็จเรียบร้อยแล้ว

หลังจากนั้น อัยการก็ต้องสั่งฟ้องเพราะหมดกำหนดแล้ว เป็นอันว่านางแววดาวยังไม่ได้ขึ้นสืบพยาน หลังจากอัยการสั่งฟ้อง ศาลนัดออกไปอีกหลายเดือน เพราะจำเลยซึ่งอยู่ระหว่างประกัน อ้างว่าต้องเดินทางไปญี่ปุ่น และศาลมี “ดุลพินิจ” ให้เลื่อนไปตามที่จำเลยต้องการ

จากการที่ได้พูดคุยกับพยานผู้เสียหาย หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มว่าพยานผู้นี้จะไม่มาให้การในศาล ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกไม่ปลอดภัย และความเกรงกลัวที่จะเผชิญหน้ากับผู้ที่เคยเป็นผู้ควบคุมบังคับให้ค้าประเวณีมาก่อน จนต้องหนีมา

การรวบรวมข้อมูลคดี

ในกรณีนี้ซึ่งถูกกลุ่มของเฮียตุ หลอกไปค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่นก็มีเครือข่ายของ

กรณีนี้ นางดาวและนางพินผู้เสียหายมีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนามบินดอนเมืองทำตัวเป็นพรรคพวกของผู้ที่ค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่น ซึ่งควรจะได้รับการสืบสวนหาตัวได้โดยไม่ยากเกินไปนัก แต่กลไกที่จะรับ



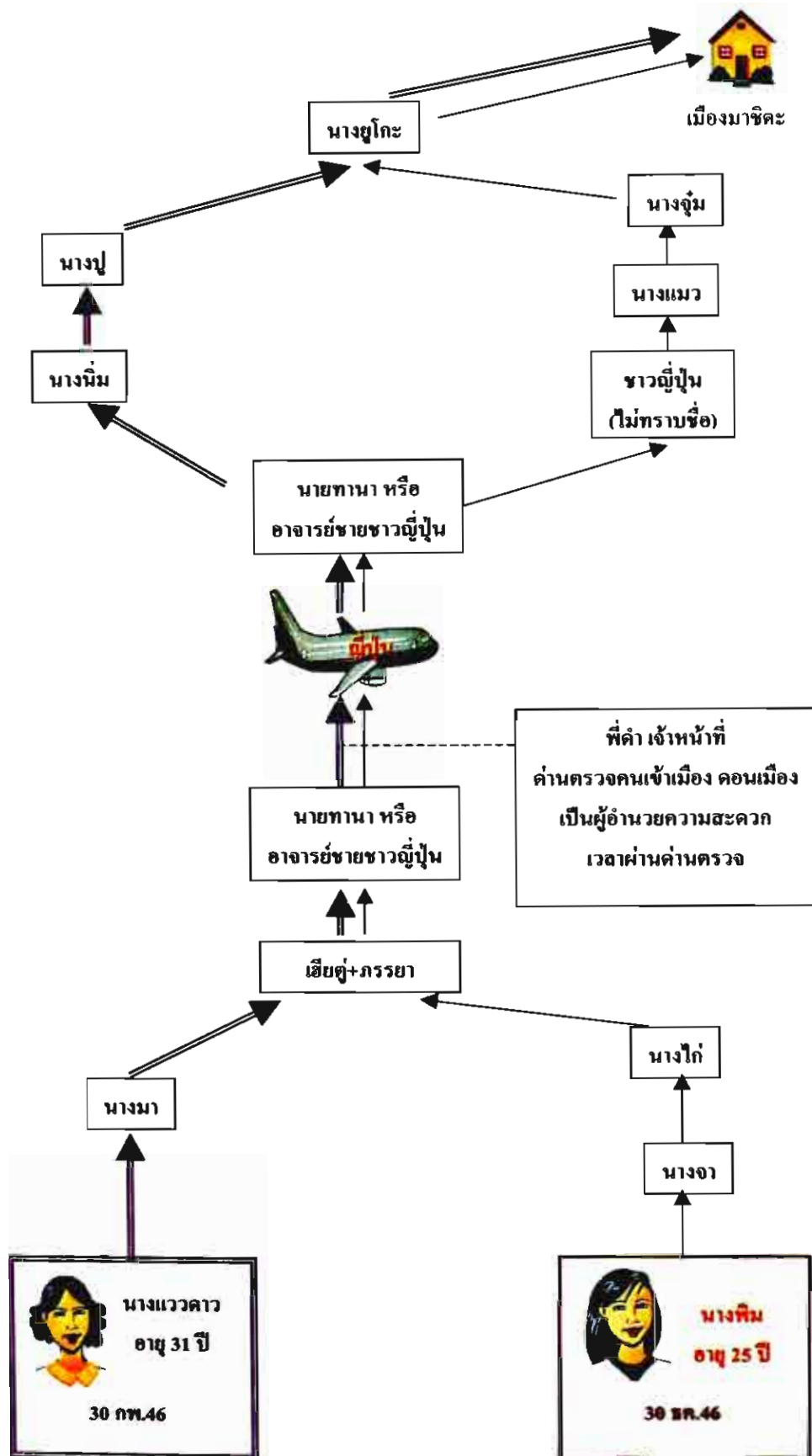
เรื่องนี้ไปดำเนินการคือใคร

กระบวนการพาดำเนินการตรวจคนเข้าเมืองขาออกของนางพิน และนางแววดาว มีการใช้ “ม้า” ที่เป็นชาวญี่ปุ่นซึ่งเอเยนต์ให้เรียก “อาจารย์” เป็นผู้พาไปส่งถึงมือหญิงไทย ใกล้เมืองโยโกฮาม่าเลยทีเดียว กระบวนการจัดทำหนังสือเดินทางวิชาเข้าญี่ปุ่นและการจัดตัวเครื่องบิน ไม่ต่างจากกรณีนางศรีมากนัก นอกจากนี้นางโยโกะ ที่ญี่ปุ่น เป็นผู้รับหญิงสาวจากไทย และเป็นเครือข่ายเดียวกันที่รับหญิงจากนางศรี

การสืบพยาน

ประเด็นสำคัญของกรณีนี้ อยู่ตรงที่ว่า การสืบพยานผู้เสียหายที่เป็นบุคคลอายุ 18 ปี ขึ้นไป ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง พยานผู้เสียหายต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) นั้น คุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เท่านั้น ในการสืบพยานในศาลเด็กไม่ต้องเผชิญหน้าผู้ต้องหา ไม่ต้องกลัวที่จะเห็นผู้ต้องหาจ้องตาตนอย่างขมขื่น

ข้อนี้เป็นประเด็นที่ควรต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป หากไม่ก็จะไม่มีพยานคนใดกล้าให้การ อันจะนำไปสู่การดำเนินคดีพวกองค์กรอาชญากรรมที่น่าหวั่นใจไปค้าในต่างประเทศได้



The Second National Symposium of Justice Administration



กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็กไทยไปประเทศอังกฤษ : นางมิว

ข้อมูลเบื้องต้น

นางสาวรัตน์ อายุ 17 ปี ภูมิลำเนาอยู่จังหวัดเพชรบูรณ์ มีพี่น้อง 3 คน นางสาวรัตน์เป็นคนสุดท้อง เรียนหนังสือจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่โรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ออกจากโรงเรียนมาช่วยครอบครัวทำสวน ทำนา ประมาณ 2 ปี ต่อมานางสาวรัตน์ไปทำงานขายขนมจีน กับญาติที่กรุงเทพฯ จนกระทั่งรู้จักเพื่อนชื่อนางสาวอ้อย คบกันอยู่ราว 1 เดือน นางสาวอ้อยมักนัดไปเดินเที่ยวห้างสรรพสินค้าต่างๆ ด้วยกันเพื่อสร้างความคุ้นเคย ในช่วงที่ทำงานของนางสาวรัตน์มีปัญหา รถโดนถูกยึด นางสาวรัตน์มักจะปรึกษากับนางสาวอ้อย นางสาวอ้อยจึงชักชวนให้ไปทำงานเป็นคนรับใช้ที่เมืองนอกเงินดีกว่า ขายขนมจีน โดยบอกว่ามีให้เลือกหลายประเทศ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อังกฤษ เป็นต้น นางสาวรัตน์ไม่รู้เรื่องอะไรเลยจึงขอให้นางสาวอ้อยแนะนำ นางสาวอ้อยบอกว่าอย่างนางสาวรัตน์นี้ไปอังกฤษดีกว่า ได้เงินเดือน เดือนละ 3 หมื่น เมื่อนางสาวรัตน์ตกลงใจ นางสาวอ้อยได้พา นางสาวรัตน์ไปถ่ายรูปเพื่อทำหนังสือเดินทาง โดยจัดให้นางสาวรัตน์แต่งตัวเป็นผู้ใหญ่หน่อย ไม่ใช่หน้าเด็กๆ อายุ 17 นางสาวอ้อยบอกว่านางสาวรัตน์ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง วิชาไปประเทศอังกฤษ และค่าตัวเครื่องบิน 40,000 บาท

นางสาวรัตน์กลับไปปรึกษากับแม่ที่เพชรบูรณ์ แม่ลูกคำนวณกันว่าเสียค่าใช้จ่าย 40,000 บาท หากลูกไปทำงาน 2 เดือน ได้ 60,000 บาท ก็ส่งกลับมาใช้หนี้ที่จะกู้ยืมเพื่อนบ้านไป พอทำเดือนที่ 3 ก็มีเงินส่งมาให้แม่จ่ายนางสาวอ้อยอีก 40,000 แม่ของนางสาวรัตน์ก็จะตามไปทำงานเป็นคนรับใช้ที่ประเทศอังกฤษด้วย คำนวณอย่างนั้นแล้วสองแม่ลูกก็กู้เงินเพื่อนบ้านโดยใช้บ้านและที่ดินของตนของเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน นางสาวอ้อยยังขอให้นางสาวรัตน์นำสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านของพ่อแม่มาให้นางสาวอ้อยด้วย

นางสาวรัตน์เองบอกนางสาวอ้อยว่าจะจ่ายเงินให้นางสาวอ้อยเมื่อได้หนังสือเดินทาง วิชา และตัวเครื่องบินแล้วเท่านั้น นางสาวรัตน์ติดต่อนางสาวอ้อยได้โดยทางโทรศัพท์มือถือซึ่งนางสาวอ้อยเพิ่งซื้อ

ก่อนวันเดินทาง 2 วัน ต้นเดือนกรกฎาคม 2545 นางสาวอ้อยพานางสาวรัตน์ไปจัดซื้อเสื้อผ้า 3 - 4 ชุด และกระเป๋าเดินทาง แล้วแนะนำให้นางสาวรัตน์รู้จักกับชายคนหนึ่ง ชายนั้นไม่ยอมบอกชื่อโดยให้เรียก “พี่” เท่านั้น “พี่” เป็นคนขับรถพานางสาวรัตน์กลับไปเพชรบูรณ์โดยบอกว่า การจะไปทำงานที่อังกฤษต้องมีสัญญาทำงานกับผู้ปกครอง “พี่” ได้พบกับพ่อแม่ของนางสาวรัตน์ และให้เซ็นชื่อรับรองหากว่ามีปัญหาอย่างใดเกิดขึ้นพ่อแม่จะรับผิดชอบการเดินทางครั้งนี้ของนางสาวรัตน์เอง เมื่อเซ็นสัญญาแล้ว “พี่” ก็พานางสาวรัตน์กลับมารุงเทพฯ แม่ของนางสาวรัตน์ตามมาด้วย และคืนนั้นพักบ้านญาติที่ขายขนมจีนในกรุงเทพฯ รุ่งขึ้นเป็นวันเดินทาง นางสาวอ้อยพานางสาวรัตน์ไปท่าหมอหว่งบาย เพื่อให้เธอเป็นผู้ใหญ่หน่อย เมื่อไปสนามบินพร้อมแม่ของนางสาวรัตน์ นางสาวรัตน์ได้มอบเงินให้นางสาวอ้อย 40,000 บาท นางสาวอ้อยให้หนังสือเดินทางและตัวบิน โดยบอกว่ายังไม่จำเป็นต้องดูต่อนั้น ทุกอย่างเรียบร้อย พร้อมทั้งให้โทรศัพท์มือถือ 1 เครื่อง บอกให้ไปที่เคาท์เตอร์เช็คอินเลย นางสาวอ้อยกลับออกไปจากสนามบิน พร้อมแม่ของนางสาวรัตน์ เมื่อนางสาวรัตน์เช็คอิน จึงเห็นว่ารูปในหนังสือเดินทางเป็นหน้าของคนที่คุณเป็นผู้ใหญ่กว่าอายุ แต่ในหนังสือเดินทางเป็นชื่อคนอื่นเหมือนกับในตัวเครื่องบิน

สักพักหนึ่ง นางสาวอ้อยโทรเข้ามาหาเพื่อแนะนำว่าต้องทำอะไรบ้างเมื่อจะผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง นางสาวรัตน์ถามถึงเรื่องหนังสือเดินทางที่ไม่ใช่ชื่อตน นางสาวอ้อยบอกว่าต้องทำเช่นนั้น ไม่งั้นจะเดินทางไม่ได้ เพราะนางสาวรัตน์อายุยังน้อย นางสาวรัตน์เห็นว่าคนเพิ่งจ่ายเงินไป 40,000 จึงตัดสินใจเช็คอิน ระหว่างนั้น



นางสาวอุ้ยจะโทรบอกให้ทำอะไรๆ เป็นระยะๆ โดยทางโทรศัพท์มือถือที่ให้ไว้ นางสาวอุ้ยให้เงินปอนด์อังกฤษ นางสาวรัตน์ติดตัวไป 10 ปอนด์ เพื่อเป็นค่าเดินทางไปบ้านของนางผิว หญิงไทยที่ลอนดอน บนเครื่องบิน มีชายไทยคนหนึ่งมาขอแลกที่นั่งกับฝรั่งข้างๆ นางสาวรัตน์ และชวนคุยเหมือนเพิ่งบังเอิญมารู้จักกันบนเครื่องบิน ช่วยกรอกเอกสารภาษาอังกฤษ เครื่องบินเป็นสายการบินศรีลังกา ไปแวะจอดที่โคลัมโบ 1 คืน จึงเดินทางต่อไปลอนดอน ชายคนนั้นถามว่าจะไปไหน นางสาวรัตน์ให้ดูที่อยู่ที่ได้จากนางสาวอุ้ย ชายนั้นบอกว่าอยู่ไม่ไกลจากบ้านเขา เขาจะพาไปส่งให้ก่อนไม่ลำบากอะไร

ถึงสนามบินที่ลอนดอน นางสาวรัตน์โทรศัพท์หานางผิว นางผิวแนะนำให้นั่งรถใต้ดินไปลงสถานีนั้นๆ ชายคนนั้นเป็นผู้พาไปส่ง และได้เข้าไปในบ้านคุยกับนางผิวสักพัก นางสาวรัตน์เห็นชายคนนั้นรับของของหนึ่งจากนางผิว ก่อนจะลากลับไป

ที่บ้านนางผิว นางสาวรัตน์พบผู้หญิงไทยอยู่ประมาณ 20 คน นางผิวอยู่กับนายรายาสามี ชาวศรีลังกา นางผิวให้นางสาวรัตน์พักผ่อน 1 วัน หลังจากนั้นได้บังคับให้ขายบริการโดยขู่หาหากไม่ทำงานครอบครัวจะเดือดร้อน

จากนั้น นางสาวรัตน์ก็ถูกนางผิวบังคับให้รับแขก โดยมีคนรับโทรศัพท์แล้วส่งให้ไปที่บ้านโน้น บ้านนี้ เปลี่ยนที่ทำงานรับแขกไปหลายที่ โดยมีคนพานางสาวรัตน์ไปตลอด นางสาวรัตน์อยากกลับบ้าน และไม่อยากทำงานนี้ จนถึงเดือนกันยายน ตำรวจอังกฤษบุกเข้าทุกที่ที่เป็นจุดที่นางผิวส่งผู้หญิงไปทำงานค้าบริการทางเพศจำนวน 5 แห่งด้วยกัน และจับผู้หญิงไทยราว 25 คน ส่งกลับประเทศไทย นางสาวรัตน์เป็นคนเดียวที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และถูกหลอกไปโดยไม่รู้ว่า เป็นงานค้าประเวณี หลังลอบปากคำแล้ว ตำรวจและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองอังกฤษ 3 คนได้พาผู้หญิงไทย 25 คนกลับจากอังกฤษถึงไทยวันที่ 19 กันยายน 2545

การดำเนินการ

กรณีมูลนิธิฯ ได้เข้าไปช่วยดูแล โดยได้เดินทางไปรับตัวผู้เสียหายที่สนามบินดอนเมือง และประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากอังกฤษ สำหรับนางสาวรัตน์ ซึ่งอายุ 17 ปี ทางมูลนิธิฯ ได้เข้าไปช่วยดูแลในฐานะผู้เสียหายที่จะเป็นพยานในคดีมีการแจ้งความที่กองปราบปราม คดีนี้ในประเทศไทยเมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเปลี่ยนตำแหน่งไป ก็ไม่มีการสืบสาวราวเรื่องและขยายผลต่อทั้งๆ ที่ผู้ดูแลคดีจัดว่าเป็น “มือหนึ่ง” ของกองปราบปราม และมีนายพลตำรวจระดับสูงเป็นผู้สั่งการให้ดูแลคดี

ส่วนที่ประเทศอังกฤษ เจ้าหน้าที่ตำรวจของอังกฤษได้ประสานขอความร่วมมือให้ทางมูลนิธิฯ พา นางสาวรัตน์ไปขึ้นศาลเป็นพยานในคดีของนางผิวและพวก ที่ศาลกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี จนในที่สุดศาลอังกฤษตัดสินจำคุกผู้ต้องหาทั้งหมด โดยศาลกรุงลอนดอน พิพากษานางผิว เป็นเวลา 5 ปี นางมน (น้องสาวนางผิว) จำคุก 3 ปี 6 เดือน และนายรายา (สามีนางผิว) จำคุก 2 ปี ขณะนี้ศาลกรุงลอนดอนให้ตำรวจอังกฤษตรวจสอบสินทรัพย์ของผู้ต้องหาที่ส่งมาจากอังกฤษเข้าบัญชีธนาคารหลายบัญชีที่ประเทศไทย โดยมีการประสานงานผ่านสำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด

กรณีนี้ เป็นคดีที่เห็นชัดเจนว่าไม่มีผู้สนใจตามเรื่องสืบสวนและขยายผล ทั้งๆ ที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี และถูกหลอกลวงไป การสืบสวนทำเพียงระยะแรกๆ และได้พบข้อมูลว่าหมายเลขโทรศัพท์ของนางสาวอุ้ยซึ่งชักชวนนางสาวรัตน์ไปอังกฤษนั้น เป็นโทรศัพท์ที่จดทะเบียนในนามพ่อของนางสาวรัตน์ เจ้าหน้าที่ก็สรุปว่า “พ่อของนางสาวรัตน์ร่วมมือด้วยนี้ แล้วก็วางมือ ไม่ได้สนใจคดีนี้ต่อ” ในขณะที่นางสาวรัตน์ได้แจ้งว่ามีใบเสร็จค่าโทรศัพท์เกือบ 2 หมื่น เรียกเก็บมาที่พ่อ ซึ่งพ่อไม่เคยรู้เรื่องโทรศัพท์นั้นเลย นางสาวรัตน์สงสัยว่า นางสาวอุ้ยนำสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านของพ่อนางสาวรัตน์ ไปซื้อ



โทรศัพท์แล้วให้นางสาวรัตน์ติดต่อนางสาวอุ้ยที่หมายเลขโทรศัพท์เครื่องนั้น โดยนางสาวรัตน์ไม่รู้เลยว่าเป็นชื่อพ่อของตน และจะมีใบเรียกเก็บเงินด้วย

ดังนั้นคดีนี้ในประเทศไทยจึงไม่มีความซับซ้อนใดๆ ทั้งๆ ที่นางสาวรัตน์ได้มีการแจ้งความและสอบปากคำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) แล้ว

สำหรับทางประเทศอังกฤษ หลังจากที่นางสาวรัตน์ไปให้การเป็นพยานในศาลที่กรุงลอนดอน จนนางสาวและนางมน สองพี่น้องพร้อมสามีนางสาวถูกพิพากษาจำคุกแล้ว ทางอังกฤษต้องการตรวจสอบทรัพย์สินของทั้งสองพี่น้อง ซึ่งมีการโอนเงินมาเข้าบัญชีธนาคารในประเทศไทยหลายบัญชี โดยทางตำรวจอังกฤษมีรายละเอียด ชื่อบัญชี หมายเลขบัญชี ธนาคาร วันโอนเงิน จำนวนเงิน และได้ทำหนังสือประสานงานมาทางสำนักงานอัยการสูงสุด แต่ก็ไม่สามารถทำได้ง่ายๆ และรวดเร็วเท่าที่ควร มีปัญหาอยู่หลายขั้นตอน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเส้นทางอาญา พ.ศ. 2535 ไม่มีการเอ่ยถึงสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้น จึงเกิดความคลุกคลีในการประสานงาน อีกทั้งมีประเด็นปลีกย่อยอื่นๆ ในการจัดการทรัพย์สินที่ยึดได้ว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ เรื่องการยึดทรัพย์สิน เป็นประเด็นหนึ่งในนั้น

คดีนี้ยังมีประเด็นความเสียหายที่เกิดแก่เด็กเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ กรณีของนางสาวรัตน์ ซึ่งต้องกู้ยืมเงิน 40,000 บาท โดยใช้บ้านและที่ดินของครอบครัวเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อการณ์ไม่เป็นไปตามที่คาด นางสาวรัตน์กลับมาโดยไม่มีเงินมาใช้หนี้ บ้านและที่ดินก็จะต้องถูกยึด ในกรณีนี้ แม้มีการยึดทรัพย์สินของนางสาว และนางมนในประเทศไทยได้จริงๆ นางสาวรัตน์ก็จะไม่ได้ทรัพย์สินนั้นไปจ่ายคืนเจ้าหนี้ หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนเอง

แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 แต่ก็คงยังไม่มีการจัดการอย่างไ้ได้ เพราะยังไม่มีการทบทวนออกมาท่ากับการใช้พระราชบัญญัติ



กรณีศึกษาการค้าเด็กและหญิง : โรงงานผลิตปากกาไวท์บอร์ด

ข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2545 เจ้าหน้าที่ตำรวจสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน เข้าตรวจค้นและช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กชาวพม่า 8 คน อายุระหว่าง 14 - 24 ปี ที่ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง และใช้แรงงานเย็บทาสที่โรงงานผลิตปากกาเขียนไวท์บอร์ดแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ พร้อมทั้งจับกุมนายหยางขาวไต้หวัน และนางวิซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานดังกล่าวโดยตั้งข้อหาให้ที่พักพิงคนต่างด้าว และได้ตั้งข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแก่หญิงพม่าทั้ง 8 คนนี้ด้วย จากนั้นได้ส่งตัวผู้ต้องหาทั้งหมดให้สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันดำเนินคดี โดยเบื้องต้นทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินคดีกับนางวิ ภรรยา นายจ้างเพียงผู้เดียวในข้อหาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และปล่อยตัวนายหยางไป

เมื่อทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้คุยกับเด็กผู้เสียหายแล้ว เห็นว่านายหยางก็กระทำความผิดด้วย จึงได้ขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบปากคำเด็กผู้เสียหายเพิ่มเติม ตำรวจจึงแจ้งข้อกล่าวหาแก่นายหยาง ในข้อหาเดียวกันกับนางวิ อีกทั้งจากการสอบปากคำ พบว่า นายหยางมีพฤติกรรมอนาจารผู้เสียหาย จึงมีการเพิ่มข้อหาอนาจารด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ส่งเด็กและหญิงพม่าทั้ง 8 คน ไปอยู่ในความดูแลของบ้านเกร็ดตระการในฐานะที่เป็นผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยไม่ได้ส่งไปที่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่สวนพลู ต่อมาวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 เจ้าหน้าที่นักสังคมฯ บ้านเกร็ดตระการ ได้นำตัวผู้เสียหายทั้ง 8 คน ไปสอบปากคำเพิ่มเติมที่สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งให้กับเจ้าหน้าที่นักสังคมฯ ทราบว่าจะต้องดำเนินคดีอาญากับเด็กทั้ง 8 คน ในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง ผิดกฎหมายฯ เนื่องจากทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้แจ้งข้อหาดังกล่าวกับเด็กทั้ง 8 คนแล้ว ตั้งแต่วันที่จับกุมนายจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ควบคุมตัวหญิงพม่าผู้เสียหาย 3 คนในจำนวนผู้เสียหายทั้งหมดไว้ที่สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ส่วนเด็กพม่าที่เหลืออีก 5 คน ถูกส่งตัวเข้าสถานพินิจฯ กรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีอายุต่ำกว่า 18 ปี

การดำเนินการ

มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก ได้ร่วมกับบ้านเกร็ดตระการประสานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานพินิจฯ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเด็กหญิงชาวพม่าทั้ง 8 คน ในฐานะผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ตาม “บันทึกข้อตกลงฯ” ในที่สุดได้รับความร่วมมือจากทั้งทางสถานพินิจฯและสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะไม่ดำเนินคดีแก่เด็กและหญิงพม่า ทั้ง 8 คน และยังผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล ที่รับผิดชอบคดี มีความเห็นไม่ฟ้องผู้เสียหาย จากนั้นได้มีการส่งมอบตัวผู้เสียหายทั้ง 8 คน กลับเข้ามาอยู่ในความดูแลของบ้านเกร็ดตระการ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545

ขณะเดียวกัน มูลนิธิฯ ได้สอบถามเด็กทั้ง 8 คน ถึงวิธีการเข้ามาในเมืองไทย จึงได้ทราบว่าเด็กทั้งหมดเข้ามาโดยผ่านนายหน้าผู้หญิงคนเดียวกัน ชื่อนางเค ที่อยู่เมืองพะอานผิงพม่า และเป็นผู้จัดส่งเด็กเหล่านี้ไปยังนางมะชานายหน้าอยู่ที่อำเภอแม่สอด นางมะชารับเด็กจากนางเค เพื่อส่งไปตาม “ออเดอร์” คือการสั่งว่าให้ส่งแรงงานไปที่ใดบ้าง มูลนิธิฯ ประสานกับผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด ขยายผลจับกุมตัวนางมะชาที่แม่สอด จนได้มีการนำผู้เสียหายไปชี้ตัวและสามารถจับกุมนายหน้ารายนี้ดำเนินคดีได้ในที่สุด ในการนำเด็กผู้เสียหาย 2 คนไปที่อำเภอแม่สอด เพื่อจับกุมนางมะชานั้น ได้มีข้อมูลเพิ่มเติมจากเด็ก



ถึงกระบวนการที่ถูกนำต่อจากอำเภอแม่สอด เข้ามากรุงเทพฯ ว่านางมะชาได้ให้เด็กพักที่บ้านตนระยะหนึ่ง วันจะเดินทางลงกรุงเทพฯ ได้พาเด็กเข้าไปในบ้านของตำรวจผู้หนึ่ง ซึ่งอยู่เยื้องกับบ้านนางมะชา และซ่อนในบ้านนั้น 1 คืน จนรุ่งเช้ามีนายต้อมมาจัดเด็กแอบอยู่ในช่องพิเศษของรถกระบะ ใช้แผ่นเหล็กปิดไว้ แล้วพาออกจากแม่สอด เด็กถูกบังคับให้นอนนิ่งๆ อย่างนั้น เกือบ 1 ชั่วโมง จึงถูกนำออกจากรถกระบะ ไปขึ้นรถทัวร์ที่จะเข้ากรุงเทพฯ โดยนายต้อมให้เด็กถือเงิน 2,000 บาท เพื่อให้คนขับรถทัวร์เป็นค่ารับเด็ก 4 คน ไปขึ้นรถไป

สำหรับคดีของนายหยางและนางวิ ทางมูลนิธิฯ ได้ประสานให้มีการสืบพยานผู้เสียหายไว้ก่อน เมื่อวันที่ 19, 26 และ 29 เมษายน 2545 พร้อมทั้งช่วยเหลือในการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานให้แก่ผู้เสียหายทั้ง 8 คนด้วย

ในส่วนคดีที่เด็กและหญิงทั้ง 8 คนเช่นผู้ต้องหาเข้าเมืองไทยผิดกฎหมายนั้น ต่อมาอัยการฝ่ายคดีอาญาธนบุรี สั่งฟ้องหญิงพม่าทั้ง 3 คน ที่มีอายุเกิน 18 ปี ตามที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตั้งข้อหา และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวเด็กและหญิงทั้ง 8 คน ไปพบอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ศาลตัดสินปรับหญิงคนละ 6,500 บาท ส่วนเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้ง 5 คน ไม่ได้ถูกดำเนินคดีเพราะเดินทางกลับภูมิลำเนาไปก่อนแล้ว

ผลของคดี

คดีนางวิ กับนายหยาง ศาลอาญาธนบุรีพิพากษาว่าจำเลยผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติของคนทำงานต่างด้าว พ.ศ. 2521 จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพ มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้คนละกึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 คงลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 มีกำหนด 1 ปี 6 เดือน ปรับ 25,000 บาท จำเลยที่สอง จำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 บาท จำเลยทั้งสองไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 56 มีกำหนด 2 ปี ส่วนที่โจทก์ขอให้ปรับโทษจำเลยที่สองต่อจากโทษของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 6247/45 ของศาลนี้ เนื่องจากศาลมิได้มีคำพิพากษาให้ดังกล่าว ค่าขอในส่วนนี้ให้ยก

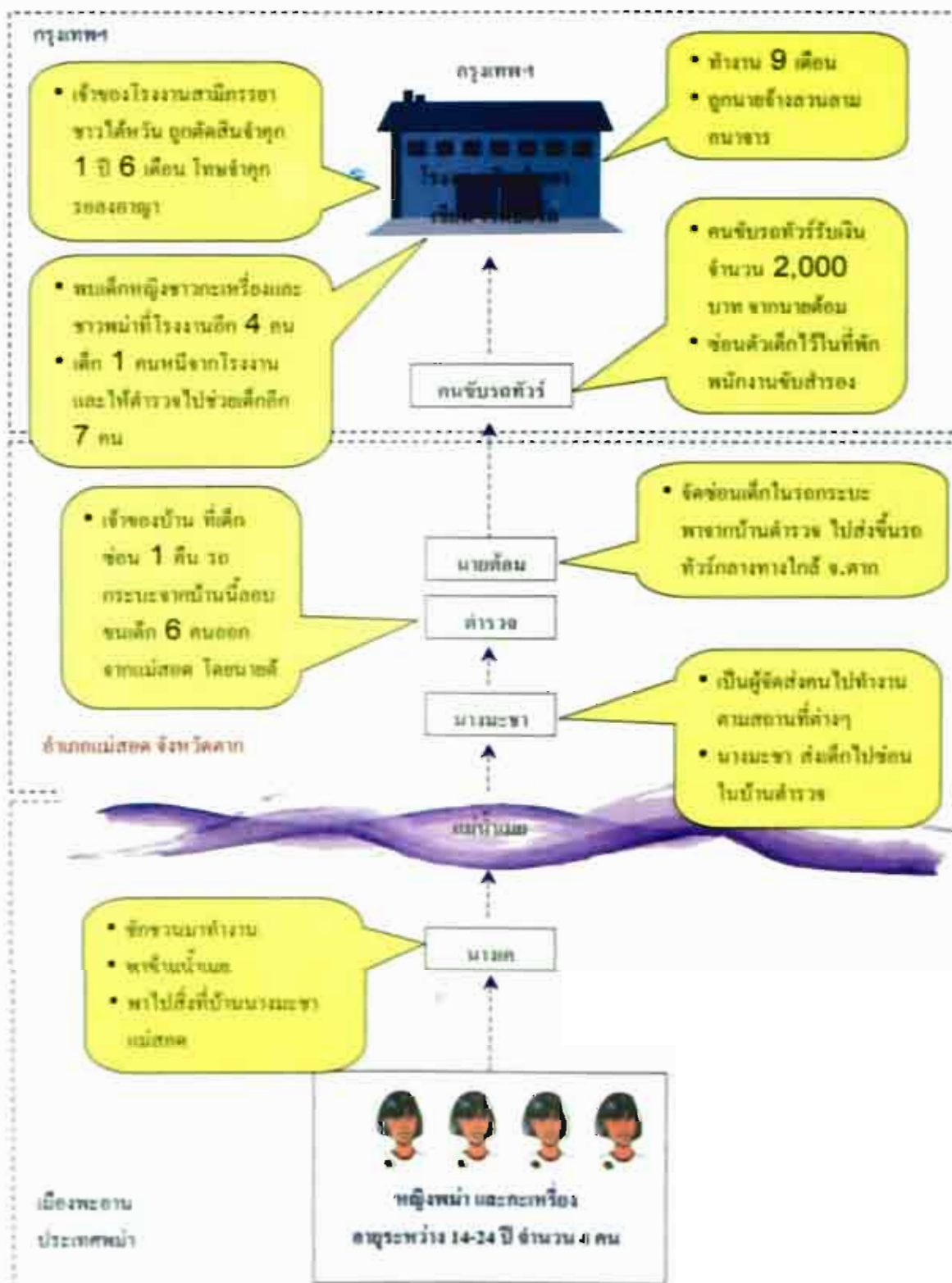
คดีอาจารย์ (นายหยาง) ศาลอาญาธนบุรี ตัดสินวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 เนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี ให้จ่ายเงินค่าปรับ 6,000 บาท รอลงอาญา 2 ปี ส่วนคดีนางเค ศาลตัดสินวันที่ 1 พฤษภาคม 2545 จำคุก 6 เดือน ปรับ 30,000 บาท โทษจำคุกรอลงอาญา 2 ปี

กรณีนี้ เจ้าของคดีซึ่งเป็นนายตำรวจที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด ประสบอุบัติเหตุ รถกระบะชนในตัวจังหวัดตาก และพนักงานสอบสวนเสียชีวิตพร้อมกัน 3 คน จากนั้นก็ไม่มีใครตามดูแลคดีนี้อีก โดยเฉพาะกรณีที่ตำรวจที่อยู่ในอำเภอแม่สอดเองเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ (แต่เป็นตำรวจที่ทำงานอยู่อำเภออื่น) หรือผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น นายต้อม คนขับรถทัวร์ที่ลักลอบพาเด็กและหญิงต่างด้าวเข้ามาในกรุงเทพฯ โดยรับค่าตอบแทน 500 บาทต่อคน จากผู้ที่เป็นผู้จัดหา

กรณีนี้ เป็นกรณีเด็กถูกเอารัดเอาเปรียบแรงงาน เป็นกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นไม่ตรงกันนักว่าเป็น “คดีค้ามนุษย์” หรือไม่ เพราะช่วงแรกเด็กๆ เข้ามาในเมืองไทยเพราะอยากทำงาน จึงไปหางานเคให้ช่วยหางานให้ เพราะนางเคมีชื่อเสียงในประเทศพม่าว่าเป็นผู้หางานในประเทศไทยให้เด็กพม่าทำได้ นางเคก็เป็นผู้จัดส่งให้นางมะชา หญิงพม่าอยู่ฝั่งไทย แต่งงานกับคนไทย นางมะชามีใบสั่งงาน คือรับ “ออเดอร์” จากผู้ที่ต้องการจ้างแรงงาน แต่เมื่อเด็กเข้าไปทำงานก็ถูกเอารัดเอาเปรียบแรงงาน บังคับให้ทำงานหนักมาก ให้อาหารน้อย



จนต้องหนีออกมาขอความช่วยเหลือ ผู้ปฏิบัติงานบางคนก็เห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อการคุ้มครอง บางคนก็เห็นว่าไม่ใช่ แต่เป็นคดีแรงงานเฉยๆ ข้อถกเถียงนี้ยังไม่ยุติ



ภาพประกอบ
จากเว็บไซต์
www.ksk.or.th
ฉบับที่ 2



กรณีการค้าหญิงและเด็กจากประเทศลาว : ฟอริโมชา อาบ อบนวด

ข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2544 ได้มีพลเมืองติดติดต่อขอให้ช่วยเหลือหญิงสาวลาวหลายคนที่ถูกล่อลวงมาบังคับค้าประเวณีในสถานอาบ อบ นวด แห่งหนึ่ง ตั้งแต่ปี 2543 ทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้ประสานกับกองบังคับการตำรวจภูธร ภาค 2 ซึ่งสั่งการให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางละมุงไปช่วยเหลือปรากฏว่าสามารถช่วยหญิงและเด็กลาวมาได้ 6 คน อายุระหว่าง 15 และ 16 ปี 2 คน อายุ 20 - 23 ปี 4 คน จับกุมผู้ต้องหาที่เป็นผู้จัดการสถานบริการได้เพียง 1 คน ส่วนผู้บงการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำหญิงสาวลาวทั้งหมด 6 คนมาค้าประเวณี ไม่มีใครถูกจับเลย ทั้งหมด 6 คน ทราบเพียงชื่อเล่น คือ

1. นางไก่
2. นางกาน
3. นางนุช
4. นายเล็ก
5. นางพิน (ลาว)
6. นายมุ

เด็กและหญิงสาวซึ่งไม่ได้มาพร้อมกันทั้งหมดต่างคนต่างถูกนางพินชวนมาในเวลาต่างกัน ทั้ง 6 คน เล่าว่าต้องการมาหางานทำในประเทศไทย นางพินผู้ชักชวนบอกว่าเป็นงานรับจ้างธรรมดา เช่น ร้านอาหาร งานรับใช้ที่บ้าน ทั้ง 6 คน จึงตกลงใจมา

มูลนิธิฯ ได้ช่วยประสานในการขอสืบพยานหญิงสาวล่องหน้า เมื่อวันที่ 1, 2 กุมภาพันธ์ 2544 จากนั้นส่งเข้าพักที่บ้านเกร็ดตระการ เพื่อรอการติดต่อกับครอบครัวที่ลาวโดยผ่านสถานทูตลาว และส่งกลับภูมิลำเนาภายในไม่กี่วันหลังจากนั้น

ส่วนผู้ต้องหาที่เหลือและยังคงหลบหนีอยู่อีกจำนวน 6 คน พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนเสนอส่งฟ้องผู้ต้องหาทั้งหมด และได้มีการออกหมายจับผู้ต้องหาทุกคน แต่จนกระทั่งปัจจุบันยังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้

กรณีการค้าหญิงและเด็กจากประเทศลาวเข้ามาในประเทศไทย กรณีนี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการนางพินที่เป็นผู้ชักชวนจากหมู่บ้านในประเทศลาว เป็นผู้พามาที่จังหวัดอุดรธานี แล้วมีนายเล็กเป็นคนขับรถพามาให้นางกานที่จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีบ้านในตัวจังหวัดชลบุรี และมีสถานอาบ อบ นวด อยู่ที่บางละมุง เด็กและหญิงสาวหลายคนถูกบังคับให้เสริมตั้งมูก พร้อมทั้งเพิ่มหนี้สินเป็น 15,000 บาท ต่อการทำมูก 1 ครั้ง ซึ่งเด็กไม่ยอมทำและกลัวเจ็บ บางรายถูกบังคับให้ทำใหม่ถึง 3 ครั้ง เพราะนางกานบอกว่าทำแล้วไม่สวย แล้วเพิ่มค่าทำมูก 3 ครั้ง เป็นเงิน 45,000 บาท สถานพยาบาลที่เสริมมูกให้เด็กเหล่านั้นก็เป็นเครือข่ายนางกานด้วย

น้องสาวของนางกาน คือนางนุชมีสถานบริการอีกแห่งหนึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ ย่านธนบุรี มีการส่งเด็กแลกเปลี่ยนกัน ระหว่างสถานบริการสองแห่งนี้คือที่นางกานดูแลอยู่ที่บางละมุง และนางนุชดูแลอยู่ที่กรุงเทพฯ นายเล็กเป็นผู้พาหญิงและเด็กลาวชุดแล้วชุดเล่ามาจากจังหวัดอุดรธานีมาจนถึงสถานบริการของพิน้องคู่นี้

“พลเมืองดี” เป็นผู้แจ้งข่าวให้ไปช่วยเหลือหญิงและเด็กลาวกลุ่มนี้ กระบวนการทางกฎหมายดำเนินการได้จนถึงสืบพยานผู้เสียหายไว้ก่อนตามมาตรา 12 ของ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แต่จับกุมผู้ร่วมขบวนการส่วนใหญ่ไม่ได้และไม่มีผู้รับผิดชอบการดำเนินการต่อ มีแต่หมายจับสำหรับคนทั้ง 6 คน

นางพินซึ่งเป็นหญิงลาวและอยู่ฝั่งลาวนั้น ก็ไม่ได้มีการประสานกับทางฝ่ายลาวเพื่อจับกุม ชื่อนางพินปรากฏในคดีหลายคดีว่าเป็นผู้พาหญิงและเด็กลาวมาขายไทย



ประเทศไทย



413

ប្រសិនបើ

၈၈၈

มางคิ

ประเภทที่ ๑

นางพิน**អរូប**

น.อ. ๑๒๖

น.ส. อมร 16 ปี

မ.အ. ၈၁ ၂၀၁၅

น.ศ. เฉลิม 23 ปี

4. 15 15 15

52910000

เรื่องสั้น



กรณีศึกษาการค้าหญิงจีนไปประเทศมาเลเซีย และถูกส่งกลับผ่านประเทศไทย

เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2547 เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย นำโดย ร.ต.อ. สิทธา มั่นดี ร่วมกันจับกุมตัวนางสาวลี หึงจีน อายุ 18 ปี ที่ลักลอบเดินทางข้ามแดน โดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าหญิงจีนคนดังกล่าวตกเป็นผู้เสียหายที่ถูกขบวนการค้าหญิงข้ามชาติล่อลวงไปบังคับค้าประเวณีที่ประเทศมาเลเซีย จึงประสานและส่งตัวผู้เสียหายเข้ารับความช่วยเหลือไปที่เครือข่ายศูนย์พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

นางสาวลี อายุ 18 ปี เกิดวันที่ 1 ธันวาคม 2529 มาจากหมู่บ้านแห่งหนึ่งในมณฑลเสฉวน ประเทศจีน จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็นบุตรสาวคนเดียว นิตามารดามีอาชีพค้าขาย

กรณีนี้ มีนางสาวเชียน อายุประมาณ 30 ปี เป็นเพื่อนรุ่นพี่ของนางสาวลี และพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงกับหมู่บ้านของนางสาวลี เป็นผู้ชักชวนนางสาวลีกับเพื่อน ๆ อีก 3 คน ไปทำงานเป็นพนักงานเสิร์ฟอาหารที่ร้านอาหารแห่งหนึ่งในประเทศมาเลเซีย โดยนางสาวเชียนเป็นผู้พาหญิงจีนทั้งสี่คนไปทำหนังสือเดินทาง พร้อมทั้งออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้แก่หญิงจีนทั้งสี่คน ได้แก่

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1. นางสาว จี อายุ 20 ปี | 2. นางสาว ดัน อายุ 21 ปี |
| 3. นางสาว ฮั่ว อายุ 24 ปี | 4. นางสาว ลี อายุ 18 ปี |

วันที่ 9 มีนาคม 2547 หลังจากหญิงจีนทั้งสี่คนได้หนังสือเดินทาง ได้มีการนัดพบกันเพื่อโทรศัพท์ไปหานางสาวเชียนให้เป็นผู้มารับตัวพาเดินทางไปโดยขึ้นเครื่องบินจากเมืองเฉินตู ไปเมืองกวางโจว เมื่อถึงเมืองกวางโจว มีผู้หญิงชาวเชียงไฮ้ ชื่อนางไค มารอรับหญิงจีนทั้ง 4 คน พาไปพักที่เมืองกวางโจวโดยให้ทั้งสี่คนนอนพักรวมอยู่ในห้องเดียวกัน ซึ่งนางสาวเชียนไม่ได้พักรวมอยู่กับเด็กด้วย จากนั้นนางไคและนางสาวเชียนได้พาหญิงจีนทั้งสี่คนขึ้นเครื่องบินจากเมืองกวางโจวต่อไปประเทศมาเลเซีย เมื่อเครื่องถึงสนามบินมาเลเซีย นางสาวเชียนได้หายตัวไป จากนั้นมีชาย 4 คน มารอรับตัวเด็กที่สนามบินด้วยรถยนต์ 2 คัน และพานางไคพร้อมกับเด็กจีนทั้ง 4 คน เดินทางไปที่พักลักษณะคล้ายฟลตหรือคอนโดมิเนียม โดยใช้เวลาประมาณ 30 นาที ซึ่งขณะลงจากเครื่องบิน นางไคได้ยึดหนังสือเดินทางของหญิงจีนทั้งสี่คนไว้

ในวันเดียวกันนั้นหญิงจีนทั้งสี่คนถูกพาไปพักอยู่รวมกันที่ฟลต ซึ่งมีลักษณะเป็นห้องสี่เหลี่ยมเล็กๆ หน้าต่างเป็นเหล็กดัด เว้นแต่ห้องน้ำเท่านั้นที่มีหน้าต่างเป็นที่ระบายอากาศ หญิงจีนเหล่านั้นถูกกักขังไว้ในห้องพัก โดยมีการใส่กุญแจไว้ด้านนอก

วันต่อมานางไคกลับมาอีกครั้ง ได้บอกให้หญิงจีนเปลี่ยนเสื้อผ้าเพื่อเตรียมตัวไปทำงาน และเน้นให้ใส่กระโปรงไปทำงาน เมื่อหญิงจีนเหล่านั้นสอบถามว่า “ไม่ได้พาไปทำงานร้านอาหารหรือ?” นางไคตอบว่า “ได้ยังไง จินอุตสาห์จ่ายเงินค่าตัวพวกเธอมาแล้ว พวกเธอไม่มีสิทธิปฏิเสธไม่ทำงานตามที่สั่ง” หญิงจีนเหล่านั้นพยายามต่อรองเพื่อขอพบกับนางสาวเชียนก่อน แต่ก็ไม่ได้พบกับนางสาวเชียน และในคืนนั้นก็ยังไม่ได้เริ่มทำงานแต่อย่างใด

วันที่สอง นางไคมาบอกให้หญิงจีนไปทำงานอีกครั้ง แต่หญิงจีนเหล่านั้นปฏิเสธ จากนั้นได้มีชายสองคนเข้ามาทำร้ายทุบตี โดยการมัดมือมัดเท้า และเอากันบูหรี่จี้ที่เท้าและน่องของหญิงจีน

วันที่สาม เมื่อนางไคกลับมาอีก นางสาวลีสกับเพื่อนคนหนึ่ง ได้เข้าไปในห้องน้ำพร้อมกับถือมิด และบอกแก่นางไคว่า หากบังคับให้พวกเธอขายตัวหรือไปนอนกับผู้ชาย พวกเธอจะฆ่าตัวตาย ซึ่งหากจะให้ทำงาน พวกเธอยอมทำงานอะไรก็ได้ยกเว้นขายตัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวของหญิงจีนไม่เป็นผลแต่อย่างใด ในวันเดียวกัน



นั้นหญิงจีนทั้งสี่คนถูกพาไปค้าประเวณีที่ร้านคาราโอเกะ ตั้งแต่เวลาประมาณ 20.00 น. จนถึงเวลา 15.00 น. ของอีกวันจึงถูกส่งกลับที่พัก ซึ่งหากหญิงจีนคนใดไม่ยอมทำงานจะถูกผู้ควบคุมนำไปขังที่ขัง และถูกบังคับให้กินยาเพื่อกระตุ้นให้เกิดความสนุกสนาน ซึ่งหญิงจีนเหล่านี้ไม่ได้กินแต่แอบอมไวได้ลิ้นแล้วคายออกมาภายหลัง ผลจากการถูกบังคับค้าประเวณีด้วยการทำร้าย ทุบตี และใช้ปืนหรือทำให้เกิดความเจ็บปวดและทรมานนั้น ทำให้หญิงจีนเหล่านี้ต้องสูญเสียเพื่อบรรเทาความเจ็บปวด จนมีผลให้ทั้งสี่คนติดบุหรี่ด้วย

สภาพการทำงานที่ร้านคาราโอเกะดังกล่าวในระยะเวลา 15 วัน หญิงจีนไม่เคยได้รับเงินเลย เพราะนางไคจะเป็นผู้เก็บไว้ทั้งหมด อีกทั้งคำร้องเพลงและคำตลกกับแขกลูกน้องของนางไคก็เอาไปทั้งหมด หนังสือเดินทางก็ถูกนางไคยึดไป หญิงจีนเหล่านี้จึงคิดหลบหนีโดยการช่วยกันหาผ้ามาผูกคอๆ กันแล้วหย่อนตัวลงมาจากช่องระบายอากาศในห้องน้ำ จากนั้นได้โดยสารรถแท็กซี่ซึ่งมีคนขับเป็นชาวจีน พาไปหลบอยู่ในถ้ำแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่สักการบูชาของชาวมาเลเซียและเป็นสถานที่ท่องเที่ยว 1 คืน พอถึงรุ่งเช้านางสาวหลี่จึงพาเพื่อนๆ ไปโทรศัพท์หาแขกที่เคยให้เบอร์ไว้ ชื่อ นายหลิง อายุประมาณ 30 ปีเศษ แยกคนดังกล่าวได้มารับ ชื่อข้าวให้กับและซื้อเสื้อผ้าให้จากนั้นพาไปพักที่โรงแรม แล้วพาไปพักที่กระต๊อบของนายหลิง เป็นเวลา 1 เดือน

ในระหว่างพักอาศัยอยู่บ้านนายหลิง ได้มีการปรึกษาหารือเรื่องที่ส่งหญิงจีนกลับบ้าน แต่ด้วยเหตุที่หญิงจีนเหล่านี้ไม่มีหนังสือเดินทาง นายหลิงจึงปรึกษากับเพื่อนและได้ข้อมูลว่าจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ประมาณ 10,000 หยวนต่อคน นางสาวลี่ จึงโทรกลับบ้านที่ประเทศจีน เพื่อให้ทางบ้านส่งเงินมา แต่ไม่ได้บอกว่าถูกหลอกมาทำงาน ด้วยความที่อยากให้ลูกกลับบ้านพ่อแม่ของนางสาวลี่จึงได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของนายหลิง เป็นเงินจำนวน 40,000 หยวน

กระบวนการเดินทางกลับของหญิงจีนหลังจากนั้น ได้มีการนั่งรถจากมาเลเซียไปลงที่เมืองกัวลาลัมเปอร์ จากนั้นนั่งรถยนต์ต่อไปที่อาโหลซือตา เมื่อถึงที่ตั้งกล่าวแล้วมีชายชาวจีนคนหนึ่งมารับ ชายคนนั้นได้โทรศัพท์พูดคุยกับนายหลิงว่า “ใช่หญิงจีน 4 คนหรือไม่” เมื่อทราบจากปลายสายแล้ว จึงแจ้งกับหญิงจีนว่าด่านยังไม่เปิด จึงได้พาหญิงจีนทั้งหมดไปพักที่บ้านพี่สะใภ้ของตนเอง ก่อนที่จะส่งต่อให้ชายไทยอายุประมาณ 30 ปีมารับตัวไปเพื่อเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยทางอำเภอสุโงโกะลงด้วยรถยนต์ ระหว่างทางไม่ได้มีการพูดคุยใดๆ กันเลย ใช้ระยะเวลาประมาณ 10 ชั่วโมง หลังจากนั้นมิหญิงไทยคนหนึ่งมารับไปพักที่โรงแรมแห่งหนึ่ง (ที่ใดหญิงจีนไม่ทราบ) เป็นเวลา 2 คืน ต่อมาเช้าวันที่สาม หญิงไทยคนดังกล่าวได้พาหญิงจีนกลุ่มนี้เดินทางเข้ากรุงเทพ เมื่อถึงกรุงเทพฯ มีหญิงชาวจีนอีกคนมารับตัวหญิงจีนสี่คนนี้ต่อ และพาไปพักโรงแรมแห่งหนึ่ง ราคาห้องละ 30 เหรียญมาเลเซีย เป็นวันเดียวกันนั้นเวลาประมาณ 18.00 น. หญิงชาวจีนคนนั้นก็พาหญิงจีนทั้งสี่คนนั่งรถตู้โดยแวะรับคนขึ้นตามจุดต่างๆ เป็นเหมือนหมู่บ้านจัดสรร จนในที่สุดโบรรถตู้คันดังกล่าวมีผู้โดยสารนั่งรวมกันมาทั้งหมด 12 คน เป็น ชาย 3 คน หญิง 9 คน (รวมหญิงจีน 4 คน) ซึ่งหญิงจีนเหล่านั้นไม่ทราบว่าคนเหล่านั้นเป็นใคร แต่ได้มีการปล่อยคนเหล่านั้นลงตามจุดต่างๆ บนเส้นทาง เมื่อถึงแม่สายมีเพียงแค่หญิงจีน 4 คนจากมาเลเซียอยู่ในรถ

เมื่อรถตู้เดินทางมาถึงหน้าด่านแม่สาย นางสาวลี่ และนางสาวฉี ได้นั่งรถจักรยานยนต์รับจ้าง ในขณะที่เพื่อนอีก 2 คนเดินตามมากับชายอีก 2 คน รถจักรยานยนต์รับจ้างได้ขับวนไปวนมา แล้วมาจอดที่หน้าด่าน นางสาวลี่จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจับกุมได้เพียงคนเดียว และไม่เห็นเพื่อนๆ อีก 3 คนที่มาด้วยกันไม่ทราบว่าหายไปไหนหมด จากนั้นนางสาวลี่จึงถูกนำตัวส่งเข้ามาที่ศูนย์พัฒนาศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน และถูกส่งต่อเข้ารับการช่วยเหลือคุ้มครองและบำบัดฟื้นฟูที่โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครอง

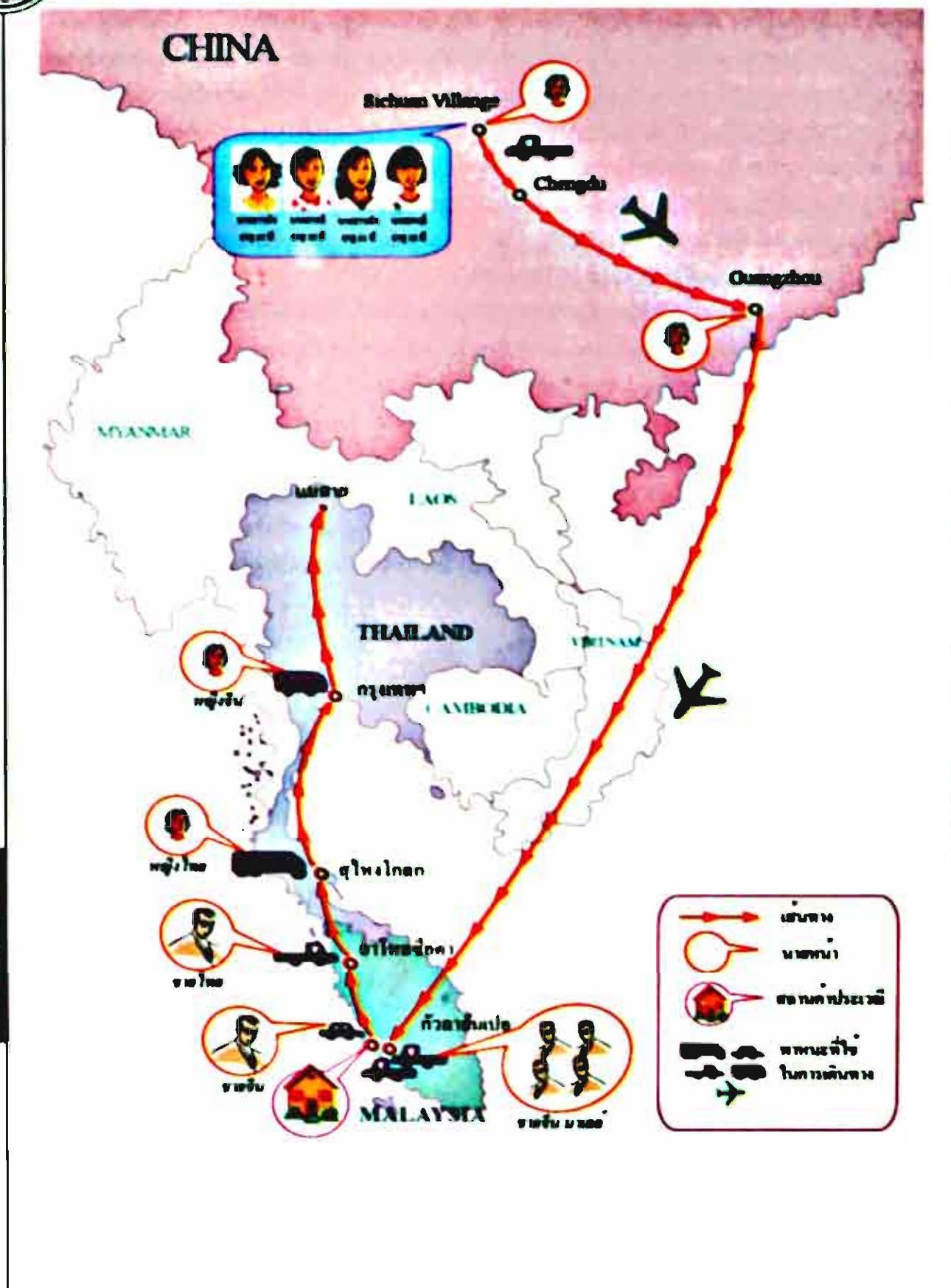


สิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มน้ำโขง เพื่อส่งกลับคืนภูมิสำเนาประเทศต้นทาง

ปัจจุบันกรณีนี้ยังไม่มี การดำเนินคดีใดๆ กับใครเลย ส่วนนางสาวจิ บ้านพิทักษ์ รอผลการค้นหาครอบครัวของนางสาวจิ โดยสถานกงสุลจีนกำลังประสานข้อมูลกับทางจีนอยู่

กรณีของหญิงจีน 4 คน ที่ถูกพาไปมาเลเซียและถูกบังคับค้าประเวณีนั้น เป็นกรณีที่มีการส่งผ่านประเทศไทยเฉพาะชากลับ แต่กระบวนการมีนายหลังช่วยเหลือ ก็มีลักษณะแปลกๆ มีการเรียกเงินจากทางบ้านของหญิงจีนเหล่านี้ กรณีนี้ยังไม่มี การแจ้งความดำเนินคดี เพราะยังอยู่ในช่วงของการสืบค้นข้อมูล ณ ขณะนี้ ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้อย่างถี่ถ้วน แต่ที่คณะผู้วิจัยนำมาเสนอ ก็เพราะเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่ง ที่ให้เห็นเส้นทางการค้ามนุษย์ที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่าน

ในการทำงานของมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กยังมีคดีที่ใคร่เอ่ยถึงโดยสังเขป คือการนำพาเด็กชายชาวจีน 2 คน เข้ามาในประเทศไทย เพื่อผ่านไปยังประเทศอื่น โดยมีกระบวนการทำเอกสารปลอม เปลี่ยนสัญชาติจากจีนเป็นสัญชาติอื่น โดยหญิงจีนที่พาเดินทางใช้เอกสารที่แสดงว่าเป็นแม่ของเด็กชายทั้งสอง จากนั้นพาเดินทางเพื่อไปประเทศแคนาดา แต่ถูกจับที่ญี่ปุ่นแล้วเนรเทศกลับมาไทย จึงถูกจับทั้ง 3 คน เด็กชายอายุ 11 และ 13 ปี ถูกส่งเข้าสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก หญิงจีนถูกส่งไปที่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับการประกันตัว 150,000 บาท แล้วหนีไป ทั้งเด็กชาย 2 คน นั้นไว้ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กหลายเดือน จนมีการฟ้องคดี นี่เป็นอีกรูปแบบหนึ่งและก็ไม่มีการสืบสวนปราบปรามอย่างจริงจัง อีกเช่นเคย ทางมูลนิธิได้ส่งต่อข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีหน้าที่เฉพาะสองหน่วยงานแต่ก็ยังคงไม่เห็นผลสืบหน้าแต่อย่างใด ๕



การป้องกัน
การลักลอบ
ขนถ่ายยาเสพติด
และการค้ามนุษย์



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก พบปัญหามากมายหลายมิติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเมื่อการค้าหญิงและเด็กเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมทั้งข้ามชาติและไม่ข้ามชาติ และผู้มีอิทธิพล ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ - และองค์กรเอกชนซึ่งมีอาสาและอยากช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็มีความลำบากมากยิ่งขึ้นในการปฏิบัติงานต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของมนุษยชาติในโลกปัจจุบันอันไร้พรมแดน เป็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่ากระทำต่อผู้ไร้อำนาจและด้อยโอกาสในสังคม

งานการศึกษาทั้งสิบเอ็ดหัวข้อที่กำหนดในโครงการประชุมวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลครั้งนี้ ประเด็นการค้าหญิงและเด็กมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาดังกล่าวเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคอร์รัปชัน การฟอกเงิน ยาเสพติด การคุ้มครองพยาน กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน ความร่วมมือระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน การพัฒนากฎหมายสาระบัญญัติและนโยบายของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

คณะผู้ศึกษามีอาจนำเสนอข้อมูลและปัญหาที่ประสบได้หมด ในการทำงานศึกษาครั้งนี้ซึ่งมีเวลาและเนื้อที่จำกัด จึงใคร่ขอสรุปปัญหา และให้ข้อเสนอแนะแต่พอสังเขป กับทั้งเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมต่อไปด้วย

สรุปปัญหาการดำเนินคดีค้าหญิงและเด็ก

1) ปัญหาตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายค้ามนุษย์โดยตรง ดังนั้น ฐานความผิดที่ใช้ตั้งข้อหา ก็ไม่มีข้อหาค้ามนุษย์ แต่ต้องใช้ข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็น “เป็นธุระจัดหา” หรือใช้ข้อหาในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งต้องไปอิงกับความผิดตามกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายนี้ไม่ค่อยจะได้หยิบมาใช้

ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไปบ้างแล้วกฎหมาย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2542) ซึ่งเกี่ยวกับการสืบพยานเด็ก เป็นตัวอย่างของกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงขึ้นมาจากการเสนอปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางคดีค้าหญิงและเด็ก และคดีอื่นๆ ที่เด็กเกี่ยวข้องในคดี โดยสามารถแก้ปัญหาค้าหญิงและเด็กไว้ก่อน สำหรับเด็กไทย ผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็กเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และเด็กที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากศาล ‘อันยากแก่การนำมาสืบ’ การมีผู้อื่นที่เกี่ยวข้องร่วมดูแลเด็กระหว่างการดำเนินคดี รวมถึงการที่เด็กผู้เสียหายไม่ต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เด็กเกรงกลัว โดยสามารถให้การเป็นพยานในศาล ในห้องที่จัดแยกไว้จากห้องจากห้องพิจารณา แต่



สำหรับหญิงที่อายุเกิน 18 ปี ไม่อาจรับสิทธิประโยชน์ได้ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองหญิงอายุเกิน 18 ปี ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ได้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไข อย่างเช่น พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้การดำเนินการทางคดีชักช้าไม่ทันการ เพราะกระบวนการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญายังใช้เวลายาวนานมากเกินไป

ส่วนกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระบวนการที่ล่าช้า ทำให้ผู้ต้องหาเกิดการถ่ายเททรัพย์สิน หรือมีวิธีการทำให้ตนเองอยู่สภาพเป็นลูกหนี้สถาบันการเงินต่างๆ จึงไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเองที่จะถูกยึดได้

2) ปัญหาด้านการบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดี ด้านกลไกในกระบวนการยุติธรรม และด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ยังมีปัญหาอยู่มาก ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่มองไม่เห็นเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมในความผิดประเภทนี้ จึงมักมุ่งทำคดีที่ได้ผู้ต้องหามาเฉพาะหน้าโดยไม่ขยายผลไปถึงผู้อื่น โดยเฉพาะผู้บัญชาการแต่ละส่วนโดยเฉพาะส่วนของตนไม่ได้มองโยงใยทั้งกระบวนการ ขาดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีกลไกที่ดูแลประเด็นปัญหานี้เป็นการเฉพาะ ไม่มี Case manager หรือคนวางแผนในทางคดี ได้แต่ทำคดีไปอย่างปกติธรรมดา แม้เรื่องหมายจับที่ออกไว้แล้วไม่มีการตามเรื่องต่อ

ปัญหาการคุ้มครองพยานบุคคล และขดเหยความเสียหาย

พยานส่วนใหญ่ในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ หรือการค้าหญิงและเด็กไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายเองหรือไม่ก็ตาม มักจะเกรงกลัวผู้ต้องหาและเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม และหากไม่มีระบบและกระบวนการคุ้มครองพยานให้ปลอดภัยได้จริงแล้วละก็ การจะดำเนินคดีให้ได้ผลคงเป็นไปได้ยาก

ในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานผู้เสียหาย และคำขอแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการที่จะดำเนินการทั้งด้านการคุ้มครองพยานและการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายยังไม่มีประสิทธิภาพ และจริง ๆ แล้วก็ยังไม่มีการทำงาน ยังไม่มีกฎกระทรวง จึงถือว่าการคุ้มครองพยานยังไม่เป็นจริง

กรณีการขดเหยความเสียหาย ค่าตอบแทนผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ต้องมีกระบวนการที่จะรวดเร็ว และต้องสิ้นพร้อมกันไปกับการตัดสินคดีความ โดยไม่ต้องให้ผู้เสียหายมาฟ้องร้องทางแพ่งอีกครั้ง ซึ่งจะกินเวลานาน การที่ผู้พยานได้รับค่าตอบแทนผู้เสียหายโดยไม่ล่าช้ามากนัก อาจเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งให้ผู้พยานมาเริ่มดำเนินคดีเอง หรืออย่างน้อยก็ได้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการรวมทั้งศาลด้วย

การสืบพยาน และการดำเนินคดีโดยรวดเร็ว อาจถือเป็นการดูแลพยานได้ระดับหนึ่ง แต่หลังจากนั้นแล้วจะมีกลไกและกระบวนการที่จะยังคงคุ้มครองพยานนั้นให้ปลอดภัยอยู่ในทางปฏิบัติจริงๆ อยู่ตลอดไปหรือไม่ หากไม่สามารถทำได้การจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กให้ถึงผู้มีอิทธิพลและทำลายองค์กรอาชญากรรมคงจะสำเร็จได้ยาก

3) ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินคดีที่ซับซ้อนและมีเครือข่ายโยงใยกว้างขวางในปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั้น จากประสบการณ์การทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่ายังขาดแคลนบุคลากรทั้งในแง่ปริมาณ และแง่ความ



มีทักษะเฉพาะในการจัดการกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมถึงทัศนคติและความสนใจในประเด็นปัญหานี้ด้วย เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อย มักจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ “คดีอุกฉกรรจ์” เป็นแค่ “คดีช่อง” หรือเรื่อง “เล็กๆ”

3.1 ปัญหาทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ก. ทัศนคติต่อประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

คนทั่วไปมักมองประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ประปนกับปัญหาธุรกิจค้าประเวณี จริงแล้วก็มีแรงงานและผู้ค้าประเวณีที่สมควรใจและเลือกทำอาชีพนั้นๆ ซึ่งกลุ่มนี้ไม่นับว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่ขณะเดียวกันผู้ที่อยู่ในธุรกิจค้าประเวณีและแรงงานก็มีกลุ่มที่ถูกบังคับกักขังหรือมีนายหน้าหลอกลวงมาแล้วขายต่อให้เจ้าของกิจการเหล่านั้นด้วย จึงต้องพิจารณาให้ถ่องแท่ว่าเป็นประเภทใด เพื่อจะได้จัดการคดีและดูแลผู้เสียหายได้อย่างถูกต้อง

การมองเห็นเพียงว่าเป็น “ปัญหาโสเภณี” “ปัญหาการค้าประเวณี” หรือเป็น “ปัญหาแรงงาน” เท่านั้น เมื่อไม่คิดว่ากรณีเหล่านั้น เป็นกรณี “การค้ามนุษย์” ก็มองไม่เห็น “เหยื่อของการค้ามนุษย์” กลุ่มที่มีทัศนคติเช่นนี้ ก็จะไม่สนใจฟังข้อมูลด้านสังคม ที่นักสังคมสงเคราะห์และผู้ปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนเลาะหามาเพิ่มเติม

าพณา นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งประกาศให้ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ก็ได้เอ่ยถึงประเด็นนี้ ในรายการเช้าวันเสาร์ ในหัวข้อ “อย่ามองผู้ตกเป็นเหยื่อว่าเป็นอาชญากร” ด้วย ว่า

“เมื่อวานนี้ (6 ส.ค.) ผมได้ไปเป็นประธานเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ เรื่องการค้ามนุษย์เป็นอะไรที่ผมถือว่าป่าเถื่อน มนุษย์ทุกคนเกิดมาต้องมีความเอื้ออาทรต่อกัน การค้ามนุษย์เลวยิ่งกว่าการค้าสัตว์ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเป็นอาชญากรรมที่ถือว่าเลวร้าย ผมจะใช้วิธีการอย่างนี้ เหมือนกับเรื่องของยาเสพติดว่า เราจะแยกออกกระหว่างผู้ค้ากับผู้เป็นเหยื่อ ผู้เป็นเหยื่อนั้นเราต้องไม่ดำเนินคดีกับผู้ตกเป็นเหยื่อ เราต้องดำเนินคดีกับผู้ค้า ที่ผ่านมามีเราดำเนินคดีกับผู้เป็นเหยื่อ ข้อหาเข้าเมืองมาไม่ถูกต้องบ้าง เขาโดนหลอกลวงมา อันนี้จะไปคิดอย่างนั้นไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าถ้าเรามองว่าผู้เป็นเหยื่อคือผู้เป็นเหยื่อ อย่ามองว่าเขาเป็นอาชญากร ต้องเอาผู้ค้าเป็นอาชญากร กรณีอย่างนี้ถึงจะเอาอยู่ แล้วต้องให้รู้ว่าคุณเหล่านี้ชีวิตแย่มาก ถูกบังคับให้ค้าประเวณี บางคนไปอยู่ต่างประเทศนึกว่าไปได้ดิบได้ดี ที่ไหนได้ถูกบังคับให้ค้าประเวณีวันหนึ่ง 15 ครั้ง แม้กระทั่งมีประจำเดือนยังถูกบังคับให้ค้าประเวณี เพราะว่าต้องให้หนี้ที่เขาเอามาจากประเทศ ฉะนั้น วันนี้ต้องเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องมานั่งถามนโยบาย จัดการเด็ดขาดกับผู้ค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ไม่ต้องมานั่งถามนโยบายเลยครับ ท่านมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แต่นโยบายที่ชัดเจนคือเหยื่อคือเหยื่อ อย่าดำเนินคดีกับเหยื่อ แล้วท่านจะได้พยานหลักฐานที่ดำเนินคดีกับผู้ค้า แต่เมื่อไหร่ ถ้าท่านดำเนินคดีกับเหยื่อ เหยื่อจะไปร่วมมือกับผู้ค้าเพื่อให้ตัวเองหลุดพ้นคดีด้วย ท่านก็ไม่สามารถลงโทษผู้ค้าได้

ต้องจัดการกับพวกค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด

ปัญหาทั้งหมดเรื่องคอร์รัปชันเป็นเรื่องใหญ่ ถ้าตรามใดที่มีการคอร์รัปชัน การค้ามนุษย์ไม่มีหยุดยั้ง และแน่นอนปัญหารากฐานเรื่องความยากจนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่เรื่องที่ต้องเผชิญหน้าวันนี้ ต้องไม่ให้เจ้าหน้าที่คอร์รัปชัน เรื่องการค้ามนุษย์ถือว่าเป็นเรื่องรุนแรง แล้วทำให้เสียหายเสียภาพพจน์ของประเทศ นอกจากเสียศีลธรรม เสียความมีอารยธรรมของประเทศแล้ว เราอาจจะถูกต่อต้านการค้า ในที่สุดเกษตรกรทั้งหลายขายสินค้าไม่ได้ เพราะเขาไม่ยอมซื้อของประเทศเรา เนื่องจากว่าประเทศเราไม่เอาจริงเอาจังกับการค้ามนุษย์



อย่างนี้ไม่ได้ การค้ามนุษย์มีหลายแบบ เอาเด็กมาขายน เลิกจากเขมรถูกตัดแขนตัดขา มาขายน เอาแรงงานไปค้าแรงงานทาส เอาผู้หญิงไปขายตัว ลารพัด ต้องเด็ดขาดกันแน่นอน”

ขอเสนอภาพ เพื่อความเข้าใจประเด็นความแตกต่างระหว่างการทำงานเป็นแรงงานทั่วไป (labour) การทำงานในธุรกิจทางเพศ และค้าประเวณี (Prostitution) กับการค้ามนุษย์ (Trafficking) ที่มีทั้งสองส่วนนั้น คือด้านแรงงานและการค้าประเวณีดังนี้

แรงงาน T + L	การค้ามนุษย์ T + P	การค้าประเวณี P
● ขอดาน ● ขายดอกไม้ ● คนรับใช้ในบ้าน ● งานเรือประมง ● เกษริ่งคอบยาว ● ในธุรกิจท่องเที่ยว		หมายเหตุ T = Trafficking P = Prostitution L = Labour

L

3.2 ปัญหาจำนวนบุคลากรไม่พอเพียงกับจำนวนคดี

ปัญหานี้ คนในกระบวนการยุติธรรมเข้าใจกันอยู่แล้ว เมื่อคนทำงานน้อยคดีมากก็ย่อมไม่สามารถให้เวลากับคดีต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้การทำงานในคดีนั้นๆ ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การรู้จักบริหารคดี (case management) จัดการคดีอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพของบุคลากรในระดับต่างๆ (ตำรวจ อัยการ ศาล รวมถึง ทนายความ) มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในคดีทางมูลนิธิต่างๆ เข้าไปทำงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย จะพบว่าพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีเพียงคนเดียวที่ต้องทำทุกอย่างในขณะที่มีคดีอื่นๆ อีกหลายคดีซึ่งเข้ามาระหว่างที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่เวร และต้องดูแลต่อเนื่องเช่นเดียวกับคดีค้าหญิงและเด็ก

3.3 ปัญหาประสิทธิภาพของบุคลากร

บุคลากรบางส่วนขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งนี้ มีทั้งส่วนที่เป็นเรื่องของตัวบุคลากรเอง และส่วนที่อยู่เหนือการควบคุมที่อาจมีผลทำให้บุคลากรขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น ขาดอุปกรณ์ทำงานที่เหมาะสมและไม่เพียงพอ ขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน เช่น การเดินทางไปติดตามรวบรวมพยานหลักฐานในคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเรื่องนโยบาย กฎระเบียบ และข้อจำกัดบางอย่างของหน่วยงานที่ไม่เอื้อกับการทำงานของบุคลากรในองค์กร เป็นต้น ในส่วนที่เป็นเรื่องของตัวบุคลากรเอง ได้แก่ ความกระตือรือร้น ความรอบรู้ การรอบความคิด และการมองปัญหา มองกว้าง มองลึก ความใส่ใจในงานและความขยัน



เป็นต้น รวมถึงศักยภาพส่วนบุคคลในการจัดการบริหารคดี ความสามารถในการแก้ปัญหาซึ่งวิธีคิดวิธีมองปัญหาและวิธีการจัดการปัญหาอุปสรรคในงาน เป็นส่วนสำคัญยิ่งในมิติประสิทธิภาพของบุคลากร

ในการติดตามดูแลประสานงานคดีคำหุ้ญและเด็ก พบว่าบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมจำนวนมากทำงานอย่างไม่มี “ใจ” ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นกลไกหนึ่งที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่คู่ความที่เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม ถ้าดีหน่อยก็มุ่งดูแลงานส่วนของตนให้ดีที่สุด สมบูรณ์ที่สุด ถ้าระดับไม่ดี ก็คือ แม้แต่ส่วนที่รับผิดชอบของตนก็ “เพียงแต่ทำไปวันๆ” เพราะเป็นแค่ “หน้าที่” มิได้ทำงานอย่างมี “ใจ” ในงาน พบว่าบุคคลเหล่านี้ ไม่ได้มีความภาคภูมิใจ (pride) หรือ “ใส่ใจ” (care) กับอาชีพของตนๆ จึงไม่สนใจจะรักษาชื่อเสียงของสถาบันอาชีพของตน จนถึงกับทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันของตนได้ จะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีกลุ่มบุคลากรที่ทำงานอย่างมีใจ และใช้ศักยภาพ ใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่ ทำงานอย่างเอาใจใส่กับคดีความที่ตนรับผิดชอบอยู่ บุคลากรเหล่านี้มีความเป็น “มีอาชีพ” ในหน้าที่การงานที่ตนทำ มิใช่เป็นแค่เพียงคนที่มีอาชีพเป็นตำรวจ เป็นอัยการ เป็นศาล เป็นนักสังคมสงเคราะห์ หรือเป็นอาชีพแพทย์ เท่านั้น

ประสิทธิภาพของงาน ผลของงานของคนสองกลุ่มนี้ จะแตกต่างกันมาก

4) ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

ก. งบประมาณสำหรับการดำเนินงานปราบปรามการค้าหุ้ญและเด็ก เท่าที่ผ่านมางบประมาณส่วนนี้ ค่อนข้างจำกัดและไม่คล่องตัว เป็นผลให้การติดตามคดีมีปัญหาไปด้วย ทั้งจากส่วนกลางและการประสานงานกับท้องที่ ต่างจากงบประมาณที่จัดให้สำหรับการปราบปรามกรณีอื่นๆ เช่น ยาเสพติด ซึ่งมีงบประมาณมหาศาลใช้ในการปราบปราม ทั้งงบประมาณของรัฐบาลเองและที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือการปราบปรามน้ำมันเถื่อน ซึ่งก็มีงบสนับสนุนจากภาคธุรกิจค้าน้ำมันที่เสียประโยชน์หรืองบสนับสนุนจากภาคธุรกิจในการปราบปรามขีตเถื่อน เป็นต้น ส่วนปัญหาการค้าหุ้ญและเด็กเป็นปัญหาสังคม ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกลับเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และผลกำไรจากการที่หุ้ญและเด็กเป็นเหยื่อ ในขณะที่ผู้ที่ต้องการช่วยเหลือหุ้ญและเด็กที่เป็นเหยื่อและให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษกลับเป็นฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้รักษากฎหมายที่ต้องหางบประมาณมาสนับสนุน ช่วยเหลือเหยื่อเหล่านั้น การจะหางบประมาณมาช่วยสนับสนุนการปราบปรามจึงทำได้ง่ายดังเช่นภาคธุรกิจเอกชนที่มีบทบาทสนับสนุนในการปราบปรามน้ำมันเถื่อน หรือขีตเถื่อน

ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้าหุ้ญและเด็ก ที่จะให้ได้ผลดี จำเป็นต้องมิงงบประมาณพอเพียงที่จะให้เจ้าหน้าที่เดินทางไปทำงานด้านสืบสวน ขยายผล รวบรวมข้อมูล และพยานหลักฐาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองพยานซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เสียหายหรือเป็นเหยื่อของการค้ำฉนุญเอง

นอกจากนี้ การใช้งบประมาณในระบบราชการสำหรับบางกิจกรรมโดยเฉพาะการสืบสวนและการติดตามคดีมักจะมีปัญหาเพราะระบบราชการมีกฎระเบียบที่ทำให้ไม่คล่องตัวไม่ทันการณ์ในการจะปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

ข. งบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากร อบรม และเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดีเท่าที่เป็นอยู่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหุ้ญและเด็ก ยังใช้งบประมาณในการอบรมบุคลากรอย่างแยกส่วน ชำซ้อน ต่างฝ่ายต่างทำ โดยมิได้มีการประสานแผนงานการอบรมหลักสูตรการอบรม ประสานงบประมาณที่ใช้ในการอบรม โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรอบรมสหวิชาชีพ



มิใช่การอบรมเฉพาะหน่วยอย่างแต่ก่อน ที่เป็นอยู่คือหากมีการอบรมนักสังคมสงเคราะห์ ก็จะเชิญตำรวจ และอัยการมาร่วมอบรมบ้าง ทางตำรวจจัดอบรมก็เชิญนักสังคมสงเคราะห์มาร่วมบ้าง โดยที่ผู้อบรมส่วนใหญ่เป็นตำรวจ นักวิชาชีพต่างๆ เหล่านั้นหากเป็นผู้มีทัศนคติดี มีทักษะ มีใจ และมีฝีมือ ก็มักได้รับเชิญ โดยหน่วยงานต่างๆ หลากหลายที่ทำงานเกี่ยวข้องกันให้เข้าร่วมอบรม ประชุม สัมมนาบ่อยๆ อบรมซ้ำๆ ในหลักสูตรเดียวกันหลายครั้ง

งบประมาณที่ใช้ในการอบรมเหล่านี้ หากได้นำมาใช้อย่างมีการประสานแผนกัน น่าจะเป็นการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าที่เป็นอยู่ และอาจกระจายการอบรมไปถึงเจ้าหน้าที่จำนวนมากขึ้น โดยที่หลักสูตรและวิธีการอบรมก็ต้องถูกพัฒนาให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างความตระหนัก จัดสำนึก ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และเพิ่มศักยภาพได้จริง

5) ปัญหาด้านข้อมูล

5.1 ข้อมูลในคดี

ในการจะได้ข้อมูลมาดำเนินคดีผู้กระทำผิดนั้น ข้อมูลจากพยานผู้เสียหายเป็นข้อมูลสำคัญมาก แต่การจะได้ข้อมูลจากผู้เสียหายนั้นต้องให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าเป็นมิตรและพร้อมจะช่วยเหลือ ให้พยานรู้สึกอบอุ่น ปลอดภัย ดังนั้น กระบวนการต่างๆ ที่ใช้จึงมีความสำคัญ เช่น การจัดให้มีนักสังคมอยู่กับผู้เสียหาย ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในช่วงการสอบปากคำและในช่วงการขึ้นให้การในศาล เป็นต้น

การคุ้มครองดูแลพยานด้วยวิธีการต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการดำเนินคดี ทั้งก่อนที่อัยการจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาและกระบวนการหลังจากที่สั่งฟ้องแล้ว

อย่างไรก็ดี มีหลายกรณีพยานผู้เสียหายเองก็ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิด และเครือข่ายขบวนการค้าหญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับตน เพราะธรรมชาติขององค์การอาชญากรรมพยายามตัดตอนข้อมูลแต่ละช่วงๆ ไม่ให้ผู้ใดรู้หมดทั้งกระบวนการ เพื่อความปลอดภัยของกลุ่มอาชญากรในองค์การอาชญากรรมเอง ดังนั้นผู้ที่รู้ข้อมูลได้ ก็คือผู้ที่อยู่ภายในองค์การอาชญากรรมนั่นเอง ซึ่งน่าที่จะพิจารณาความจริงข้อนี้ แล้วนำไปช่วยปรับวิธีการที่จะให้ได้ข้อมูลในคดีให้มากขึ้นและแน่นขึ้น

5.2 ฐานข้อมูล

คณะผู้จัดทำพบว่าไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับคดีค้าหญิงและเด็ก ปัจจุบันทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เริ่มมีการเก็บข้อมูลประเภทนี้ แต่ก็ยังไม่มีรายละเอียดมากพอที่จะนำมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์ และกำลังอยู่ในระหว่างปรับปรุง ในส่วนสำนักงานอัยการและศาลยังไม่มีมีการเก็บรายละเอียดของคดีประเภทนี้เลย และไม่อาจจัดทำสถิติคดีได้ เป็นเหตุให้ประเทศไทยไม่สามารถตอบคำถามนานาชาติได้ว่าเราสามารถโทษผู้กระทำผิดคดีค้าหญิงและเด็กได้จำนวนเท่าใดต่อไป

จึงเห็นความจำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องนี้โดยด่วน

ข้อเสนอแนะ

1. จัดให้มีหน่วยปฏิบัติเป็นแกนหลัก (Function unit) ที่มีทั้งอำนาจหน้าที่ มีงบประมาณ และบุคลากร ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างได้ผลโดยต้องคิดถึงโครงสร้างการบริหารจัดการและการปฏิบัติอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์อื่นจะเกิดจากงานของหน่วยนี้
2. ในแต่ละหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ควรจัดตั้ง



Focal point ในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก เพื่อจะได้มีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างหน่วยงาน ได้ดียิ่งขึ้น

3. จัดให้มีการจัดทำระบบข้อมูล (data base) ปัญหาการค้าหญิงและเด็กให้เพื่อใช้ประโยชน์ ในการแก้ไขปัญหาคriminal และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการดำเนินคดี ผลจากข้อมูลนี้ ย่อมนำไป ใช้ในงานป้องกันและระงับคดีได้ด้วย

4. ตรวจสอบหาช่องโหว่ของกลไกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองหนังสือ เดินทาง การทำบัตรประชาชน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และระบบการตรวจตราผู้โดยสารทั้งขาเข้า และขาออก

5. ปรับปรุงระบบควบคุม block list และ watch list ของเครือข่ายอาชญากรรมปรับปรุงระบบ การตรวจสอบข้อมูล ตามด่านตรวจคนเข้าเมือง

6. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แทนฉบับเดิมโดยเร็วที่สุด : แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา 2535 ในประเด็นที่เป็น ปัญหา : พระราชบัญญัติฟอกเงินให้ครอบคลุมฐานความผิดค้ามนุษย์ที่ไม่จำกัดแต่เฉพาะเรื่องการค้าประเวณี หรือโสเภณีเด็กเท่านั้น ; ปรับปรุงวิธีพิจารณาความอาญาให้หญิงแม่อายุเกิน 18 ปี

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย

- พัฒนางานวิจัยที่ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ และมีข้อเสนอแนะ ทั้งในด้านกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ โดยเน้นกระบวนการ ที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชีย

- ให้มีการวิจัยสถิติและสัมฤทธิ์ผลโดยเป็นเงินวิจัยร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อปรับปรุงกระบวนการ ยุติธรรม ในประเด็นปัญหานี้ โดยเฉพาะคดีที่ไม่สามารถลงโทษได้ คดียกฟ้องโดยศาล หรือสั่งไม่ฟ้อง โดยอัยการ เพื่อหาข้ออ่อนจุดบกพร่องของการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ และของการรวบรวมพยานหลักฐาน

- วิจัย หรือเสวนา เพื่อหารูปแบบ และโครงสร้างที่เหมาะสม สำหรับหน่วยงานแบบ Function Unit จะเป็นหน่วยอิสระออกมาเลย โดยมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ มาปฏิบัติงานด้วยกันหรือจะเป็นในรูปคณะกรรมการ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติงานนี้ด้วยกัน

- วิจัยหาข้อมูลกลไก กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็น เรื่ององค์การอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรม หรือในหน่วยงานต่างๆ ก็ตาม



บรรณานุกรม

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พุทธศักราช 2539

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

เอกสาร

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546.

บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ.

พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ.

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime - Palermo Convention 2000). ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ



งานวิจัยและเอกสารอื่น

พิศวาท สุนทรพันธุ์. รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น โดยทางบก ทะเล และอากาศ. กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

วันชัย รุจนวงศ์. รายงานการวิจัยองค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ. กรุงเทพฯ , 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์ ระหว่างวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547.

สรรพลสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์. รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็ก. กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

สุดารัตน์ เสรีวัฒน์ และคณะ. รายงานการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม , 2543.

สุทธิพล ทวีชัยการ. รายงานการวิจัยเรื่องการกำหนดความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองพยานและการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย. กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

อุทัย อาทิวะ และ ศศิณ ศุขจรัส. รายงานการวิจัยเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล. กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

เอกสารผลการเสวนา เรื่อง “ความเข้าใจต่อกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และการบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล” จัดโดยมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน มูลนิธิเอเซีย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13-14 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ. (ยังไม่ตีพิมพ์.)



มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ประธานการประชุม

นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

อธิบดีกรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผู้วิพากษ์

พล.ต.ท.ดร.วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดร.จิรนิติ หะวานนท์

เลขานุการศาลฎีกา

ผู้นำเสนอ

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลักการและเหตุผล

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากปัจจัยสำคัญหลายประการ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยมาตรการต่างๆ ประกอบกันและดำเนินการอย่างจริงจัง การศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอมาตรการทั้งในด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีประสิทธิภาพสูงสุด

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 4 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสม บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เหมาะสม การบริหารองค์กร บุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่เหมาะสม การลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง และต่อเนื่องจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เบาบางลงได้



ผลสรุปจากการประชุม

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการจ่อราษฎรบังหลวง และการพิจารณาของที่ประชุมนั้นได้ทำการสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เป็น 3 ด้านคือ

สาเหตุของการจ่อราษฎรบังหลวง

1. ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอต่อการครองชีพในความเป็นจริง จากการศึกษาพบว่า ค่าครองชีพที่เหมาะสมนั้นจะเป็นจำนวน 12,000 บาท แต่เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่นเจ้าพนักงานตำรวจ ได้รับค่าตอบแทนน้อยมากซึ่งไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี จึงส่งผลให้เกิดการใช้กฎหมายในทางที่ผิดหรือจ่อราษฎรบังหลวงได้ง่าย

2. การขาดจริยธรรม คุณธรรม และค่านิยมที่แสวงหาวัตถุและความร่ำรวย จึงทำให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้กระทำการจ่อราษฎรบังหลวง

สามารถแยกออกได้เป็น 2 กลุ่ม

1. กลุ่มนักการเมือง

นักการเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงในบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบายและในระดับการบริหารจัดการของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจเป็นการใช้อิทธิพลจากอำนาจที่ตนมีอยู่ ใช้คำสั่งให้กระทำการหรือดเว้นกระทำการเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์ที่ตนจะได้รับ

2. ข้าราชการประจำ

พฤติกรรมของข้าราชการประจำนั้นมีทั้งส่วนที่ให้ร่วมมือกระทำความผิดกับทั้งนักการเมืองและกับทั้งบุคคลที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้การจ่อราษฎรบังหลวงนั้นกระทำได้โดยง่ายเนื่องจากเป็นความสมัครใจและสมประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่าย และกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือนั้นก็อาจทำให้ต้องถูกกดดันหรือบีบบังคับจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างปกติ ซึ่งพฤติการณ์อย่างนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเข้าสู่การจ่อราษฎรบังหลวงในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. NGO หรือองค์กรเอกชนนั้นมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยสอดส่องดูแลการจ่อราษฎรบังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

2. องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ควรต้องดำเนินการในเชิงรุก มากกว่าแทนที่จะรอรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งควรจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีได้เอง

3. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบันนั้นได้กำหนดให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับข้าราชการที่มีพฤติกรรมการจ่อราษฎรบังหลวงภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ในความเป็นจริงนั้นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก็ยังคงอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานเดิมหรือองค์กรอยู่บ้าง การสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานจึงอาจกระทำได้อย่างไม่เต็มความสามารถนัก

4. ควรต้องมีการเพิ่มค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับการครองชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่อยู่ได้โดยภาคภูมิใจและมีเกียรติและศักดิ์ศรี ซึ่งจะทำให้การจ่อราษฎรบังหลวงลดลงได้

5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีการประสานงานกับ



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างใกล้ชิดในการที่จะเข้ายึดทรัพย์สินของผู้ฉ้อโกงที่ลักลอบ

6. ปลุกฝังคุณธรรมให้สังคมเห็นถึงความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงที่ลักลอบ

ภาพประกอบ
ภาพนี้แสดง
ระดับความรุนแรง
ของอาชญากรรม
ที่เพิ่มขึ้น



มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

จัดทำโดย

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

เรียบเรียงโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นายองอาจ เทียนศิริบุญ

นักวิจัย

The Second
National
Symposium
of Justice
Administration



บทคัดย่อ

กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลนิยมมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอๆ ในกรณีที่มีการกระทำนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างสูงสุดและเป็นการกระทำที่มีโอกาสอย่างต่ำที่สุดที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดที่เรียกว่า “อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย” เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การพนันที่ผิดกฎหมายและการค้าอาวุธสงคราม การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

ในเรื่องของผู้กระทำการจู่โจมรัฐบ้างหลวงจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมืองด้วย

ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจู่โจมรัฐบ้างหลวงเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลนั้น เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีขอบข่ายกฎหมายและขณะเดียวกัน ก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด บุคคลดังกล่าวก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน อาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการจู่โจมรัฐบ้างหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

ในส่วน of ลักษณะการกระทำความผิดนั้น การจู่โจมรัฐบ้างหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยนอกจากจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การจู่โจมรัฐบ้างหลวงยังเป็นความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ อาจกล่าวได้ว่าการจู่โจมรัฐบ้างหลวงเป็นอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของอาชญากรรมอื่นก็ได้

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจู่โจมรัฐบ้างหลวงมีมากมาย ทั้งความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินไม่ได้ โดยภาพรวมอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดนั้นได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะ



อย่างยิ่งการจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงกำหนดมาตรการเพื่อต่อต้านการจ่อราษฎร์บังหลวงไว้ด้วยในข้อ 8 และข้อ 9 โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ด้วย เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้มีการผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับมาตรการต่อต้านการจ่อราษฎร์บังหลวงในอนุสัญญาฯ

จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศในการแก้ปัญหาการจ่อราษฎร์บังหลวงได้แก่ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์ พบว่าในอดีตประเทศเหล่านี้เต็มไปด้วยการจ่อราษฎร์บังหลวง แต่ต่อมาปัญหานี้ถูกแก้ไขอย่างจริงจังจึงเป็นเวลาต่อเนื่อง จนทำให้การจ่อราษฎร์บังหลวงอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาของผู้นำประเทศ การมีมาตรการทางกฎหมายที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ความมีอิสระอย่างแท้จริงของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎร์บังหลวง (สำนักงาน ICAC และสำนักงาน CPIB) มีการใช้มาตรการอย่างอื่นควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย เช่น มาตรการทางปกครอง การเน้นอบรมปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม การใช้ระบบส่งเสริมความดี (meritocracy) เป็นต้น การมีงบประมาณที่เพียงพอและความเพียบพร้อมทางด้านอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ในการปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทนการทำงานในอัตราที่เหมาะสม บุคลากรมีคุณภาพ มีการประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี การเข้าไปแก้ไขปัญหการจ่อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนด้วย และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้กระทำความผิด

ในส่วนของประเทศไทย จากการศึกษารื่องวิธีการหรือรูปแบบของการจ่อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทยพบว่า การจ่อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นมากที่สุด ได้แก่

1. การรับสินบน ของกำนัล หรือรางวัลต่างๆ
2. การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ
3. การรับส่วยและการรีดไถประชาชน
4. การจ่อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย เช่น การทุจริตงบประมาณแผ่นดินการก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ
5. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
6. การจ่อราษฎร์บังหลวงในเรื่องของเวลา เช่น การทำงานแบบ “เช้าชามเย็นชาม”

ในเรื่องมูลเหตุหรือปัจจัยของการจ่อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย จากการศึกษพบว่าภาคประชาชนเห็นว่า ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ 2) ขาดกลไกในการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดจริงจัง 3) ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐน้อยเกินไปและอำนาจไม่สัมพันธ์กับความรับผิดชอบ 4) ระบบและสภาพการทำงานเปิดโอกาสให้มีการทุจริต



กฎหมายหลักของประเทศไทยที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการจู่โจมร้ายแรงคือประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการจู่โจมร้ายแรงคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อพิจารณามาตรการต่างๆ ตามกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการจู่โจมร้ายแรงตามอนุสัญญา แล้ว จะเห็นว่า ในกรณีของอนุสัญญา ข้อ 8 เรื่องการกำหนดให้การจู่โจมร้ายแรงเป็นความผิดอาญานั้น ประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อ 8 เพียงสองกรณีคือตามข้อ 8 วรรค 1 และวรรค 4 โดยข้อ 8 วรรค 2 และวรรค 3 ยัง ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา

ในกรณีของมาตรการต่อต้านการจู่โจมร้ายแรงตามอนุสัญญา ข้อ 9 นั้น ตามกฎหมายไทยคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องและครบถ้วนตามที่อนุสัญญาข้อ 9 กำหนดแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่างๆ เพื่อต่อต้านการจู่โจมร้ายแรงที่ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญาข้อ 8 และข้อ 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการจู่โจมร้ายแรงยังเป็นปัญหาใหญ่เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่คงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา และการแก้ปัญหานี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจากการสำรวจปริมาณการจู่โจมร้ายแรงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ประเทศไทยเป็นเมืองที่มีการจู่โจมร้ายแรงค่อนข้างมาก อยู่อันดับที่ 70 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนนเพียง 3.3 จาก 10 คะแนน

จากการศึกษาพบว่า ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหการจู่โจมร้ายแรงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมร้ายแรงไม่เหมาะสม ดังนั้น หากมีการลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นประจำและต่อเนื่องจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการจู่โจมร้ายแรงให้เบาบางลงได้ ๕



ABSTRACT

Organized crimes and persons of influence always take part in many forms of criminal activities if such criminal activities will generate greatest benefits to them with least chance of apprehension and prosecution, particularly, the so-called “crimes without victim” such as drug trafficking, prostitution, smuggling of migrants, illegal gambling, illegal arms trade, and illegal exploitation of natural resources.

Concerning corruption practices, there are persons involving two parts, namely the grantors and receivers. The grantors may either be a natural or juristic person, criminal organization, or person of influence. The receivers are government officers holding positions in whatever levels - from the lowest to the highest levels, including politicians.

In case of corruption practices involving criminal organization or persons of influence for getting illegitimate benefits and minimizing their risk of apprehension and prosecution, they usually bribe the government officers in exchange of having immunity from prosecution and facilitation of criminal activities. In such case the government officers will receive many forms of benefits in return. In general, the government officers who accept briber involve every level - the low level, high level, and the politicians.

The relation between the criminal organization or the persons of influence and the corruption practices is a sort of symbiotic relationship. It may be said that organized crimes and persons of influence remain in existence because of the support of some government officers.

Concerning the illegal activities, the corruption practices are sophisticatedly concealed. Only those who are involved in this kind of illegal activities know the details of the activities. Therefore, it is very difficult or almost impossible to find relevant evidences. Prosecution on this offence is rare. Corruption practices are always related to other illegal activities as well. It may be said that corruption practices are the crimes which are the base for the success of other crimes.

Damages due to corruption practices are huge. They may be of pecuniary or non-pecuniary in nature. Corruption practices harm the society, economy, and politics of the country where they are committed. Particularly, corruption practices are major obstruction to the success of the combat against organized crimes and person of influence.

For combating against the organized crimes, the UN Convention Against Transnational Organized Crimes has provided measures on anti corruption practices in Articles 8 and 9. Thailand has been a member of this treaty since 13 August 2000.



Accordingly, Thailand has an obligation to develop the law necessary for the implementation of the measures on anti corruption practices as provided in the treaty.

The study of the experiences of other countries about combating corruption practices, e.g. the Special Administrative Territory of Hong Kong and Singapore, reveals that, in the past, corruption practices were common in there countries. The problems of corruption practices, however, have been solved by serious and continuing efforts so that they become controllable. This is due to several elements, such as the seriousness of the leady of the countries, modern and efficient legal measures, true independency of the relevant anti corruption practices authorities (ICAC and CPIB), the use of other measures in combination with legal measures. (For example, administrative measures, education and training on morals and ethics, and the promotion of the meritocracy, adequate budget and efficient equipments and tools, proper remuneration for jobs qualities human resources, collaboration between relevant agencies cooperation of the citizen, solution of problems of corruption within the private sector, and efficient and serious law enforcement against the wrong doers on non -- discrimination basis.

Considering legal measures of Thailand and comparing with other countries on anti corruption practices, one will find that the measures under articles 8 of the Convention – the requirement of penalization of corruption practices has been complied by the laws of Thailand only for two instances, i.e. Articles 8(1) and (4), Articles 8(2) and (3) have not yet been implemented.

Concerning the measure on anti corruption practices under Articles 9 of the Convention, it has been completely compiled by The Constitutional Implementation Act on the Prevention and Deterioration of Corruption Practices B.E. 2542

Although the Thailand's measures on anti corruption practices are mostly complied with Articles 8 and 9 of the Convention, corruption practices are still a major problem of Thailand. It has not yet been efficiently solved. This is due to three reasons, namely lack of seriousness on law enforcement, improper remuneration payment for government officers, and needs for law amendment. If action will be taken on those matters seriously and continually, the problem of corruption practices will be eventually reduce the controllable level. ๒



คำนำ

การจ่อราษฎร์บังหลวงนั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่ระบอบมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และก็มีมาทุกยุค ทุกสมัย ทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือที่เรียกกันให้ไพเราะระรื่นหูผู้ฟังและให้จริงใจผู้อ่านว่า “ประเทศที่กำลังพัฒนา” ก็ต้องยอมรับกันด้วยว่า ไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะเป็นห่วงกังวลใจในเรื่องการจ่อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน แท้ที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหาเรื่องนี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความอารยะแล้ว เช่นอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้เหมือนกัน แต่น้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามากอย่างไม่อาจจะเปรียบเทียบกันได้เลย

ลักษณะโดยทั่วไปของการจ่อราษฎร์บังหลวงในส่วนของผู้กระทำความผิดจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ตั้งแต่บุคคลธรรมดา ผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เรื่อยไปจนถึงนิติบุคคล ในฝ่ายผู้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมือง

ในส่วนของลักษณะการกระทำความผิดนั้น การจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น จึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มี การฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยนอกจากการจ่อราษฎร์บังหลวงจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การจ่อราษฎร์บังหลวงยังมีความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ (Corruption often goes hand-in-hand with other criminal activities)

โดยทั่วไป การจ่อราษฎร์บังหลวงอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต่างๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆ เรื่อยไปจนถึงกิจกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อน ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่างๆ โครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การให้สัมปทานต่างๆ เป็นต้น จะเกี่ยวข้องกับการจ่อราษฎร์บังหลวงเสมอ โดยมีผู้กระทำความผิดหลายคนและมักจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งนักการเมืองด้วย การกระทำความผิดในลักษณะนี้ จะมีความสลับซับซ้อนอย่างมากและไม่ค่อยปรากฏพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้การดำเนินคดีกับความผิดประเภทนี้เป็นไปอย่างยากลำบาก

ในกรณีที่ผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือนิติบุคคลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองนั้น ก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน



โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมืองโดยทำให้การกระทำความผิดยิ่งเลวร้ายมากขึ้นไปอีก กล่าวคือ นอกจากจะทำให้ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้ามากยิ่งขึ้นแล้ว ในบางกรณีนักการเมือง ที่รับสินบนจากบุคคลดังกล่าวก็อาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือนิติบุคคลนั้นได้ เพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือเรื่องเงินทุน ที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และนิติบุคคลกับการจ่อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพา อาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่ผู้กระทำความผิดต่างๆ เหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่เป็นการจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่น การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จราจร เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น การกระทำความผิดมักจะไม่ค่อยสลับซับซ้อน มากเท่ากับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง และเป็นคดีที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดี ในชั้นศาลเสียเป็นส่วนใหญ่ เรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีนี้คือ การจ่อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงาน อัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากถ้าปล่อยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้จ่อราษฎร์บังหลวง เสียเองแล้วจะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไร้ประสิทธิภาพไปเลย ซึ่งจะทำให้สังคมปราศจากความสงบสุข โดยการจ่อราษฎร์บังหลวงอาจเกิดขึ้นได้เสมอในขั้นตอนใดก็ได้ในกระบวนการยุติธรรม

ในเรื่องความเสียหายของการจ่อราษฎร์บังหลวงนั้น อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีใครสามารถกล่าวถึง เรื่องนี้ได้ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายมหาศาล ทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยตรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการจ่อราษฎร์บังหลวง โดยอาจแบ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้

ในกรณีของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้นั้น เคยมีการศึกษาความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการจ่อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับสูงของประเทศไทย พบว่ามีมูลค่า ความเสียหายคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ระหว่าง พ.ศ. 2503-2516 ข้อสังเกตคือ ตัวเลขดังกล่าว เป็นเพียงการประเมินค่าความเสียหายเท่านั้น และมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงน่าจะมีมากกว่านี้เสียอีก เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่อาจคำนวณค่าความเสียหายของการจ่อราษฎร์บังหลวงเป็นจำนวนเงิน ที่แน่นอนได้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น การที่คำว่า “การจ่อราษฎร์บังหลวง” ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากล การไม่สามารถตรวจพบการกระทำความผิด การไม่รายงานการกระทำความผิด เป็นต้น

ในส่วนของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้นั้น อาจกล่าวได้ว่า การจ่อราษฎร์บังหลวง ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น โดยเป็นปัจจัยสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งใน ลักษณะองค์กรหรือนิติบุคคลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือนิติบุคคล และปัญหาการจ่อราษฎร์บังหลวง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยเพื่อแก้ไขและปรับปรุง



กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมายและลักษณะของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และนิติบุคคล
2. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะ และปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง
3. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร นิติบุคคลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง
4. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และประเทศสิงคโปร์
5. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของประเทศไทย
6. เพื่อนำข้อดีของการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
7. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

วิจัยฉบับนี้จะศึกษาเชิงเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อนำข้อดีของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่สามารถทำได้ อันได้แก่ กฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และกฎหมายสิงคโปร์ ซึ่งประเทศทั้งสองตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหมือนกับประเทศไทย จึงทำให้สภาพของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ ประเทศทั้งสองยังได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในเรื่องความสำเร็จอย่างมากของการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง การศึกษากฎหมายดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การวิจัยฉบับจะเป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากตำรา วารสารกฎหมาย คำพิพากษาของศาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (internet) เพื่อนำมาศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แล้วจึงนำมาเรียบเรียงไว้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังจะได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อเชิญผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาให้ความรู้ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ อันจักเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์และครอบคลุม ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่ระบอบมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และก็มีมาทุกยุคทุกสมัย ทุกถิ่น และทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัว ในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา แท้ที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหานี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความเจริญแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ก็ยังคงเผชิญกับปัญหานี้เช่นกัน แต่ค่อนข้างน้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามาก

ในเรื่องของผู้กระทำการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมืองด้วย¹

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลนั้น เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย และขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด บุคคลดังกล่าวก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่า เป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ² เช่น ในอดีต กลุ่มมาเฟียในประเทศอิตาลีได้อาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างมาก เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มของตนให้ได้มากที่สุด โดยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ โดยทั้ง

การประทุ
กาววิชาการ
ระดับชาติว่าด้วย
งานยุติธรรม
ครั้งที่ 2

¹ รายละเอียดโปรดดู ฆาตุก และคณะ, รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน, สำนักงาน ป.ป.ช., 2545, ฆาตุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย, สำนักงาน ป.ป.ช., 2541, Asia, “Anti – Corruption Plan In Works,” <<http://www.fordham.edu/economic/vinod/cio/asia.htm>>, 2001.

² Peter Eigen, *supra* note 8, p.384, see also ฆาตุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตริรัตน์, หวย ชอง ป่อน ยาน้ำ : เศรษฐศาสตร์นอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตรีตริน, 2543), น.8.



เจ้าหน้าที่ของรัฐและกลุ่มมาเฟียต่างก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายให้ได้มากที่สุด³

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมากมายทั้งความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินไม่ได้ โดยภาพรวมอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดนั้นได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลไม่ประสบความสำเร็จ

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล และปัญหาการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยเพื่อแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สมมุติฐาน

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่เหมาะสม การลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นประจำและต่อเนื่องจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เบาบางลงได้

3. ขอบเขตการศึกษา

ในวิจัยฉบับนี้ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจเรื่องการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล ในบทที่ 2 ผู้วิจัยจึงเริ่มศึกษาจากเรื่องต่างๆ เป็นลำดับไป คือ ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความเสียหายของการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรข้อ 8 และข้อ 9

ในบทที่ 3 เป็นการศึกษาแนวเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง กับกฎหมายของประเทศต่างๆ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในเรื่องความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ กฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และกฎหมายสิงคโปร์ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ

³ Federal Bureau of Investigation, *US Law Enforcement Initiatives Relative to Official Corruption within the Russian Federation*, 1998, p.3.



การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากตำราวารสารกฎหมาย คำพิพากษาของศาล ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (internet) เพื่อนำมาศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แล้วจึงนำมาเรียบเรียงไว้อย่างเป็นระบบ

4. วัดอุประสงค์แห่งการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมายและลักษณะของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล
2. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการจ่อราษฎรบังหลวง ปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการจ่อราษฎรบังหลวง รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจ่อราษฎรบังหลวง
3. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ผู้มีอิทธิพลกับการจ่อราษฎรบังหลวง
4. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร
5. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวงตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย
6. เพื่อนำข้อดีของการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวงตามกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจ่อราษฎรบังหลวงของประเทศไทย เพื่อให้การแก้ปัญหาการจ่อราษฎรบังหลวงของไทยมีประสิทธิภาพดีขึ้น
7. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการจ่อราษฎรบังหลวงของประเทศไทยได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป



บทที่ 2

ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

1. ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

คำว่า “Corruption” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือ “Corruptere” ซึ่งมาจากคำว่า “To Ruin-Com (together)” + “Rumpere (to break)” หมายถึงการทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย⁴

มีผู้แปลคำว่า “Corruption” เป็นภาษาไทยไว้แตกต่างกัน เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น บางท่านก็เรียกคำนี้ทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษว่า “การคอร์รัปชัน” เลยก็มี

ในวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยแปลคำว่า “Corruption” ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นภาษาไทยว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ตามร่างคำแปลอนุสัญญา ซึ่งแปลคำว่า “Corruption” ว่าหมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตามที่อนุสัญญา ข้อ 8 และข้อ 9 กำหนดไว้

คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำความผิดบางอย่างได้นั้น⁵ เช่น การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้ามามีส่วนได้เสียสำหรับตนหรือผู้อื่น การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง (favouritism) หรือการให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้อง (nepotism) การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ การที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวม และการฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย เป็นต้น กล่าวได้ว่า

The Second
National
Symposium
of Justice
Administration

⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, (เอกสารวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 3.

⁵ ปรีดีศักดิ์ สวัสดิ์ศิริรังสรรค์ นวลน้อย ตริรัตน์ และพนันท์ วรรณเทพสกุล, คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ, สถาบันการศึกษายุทธศาสตร์และสังคมแห่งชาติ, 2547, สำนักงาน กพ., รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทพี.เอ. ลิฟวิ่งจำกัด, 2544) น.1-8, นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย, 2543, น.30-31, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2539, น.11-20, ชัยอนันต์ สมทรวาณิช และเจมส์ ซี สก๊อต, คอร์รัปชัน, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2531) น.12, อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.8, กมล สกลเดช, “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย,” , วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), อาณินทร์ กรัยวิเชียร, กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510) น.2-4.



ในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป นักกฎหมาย นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องการจัดราชกรัณฑ์หลวงในประเทศต่างยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในเรื่องนี้^๖ ทั้งนี้เป็นเพราะความแตกต่างกันในเรื่องของสภาพวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศต่างๆ นั่นเอง

ในวิจัยฉบับนี้พิจารณาความหมายของการจัดราชกรัณฑ์หลวง โดยเน้นในเรื่องของการให้ หรือ การรับผลประโยชน์ที่มีพึงได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำตามที่ ข้อ 8 วรรค 1 แห่งอนุสัญญากำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการจัดราชกรัณฑ์หลวงให้มีความสอดคล้องกับมาตรการต่อต้านการจัดราชกรัณฑ์หลวงในอนุสัญญา ต่อไป

2. ลักษณะของการจัดราชกรัณฑ์หลวง

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวถึงเรื่องการจัดราชกรัณฑ์หลวงไว้อย่างน่าฟังว่า การจัดราชกรัณฑ์หลวงนั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่ระบอบมาตั้งแต่สมัยศักดินาบรรพ และก็มีมาทุกยุค ทุกสมัย ทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจัดราชกรัณฑ์หลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือที่เรียกกันให้ไพเราะระรื่นหูผู้ฟังและให้จริงใจผู้อ่านว่า “ประเทศที่กำลังพัฒนา” ก็ต้องยอมรับกันด้วยว่า ไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะเป็นห่วงกังวลใจในเรื่องการจัดราชกรัณฑ์หลวงเท่าสมัยปัจจุบัน อันที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหาเรื่องนี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความอารยะแล้ว เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้เหมือนกัน แต่น้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามากอย่างไม่อาจจะเปรียบกันได้เลย^๗

ลักษณะโดยทั่วไปของการจัดราชกรัณฑ์หลวงในส่วนของผู้กระทำความผิดคือมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมือง

ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนั้นในอดีต โดยทั่วไปกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมักกระทำความผิดแต่ในเฉพาะเขตท้องที่ของตน และไม่ค่อยคบค้าสมาคมกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรกลุ่มอื่น เช่นในปี ค.ศ. 1950 หากสมาชิกของกลุ่มมาเฟียซิซิลเลียน (Sicilian mafia) ในเมืองพาร์เลโม ประเทศอิตาลีจะไปกระทำความผิดนอกเขตท้องที่ของตน ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้ากลุ่มเสียก่อน^๘ ต่อมา ลักษณะของการกระทำความผิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ไม่เพียงแต่จะกระทำความผิดแต่เฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น

^๖ John Gardiner, “Defining Corruption” in *Coping with Corruption in a Borderless World* (Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston , 1993), p. 21, see also <<http://www.unafei.or.jp/pdf/56-4/pdf>>, 2000.

^๗ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดราชกรัณฑ์หลวงท่านหนึ่งกล่าวว่า การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบของการจัดราชกรัณฑ์หลวงที่มีการกระทำกันมากที่สุด Ronald Goldstock, “Organized Crime and Corruption,” in *Coping with Corruption in a Borderless World* (Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993), p. 78.

^๘ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, กฎหมายกับการจัดราชกรัณฑ์หลวง, อ้างแล้ว เสงี่ยมฤทธิ์ที่ 2, น.1.

^๙ “The Canadian Security Intelligence Service Transnational Criminal Activity,” < <http://www.Fas.org/irp/threat/back 10 c.htm>>, 1998.