

ความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายรัฐบาล: ศึกษากรณีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับ
รัฐมณฑลยูนนานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

นางสาวอาริษา ชมเกตแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

International Cooperation through Government Networks: A Case Study of Cooperation
between Thai Government and Yunnan Provincial Government on Solving the problem
of Human Trafficking

Miss Arisa Chomketkaew

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Art Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

อาริษา ชมเกตุแก้ว: ความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายรัฐบาล:ศึกษารณณ์ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลยูนนานในการแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์. (International Cooperation through Government Networks: A Case Study of Cooperation between Thai Government and Yunnan Provincial Government on Solving the problem of Human Trafficking) อ. ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์หลัก : รศ.สรวิศ ชัยนาม, 154 หน้า.

นับตั้งแต่ศตวรรษที่แล้วการค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง กระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา อย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมในการค้ามนุษย์กลายเป็นธุรกิจที่ ทำกำไรได้อย่างมหาศาล ปรากฎการณนี้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เมื่อความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายใหญ่ของแรงงานอพยพจากทั่วภูมิภาค รวมทั้งจาก มณฑลยูนนาน ซึ่งหญิงและเด็กจำนวนมากถูกค้ามายังประเทศไทยเพื่อแสวงประโยชน์ทาง เพศ ดังนั้นรัฐบาลไทยและรัฐบาลจึงจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายรัฐบาล (Government Networks) ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบหลวมๆ รูปแบบหนึ่ง จากการศึกษาพบว่า Government Networks ทำหน้าที่ 1.) ช่วยอำนวยความสะดวกในการประสานงานข้ามพรมแดนของรัฐผ่าน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสาร ผ่านการประชุมหรือการฝึกอบรม 2.) ประสานงานในด้าน การปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐข้ามพรมแดน 3.) สร้างพื้นที่สำหรับการพบปะและจูงใจ กันและกัน จากความร่วมมือดังกล่าวมีพบว่าช่วยให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทย กับมณฑลยูนนานได้

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ปีการศึกษา 2554

5180759324 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: HUMAN TRAFFICKING/GOVERNMENT NETWORKS/INTERNATIONAL
COOPERATION

ARISA CHOMKETKAEW: INTERNATIONAL COOPERATION THROUGH
GOVERNMENT NETWORKS: A CASE STUDY OF COOPERATION BETWEEN
THAI GOVERNMENT AND YUNAN PROVINCIAL ON SOLVING THE
PROBLEM OF HUMAN TRAFFICKING

ADVISOR: ASSOC. PROF. SORAVIS JAYANAMA, 154 pp.

In the past century, human trafficking has evolved rapidly and become more the gravest human right abuse. Globalization and the rapid economic and technology development are among the important factors that foster human trafficking, making human trafficking become one of the most lucrative illicit businesses in the world. This phenomenal happen throughout Mekong Sub-region due to economic disparities among countries, leading Thailand become a destination for migrant labors from neighbor countries include Yunnan province in southern China. Thousand of Woman and Children from Yunnan are trafficked to Thailand for sexual exploitation. Hence, Thailand and China enhanced cooperation against trafficking in person especially through government network. Government Networks are the form of cooperation mechanism. The research result found government networks work as 1.) Serve as a platform experimentation and sharing information 2.) Coordinate actions across states 3.) Provide a platform for mutual influence. From this cooperation can help the Thai government in solving human trafficking problem.

Department : International Relations Student's Signature

Field of Study : International Relations..... Advisor's Signature

Academic Year : 2011.....

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสำเร็จลงได้ด้วยความสะดวกการสนับสนุนจาก รศ. ดร. วีระ สมบูรณ์ และ รศ. สรวิศ ชัยนาม ในการให้การสนับสนุนและคำปรึกษาตลอดการทำวิจัยชิ้น ตลอดจนได้รับความอนุเคราะห์จากคุณรสสุคนธ์ ทาธิยะ หัวหน้ากลุ่มสวัสดิการสังคมและพิทักษ์คุ้มครองสิทธิ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จ. เชียงใหม่ สำหรับคำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ รวมไปถึงโครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำหรับทุนในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกๆ ท่านที่ให้การสนับสนุนเรื่อยมา กระทั่งงานวิจัยได้สำเร็จลุล่วงลงเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังมีความกรุณาและกำลังใจจากบิดาและมารดา ตลอดจนน้องชายและน้องสาวของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจและการสนับสนุนเรื่อยมาจนวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้สามารถสำเร็จลุล่วงลงได้

และขอขอบเจ้าหน้าที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือดูแลตลอดหลักสูตรการศึกษา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดต่างๆ ที่เอื้อเพื่อข้อมูลและช่วยค้นหาหนังสือ นอกจากนี้ยังขอขอบคุณความเอื้อเฟื้อจากคุณกุลนันท์ คณิติก คุณศิปิตี นพประเสริฐ และคุณอักษรวิภาค ชัยปะละ ตลอดจนเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญาโททุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	12
1.3 ขอบเขตการศึกษา	13
1.4 คำนิยามเชิงปฏิบัติการ.....	13
1.5 .สมมติฐานในการศึกษา	16
1.6 .แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง.....	16
1.7 วิธีวิจัยและการเก็บข้อมูล.....	22
1.8 ข้อจำกัดในการศึกษา.....	23
1.9 การนำเสนอ	23
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับ Government Networks	25
2.1 แนวคิดเรื่อง Government Networks กับความร่วมมือระหว่างประเทศ.....	27
2.2 รูปแบบของ Government Networks.....	34
2.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks.....	39
2.4 การทำงานของ Government Networks.....	43
2.5 ตัวอย่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านหน่วยงานรัฐ.....	44

บทที่	หน้า
2.6 ประโยชน์และปัญหาของความร่วมมือภายใต้แนวคิด Government Networks.....	
2.7 ประสิทธิภาพของ Government Networks.....	54
บทที่ 3 สถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีน (ตอนใต้).....	60
3.1 นิยามของการค้ามนุษย์.....	62
3.2 การย้ายถิ่น การลักลอบนำบุคคลเข้าประเทศและการค้ามนุษย์.....	67
3.3 รูปแบบการค้ามนุษย์.....	75
3.4 สถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับมณฑลยูนนาน	76
3.5 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนาน.....	83
บทที่ 4 การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผ่าน Government Networks.....	96
4.1 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน (มณฑลยูนนาน) ในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์.....	104
4.2 การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผ่าน Government Networks.....	104
4.3 Government Networks กับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.....	107
4.4 การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) ผ่าน Government Networks.....	112
4.5 ประสิทธิภาพของ Government Networks ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน.....	115
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	123
5.1 บทสรุปเนื้อหา.....	132
5.2 แนวโน้มในอนาคต.....	132

บทที่	หน้า
5.3 การวิเคราะห์ตามแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	134
รายการอ้างอิง	135
ภาคผนวก.....	140
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	146
	154

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	สถิติการเดินทางเข้า-ออก ของผู้ถือสัญชาติจีนตั้งแต่ปี 2500-2552.....	82
3.2	จำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่ถือสัญชาติจีน.....	82
4.1	Achievements of Myanmar Anti-Trafficking Effort.....	128

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ โลกมีความซับซ้อนและการพึ่งพาอาศัยกันในระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อน¹ การติดต่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศมีเพิ่มมากขึ้น ทั้งในรูปของความร่วมมือ (cooperation) และความขัดแย้ง (conflict) ความร่วมมือและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ และรัฐกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากกระบวนการ โลกาภิวัตน์ซึ่งตามคำจำกัดความของจอร์จ โมเดลสกี (George Modelski) นั้นหมายความถึง กระบวนการที่ทำให้สังคมที่เกิดขึ้นในโลกถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันภายใต้ระบบเดียวกัน กระบวนการโลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นพร้อมกันหลายด้าน โลกาภิวัตน์มีผลให้การติดต่อระหว่างกันมีขอบเขตกว้างขึ้น ลึกซึ้ง และรวดเร็วมากขึ้น อันเป็นการขยายกิจกรรมทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจข้ามพรมแดนทำให้เกิดเหตุการณ์หรือปัญหาต่างๆ การตัดสินใจและกิจกรรมในส่วนหนึ่งของโลกในส่วนหนึ่งของโลกสามารถมีอิทธิพลต่อปัจเจกและการทำกิจกรรมต่างในพื้นที่ห่างไกลในโลกได้ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นตามโอกาสหรือเกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและเป็นระเบียบแบบแผน² ปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ประเด็นปัญหาที่มีอยู่ก่อนมีความชัดเจนและเข้มข้นมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมาอีกด้วย เช่น ปัญหาสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งแต่ละปัญหาล้วนแต่ได้ขยายตัวกลายเป็นปัญหาที่มีขอบเขตในระดับโลกทั้งสิ้น และต่างส่งผลกระทบต่อกิจกรรมระหว่างประเทศ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาล้วนต้องการความร่วมมือในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์

¹ David N. Balmann and Michael Veseth, "Introduction" (eds.), in *Reading in International Political Economy* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1996) p. 7.

² George Modelski, "Globalization", in *The Global Transformations Reader : An Introduction to Globalization Debate*, from David Held and Anthony McGrew, editors., (Polity Press, 2003) p. 55.

การค้ามนุษย์อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาตั้งแต่ยุคโบราณในรูปของการค้าทาส อย่างไรก็ตามการค้ามนุษย์ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 โดยเริ่มจากขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อยุติการค้าทาสผิวดำและต่อมาได้ขยายการเรียกร้องไปยังการยุติการนำเด็กและสตรีเข้าสู่บริการทางเพศในยุโรปและอเมริกา ด้วยเหตุนี้องค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสันนิบาตชาติ ได้ออกกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับเพื่อให้ประเทศสมาชิกยุติการค้าทาส รวมถึงการค้าเด็กและผู้หญิง เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าเหมือนหนึ่งนำคนมาเป็นทาส ปี 1904 อนุสัญญาปราบปรามการค้าเหมือนหนึ่งนำคนมาเป็นทาส (white slavery) ปี 1910 อนุสัญญาเรื่องการปราบปรามการค้าเด็กและผู้หญิง ปี 1921 และอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าผู้หญิงที่เป็นผู้ใหญ่ ปี 1933 นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ออกโดยสหประชาชาติ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และการเอาตัวเอาเปรียบการให้บริการทางเพศของหญิงบริการทางเพศ ปี 1949 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) ปี 1979³

อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามในการหยุดยั้งการค้ามนุษย์โดยการออกอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งการค้าเด็กและผู้หญิงได้และสถานการณ์กลับยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะภายหลังสงครามเย็น ตามนิยามของสหประชาชาติ “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการข่มขู่ ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการให้บริการทางเพศของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย⁴

³ ศิริพร สะโครบานาค, การค้ามนุษย์ : แนวคิด กลไกและประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2548). หน้า 10

⁴ นิยามของการค้ามนุษย์ [Online], 2 ตุลาคม 2552, แหล่งที่มา <http://www.caht.ago.go.th/>.

จากการประมาณการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีผู้ถูกบังคับใช้แรงงานทั่วโลกราว 12.3 ล้านคน ทั้งนี้ 2.4 ล้านคนเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ครึ่งหนึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งส่วนใหญ่ถูกบังคับให้เข้าสู่ธุรกิจทางเพศ จากจำนวนทั้งหมดเหล่านี้ 1.3 ล้านคน อยู่ในเอเชียแปซิฟิก⁵ ขณะที่กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ประมาณการว่า ทุกปีมีเด็กและผู้หญิงราว 1-2 ล้านคน ถูกส่งขายไปเป็นแรงงานนอกระบบทั่วโลก ในจำนวนดังกล่าวประมาณ 9 แสนคน เข้าสู่การให้บริการทางเพศและจากรายงานกล่าวว่าการเด็กและผู้หญิงในภูมิภาคเอเชียเป็น “การค้าทาาสที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์”⁶

การค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการจากในอดีตที่มักใช้วิธีลักพาตัว โดยอาศัยช่องทางที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความต้องการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คน ทั้งที่เป็นการอพยพภายในประเทศ ภายในภูมิภาค และข้ามพรมแดนออกไปยังประเทศปลายทาง ซึ่งนักค้ามนุษย์มักจะหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ กดดัน ในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากผู้ตกเป็นเหยื่อ ทั้งนี้บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเคลื่อนย้ายอย่างอิสระและย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า สาเหตุของการย้ายถิ่นเป็นไปทั้งที่สมัครใจ เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือ โยกย้ายเพื่อศึกษาต่อ และ โยกย้ายด้วยความไม่สมัครใจ เช่น การหนีภัยสงครามหรือภัยธรรมชาติ ในบรรดากลุ่มคนเหล่านี้มีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่สามารถโยกย้ายถิ่นได้อย่างถูกกฎหมาย

แม้ว่าระบบเศรษฐกิจตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบแรงงานไปทั่วโลก ในปัจจุบันนี้โอกาสที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าและผลผลิตมีมากขึ้น ส่งผลให้คนงานที่มีโอกาสที่จะย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันประเทศอุตสาหกรรมมักมีนโยบายควบคุมคนเข้าเมืองที่เข้มงวด เพื่อควบคุมการหลั่งไหลของคนย้ายถิ่น ดังนั้นจึงมีเพียงแรงงานที่มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเท่านั้นที่สามารถโยกย้ายถิ่นได้อย่างอิสระ แรงงานไร้ฝีมือและผู้หญิงจึงไม่สามารถอพยพย้ายถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องใช้ช่องทางที่ผิดกฎหมาย และพึ่งพานายหน้าเพื่อลักลอบนำคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้าไปหางานทำในประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงเกิดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ที่อาศัยวิธีการหลากหลาย เช่น การหลอกลวง การให้ข้อมูลเท็จ ถูกผูกมัดด้วยภาระหนี้สิน การบังคับ การข่มขู่ การใช้ความ

⁵ ILO Action Against Trafficking in Human Being (Geneva: ILO, 2008).

⁶ อ้างถึงในจริยวรรณ พุทธาณรงค์และคณะ, การค้ามนุษย์: พินิจในแนวคิดริ้นิยม ในพื้นที่อินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมายและหน่วยงานภาครัฐ (เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท, 2550). หน้า 22-23

รุนแรงหรือล่องละเมิดทางเพศ บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยถูกขูดรีดแรงงาน อย่างไม่เต็มใจ⁷

นอกจากนี้โลกยุคโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดสภาวะไร้พรมแดน ส่งผลให้การขยายเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายและขบวนการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้นจนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ยากแก่การสกัดกั้น ในขณะเดียวกันปริมาณความต้องการในการใช้บริการทางเพศหรือใช้แรงงานเด็กและผู้หญิงมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ปรากฏขึ้นทั่วโลก ในทวีปเอเชียการอพยพของผู้คนปรากฏขึ้นอย่างเป็นพลวัตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของผู้คนระหว่างภูมิภาค แม้ว่าการอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่ของผู้คนเพื่อแสวงหางานและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าจะเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในประวัติศาสตร์ของมนุษย์และมีใช้ปรากฏการณ์ใหม่แต่อย่างไร แต่จำนวนผู้อพยพไปมาภายในทวีปเอเชียได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากบางประเทศในเอเชียมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลงจีนได้เริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินการเปิดประเทศ ขณะที่ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค รวมถึงการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้นประเทศเอเชียในบางภูมิภาคจึงมีการพัฒนามากกว่าส่วนที่เหลือ สภาพเช่นนี้ส่งผลให้ประเทศอุตสาหกรรมในภูมิภาค เช่น ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน ต่างเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และมีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก⁸

ขณะเดียวกันหลายประเทศในเอเชียกลับเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ มีอัตราการว่างงานภายในประเทศที่สูง ประชาชนที่มีฐานะยากจน เนื่องจากการพัฒนาและการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็นสาเหตุให้แรงงานจำนวนมากมีความต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เช่น ตะวันออกกลางหรือบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งให้ค่าจ้างมากกว่าการทำงานในประเทศหลายเท่าตัว ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในเอเชียส่งผลให้รายได้เฉลี่ยของประชากร (per capital income) มีความแตกต่างกันมาก ขณะที่ประเทศยากจนประชากรมี

⁷ ในส่วนนี้เรียบเรียงมาจาก *Combating Human Trafficking in Asia: A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices* (New York: United Nation, 2003). pp. 3-5 และ ศิริพร สะโครบานเนค, *การค้ามนุษย์: แนวคิด กลไกและประเด็นท้าทาย* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2548).

⁸ June JH Lee, "Human Trafficking in East Asia: Current Trend, Data Collection and Knowledge Gaps", in *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, Frank Laczko and Elzbieta Gozdzia, Editors (Geneva: International Organization for migration, 2005) p.165.

รายได้เฉลี่ยเพียงปีละ 200 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือต่ำกว่าหนึ่งดอลลาร์ต่อวัน กลับกันในประเทศ ร่ำรวยอย่างเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน หรือฮ่องกง ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อปีระหว่าง 35,000-40,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ความแตกต่างของรายได้นี้เป็นอีกแรงจูงใจหนึ่งให้แรงงานจำนวนมากจากเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เดินทางไปค้าแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมข้างต้น รวมถึงบางประเทศในตะวันออกกลาง⁹

อีกด้านหนึ่งรัฐบาลของหลายประเทศมีนโยบายส่งแรงงานไปทำงานยังต่างประเทศเพื่อ แก้ปัญหาการว่างงานภายในประเทศและสร้างรายได้ให้กลับประเทศ ในฟิลิปปินส์การเดินทางไป ขายแรงงานในต่างประเทศมีส่วนช่วยพยุงทั้งเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐกิจในท้องถิ่น อีกทั้ง ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานภายในประเทศและยังนำเงินตราจากต่างประเทศอีกด้วย เช่นเดียวกับอินโดนีเซียซึ่งมีเป้าหมายจะส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศภายใต้แผนพัฒนา 5 ปี ประเทศไทยในยุควิกฤตเศรษฐกิจก็ได้ประกาศส่งแรงงานจำนวน 250,000 คน ไปทำงานใน ต่างประเทศอันเป็นหนึ่งในมาตรการบรรเทาการว่างงานอย่างเร่งด่วน¹⁰

ในระยะเริ่มแรกแรงงานที่เดินทางไปค้าแรงงานยังต่างประเทศเกือบทั้งหมดเป็นผู้ชาย อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา สัดส่วนของสตรีที่ย้ายถิ่นไปทำงานยัง ต่างประเทศได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างเห็นได้ชัด¹¹ ในกลางทศวรรษที่ 1990 มีแรงงานหญิงประมาณ 1.5 ล้านคน ทำงานในต่างประเทศทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น อีก ในปี 2000 ประมาณการว่าสัดส่วนของแรงงานสตรีจะมีมากกว่าแรงงานชาย โดยเฉพาะใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ประมาณ 4.5-5 ล้านคน แม้ว่าทั้งหมดจะไม่ใช้ แรงงานอพยพก็ตาม¹² ในจำนวนนี้ 2 ล้านคนทำงานในต่างประเทศ โดยเข้าไปเป็นแม่บ้าน

⁹ Piyasiri Wickramasekera, Asian Labor Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization (Geneva: International Labor Office, 2002) pp. 12-13

¹⁰ KAKAMMPI (Association of Filipino Migrant Families and Returnees), Philippines overseas migration amidst the Asian crisis, paper prepared for the FES Southeast Asian Regional conference on migrant workers and the Asian crisis: towards a trade union position, 5-6 November, Bangkok.

¹¹ Lim, L.L. and N. Oishi, "International labour migration of Asian woman: distinctive characteristic and policy concerns" in Asian Woman in Migration, G. Battistella and A. Pagnoni, Editors, (Quezon city: Scalabrini Migration Center, 1996).

¹² June JH Lee, Human Trafficking in East Asia: Current Trend, Data Collection and Knowledge Gaps (Geneva: International Organization for migration) p. 166.

นอกจากนี้บางส่วนยังทำงานในอุตสาหกรรมที่ให้ความบันเทิง เช่น คลับ บาร์ คาราโอเกะ ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ด้วยแรงผลักดันเช่นนี้เปิดโอกาสให้แรงงานจำนวนมากอพยพไปค้าแรงงานยังประเทศร่ำรวย นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์ยังส่งเสริมให้การอพยพของแรงงานระหว่างประเทศทำได้ง่ายขึ้นผ่านการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการกระจายข่าวสารผ่านสื่อและการขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว กระแสโลกาภิวัตน์ยังช่วยเพิ่มการหมุนเวียนของทุนและการค้าในเอเชียให้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานตามการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) โดยเฉพาะกับแรงงานที่มีทักษะหรือผู้เชี่ยวชาญบางสาขาซึ่งเป็นที่ต้องการของหลายประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุน เพราะฉะนั้นจึงมีเพียงแรงงานฝีมือเท่านั้นที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานและสามารถแสวงประโยชน์จากเศรษฐกิจตามกระแสโลกาภิวัตน์ อีกทั้งหลายประเทศมีนโยบายการเข้าเมืองอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะต่อแรงงานไร้ฝีมือ เช่น ญี่ปุ่นและ เกาหลีได้อนุญาตให้แรงงานไร้ฝีมือทำงานได้ในช่วงสั้นๆ เท่านั้น นอกจากนี้ข้อจำกัดดังกล่าวหน่วยงานของรัฐบาลยังขาดความสามารถในการจัดการการอพยพเข้ามาของแรงงาน ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากหันไปพึ่งพาหน่วยงานเอกชนในการเดินทางเข้าประเทศแทน ขณะที่การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากประมาณ 30,000-50,000 ดอลลาร์สหรัฐ แต่สามารถทำงานได้เพียงหกเดือนถึงสองปีเท่านั้น ซึ่งเมื่อหักค่าใช้จ่ายสำหรับค่านายหน้าและค่าเดินทางแล้ว แทบจะไม่เหลือสำหรับเก็บออมแต่อย่างใด สภาพเช่นนี้เปิดก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ผู้หญิง เด็กหรือแม้แต่แรงงานชายจะถูกล่อลวงให้ตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ โดยจำนวนของผู้หญิงและเด็กที่ถูกล่อลวงข้ามพรมแดนมีจำนวนมากขึ้น ส่วนใหญ่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีหรือมีจุดประสงค์เพื่อใช้แรงงานอย่างหนัก องค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศเชื่อว่าได้ล่อลวงแรงงานชายและหญิง รวมถึงเด็ก ประมาณ 4 ล้านคนทุกปี ในรูปของ “human cargo” ซึ่งองค์การอาชญากรรมสามารถทำรายได้จากการค้ามนุษย์เฉพาะในเอเชียถึง ปีละ 7 พันล้านดอลลาร์¹³ สอดคล้องกับรายงานของ UNDP ที่รายงานว่าในเวียดนามผู้หญิงอย่างน้อย 10,000 คนและเด็กประมาณ 14,000 คน ถูกขายไปยังต่างประเทศนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ซึ่งจะถูกส่งไปยังประเทศจีน กัมพูชา ไต้หวัน ฮองกง มาเก๊า ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ เพื่อการให้บริการทางเพศหรือบังคับใช้แรงงาน รวมถึงการบังคับให้แต่งงาน

¹³ Piyasiri Wickramasekera, *Asian Labor Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization* (Geneva: International Labour Office, 2002) pp. 19-20.

นอกจากนี้รัฐเองยังมีส่วนทำให้เกิดการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะการค้ำหญิง ทั้งนี้เนื่องมาจากอัตราการจัดจ้างไม่สมดุลกับจำนวนแรงงานในประเทศ ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ได้ส่งเสริมการท่องเที่ยวอันเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐ การท่องเที่ยวจึงกลายเป็นส่วนสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และอุตสาหกรรมบันเทิง (การให้ความบันเทิงในรูปแบบต่างๆ) เติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากการส่งเสริมของรัฐให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศ การท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับรัฐและก่อให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการท่องเที่ยวยังเป็นอีกกลุ่มหนึ่งของการจ้างงานทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการค้ำมนุษย์เพื่อค้าประเวณี

อย่างไรก็ตามเห็นได้ชัดว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมิได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าการส่งเสริมให้มีการนำหญิงต่างชาติเข้ามาในประเทศเพื่อทำงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะนำไปสู่การค้ำมนุษย์เพื่อการให้บริการทางเพศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ จากการประมาณการพบว่า 90% ของหญิงไทยที่เดินทางไปทำงานยังประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ให้บริการทางเพศ โดยส่วนใหญ่จะเดินทางเข้าประเทศโดยวีซ่าประเภท “entertainer” ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ล่อลวงหญิงสาวเข้าสู่การให้บริการทางเพศ¹⁴

ดังนั้นปัญหานี้จึงกลายมาเป็นปัญหาสำคัญของโลก การดำเนินการแก้ไขปัญหาและแนวทางการป้องกันนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาคและในระดับรัฐ องค์การระหว่างประเทศถือได้ว่าเป็นตัวแสดงหลักที่ริเริ่มและมีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว ในปี 1995 สหประชาชาติได้ชี้แจงในรายงานว่า “ในขณะที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมุ่งความสนใจไปที่มติการค้ำระหว่างประเทศของการค้ำมนุษย์ สมัชชาใหญ่ได้ขยายความสนใจไปไกลกว่าการมองเรื่องการค้ำมนุษย์เพื่อการให้บริการทางเพศเพียงอย่างเดียว โดยได้คำนึงรูปแบบอื่นๆ ของการบังคับใช้แรงงานและการล่อลวง”¹⁵

ด้วยเหตุนี้ สหประชาชาติได้ผลักดันให้นานาชาติเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยสร้างกลไกสนับสนุนการทำงานผ่าน ปฏิญญา อนุสัญญาเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์หลายฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี ปี 1999 (Declaration on The Elimination of

¹⁴ Human Right Watch, *Own Justice: Thai Woman Trafficked into Bondage in Japan*. (New York 2000).

¹⁵ อ้างถึงในอีเลน เพียร์สัน, สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ, แปลโดย กุลวดี ทองไพบุลย์ (ลอนดอน : องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส ; กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2546), หน้า 16.

Violence against Woman) ข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (International Convention for Suppression of the Traffic in Woman and Children) ที่สำคัญคือพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ การค้าหญิงและเด็ก ปี 2003 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, especially Woman and Children) อันเป็นพิธีสารเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2003 (UN Convention Against Transnational Organized Crime) และ อนุสัญญาปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ปี 2003 (UN Convention against Transnational Crime)¹⁶ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานโลกในการจัดการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ หน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติไม่ว่าจะเป็นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ตลอดจนหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติในการแสวงหาแนวทางและดำเนินการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์เช่นกัน

ในส่วนของประเทศไทยนั้นการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและหญิงเพื่อค้าประเวณีและบังคับใช้แรงงานภายในประเทศและข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานาน ธุรกิจหญิงบริการทางเพศนั้นเฟื่องฟูอย่างมาก จากการศึกษาของผาสุก พงษ์ไพจิตร ในปี 2543 พบว่าประเทศไทยมีหญิงขายบริการประมาณ 200,000 คน ในจำนวนนั้นเป็นเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 15 ปี จำนวน 30,000 คน เพียงธุรกิจค้าประเวณีเพียงอย่างเดียวสร้างสร้างรายได้ถึง 1 แสนล้านบาท¹⁷ อีกด้านหนึ่งแรงงานอพยพซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านถูกผลักดันจากปัญหาไม่มีงานทำหรือระดับรายได้ที่ต่ำ รวมถึงภาวะสงครามในประเทศของตน เป็นเหตุให้แรงงานจำนวนมากเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย แรงงานเหล่านี้ได้ทดแทนแรงงานไทยที่เดินทางไปขายแรงงานในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีส่วนช่วยในการพยุง

¹⁶ Combating Human Trafficking in Asia: A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices (New York: United Nation, 2003).

¹⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, หวย ซ่อง บอน ยาน่า เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ตรัสวิน, 2543) หน้า 68-81

เศรษฐกิจของประเทศเอาไว้ ผลประโยชน์มหาศาลนี้เองที่ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในไทยยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

ในกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางใหญ่ (major hub) สำหรับการค้ามนุษย์ โดยประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้ง 3 สถานะ คือ เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่านและปลายทาง กล่าวคือเป็นประเทศที่ส่งเด็กและแรงงานไปค้าต่างประเทศ เป็นเส้นทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์เพื่อผ่านไปยังประเทศปลายทางและเป็นประเทศที่นำเข้าเด็กและแรงงานเข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือล่องละเมิดสิทธิ¹⁸ หญิงและถึงเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า กัมพูชา ลาว หรือจากภาคใต้ของจีนถูกหลอกล่อให้เข้าไปค้าประเวณีในไทย ขณะที่หญิงไทยก็ถูกล่อลวงไปค้าประเวณีในประเทศที่ร่ำรวยกว่าอย่างออสเตรเลีย เยอรมัน ญี่ปุ่น มาเลเซีย หรือเกาหลีใต้ จากการศึกษาพบว่าเด็กและผู้หญิงประมาณ 800,000 คน ถูกล่อลวงมาจากบริเวณพรมแดนไทย-พม่า เพื่อค้าประเวณีในระหว่างปี 1997-1999¹⁹

สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญแรงกดดันจากนานาชาติที่กล่าวหาว่าประเทศไทยเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและผู้หญิง แรงกดดันที่สำคัญเกิดจากในปี 2000 สหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (The Trafficking Victims Protection Act of 2000) โดยการประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหามาตรฐานขั้นต่ำในการยุติการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ดังนี้²⁰

ระดับที่ 1 คือ ประเทศที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่

ระดับที่ 2 คือ ประเทศที่ยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ แต่มีความพยายามที่จะปฏิบัติ

ระดับที่ 3 คือ ประเทศที่ยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่และไม่มี ความพยายามใดๆ ในการปฏิบัติ

¹⁸ นโยบายและแผนระดับชาติเรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547). หน้า 3-5

¹⁹ Bich Ngoc, "Women and kids tagged for export", *Vietnam Investment Review*: 1,213, May 08, 2000.

²⁰ *Trafficking in Persons Report 2001* [Online], 2009, October, 12, Available from <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2001/index.htm>

ซึ่งประเทศไทยถูกจัดไว้ในระดับที่ 2 แรงกดดันดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ประกาศให้ “การค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ในปี 2543 และได้กำหนดกรอบการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งยังแก้ไขกฎหมายที่ยุ่งยาก ปรับปรุงและออกกฎหมายเฉพาะด้าน เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นปัจจุบัน และสามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างตรงประเด็น เช่น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (แก้ไข) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามชาติ พ.ศ. 2551 เป็นต้น²¹ และในปี 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ในสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับต่างจังหวัดและในระดับนานาชาติเพื่อเป็นกลไกในการประสานงานด้านการค้ามนุษย์กับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ²² และให้กฎหมายมีผลบังคับใช้จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2546

อีกทั้งรัฐบาลไทยยังได้จัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชนในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ปัญหาดังกล่าวแต่ไม่ได้ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์เบาบางลงแต่อย่างใด ทั้งนี้กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น สาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและความล้มเหลวในนโยบายพัฒนาประเทศของประเทศรอบข้างส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายใหญ่ของแรงงานอพยพจากประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง สภาพเช่นนี้เปิดโอกาสให้มีการขนย้ายเด็กและหญิงเพื่อการบังคับใช้แรงงานและแสวงหาประโยชน์ทางเพศในประเทศไทยมากขึ้น²³ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง

²¹ การประกาศเจตนารมณ์และการมอบนโยบาย เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 2543 [Online], 12 ตุลาคม 2552, แหล่งที่มา http://www.humantrafficking.go.th/aboutus_org_publish.php.

²² ต่อมากระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (National Operation Center on Prevention and Suppression of Human Trafficking)

²³ *Anti-Child Trafficking Legislation in Asia: A Six Country Review* (Bangkok: International Labor Office, 2006). pp. 99-101

บันทึกข้อตกลงดังกล่าวครอบคลุมถึงประเทศจีนทางตอนใต้ นั่นคือมณฑลยูนนาน ทั้งนี้ มณฑล ยูนนานและมณฑลกว๋างสี (สองมณฑลทางตอนใต้ของจีน) ถือเป็นเป้าหมายใหญ่ สำหรับนักค้ามนุษย์ในการจัดหาหญิงและเด็กเข้าสู่ตลาดในประเทศไทย ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1997 จำนวนหญิงขายบริการสัญชาติจีนในไทยคิดเป็น 16% จากจำนวนหญิงขายบริการที่เป็น ชาวต่างชาติทั้งหมดกว่า 77,000 คน เฉพาะในกรุงเทพฯมีหญิงขายบริการชาวจีนถึง 500 คน นับ แต่ทศวรรษที่ 1990 ความต้องการหญิงและเด็กจากมณฑล ยูนนานมีมากขึ้น โดยเฉพาะในเมือง ใหญ่ทางใต้ของไทย ทั้งในกรุงเทพฯ พัทยา ภูเก็ต เพื่อบริการนักท่องเที่ยวชาวมาเลย์เชื้อสายจีน ชาวไต้หวัน และชาวสิงคโปร์ ที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและเพื่อทดแทนหญิงไทยที่เปลี่ยน บทบาทมาเป็นผู้จัดหาหรือคนกลาง²⁴ ขณะที่หญิงไทยอีกส่วนก็เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ ทั้งนี้มีการประมาณการว่าหญิงและเด็กสาวชาวจีนจำนวนระหว่าง 200,000-500,000 คน ถูก ลักพาหรือหลอกลวงเข้ามาหรือเดินทางผ่านประเทศไทยเพื่อการให้บริการทางเพศในประเทศ ปลายทาง²⁵

นอกจากนี้หากพิจารณาสถิติการเข้าออกเมืองแล้วพบว่าจำนวนตัวเลขของผู้เดินทางเข้าออกประเทศนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละสัญชาติ หากพิจารณาเฉพาะชาวจีนจะ พบว่าบางปีมีชาวจีนเดินทางเข้าประเทศมากกว่าที่ออกไป หรือบางปีมีผู้ที่ออกไปมากกว่าที่เข้ามา เช่น ในปี 2551 มีชาวจีนเดินทางเข้ามา 733,385 คน แต่เดินทางออกไป 733,819 คน เช่นเดียวกับ ในปี 2550 เดินทางเข้ามา 916,552 เดินทางออกไป 922,078²⁶ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากจำนวน ตัวเลขจะพบว่า มีชาวจีนตกค้างอยู่ในไทยหลายพันคน ทั้งนี้ในจำนวนนั้นอาจมีส่วนหนึ่งซึ่งอาศัย อยู่ในประเทศเกินกำหนดอนุญาต ส่วนที่สองเป็นผู้ที่เข้ามายังประเทศไทยเพื่อเป็นทางผ่านไปยัง ประเทศอื่นๆและส่วนที่สามเป็นผู้ที่ตั้งใจจะอยู่อย่างผิดกฎหมายในไทย แม้ว่าผู้ที่ตกค้างทั้งหมด อาจไม่ได้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ก็ตาม แต่บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งย่อมมีความเสี่ยงจะ ตกเป็นเหยื่อหรือถูกล่อลวงเข้ามาโดยมีจุดประสงค์เพื่อแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ

²⁴ Supalak Ganjanakhundee, "Migrant workers booming as Asian economy declines," *Kyodo News*, 23 September 1998

²⁵ Xin Ren, *Trafficking in Children: China and Asian Perspective*, paper present at Conference on Making Children's Rights Work: National & International Perspectives, International Bureau for Children's Rights, Montreal, November 20, 2004. Pp. 4-6

²⁶ สถิติการเดินทางเข้า-ออก จำแนกตามสัญชาติและประเภทการลงตราตรวจ ระหว่างปี 2550-2551 [Online], 30 มีนาคม 2553, แหล่งที่มา <http://www.immigration.go.th/nov2004/base.php?page=stat..>

ทั้งนี้ปัญหาเหล่านี้แทบจะไม่เคยปรากฏขึ้นในช่วงก่อนปี 1978 แต่เมื่อจีนมุ่งปฏิรูปเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายเปิดประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงสภาพสังคมของจีนจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ก่อเกิดเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายเมือง โดยเฉพาะเมืองชายทะเล แต่สิ่งที่มาพร้อมกับการเติบโตของเมืองคือ ปัญหาอาชญากรรมหลายประเภท เช่น ปัญหาโสเภณี ปัญหายาเสพติด รวมถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำในชนบทของจีน นอกจากนี้การพัฒนาที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลของจีนส่งผลให้รายได้ของประชากรในมณฑลที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษสูงกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เป็นผลให้ประชากรในพื้นที่ภาคตะวันตกต่ำกว่าทางฝั่งตะวันออกมาก ด้วยเหตุนี้แรงงานจำนวนมากทั้งหญิงและชายต่างปรารถนาจะเดินทางไปทำงานยังต่างถิ่นหรือต่างประเทศ โดยผ่านนายหน้าบางคนซึ่งมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ได้

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศจีนนั้นไม่ได้แตกต่างจากสภาพการณ์ในไทยแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกันของปัญหาแต่ยังไม่สำคัญเท่ากับการที่ทั้งสองประเทศมีพรมแดนที่ใกล้ชิดกัน โดยเฉพาะในส่วนของมณฑลยูนนาน เพราะเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้ไทยและจีนจึงต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์

ดังนั้นเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะประเทศจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) อันนำมาสู่คำถามในการวิจัยครั้งนี้ คือ รัฐบาลไทยเมื่อทำบันทึกข้อตกลงกับประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะกับประเทศจีน มีการสร้างเครือข่ายรัฐบาล (Government Network) อย่างไร และเครือข่ายดังกล่าวสามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ และมีการดำเนินงานอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายรัฐบาล (Government Network) ในประเด็นการค้ำมนุษย์

1.2.2 เพื่อเข้าใจถึงลักษณะการดำเนินงานของรัฐบาลไทยตามพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะ การค้าหญิงและเด็ก ปี 2003 กับมณฑลยูนนาน ประเทศจีน

1.2.3 เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้สะท้อนประโยชน์และปัญหาจากการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายรัฐบาล (Government Network) ในประเด็นการค้ำมนุษย์

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในงานวิจัยเรื่อง “การดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายราชการ (Government Network) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน 2548-2551” ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปีพ.ศ. 2551 เนื่องจากปี พ.ศ. 2548 เป็นปีที่รัฐบาลไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ ส่วนปี พ.ศ. 2551 เป็นปีแห่งการสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ในส่วนของขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา นั้น ผู้ศึกษามุ่งศึกษาการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ผ่านการสร้างเครือข่ายรัฐบาลกับมณฑลยูนนานเท่านั้น โดยมุ่งศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติกับมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน

1.4 คำนิยามเชิงปฏิบัติการ

1.4.1 **การค้ำมนุษย์ (Human Trafficking)** ตามนิยามของสหประชาชาติ “การค้ำมนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการข่มขู่ การหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้ำมนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการให้บริการทางเพศของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

ดังนั้นการค้ำมนุษย์จึงถือได้ว่าเป็นการค้าทาสรูปแบบใหม่ โดย Kevin Bales ได้ทำการเปรียบเทียบการค้าทาสในยุคเก่าและยุคใหม่ พบว่าการค้าทาสในยุคใหม่จะพยายามหลีกเลี่ยงการเป็นเจ้าของ มีการซื้อขายกันราคาต่ำและมีกำไรสูง ผู้ที่จะมาเป็นทาสมีจำนวนสูง ทาสและเจ้าของมีความสัมพันธ์กันในระยะสั้นๆ เท่านั้น อีกทั้งความแตกต่างทางชาติพันธุ์ไม่สำคัญอีกต่อไป²⁷ ทั้งนี้สมาคมขจัดการค้าทาสยังระบุว่าในปัจจุบันการทาสยังดำรงอยู่ในรูปแบบต่อไปนี้²⁸

1. แรงงานติดหนี้ (Debt Bonded Labor) ประมาณว่าประชากรราว 20 ล้านคน ทั่วโลก ตกเป็นแรงงานติดหนี้ เนื่องจากเป็นเหยื่อของกลไกในการกู้เงินเพียงเล็กน้อยและเพื่อใช้หนี้คนเหล่านี้ต้องทำงานอย่างหนักโดยไม่มีวันหยุดและไม่ได้รับค่าตอบแทน นอกจากอาหารที่เพียงพอต่อการยังชีพและที่พักเท่านั้น
2. แรงงานถูกบังคับ (Forced Labor) ส่วนใหญ่เป็นการบังคับจากรัฐบาลในประเทศของตน ส่วนใหญ่ส่วนใหญจะตกอยู่ภายใต้การข่มขู่หรือใช้กำลังจากเจ้าหน้าที่รัฐ
3. การใช้งานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หมายถึง การใช้เด็กทำงานในสภาวะที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือเป็นอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็ก
4. การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก เป็นการแสวงหาประโยชน์ด้วยการให้เด็กค้าประเวณี แสดงในสื่อลามก ซึ่งเด็กส่วนใหญ่จะถูกลักพาตัว ซื้อขาย หรือบังคับให้เข้าสู่ตลาดทางเพศ
5. การค้าหญิงเพื่อบริการทางเพศ ผู้หญิงส่วนใหญ่จะถูกหลอกลวงและใช้กำลังเพื่อบังคับให้ค้าประเวณีโดยไม่สมัครใจ
6. การค้ำมนุษย์เพื่อการแต่งงาน หญิงและเด็กถูกบังคับให้แต่งงานหรือถูกขายเพื่อให้ตั้งครรรภ์ ส่วนใหญ่จะต้องเดินทางไปใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมใหม่โดยไม่มีความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมและภาษาของประเทศนั้น อันนำไปสู่การบังคับให้ใช้ชีวิตเยี่ยงทาส บางครั้ง

²⁷ Kevin Bales, *Disposable People: New Slavery in The Global Economic*, (University of California Press, 2000), pp.19-21

²⁸ What is Modern Slavery? [Online] Available from http://www.antislavery.org/english/slavery_today/default.aspx [2009, October 22]

สามีของผู้ตกเป็นเหยื่ออาจบังคับให้ค้าประเวณีและต้องทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ควบคู่กับการการตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย

1.4.2 **การลักลอบเข้าเมือง (Smuggling)** หมายถึง การจัดตั้งให้บุคคลหนึ่งเข้าประเทศใดหนึ่ง ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้เป็นพลเมือง หรือมีที่อยู่ประจำในประเทศดังกล่าว เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ด้านการเงิน หรือ ด้านวัตถุอื่นๆ โดยตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้การลักลอบเข้าเมืองยังสัมพันธ์กับ “การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง การข้ามแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเดินทางเข้ารัฐปลายทางผู้โดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามการลักลอบเข้าเมืองหรือการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นอยู่บนฐานของความยินยอมที่จะให้บุคคลหนึ่งพาบุคคลนั้นๆ เข้าไปยังประเทศปลายทาง

1.4.3 **พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, especially Woman and Children)** เป็นพิธีสารเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ ปี 2003 (UN Convention Against Transnational Organized Crime และถือเป็นหนึ่งในสองของพิธีสารปาเลโม (Palermo protocols) ซึ่งพิธีสารอีกฉบับคือ พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ" (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air) ถูกรับรองจากสหประชาชาติในปี 200 ที่เมืองปาเลโม ประเทศอิตาลีและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 25 ธันวาคม ปี 2003 โดยมีขอบหมายให้สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เป็นผู้บังคับใช้และให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่างๆ ในปรับปรุงหรือกำหนดข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการสร้างยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมกับปัญหาการค้ามนุษย์และให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลที่เป็น

พิธีสารดังกล่าวมีผลผูกพันให้รัฐที่ให้สัตยาบันต้องป้องกันและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ปกป้องและให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อของการค้ามนุษย์และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

หนึ่งผู้ศึกษาขอกว่าถึงความหมายของ “พิธีสาร” เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน “พิธีสาร” ได้แก่ ตราสารอันบรรจุไว้ซึ่งความสำคัญรองลงมาจากสนธิสัญญาและอนุสัญญาโดยมากเป็นตราสารต่อท้าย มีการกำหนดรายละเอียดหรือแก้ไขสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา ในบางกรณีอาจให้โอกาสภาคีที่จะเลือกได้ว่าต้องการผูกมัดในระดับใด หรือที่เรียกว่า พิธีสารเพื่อเลือก

(Optional Protocol)²⁹ ทั้งนี้ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 กล่าวว่า ความตกลงในตราสารเดียวกัน หรือตราสารที่เกี่ยวข้องกันสองฉบับหรือกว่านั้น เช่น ในกรณีของพิธีสารที่แนบท้ายความตกลงหรือแนบท้ายสนธิสัญญาให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงหรือสนธิสัญญานั้นด้วยและยอมก่อให้เกิดพันธะแก่รัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ แก่รัฐนั้นๆ และมีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศ³⁰

1.5 สมมติฐานในการศึกษา

1. รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์และประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ผ่านบันทึกความเข้าใจเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง

2. Government Network ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวมีข้อจำกัดและอุปสรรคมากมายจนไม่อาจเป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดธรรมาภิบาลระหว่างประเทศตามทฤษฎีเดียว

1.6 แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะศึกษาสามารถจำแนกงานออกเป็น 2 ประเภท คือ 1). งานเขียนเกี่ยวกับ Government Network 2). วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

1.6.1 งานเขียนเกี่ยวกับ Government Network

1. ในงานของ Anne-Marie Slaughter เรื่อง *Governing the Global Economy through Government Network*³¹ ได้เสนอว่ารัฐเผชิญภัยคุกคามจากโลกาภิวัตน์ในรูปแบบต่างๆ ทั้ง การไหลเงินเงินทุนระดับโลก บรรษัทข้ามชาติ การสื่อสารในระดับโลก รวมถึงเครือข่ายการขนส่งในระดับโลก สภาพดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียอำนาจในระบบระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม Abram และ Antonia Chayes ได้โต้แย้งว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจของรัฐไม่ได้ลดลง แต่กลับเพิ่มมากขึ้น

²⁹ นพนิธิ สุริยะ, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ :วิญญูชน, 2547) หน้า 90

³⁰ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) หน้า 494-496

³¹ Anne-Marie Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Network", from M. Byers, editors, *The Role of law in International Politics*, (New York: Oxford University Press Inc., 2001)

อำนาจที่เพิ่มมากขึ้นนี้มีได้หมายถึงอำนาจที่ขึ้นอยู่กับดินแดน แต่เป็นอำนาจในการเข้าไปมีส่วนรวมในองค์การระหว่างประเทศในทุกรูปแบบ

ความเชื่อดิฉันนั้นเชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในระบบระหว่างประเทศ มีความเป็นหนึ่งเดียวและมีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดการกำหนดกฎ กติกาที่ควบคุมระบบระหว่างประเทศอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติและการเจรจาของ สถาบันและกฎกติกาเหล่านี้มีความสำคัญในการจัดการความขัดแย้งและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ล้วนแต่กินเวลายาวนาน และต้องกระทำกันหลายครั้ง

Slaughter ได้แสดงให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วรัฐมิได้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว กลับกันรัฐประกอบด้วยองค์กรในประเทศ เช่นศาล องค์การปกครอง เป็นต้น องค์การเหล่านี้ล้วนแต่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบาย ทำให้รัฐมิได้เป็นหนึ่งเดียวกันแต่อย่างใด แต่รัฐเป็นตัวแทนและถูกปกครองจากสถาบันต่างๆ ภายในรัฐซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน

สิ่งที่พิชุงจนถึงความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐในระบบระหว่างประเทศคือ การเกิดขึ้นของ government network อันประกอบไปด้วยศาล องค์การปกครอง ฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้นำประเทศ ซึ่งต่างล้วนเป็นเครือข่ายเดียวกับองค์กรเดียวกันในระบบระหว่างประเทศ government network มีการบังคับบัญชาแบบแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ประกอบด้วยองค์กรภายในประเทศมากกว่าหน่วยงานระหว่างประเทศและมีลักษณะกระจายอำนาจมากกว่ารวมศูนย์ รวมถึงไม่เป็นทางการ ดังนั้น government network จึงเป็นคำตอบของรัฐในการควบคุมโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ผู้เขียนได้แบ่ง government network เป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 คือ องค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นทางการ ประกอบด้วย องค์กรภายใน เช่น องค์กรส่วนภูมิภาค องค์กรในระดับจังหวัดซึ่งจะทำงานกับหน่วยงานทางกฎหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการทำงานร่วมกันของหน่วยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ขาดสนธิสัญญาหรือข้อตกลงมารองรับ และจะปฏิบัติงานภายใต้เป้าหมายที่ตกลงกันไว้เท่านั้น หรือตามกฎหมายเท่านั้น

ประเภทที่ 2 คือ ข้อตกลงระหว่างองค์กรภายในประเทศของ 2 รัฐ หรือ มากกว่านั้น หรือที่เรียกกันว่า MOU โดยมีลักษณะเป็นข้อตกลงเฉพาะกับรัฐเป้าหมายและส่วนใหญ่เป็นความตกลงทวิภาคี

Government network มีข้อดีหลายประการ คือ มีความรวดเร็วในการดำเนินงาน มีความยืดหยุ่น ประหยัด มีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบมากกว่าสถาบันระหว่างประเทศ อีกทั้งยังไม่สร้างความรู้สึกแปลกแยกเท่ากับสถาบันระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่

อย่างไรก็ตาม Robert O. Keohane และ Joseph Nye Jr. กล่าวว่า Government Network ยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น ส่วนใหญ่เป็นการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและการพัฒนาหลักการพื้นฐานยังอยู่บนหลักการของความเคารพในประสบการณ์ของสมาชิก อำนาจของสมาชิกจึงเป็นอำนาจในการจัดหาข้อมูลซึ่งถือ soft power อันเป็นการชักชวนมากกว่าบีบบังคับ³²

1.6.3 วรรณกรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

1. งานเรื่อง Female Sex Trafficking in Asia: The Resilience of Patriarchy in a Changing World³³ ได้อธิบายว่านิยามของการค้ามนุษย์ภายใต้การให้ความความหมายของพิธีสารเรื่องการค้ามนุษย์ (UN Trafficking Protocol) ได้พัฒนาขึ้นจนมีความแม่นยำ ครอบคลุมต่อปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามการให้นิยามอย่างแคบๆ ถึงการค้ามนุษย์เป็นการกระทำที่เป็นการบังคับจัดหาเพื่อจุดประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียวนั้น เป็นการสร้างความเข้าใจที่ผิดต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะมองข้ามบุคคลอื่นที่มีประสบการณ์แตกต่างจากประสบการณ์การค้ามนุษย์ที่เข้าใจกันโดยทั่วไป³⁴ อย่างไรก็ตามพื้นฐานของการค้ามนุษย์ที่มีเนื้อหาครอบคลุมลักษณะการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่สุดนั้นปรากฏในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ที่กล่าวว่า

³² Robert O. Keohane and Joseph Nye Jr., "Power and Independence in Information Age" ,in Foreign Affairs ,vol.81 (1998).

³³ Vidyamali Samarasinghe, "Definition and Analytical Approaches", in Female Sex Trafficking in Asia: The Resilience of Patriarchy in a Changing World (New York: Routledge, 2008).

³⁴ Janie Chuange, "Redirecting the Debate Over Trafficking in Woman: Definitions, Paradigms and contexts", Havard Human Right Journal. 11, pp. 65-107 cited in Vidyamali Samarasinghe, "Definition and Analytical Approaches", in Female Sex Trafficking in Asia: The Resilience of Patriarchy in a Changing World (New York:Routledge,2008).

“การค้ำมนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ำมนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการให้บริการทางเพศของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ได้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย³⁵

ผู้เขียนได้อธิบายว่าการให้นิยามดังกล่าวของสหประชาชาติเป็นเสมือนการให้เครื่องมือทางกฎหมายขั้นพื้นฐานแก่ประเทศสมาชิกเพื่อใช้ต่อสู้กับปัญหาการค้ำมนุษย์ซึ่งได้กลายมาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์แก่ประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตามนิยามดังกล่าวได้กล่าวถึงองค์การอาชญากรรมและการอพยพข้ามพรมแดนอย่างแคบๆ เท่านั้น อีกทั้งยังไม่สามารถอธิบายความแตกต่างระหว่างการลักลอบเข้าเมืองและการค้ำมนุษย์ ขณะที่การค้ำมนุษย์มุ่งเน้นให้ความสนใจไปกับการบังคับ ขู่เข็ญ การใช้กำลัง การล่อลวงเพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลนั้นๆ แต่การลักลอบเข้าเมืองอยู่บนฐานของการยินยอมด้วยความเต็มใจ ในบางกรณีอาจเริ่มต้นด้วยการย้ายถิ่นหรือการเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีการทำงานหรือการตัดสินใจทำกิจกรรมหนึ่งใดด้วยความสมัครใจ แต่มีเหตุที่ทำให้ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ในภายหลัง และในบางกรณีอาจเริ่มต้นด้วยการถูกบังคับ ขู่เข็ญ กัดดัน ให้อยู่ในภาวะ “จำยอม” จนกลายเป็นความสมัครใจในภายหลังได้

2. บทความเรื่อง **Media Framing of Trafficking**³⁶ ได้อธิบายว่าการแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย นั่นคือ รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งล้วนจะจัดให้การค้ำมนุษย์เป็นปรากฏการณ์เร่งด่วนที่ต้องการยุทธศาสตร์การแก้ไขที่หลากหลายครอบคลุม อย่างไรก็ตามการให้นิยามของ “การค้ำมนุษย์” ที่มี

³⁵ Definitions of Trafficking [Online], 26 March 2010 Available From <http://www.bayswan.org/traffick/deftraffickUN.html>.

³⁶ Mojca Pajnik, “Media Framing of Trafficking”, in *International Feminist Journal of Politics*, 12:1 March 2010, pp. 45-64.

ทั้งอย่างกว้างและแคบนั้นก็อาจนำไปสู่การปฏิบัติและนโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ต่างกัน เช่น นิยามว่า การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามกรรมข้ามชาติและการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่ในความเป็นจริงกลับเพิ่มความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงแก่ผู้อพยพจำนวนมาก เนื่องจากนักค้ามนุษย์จำเป็นต้องคิดค้นวิธีการที่ซับซ้อนและเสี่ยงอันตรายมากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การนำเอาานิยามที่ให้ความหมายอย่างแคบๆ มาใช้นั้นเป็นการมองข้ามปัญหาการค้ามนุษย์ที่ไม่ได้อยู่ในลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศหรือ “การค้ามนุษย์ในทางปฏิบัติ” ดังนั้นนิยามของการค้ามนุษย์ซึ่งควรจะช่วยกำหนดกรอบของนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์กลับกลายมาเป็นปัญหาในการกำหนดนโยบายเสียเอง

3. งานเรื่อง *Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime* ของ Raimo Väyrynen³⁷ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการอพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การลักลอบนำมนุษย์เข้าเมือง การค้ามนุษย์ล้วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรมที่มีเครือข่ายในระดับโลก ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องนับล้านคนในแต่ละปีและเป็นธุรกิจที่มีมูลค่านับพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี กิจกรรมเหล่านี้สามารถดำเนินได้อย่างง่ายดายเนื่องจากกฎหมายอ่อนแอ ความไม่เข้มงวดในการกำกับดูแลชายแดนของรัฐ ความฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่รัฐและอำนาจขององค์กรอาชญากรรม

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก การอพยพขนาดใหญ่เป็นปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในโลกยุคก่อนสมัยใหม่ (Pre-modern) แต่หลังจากการเกิดขึ้นของรัฐชาติมีการกำหนดเขตแดนของรัฐอย่างชัดเจนนำไปสู่ความเข้มงวดในการย้ายถิ่นระหว่างรัฐ แต่กระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและการคลายความสำคัญของเขตแดนของรัฐเกิดขึ้นพร้อมกับการเติบโตขึ้นของการอพยพย้ายถิ่น

องค์กรอาชญากรรมมักฉวยโอกาสจากความต้องการของบุคคลที่ปรารถนาจะอพยพข้ามพรมแดนโดยอาศัยวิธีการต่างๆ ใ้บุคคลตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ด้วยเหตุนี้การค้ามนุษย์จึงถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่น่ารังเกียจและทำร้ายศีลธรรมอันดี ขณะที่การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการลักลอบเข้าเมืองถูกมองว่าเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและมนุษยธรรม

³⁷ Raimo Väyrynen, *Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime*, Discussion Paper no.2003/72 (Helsinki:UNU,2003).

เมื่อการค้ำมนุษย์ถูกมองว่าเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม ส่งผลให้รัฐมีกฎหมายควบคุมการเข้าเมืองและมีการตรวจตราบริเวณพรมแดนที่เข้มงวดมากขึ้น ยิ่งรัฐมีความเข้มงวดมากเท่าไร องค์กรอาชญากรรมก็ยิ่งพัฒนาวิธีการหลบเลี่ยงการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่มากขึ้น รวมถึงใช้การใช้ความรุนแรงกับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อส่งผลให้เหยื่อเผชิญกับอันตรายมากขึ้น

4. งานเรื่อง *Combating Human Trafficking in Asia : A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices*³⁸ ซึ่งให้เห็นว่าแม้ว่าการค้ำมนุษย์จะได้รับความสนใจในระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามระดับในการป้องกันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขยายตัวข้ามภูมิภาคต่างๆ ในเอเชีย ในระดับระหว่างประเทศสหประชาชาติได้ยอมรับในอนุสัญญาเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติรวมถึงพิธีสารเพิ่มเติมเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ การค้าหญิงและเด็ก อย่างไรก็ตามเครื่องมือเหล่านี้อาจไม่เพียงพอที่จะขจัดปัญหาเหล่านี้ไปได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ เพื่อสร้างเครื่องมือทางกฎหมายในรูปของข้อตกลงหรือบันทึกข้อตกลงต่างๆ ซึ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความร่วมมือและนำเอาหลักการตามที่ได้ลงนามรับรองนั้นมาปรับใช้ภายในประเทศของตน

5. งานเรื่อง *การค้าประเวณีหญิงจีนในไทย*³⁹ ได้เสนอว่าเมื่อจีนได้ดำเนินนโยบายเปิดประเทศและปฏิรูปเศรษฐกิจแล้วจีนมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นแต่สภาพเช่นนี้มิได้กระจายไปทั่วประเทศแต่อย่างใดกลับกระจุกตัวอยู่ในมณฑลทางตะวันออกเท่านั้น ยูนานในฐานะมณฑลหนึ่งของจีนก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวเช่นเดียวกันโดยให้เมืองหลวงของมณฑลเป็นผู้ผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจ ขณะที่เมืองที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นเสมือน “ประตู” ไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านทำให้มณฑลยูนานกลายเป็นจุดเชื่อมต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นเส้นทางออกสู่ทะเลของจีน อันจะช่วยให้อินจีนส่งผ่านสินค้าและทรัพยากรของตนที่กระจุกตัวอยู่ทางทิศตะวันตกออกไปสู่ตลาดได้ อย่างไรก็ตามช่องทางที่เปิดออกนี้ก็ถูกใช้เป็นที่ช่องทางในการล่อลวงหญิงจีนไปค้าประเวณียังประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศไทย

³⁸ *Combating Human Trafficking in Asia: A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices* (New York: United Nation, 2003).

³⁹ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *การค้าประเวณีหญิงจีนในไทย : ศึกษากรณีการล่อลวงหญิงจีนจากมณฑลยูนาน เพื่อประกอบอาชีพโสเภณีในไทย* (กรุงเทพฯ : ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์ติดกับประเทศไทย ดังนั้นไทยจึงเป็นตลาดรองรับหญิงจีนทั้งที่ถูกล่อลวงและสมัครใจเข้ามาค้าบริการ

หญิงจีนที่ถูกล่อลวงมามากจะถูกนำเข้ามาทางอำเภอแม่สาย จ. เชียงราย ก่อนจะถูกส่งไปค้าประเวณียังจังหวัดอื่นหรือส่งต่อไปยังประเทศมาเลเซีย แม้ว่าหญิงจีนที่ถูกล่อลวงมานั้นจะได้รับความช่วยเหลือแต่กระบวนการทางกฎหมายและราชการระหว่างจีนและไทยต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนาน อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวได้กระตุ้นให้รัฐบาลจีนออกกฎหมายเพื่อเร่งแก้ปัญหาดังกล่าว รวมถึงสร้างมาตรการที่เข้มแข็งทางกฎหมายและการปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ไทยและจีนจำเป็นต้องแสวงหาหนทางในการแก้ปัญหา

6. รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง **Analysis Report of the Baseline Survey for the TICW Project Phase II in Yunnan Province: Part of a series of studies on human trafficking and labour migration in the Greater Mekong Sub-region**⁴⁰ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจกับชนบท ช่องว่างทางการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้สร้างโอกาสให้กับขบวนการค้ามนุษย์ในการลักลอบนำผู้หญิงและเด็กจากมณฑลยูนนานไปยังประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านนโยบายสาธารณะที่จะลดช่องว่างต่างๆ ลง ทั้งนี้การค้าหญิงและเด็กล้วนแต่มีสาเหตุมาจากปัญหาทางสังคม อย่างไรก็ตามความพยายามของรัฐเพียงอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาทั้งหมดได้ แต่จำเป็นต้องแสวงหากฎใหม่ๆ ที่จะป้องกันการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทาง รวมถึงผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายเอาผิดกับผู้ซื้อด้วย ทั้งหมดนี้ล้วนต้องการความร่วมมือจากประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้งสิ้น

1.7 วิจัยและการเก็บข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งเอกสารปฐมภูมิ อันได้แก่ คำประกาศและรายงานของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพัฒนา

⁴⁰ IPEC Task Team of Yunnan Provincial Statistics Bureau, Analysis Report of the Baseline Survey for the TICW Project Phase II in Yunnan Province: Part of a series of studies on human trafficking and labour migration in the Greater Mekong Sub-region (Bangkok, International Labour Office, 2005)

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ กรมอัยการสูงสุด คำประกาศและรายงานขององค์การสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและเอกสารทุติยภูมิ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสารและบทความทางวิชาการต่างๆ เป็นต้น

1.8 ข้อจำกัดในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้เป็นการศึกษาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐมณฑลยูนนาน ผ่านเครือข่ายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้การศึกษาในเรื่องดังกล่าวมีข้อจำกัดบางประการ คือ

1. **ข้อจำกัดด้านข้อมูล** เนื่องจากข้อมูลความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้นมีย่อยอย่างจำกัดและความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝั่งก็เกิดขึ้นเพียงครั้งคราวและไม่ต่อเนื่อง
2. **ข้อจำกัดด้านเอกสาร** วิทยานิพนธ์เล่มนี้เน้นการศึกษาเอกสารที่ได้จากรัฐบาลไทยเป็นหลักและมีการศึกษาเอกสารจากทางมณฑลยูนนานและประเทศจีนประกอบในบางส่วน ทั้งนี้เนื่องจากเอกสารจากทางการจีนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการแปลเป็นภาษาอังกฤษและผู้ศึกษามีความรู้ด้านภาษาจีนเพียงขั้นพื้นฐานเท่านั้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงไม่สามารถเข้าถึงเอกสารจากทางการจีนได้ ดังนั้นการศึกษาจึงเน้นศึกษาเอกสารที่ได้จากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยเป็นหลัก

1.9 การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและสภาพปัญหาในการศึกษา การสำรวจวรรณกรรม กรอบความคิดที่ใช้เป็นหลักในการศึกษา นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐาน ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 นิยามและ Approach ของการค้ามนุษย์

บทที่ 3 สถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 อธิบายการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ Government Network อันได้แก่ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ประเทศไทย) กับกระทรวงความมั่นคงภายในแห่งมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน

บทที่ 5 บทสรุป อันเป็นการวิเคราะห์และสรุปการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Network ว่าเป็นกลไกที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับ Government Networks

นับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการมีปฏิสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อนอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ทั้งในรูปของความร่วมมือและปัญหาใหม่ๆ เช่น การก่อการร้าย การค้าอาวุธ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน และการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นทั่วโลก อันนำไปสู่การตั้งคำถามถึงรูปแบบของความร่วมมือแบบใดในอนาคตที่จะตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้แนวคิดเสรีนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือภายใต้สนธิสัญญาหรือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศล้วนถูกตั้งคำถามจากนักวิชาการถึงการขาดความรับผิดชอบและขาดเข้าใจในสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ในโลก นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ ก็ไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหากขาดการสนับสนุนจากชาติมหาอำนาจทั้งหลาย นอกจากนี้กระแสโลกาภิวัตน์และบทบาทที่เพิ่มขึ้นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระบบระหว่างประเทศได้ท้าทายอำนาจรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้แนวคิดเสรีนิยม กล่าวคืออำนาจในระบบระหว่างประเทศได้ย้ายจากรัฐซึ่งเคยเป็นตัวแสดงหลักในระบบระหว่างประเทศไปยังตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ¹

อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านได้โต้แย้งแนวคิดข้างต้นว่าอำนาจและความสำคัญของรัฐไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด เนื่องจากความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้นไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างรัฐเท่านั้น แต่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ รัฐสมัยใหม่ล้วนประกอบไปด้วยสถานิติบัญญัติ, ฝ่ายบริหาร, หน่วยงานราชการและองค์กรตุลาการ องค์กรเหล่านี้

¹ Kal Raustiala, *The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, [Online], 20 July 2011, Available From http://ssrn.com/abstract_id=333381.

ล้วนแต่มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรประเภทเดียวกันในต่างประเทศ² นำไปสู่การสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์อันก่อให้เกิดเป็นระเบียบระหว่างรัฐบาลใหม่ ในปัจจุบันประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ เช่น การก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม การทำลายสิ่งแวดล้อม การฟอกเงิน เป็นต้น ได้สร้างและรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวในรูปของเครือข่าย ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานของรัฐล้วนมีการ แบ่งปันข้อมูล ความคิด ทรัพยากรและนโยบายระหว่างกัน ซึ่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของ รัฐตั้งขึ้นเพื่อจัดการปัญหาทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ³ อย่างไรก็ตามเครื่องมือที่ ช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ใช่องค์กรระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาแต่อย่างใด แต่กลับเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะกระจายอำนาจและ สามารถปรับตัวได้ในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นก็คือ ความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานรัฐ (Government Networks) อันเป็นระบบความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐทั่วโลก บุคคลเหล่านี้ล้วนมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาของรัฐ นับตั้งแต่ การรักษาสิ่งแวดล้อมไปจนถึงการกำหนดนโยบายความมั่นคง⁴

ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐนั้นมีลักษณะข้ามรัฐ (Transgovernmental) เนื่องจาก ความร่วมมือดังกล่าวล้วนเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมี ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยตรง เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้ล้วนแต่เป็น “เครือข่าย” (networks) ของกันและ กัน อันเนื่องมาจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้ล้วนตั้งอยู่บนโครงสร้างแบบหลวมๆ จากการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอและไม่เป็นทางการมากกว่าที่จะเกิดจากการเจรจาอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ขณะที่หน่วยงานต่างๆ ในแต่ละเครือข่ายดำเนินกิจกรรมในกรอบการทำงาน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนั้น หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ได้พัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน

² Bruce Ackerman, The Rise of World Constitutionalism, Yale Law School Occasional Paper, 2d Ser., No.3

³ Anne-Marie Slaughter, “The Accountability of Government Networks”, in Indiana Journal of Global Legal Studies, vol. 8, no. 2, (Spring, 2001) [Online], 20 July 2011, Available From <http://jsor.org/stable/20644774>.

⁴ Anne-Marie Slaughter, Everyday Global Governance, [Online], 20 July 2011, Available From <http://www.jstor.org/stable/20027852>.

ขึ้นซึ่งช่วยสร้างความเข้าใจในบริบทของการทำงานของพวกเขาและกัน เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน อันจะช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวของการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลและสภาพแวดล้อม⁵ การสร้างร่วมมือระหว่างประเทศผ่านเครือข่ายของหน่วยงานรัฐถูกมองว่าจะช่วยให้เกิดโลกาภิวัตน์และเพิ่มความสามารถของรัฐในการจัดการปัญหาต่างๆ โดยปราศจากหน่วยงานกลางในรูปแบบขององค์กรระหว่างประเทศ

ภายในเครือข่ายสมาชิกจะร่วมมือ ประสานงาน ปฏิบัติงานโดยปราศจากอำนาจบังคับ แม้ว่าแต่สมาชิกของแต่ละเครือข่ายจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนในประเทศของตนได้ แต่ในเครือข่ายนั้นสมาชิกไม่สามารถบีบบังคับให้สมาชิกอื่นๆ ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ไม่ว่าจะโดยการลงคะแนนหรือการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ เครือข่ายของหน่วยงานรัฐเหล่านี้ไม่มีอำนาจที่จะจัดทำสนธิสัญญาหรือสร้างกฎกติการะหว่างประเทศขึ้นมาได้⁶ ในทางตรงกันข้ามสมาชิกของเครือข่ายรัฐบาลเหล่านี้ใช้อำนาจผ่าน “Soft Power” อันหมายถึง อำนาจที่เกิดจากความสามารรถในการชักจูงเป้าหมายให้เกิดความต้องการในสิ่งที่เราต้องการ มากกว่าอำนาจที่เกิดจากการบังคับการใช้กำลังหรือการให้รางวัล⁷

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ (Cooperation throughout Government Networks) ก็ถูกวิจารณ์ว่าขาดความโปร่งใสและขาดความรับผิดชอบทางการเมือง เนื่องจากเครือข่ายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นล้วนเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐและการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบจากรัฐ ดังนั้นการที่จะทำเช่นไรให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบนั้นกลายเป็นสิ่งที่น่ากังวลอย่างยิ่ง Stephen Toope⁸ เสนอว่า “การทำงานของเครือข่าย (Networks) มักอยู่นอกเหนือการรับรู้จากสาธารณชน ดังนั้นในบางครั้งเครือข่ายราชการก็ขาดความรับผิดชอบเสียยิ่งกว่ารัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ”

⁵ Ibid.,

⁶ Ibid.,

⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., “Power and Interdependence in the Information Age”, in *Foreign Affairs*, no. 75 (September, 1998), p. 81.

⁸ Stephen J. Toope, “Emerging Patterns of Governance and International Law”, in *The Role of Laws*, p.91.

ในบทนี้จะเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านการศึกษานโยบายเรื่อง “เครือข่ายรัฐบาล” (Government Networks) อันเป็นการสำรวจความหมาย ประเภทและที่มาของ เครือข่ายราชการ ตลอดจนศึกษาถึงปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของเครือข่าย ในส่วนที่สอง เป็นการศึกษาค้นคว้าของ Government Networks โดยเฉพาะในด้านความโปร่งใสและความ รับผิดชอบ

2.1 แนวคิดเรื่อง Government Networks กับความร่วมมือระหว่างประเทศ

แนวคิดเรื่องเครือข่ายราชการ (Government Networks) ได้นำเสนอแนวทางใหม่ในการ สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 เนื่องจากรัฐต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของ ระบบระหว่างประเทศจากกระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลข่าวสาร สภาพเช่นนี้ ทำให้รัฐสูญเสียอำนาจในระบบระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามรัฐกลับมิได้หายไปจากระบบ ระหว่างประเทศแต่รัฐกลับแตกตัวเพื่อสร้างความร่วมมือ กล่าวคือ หน่วยงานราชการภายในของรัฐ ได้สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานคู่กรณีในต่างประเทศผ่านทางเครือข่าย (Networks) มากกว่า จากการเจรจาของรัฐกับรัฐซึ่งเป็นวิธีสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 20 ดังนั้น รัฐจึงไม่ได้หายไป เพียงแต่แตกตัวออกเป็นส่วนๆ และมีการทำงานแตกต่างกันไปในแต่ละส่วน⁹

ใจความสำคัญของแนวคิดเรื่อง Government Networks มีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ **หนึ่ง** รัฐยังคงเป็นตัวแสดงหลักในระบบระหว่างประเทศซึ่งใช้อำนาจผ่านหน่วยงานที่แตกตัวออกไปมี ปฏิสัมพันธ์กับภายนอก **สอง** เครือข่าย (Networks) เป็นเครื่องมือแรกที่ใช้ในการสร้างความ ร่วมมือระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 มิใช่สนธิสัญญาหรือองค์การระหว่างประเทศ

2.1.1. แนวคิดเรื่อง Government Networks

ความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้แนวคิดเสรีนิยมระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับ การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศและสนธิสัญญา ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่ในรูปขององค์กร ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นตามสนธิสัญญา เช่น สหประชาชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความร่วมมือ

⁹ Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, in *Foreign Affairs.*, Sep – Oct.1997

ประเภทนี้กำลังถูกท้าทายและถูกวิจารณ์ในประเด็นการขาดความรับผิดชอบและไม่เป็นประชาธิปไตย ความถี่ของการเข้าในการทำงานและเต็มไปด้วยพิธีการ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายมหาศาลในการดำเนินการ¹⁰ นอกจากนี้ความร่วมมือในรูปของการจัดทำสนธิสัญญาหรือองค์การระหว่างประเทศยังขาดความยืดหยุ่นและขาดความสามารถที่จะตอบสนองต่อปรากฏการณ์หรือปัญหาใหม่ๆ ที่ปรากฏขึ้นในระบบระหว่างประเทศ

ขณะเดียวกันผลกระทบจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งส่งผลให้ปัจเจกสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และลดทอนความสำคัญของเส้นเขตแดนลง¹¹ สภาพเช่นนี้ความสำคัญและอำนาจของรัฐจึงลดลงและกลับไปให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่ไม่ใช้รัฐและองค์กรเหนือรัฐแทน¹² อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังคงไม่ได้หายไปและรัฐยังคงเป็นตัวแสดงหลักในระบบระหว่างประเทศ แท้ที่จริงแล้วอำนาจของรัฐกลับมีมากขึ้นจากการที่รัฐใช้อำนาจผ่านหน่วยงานราชการที่กระจัดกระจายอยู่ในรัฐ เช่น ศาล องค์กรปกครอง เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ล้วนแต่มีอิทธิพลในการกำหนดและผลักดันนโยบาย ทำให้รัฐมิได้เป็นหนึ่งเดียวกันแต่อย่างใด แต่รัฐเป็นมีลักษณะเป็นตัวแทนและถูกปกครองจากสถาบันต่างๆ ภายในรัฐซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อน¹³ อีกด้านหนึ่งหน่วยงานราชการในแต่ละประเภทก็มีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานแบบเดียวกันในต่างประเทศ ซึ่งต่างล้วนแต่เป็นเครือข่าย (Government Networks) ของกันและกัน

¹⁰ Ibid.,

¹¹ Kal Raustiala, The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Network and the Future of International Law, [Online] ,20 July 2011, Available From http://ssrn.com/abstract_id=333381, p. 18.

¹² Thomas Risse-Kappen, "Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We Learn?," in Bringing Transnational Relations Black In: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions, (Cambridge: Cambridge University Press, 1995) p. 195.

¹³ Anne-Marie Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Network" , from M. Byers (ed.), The Role of law in International Politics, (New York: Oxford University Press Inc., 2001).

แนวคิดเรื่อง Government Networks เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎี “Transnationalism” และมีสิ่งใหม่ แนวคิดนี้ปรากฏขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 โดยมีพื้นฐานจากการศึกษาตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในระบบระหว่างประเทศของ Keohane และ Nye ซึ่งได้ให้นิยามความหมายของ “ความสัมพันธ์ข้ามรัฐ” (Transnational Relations) ไว้ว่าเป็น “สัญญา, ความร่วมมือ หรือ การมีปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนของรัฐ ที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลาง”¹⁴ และยังเสนอต่อว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล คือ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยของรัฐบาลแต่ละประเทศซึ่งไม่ถูกควบคุมหรือสั่งการจากผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีในแต่ละรัฐบาล”¹⁵ อย่างไรก็ตามทั้งสองคนเห็นว่า Government Networks จะทำงานได้ดีในพื้นที่ที่องค์กรระหว่างประเทศได้ดำรงและทำงานอยู่ก่อนแล้ว เนื่องจากองค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่ช่วยนำผู้นำหรือบุคคลสำคัญในแต่ละรัฐบาลมาพบปะหารือกันและตัดสินใจในการจัดการความขัดแย้งและสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ Keohane และ Nye มองว่า Government Networks เป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรระหว่างประเทศมีอำนาจมากขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรระหว่างประเทศก็จะส่งเสริมและสนับสนุน Government Networks¹⁶

นักวิชาการที่ทำการศึกษา Transgovernment Networks ในยุคหลัง ได้ให้ความสนใจปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Government Networks กับแนวคิดเสรีนิยมระหว่างประเทศน้อยลง และเสนอว่า รัฐได้ปรับตัวใหม่เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศโดยการสร้างเครือข่ายและส่งเสริมการความร่วมมือข้ามรัฐบาลและองค์กรเอกชน ดังนั้นอำนาจของรัฐจึงยังไม่หายไปแต่อำนาจของรัฐถูกจัดระเบียบและกำหนดรูปแบบจากการมีปฏิสัมพันธ์ของรัฐ¹⁷ ดังที่ Francis Bator ได้เสนอว่า “แท้ที่จริงแล้วในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น มีหน่วยงานราชการเป็นผู้

¹⁴ Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, “Transgovernmental Relation and International Organization”, in *World Politic*, vol.27, no.1, Oct.1974.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., “Power and Interdependence in the Information Age”, in *Foreign Affairs*, no. 75 (September, 1998), p. 81.

¹⁷ Ibid., at 7

ดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศกับหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศผ่านหลายช่องทาง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และผูกผันกันจนกลายเป็นเครือข่าย (Networks)”¹⁸

นอกจากนี้ Scott Jacob¹⁹ ยังเสนอว่า

“โลกที่มีการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อนนั้นต้องการการบริหารรูปแบบใหม่... ตัวแสดงที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและกระบวนการการมีปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐที่เกิดขึ้นข้ามท้องที่ ข้ามพรมแดนและข้ามภูมิภาค ผลลัพธ์ก็คือ เกิดเครือข่ายของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐข้ามพรมแดนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันอำนาจที่รัฐมอบให้หน่วยงานรัฐนั้นอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อถือในความสามารถของหน่วยงานเหล่านั้นในการแก้ปัญหา แม้ว่าเครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐจะส่งสัญญาณต่อการเปลี่ยนแปลงต่ออธิปไตยของรัฐ คือได้ลดความสำคัญของอธิปไตยลง แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นผลดีต่อการตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนตามสภาพความจริงของโลกยุคโลกาภิวัตน์.... การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งและยาวนานที่มีต่อวิธีการนิยามและแก้ปัญหาของรัฐบาล”

กล่าวคือกิจกรรมระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติงานตามสิทธิที่ได้รับ ทั้งนี้กระแสโลกาภิวัตน์เป็นตัวกระตุ้นในหน่วยงานรัฐทั้งหลายแสวงหาทางแก้ปัญหาใหม่โดยการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐภายในเขตแดนของรัฐ โดยแต่

¹⁸ Francis Baton, “Transgovernmental Relations”, Cited in , Anne-Marie Slauther, The Accountability of Government Networks, [Online], 20 July 2011, Available From <http://jsor.org/stable/20644774>.

¹⁹ Scott Jacob, “Regulatory Co-operation for an Independent world: Issue for Government”, in Regulatory Co-operation for an Independence World, Cited in Anne-Marie Slauther, The Accountability of Government Networks, [Online], 20 July 2011, Available From <http://jsor.org/stable/20644774>.

ละหน่วยงานจะแสวงหาทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้นกับหน่วยงานคู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเดียวกัน ขณะเดียวกันความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีช่วยพัฒนาการสร้างความร่วมมือผ่านเครือข่าย ในทัศนะของนักวิชาการหลายคนเห็นว่า เทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าจะลดทอนอำนาจของรัฐลง²⁰ อย่างไรก็ตามแนวคิด Government Networks ได้หักล้างความเห็นข้างต้น นั่นคือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละประเทศสามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น²¹ ทั้งยังช่วยให้รัฐสามารถปรับตัวและได้รับประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์

การมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านรัฐที่แยกออกเป็นส่วนๆ มากกว่ารัฐที่เป็นหนึ่งเดียวกัน ช่วยให้ผู้นำประเทศ ผู้กำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือแม้กระทั่งประชาชนธรรมดาสามารถเข้าใจในระบบการเมืองระหว่างประเทศที่ถูกซ่อนไว้ก่อนหน้านี้และที่สำคัญทัศนะเช่นนี้ยังช่วยให้มองภาพระเบียบโลกในอนาคตได้ง่ายขึ้น (World Order) รากฐานของระเบียบโลกนั้นมีใช้รัฐแต่เป็นส่วนต่างๆ ของรัฐ เช่น ศาล เจ้าหน้าที่รัฐ รัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้จะเข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายแต่ละประเภทต่างกันไป รวมกันเชื่อมโยงความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนรัฐและระหว่างรัฐและสถาบันการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งในท้ายที่สุดโลกจะถูกเชื่อมโยงเข้าหากันด้วยเครือข่ายดังกล่าว²²

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารส่งเสริมความร่วมมือรูปแบบใหม่ คือ เป็นเครือข่ายที่ไม่รวมศูนย์และกระจายอำนาจในการทำงาน แบ่งการทำงานเป็นลำดับขั้น และสามารถเชื่อมโยงกับองค์กรระหว่างประเทศในทุกระดับ²³

นอกจากนี้ Government Networks ยังถูกตั้งคำถามว่าแท้ที่จริงแล้วทำอะไรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ Anne-Marie Slaughter เสนอว่า การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Network นั้นจะช่วยนำเอาผู้ที่เกี่ยวข้องมาพบปะพูดคุยกัน เพื่อ

²⁰ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., "Power and Interdependence in the Information Age", in *Foreign Affairs*, no. 75 (September, 1998), p. 94

²¹ Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", in *Foreign Affairs*., Sep – Oct. 1997, pp. 183 and 189.

²² Anne-Marie Slaughter, "Government Networks, World Order, and the G20", paper work for "The G20 at Leader's Level", February 29th 2004.

²³ Ibid.,

แลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความรับรู้เข้าใจระหว่างกันเป็นอันดับแรก ประสบการณ์ดังกล่าวจะเสริมสร้างมาตรฐานในการทำงานของเครือข่ายผ่านเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งทำงานอยู่ในแต่ละประเทศ นอกจากนี้การติดต่อสื่อสารกันยังช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ตระหนักถึงความจำเป็นและโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อบังคับใช้กฎหมายและมาตรการการแก้ปัญหาต่างๆ เช่น ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโกได้สร้างเครือข่ายเพื่อบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ตลอดจนทำงานร่วมกันเพื่อเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐและเม็กซิโกได้ให้ความช่วยเหลือในการฝึกอบรมแก่เอกชนเช่นเดียวกัน²⁴ ในระดับโลก องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา และรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ร่วมกันก่อตั้ง “เครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อม” (International Networks for Environmental Compliance and Enforcement) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือเชิงเทคนิคแก่เจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมทั่วโลก จัดการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมเพื่อการการศึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร²⁵

หากพิจารณาถึงความร่วมมือในระดับโลกแล้ว ความร่วมมือระหว่างประเทศก็ยิ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการภายในรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในความพยายามเพื่อป้องกันการลักลอบค้ายาเสพติดตามแนวชายแดนสหรัฐ-เม็กซิโก เจ้าหน้าที่ของสหรัฐ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ตำรวจปราบปรามยาเสพติดของเม็กซิโก ทั้งในแง่ของเงินทุน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจ เผยแพร่เทคโนโลยีและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อต่อสู้กับการผลิตและลักลอบขนยาเสพติดมายังสหรัฐ ความร่วมมือดังกล่าวไม่เพียงเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้นแต่บางครั้งยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกัน เช่น ความร่วมมือเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติเกิดขึ้นผ่านองค์กรที่เป็นทางการ เช่น องค์กรตำรวจสากล (Interpol) และกรมตำรวจยุโรป (Europol) นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในแต่ละภูมิภาคและความร่วมมือทวิภาคีในแต่หน่วยงาน ในกรณีขององค์กรตำรวจ

²⁴ Ibid., at 4

²⁵ Anne-Marie Slaughter, *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks* [Online], 22 July 2011, Available From <http://www.blackwell-synergy.com>.

สากลนั้นทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสานงานเพื่อการจับกุม อีกทั้งทำหน้าที่จัดทำรายงานและสถิติอาชญากรรมในแต่ละประเทศ รวมถึงจัดการประชุมและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในการจับกุม ปราบปรามและดำเนินการสอบสวนคดีอาชญากรรมหรือความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ²⁶ ด้วยจำนวนสมาชิกกว่า 190 ประเทศ ทำให้องค์การตำรวจสากลเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 2 รองจากสหประชาชาติเท่านั้น อย่างไรก็ตามองค์การตำรวจสากลไม่ได้เกิดขึ้นจากข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ตลอดจนมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การทางการเมืองระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ทั้งนี้แต่ละเครือข่าย (Networks) ล้วนแต่มีเป้าหมายและกิจกรรมเฉพาะของแต่ละเครือข่ายขึ้นอยู่กับขอบเขตการทำงาน สมาชิกและประวัติศาสตร์ แต่ละเครือข่ายจะขยายความสัมพันธ์ออกไป โดยการสร้างความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก อันเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความร่วมมือในระยะยาว แต่ละเครือข่ายจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของตนร่วมกันและให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐแก่ประเทศที่มีความพร้อมน้อยกว่าเพื่อสร้างมาตรฐานในการทำงานให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งเครือข่าย²⁷ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ประเด็นปัญหาหลายๆ ประการกลายเป็นประเด็นปัญหาในระดับโลก เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายและความไม่สงบ การอพยพข้ามพรมแดน ฯลฯ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องมีการติดต่อสื่อสารและบรรลุผลสำเร็จในระดับโลก ขณะที่ความสามารถในการใช้อำนาจบังคับในระบบระหว่างประเทศนั้นมีจำกัด รัฐบาลจึงหันไปใช้อำนาจในการชักจูงและอำนาจของข่าวสารข้อมูลหรือที่เรียกว่า “soft power” แทน²⁸ เช่นเดียวกันอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการแก้ปัญหาในระดับระหว่างประเทศก็คือ การที่ขาดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายในการเปลี่ยนข้อกำหนดและระเบียบไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลไม่ควรเพียงแต่เจรจาเพื่อให้

²⁶ Interpol, [Online], 21 July 2011, Available From <http://en.wikipedia.org/wiki/Interpol>.

²⁷ Ibid.

²⁸ Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, (New York, Oxford University Press, 2002), p. 9.

ได้ข้อสรุปเท่านั้น แต่จำเป็นต้องสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐของตน เช่นเดียวกัน

ในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับระหว่างประเทศนั้น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ (Government Networks) นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้รูปแบบของเครือข่ายต้องมีความรวดเร็ว และยืดหยุ่นเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานในยุคของข้อมูลข่าวสาร เครือข่ายดังกล่าว ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งโดยตรงให้ทำหน้าที่บาง ประการ และเพื่อต่อสู้กับปัญหาระหว่างประเทศทั้งหลาย ระบบโลกาภิวัตน์ที่ดำเนินไปโดย Government Networks จะต้องไม่เพียงแต่ช่วยประสิทธิภาพในการทำงานเท่านั้น แต่ที่สำคัญว่า นั้น Government Networks จะต้องมีความรับผิดชอบ นั่นคือ สมาชิกของเครือข่ายจำเป็นต้อง ตอบสนองต่อกฎ หลักการและระเบียบทั้งภายในและระหว่างประเทศ กล่าวคือ **หนึ่ง** สมาชิกของ เครือข่ายจะต้องรับผิดชอบต่อสถาบันภายในประเทศของตนต่อกิจกรรมระหว่างประเทศที่ตนได้ กระทำลงไปเช่นเดียวกับที่ต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่กระทำภายในประเทศ **สอง** ในฐานะที่เป็น ส่วนหนึ่งของระบบโลกาภิวัตน์ สมาชิกของเครือข่ายจะต้องรับผิดชอบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของ ประชาชนโดยรวม **สาม** เครือข่ายจะต้องมีความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศ²⁹

2.2 รูปแบบของ Government Networks

Anne-Marie Slaughter ได้กำหนดรูปแบบ Government Networks ออกเป็น 3 รูปแบบ แตกต่างกัน โดยใช้ความแตกต่างระหว่างกำเนิดของเครือข่ายและการทำงานเป็นเกณฑ์แบ่ง ซึ่ง แบ่งออกได้เป็น **หนึ่ง** เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐซึ่งพัฒนาขึ้นในองค์การระหว่าง ประเทศที่ดำรงอยู่ก่อนแล้ว **สอง** เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐที่พัฒนาขึ้นจากการ เจรจาและข้อตกลงที่กระทำโดยผู้นำประเทศ **สาม** เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐที่ พัฒนาขึ้นมาอย่างตามธรรมชาติ โดย Government Networks ทั้งสามรูปแบบนั้นมีความเชื่อมโยงกัน ในหลายแนวทาง กล่าวคือ ขณะที่ความร่วมมือในรูปแบบหนึ่งทำงานอย่างไม่เป็นทางการในระบบ

²⁹ Anne-Marie Slaughter , *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks* [Online], 22 July 2011, Available From <http://www.blackwell-synergy.com>., p. 6.

ระหว่างประเทศ รูปแบบที่เหลือนี้มีความเชื่อมโยงโดยตรงในองค์การระหว่างประเทศ นั่นคือในบางครั้งรัฐต้องอาศัยความร่วมมือทั้งสามรูปแบบเพื่อบรรลุความต้องการในระบบระหว่างประเทศ

2.2.1 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐในองค์การระหว่างประเทศ (Government Networks within International Organizations)

โดยปกติแล้วหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจะสร้างเครือข่ายผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ตอบสนองและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศที่ตนสังกัดอยู่ นอกจากนี้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานรัฐก็ทำหน้าที่นำเสนอประเด็นปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาแก่องค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย

Keohane และ Nye ให้คำอธิบายของเครือข่ายระหว่างรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐภายในองค์การระหว่างประเทศไว้ว่าเป็นเสมือน “สโมสร” (Club Model) ของสถาบันระหว่างประเทศ³⁰ กล่าวคือภายใต้สถาบันระหว่างประเทศซึ่งก่อตั้งขึ้นจากสนธิสัญญา “คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูงซึ่งงานร่วมกันในบางประเด็นปัญหาได้ร่วมกันสร้างกฎกติกาขึ้นมา เช่น รัฐมนตรีพาณิชย์ ควบคุม GATT, รัฐมนตรีคลังทำงานร่วมกับ IMF, รัฐมนตรีต่างประเทศอาจมาพบปะกันในการประชุม NATO ขณะนี้ผู้ว่าการธนาคารกลางทำร่วมกับธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ” (Bank for International Settlement: BIS)³¹ รูปแบบการทำงานเช่นนี้มีประสิทธิภาพมากสำหรับรัฐบาลที่มีเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกที่น้อยของกลุ่มและการมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องการเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงสามารถทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

ประเทศในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) นั้นเป็นตัวอย่างสำคัญของเครือข่ายความร่วมมือภายในองค์การระหว่างประเทศ ในขั้นแรกนั้นเจ้าหน้าที่รัฐบาลในกลุ่มสมาชิกจะมาพบปะ

³⁰Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problem of Democratic Legitimacy”, Cited in Anne-Marie Slaughter, *Everyday Global Governance*, [Online], 20 July 2011, Available From <http://www.jstor.org/stable/20027852>.

³¹ Ibid.

กันเพื่อจัดการปัญหาสาธารณะและให้คำแนะนำหรือเผยแพร่มาตรการแก้ไขปัญหา ในท้ายที่สุดใบบางกรณีเลขาธิการของสถาบันระหว่างประเทศได้ส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายของเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำในการเจรจาในการพัฒนากฎกติกาซึ่งเพื่อนำมาใช้กับสมาชิกทุกประเทศ³²

2.2.2 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลภายใต้กรอบความตกลงของผู้บริหาร (Government Network within the Framework of an Executive Agreement)

เครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในรูปแบบที่สองนี้มีความโดดเด่นเนื่องจากเป็นความร่วมมือที่ปรากฏขึ้นนอกสถาบันระหว่างประเทศที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามสมาชิกของเครือข่ายประเภทนี้ปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตที่ได้ตกลงกันระหว่างหัวหน้าของแต่ละรัฐบาล การที่เครือข่ายนี้เกิดขึ้นจากความตกลงของผู้นำประเทศมากกว่าเกิดจากสนธิสัญญา นั้นหมายความว่าเครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติ ความชอบด้วยกฎหมายของเครือข่ายประเภทนี้มาจากรับรองของผู้นำประเทศ ซึ่งอำนาจและความชอบธรรมดังกล่าวอาจถูกลบล้างลงได้หากผู้นำประเทศเข้าไปส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจแสวงหาประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าว

ในงาน John Peterson ได้ชี้ให้เห็นว่าการสมรู้ร่วมคิดระหว่างผู้นำประเทศนั้นเกิดขึ้นได้โดยยกตัวอย่างความพยายามของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปที่จะทำให้นิว Transatlantic Agenda มีผลบังคับใช้ ซึ่งสหรัฐฯ และผู้นำรัฐบาลในสหภาพยุโรปได้สมรู้ร่วมคิดกันตัดสินใจบนกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มภายในประเทศของตนเองเพื่อให้เห็นชอบกับข้อตกลงดังกล่าว³³ เครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลภายใต้ความตกลงของผู้นำประเทศนั้นเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่ได้รับอำนาจและการส่งเสริมจากความตกลงของผู้นำประเทศ ทั้งนี้ Pollack และ Shaffer ได้

³² Anne-Marie Slaughter, "The Accountability of Government Networks", in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 8, no. 2, (Spring, 2001) [Online], 20 July 2011, Available From <http://jsor.org/stable/20644774>, pp. 334-335.

³³ John Peterson, "Get Away from Me Closer, You Near Me Too Far: Europe and America After Uruguay Round", in "Transatlantic Governance in the Global Economy", cite in *Transatlantic Governance in the Global Economy*, (USA: 2001), p. 45.

ยกตัวอย่างชุดความตกลงระหว่างประธานาธิบดีสหรัฐฯ และประธานสภาแห่งสหภาพยุโรปที่จะเพิ่มความร่วมมือระหว่างกัน อาทิเช่น Transatlantic Declaration ในปี 1900, the New Transatlantic Agenda ในปี 1995 และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างแอตแลนติก (Transatlantic Economic Partnership Agreement) ในปี 1998³⁴ โดยในแต่ละข้อตกลงได้กำหนดให้มีการประชุมพบปะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับล่าง นักธุรกิจ นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มผู้บริโภคและประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ การประชุมดังกล่าวได้กลายเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันจะนำมาสู่การบรรจบกันของการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป³⁵

อีกตัวอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดคือ เครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่การคลังซึ่งถือกำเนิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องให้มี “การออกแบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจสำหรับศตวรรษที่ 21” (Economic Architecture for 21st century) ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ถึงปี 1998³⁶ อย่างไรก็ตามภายใต้ข้อเสนอจากนักวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย รวมไปถึงธนาคารโลก นำไปสู่การจัดทำรายงานการปฏิรูปการเงินของกลุ่มประเทศ G-22 ซึ่งได้รับการรับรองจากประเทศกลุ่ม G-8 โดยกิจกรรมที่เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวร่วมกันทำคือ รัฐมนตรีคลังจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย, กำหนดมาตรฐานการทำงานร่วมกันและออกแบบมาตรการการทำงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ด้านหลักทรัพย์ ธนาคารกลางของแต่ละประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับผิดชอบตรวจสอบนโยบายทางเศรษฐกิจในประเทศตนเอง อย่างไรก็ตามหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้มารวมตัวกันและได้รับมอบอำนาจจากผู้นำประเทศผ่านข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการ³⁷

³⁴ Mark A. Pollack and Gregory C. Shaffer, *Transatlantic Governance in the Global Economy*, pp.14-17.

³⁵ Ibid., at 4 p.357

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

2.2.3 เครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นเอง (Spontaneous Government Networks)

เครือข่ายความร่วมมือที่เป็นไปตามธรรมชาติแบ่งเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

ประเภทที่ 1 คือ องค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นทางการ ประกอบด้วย องค์กรภายใน เช่น องค์กรส่วนภูมิภาค องค์กรในระดับจังหวัดซึ่งจะทำงานกับหน่วยงานทางกฎหมายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการทำงานร่วมกันของหน่วยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ขาดสนธิสัญญาหรือข้อตกลงมารองรับ และจะปฏิบัติงานภายใต้เป้าหมายที่ตกลงกันไว้เท่านั้น หรือตามกฎหมายเท่านั้น เช่น เครือข่ายระหว่าง The Basle Committee on Banking Supervision³⁸ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1974 ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นธนาคารกลางของ 13 ประเทศ และ The International Organization of Securities Commissioner (IOSCO) ก่อตั้งในปี 1984 กับ The International Association of Insurance Supervision ซึ่งทั้งสามองค์กรนี้ได้ร่วมมือกับหลายประเทศในการติดตามและรักษาความมั่นคงทางการเงินทั่วโลก รวมไปถึงจัดการประชุมความมั่นคงทางการเงิน (Financial Stability Forum)³⁹

ประเภทที่ 2 คือ ข้อตกลงระหว่างองค์กรภายในประเทศของ 2 ประเทศ หรือมากกว่านั้น นักวิชาการด้าน Government Network เสนอว่า เจ้าหน้าที่รัฐได้สร้างเครื่องมืออันหนึ่งที่มีความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายในระบอบระหว่างประเทศที่มีการพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน เครื่องมือนี้นี้คือ “บันทึกความเข้าใจ” (Memoranda of Understanding) ซึ่งนิยมนำใช้เพื่อสร้างขอบเขตการทำงานที่เป็นอิสระและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ โดยมุ่งเน้นที่การแบ่งปันข้อมูล ความคิดและทรัพยากร ทั้งนี้ “บันทึกความเข้าใจ” ถือเป็นความตกลงทางกฎหมายที่มีลักษณะผ่อนปรน กล่าวคือ “บันทึกความเข้าใจ” มีลักษณะไม่ผูกมัด แต่มี

³⁸ The Basle Committee on Banking Supervision ปัจจุบันรู้จักกันในชื่อ “คณะกรรมการการเงินและการคลังระหว่างประเทศ” (the International Monetary and Financial Committee) นับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 1999 สมาชิกประกอบด้วย ผู้ว่าการธนาคารกลางของอัลจีเรีย อาเจนตินา ออสเตรเลีย เบลเยียม บราซิล แคนาดา จีน ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส กาบอง เยอรมัน อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย เนเธอร์แลนด์ รัสเซีย สาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ สเปน สวิสแลนด์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา. ดูเพิ่มเติม International Monetary Fund (IMF), *A Brief Guide to Committee, Group and Clubs: A Factsheet*. [Online], 23 July 2011, Available From <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/group.html>.

³⁹ Ibid., at 4

ประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นสูง⁴⁰ เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่าง SEA⁴¹ และ ประเทศชิลี ในปี 1993 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้คำปรึกษา ดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ให้ความช่วยเหลือด้านการบังคับใช้กฎหมาย ให้ความเหลือด้านเทคนิคและลดค่าใช้จ่ายโดยการแบ่งกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน⁴²

2.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks

Matte Elistrup-Sangiovanni⁴³ ได้อธิบายไว้ในบทความเรื่อง “Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security” ถึงองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของรัฐบาลในการตัดสินใจสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks เงื่อนไขดังกล่าวประกอบด้วย

1. กลุ่มความร่วมมือต้องมีขนาดเล็กและมีจุดมุ่งหมายเป็นอันหนึ่งเดียวกัน (Small Group Size and Harmonious Preferences)

ความร่วมมือในรูปของ Government Networks นั้นเหมาะสมกับกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กซึ่งมีเป้าหมาย ผลประโยชน์และค่านิยมเดียวกัน เนื่องจาก **หนึ่ง** กลุ่มขนาดเล็กนั้นช่วยให้ความร่วมมือดำเนินไปอย่างรวดเร็วและยืดหยุ่น ดังที่กล่าวมาในตอนต้น ขณะที่เครือข่ายช่วยอำนวยความสะดวกด้วยการสื่อสารที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เครือข่ายก็มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจและทำงานเชิงซ้ำเนื่องจากขาดผู้นำและการตัดสินใจขาด สภาพเช่นนี้มีโอกาสจะเกิดขึ้นน้อยในกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กที่มีเป้าหมายและการสนับสนุนกันอย่างใกล้ชิด

สอง Government Networks มีความเหมาะสมกับกลุ่มขนาดเล็กที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน (C1) ซึ่งจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือ ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นความร่วมมือผ่าน Government Networks เป็นความร่วมมือที่ปราศจากผู้ควบคุมและข้อตกลงระหว่างกันก็มีความกำกวม สภาพเช่นนี้เพิ่มโอกาสให้เกิดการไม่ร่วมมือกัน อย่างก็ตามสภาพเช่นนี้มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยกับกลุ่มที่มีเป้าหมายเดียวกัน เนื่องจากกลุ่มขนาดเล็กสามารถได้รับประโยชน์จากความยืดหยุ่นและการ

⁴⁰ Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Hard And Soft Law in International Governance”, in *Legalization and World Politics*, (Massachusetts: MIT Press, 2000) p. 45.

⁴¹ SEA คือ The United State Securities and Exchange Commission.

⁴² Ibid., at 1

⁴³ Matte Elistrup-Sangiovanni, *Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security*, working paper for Robert Schuman Center for Advance Studies, (Italy, 2007).

ตัดสินใจและการปฏิบัติงานในแบบกระจายอำนาจ ในทางตรงกันข้ามกลุ่มความร่วมมือขนาดใหญ่และมีเป้าหมายต่างกัน สมาชิกของกลุ่มก็ยิ่งแสวงหาหนทางที่จะบรรลุเป้าหมายของตน นอกจากนี้การควบคุมสมาชิกและการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติของกลุ่มก็ทำได้ยาก ส่งผลให้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายของกลุ่มได้

2. ความรวดเร็วและขอบเขตของเวลา

ประเด็นเรื่องเวลาสามารถส่งผลกระทบต่อกรอบสถาบันระหว่างประเทศใน 2 ทาง คือ **หนึ่ง** ความร่วมมือผ่าน Government Networks เหมาะสมกับความร่วมมือที่ความรวดเร็วในการทำงานมีความสำคัญ (C2a) ซึ่ง Government Networks จะช่วยให้การติดต่อและการปฏิบัติงานภายใต้ความร่วมมือที่กำหนดไว้นั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เกิดขึ้นในความร่วมมือภายใต้องค์การระหว่างประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่า Government Networks จะช่วยย่นระยะเวลาระหว่างการระบุปัญหาและการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหา

สอง Government Networks จะสามารถทำงานได้ดีเมื่อขอบเขตของเวลาในการปฏิบัติงานสั้นลง (C2b) หากพิจารณาจากมาตรฐานของทฤษฎีระบอบ (regime theory) จะพบว่า ปัจจัยหลักที่รัฐก่อตั้งสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากการร่วมมือซ้ำ อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเจรจาต่อรองและการจัดระบบข้อตกลง⁴⁴ ดังนั้นหากระยะเวลาในการปฏิบัติงานสั้นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินความร่วมมือก็จะลดลงตามไปด้วย ซึ่งจะช่วยให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายลงไปได้

3. ความไม่แน่นอน (Uncertainty)

ความไม่แน่นอนในที่นี้หมายถึง ความรู้ของรัฐเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนหรือจากการกระทำของรัฐอื่นนั้นมีลักษณะไม่แน่นอน ความไม่แน่นอนดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมๆ กับประเด็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วส่งผลให้การคาดการณ์ผลจากความร่วมมือในระยะยาวทำได้ยากขึ้น เนื่องจากรัฐไม่อาจรู้ได้ว่าอะไรจะกลายมาเป็นปัญหาสำคัญในอนาคตและวิธีการแก้ปัญหาที่รัฐเลือกใช้นั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงหลีกเลี่ยงที่จะผูกพันตนเองกับความร่วมมืออย่างเป็นทางการและความ

⁴⁴ Robert Keohane and Robert Axelrod, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institution" in *World Politics*, vol. 38, 1984.

ร่วมมือที่มีผลผูกพันกับสถาบันระหว่างประเทศเนื่องจากในความร่วมมือเช่นนี้รัฐต้องผูกติดอยู่กับความตกลงที่รัฐได้ทำไว้และการแก้ไขความตกลงที่ทำไว้ก็กินระยะเวลายาวนาน ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ ความไม่แน่นอนเช่นนี้เองต้องการการจัดการที่มีลักษณะยืดหยุ่น ที่จะช่วยให้รัฐสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้สถานะความร่วมมือที่ไม่มีความผูกพันทางกฎหมายและไม่เป็นทางการของ Government Networks ช่วยตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม (C3)

4. ความแตกแยกทางความคิดในประเทศ (Domestic Political Division)

รัฐบาลจะสนับสนุนความร่วมมือผ่าน Government Networks ก็ต่อเมื่อนโยบายหรือมาตรการที่รัฐบาลพึงมีความแตกต่างและขัดแย้งจากกลุ่มอื่นๆ ในประเทศ (C4) ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันดีว่ารัฐบาลสามารถอ้างความผูกพันที่มีต่อสนธิสัญญาหรือองค์การระหว่างประเทศมาใช้ต่อต้านแรงกดดันจากฝ่ายนิติบัญญัติและกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ อันนำไปสู่ความขัดแย้งภายในประเทศ⁴⁵

อย่างไรก็ตามความร่วมมือผ่าน Government Networks สามารถช่วยลดความขัดแย้งในประเทศได้ ทั้งนี้สนธิสัญญาระหว่างประเทศต้องการการให้สัตยาบันจากฝ่ายนิติบัญญัติและตรากฎหมายให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับ Government Networks ที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันรับรอง ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งในประเทศได้ ประการต่อมาความร่วมมือผ่าน Government Networks ช่วยลดแรงกระตุ้นที่ส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศออกมาประท้วงหรือกดดันรัฐบาลของตน ทั้งในรูปการชุมนุมเพื่อสนับสนุนหรือประท้วงข้อตกลง ขณะที่ความร่วมมือผ่าน Government Networks อาจช่วยลดแรงกดดันภายในประเทศลงได้ด้วยการแสดงผลกระทบที่จะเกิดจากขึ้นความร่วมมือในลักษณะที่คลุมเครือ⁴⁶

⁴⁵ Robert O. Keohane and Joseph Nye, "Transgovernmental Relation and International Organization", in *World Politic*, 27, 1, (1974). p. 36

⁴⁶ ในส่วนนี้ผู้เขียน Matte Elstrup-Sangiovanni มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการศึกษาว่าอะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้รัฐบาลตัดสินใจสร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks โดยตัดประเด็นด้านศีลธรรมและความเป็นประชาธิปไตยออกไป

5. Government Networks สามารถช่วยแยกผู้ไม่ร่วมมือออกไปจากกลุ่มความร่วมมือ

ความร่วมมือผ่าน Government Networks นั้นมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้าง “กลุ่ม” ของรัฐที่มีข้อผูกพันร่วมกันอย่างเข้มแข็งและช่วยแยกรัฐที่ไม่ยอมร่วมมือกับกลุ่มออกไป (C5) องค์การระหว่างประเทศแบบเป็นทางการเช่นสหประชาชาติมีลักษณะเป็นสากล อย่างไรก็ตามจะมีรัฐสมาชิกเพียงไม่กี่รัฐเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในความร่วมมือด้านต่างๆ Sangiovanni ได้เสนอว่า ในขณะที่เดียวกันรัฐสมาชิกอื่นๆ สามารถเข้าร่วมในความร่วมมือได้ตราบดีที่รัฐเหล่านั้นให้คำปฏิญาณว่าจะสนับสนุนข้อตกลง ในทางตรงกันข้ามสำหรับ Government Networks ที่มอบความรับผิดชอบให้กับคณะทำงานซึ่งเป็นตัวแทนจากรัฐสมาชิกในการริเริ่มความตกลงหรือแผนการใดๆ โดยไม่ต้องปรึกษารัฐสมาชิกที่เหลือ สภาพเช่นนี้ช่วยให้ความร่วมมือดำเนินไปได้และยังมีประโยชน์เมื่อจำเป็นต้องขยายความร่วมมือที่อยู่ออกไป ด้วยเหตุที่ Government Networks ดำเนินงานภายใต้คณะทำงานชุดหนึ่ง คณะทำงานดังกล่าวสามารถกำหนดมาตรฐานให้รัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของคณะทำงานต้องปฏิบัติตาม ซึ่งรัฐสมาชิกจำเป็นต้องปฏิบัติตามนี้ไม่ใช่เพราะรัฐเหล่านั้นถูกผูกพันด้วยกฎกติกาใดๆ แต่คณะทำงานซึ่งมีฐานะเสมือน “คนใน” สามารถปฏิเสธความสำคัญของรัฐดังกล่าวจนกล่าวรัฐเหล่านั้นจะยอมเชื่อฟัง ด้วยวิธีการเช่นนี้ส่งผลให้รัฐสมาชิกถูกบังคับยอมรับหลักการและมาตรฐานที่คณะทำงานเป็นผู้กำหนดขึ้น

เพื่อให้เห็นภาพมากขึ้น Sangiovanni ได้ใช้ตัวแบบของ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) แม้ว่าหลายประเทศในโลกจะไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF แต่ FATF สามารถตรวจสอบและตีพิมพ์ เผยแพร่รายชื่อประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติหรือบกพร่องในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่ง FATF จะกระตุ้นให้ประเทศที่อยู่ในรายชื่อปฏิบัติตามหลักการที่คณะทำงานได้กำหนดขึ้น หากประเทศในรายชื่อไม่เชื่อฟังคำแนะนำ FATF จะกระตุ้นให้รัฐสมาชิกที่เหลือให้เข้มงวดและเฝ้าระวัง จนถึงสั่งห้ามทำธุรกรรมทางการเงินกับประเทศนั้น ซึ่งการกระทำเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อตลาดเงิน ตลาดทุนและตลาดหลักทรัพย์ของประเทศที่อยู่ในรายชื่อ สุดท้ายประเทศส่วนใหญ่จะยอมเข้าเป็นสมาชิกของ FATF (ปัจจุบันมีสมาชิก 40 ประเทศ เพิ่มจากเดิม

เมื่อเริ่มก่อตั้งที่มี 13 ประเทศ) ขณะที่ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกก็จะยอมปฏิบัติตามคำแนะนำและแนวทางที่ FATF กำหนดไว้⁴⁷

2.4 การทำงานของ Government Networks

จากการศึกษาของ Anne-Marie Slaughter⁴⁸ ได้อธิบายการทำงานของ Government Networks เอาไว้ 3 ระดับ คือ

1. **ระดับสารนิเทศ (Information level)** ทำหน้าที่เสมือนหัวข้อที่ใช้สำหรับแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ซึ่งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันในท้ายที่สุด เช่นเดียวกับที่ Powell⁴⁹ เสนอไว้ว่า “เครือข่าย (Networks) นั้นอยู่บนพื้นฐานของช่องทางการสื่อสารอันสลับซับซ้อน” ซึ่งไม่เพียงแต่สื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลเท่านั้นแต่ยังช่วยสร้างความรู้ใหม่และช่วยแปลความหมายของข้อมูลที่ได้รับมาและด้วยวิธีการเช่นนี้ช่วยให้สมาชิกสามารถเรียนรู้ได้จากการปฏิบัติ ซึ่งการทำงานในระดับนี้สามารถเกิดขึ้นได้ผ่านการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือโครงการฝึกอบรมที่ประเทศหนึ่งจัดขึ้นให้กับอีกประเทศหนึ่ง

2.) **Influence Level** กล่าวคือ Government Networks ในระดับนี้ทำหน้าที่สร้างความเชื่อถือและอำนาจชักจูงซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งจะพยายามชักจูงเป้าหมายให้ปฏิบัติตามหลักปฏิบัติผ่านการโต้แย้งอย่างมีเหตุผลและการโน้มน้าวจูงใจ อำนาจชักจูงนั้นไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐหรือความร่ำรวย แต่เกิดความสามารถของรัฐในการสร้างความเชื่อถือและความน่าเชื่อถือกับฝ่ายตรง

การทำงานของ Government Networks ในระดับนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการการทำงานในระดับสารนิเทศ กล่าวคือเมื่อตัวแสดงจากทั้งสองฝ่ายได้มาพบปะและมีโอกาสเรียนรู้จากประสบการณ์ของกันและกัน เป็นโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้สร้างความสัมพันธ์และความ

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Anne-Marie Slaughter, “Networking Government to Government: The Asian Ways”, in *International Review*, p. 62.

⁴⁹ W. Powell, “Neither Market nor Hierarchy : Networks Forms of Organization”, *Research in Organization Behavior*, vol. 12, 1990.p. 325

เชื่อใจระหว่างกัน ทำให้ทั้งสองฝ่ายรู้จักกันดีขึ้นและสามารถขยายความร่วมมือที่อยู่แล้วออกไปยังมิติอื่นๆ ซึ่งการสร้างความสัมพันธ์สามารถทำผ่านการติดต่อกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การจัดประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่จากทั้งสองฝ่าย หรือผ่านการพูดคุยทางโทรศัพท์ อีเมล ตลอดจนการพบปะพูดคุยกันในการประชุมหรือการฝึกอบรมที่รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายได้จัด อันจะช่วยสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ การมีความสัมพันธ์อันดีทั้งในระดับรัฐบาล และระดับเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่อาวุโสและเจ้าระดับล่างนั้นจะช่วยสร้างอำนาจชักจูงและความน่าเชื่อถือกับฝ่ายตรงข้ามได้

3. **ระดับประสานงาน (Coordination level)** ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประสานงานข้ามพรมแดนรัฐ โดยการสร้างสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องสามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ ซึ่งทำได้ทั้งการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประสานงาน เช่น การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบาย

2.5 ตัวอย่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านหน่วยงานรัฐ

ในปัจจุบันความร่วมมือผ่านเครือข่ายมีบทบาทมากขึ้นในความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในโครงสร้างและการทำงานของ Government Network ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านการสำรวจ Government Networks ใน 2 กรณีด้วยกันคือ เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยศึกษากรณีความร่วมมือด้านหลักทรัพย์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศเครือข่าย และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม

2.5.1 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้านเศรษฐกิจ: ความร่วมมือด้านหลักทรัพย์

เครื่องมือสำคัญในตลาดเงินและตลาดทุนก็คือ พันธบัตรและหุ้น เพื่อรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจรัฐจำเป็นต้องมีกฎข้อบังคับด้านหลักทรัพย์ โดยเฉพาะเมื่อการพึ่งพาเศรษฐกิจและกระแสโลกาภิวัตน์ในระบบการเงินโลกมีมากขึ้นส่งผลให้กฎหมายและข้อบังคับด้านหลักทรัพย์ต้องมี

ความเป็นสากลมากขึ้น อย่างไรก็ตามในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังขาดข้อตกลงแบบพหุภาคีและองค์การกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหลักทรัพย์โดยเฉพาะ⁵⁰

สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำในตลาดทุนและตลาดหลักทรัพย์โลกโดยมีมูลค่าคิดเป็น 50% ของตลาดหลักทรัพย์โลก ดังนั้นในทศวรรษที่ 1980 คณะกรรมการหลักทรัพย์และอัตราแลกเปลี่ยนแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Securities and Exchange Commission: SEA) จึงริเริ่มสร้างความร่วมมือกับองค์กรประเภทเดียวกันในต่างประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวหลายประเทศยังไม่มียกข้อบังคับด้านหลักทรัพย์หรือหากมีก็ยังคงขาดความทันสมัยและไม่ได้รับการพัฒนา ซึ่งสภาพดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่ระบบเศรษฐกิจกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างเยอรมันซึ่งก่อตั้งหน่วยงานด้านหลักทรัพย์ต้นทศวรรษที่ 1980 ทั้งนี้ความร่วมมือดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างร่วมมือและเปลี่ยนแปลงข้อบังคับและข้อปฏิบัติในประเทศเครือข่ายให้เป็นมาตรฐานเดียวกับ ดังที่ Bevis Longstreth ได้อธิบายไว้ว่า “กลไกดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานด้านหลักทรัพย์ในประเทศต่างๆ พัฒนาระบบหรือระเบียบใดๆ ที่จะให้ความคุ้มครองแก่นักลงทุน เช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในประเทศนี้ (สหรัฐอเมริกา)”⁵¹

ต่อมาในปลายทศวรรษที่ 1990 SEA ได้กลายเป็นศูนย์กลางของการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาล จนถึงปี 1998 คณะกรรมการหลักทรัพย์และอัตราแลกเปลี่ยนแห่งสหรัฐอเมริกาได้จัดทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานต่างชาติมากกว่า 30 ฉบับ แนวคิดเกี่ยวกับ “บันทึกข้อตกลง” ได้รับความสนใจอย่างรวดเร็วและถูกใช้อย่างแพร่หลายในฐานะเครื่องมือที่มีความจำเป็นต่อความร่วมมือ ซึ่งได้รับการพัฒนาเพื่อหลีกเลี่ยงสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างกัน และให้มีความยืดหยุ่นต่อความแตกต่างในข้อบังคับและข้อปฏิบัติในแต่ละประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่การให้

⁵⁰ Ibid., at 1

⁵¹ Bevis Longstreth, “The SEC After Fifty Years: An Assessment of its Past And Future”, Cited in , Kal Raustiala, *The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, [Online], 20 July 2011, Available From http://ssrn.com/Abstract_id=333381.p.29.

ความช่วยเหลือและความร่วมมือซึ่งในแต่ละหน่วยงานมีส่วนเกี่ยวข้อง ด้วย MOU และ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำให้ SEA และหน่วยงานต่างชาติสามารถแบ่งปันข้อมูล สร้างสรรค์นโยบายและบังคับใช้ทรัพยากรระหว่างกันได้ อีกทั้งยังสามารถให้คำแนะนำทางเทคนิคขั้นสูง ฝึกอบรมบุคลากรและร่างข้อกำหนดสำหรับหน่วยงานในประเทศที่ตลาดทุนและตลาดหลักทรัพย์เพิ่งเกิดใหม่ นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้หลักปฏิบัติและข้อบังคับที่ถูกกำหนดจาก SEA กลายเป็นหลักปฏิบัติที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งหลักปฏิบัติดังกล่าวประกอบไปด้วย การมีกฎหมายการค้าที่เข้มงวด การควบคุมอัตราหนี้ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อมูลแก่สาธารณะ จัดเตรียมระเบียบปฏิบัติเพื่อต่อต้านการทุจริต ขณะเดียวกันรัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลนักลงทุนและอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ⁵²

ในบันทึกความเข้าใจยังระบุถึงความช่วยเหลือทางเทคนิคที่ SEA จะให้แก่คู่สัญญาในหลายกรณี เช่น การจัดตั้งกลไกตรวจสอบการค้า การจัดทำฐานข้อมูลเงินทุนและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น⁵³ นอกจากนี้ SEA ยังให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ต่างชาติเป็นประจำทุกปีภายใต้ “สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์” (International Institution for Securities Market Development) โดยมีเจ้าหน้าที่จาก SEA และผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ให้การฝึกอบรม และในปี 2000 มีผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมถึง 800 คน จาก 101 ประเทศทั่วโลก การฝึกอบรมนั้นมุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานและวิธีปฏิบัติทั้งหลาย รวมถึงให้โอกาสแก่ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมในการนำเสนอและแบ่งปันปัญหาและร่วมกันหาทางออกของปัญหานั้นๆ เฉพาะในปี 2000 ปีเดียว SEA ได้ให้การฝึกอบรมแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่การเงินและหลักทรัพย์กว่า 460 คน จาก 71 ประเทศ⁵⁴ คิดเป็น 10% จากจำนวนคำร้องขอเข้ารับการฝึกอบรม

⁵² Theodore Levine and W. Hardy Callcott, “The SEA and Foreign Policy: The International Securities Enforcement Cooperation Act of 1988”, Cited in Kal Raustiala, *The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, [Online], 20 July 2011, Available From http://ssrn.com/abstract_id=333381 [].p.32

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

จากหน่วยงานต่างๆ ทั่วโลกที่ขอมายัง SEA ทั้งนี้ในทัศนะของ SEA เห็นว่า ภายใต้อาณัติความร่วมมือดังกล่าวนอกจากจะช่วยสร้างกฎกติการะหว่างประเทศขึ้นมา ความร่วมมือดังกล่าวยังช่วยสร้างความผูกพันและการติดต่อภายในเครือข่ายเพื่อความร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในอนาคต⁵⁵

ทั้งนี้ SEA เชื่อว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐนั้นสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ได้เป็นอย่างดีและมองว่าความร่วมมือได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมดูแลตลาดเงินในสหรัฐฯเอง เนื่องจากการซื้อขายหลักทรัพย์ข้ามพรมแดนรัฐเกิดขึ้นอย่างเป็นปกติในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และเพื่อสร้างมาตรฐานในการดูแลหลักทรัพย์และป้องกันการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น SEA จึงสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศ ตลอดจนพัฒนากลไกเพื่อรวบรวมข้อมูลและความช่วยเหลือที่ครอบคลุมไปการให้การฝึกอบรมระหว่างประเทศสำหรับตลาดเกิดใหม่ การฝึกอบรมดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของทั้งสหรัฐฯ และประเทศผู้รับ ซึ่งการนำโครงสร้างของตลาดและหลักกการการดูแลหลักทรัพย์ตามแบบสหรัฐฯ นอกจากจะช่วยส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพในตลาดเงินระหว่างประเทศอันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยต่อนักลงทุนทั้งจากสหรัฐฯ และจากชาติอื่นๆ ทั่วโลกแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมของการแข่งขันและการเปิดตลาดใหม่ในหลายประเทศซึ่งเป็นประโยชน์ต่อนักลงทุน⁵⁶

กล่าวคือ SEA มีบทบาทสำคัญในเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในด้านหลักทรัพย์ ซึ่งทำให้เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวสามารถเติบโตและทำงานได้ สำหรับ SEA แล้วการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานต่างประเทศนั้นเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาในระบบการควบคุมดูแลหลักทรัพย์ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ อีกด้านหนึ่งความร่วมมือและการให้การฝึกอบรมดังกล่าวยังเป็นการส่งออกหลักการและหลักปฏิบัติที่ถูกำหนดจากสหรัฐฯ ไปทั่วโลกอันจะส่งเสริมประโยชน์ของสหรัฐฯ ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้

⁵⁵ Kal Raustiala, *The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, p. 33

⁵⁶ Ibid.

2.5.2 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐด้านการรักษาสีงแวดล้อม

ในศตวรรษที่ 20 มีความพยายามเจรจาเพื่อทำข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่เนื้อหาของข้อตกลงมีการพัฒนาไปอย่างมากแต่การบังคับใช้ข้อตกลงนั้นถูกตั้งคำถามอย่างมากถึงในเรื่องความสามารถของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการขาดกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ส่งผลให้ข้อตกลงหลายฉบับไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในเวลาเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายรัฐบาลจึงหันมาสร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks⁵⁷

เครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากการประชุมขององค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อม (International Networks for Environmental Compliance and Enforcement: INECE) อย่างไรก็ตามเครือข่ายความร่วมมือประเภทนี้แสดงบทบาทแตกต่างจากเครือข่ายความร่วมมือด้านหลักทรัพย์ที่ได้อธิบายข้างต้น เนื่องจากในความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมสนธิสัญญายังคงเป็นแกนหลักในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นในขั้นต้นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้านสิ่งแวดล้อมจึงมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ หรือจะกล่าวได้ว่าเครือข่ายความร่วมมือประเภทนี้มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถมากกว่าจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือสร้างกฎข้อบังคับที่ลักษณะเฉพาะขึ้นมาเพื่อใช้งาน⁵⁸

องค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (The United State Environmental Protection Agency: EPA) และกระทรวงการเคหะและสิ่งแวดล้อมแห่งเนเธอร์แลนด์ โดยทั้งสองหน่วยงานได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกันในปี 1985⁵⁹ ภายใต้บันทึกความเข้าใจดังกล่าวรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้ร้องขอความช่วยเหลือทางเทคนิคจากหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐฯ ซึ่งยังมอบความช่วยเหลือดังกล่าวให้กับโปแลนด์ในปี 1991 และอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา นอกจากนี้ผลจาก MOU ดังกล่าวขององค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมยังจัดการประชุมสัมมนาหลายครั้ง ณ กรุงวอชิงตัน ให้แก่เจ้าหน้าที่จากเนเธอร์แลนด์ รวมไปถึงการจัดการ

⁵⁷ Ibid., at 4

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ History of INECE, [Online], 21 July 2011, Available From <http://inece.org/history.htm> [].

ประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม โดยจัดขึ้นครั้งแรกที่เมือง Utrecht ตามมาด้วยการประชุมที่กรุงบูดาเปสต์ ประเทศฮังการีในปี 1992 ,เมือง Oaxaca ประเทศเม็กซิโก ในปี 1994, กรุงเทพฯ ประเทศในปี 1996 และ แคลิฟอร์เนีย ในปี 1998 เป็นต้น โดยเฉพาะการประชุมที่ Oaxaca ได้มีการประกาศ “ปฏิญญา Oaxaca” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐในระดับภูมิภาค แม้ว่าการจัดการประชุมสัมมนาในระดับต่างๆ จะเป็นหน้าที่หลักขององค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมจากทั่วโลกมาพบปะกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่องค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมยังให้การแบ่งปันข้อมูลในรูปแบบของวิดีโอที่ให้คำแนะนำทางเทคนิคผ่าน Website ขององค์กรและอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมสามารถดาวน์โหลดวิดีโอดังกล่าวไปในการฝึกอบรมบุคลากรผ่านในประเทศของตนได้อีกด้วย⁶⁰

อย่างไรก็ตามองค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือในการขยายอิทธิพลของสหรัฐฯ ทั้งนี้ผู้แทนองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (The United State Environmental Protection Agency: EPA) จะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารร่วม นอกจากผู้แทนจากสหรัฐฯ ยังเป็นหนึ่งในคณะเลขานุการของ INCEC ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ 3 คนและสำนักงานใหญ่ขององค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมยังตั้งอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี⁶¹

อย่างไรก็ตามบทบาทหลักของ EPA ในองค์กรเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อมก็คือ การจัดการฝึกอบรมเชิงเทคนิคและจัดทำหลักสูตรพัฒนาขีดความสามารถโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอหลักการปฏิบัติที่ถูกต้องที่กำหนดจากสหรัฐฯ ไปยังเครือข่ายในต่างประเทศ⁶² ทั้งนี้ EPA ได้กล่าวว่า

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ [Online] Available From <http://inece.org>

⁶² หลักสูตรดังกล่าวประกอบด้วย การตรวจความปลอดภัยทางเคมีในเชิงอุตสาหกรรม การจัดการความเสี่ยงเชิงนิเวศ การจัดการองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ผลทางเศรษฐกิจต่อการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันมลภาวะและการจัดการความเสี่ยงต่อขยะเป็นพิษและสารพิษเชิงอุตสาหกรรม

“การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การให้การฝึกอบรมและการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญซึ่งช่วยให้ หน่วยงานบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนวิธีจัดการบริหาร สิ่งแวดล้อม ความรู้ทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กับหน่วยงานต่างชาติสามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั่วโลก... ในทศวรรษ ที่ 1990 เพื่อตอบสนองต่อข้อร้องขอให้ฝึกอบรมด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นจำนวนมากจากประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ในยุโรปตะวันออกและ ยุโรปตอนกลาง EPA จึงพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมขั้นต้นโดยอาศัยข้อมูล และเทคนิคที่ถูกใช้ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวประสบความสำเร็จ เป็นอย่างมากและถูกนำไปประยุกต์ใช้ในหลายภูมิภาค ทั้งในพื้นที่ส่วนใหญ่ ในแอฟริกา เอเชีย ละตินอเมริกา รัสเซีย รวมไปถึงรัฐอิสระทั่วโลก”⁶³

นอกจากนี้บทบาทของ EPA ยังถูกวิจารณ์ว่าช่วยเหลือบรรษัทของสหรัฐฯ ในการขาย สินค้าและเทคโนโลยีผ่านกิจกรรมฝึกอบรมทั้งหลายของ EPA กล่าวคือเมื่อมีการจัดการฝึกอบรม EPA จะถือโอกาสนำเสนอเทคโนโลยีทางสิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ ในหลายประเทศ และเพื่อสร้าง ความต้องการสินค้าและเทคโนโลยีของสหรัฐฯ EPA จึงผลักดันให้ประเทศคู่สัญญาทั้งหลายนำเอา หลักการและระเบียบปฏิบัติตามแบบสหรัฐฯ ไปปรับใช้กับประเทศของตน ดังนั้นเมื่อหน่วยงานด้าน สิ่งแวดล้อมในประเทศต่างๆ มีการออกกฎหมายก็จะมีความต้องการสินค้าและเทคโนโลยีจากทั้ง ภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐเองเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดฯ แท้ที่จริงแล้วกิจกรรมและความรู้ที่ EPA มอบให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่างชาติที่เข้าฝึกอบรมจะผูกติดกับเทคโนโลยีของสหรัฐฯ ยิ่ง หลักสูตรฝึกอบรมมีมากเท่าไร EPA ก็จะมีแนวโน้มนำเข้าสินค้าและเทคโนโลยีจากบริษัทอเมริกันได้มากขึ้น เท่านั้น ขณะที่ EPA ให้ความช่วยเหลือบริษัทอเมริกันผ่านกิจกรรมให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค EPA ก็เพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศเป้าหมายโดยมีจุดประสงค์เพื่อนำระเบียบปฏิบัติต่างประเทศ มาบรรจบกันโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานวิธีปฏิบัติของสหรัฐฯ⁶⁴

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

นอกจากนี้ในกิจกรรมพหุภาคีกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่จาก EPA ก็มีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่จากหลายประเทศอันนำมาสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดย EPA ปฏิบัติงานทั้งในระดับโลกและสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประเทศข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) เครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในทวีปอเมริกาเหนือพัฒนาจากความร่วมมือในระดับทวิภาคีซึ่งมีมาก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งก็คือสนธิสัญญาเขตแดนทางน้ำ ระหว่างสหรัฐอเมริกา-แคนาดา ในปี 1909 และข้อตกลง ลา ปาส (La Paz Agreement)⁶⁵ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง NAFTA จึงมีการจัดทำข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศสมาชิกคือ ข้อตกลงอเมริกาเหนือเพื่อความร่วมมือทางสิ่งแวดล้อม (North America Agreement on Environment Cooperation: NAAEC) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนความร่วมมือทางสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ NAAEC ยังทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค เช่น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสิ่งแวดล้อมระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโกโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อออกแบบโครงสร้างและวางข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อมแก่เม็กซิโก

เมื่อเม็กซิโกได้จัดตั้งหน่วยงานชื่อ สำนักงานทนายความเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Procuraduria Federal de Protección al Ambiente หรือ The Federal Attorney for Environment Protection: PROFEPA) ในปี 1992 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อสร้างความยุติธรรมให้กับสิ่งแวดล้อม⁶⁶ ภายหลังการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวในปี 1992 ผู้ตรวจการจากเม็กซิโกและสหรัฐฯ ได้ประกาศความพยายามในการประสานงานระหว่างกันเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมตามแนวพรมแดนของทั้งสองประเทศ นับแต่นั้นมาเจ้าหน้าที่จากทั้งสองประเทศทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นได้พบปะกันเป็นประจำในความ

⁶⁵ La Paz Agreement หรืออีกชื่อคือ ข้อตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ซานแดน ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก ลงนามในวันที่ 14 สิงหาคม ปี 1983

⁶⁶ PROFEPA Mission, [Online], 30 July 2011, Available From www.profepea.gob.mx.

พยายามเพื่อดำเนินการสืบสวนและการตรวจตราตลอกแนวชายแดน ผลลัพธ์ก็คือ ผู้สังเกตการณ์จากสหรัฐฯ เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่เม็กซิโกนั้นดีขึ้นอย่างมาก⁶⁷

ดังที่ Scott Fulton และ Larry Sperling ได้อธิบายไว้ว่า ระหว่างปี 1992-1994 หน่วยงาน EPA ได้จัดหลักสูตรฝึกอบรมแก่ผู้ตรวจการณ์ในเม็กซิโก 7 ครั้ง โดยมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมกว่า 561 คน นอกจากนี้องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (EPA) ได้ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จาก PROFEPA ในด้านเทคนิคตรวจตราทางอากาศ, การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม, การตรวจจับการระเหยของอินทรีย์สารในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁶⁸

Richard Steinberg⁶⁹ ยังได้อธิบายอีกว่า “เม็กซิโกมีการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมาก...มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและสร้างเจ้าหน้าที่ตรวจการณ์มากกว่า 500 นายซึ่งปฏิบัติงานในสำนักงานส่วนภูมิภาคกว่า 10 แห่ง...เจ้าหน้าที่เหล่านี้เกือบทั้งหมดได้รับการฝึกฝนภายใต้ความช่วยเหลือจากองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งนั่นนำไปสู่การเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจการณ์ถึง 4 เท่าเพื่อปฏิบัติงานให้เข้มข้นมากขึ้นในเม็กซิโก”

นอกจากนี้ EPA ยังเสนอหลักสูตรฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ระดับผู้กำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นการให้ความรู้ในการออกแบบและนำข้อบังคับทางสิ่งแวดล้อมไปใช้ปฏิบัติ⁷⁰

⁶⁷ Ibid., at 4.

⁶⁸ Scott Fulton and Larry Sperling, "Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere", Cited in Kal Raustiala, The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law, [Online], 20 July 2011, Available From http://ssrn.com/abstract_id=333381.

⁶⁹ Richard Steinberg, "Trade-Environment Negotiation in EU, NAFTA and WTO: Regional Trajectories of Rule Development", in The American Journal of International Law, vol.91., No.2, Apr., 1997.

⁷⁰ Ibid., at 62.

นอกจากความร่วมมือกับ PROFEPA จากประเทศเม็กซิโกแล้ว องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาหรือ EPA ยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของแคนาดาโดยมีจุดประสงค์เพื่อตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั้งสามประเทศ (สหรัฐฯ, แคนาดาและเม็กซิโก) ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อมและประสานความร่วมมือแห่งอเมริกาเหนือ (North America Working Group on Environment Enforcement and Compliance Cooperation) ซึ่งเป็นเครือข่ายระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อมจากทั้งสามประเทศ โดยเครือข่ายนี้ทำหน้าที่ดูแลความร่วมมือระหว่างทั้งสามประเทศและการบังคับใช้สิ่งแวดล้อม⁷¹ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า NAFTA ได้ให้กรอบการทำงานเช่นเดียวกับเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในอเมริกาเหนือ⁷²

3.3 สรุป

ทั้งสองตัวอย่างข้างต้นได้ให้ภาพกิจกรรมของเครือข่ายระหว่างประเทศ ซึ่งในแต่ละตัวอย่างนั้นหน่วยงานรัฐในอดีตไม่อาจเข้ามามีบทบาทในระบบระหว่างประเทศได้ ด้วยเหตุนี้เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานรัฐจึงต้องสร้างดำเนินความร่วมมือกับหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศ หน่วยงานเหล่านี้ล้วนตอบสนองต่อแรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ทั้งทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมโดยสร้างความร่วมมือในด้านการบังคับใช้กฎหมาย, การปรับปรุงนโยบาย, การสร้างขีดความสามารถให้กับหน่วยงานของจนและการแบ่งปันข้อมูล ซึ่งความร่วมมือเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดจากความตกลงที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ข้อผูกมัดทางกฎหมาย และมักเกิดขึ้นกับความร่วมมือที่สมาชิกของเครือข่ายมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งจากทั้งสองตัวอย่างจะเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อกำหนดโครงสร้างการทำงานของเครือข่าย เช่น INECE ในด้านสิ่งแวดล้อม และ IOSCO ในด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้อย่างน้อยที่สุดทั้งสองตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าเครือข่าย (Networks) นั้นเกิดขึ้นและหน่วยงานภายในของแต่ละรัฐทำงานเกี่ยวพันกัน หรืออย่างมากที่สุดจากตัวอย่างทั้งสองก็แสดงให้เห็น

⁷¹ Enforcement and Compliance Working Group, [Online], 1 Aug. 201, Available From <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=533>.

⁷² Ibid.

เห็นว่าเครือข่ายสามารถเพิ่มอำนาจและประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐ อีกทั้งยังส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและในบางสถานการณ์เครือข่ายยังเสนอทางเลือกในการบรรลุเป้าหมายให้กับระบบระหว่างประเทศ ซึ่งแต่ละตัวอย่างยังให้ภาพของเครือข่ายที่มีบทบาทแตกต่างกันไป โดยจะเห็นว่าในเครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมช่วยส่งเสริมการทำงานของสนธิสัญญา ตลอดจนเพิ่มพูนประสิทธิภาพและการยอมรับปฏิบัติตามตามสนธิสัญญา แม้ว่าเครือข่ายจะไม่ได้แสดงบทบาทนำในความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบนี้ก็ให้การทำงานอย่างไม่เป็นทางการและยืดหยุ่นได้ และสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในสิ่งที่รัฐหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต้องการ

2.6 ประโยชน์และปัญหาของความร่วมมือภายใต้แนวคิด Government Networks

2.6.1 ประโยชน์ของความร่วมมือภายใต้แนวคิด Government Networks

Government Networks มีข้อดีหลายประการ กล่าวคือขณะที่การทำงานองค์ระหว่างประเทศเป็นไปอย่างเชื่องช้าและเผชิญกับความยุ่งยากจากขั้นตอนและกฎระเบียบขององค์กรที่ระบุไว้ส่งผลให้องค์กรระหว่างประเทศไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ในทางตรงกันข้ามเครือข่าย (Networks) กลับมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงได้ อีกทั้งให้ความเท่าเทียมกันทั้งทางกฎหมายและการปฏิบัติงาน และยังประหยัดเวลาในการเจรจามากกว่าความร่วมมือระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม

ทั้งนี้ในการทำงานของหน่วยงานรัฐในกิจการระหว่างประเทศนั้นถูกควบคุมจากหน่วยงานรัฐบาล มากกว่าถูกควบคุมจากฝ่ายการเมืองหรือถูกชี้นำจากกระทรวงต่างประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามหัวหน้ารัฐบาลและกระทรวงต่างประเทศก็ยังสามารถเข้าดูแล, ให้คำแนะนำหรือเข้าแทรกแซงการทำงานได้หากมีความจำเป็น⁷³ ด้วยเหตุนี้ Government Networks จึงมีความสะดวกและรวดเร็วในการทำงานเนื่องจากไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามระเบียบราชการหรือรอการตัดสินใจจากรัฐบาลเท่านั้น เนื่องจากรัฐแตกออกเป็นส่วนๆ ตามการทำงานซึ่งจะช่วยสร้างเครือข่ายของสถาบันหรือหน่วยงานที่มีกิจกรรมเกี่ยวพันรวมกันแม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมีผลประโยชน์ของรัฐแตกต่าง

⁷³ Ibid.,

กันก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้น Government Networks ยังสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานรวมกันทั้งในระดับเหนือรัฐและต่ำกว่ารัฐ ซึ่งจะช่วยสร้างระเบียบโลกใหม่ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับที่ทำในประเทศ⁷⁴

นอกจากนี้ Government Network เป็นรูปแบบความร่วมมือมีความสำคัญมากขึ้นโดยที่รัฐยังคงมีบทบาทหลักในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้จะตอบสนองโดยตรงต่อของหน่วยงานรัฐทั้งหลายในการสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศเพื่อเติมเต็มความต้องการและความรับผิดชอบของรัฐ⁷⁵ ดังที่ Anne-Marie Slaughter ได้เสนอไว้ในบทความชื่อ New World Order ว่า⁷⁶

“รัฐที่แตกออกเป็นส่วนๆ ตามการทำงานได้สร้างความเป็นไปได้ในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐหรือสถาบันต่างๆ ที่มีความเกี่ยวพันกันในกิจกรรมต่างๆ รวมกัน แม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะตัวแทนของผลประโยชน์ของรัฐที่แตกต่างกันก็ตาม นอกจากนี้เครือข่ายความร่วมมือเหล่านี้ยังสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานทั้งในระดับสูงกว่ารัฐหรือต่ำกว่ารัฐ เพื่อสร้างระเบียบโลกใหม่ซึ่งเครือข่ายของหน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนรัฐบาลโลกโดยปราศจากแบบแผนที่เป็นทางการ”

2.6.2 ปัญหาของความร่วมมือภายใต้แนวคิด Government Networks

ผู้เชี่ยวชาญเรื่อง Government Networks มองปัญหาของ Government Networks แตกต่างกันไปและทำให้การมองปัญหานั้นไม่ชัดเจน กล่าวคือผู้ที่ทำการศึกษาเครือข่ายด้านกฎหมายก็มีความกังวลการปกครองแบบวิทยาธิปไตย (Technocracy) จะเข้ามาแทนที่

⁷⁴ Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, in *Foreign Affairs.*, Sep – Oct.1997,pp.195.

⁷⁵ Ibid.,

⁷⁶ Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order”, in *Foreign Affairs.*, Sep – Oct.1997,pp.196.

ประชาธิปไตยและจะบิดเบือนกระบวนการทางการเมืองภายในรัฐ รวมถึงเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม แต่ก็มีผู้เสนอว่าเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวควรเปิดเผยกระบวนการกำหนดนโยบายของ Government Networks ให้กับกลุ่มกดดันที่มีส่วนในกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศ อีกปัญหาหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือการใช้อำนาจของรัฐมหาอำนาจต่อรัฐที่อ่อนแอกว่าผ่านทางเครือข่ายเองหรือกลุ่มที่มีอำนาจภายในเครือข่ายและผ่านการใช้ soft power ในเครือข่ายเอง กล่าวคือเครือข่ายจะช่วยเพิ่มอำนาจให้กับสมาชิกที่มีอำนาจอยู่ก่อนแล้ว ดังที่อธิบายไปในตัวอย่างข้างต้น รัฐมหาอำนาจจะแสดงบทบาทในเครือข่ายและรัฐที่อ่อนแอกว่าจะต้องนำเอาหลักการหรือวิธีปฏิบัติที่ถูกกำหนดจากรัฐมหาอำนาจไปปรับใช้กับรัฐของตน⁷⁷ อย่างไรก็ตาม Anne-Marie Slaugther ได้เสนอปัญหาของ Government Network เอาไว้ดังนี้

1. การขาดความโปร่งใส

Government Networks ถูกมองว่าเครือข่ายของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการ โดยมองว่า Government Networks เป็นเครือข่ายของเจ้าหน้าที่รัฐหรือศาลซึ่งมีการแบ่งปันทัศนคติในการทำงานรวมกัน แต่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้ตอบสนองต่อความกังวลของประชาชนในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นั่นคือ เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ทำงานรวมกันและตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ โดยไม่ได้รับการมอบอำนาจประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ สภาพเช่นนี้สร้างความกังวลในเรื่องการขาดความโปร่งใสของ Government Networks

สอดคล้องกับที่ Philip Alston ได้เสนอไว้ว่า “การเกิดขึ้นของเครือข่ายรัฐบาล (Government Networks) ส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐได้ย้ายจากพื้นที่ที่มีความโปร่งใสไปสู่ห้องมืดซึ่งสังคมไม่อาจรับรู้ได้และสร้างทางลัดให้กับพื้นที่ทางการเมืองในประเด็นที่สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเห็นว่าสำคัญในระบบการกำหนดนโยบายของประเทศ”⁷⁸ นอกจากนี้

⁷⁷ Anne-Marie Slaugther, “Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks”, in *Government and Opposition*, [Online] ,30 July 2011, Available From <http://www.blackwell-synergy.com>.

⁷⁸ Philip Alston, “The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization”, in *European Journal of International Law*, 8 (1997), pp. 435, 441. Cited in Anne-Marie Slaugther , *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks*.

Sol Picciotto เสนอว่า “การขาดความโปร่งใสได้สร้างปัญหาให้กับการติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศในระดับต่ำกว่ารัฐในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้บริหาร”⁷⁹

โดยมาตรฐานแล้วการตอบสนองต่อความกังวลต่อการขาดความโปร่งใสนั้น Government Networks จำเป็นจะต้องเพิ่มความโปร่งใส ซึ่งจะสามารถช่วยกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันในสังคมสามารถเข้าถึงเครือข่ายรัฐบาลได้ แต่ในขณะเดียวกันเครือข่ายรัฐบาลก็สามารถสร้างปัญหาจากการขาดความรู้ว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจและบุคคลเหล่านี้ได้รับอำนาจตั้งแต่เมื่อไรให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังที่ Joseph Weiber ซึ่งได้อธิบายสภาพปัญหาดังกล่าวจากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปว่า “ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลมักถูกร้องขอเสมือนว่าเป็นวิธีการหนึ่งเดียวในการแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ว่าหากท่านไม่รู้ว่ามีอะไรขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ แล้วท่านจะร้องขอข้อมูลอะไรเล่า”⁸⁰

2. การบิดเบือนกระบวนการทางการเมืองของรัฐ

ความผสมกลมกลืน (Harmonization) ของหลักปฏิบัติและข้อบังคับเป็นประเด็นหนึ่งที่สร้างความกังวลให้กับนักวิชาการที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ Government Networks ซึ่ง Slaughter⁸¹ ได้เสนอว่า “ในบางครั้ง ความผสมกลมกลืนก็ถูกใช้เป็นเพียงคำที่ใช้เรียกความพยายามของชาติอุตสาหกรรมเพื่อแทนที่มาตรฐานผลิตภัณฑ์อันหลากหลายและนโยบาย ตลอดจนข้อบังคับในหลายประเทศด้วยมาตรฐานโลกแทน”⁸² กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศอย่าง WTO หรือ ชาติมหาอำนาจทั้งหลายได้ส่งเสริมความพยายามในการสร้างความผสมกลมกลืน โดยกระตุ้นให้รัฐบาลของแต่ละชาติปรับปรุงมาตรฐานและข้อกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน และเพื่อให้หลักการดังกล่าวสามารถบรรลุเป้าประสงค์จึงมีการจัดตั้ง “คณะทำงานหรือคณะกรรมการเป็น

⁷⁹ Sol Picciotto, “Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-liberalism”, in *Northwestern Journal of International Law and Business*, 17, (1997), pp. 1014, 1047.

⁸⁰ Joseph H. H. Weiler, “To Be a European Citizen: Eros and Civilization”, in *The Constitution of Europe*, Joseph H. H. Weiler (editor), (Cambridge, Cambridge University Press, 1999), p. 349.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

จำนวนมากเพื่อนำข้อตกลงดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ” แต่ปัญหาของความพยายามดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการหรือคณะทำงานส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา นั้นล้วนแต่ถูกครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์หรือชาติมหาอำนาจ และไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์หรือสาธารณชนเสนอข้อเรียกร้องของตนไปยังเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดหรือปรับปรุงข้อบังคับต่างๆ ที่จะถูกนำมาใช้ในสังคม นั้นหมายความว่าคณะทำงานเหล่านี้ไม่ได้สะท้อนหรือตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะฉะนั้นหลักปฏิบัติและข้อบังคับทั้งหลายก็อาจถูกบิดเบือนไป จากความต้องการของสังคม แต่กลับตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเท่านั้น อีกทั้ง Government Networks มักจะปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งแน่นอนว่าภายใต้กฎกติการะหว่างประเทศในปัจจุบันกระบวนการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐและท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความกังวลเกี่ยวกับความผสมกลมกลืนกันนั้นเกิดขึ้นจากการตั้งเป้าหมายเพื่อสร้างหลักปฏิบัติและข้อบังคับในระดับโลก ความคิดที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจมาพบปะกันและทำข้อตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยปราศจากข้อเสนอที่หลากหลายจากกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งข้อเสนอเหล่านั้นสามารถทำให้เกิดการถกเถียงและนำเสนอผลลัพธ์ที่สามารถตอบสนองต่อสังคมได้หลากหลายมากขึ้น แม้ว่าสาธารณชนจะรู้ว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้มาพบกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่ได้พบเจอและให้ความช่วยเหลือเฉพาะด้านแก่กันก็ตาม อย่างไรก็ตามสภาพเช่นนี้ก็สามารถสร้างความกังวลให้กับสังคม เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ทำงานเกี่ยวกับการกำหนดข้อบังคับและหลักปฏิบัติภายในประเทศ ซึ่งจะเพิ่มความกังวลมากขึ้นอีกเมื่อในบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็ปฏิบัติตนเสมือนกับเทคโนโลยี คือปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงทัศนคติ ผลประโยชน์หรือความต้องการของผู้อื่นในสังคม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐข้ามรัฐบาลในทุกประเภทนั้นกระตุ้นให้สังคมเกิดความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนรวมในการตรวจสอบการทำงานดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้ Government Networks จำเป็นต้องสร้างความโปร่งใสโดยอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาชนสามารถเสนอข้อเรียกร้องของตนเข้าสู่ระบบการกำหนดนโยบายหรือข้อบังคับได้

3. อำนาจอันไร้ขีดจำกัดของ Government Networks

ปัญหาสุดท้ายของ Government Networks ก็คือ Government Networks อาจกลายเป็นเครื่องมือเพิ่มอำนาจให้กับระบบระหว่างประเทศ ซึ่งอำนาจที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นไปอย่างไม่สมมาตร กล่าวคือ เครือข่ายรัฐบาลบางเครือข่ายก็เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่จากประเทศมหาอำนาจหรือประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างก็คือ The Basel Committee ซึ่งสมาชิกประกอบด้วย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่และความร่วมมือดังกล่าวเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างผู้ว่าการธนาคารกลางจากหลายประเทศเพื่อรวมกันแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างมาตรฐานด้านการเงินในระดับสากล ซึ่งของมาตรฐานและข้อกำหนดที่ถูกต้องโดยกลุ่มดังกล่าวมีผลต่อระเบียบทางการเงินในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศที่เศรษฐกิจกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา รวมถึงประเทศที่เป็นตลาดใหม่ที่ต้องพัฒนาระบบการเงินการธนาคารของตนให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับตามที่ The Basel Committee กำหนดเอาไว้

ทั้งนี้ในมุมมองของผู้สนับสนุน Government Networks ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในระบบระหว่างประเทศที่จะนำไปสู่โลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 21 ล้วนแต่กังวลถึงปัญหาดังกล่าวว่าการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายเฉพาะในกลุ่มประเทศร่ำรวย อย่างเช่น OECD และ G7 นั้น ได้สร้างความไม่เท่าเทียมกันในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากสภาพดังกล่าวส่งผลให้อำนาจของประเทศร่ำรวยยังมีอำนาจมากขึ้นจากการรวมกลุ่มกันเอง ขณะเดียวกันก็ลดทอนอำนาจของประเทศอื่นๆ ลง ทั้งนี้หาก Government Networks ไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันในระบบระหว่างประเทศได้นั้นก็เท่ากับว่า Government Networks ล้มเหลวในการจัดการปัญหาทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เนื่องจากข้อเรียกร้องของประเทศยากจนจะมองข้ามไป อย่างไรก็ตามมีผู้เสนอว่า เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks สมาชิกของเครือข่ายควรประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน ซึ่งจะช่วยให้ข้อเรียกร้องประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้รับความสนใจและได้รับการตอบสนองมากขึ้น

Slaughter มองว่า APEC และกลุ่มประเทศเครือจักรภพนั้นเป็นตัวแทนที่ดีของ Government Networks ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามในทัศนะของ

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนทั้งหลายมองว่าการเป็นสมาชิกของเครือข่ายไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของอำนาจแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายล้วนแต่เป็นเป้าหมายหลักของรัฐมหาอำนาจที่จะใช้ soft power ทั้งการให้การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ล้วนเป็นการผลักดันให้หน่วยงานรัฐต้องปรับปรุงทั้งเนื้อหาสาระและรูปแบบการทำงานให้ได้ตามความต้องการของมหาอำนาจทั้งหลาย

อย่างไรก็ดีนักวิชาการหลายคนมองว่าการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการถกเถียงถึงทางออกในการแก้ปัญหาต่างๆ ย่อมดีกว่าการไม่มีโอกาสเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการถกเถียง แม้ว่าจะไม่มีอะไรรับรองได้ว่าข้อเสนอและข้อเรียกร้องของประเทศเหล่านี้จะได้รับการตอบสนองหรือไม่ก็ตาม⁸³

2.7 ประสิทธิภาพของ Government Networks

จากการศึกษาของ Kenneth S. Blazejewski⁸⁴ ได้เสนอว่า ประสิทธิภาพการทำงานของ Government Networks สามารถประเมินจากความยืดหยุ่นของความร่วมมือ (Flexibility) แนวทางที่กำหนดไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย (facilitating regulatory implementation) และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นสากล (Universal Participation)

2.7.1 ความยืดหยุ่นของความร่วมมือ (Flexibility) ความร่วมมือผ่าน Government Networks และข้อตกลงที่จัดทำภายใต้ Government Networks ส่วนใหญ่ได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจในการจัดการปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถตอบสนองและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพปัญหา ทั้งนี้มีเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการด้วยกันที่มีส่วนช่วยให้เกิดความยืดหยุ่น

1. มีสมาชิกจำนวนน้อยและมีเป้าหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
2. ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เชี่ยวชาญที่มีความคิดเห็นเหมือนกันซึ่งจะสามารถช่วยปรับผลประโยชน์ของแต่ละชาติที่แตกต่างกันไปให้มีความเหมาะสมกับเป้าหมายของความร่วมมือ

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Kenneth S. Blazejewski, The Fate and its Institutional Partner: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks, (2000).

3. แนวทางหรือมาตรการที่กำหนดจากการตกลงของ Government Networks ไม่มี
ผลผูกพันตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นคำแนะนำ

2.7.2. แนวทางที่กำหนดไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย (facilitating regulatory implementation)

เนื่องจากสมาชิกของ Government Networks ล้วนแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือข้าราชการที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาเดียวกันในประเทศของตน ซึ่งมีความความเข้าใจในปัญหาที่เผชิญอยู่เป็นอย่างดี ดังนั้นเมื่อผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการเหล่านี้เข้ามามีส่วนรวมโดยตรงในกระบวนการแก้ไขปัญหา ทั้งการกำหนดนโยบาย การติดตามประเมินผลและการประสานงานในการปฏิบัติงานตามทีมนโยบายต่างๆ กำหนดไว้ อีกทั้งการที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติเป็นคนเดียวกันช่วยให้วิธีปฏิบัติมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาในประเทศของตนซึ่งช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของ Government Networks

บทที่ 3

สถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีน (ตอนใต้)

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอานิยามและแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์ อันเป็นการสำรวจความหมายเพื่ออธิบายธรรมชาติของการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ข้อถกเถียงในเรื่อง “การค้ามนุษย์” ส่วนมากจะมีความหลากหลายและรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดค่านิยมร่วมกันว่าองค์ประกอบอะไรบ้างที่ถือเป็นการกระทำในลักษณะการค้ามนุษย์ อีกทั้งจะอธิบายถึงความแตกต่างเรื่องการย้ายถิ่น การลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ในส่วนที่สองเป็นอธิบายสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นประเทศไทยกับประเทศจีน (ตอนใต้)

3.1. นิยามของการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้ง (Transnational Organized Crime) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วโลกและแทรกซึมอยู่ในชุมชนทุกระดับ ทั้งนี้เมื่อผู้คนถูกผลักดันให้ย้ายถิ่นด้วยสาเหตุหลายประการ ส่วนมากเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อย้ายถิ่นแล้วกลับเผชิญกับนโยบายการเข้าเมืองที่เข้มงวดขึ้นในหลายประเทศ หมายความว่าผู้คนต้องรับความเสี่ยงอย่างมากในการเคลื่อนย้ายและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ดังนั้นการค้ามนุษย์จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เป็นกิจกรรมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง ฉะนั้น นานาประเทศจึงต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

“การค้ามนุษย์” นั้น มีค่านิยมที่แตกต่างหลากหลายออกไปตามความเข้าใจของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตามประวัติศาสตร์แล้ว มีการจัดทำบัพญญัติในสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในกรณีของการค้ามนุษย์ อันได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านความเป็นทาส (1926) อนุสัญญาเสริมว่าด้วยการยกเลิกการเป็นทาส การค้าทาส และการปฏิบัติเยี่ยงทาส (1959) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (1966) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (1966) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (1979) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทารุณกรรมและการปฏิบัติหรือลงโทษอันโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม (1984) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (1989) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (1989) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (1989) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (1989)

คุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว (1990) และอนุสัญญาต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ตลอดจนอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และการเอาเปรียบจากการค้าประเวณีของผู้อื่น (1949) ซึ่งได้ถูกใช้ร่วมกับสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องฉบับเดิม เช่น สัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว (1910) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก (1921) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสหญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว (1933) โดยที่สนธิสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1949 ดังกล่าวนั้นไม่ได้มีการให้สัตยาบันอย่างกว้างขวางเท่าที่ควรและถูกวิจารณ์ว่าขาดนิยามของการค้ามนุษย์ ขาดกลไกในการบังคับใช้ และกล่าวถึงการค้ามนุษย์ว่าเป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดนเพื่อการค้าประเวณีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น¹ เช่นเดียวกันกับแถลงการณ์ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 2537 ว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กโดยให้คำนิยามการค้ามนุษย์ไว้ว่า

“การค้าหญิงและเด็กเป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลภายในประเทศและข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่ต้องห้ามและลักลอบ โดยส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่เศรษฐกิจอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายเพื่อบังคับให้หญิงและเด็กตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจและทางเพศเพื่อกำไรของผู้จัดหา คัดเลือก ผู้ค้าและเครือข่ายอาชญากรรม รวมถึงกิจกรรมที่ผิดกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหญิง เช่น การบังคับใช้แรงงานในบ้าน การแต่งงานจอมปลอม การจ้างแรงงานแบบลักลอบและการหลอกปลอมแปลงรับบุตรบุญธรรม”

จากคำจำกัดความข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมที่เป็นเคลื่อนย้ายบุคคลในภายในประเทศและข้ามพรมแดนผ่านองค์กรอาชญากรรมที่มีลักษณะจัดตั้ง แต่ในขณะเดียวกันก็กล่าวถึงเฉพาะผู้ตกเป็นเหยื่อที่เป็นผู้หญิงและเด็กเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงผู้ตก

¹ องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส, การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546), หน้า 23.

² พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชรวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 16.

เป็นเหยื่อที่เป็นชาย เด็กชายหรือผู้สูงอายุแต่อย่างใดสอดคล้องกับ Janie Change (1998) ที่ได้เสนอว่า การค้าหญิงและเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศนั้นถือเป็นเพียงด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน ดังนั้นการให้ความสำคัญเฉพาะการค้าหญิงและเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศอย่างเดียวนั้นเป็นการมองข้ามสภาพความเป็นจริงที่ว่า การค้ามนุษย์ในปัจจุบันมีรูปแบบที่หลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้นิยามของการค้ามนุษย์ในอดีตนั้นมีแนวโน้มที่จะมองข้ามประสบการณ์ของผู้ตกเป็นเหยื่อจำนวนมากที่มีประสบการณ์แตกต่างจากการค้ามนุษย์เพื่อประโยชน์ทางเพศและยังมองข้ามกิจกรรมการค้ามนุษย์ที่ปรากฏในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการเคลื่อนย้ายผู้คน เช่น การค้าอวัยวะ เป็นต้น³

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างปี 1990 ถึง ปี 1999 เมื่อตัวเลขของผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและประเด็นปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจมากขึ้น รวมไปถึงการขาดนิยามที่ชัดเจนของอนุสัญญาปี 1949 ได้สร้างอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ ดังนั้นรัฐบาลประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศได้กำหนดค่านิยามของตนเองขึ้นมา เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ได้กำหนดนิยามการค้ามนุษย์ของตนขึ้นในปี 1999 ว่า⁴

“ผู้ย้ายถิ่นได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย (ถูกจัดหา ถูกลักพา ขาย เป็นต้น) และ/หรือถูกเคลื่อนย้าย ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ในระหว่างส่วนใดส่วนหนึ่งของกระบวนการนี้ ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่น โดยใช้กลอุบายหลอกลวง การบีบบังคับหรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่ภายใต้เงื่อนไขที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของผู้ย้ายถิ่น”

ค่านิยามนี้ได้แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงจากแนวทางตามอนุสัญญาปี 1949 ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะการค้าประเวณีแต่เพียงอย่างเดียว และเป็นการปูทางไปสู่การรับรองมาตรฐานใหม่ภายใต้ค่านิยามของพิธีสารว่าด้วยว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรี

³ Janie Chuang, Redirecting the Debate Over Trafficking in Woman: Definition, Paradigms and Context, Harvard Human Right Journal, vol.11, pp. 65-107.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

และเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ในปี 2000 นิยามการค้ามนุษย์ที่ปรากฏในพิธีสารการค้ามนุษย์ (UN Trafficking Protocol) ถูกพัฒนาให้มีความแม่นยำและครอบคลุมเนื้อหาของการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่น นอกจากการค้าหญิงและเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศเท่านั้น ซึ่งได้ให้คำนิยามตามที่ปรากฏในมาตรา 3 ดังนี้⁵

(a) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การข่มขู่ หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์

การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(b) ในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดตามที่ระบุไว้ในข้อ (a) ไม่จำเป็นต้องนำความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในข้อ (a) มาพิจารณา

(c) ส่วนการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งตัวเด็กสำหรับวัตถุประสงค์ในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ ก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะมิได้มีการใช้วิธีการตามที่ระบุในข้อ (a) ก็ตาม

(d) เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ฉบับนี้ได้เสนอคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ใช้เป็นเครื่องมือพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ คำนิยามดังกล่าวได้กล่าวถึงทุกมิติของปัญหาการค้ามนุษย์และมุ่งให้

⁵ อีเลน เพียร์สัน, การค้ามนุษย์: สิทธิมนุษยชนกับนโยบายใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ

(กรุงเทพมหานคร: องค์การสากลต่อต้านการเป็นทาสและมูลนิธิผู้หญิง, 2546) หน้า 23-24.

ความสำคัญกับการอธิบายความที่ปรากฏให้ข้อ a.) ว่าด้วยความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อ กล่าวคือ แม้ว่าบุคคลจะสมัครใจที่จะย้ายถิ่นหรือทำงานบางประเภทในตอนต้น หากแต่ในภายหลังบุคคลนั้นๆ ถูกบังคับ ชูเชื้อ ให้ทำงานบางประเภทด้วยความไม่เต็มใจหรือถูกบังคับ ให้เป็นทาส ก็สามารถนิยามได้ว่าบุคคลนั้นตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้นิยามในพิธีสารดังกล่าวยังประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ การกระทำ (act), ความหมาย (means), ผลลัพธ์สุดท้าย (end result) และสถานะของผู้ตกเป็นเหยื่อ (victim status) ซึ่งในกรณีที่ผู้ตกเป็นเหยื่อเป็นผู้มีอายุมากกว่า 18 ปี อย่างน้อยที่สุดความหมายในย่อหน้า (a) สามารถนำมาใช้อธิบายการกระทำที่มีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ ซึ่งในความเป็นจริงนั้นเป็นไปได้เลยที่ประสบการณ์ของผู้ตกเป็นเหยื่อในแต่ละกรณีจะไม่ตรงกับความหมายในข้อ (a)⁶

ซึ่งคำนิยามข้างต้นเป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายและถูกใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนิยามของ “การค้ามนุษย์” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย ตลอดจนยังปรากฏในบันทึกความเข้าใจหลายฉบับที่ไทยทำกับประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคำนิยามแล้วจะพบเนื้อหาที่ปรากฏในพิธีสารและในกฎหมายของไทยนั้นมีความสอดคล้องกันจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นคำนิยามเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าให้ความสำคัญการค้ามนุษย์ในฐานะที่เป็นอาชญากรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรมและเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนและละเลยการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ตกเป็นเหยื่อ ดังนั้น UNOHCHR (United Nation of the High Commissioner for Human Rights) จึงได้กำหนดนิยามของการค้ามนุษย์เพิ่มเติมจากพิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ (2000) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของผู้ตกเป็นเหยื่อ อีกทั้งยังได้จัดตั้งโครงการพิเศษชื่อ UN Special Rapporteur on Violence Against Woman อันเป็นเป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการบรรจุประเด็นสิทธิมนุษยชนลงไปในนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ ทั้งนี้ UNOHCHR และ UN Special Rapporteur on Violence Against Woman ได้เสนอนิยามว่าด้วยการค้ามนุษย์ของตนเอง คือ

⁶ Sigma Huda, Integration of Human Right of the Woman and a Gender Perspective , report for Special Repporture on the Human Right aspect of the Victims Trafficking in Person, especially in Woman and Child, (2006, Feb 20) p. 7.

1.) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา ขนย้าย ซื้อมือหรือขาย จัดส่ง บังคับ บุคคล หรือทำให้บุคคลนั้นตกอยู่ในภาวะจำยอม

2.) เพื่อจุดประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือทำให้เป็นทาส⁷

คำนิยามดังกล่าวได้ถูกขยายความและได้ขจัดข้อจำกัดในเรื่อง การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนในฐานะที่เป็นสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และให้ความสนใจกับกระบวนการที่ทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์แทน

นอกจากนี้พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ยังถูกวิจารณ์ว่าขาดความสามารถในการอธิบายความแตกต่างระหว่างการลักลอบขนคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ขณะที่การค้ามนุษย์มุ่งเน้นไปที่การบังคับ การใช้กำลังหรือลักพาบุคคล เพื่อให้ย้ายถิ่นจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่งเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน แต่การลักลอบขนคนเข้าเมืองนั้น บุคคลมักเต็มใจหรือยินยอมที่จะย้ายถิ่น อย่างไรก็ตามในบางครั้งบุคคลอาจเต็มใจที่จะย้ายถิ่นโดยที่ไม่ได้รับข้อมูลครบถ้วนหรือถูกหลอกลวง ฉะนั้นเมื่อเดินทางไปถึงสถานที่ปลายทางแล้วย่อมอาจตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ได้ ดังนั้นความสมัครใจหรือความยินยอมที่จะย้ายถิ่นหรือเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นไม่ได้ทำลายความเป็นไปได้ที่บุคคลจะตกเหยื่อของการค้ามนุษย์ แท้ที่จริงแล้วบุคคลมากมายที่ย้ายถิ่นด้วยสมัครใจทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายได้ตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ ผู้ตกเป็นเหยื่อเหล่านี้เมื่อได้รับการช่วยเหลือในภายหลังก็มักจะถูกวินิจฉัยว่าเป็น “ผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเดินทางหรือเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” และถูกดำเนินคดีในฐานะอาชญากรรมมากกว่าที่จะถูกพิจารณาในฐานะผู้ตกเป็นเหยื่อ

ทั้งนี้ในการศึกษาเรื่องการค้ามนุษย์ไม่ควรละเลยคำนิยามอื่นๆ เนื่องจากการให้คำนิยามที่แตกต่างกันย่อมนำมาสู่นโยบายและการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามไปด้วย นอกจากคำนิยามข้างต้นแล้ว ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (The Trafficking Victims Protection Act of 2000) ได้ขยายคำจำกัดความของคำนิยาม รวมถึงประกอบสำคัญของการค้ามนุษย์เอาไว้ โดยได้ให้นิยามของการค้ามนุษย์ไว้ว่า⁸

⁷ UNOHCR, *Smuggling and Trafficking in Person and the Protection of their Human Right*, (New York, United Nation, 2002) p.10.

⁸ *Trafficking in Person Report* [Online], 2010 July, 21, Available from: <http://www.state.gov/g/tip/rls/>

1). การค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (Sex Trafficking) หมายถึง การบังคับ การใช้กำลัง การข่มขู่ บุคคลเพื่อให้บุคคลนั้นๆ ประกอบกิจกรรมดังกล่าวเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ แม้ว่าบุคคลจะมีอายุไม่ถึง 18 ปีก็ตาม

2). การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา ขนส่ง ซื่อหรือขาย บุคคลโดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์จากแรงงานของบุคคลนั้นๆ โดยการใช้กำลังบังคับ การข่มขู่ หรือ การทำให้เป็นหนี้ เพื่อ บุคคลนั้นอยู่สภาพจำยอมหรือตกเป็นทาส

นอกจากนี้ยังมีคำนิยามที่ระบุโดยพันธมิตรทั่วโลกต่อต้านการค้าหญิง (Global Alliance Against Trafficking in Woman: GAATW) ซึ่งระบุไว้ว่า การค้ามนุษย์ หมายถึง การกระทำและความพยายามใดๆ ที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ลำเลียงภายในหรือข้ามพรมแดน การซื้อ ขาย ส่งต่อ หรือการรับหรือการกักขังหญิงหรือเด็กด้วยวิธีการล่อลวง การบังคับ รวมทั้งข่มขู่ว่าจะใช้กำลัง หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการผูกมัดด้วยหนี้สิน เพื่อกักขังหญิงหรือเด็กไว้ในภาวะจำยอม (เช่นในรูปแบบของงานรับใช้ในบ้าน) งานบริการทางเพศหรืองานบริการเจริญพันธุ์ ซึ่งหมายถึงงานให้บริการดูแลภายในครอบครัว รวมถึงการให้บริการทางเพศแก่ผู้ชาย) ไม่ว่าจะจะมีหรือไม่มีค่าจ้างก็ตาม เพื่อบังคับใช้แรงงาน หรือเป็นแรงงานติดหนี้หรือทำให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานเยี่ยงทาสในชุมชนหนึ่งที่มีใช้ภูมิปัญญาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในขณะที่เกิดการล่อลวง บังคับ หรือมีหนี้สินผูกมัด⁹

คำนิยามของการค้ามนุษย์ที่ระบุโดย GAATW ถือว่ามีความคล้ายคลึงกับคำนิยามที่ปรากฏใน พิธีสารการค้ามนุษย์ (2000) และได้เพิ่มเติมเนื้อความว่าด้วยการผูกมัดด้วยหนี้สิน เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะจำยอม อีกทั้งยังมีการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการแสวงหาประโยชน์จากผู้ตกเป็นเหยื่อซึ่งเป็นเนื้อความที่ไม่ปรากฏในพิธีสาร

อย่างไรก็ตามคำนิยามของการค้ามนุษย์ที่ปรากฏในพิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ (UN Trafficking Protocol) เป็นคำนิยามที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในปัจจุบันและถูกอ้างอิงในเอกสารทางวิชาการและกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เช่น คำนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

tiprpt/2003/21262index.htm.

⁹พันธมิตรทั่วโลกต่อต้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชรวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 14.

ในส่วนของประเทศไทยนั้น สถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งชายและหญิงเกิดขึ้นทั้งการนำเข้า และค้าออกไปจากประเทศไทยเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่ง ได้เสนอคำนิยามเอาไว้ว่า¹⁰

- 1.) “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้า ประเพณีการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศใน รูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือ บริการ การบังคับด้วยวิธีเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีด บุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม
- 2.) “การบังคับใช้แรงงานแรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือ ให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือ ทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลัง ประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้
- 3.) “องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกัน ตั้งแต่สามคนไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าเป็นโครงสร้างที่ ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิก ภาพหรือไม่ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลาย ฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิ ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- 4.) “เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

และในหมวดที่ 1 มาตราที่ 6 ได้ระบุถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ถือเป็นความผิด ฐานค้ามนุษย์เอาไว้ดังนี้

¹⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา 125 (6

- 1.) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ
- 2.) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

เมื่อศึกษาจากนิยามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติข้างต้นนั้นจะพบว่ามีคุณสมบัติคล้อยกับคำนิยามของการค้ามนุษย์ที่กำหนดโดยสหประชาชาติในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (2000) โดยมีการอธิบายถึงวิธีการได้มาซึ่งบุคคลและวิธีการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อซึ่งไม่ได้จำกัดประเภทของบุคคลผู้ตกเป็นเหยื่อไว้แค่ผู้หญิงและเด็กเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ตกเป็นเหยื่อที่เป็นผู้ชายและผู้สูงอายุอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่ได้จำกัดเฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้น แต่ผู้ชายยังสามารถตกเป็นเหยื่อจากการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน เช่น การทำประมง การก่อสร้าง หรือเกษตรกรรม ที่ต้องการแรงงานผู้ชายเป็นจำนวนมาก ขณะที่ผู้สูงอายุจะถูกบังคับให้ทำงานในบ้านหรือบังคับให้ขอทาน เป็นต้น ถือว่าพระราชบัญญัติข้างต้นมีความทันสมัยอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยการค้ามนุษย์ของหลายประเทศที่จำกัดเฉพาะการค้ามนุษย์เพื่ออุตสาหกรรมทางเพศเท่านั้น เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์มีบทบัญญัติทางอาญา มาตรา 250a ว่าการค้ามนุษย์เป็น “การใช้กำลัง การข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง การใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือการให้ดูบายหลอกลวงเพื่อชักนำให้บุคคลอื่นทำการค้าประเวณี”¹¹

ทั้งนี้ในการศึกษาได้ใช้นิยามการค้ามนุษย์ที่กำหนดโดยสหประชาชาติภายใต้พิธีสารว่าด้วยว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรในปี 2000 เนื่องจากเป็นคำนิยามที่เป็นที่นิยมและถูกนำไปปรับใช้ในกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในหลายๆ ประเทศ รวมถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

¹¹ องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส, การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546), หน้า

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การคำนุชย์เป็นฐานความผิดในตัวเองต่างหาก จากเดิมที่จะอาศัยฐานความผิดเรื่องเพศต่างๆในประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น เพื่อการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังได้ให้คำนิยามการคำนุชย์ให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคน โดยไม่จำกัดเพศหรืออายุ และไม่จำกัดถึงการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเท่านั้น¹² โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำนุชย์ พ.ศ. 2551 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹³

1. มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
2. มาตรา 5 ระบุความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย นอกจากนี้ ยังมีคำว่า “การทำงาน” หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม
3. หมวดที่ 1 ในเรื่องของการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 7 กำหนดให้งานที่ให้คนต่างด้าวทำในพื้นที่และระยะเวลาต่างๆ นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ
4. ในเรื่องใบอนุญาตทำงาน มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานอื่นๆ นอกเหนือจากงานที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ส่วนมาตรา 10 กำหนดให้คนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน ส่วนมาตราที่ 14 กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย โดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามที่ฤดูกาล

¹² สืบตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำนุชย์ พ.ศ. 2551, [Online] Available From <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6727>, [19 มีนาคม 2555].

¹³ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำนุชย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551): 28.

กำหนดได้ แต่ต้องทำงานในพื้นที่ที่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว ส่วนมาตรา 23 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ และต้องการที่จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน โดยการต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานและกับนายจ้างในท้องที่หรือสถานที่ และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาตดังที่บัญญัติในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และในขณะเดียวกัน มาตรา 27 ยังได้ระบุนำมิให้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานยกเว้นแต่คนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุในใบอนุญาต

ในหมวดที่ 2 เรื่องกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 29 ระบุให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในกรมการจัดหางาน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” เพื่อเป็นทุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว และผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ

อย่างไรก็ตามกลับพบว่า มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ

1. การพิจารณาในชั้นพนักงานสอบสวน พบว่าผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ด้วยตนเอง แต่อาศัยกลไกการนำผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์โดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรของรัฐ เช่น หน่วยงานพัฒนาสังคมหรือความมั่นคงของมนุษย์เป็นต้น กระบวนการสอบสวนจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยจะต้องเชิญที่มสหวิชาชีพร่วมการสอบปากคำด้วย ซึ่งพนักงานสอบสวนหลายคนต่างมีความเห็นว่าเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ทั้งจะต้องมีสถานที่ที่เหมาะสมและมีอุปกรณ์ที่สามารถทำการบันทึกการสอบปากคำได้ ดังนั้น หลายกรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กจะถูกตัดตอนในกระบวนการชั้นพนักงานสอบสวนโดยการไม่รับแจ้งความหรือหากเป็นแรงงานข้ามชาติก็จะถูกผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางในฐานะบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹⁴

¹⁴ ถอดบทเรียน 1 ปี พ.ร.บ.คุ้มครองผู้เสียหาย [Online] , 19 มีนาคม 2555, Available From

นอกจากนี้ทั้งในนิยามที่กำหนดในพิธีสารป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และพระราชบัญญัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีการบัญญัติถึง “ความยินยอม” ของผู้ตกเป็นเหยื่อไม่สามารถนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการแก้ต่างได้ ส่งผลให้ในบางครั้งผู้ตกเป็นจำเลยไม่สามารถแก้ต่างให้ตนเองได้

2. ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือประสบการณ์ของผู้ตกเป็นเหยื่ออาจถูกมองข้ามไปหรือถูกรับจากข้อกฎหมาย กล่าวคือผู้ตกเป็นเหยื่อซึ่งมีประสบการณ์ต่างออกไปจากที่บัญญัติในกฎหมายอาจไม่ถูกพิจารณาว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เช่น ในกรณีการค้ามนุษย์บนโลกอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ผู้ตกเป็นเหยื่ออาจถูกบังคับให้ถ่ายภาพอนาจารหรือวิดีโอของตนเองเพื่อนำไปวางขายบนโลกอินเทอร์เน็ต อาจไม่ถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ตกเป็นเหยื่อ แต่อาจถูกมองว่าเป็นอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3. ปัญหาอีกข้อก็คือ ในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ก็เกินไป ทั้งนี้ พรบ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถทำการตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล อาจเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อกลั่นแกล้ง หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องได้

3.1.1 การค้าเด็ก (Child in Trafficking)

การค้าเด็ก หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งผ่าน การให้ที่พักหรือการรับเด็กมาด้วยความมุ่งหมายที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งควรรวมถึงสิ่งลามกเกี่ยวกับเด็กและการเอาตัวเปรียบทางเพศรูปแบบอื่นๆ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการการใช้เป็นทาสหรือการปฏิบัติใดๆ ที่คล้ายคลึงการเป็นทาสรับใช้ การตัดถ่ายเทอวัยวะออกจากร่างกาย การใช้เด็กทำกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดกฎหมาย และการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งที่มีการใช้เด็กทำกิจกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดกฎหมายและการมีส่วนร่วมในความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ ควรถือว่าเป็นการค้าเด็ก¹⁵

¹⁵ แนวทางปฏิบัติสิทธิของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์, [Online], 3 Aug 2011, Available From http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=217&auto_id=8&TopicPk=

นอกจากนี้ ในเอกสารเผยแพร่ของ UNICEF ได้ให้เสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อการป้องกัน และให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อไว้ว่า¹⁶

- 1.) ความเต็มใจของเด็กผู้ตกเป็นเหยื่อในการยินยอมใช้แรงงานไม่มีผลและไม่สามารถ ทำให้ผู้กระทำผิดได้รับการยกเว้นหรือลดโทษจากการกระทำที่นำไปสู่หรือ ส่งเสริมการค้าเด็กแม้ว่าจะไม่มีการกระทำตามที่บัญญัติไว้ก็ตาม อันได้แก่ การข่มขู่ การใช้กำลังบังคับ การลักพา หลอกลวง ใช้ออช หรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือ การกระทำใดที่เกิดขึ้นขณะที่ฝ่ายหนึ่งอยู่ในสถานะจำยอมและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ ควบคุมหรือมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง
- 2.) เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หมายถึง บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วมีความสับสนในการปฏิบัติต่อเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้า มนุษย์ซึ่งมีอายุน้อยกว่า 18 ปี เช่น ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 158 ระบุ ไว้ว่า เด็กอายุระหว่าง 13-15 ปี สามารถทำงานเบาได้ (Light work) หากเด็กยังได้รับการศึกษา อย่างต่อเนื่อง ขณะที่อายุต่ำสุดของเด็กที่สามารถทำงานอันตรายได้คือ 17 ปี ทั้งนี้การที่กฎหมาย อนุญาตให้เด็กสามารถทำงานเบาได้นั้นอาจเป็นการเปิดโอกาสให้นักค้ามนุษย์สามารถจัดหาเด็กให้ ทำงานประเภทต่างๆ ได้

3.2 การย้ายถิ่น การลักลอบนำบุคคลเข้าประเทศและการค้ามนุษย์

นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลง ไป เนื่องจากผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจซึ่งมาพร้อมกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ที่ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานทำได้สะดวกและรวดเร็ว เช่นเดียวกับทุนและเทคโนโลยี ทั้งนี้ Castle ชี้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่ลดความสำคัญของเส้นเขตแดนและอธิปไตยของรัฐอัน จะช่วยให้การย้ายถิ่นข้ามรัฐทำได้ง่ายขึ้น¹⁷

การย้ายถิ่นของมนุษย์กล่าวได้ว่ามีสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบเศรษฐกิจโลกและไม่ใช่ ปรัชญาการณใหม่ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระและสม่ำเสมอตลอดประวัติศาสตร์

¹⁶ UNICEF.2003a, The Guidelines for Protection of Children Victims of Trafficking in South Eastern Europe, Paper presented at the Trafficking in Person Conference, 2003, June 27-28.

ของมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นกิจกรรมที่สามารถกำหนดชะตากรรมของอาณาจักรหรือวัฒนธรรมหนึ่งๆ ได้ เช่น การย้ายถิ่นของชาวยุโรปไปยังโลกใหม่ (สหรัฐอเมริกา, แคนาดา, ออสเตรเลีย) หรือการอพยพของชาวจีนมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสหรัฐอเมริกาในตอนปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้น แม้ว่าการกำเนิดของรัฐชาติสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับแนวคิดเรื่องเส้นเขตแดนและความเป็นรัฐชาติ สภาพดังกล่าวกลายมาเป็นอุปสรรคและกีดกันการย้ายถิ่น ส่งผลให้การย้ายถิ่นไม่สามารถเป็นไปอย่างอิสระเหมือนในอดีต เนื่องจากมีกฎหมายของแต่ละประเทศมาจำกัดควบคุมการย้ายถิ่น

อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้เปลี่ยนแปลงระบบการใช้แรงงานทั่วโลกและเปิดโอกาสให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ความเจริญก้าวหน้าของระบบขนส่งที่มีความสะดวกรวดเร็วและมีราคาถูกล้วนมีส่วนจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่นมากขึ้น จากตัวเลขประมาณการณ์ในปี 2001 พบว่า ผู้อพยพย้ายถิ่นกว่า 175 ล้านคน คิดเป็น 1 ใน 35 ของประชากรโลกทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากปี 1975¹⁸ ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มเป็น 214 ล้านคนในปี 2010 ในจำนวนนี้ 56 ล้านคน อาศัยในยุโรป ตามด้วยเอเชีย 50 ล้านคน และอเมริกาเหนือ 41 ล้านคน จำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นข้ามประเทศเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าระหว่างปี 1975-2000 คือเพิ่มจาก 82 ล้านคน เป็น 175 ล้าน แม้ว่าในช่วงเวลาเดียวกันจำนวนประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นจาก 3.7 พันล้านคน เป็น 6 พันล้านคนก็ตาม แต่ประชากรที่ย้ายถิ่นข้ามชาติคิดเป็น 2.9 ของจำนวนประชากรทั้งหมด¹⁹

ระหว่างปี 1970 จนถึงปี 2000 การย้ายถิ่นไปยังประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า จาก 35 ล้านคนสู่ 81 ล้านคน คิดเป็น 8.3 ของประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ในประชากรในประเทศพัฒนาแล้ว 1 คน ในทุกๆ 10 คน ต่างเป็นผู้อพยพมาจากประเทศอื่น ขณะที่ในประเทศกำลังพัฒนาอัตราส่วนอยู่ที่ 1 คน ในประชากรทุกๆ 70 คน²⁰

ในเอเชียนั้นการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 27.5 ล้านคน เฉพาะในปี 2010 คิดเป็น 13% ของการย้ายถิ่นทั้งหมดในโลก เกือบครึ่งหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นเป็นผู้หญิง ทั้งนี้ส่งผลให้ในบางประเทศอย่างมา

¹⁸ International Organization for Migration, *World Migration Report*, 2005, Table 23.1

¹⁹ Philippe Legrain, *Immigrants: Your Country Need Them*, (London: Little, Brown, 2006) p.54.

²⁰ Raimo Vayrynen, *Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime*, Discussion Paper no.2003/72 (Helsinki: UNU, 2003).

เก้า สิงคโปร์ จีน ซึ่งเป็นประเทศปลายทางที่แรงงานนิยมอพยพเข้าไป มีอัตราของประชากรที่ย้ายถิ่นมาจากประเทศอื่นสูงถึง 22 ถึง 19.3 คน จากประชากร 1,000 คน²¹ เฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นั่นมาเลเซียและสิงคโปร์ยังเป็นประเทศปลายทางที่เป็นจุดหมายหลักของผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นข้ามประเทศ โดยทั้งสองประเทศมีแรงงานอพยพเข้ามาประมาณ 2.4 และ 2 ล้านคนตามลำดับ ในขณะที่ไทยและฟิลิปปินส์อยู่ในลำดับต่อมา จากจำนวนประชากรที่ย้ายถิ่นทั้งหมดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10.2 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพ ซึ่งฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานมากที่สุดในภูมิภาค ประมาณ 3.4 ล้านคน รองลงมาคือเวียดนาม ประมาณ 2 ล้านคน และอินโดนีเซียในอันดับสามที่ 1.8 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรจะพบว่าในปี 2010 ร้อยละ 41 ของประชากรทั้งหมดในประเทศสิงคโปร์เป็นผู้อพยพมาจากต่างประเทศ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35 ในปี 2005 ขณะที่มาเลเซียมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 8.4 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.9 ในปี 2005 และประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.7 จากประชากรทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากเดิมที่ร้อยละ 1.5 ในปี 2005²²

สาเหตุที่ผู้ย้ายถิ่นตัดสินใจย้ายถิ่นฐานก็คือ สาเหตุทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ความต้อยโอกาสทางเศรษฐกิจเนื่องจากไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ อัตราการว่างงานในประเทศต้นทาง ความปรารถนาที่จะได้รับค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสที่จะได้งานทำ ทั้งนี้การขยายตัวของการค้าและการลงทุนในเอเชีย ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งได้รับการลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่การประชุม Plaza Accord ในปี 1985 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตจากอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) สู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ กลายเป็นศูนย์กลางการลงทุนโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่ เพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมีความต้องการแรงงานขั้นปฐม (primary sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูงและไม่ต้องใช้แรงงาน อันเป็นงานที่แรงงานส่วนใหญ่ต้องการ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กที่ต้องการแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือในทุกภาคการผลิต โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ซึ่งเป็นตลาดงานของแรงงานระดับทุติย (secondary sector) หรือตลาดงานระดับรอง อันเป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพและเป็นงานที่เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายหรือเป็นงานใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำ หรือที่เรียกว่า งาน 3ส. (3Ds Work) คือ

²¹ International Organization for Migration, World Migration Report, 2010, Figure 2,p. 166.

²² International Organization for Migration, World Migration Report, 2010, Figure 8b,p.171.

งานสกปรก (dirty) งานเสี่ยง (dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ซึ่งตลาดงานระดับล่างนั้นไม่เป็นที่ปรารถนาต้องการของพลเมืองของประเทศนั้นๆ แต่ยังมีความต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่มาก สภาพเช่นนี้จึงดึงดูดแรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าหรือเป็นประเทศชายขอบของระบบทุนนิยมในภูมิภาคให้ย้ายถิ่นสู่ตำแหน่งงานดังกล่าวในประเทศที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าในประเทศของตน นอกจากนี้ระบบการคมนาคมขนส่งที่มีความก้าวหน้า การหมุนเวียนของข้อมูลข่าวสารและการกระจายของวัฒนธรรมทุนนิยมจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจไปยังประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจต่ำกว่าก็เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่น

ในส่วนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การย้ายถิ่นเพื่อแสวงหางานในระยะเริ่มต้นนั้นตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุด สาเหตุเนื่องจากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นในปี 1973 สอดคล้องกับรายงานของ Stalker ที่แสดงตัวเลขแรงงานย้ายถิ่นมายังประเทศในกลุ่มอ่าวเปอร์เซียได้เพิ่มขึ้นจาก 1.1 ล้านคน ในปี 1975 มาเป็น 5.2 ล้านคน ในปี 1990²³ อย่างไรก็ตามราคาน้ำมันที่ลดลง ประกอบกับการเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียเป็นเหตุให้ตัวเลขแรงงานอพยพมายังภูมิภาคนี้ลดลง ขณะเดียวกันตลาดแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศไทยและมาเลเซียที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในปี 1997 มีการประมาณการตัวเลขแรงงานย้ายถิ่นมายัง 7 ประเทศในเอเชีย (ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, มาเลเซีย, สิงคโปร์, ไทย, ฮองกง และไต้หวัน) อยู่ที่ 6.5 ล้านคน

นอกจากนี้ผู้ย้ายถิ่นอีกจำนวนหนึ่งที่จำเป็นต้องย้ายถิ่นด้วย “ความไม่สมัครใจ” เนื่องจากต้องหนีภัยสงคราม ความขัดแย้งทางการเมืองหรือชาติพันธุ์ หรือถูกบังคับให้ย้ายถิ่นจากนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล เช่น การสร้างเขื่อน นิคมอุตสาหกรรม หรือย้ายถิ่นเพื่อหนีภัยธรรมชาติ ซึ่งการย้ายถิ่นมีทั้งการย้ายถิ่นภายในประเทศและย้ายถิ่นข้ามประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อม ความต้องการหรือความจำเป็นของบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่น²⁴

²³ Stalker Peter, *Worker without frontiers; Impact of Globalization on international migration*, (International Labour Office, Geneva, 2002).

²⁴ จริยวัชรน พุทธานุรักษ์และคณะ, *การข้ามชายแดน: พินิจในแนวสตรีนิยม ในพื้นที่อินเตอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมายและหน่วยงานภาครัฐ* (เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท, 2550). หน้า 120 -121.

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้ว มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนน้อยเท่านั้นที่สามารถย้ายถิ่นฐานได้ตามความต้องการและถูกกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานมีทักษะหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชาชีพ เช่น แพทย์หรือพยาบาล เป็นต้น แม้ว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและแรงงานทำได้ง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศปลายทางจะมีนโยบายควบคุมการเข้าเมืองอย่างเข้มงวด เพื่อควบคุมการหลั่งไหลเข้าเมืองของผู้ย้ายถิ่นเพื่อแสวงงานทำ ด้วยเหตุนี้แรงงานไร้ฝีมือและผู้หญิงจึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การหาที่อยู่และการหางานในจุดหมายปลายทาง

ทั้งนี้กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นมีทั้งญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงที่ย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทางก่อน รวมถึงนายหน้าจัดหางาน ซึ่งความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นจึงเกิดมีธุรกิจการค้าส่งแรงงานไปต่างประเทศ ซึ่งผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นต้องชำระค่าใช่จ่ายในการอำนวยความสะดวกให้แก่ตน แต่เมื่อธุรกิจการค้าส่งแรงงานไปต่างประเทศเริ่มมีการแข่งขันสูงขึ้นและเอาเปรียบแรงงานมากขึ้น ด้วยค่านายหน้าที่สูงขึ้น จนถึงการสร้างข้อมูลหลอกลวง ได้รับข้อมูลเท็จหรือได้รับข้อมูลไม่ครบ จนเกิดมีธุรกิจใต้ดินนอกระบบที่ส่งแรงงานหรือชนคนจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง หรือขนส่งแรงงานภายในประเทศโดยอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมาย²⁵

ในบรรดาผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสใช้ช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือ เช่น ช่างก่อสร้างหรือหญิงรับใช้ในบ้าน แรงงานประเภทนี้ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการเนื่องจากนโยบายปกป้องการอพยพเข้าเมืองในประเทศปลายทาง แรงงานเหล่านี้จึงจำเป็นต้องอาศัยช่องทางที่ย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย²⁶ หรือการลักลอบเข้าเมือง (smuggling) ทั้งนี้ผู้ย้ายถิ่นจึงเกิดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ (Trafficking) จากหลายวิธีการ เช่น ถูกหลอกลวง ถูกบังคับ ลักพา ถูกเรียกรับค่าอำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่นในราคาแพงจนเกิดเป็นภาระหนี้สิน ถูกกดดันให้อยู่ในภาวะด้อยกว่า ถูกข่มขู่หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศ ใช้ความรุนแรง กักขัง หน่วงเหนี่ยวให้ตกเป็นทาสของการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้การตกเป็นทาสของการค้ามนุษย์มีลักษณะที่เป็นพลวัต ในบางครั้ง

²⁵ กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545) หน้า 48-49.

²⁶ Piyasiri Wickramasekera, Asian Labor Migration : Issues and Challenges in an Era of Globalization, (International Migration Programmed, International Labor Office, Geneva, 2001) pp. 14-16.

อาจเริ่มต้นด้วยการย้ายถิ่นที่ถูกกฎหมายหรือเริ่มต้นทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยความสมัครใจ แต่มีเหตุที่ทำให้ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในภายหลัง และในบางกรณีอาจเริ่มต้นด้วยการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์แต่เมื่อถูกบังคับขู่เข็ญ กัดดัน ให้อยู่ในสถานะ “จำยอม” จนกลายเป็นความสมัครใจในภายหลังก็เป็นได้²⁷

ทั้งนี้นิยามของการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน (Smuggling of Migration) หมายถึง การนำพาบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นประชาชนของรัฐหรืออาศัยอยู่ในรัฐเป้าหมายเดินทางเข้าไปในรัฐนั้น โดยมีจุดประสงค์เพื่อได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของเงินหรือวัตถุอย่างเป็นการตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อม²⁸ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากนิยามข้างต้นแล้วจะพบว่าการค้ามนุษย์กับการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การค้ามนุษย์เกี่ยวข้องกับการขนย้ายบุคคลจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยปราศจากความเต็มใจของบุคคลนั้น ขณะที่การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นเกิดจากการตกลงกันระหว่างผู้รับจ้างขนคนข้ามแดน (smuggler) กับลูกค้า (customer) ให้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือช่วยให้ประสงค์ข้ามแดนสามารถเดินทางไปยังประเทศปลายทางได้ตามต้องการ ความแตกต่างดังกล่าวสามารถพบได้ในพิธีสารการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น (หรือที่รู้จักกันในชื่อ Palermo Protocol) ที่ออกโดยสหประชาชาติ ในพิธีสารดังกล่าวได้กำหนดความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นในส่วนของการบังคับและความเต็มใจไว้ว่า ในกรณีที่บุคคลต้องเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะถูกพิจารณาว่า “เป็นผู้ตกเป็นเหยื่อ” หรือ “เป็นผู้ที่หนีรอดออกมา” โดยความยินยอมของบุคคลจะไม่ถูกนำมาพิจารณา ขณะที่ในกรณีของการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นจะถูกพิจารณาว่าเต็มใจจากความเต็มใจและถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือทั้งสองรัฐ²⁹

²⁷ จริยวรรณ พุทธานุรักษ์และคณะ. การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยม ในพื้นที่อินเตอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมายและหน่วยงานภาครัฐ, หน้า 121.

²⁸ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, Article 3(a).

²⁹ People Smuggling, [Online], 10 Aug 2011, Migration Information source, Available From <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=294>.

อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบขนย้ายผู้ย้ายถิ่นอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ³⁰

ความยินยอม – ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะถูกนำพา ซักพา บังคับหลอกลวง นำผู้ตกเป็นเหยื่อมาแสวงประโยชน์โดยที่บุคคลนั้นไม่เต็มใจหรือยินยอม ขณะที่การลักลอบขนย้ายถิ่นเกิดจากยินยอมหรือความสมัครใจของผู้ที่ถูกนำพาข้ามแดนให้ผู้รับจ้างพาข้ามแดนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือช่วยให้เดินทางไปยังประเทศปลายทางได้ตามต้องการ

การแสวงหาประโยชน์ – กระบวนการขนผู้ย้ายถิ่นฐานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้รับจ้างพาข้ามแดน (smuggler) และลูกค้า (customer) เกิดขึ้นเพื่อชั่วคราวโดยจะจบลงเมื่อลูกค้าเดินทางไปถึงประเทศทาง โดยผู้รับจ้างจะได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทน ขณะที่การค้ามนุษย์เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลอย่างเป็นพลวัต โดยจะนำบุคคลไปขายเป็นทอดๆ และในแต่ละครั้งจะมีการบวกค่าใช้จ่ายและกำไรเพิ่มเข้าไปทุกครั้ง

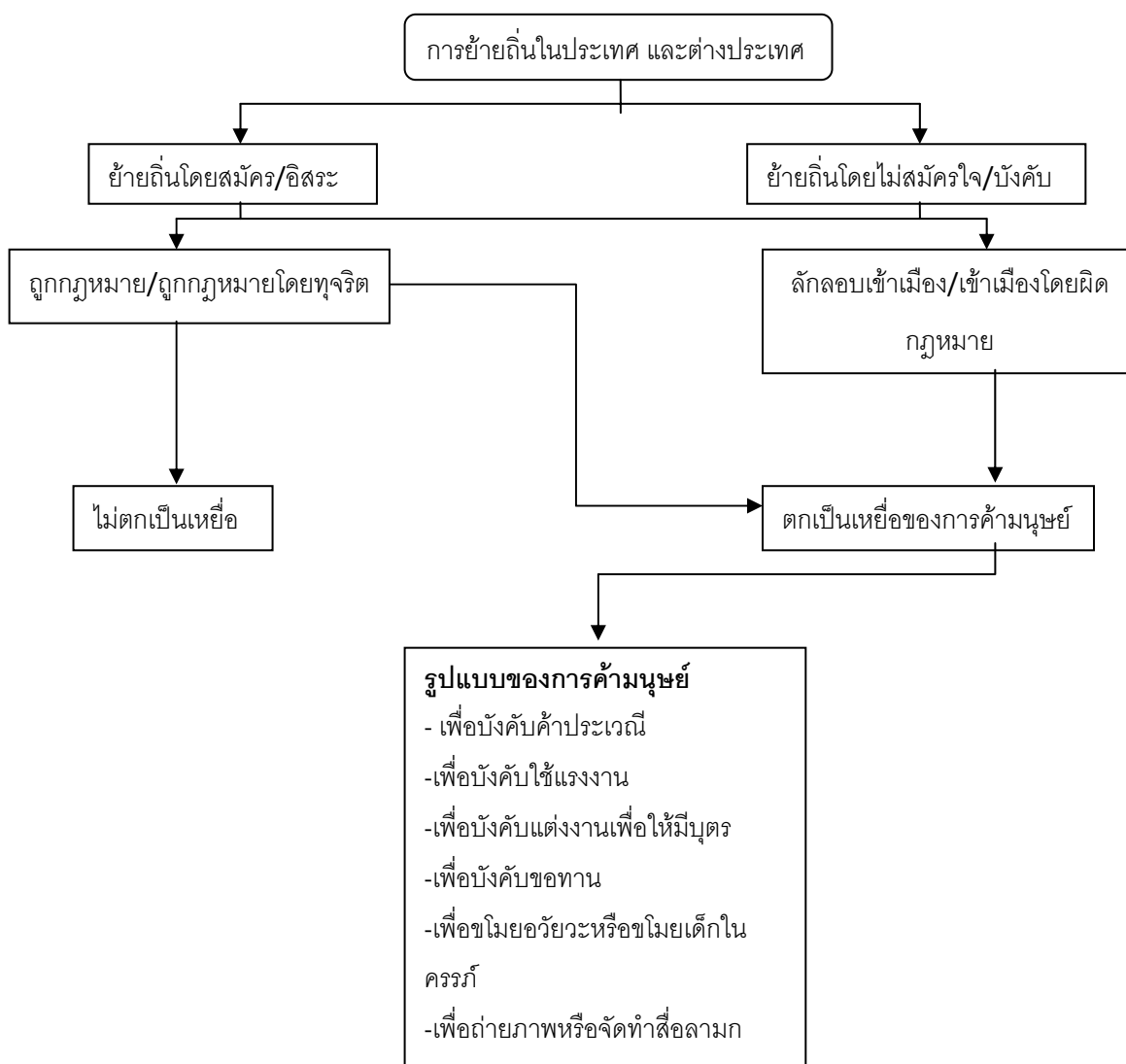
แหล่งของรายได้ – แหล่งรายได้หลักของการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานมาการอำนวยความสะดวกในการเดินทางและการอยู่อาศัยในประเทศปลายทางอย่างผิดกฎหมาย ขณะที่รายได้หลักของการค้ามนุษย์เกิดจากแสวงหาประโยชน์จากผู้ตกเป็นเหยื่อ

อย่างไรก็ตามตามที่กล่าวมาข้างต้นในบางกรณีบุคคลมีความเต็มใจหรือยินยอมย้ายถิ่นข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย บุคคลนั้นอาจไม่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่ในบางกรณีบุคคลที่เต็มใจย้ายถิ่นข้ามพรมแดนอาจได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือถูกหลอกลวง เมื่อเดินทางไปถึงจุดหมายปลายทางอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ ดังนั้นความยินยอมในการเดินทางข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมายไม่อาจทำลายโอกาสการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือในภายหลังจะถูกพิจารณาในฐานะ “ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” และถูกดำเนินคดีในฐานะอาชญากรมากกว่าเป็นผู้ตกเป็นเหยื่อ

³⁰ Smuggling VS. Trafficking ,[Online],10 Aug 2011, Available From

http://en.wikipedia.org/wiki/People_smuggling.

แผนภาพที่ 1 อธิบายการย้ายถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับการค้ามนุษย์และรูปแบบของการค้ามนุษย์³¹



³¹ ในส่วนนี้เรียบเรียงมาจาก มูลนิธิผู้หญิง, การค้าหญิง จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ. (สำนักพิมพ์ผู้หญิง: กรุงเทพฯ, 2548)

3. รูปแบบการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์อยู่หลายรูปแบบด้วย อย่างไรก็ตามสามารถจัดรูปแบบการค้ามนุษย์ออกเป็น 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ³²

3.1 การค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ (Trafficking for Sexual Exploitation)

การค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศเป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุดและส่งผลกระทบต่อทุกภูมิภาคทั่วโลก ทั้งในประเทศต้นทาง ทางผ่านและประเทศปลายทาง ทั้งนี้หญิงและเด็กจากประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกถูกล่อลวงจากคำสัญญาว่าจะสามารถหางานที่ให้ค่าจ้างสูงและเป็นงานที่สะดวกสบายกว่าในประเทศบ้านเกิด ส่งผลให้หญิงและเด็กตัดสินใจละทิ้งถิ่นฐานและเดินทางไปยังประเทศหรือพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ผู้ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่จะได้รับเอกสารการเดินทางปลอมที่ใช้เดินทางไปยังประเทศปลายทาง เมื่อเดินทางมาถึงหญิงและเด็กเหล่านี้กลับพบว่าตัวเองถูกบังคับให้บริการทางเพศและถูกกักขังไม่ให้ได้รับอิสระ รวมถึงอาจถูกทำร้ายร่างกายอีกด้วย

3.2 การค้ามนุษย์เพื่อบังคับใช้แรงงาน (Trafficking for Labor Force)

การค้ามนุษย์ประเภทนี้พบได้มากในประเทศกำลังพัฒนา นักค้ามนุษย์จะจัดหาและลักพาโดยการหลอกลวงและการข่มขู่บังคับให้ผู้ตกเป็นเหยื่อทั้งผู้ชาย หญิงและเด็กทำงานในสถานะเสมือนทางในงานหลายประเภท เช่น เกษตรกรรม ประมง งานก่อสร้างและงานรับใช้ในบ้าน รวมถึงงานที่ต้องการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น

3.3 การจัดทำภาพถ่ายหรือสื่อลามกของเด็ก (Commercial sexual exploitation of children in tourism)

อาชญากรรมประเภทนี้ปรากฏในภูมิภาคเอเชียมาเป็นเวลานานและปัจจุบันได้กระจายไปยังบางพื้นที่ในแอฟริกา ตลอดจนอเมริกากลางและอเมริกาใต้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้รับการส่งเสริมจากการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การเดินทางทางอากาศที่มีราคาถูกลง

³² Type of Human Trafficking, [Online], 2011 Aug , 17, Available From <http://www.interpol.int/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/Types-of-human-trafficking>.

ลง รวมไปถึงการระวางโทษที่ต่ำในคดีความเกี่ยวกับการเพศสัมพันธ์หรือการกระทำอนาจารต่อผู้เยาว์ในประเทศปลายทาง

3.4 การค้ามนุษย์เพื่อการขโมยอวัยวะ (Trafficking for Organ)

การค้ามนุษย์เพื่อจุดประสงค์การขโมยอวัยวะโดยเฉพาะไตนั้นเป็นอาชญากรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ในหลายประเทศผู้ป่วยที่จำเป็นต้องเข้ารับการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะมีจำนวนมาก และต้องรอคอยเป็นเวลานาน จึงเปิดโอกาสให้นักค้ามนุษย์ในการแสวงประโยชน์จากความกังวลของผู้ป่วยและผลประโยชน์จากการบริจาคอวัยวะในการจัดหาอวัยวะจากประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนผู้สูงอายุและผู้ป่วยโรคเบาหวานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในประเทศพัฒนาแล้วได้เพิ่มความต้องการการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ซึ่งส่งผลให้นักค้าอวัยวะต้องแสวงหาอวัยวะมากขึ้น ในขณะที่สุขภาพของผู้ตกเป็นเหยื่อนั้นถูกละเลยไป โดยเฉพาะความเสี่ยงจากการผ่าตัดและการไม่ได้รับการติดตามรักษาทางการแพทย์อันเป็นอันตรายต่อการใช้ชีวิตของผู้ตกเป็นเหยื่อ

3.4. สถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีนตอนใต้

ในส่วนนี้เป็นการอธิบายถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีนตอนใต้ ซึ่งก็คือ มณฑลยูนนาน อันจัดเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3.4.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับมณฑลยูนนาน

มณฑลยูนนานตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศจีน มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ ลาวและเวียดนามยาว 4,060 กิโลเมตร และจัดเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง มีประชากรทั้งหมดประมาณ 45.9 ล้านคน โดยประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวฮั่น คิดเป็น 67% ส่วนที่เหลือประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยชนเผ่าต่างๆ เช่น ชาวไต (Dai) ชาวจ้วง (Zhuang) และชาวม้ง (Miao) เป็นต้น ทั้งนี้มณฑลยูนนานจัดว่าเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาต่ำที่สุดและยากจนที่สุดมณฑลหนึ่งของจีน โดยมีค่า GDP ในปี 2010 อยู่ 722.1 พันล้านหยวน หรือประมาณ 106.6 พันล้านดอลลาร์ จัดอยู่ในลำดับที่ 24 จากทั้งหมด 31 มณฑล และมีประชากรประมาณ 7 ล้านคนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน คือมีรายได้ต่ำกว่า 300 หยวนต่อปี ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งหมดอยู่ที่ 2,327 ดอลลาร์ต่อปี จัดอยู่ในอันดับที่ 30 ในขณะที่อัตราการว่างงานในปี

2008 อยู่ที่ 4.21% ของประชากรทั้งหมด และรายได้ที่สำคัญของมณฑลมาจากการเกษตร การทำเหมือง และการท่องเที่ยว³³

3.4.2 ภาพรวมการค้ามนุษย์ (Overview)

การค้ามนุษย์นั้นเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายส่งผลให้บุคคลตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในส่วนของประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้น มีผู้คนจำนวนมากที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จากการยินยอมเดินทางจากเมืองหรือประเทศของตนเพื่อแสวงหางาน สอดคล้องกับรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ประมาณการว่ามีผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ประมาณ 2.4 ล้านคนที่ตกอยู่ในสภาพที่ถูกแสวงประโยชน์ และอีก 1.2 ล้านคนที่ถูกค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ US Department of State ยังเสนอว่า ในแต่ละปีมีผู้ตกเป็นเหยื่อประมาณ 600,000 ถึง 800,000 คนถูกค้าข้ามพรมแดนของรัฐเป็นประจำทุกปี³⁴ ในจำนวนนี้ 56% เป็นผู้หญิง สำหรับในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นประมาณการผู้หญิงและเด็กจำนวน 200,00-250,000 คน ถูกค้าจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยร้อยละ 60 ถูกค้าอยู่ในภูมิภาค³⁵

การค้ามนุษย์จากจีนสู่ประเทศเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน นับตั้งแต่มีการทำสนธิสัญญาเบาริงในปี 1855 กับประเทศอังกฤษอันเป็นการบังคับในสยามในขณะนั้นต้องยุติการปิดประเทศและเปิดประเทศสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศ แรงงานชาวจีนจำนวนมากถูกนำมาเข้าในประเทศเพื่อช่วยสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายระบบการผลิตของไทยจากที่เป็นการผลิตเพื่อเลี้ยงชีพเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานและตั้งถิ่นฐานในทั้งในกรุงเทพฯ และภาคใต้ของไทย ซึ่งมีความต้องการแรงงานในสวนยางเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้บริการกับแรงงานชายชาวจีนที่เข้ามาทำงานในสยาม จึงได้มีการนำเอาหญิงและเด็กชาวจีนเข้ามาเพื่อจุดประสงค์บังคับแต่งงานหรือให้บริการทางเพศแก่แรงงานชาวจีน³⁶

³³ Yunnan, [Online] ,10 Aug ,2011, Available From <http://en.wikipedia.org/wiki/Yunnan> .

³⁴ United Nation Population Fund (UNFPA), UNFPA State of World Population 2006 : A Passage of Hope – Woman and International Migration, (New York:2006) p. 44.

³⁵ IOM, Combating Trafficking in South-East Asia: A preview Policy and Programmed Responses, (Geneva, 2000)p. 16.

³⁶ Jeremy Seabrook, Travels in the Skin Trade, (London: Pluto Press,1996) p.130.

อย่างไรก็ตามการค้ำมนุษย์ในประเทศจีนตอนใต้ โดยเฉพาะมณฑลยูนนานในยุคปัจจุบันนั้นเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เมื่อประเทศจีนได้เปลี่ยนแปลงระบบและกลไกทางเศรษฐกิจ จากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษกับพื้นที่ทางตอนในของประเทศ แรงงานอพยพจำนวนมากได้ย้ายถิ่นจากชนบทของจีนเข้าสู่เขตเมืองทางตะวันออก บางส่วนเดินทางข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ในตอนต้นนั้นการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ห่างไกลตามเทือกเขาติดกับพรมแดนของประเทศเมียนมาร์และลาว พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยหลายเชื้อชาติซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีการศึกษาต่ำ (คือต่ำกว่า 8 ปี) ทั้งนี้ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์จากมณฑลยูนนานในประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก โดยถูกค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

จากรายงานของหน่วยงานท้องถิ่นของจีนพบว่าผู้ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่จะถูกล่อลวงหรือลักพาเมื่อมีการเดินทางออกจากบ้านหรือถิ่นฐาน ส่วนใหญ่เพื่อแสวงหางาน ซึ่งพื้นที่นักค้ามนุษย์ใช้ล่อลวงเหยื่อมักเกิดขึ้นบริเวณสถานีรถไฟ ท่าเรือหรือตลาด³⁷ ขณะเดียวกันยังพบว่านักค้ามนุษย์ได้ล่อลวงเหยื่อผ่านทางอินเทอร์เน็ตซึ่งจีนเป็นประเทศที่มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมากที่สุดในโลก ทั้งนี้ นักค้ามนุษย์อาจล่อลวงเหยื่อโดยการให้สัญญาหรือให้ข้อมูลเท็จเกี่ยวกับงานในประเทศไทยที่ให้รายได้ดีและเป็นงานสบาย นอกจากนี้ยังใช้วิธีล่อลวงเหยื่อโดยการตีสนิทและคบหากับเหยื่อ ก่อนที่จะขายเหยื่อให้กับนายหน้าต่อไป³⁸

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 มีรายงานเกี่ยวกับหญิงและเด็กชาวจีนถูกค้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศจากหญิงและเด็กเหล่านี้ ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษดังกล่าวการค้ำหญิงและเด็กชาวจีนได้กระจายไปยังยุโรปและอเมริกาผ่านองค์กรอาชญากรรมของจีนหรือที่เรียกว่า “หัวงู” (snakehead) อย่างไรก็ตามเรื่องราวเช่นนี้ยังไม่ถูกกล่าวถึงในสื่อของจีนในเวลานั้น

ทั้งนี้ไม่มีจำนวนตัวเลขที่แน่ชัดจนถึงจำนวนของหญิงและเด็กชาวจีนที่ถูกค้าข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่รัฐของจีนได้ประมาณการณ์ตัวเลขเอาไว้ที่ประมาณ 10,000 คน

³⁷ Ibid., p.18

³⁸ [Press Release Issue at Anti-trafficking Campaign Press Conference and during TV/Online Interview](#), Ministry of Public Security, China (May, 2009) .

ต่อปี หากพิจารณาในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยสำนักงานความมั่นคงภายในประจำมณฑล ยูนนานได้ประมาณตัวเลขของหญิงและเด็ก ถูกค้าข้ามพรมแดนด้านตะวันตกเฉียงใต้เป็นประจำ ทุกปีมีประมาณ 7,000 คนต่อปี สอดคล้องกับรายงานขององค์กรระหว่างประเทศแห่งหนึ่งที่ได้ ประมาณการณ์ไว้ที่ 15,000 คนต่อปี ซึ่งผู้ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในมณฑล ยูนนาน ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยชาวไต (Dai) แต่ตัวเลขผู้ตกเป็นเหยื่อที่เป็นชาวฮั่นได้เพิ่มขึ้น ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990³⁹

ขณะเดียวกันในประเทศไทยนั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทั้งก่อนและหลังปี 1997 ได้สร้างโอกาสในการทำงานให้กับแรงงานไทย แรงงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องอดทนทำงาน เพื่อรับค่าจ้างหรือมีสวัสดิการต่ำ ตลอดจนปฏิเสธงานในอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นที่ปรารถนา โดยเฉพาะในงานประเภท 3D คือ งานสกปรก (Dirty) งานอันตราย (Dangerous) และ งาน ยากลำบาก (Difficult) ซึ่งเป็นงานที่แรงงานชาวไทยไม่ปรารถนาจะทำ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะ พยายามสร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานไทยให้ทำงานประเภทดังกล่าว แต่การขาดแคลนแรงงานก็ ยังคงเกิดขึ้นเช่นเดิม ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงถูกจ้างเข้ามาแทนที่ ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยก็มี ท่าที่ผ่อนปรนต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะการจดทะเบียนแรงงาน

ความต้องการแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทนแรงงานส่วนที่หายไป ส่งผลให้มีแรงงานจากประเทศลุ่มแม่น้ำโขงเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของกระทรวงแรงงานในปี 2004 มีแรงงานต่างด้าว 1.2 ล้าน คนที่ลงทะเบียนทำงาน อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่ง ร้อยละ 71 เป็นชาวเมียนมาร์ ร้อยละ 15 เป็นชาวลาวและร้อยละ 14 มาจากประเทศกัมพูชา⁴⁰ ทั้งนี้จากตัวเลขประมาณการณปี 1994 ที่ให้เห็นว่ามีแรงงานชาว จีนประมาณ 100,000 คน ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย⁴¹

ขณะเดียวกันภาคการท่องเที่ยวของประเทศก็เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการ ท่องเที่ยวเพื่อการซื้อบริการทางเพศ หรือที่เรียกกันว่า “เซ็กส์ทัวร์” (sex tour) และการแพร่กระจาย

³⁹ CEDAW, REPORT ON IMPLEMENTATION OF CEDAW IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, (1998) p. 19.

⁴⁰ The Mekong Challenge- Human Trafficking: Reddening Demanded, (Bangkok: ILO Office, 2005) p. 12.

⁴¹ Royal Thai Ministry of Interior (1994), site in Carl Gurdy et al, Cross Border Migration Trafficking and Sex Industry : Thailand and Its Neighbors (1996)

ของโรคเอดส์ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ส่งผลให้หญิงและเด็กจากภาคเหนือของประเทศไทยเข้าสู่ อุตสาหกรรมบริการให้บริการทางเพศน้อยลง แต่ก็ทดแทนด้วยหญิงและเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจากพม่า ลาว และจีนตอนใต้⁴² สำหรับหญิงและเด็กจากมณฑลยูนนานนั้นถูกค้ามายัง ประเทศไทยเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ โดยเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มลูกค้า เชื้อชายจีนทั้งจากมาเลเซีย สิงคโปร์ ใต้หวันและจากจีนแผ่นดินใหญ่

ทั้งนี้ความผู้ตกเป็นเหยื่อชาวจีนส่วนใหญ่จะถูกบังคับให้ทำงานให้บริการทางเพศใน ประเทศไทย โดยเฉพาะในกรุงเทพฯและในภาคใต้ของไทย ผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกหลอกลวง ลักพา หรือถูกบังคับให้ละทิ้งถิ่นฐาน โดยเอกสารประจำตัวหรือบัตรประชาชนของผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกนัก ค้ามนุษย์ยึดเอาไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เหยื่อหลบหนีและนักค้ามนุษย์จะขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อข้าม พรมแดนไปยังประเทศพม่าแล้วจึงเดินทางต่อเข้ามายังประเทศไทยผ่านช่องทางในภาคเหนือของ ไทย นอกจากนี้นักค้ามนุษย์อาจขนย้ายผู้ตกโดยการโดยสารเครื่องบินจากสนามบินคุนหมิง ใน มณฑลยูนนาน เข้ามายังประเทศไทยทั้งที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานจังหวัด เชียงใหม่ โดยที่นักค้ามนุษย์ได้สัญญากับผู้ตกเป็นเหยื่อก่อนออกเดินทางว่าผู้ตกเป็นเหยื่อจะได้ ทำงานที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าในยูนนาน แต่เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยเหยื่อจะพบตัวเองถูก บังคับให้ทำงานให้บริการทางเพศเพื่อชดใช้ “หนี้” จากการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งหญิง สาวและเด็กเหล่านี้จะต้องทำงานจนกว่าจะชดใช้หนี้สินหมดหรือจนกว่าจะได้รับกรช่วยเหลือจาก เจ้าหน้าที่ตำรวจของไทย⁴³

ในปี 1994 หลังจากที่รัฐบาลจีนออกกฎหมายห้ามการค้ามนุษย์ กฎหมายใหม่นี้ได้เพิ่ม โทษให้กับนักค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ โดยมีโทษสูงสุดคือ ประหารชีวิต และยังปรับปรุงกฎหมายอาญาในปี 1997 ซึ่งบรรจุข้อกฎหมายหลายมาตราที่ สามารถใช้ดำเนินคดีค้ามนุษย์ นับแต่นั้นมาจำนวนคดีความเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้ลดลงอย่าง รวดเร็ว อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ประเทศได้ทำการเปิดประเทศ ทัศนคติของชาวจีนได้ เปลี่ยนแปลงไป เศรษฐกิจแบบทุนนิยมได้กระตุ้นให้ชาวจีนทำงานหนักขึ้นเพื่อความร่ำรวย ส่งผล ให้มีหญิงสาวชาวจีนจำนวนมากสมัครใจเดินทางเข้ามาในประเทศเพื่อให้แสวงหาเงินที่หารายได้ สูงจากการทำงานใช้แรงงานและงานให้บริการทางเพศ โดยหญิงสาวที่มีการศึกษาค่ำและไม่ค่อย สบายเท่าไรจะเข้าสู่ภาคการใช้แรงงานในกิจการของชาวจีนหรือทำงานรับใช้ในบ้านให้แก่ชาวจีน

⁴² CATW-Asia Pacific, *Trafficking in Woman and Prostitutions in the Asia Pacific*, (1997)

⁴³ Ibid.

หรือคนไทยเชื้อสายจีน ขณะที่หญิงสาวที่มีการศึกษาสูงและไม่มีรูปร่างหน้าตาดีจะเข้าสู่งานให้บริการทางเพศ⁴⁴ ในรูปของสาวเชียร์เบียร์ สาวเสิร์ฟในผับ บาร์หรือร้านคาราโอเกะ ถึงแม้ว่ากระนั้นก็มีหญิงชาวจีนจำนวนมากเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยถูกบังคับให้ทำงานอย่างหนักและถูกทารุณ หรือถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ โดยหญิงสาวส่วนใหญ่จะไม่ได้รับค่าจ้าง ขณะเดียวกันหญิงสาวเหล่านี้ก็ไม่อาจขอความช่วยเหลือได้เนื่องจากไม่สามารถพูดภาษาไทยได้และไม่มีหนังสือเดินทาง

ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่สมัครใจเดินทางเข้ามายังประเทศไทยบางส่วนไม่ได้เดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายโดยส่วนใหญ่ถือวีซ่านักท่องเที่ยว ทั้งนี้จากสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพบว่า มีผู้ถือสัญชาติจีนเดินทางเข้าประเทศในปี 2550 เป็นจำนวน 916,552 คน ในจำนวนนี้ถือวีซ่านักท่องเที่ยวจำนวน 789,920 คน และขอกลับเข้ามาในราชอาณาจักรจำนวน 2,888 คน โดยผู้ถือสัญชาติจีนเดินทางเข้าประเทศมากเป็นอันดับที่ 4 รองลงมาจาก ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และมาเลเซีย ขณะที่เดินทางออกนอกราชอาณาจักรจำนวน 922,078 คน ซึ่งจำนวนผู้เดินทางออกนอกประเทศมีมากกว่าผู้เดินทางเข้ามาในประเทศ นำไปสู่การตั้งคำถามถึงจำนวนที่แท้จริงของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ทั้งนี้บุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักรเกินเวลาที่กำหนดไว้อาจไม่ได้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ผู้ตกเป็นเหยื่อบางรายจะเดินทางออกนอกประเทศก่อนที่วีซ่าจะหมดอายุและขอกลับเข้ามาในราชอาณาจักรใหม่เพื่อต่ออายุ ขณะที่บางส่วนไม่ได้แสดงข้อมูลการเข้าเมืองเนื่องจากไม่ได้เดินทางเข้าเมืองผ่านทางด่านตรวจคนเข้าเมืองหรือใช้หนังสือเดินทางปลอม อย่างไรก็ตามผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จะคงอยู่ในราชอาณาจักรแม้ว่าวีซ่าจะหมดอายุแล้วก็ตาม

⁴⁴ Patcharawalai Wongboonsin et al, Trafficking for Sexual Exploitation in to Southern Thailand,(Thailand: 2008) pp. 36-37.

ตารางที่ 1 สถิติการเดินทางเข้า-ออก ของผู้ถือสัญชาติจีนตั้งแต่ปี 2500-2552

ปี	ขาเข้า	ขาออก
พ.ศ. 2550	916,552	922,078
พ.ศ. 2551	733,385	733,891
พ.ศ. 2552	782,682	781,235

ที่มา สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

การค้าหญิงและเด็กจากจีนจีนตอนใต้ โดยเฉพาะมณฑลยูนนานเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของในธุรกิจท่องเที่ยวโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และภาคใต้ของไทย อันได้แก่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา อ.เบตง จ.ยะลา และ อ.สุไหงโกลก จ.นราธิวาส ซึ่งเป็นที่นิยมหมู่นักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียเชื้อสายจีน สิงคโปร์และไต้หวัน ตลอดจนชาวจีนจากแผ่นดินใหญ่ ซึ่งนิยมซื้อบริการจากหญิงและเด็กจากประเทศจีน ที่สามารถพูดภาษาจีนได้ ทั้งนี้หญิงสาวชาวจีนจะได้รับค่าจ้างประมาณ 1,500-2,000 บาท จากให้บริการ⁴⁵

ทั้งนี้จากสถิติของศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แสดงจำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อของค้ามนุษย์ผู้ถือสัญชาติจีนมีดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่ถือสัญชาติจีน

	2548	2549	2550	2551	2552
จำนวน	8	ไม่มีข้อมูล	4	3	2

ที่มา ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

⁴⁵ Ibid.,

นอกจากนี้ยังมีขบวนการที่รู้จักกันในชื่อ “แก๊งลูกหมู” นำชาวจีนอพยพซึ่งโดยมากพบว่าเป็นชาวจีนจากฮกเกี้ยน โดยให้ชาวจีนเข้าไปอยู่ในเรือ หรือตู้คอนเทนเนอร์ในสภาพแออัดยัดเยียด และซ่อนเร้น โดยใช้ดินแดนประเทศไทยเป็นทางผ่านเพื่อรอเปลี่ยนหนังสือเดินทางไปยังประเทศที่สอง เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เนื่องจากมีหน้าตาไม่ต่างจากชาวจีน หากถือหนังสือเดินทาง (ปลอม) ของประเทศเหล่านั้นเดินทางเข้าไปยังประเทศที่สามหรือประเทศตะวันตก ซึ่งจะดูน่าเชื่อถือมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย เพื่อไปยังจุดหมายปลายทางในประเทศตะวันตก (เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา) โดยชาวจีนอพยพต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณคนละ 40,000 เหรียญสหรัฐ เป็นค่าหนังสือเดินทางปลอม ที่พัก อาหาร การเดินทาง ฯลฯ ในรายที่โชคร้ายมักจะถูกหลอกให้ไปใช้แรงงานเยี่ยงทาสหรือไม่ก็ถูกบังคับให้ค้าประเวณีหรือในรายที่มีหนังสือเดินทางจริงและมีฐานะเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศต่าง ๆ อาจถูกแก๊งค์ลูกหมูจับไปเป็นตัวประกันเพื่อเรียกค่าไถ่เอาเก็บทางบ้านของลูกหมูที่เมืองจีน หากไม่ได้ก็จะทรมานให้ได้รับความเจ็บปวดหรือพิการด้วยการตัดอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งส่งไปยังบ้านของลูกหมูที่เมืองจีน เพื่อกดดันเอาค่าไถ่จนกว่าจะได้มาซึ่งกลุ่มมิชชันนารีที่มีเครือข่ายซับซ้อนไม่ว่าจะในจีน ไทย หรือไต้หวัน หรือสหรัฐอเมริกา⁴⁶

3.4.3 เส้นทางการค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนานสู่ประเทศไทย⁴⁷

ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนาน ในประเทศจีน มายังประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ตามแนวพรมมณฑลยูนนานกับประเทศเมียนมาร์ พื้นที่ดังกล่าวที่ตั้งของเขตปกครองตนเองชนชาติไต (Dai) ซึ่งหญิงและเด็กชาวไตถูกค้ามายังประเทศไทยนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ทั้งนี้เส้นทางที่การค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนานมายังประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นที่ เขตซือเหมา (Simao Prefecture) เขตหลินชาง (Linchang Prefecture) และเขตเต๋อหง (Dehong Prefecture) ซึ่งทั้งสามเมืองมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาร์เป็นความยาว

⁴⁶ Trafficking in Persons Report 2011 [Online], 2011, October 8, Available from <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>.

⁴⁷ ในส่วนนี้เป็นเรียบเรียงจากงานวิจัยของ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, การค้าประเวณีหญิงจีนในไทย และงานวิจัยของ Kritaya Archavanitkul, Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labor in Mekong Basin Countries, (Bangkok, 1998)

กว่า 1,200 กิโลเมตร ในพื้นที่ของรัฐคะฉิ่น รัฐฉาน และรัฐว้า ทางตอนใต้และตะวันตกเฉียงใต้ของมณฑลยูนนาน

1. เส้นทางจากนครซือเหมา

เขตซือเหมาจัดเป็นจุดที่มีการขนย้ายหญิงและเด็กออกไปทั้งในและนอกประเทศจีน ที่นี้เป็นที่ตั้งของชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งชาวไทย ชาวลานู๋ ชาวอาข่า และชาวอี ทั้งนี้พื้นที่กว่า 98% ของเมืองเป็นภูเขาสูง ประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีการศึกษาต่ำที่สุดในมณฑล ทั้งหมดนี้เป็นสาเหตุหลักที่ส่งผลให้หญิงและเด็กจากพื้นที่ดังกล่าวตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก

นอกจากจะมีแนวพรมแดนติดกับประเทศเมียนมาร์แล้ว เขตซือเหมายังมีพรมแดนติดกับประเทศลาว ซึ่งจากนครแห่งนี้เดินทางไปยังประเทศเมียนมาร์และลาว สามารถเดินทางผ่านถนนสายหลักถึง 16 สาย ซึ่งมีส่วนช่วยให้การเดินทางข้ามพรมแดนทำได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้เส้นทางที่นิยมใช้ในการค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนานมายังประเทศประกอบด้วยหนึ่ง

(ก.) นักค้ามนุษย์จะนำเหยื่อมายังเมืองหมานซิง (Mangxin) ในอำเภอเมิงเหลียง (Menglian County) จากนั้นก็เดินทางข้ามพรมแดนไปยังเฮดดาว (Hedao) ซึ่งอยู่ใกล้เมืองยางในรัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์โดยทางรถยนต์หรือรถทัวร์ จากนั้นก็เดินทางลงใต้มาถึงอำเภอท่าซี้เหล็ก จากนั้นนักค้ามนุษย์จะนำเหยื่อข้ามพรมแดนผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองตรงบริเวณ อ. แม่สาย จ. เชียงราย เมื่อเข้ามายังประเทศไทยแล้วผู้ตกเป็นเหยื่อจะถูกส่งไปยัง จ. เชียงใหม่ กรุงเทพฯ และภาคใต้ของประเทศไทย ซึ่งการเดินทางสามารถทำได้ทั้งรถยนต์ รถทัวร์และเครื่องบินจากสนามบินเชียงรายไปยังกรุงเทพฯ หรือสงขลา

(ข.) เส้นทางที่ 2 เริ่มต้นที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองต้าลั่ว (Daluo) อำเภอเหมิงไฮ (Menghai County) ในเขตปกครองตนเองสิบสองปันนา เดินทางทางรถยนต์เข้ายังประเทศเมียนมาร์มายังเมืองยาง จากนั้นเดินทางต่อมายังเชียงตุงในรัฐฉานและอำเภอท่าซี้เหล็ก จากนั้นจึงข้ามฝั่งมายังประเทศไทยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง อ.แม่สาย

(ค.) เส้นทางทางน้ำ หลังจากที่ได้เดินทางเข้ามายังประเทศพม่าผ่านด่านที่นครต้าลั่ว นักค้ามนุษย์อาจเปลี่ยนมาใช้การเดินทางเรือไปตามแม่น้ำโขง ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 3 วัน จึงจะเดินทางมาถึงท่าเรือเชียงของ จ.เชียงราย

2. เส้นทางจากเขตหลินชาง (Lincang)

เขตหลินชางตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของมณฑลยูนนานและเป็นประตูสู่เมียนมาร์ จากหลินชางไปยังเมืองลาซิ่ว (Lashio) ในรัฐฉาน ใช้เวลาเดินทางเพียง 10 ชั่วโมง เขตหลินชางมีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม เช่น ชาวว่า ชาวไต (หรือชาวไทใหญ่) และชาวลานู่ ซึ่งอาศัยอยู่ตามแนวพรมแดนระหว่างเขตหลินชางและรัฐว่าของพม่าซึ่งเป็นที่รู้จักในฐานะแหล่งผลิตยาเสพติดที่มีขนาดใหญ่ นับตั้งแต่การล่มสลายของสามเหลี่ยมทองคำและขุนসা

ในอดีตนั้นเทือกเขาและแม่น้ำในเขตหลินชางมีส่วนสกัดกั้นการค้ามนุษย์ เนื่องจากเดินทางลำบาก อย่างไรก็ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลให้มีการพัฒนาถนนเพื่อเชื่อมภาคใต้ของจีนกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะเส้นทาง R3A ซึ่งช่วยให้การขนส่งสินค้าและการเดินทางสะดวกยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันนักค้ามนุษย์ก็อาศัยเส้นทางดังกล่าวในการขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อไปยังประเทศปลายทาง ซึ่งเส้นทางที่นักค้ามนุษย์ใช้จากเขตหลินชางมีดังนี้

(ก.) เดินทางจากอำเภอยูนเซียน (Yunxian) ไปยังอำเภอคังหยวน (Canyaun) ทางรถยนต์ข้ามพรมแดนไปยังรัฐฉานและเข้าสู่ประเทศไทยทาง อ.แม่สาย

(ข.) เริ่มต้นที่เขตปกครองยงเต๋อ (Yongde County) เดินทางต่อไปยังเขตปกครองเจ๋อคัง (zhengkang) ข้ามพรมแดนมายังเมืองเหล่กัาย (Laogai) ในรัฐฉานประเทศเมียนมาร์ และเดินทางต่อไปยังเชียงตุง

3. เส้นทางจากเขตเต๋อหง (Dehong Prefecture)

เขตเต๋อหงตั้งอยู่ทางตะวันตกสุดของมณฑลยูนนาน มีพรมแดนติดกับประเทศเมียนมาร์เพียงระยะทาง 500 กิโลเมตร เขตเต๋อหงได้รับการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะเมืองลุ่ยลี่ (Ruili) ซึ่งอยู่ติดกับพรมแดนประเทศพม่า อย่างไรก็ตามเส้นทางจากเต๋อหงมายังประเทศไทยนั้นไม่สะดวกและใช้เวลานานเมื่อเทียบกับสองเส้นทางก่อนหน้านี้ จึงไม่เป็นที่นิยม

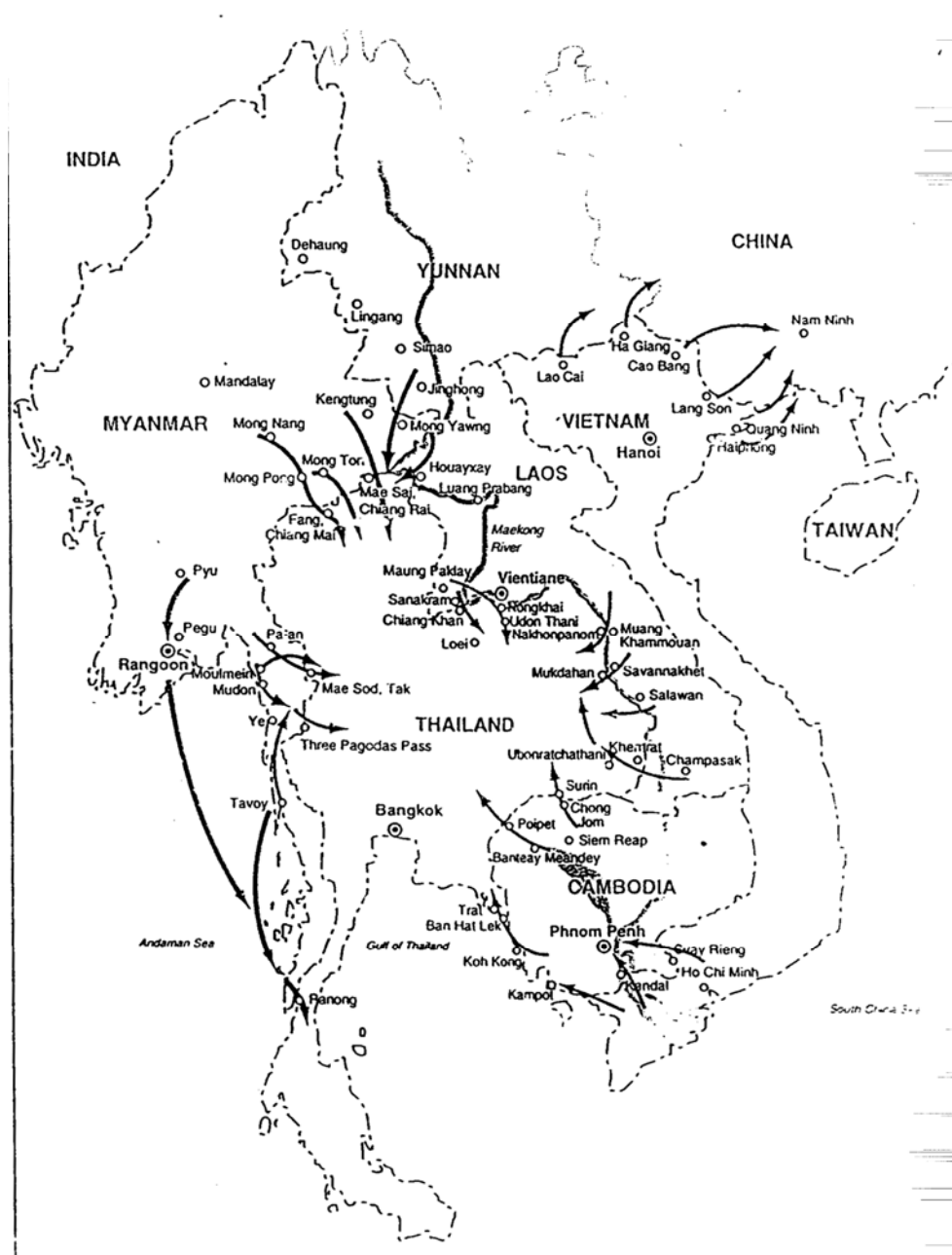
นอกจากเส้นทางดังกล่าวแล้วในปัจจุบันนักค้ามนุษย์ขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อโดยการโดยสารเครื่องบินจากสนามบินในนครคุนหมิง มณฑลยูนนาน มายังประเทศไทยผ่านทางท่าอากาศยานนานาชาติจังหวัดเชียงใหม่และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ⁴⁸

ในการเดินทางนักค้ามนุษย์อาจย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อให้ไปอยู่ในความดูแลของนักค้ามนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งในระหว่างการเดินทางหรือเมื่อเข้าสู่ประเทศไทยแล้ว การเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยนิยมเดินทางผ่าน อ.แม่สาย จ.เชียงราย ก่อนที่จะขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อไปยังจุดหมายปลายทางทั้งในประเทศและต่างประเทศ⁴⁹

⁴⁸ Patcharawalai Wongboonsin et al , Trafficking for Sexual Exploitation in to Southern Thailand,(Thailand: 2008)

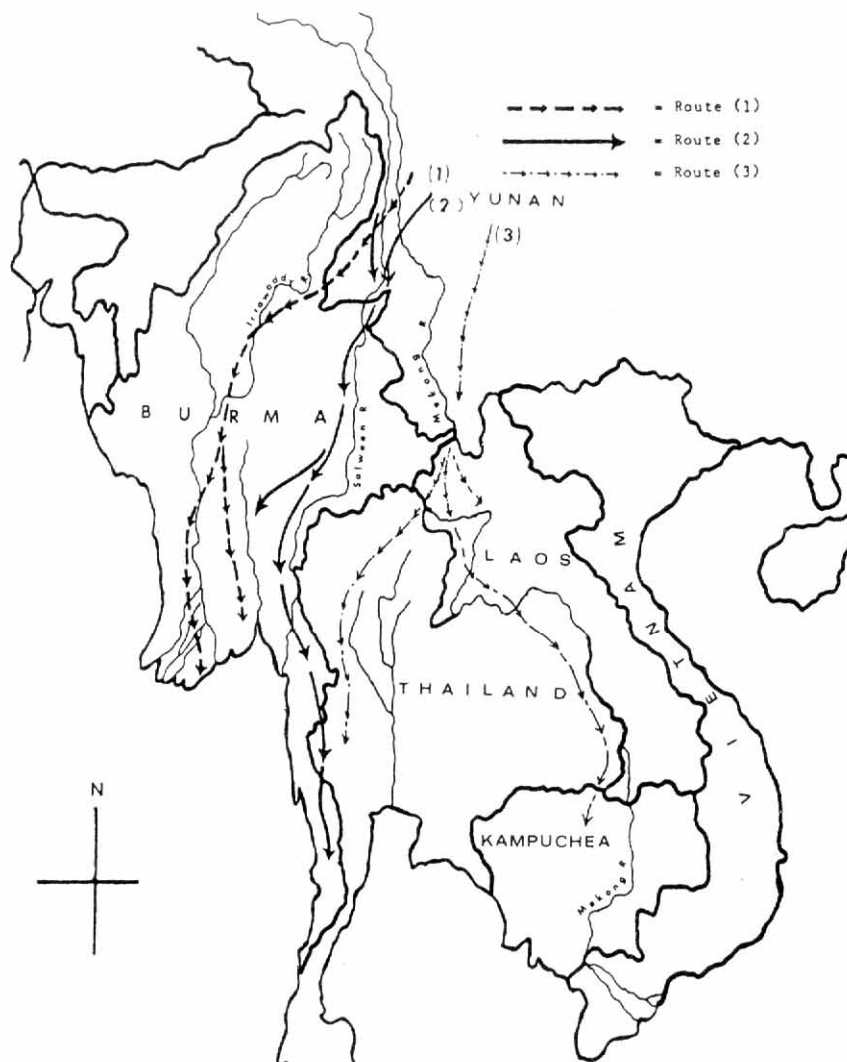
⁴⁹ Ibid.,

รูปภาพที่ 2 เส้นทางการค้ามนุษย์จากลุ่มแม่น้ำโขงสู่ประเทศไทย



ที่มา Kritaya Archavanitkul, ใน Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labor in Mekong Basin Countries

รูปภาพที่ 3 เส้นทางการย้ายถิ่นและค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนานสู่ประเทศไทย



Note

Route (1) along the Irrawaddy - settled in Delta Regions especially.

Route (2) along the Salween - settled in the Eastern Border areas - Shan State, Karenni State, Toungoo, Thaton, Moulmein, Tavoy and Mergui.

Route (3) along the Mekong - settled in Thailand, Laos and Kampuchea.

ที่มา [www.http://burmalibrary.org](http://burmalibrary.org)

3.4.4 ปัจจัยผลักดันให้เกิดการค้ามนุษย์ระหว่างจีนและมณฑลยูนนาน

ในส่วนนี้เป็นการอธิบายปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการค้ามนุษย์ ตลอดปัจจัยปัจจัยที่ส่งผลให้หญิงและเด็กจากมณฑลยูนนานตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

1. ความต้องการของตลาด

หลายพื้นที่ในชนบทของจีนการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนอยู่ในระดับต่ำและมีผู้คนเพื่อส่วนน้อยเท่านั้นที่รับรู้ถึงเรื่องราวการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันความต้องการแรงงาน ตลอดจนหญิงและเด็กชาวจีนเพื่อสนองต่ออุตสาหกรรมทางเพศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศไทย มาเลเซียและสิงคโปร์⁵⁰

ทั้งนี้การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของไทยส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมบางประเภท เปิดโอกาสให้แรงงานไร้ฝีมือและมีราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศ ทั้งนี้การย้ายถิ่นของแรงงานไม่สามารถแยกออกจากการค้ามนุษย์ ผู้ตกเป็นเหยื่อจากค้ามนุษย์ที่เป็นผู้ชายถูกค้าเพื่อบังคับใช้แรงงาน ทั้งในภาคเกษตร ประมง ก่อสร้าง ขณะที่การค้าหญิงและเด็กบางส่วนถูกค้าเพื่อใช้แรงงานประเภทงานรับใช้ในบ้าน ภาคเกษตรกรรม ก่อสร้างหรืออุตสาหกรรมบางประเภท อย่างไรก็ตามหญิงและเด็กส่วนใหญ่ถูกค้าในอุตสาหกรรมทางเพศ

ในประเทศไทยอุตสาหกรรมทางเพศเติบโตอย่างรวดเร็วจากนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล ส่งผลให้เกิดความต้องการหญิงและเด็ก (ในบางครั้งรวมถึงเด็กชาย) ในอุตสาหกรรมประเภทนี้ โดยเฉพาะหญิงและเด็กจากมณฑลยูนนานจำนวนมากถูกค้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวชายจีน จากมาเลเซีย สิงคโปร์ ฮ่องกงและชาวจีนแผ่นดินใหญ่⁵¹ ซึ่งมาท่องเที่ยวหรือทำงานในประเทศไทย

⁵⁰ ILO-IPEC, Yunnan Province – China Situation of Trafficking in a Woman and Children: A Rapid Assessment, (Bangkok-ILP, 2002) p.33.

⁵¹ Ranyta Yusran, Trafficking in Woman and Children and an Observation to ASEAN Counter-Trafficking Effort [Online] ,2011 Aug 31, Available From http://law.nus.edu.sg/asli/asli_journal.htm .[].

ขณะที่รัฐบาลจีนมุ่งให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ภายในประเทศ แต่กลับขาดความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างจีนและประเทศเพื่อนบ้าน

2. ความยากจน การขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและการศึกษา

ความยากจนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้บุคคลตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์กับการขาดการพัฒนาในประเทศต้นทางมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก พื้นที่ที่การค้ามนุษย์อย่างเข้มข้นมีแนวโน้มที่จะเป็นพื้นที่ยากจนและเป็นชนบทที่ห่างไกลจากศูนย์กลางความเจริญ ซึ่งผู้คนในพื้นที่ดังกล่าวล้วนมีความต้องการที่จะหลบหนีออกจากชีวิตที่ยากลำบากและความยากจน ทั้งนี้ในมณฑลยูนนานในพื้นที่เป็นต้นทางของการค้ามนุษย์อย่างเขตซือเหมาและสิบสองปันนานั้นมีระดับรายได้เฉลี่ย 148.69 หยวน ต่อเดือน (1,784 หยวนต่อปี) โดยแรงงานชายจะได้รับค่าจ้างประมาณ 160.22 หยวนต่อเดือน และแรงงานผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 135.39 หยวนต่อเดือน⁵² หรือมีรายได้ประมาณ 743.45 บาทต่อเดือน (8,921 บาทต่อปี)⁵³ ซึ่งอัตรารายได้ที่ต่ำ สัมพันธ์กับระดับการศึกษา แม้ว่าประชากรในเขตซือเหมาและสิบสองปันนาได้รับการศึกษาถึงร้อยละ 94.3 แต่ประชากรถึงร้อยละ 56.8 ตัดสินใจไม่ศึกษาต่อหลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับประถม ทั้งนี้เหตุผลความยากจนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนเพื่อหางานทำหรือช่วยพ่อแม่ทำงานในไร่⁵⁴ สภาพเช่นนี้บีบบังคับให้ชายและหญิง รวมถึงเด็กต้องออกจากถิ่นที่อยู่เพื่อแสวงหางานซึ่งให้รายได้ดีกว่าทั้งในและต่างประเทศ

ความยากจนและการขาดโอกาสทางการศึกษาส่งผลให้หญิงและชายจำนวนมาก กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือและขาดเข้าใจในความเป็นไปในโลกภายนอก ตลอดจนขาดความระแวดระวังในอันตรายที่เกิดจากนักค้ามนุษย์ซึ่งอาจเป็นได้เพื่อน คนรู้จัก หรือคนแปลก ขณะเดียวกันผู้ใหญ่ในครอบครัวก็ขาดความรู้และความระแวดระวังเช่นเดียวกัน โดยมีการให้ค่าเดือนแก่บุตรหลานในครอบครัวถึงอันตรายจากการค้ามนุษย์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น อันเป็นสาเหตุให้ทั้งชาย หญิงและเด็กจากมณฑลยูนนานตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

⁵² ILO, *Mekong Challenge: Analysis Report of Baseline Survey for the TICW Phase II in Yunnan Province*, (Bangkok: ILO, 2005) p.26.

⁵³ อัตราค่าเงินในขณะนี้คือ 6 บาท เท่ากับ 1 หยวน

⁵⁴ Ibid.

3. ความแตกแยกในครอบครัว

จากการรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความแตกแยกในครอบครัวเป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้บุคคลตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หากความขัดแย้งในครอบครัวมีเพิ่มมากขึ้นและปราศจากการสนับสนุนการแก้ปัญหาจากภายนอก (จากญาติผู้ใหญ่ เพื่อนบ้าน เป็นต้น) สภาพเช่นนี้จะบังคับให้หญิงและเด็กไม่สามารถอาศัยอยู่กับครอบครัวได้และหนีออกจากบ้านและหาทางย้ายถิ่นไปยังเมืองอื่น และอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้⁵⁵

4. ความปรารถนาในการท่องเที่ยว

ความต้องการออกเดินทางท่องเที่ยวไปยังต่างเมืองและต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้หญิงสาวตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในมณฑลยูนนาน หญิงสาวในชนบทที่ยากจนไม่มีโอกาสในการเดินทางท่องเที่ยว เนื่องจากจะต้องรับผิดชอบดูแลครอบครัว เลี้ยงดูบุตรหรือน้องๆ หรือทำงานในไร่นาของครอบครัว จึงเป็นสาเหตุให้หญิงสาวเหล่านี้ขาดความรู้เกี่ยวกับโลกและความเป็นอยู่นอกหมู่บ้านที่พวกเขาอาศัยอยู่ ดังนั้นเมื่อถูกตีสนิทจากหญิงซึ่งเดินทางหรืออาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ หรือได้ยินคำบอกเล่าเกี่ยวกับความสวยงามและวิถีชีวิตในต่างเมืองจากเพื่อนหรือคนรู้จักที่เดินทางกลับมาจากเมืองอื่น หญิงสาวเหล่านี้จึงมีความหวังว่าตนจะสามารถออกไปท่องเที่ยวได้เช่นกันและเริ่มไม่พอใจกับชีวิตในปัจจุบันของตน นำไปสู่ความต้องการที่จะเดินทางไปสัมผัสโลกภายนอกและเริ่มต้นชีวิตใหม่ สภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน⁵⁶

สอดคล้องการศึกษาของ วรศักดิ์ มัทธโนบล ที่ชี้ให้เห็นว่าภายหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจของจีนเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเสรีนิยม ความแตกต่างระหว่างรายได้กลายเป็นเรื่องปกติ ดังนั้นเมื่อผู้คนในชนบทได้ฟังข่าวหรือเรื่องเล่าเมืองที่ได้รับการพัฒนาและความเป็นอยู่อันหรูหราฟุ่มเฟือยในเมืองดังกล่าวซึ่งพวกเขาไม่เคยได้สัมผัส นักค้ามนุษย์อาศัยโอกาสนี้ในการล่อลวงเหยื่อให้เดินทางไปกับพวกเขาโดยหลอกให้เชื่อว่าเป็นการเดินทางท่องเที่ยวหรือจะพาไปทำงานในเมืองซึ่งให้รายได้สูงกว่าเดิม สุดท้ายแล้วบุคคลเหล่านั้นล้วนตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ทั้งในและต่างประเทศ

⁵⁵ ILO, Mekong Challenge : Analysis Report of Baseline Survey for the TICW Phase II in Yunnan Province.(Bangkok:ILO,2005) p.87.

⁵⁶ Ibid.

ทั้งนี้ว่าครอบครัวของผู้ตกเป็นเหยื่อจะรู้ว่าเหยื่อได้เดินทางไปต่างประเทศและอาจไม่เดินทางกลับก็ไม่กล้าที่จะแจ้งความเนื่องจากกลัวจะถูกฟ้องร้อง⁵⁷

5. ความยุติธรรมทางเพศ

ความยุติธรรมทางเพศส่งผลให้ผู้หญิงต้องแบกรับภาระในการดูแลครอบครัว ขณะเดียวกันพื้นที่ที่มีความยุติธรรมทางเพศสูงส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีอัตราความยากจน อัตราความไม่รู้หนังสือและความหวือโหยสูง กล่าวคือความยุติธรรมทางเพศส่งผลให้ผู้หญิงเป็นกลุ่มแรกที่จะต้องเสียสละเพื่อครอบครัว พวกเขาจะยอมไม่ศึกษาต่อและหางานทำเพื่อหาเงินมาจุนเจือครอบครัว ขณะที่ผู้ชายจะได้รับโอกาสทางการศึกษาและโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้หญิง สภาพเช่นส่งผลให้ผู้หญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แม้ว่าหญิงและชายต่างตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่ผู้ตกเป็นเหยื่อกลุ่มแรกๆ เป็นผู้หญิงและเด็ก ส่วนใหญ่ถูกค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ โดยสาเหตุหลักที่ส่งผลให้ผู้หญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อคือ ความยากจนและความยุติธรรมทางเพศซึ่งเป็นอุปสรรคกีดขวางโอกาสทางการศึกษาและโอกาสในการทำงาน

ในกรณีของมณฑลยูนนานนั้นผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชาวไต (Dai) เหตุผลหนึ่งที่ส่งผลให้ชาวไตตกเป็นเหยื่อเป็นจำนวนมากก็คือ การแบ่งเพศ ค่านิยมของชนกลุ่มน้อยชาวไตนั้นเด็กหญิงนิยมแต่งงานและให้กำเนิดบุตรในเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากเด็กหญิงเริ่มมีประจำเดือน นอกจากนี้ตามค่านิยมของชาวไตนั้นคาดหวังให้หญิงชาวไตทำหน้าที่ดูแลบ้าน ทำงานบ้านและดูแลไร่นา ขณะที่ผู้ชายชาวไตใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการล่าสัตว์และการตีหมก และการเล่นกีฬาและลูกเพียงเล็กน้อยเป็นเรื่องปกติ สภาพเช่นนี้สร้างความกดดันให้กับผู้หญิง บางคนตัดสินใจออกจากบ้านเพื่อหางานทำในเมืองหรือหนีออกจากบ้านในที่สุดจึงมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์⁵⁸

ขณะเดียวกันผู้หญิงในเขตชือเหมาและสิบสองปันนาได้รับการศึกษาร้อยละ 91.9 (ต่ำกว่าผู้ชายร้อยละ 4.4) อย่างไรก็ตามในระหว่างปี 2000-2004 ผู้หญิงอายุระหว่าง 10-25 ปี ร้อยละ

⁵⁷ วรศักดิ์ มัทธโนบล, การค้าประเวณีหญิงจีนในไทย : กรณีศึกษาการล่อลวงหญิงสาวจากมณฑลยูนนานเพื่อประกอบอาชีพโสเภณีในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1996).

⁵⁸ Kritaya Archavanitkul, Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labour in Mekong Basin Countries, (Bangkok, 1998)

59.1 ตัดสินใจไม่ศึกษาต่อ โดยเหตุผลหลักมาจากความยากจน (ร้อยละ 50.9) และต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน (ร้อยละ 28.5) และผู้หญิงมีรายได้เฉลี่ย 135.9 หยวนต่อเดือน (79.10 หยวน ในกรณีที่ไม่รู้หนังสือ) ขณะที่ผู้ชายมีรายได้ประมาณ 160.22 หยวน ต่อปี ซึ่งมีระยะเวลาการทำงานเท่ากัน⁵⁹

3.5.มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนาน

3.5.1 มาตรการทางกฎหมาย ข้อตกลงและหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศจีน ประกอบด้วย

1. กฎหมายแรงงาน
2. Law on Penalties for Administration on Public Security
3. หลักปฏิบัติเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก (Provision on Prohibition of Child Labour)
4. ข้อเสนอแนะเพื่อการลงโทษอาชญากรรมการค้ามนุษย์ในหญิงและเด็กให้สอดคล้องตามกฎหมาย (Guiding Opinion on Punishing Crimes of Trafficking in Woman and Children According to Law)
5. หลักการประเมินมาตรฐานในการจัดการสำหรับการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยสำนักงานกลางเพื่อการจัดการความมั่นคงสาธารณะประจำคณะกรรมการกลางแห่งพรรคคอมมิวนิสต์และกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (Evaluation standards for the management of local public security in anti-trafficking work, by the Central Office for Comprehensive Management of Public Security, of the Central Committee of the China Communist Party and Ministry of Public Security)
6. Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking (COMMIT) Memorandum of Understanding on Cooperation Against Trafficking in Persons in the Greater Mekong Sub-region (2004)

⁵⁹ Ibid, at 87.

7. The China National Plan of Action against Trafficking in Women and Children (NPA)

8. Provincial, prefectural and municipal plans for the implementation of the NPA

3.5.2 มาตรการทางกฎหมาย ข้อตกลงและหลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ประกอบด้วย

ในปี 2551 ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. 2551 นอกจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับเกี่ยวข้อง กับ อาชญากรรมการค้ามนุษย์และการป้องกัน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
3. พระราชบัญญัติต่อต้านการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
4. พระราชบัญญัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง พ.ศ. 2540
5. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ข้อกฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติบทลงโทษสำหรับบุคคลที่พบว่ามีความผิดจริงที่เกี่ยวกับการค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน การบังคับขู่ทอน หรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มี ลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ตามนิยามที่กำหนดไว้ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามปละ ลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก

นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงและหลักปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่ในประเทศไทย ได้แก่

1. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ปี 2004 ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่าง 6 ประเทศที่ตั้งอยู่ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม ที่จะต่อต้านการค้ามนุษย์

2. นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็ก และหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ

3. บันทึกรื้อถอน เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 ซึ่งในบันทึกดังกล่าวได้บรรจุหลักปฏิบัติทั่วไปสำหรับรัฐบาลและหน่วยงานเอกชนที่ทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงบรรจุวิธีการทำงานร่วมกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์

4. หลักปฏิบัติในการป้องกัน ปรามปราม ช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อจุดประสงค์ด้านแรงงาน ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนให้กับหน่วยงานด้านแรงงานให้ปฏิบัติตามเมื่อเผชิญคดีความด้านการค้ามนุษย์

3.5.3 มาตรการร่วมระหว่างไทยและจีน (ตอนใต้) ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

มาตรการเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับมณฑลยูนนานส่วนใหญ่ดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและแผนปฏิบัติการปฏิบัติการอนุภูมิภาค (Sub-Regional Plan of Action) ซึ่งกำหนดแผนปฏิบัติการทั้งหมด 10 โครงการเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ปฏิบัติตาม ได้แก่

1. การจัดการฝึกอบรมในระดับภูมิภาคเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์⁶⁰

มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์หรือต่อต้านการค้ามนุษย์ ทั้งนี้มีการจัดการฝึกอบรมตามแผนปฏิบัติการในระดับภูมิภาคเป็นเวลา 10 วัน ที่สถาบันแม่โขง จ.ชอนแก่น โดยใช้ภาษาอังกฤษ ซึ่งการฝึกอบรมดังกล่าวดำเนินเรื่อยมาตั้งแต่เดือนตุลาคม 2548 จนถึงเดือนธันวาคม 2550 มีการจัดการฝึกอบรมทั้งหมด 8 หลักสูตรหรือประมาณ 3 หลักสูตรต่อปี

เนื่องด้วยหลักสูตรการฝึกอบรมดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง รัฐบาลประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมการฝึกอบรมได้ขอให้มีการแปลและดัดแปลงเนื้อหาของหลักสูตรให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ในส่วนของประเทศจีนนั้นได้ส่งเจ้าหน้าที่รัฐจำนวน 28 คน และผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน เข้าฝึกอบรม และเพื่อดัดแปลงหลักสูตรการฝึกอบรมในระดับภูมิภาคให้

⁶⁰ UNIAP, *Achievement in Combating Human Trafficking in the Mekong Sub-Region*, 2005-2007, (2007) p.9

เหมาะสมกับการฝึกอบรมในระดับประเทศ จึงมีการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับประเทศในเดือนมิถุนายน 2007 ที่เมืองลี่เจียง มณฑลยูนนาน ซึ่งมีตัวแทนจากหลายกระทรวงและผู้แทนจากแต่ละมณฑลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ในส่วนของประเทศไทยนั้นมีเจ้าหน้าที่รัฐ 27 คน และผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 1 เข้าร่วมการฝึกอบรม อันนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อทบทวน แปร และดัดแปลงหลักสูตรในการฝึกอบรม ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้ทำงานร่วมกันจนเดือนกันยายน 2007

2. การคัดแยกผู้เสียหายและการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

ในส่วนนี้ทั้งรัฐบาลไทยและจีนไม่ได้มีความร่วมมือระหว่างกันโดยตรงแต่มุ่งเน้นปฏิบัติงานภายใต้กรอบของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับต่างๆภายในประเทศของจีนเพื่อยกระดับการคุณภาพของการบริการและการสนับสนุนที่จัดให้แก่ผู้เสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม⁶¹

3. ความร่วมมือในระดับพหุภาคีและทวิภาคี

รัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนได้ตกลงจัดทำบันทึกความเข้าใจทวิภาคีเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่าง โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำและทบทวน โดยมีจุดมุ่งเน้นปรับปรุงกลไกการเก็บข้อมูลและข่าวสารระหว่างหน่วยงานรัฐของทั้งสองประเทศ ตลอดจนบังคับชี้และแก้ไขช่องว่างและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

4. การให้ช่วยเหลือผู้เสียหายและการส่งกลับอย่างปลอดภัย

รัฐบาลไทย โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดตั้งกลไกและเครื่องมือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือ การให้ความคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อและการส่งกลับอย่างปลอดภัย ในปี 2003-2007 ด้วยการสนับสนุนจาก UNICEF, ศูนย์กฎหมายภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong Region law Center) และโครงการ Save the Child ประเทศไทยได้ร่วมมือกับรัฐบาลจีนในการจัดทำหลักปฏิบัติ (guideline) และกระบวนการส่งผู้ตกเป็นเหยื่อสัญชาติจีนกลับสู่มณฑลยูนนาน ประเทศจีน เพื่อเป็นหลักปฏิบัติร่วมกันระหว่าง 2 ประเทศ

⁶¹ Ibid.,

บทที่ 4

การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ผ่าน Government Networks

ในบทนี้จะเป็นศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks ตลอดจนการทำงานของ Government Networks ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน โดยมุ่งศึกษาการสร้างและการพัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Appeal of Actions for Combating Human Trafficking) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2546 และ แผนปฏิบัติการของกระบวนการความร่วมมือระดับรัฐมนตรีในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking- COMMIT) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ไทยและจีนได้เข้าเป็นสมาชิกของภาคีดังกล่าว โดยการศึกษามุ่งเน้นใช้แนวคิด Government Networks เป็นแกนหลักในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินงานแก้ไขการค้ามนุษย์ผ่านความร่วมมือข้างต้นทั้งสอง

4.1 ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน (มณฑลยูนนาน) ในการ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ไทยกับจีนมีความสัมพันธ์และติดต่อกันมายาวนานนับแต่โบราณกาลและได้มีการติดต่อค้าขายกันมาโดยตลอดและมีชาวจีนจำนวนมากเข้ามาตั้งรกราก ในไทย โดยเฉพาะในช่วงสงครามโลกและสงครามกลางเมืองของจีนในทศวรรษที่ 1930-1950 มีชาวจีนจำนวนมากจากมณฑลทางใต้ของจีน อาทิ กวางตุ้ง ไห่หนาน พูเจี้ยน และกวางสี หลบหนีภัยสงครามและความอดอยากเข้ามาสร้างชีวิตใหม่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในยุคสงครามเย็นความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศจะขาดหายไปบ้าง และต่อมาได้มีการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 นับแต่นั้นมา

ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศได้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และมีความร่วมมือกันในด้านทั้ง ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

ทั้งนี้การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งไทยและจีน เนื่องจากหญิงและชาย รวมถึงเด็กจากทางตอนใต้ของจีนโดยเฉพาะมณฑลยูนนานถูกค้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากและบางส่วนได้ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปยังมาเลเซีย สิงคโปร์ ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาต่อไป ซึ่งเมื่อผู้ตกเป็นเหยื่อเหล่านี้เดินทางไปถึงประเทศปลายทางกลับพบว่าตนเอง ถูกค้าหรือถูกบังคับให้ทำงานเสมือนทาส ดังนั้นการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ต้องการความร่วมมือจากทั้งรัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นปลายทางและทางผ่านและจากรัฐบาลจีนในฐานะที่เป็นต้นทางซึ่งต้องการกลไกความร่วมมือที่เหมาะสมในการจัดการปัญหานี้

ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2546 การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและ รัฐบาลกระทำภายใต้ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งลงนามในปี 1998 (The Cooperation Agreement between the People's Republic of China and The Kingdom of Thailand, 1998) อันเป็นความตกลงว่า ด้วยความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายในทุกด้าน ความตกลงดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางและไม่ได้ มีการกำหนดมาตรการเฉพาะในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์เอาไว้โดยเฉพาะแต่กำหนดขอบเขต ความร่วมมือเอาไว้อย่างกว้างๆ โดยมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อและการส่งผู้ ตกเป็นเหยื่อกลับไปยังประเทศต้นทางซึ่งกลไกดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาค้า มนุษย์

อย่างไรก็ตามประเทศไทยต้องเผชิญแรงกดดันจากนานาชาติที่กล่าวหาว่า ประเทศไทยเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กและผู้หญิง แรงกดดันที่สำคัญเกิดจากในปี 2000 สหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ จากการค้ามนุษย์ (The Trafficking Victims Protection Act of 2000) โดยการประเมิน สถานการณ์แก้ไขปัญหามาตรฐานขั้นต่ำในการยุติการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในระดับที่ 2 คือ เป็นประเทศที่ยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ขั้นต่ำอย่างเต็มที่ แต่มีความพยายามที่จะปฏิบัติ (Tier 2) เป็นปีที่ 5 ติดต่อกัน ซึ่งสภาพเช่นนี้ไม่

เป็นผลดีต่อประเทศไทยโดยหากรัฐบาลไทยไม่สามารถยุติหรือบรรเทาปัญหาการค้ามนุษย์ลงได้ อาจส่งผลให้ประเทศไทยถูกลดอันดับลงมาอยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) คือ เป็นประเทศประเทศที่ยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่และไม่มี ความพยายามใดๆ ในการปฏิบัติ เทียบเท่ากับ ประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรุนแรงอย่าง ซิมบับเว เกาหลีเหนือ ลิเบีย อิหร่าน และเมียนมาร์ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อไทย เพราะกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและสินค้าที่ส่งออกไปยัง ตลาดสหรัฐอเมริกา รวมทั้งอาจจะบังคับการให้ความช่วยเหลือ ที่ไม่ใช่ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม และการค้า (Non Humanitarian and Non Trade Related Foreign Assistance)¹ สภาพเช่นนี้ เป็นแรงกดดันให้รัฐบาลไทยต้องแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ปัญหาการค้ามนุษย์มีลักษณะเป็นพลวัตร กล่าวคือ ประเทศไทยมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ จึงเป็นไปได้ยากที่ประเทศไทยจะสามารถแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้สำเร็จด้วยตนเอง ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงมีความจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การค้ามนุษย์ในประเทศไทย

ดังนั้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนจึงได้ริเริ่มแผนปฏิบัติการรวม เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและจีน (Thailand-China Appeal of Action for Combating Human Trafficking 2002) โดยแผนการดังกล่าวมุ่งเน้นสร้างความร่วมมือในระดับ พหุภาคี แผนปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นจากการพบปะและเจรจกันระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสจาก ประเทศไทยและจีน จนนำมาสู่การจัดการประชุมทวิภาคีว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ข้าม พรมแดนระหว่างไทย-จีน ในปี 2002 ที่นครคุนหมิง มณฑลยูนนาน และผลของการประชุม กำหนดให้รัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ (Thailand-China Appeal of Action for Combating Human Trafficking) อันเป็นความ พยายามในการจัดระบบกลไกการปรึกษาหารือที่มีอยู่แล้วให้เป็นทางการมากขึ้น แผนปฏิบัติงาน ดังกล่าวมุ่งเน้นให้ทั้งสองฝ่ายต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและให้ช่วยเหลือแก่กันและ กันเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้กระทรวงพัฒนาสังคมและความ

¹ ระวัง “ปัญหาการค้ามนุษย์” นิตยสารธุรกิจไทย, (Online) Available From <http://www.oknation.net/blog/parnpree/2012/02/15/entry-1>, [27 October 2011].

มั่นคงของมนุษย์ในฐานะตัวแทนรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานได้ร่วมกันจัดทำร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อเป็นแนวทางความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามความร่วมมือภายใต้แผนปฏิบัติการดังกล่าวและร่างบันทึกความเข้าใจข้างต้นกับไม่สามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากแผนงานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานจะต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งทั้งแผนปฏิบัติการและร่างบันทึกความตกลงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนของการขอความเห็นชอบให้ดำเนินการจากรัฐบาลกลาง ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 จนถึงปัจจุบันและยังไม่มีความสำเร็จใด²

อย่างไรก็ตามเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน รัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานจึงอาศัยช่องทางความร่วมมือภายใต้ COMMIT ซึ่งถึงแม้ว่า COMMIT จะเป็นกรอบความร่วมมือพหุภาคีซึ่งสมาชิกประกอบไปด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐจากกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ อันรวมถึงประเทศไทยและจีน แต่ COMMIT ซึ่งได้จัดทำแผนปฏิบัติการอนุภูมิภาค (Sub-regional Plan for Action) และแผนปฏิบัติการดังกล่าวในข้อที่ 8 ได้กำหนดให้สมาชิกของ COMMIT สร้างความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีขึ้นมาตามความเหมาะสม อันเป็นอีกหนึ่งช่องทางความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน โดยเฉพาะมณฑลยูนนาน

4.2 การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผ่าน Government Networks

4.2.1 Government Networks กับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมามีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หลายประการ ทั้งการออกกฎหมายและทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับเพื่อยุติการค้ามนุษย์ เช่น อนุสัญญาปราบปรามการค้าเด็กและผู้หญิง ปี 1921 และอนุสัญญาว่าด้วยการ

² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ปราบปรามการค้าผู้หญิงที่เป็นผู้ใหญ่ ปี 1933 นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่ออกโดยสหประชาชาติ³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี ปี 1999 (Declaration on The Elimination of Violence against Woman) ข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (International Convention for Suppression of the Traffic in Woman and Children) ที่สำคัญคือพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ การค้าหญิงและเด็ก ปี 2003 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, especially Woman and Children) อันเป็นพิธีสารเพิ่มเติมในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ปี 2003 (UN Convention Against Transnational Organized Crime)

อย่างไรก็ตามมีความเปลี่ยนแปลงในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ แม้ว่ารัฐต่างๆ ยังคงทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามรัฐบาลประเทศต่างๆ ได้หันมาสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผ่าน Government Networks มากขึ้น นับตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา มีการสร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks ระหว่างรัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งนำคณะผู้เชี่ยวชาญและคณะทำงานในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงมาพบปะกันโดยมุ่งให้ความสนใจไปที่การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ อันนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลระหว่างสองฝ่ายมากขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ อัยการ เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ความริเริ่มเหล่านี้เริ่มต้นเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง

ก่อนหน้าปี ค.ศ. 2000 ความร่วมมือระหว่างประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นทางการ อันมีลักษณะสำคัญด้วยกัน 4 ประการ คือ (1) ใช้เวลานานในการเจรจาและการให้สัตยาบัน (2) มีขั้นตอนการตรวจสอบที่เข้มงวด อันเกิดความกังวลของคู่สัญญา (3) ต้องการมาตรการการปฏิบัติอย่างละเอียด (4) ประกอบไปด้วยทัศนคติทางการเมืองซึ่งไม่สอดคล้อง ซึ่งส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้อง

³ ศิริพร สะโครบานนท์, การค้ามนุษย์: แนวคิด กลไกและประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2548). หน้า 10.

ทั้งหลายต้องรับผิดชอบต่อประชาชนภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคที่เทคโนโลยีการสื่อสารยังไม่ได้รับการพัฒนาก้าวหน้าและการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐหรือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐทำได้ยากและไม่สะดวก ส่งผลต้องการทำความเข้าใจเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้องอาศัยระยะเวลา

อย่างไรก็ตามการพัฒนาทางเทคโนโลยีการสื่อสารช่วยให้การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้คนเป็นไปอย่างรวดเร็วและใช้เวลาน้อยลง เช่นเดียวกับในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผลจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศได้โดยตรง โดยเฉพาะเมื่อปัญหาหลายอย่างได้ขยายขอบเขตออกไปจนกลายเป็นปัญหาระดับโลก เช่นเดียวกับปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งการค้ามนุษย์ในอดีตนั้นต้องใช้ระยะเวลานานในการขนส่งผู้ตกเป็นเหยื่อไปยังปลายทาง ขณะเดียวกันการค้ามนุษย์ในอดีตส่วนใหญ่ใช้วิธีการลักพาตัวซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทั่วโลกและการพัฒนาระบบสื่อสารโทรคมนาคมนอกจากจะช่วยให้มนุษย์สามารถติดต่อสื่อสารและเดินทางไปมาหากันได้สะดวกยิ่งขึ้น ยังช่วยอำนวยความสะดวกในนักค้ามนุษย์ในการขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อไปยังปลายทางโดยใช้ระยะเวลาน้อยกว่าในอดีตมาก ขณะเดียวกันรูปการจัดหาคนก็เปลี่ยนจากการลักพา มาเป็นอาศัยความต้องการในการย้ายถิ่นฐานของผู้คนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยนักค้ามนุษย์จะใช้วิธีหลอกลวง ช่มชู้และบังคับในรูปแบบต่างๆ

ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงรูปแบบความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แม้ว่าความร่วมมืออย่างเป็นทางการในรูปแบบของการจัดทำสนธิสัญญารวมกันยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ แต่สภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้นความร่วมมือในรูปแบบของสนธิสัญญานั้นจึงไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นได้ ขณะเดียวกันความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวนั้นเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาในระยะกลางและระยะยาว เนื่องจากระยะเวลาที่ยาวนานในการติดต่อและการดำเนินความร่วมมือระหว่างกันนั้นช่วยให้คู่สัญญา

สามารถทำความเข้าใจในทัศนะและมุมมองต่อปัญหาดังกล่าวของอีกฝ่ายได้และช่วยประเมินทางเลือกในการปฏิบัติงานร่วมกัน⁴

อย่างไรก็ตามความร่วมมือในปัจจุบันนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การตั้งเป้าหมายในความร่วมมือจึงเป็นเป้าหมายระยะสั้น โดยกำหนดระยะเวลาของแผนปฏิบัติการรวมกันประมาณ 2-3 ปี นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจึงเป็นการยากที่จะคาดคะเนผลลัพธ์ของความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แต่สภาพเช่นนี้กลับอำนวยความสะดวกให้ความร่วมมือผ่าน Government Networks สามารถพัฒนาและทำงานได้ในสภาพที่ระบอบระหว่างประเทศต้องการความร่วมมือที่มีลักษณะยืดหยุ่นสูงและตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะอธิบายต่อไปในตัวอย่างที่นำมาศึกษาในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

4.2.2 กระบวนการความร่วมมือระดับรัฐมนตรีในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (The Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking-COMMIT)

COMMIT เป็นความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีความรุนแรงมากขึ้น กระบวนการ COMMIT จัดตั้งขึ้นในการประชุมกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ ณ สหภาพพม่า ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2547 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีจุดประสงค์ เพื่อสร้างกลไกความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลหกประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และจีน นอกจากนี้ยังได้การแถลงขอขอบเขตและวัตถุประสงค์ของ COMMIT ภายใต้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีในประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยการค้ามนุษย์ (Joint Declaration of COMMIT) ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ 5 และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 12-14 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยปฏิญญาดังกล่าวแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันอย่างแน่วแน่ในความร่วมมือระหว่างประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ในการต่อต้านการค้า

⁴ “Assessment of Preventive Threat Reduction 2001”, A Report Prepared for the Advanced Systems and Concepts Office, Defense Threat Reduction Agency, Ft. Belvoir, Virginia: USA. 2001

มนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และเรียกร้องให้ชาติสมาชิกจัดให้มีการปรึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างระหว่างกันอย่างรวดเร็ว ตลอดจนทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี นอกจากนี้ยังมุ่งหมายให้สมาชิกทบทวนและขยายขอบเขตมาตรการทางอาญาที่อยู่ให้ที่ความเข้มแข็งมากขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค รวมไปถึงการส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในด้านการค้ามนุษย์ซึ่งออกแบบมาเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อ⁵

4.2.3 โครงสร้างกระบวนการ COMMIT

กระบวนการ COMMIT เป็นโครงสร้างความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการมากกว่าเป็นองค์การความร่วมมืออย่างเป็นทางการ โดยมีคณะทำงาน COMMIT เป็นผู้ดูแล ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ นักสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่กิจการสตรี คณะทำงาน COMMIT จะทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศของตน ทั้งนี้แผนงานจะคณะทำงานเสนอจะถูกนำมาพิจารณาบรรจุลงในแผนงาน COMMIT ประจำปีในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ตัวแทน 2 คน ในคณะทำงาน COMMIT จากประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศจะมาพบปะและประชุมร่วมในทุก 2 ปี เพื่อจัดลำดับความสำคัญและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นเร่งด่วนในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ⁶ ขณะเดียวกัน UNIAP ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของกระบวนการความร่วมมือไม่ได้มีหน้าที่ควบคุมสั่งการการทำงานแต่อย่างใด แต่ทำหน้าที่ประสานงานทั้งระหว่างรัฐสมาชิก และระหว่างองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในภูมิภาค ตลอดจนให้การ

⁵ ปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยต่อต้านการค้ามนุษย์, เอกสารการประชุม SOM ครั้งที่ 5 ณ กรุงปักกิ่ง 2007.

⁶ UNIAP, COMMIT: The Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking, [Online]. Available From <http://www.no-trafficking.org/commit.html> , [2012 January 25]

สนับสนุนทางวิชาการ การเงิน การเฝ้าระวัง การจัดทำรายงานและเผยแพร่งานความคืบหน้าของ
กระบวนการ COMMIT⁷

แม้ว่ากระบวนการ COMMIT จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการของกระบวนการความร่วมมือ
ระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์อันเป็นเครื่องมือที่
จะแปลบันทึกความเข้าใจไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการกำหนดขอบเขตและแนวทางปฏิบัติเอาไว้
อย่างไรก็ตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นคำสั่งแต่อย่างใด อันที่จริงแล้วรัฐสมาชิก
มีจุดมุ่งหมายแบ่งปันข้อมูลตามความเหมาะสมและจะปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อขัดขวางการค้ามนุษย์

ในส่วนของอำนาจตามกฎหมายของกระบวนการ COMMIT นั้นอยู่บนพื้นฐานของอำนาจ
ตามที่กฎหมายของประเทศนั้นๆ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศมอบให้มอบให้ ลักษณะเช่นนี้
ของกระบวนการ COMMIT คือ ขาดโครงสร้างในลักษณะองค์กรและไม่มีอำนาจบังคับตาม
กฎหมายนั้นสอดคล้องกับการกำหนดขอบเขตและแนวทางการทำงานอย่างหลวมๆ เพื่อให้รัฐ
สมาชิกสามารถนำเอาแนวทางที่กำหนดขึ้นไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาในประเทศ
ตนเองได้ผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อนำนโยบายที่กำหนดมาสู่การปฏิบัติตาม
ความเหมาะสม ตามความจำเป็น ตามสถานการณ์และตามวาระของประเทศนั้นๆ ด้วยเหตุนี้จึง
ส่งผลให้โครงสร้างความร่วมมือมีความยืดหยุ่นสูงและสร้างความรู้ว่รัฐสมาชิกเป็นเจ้าของและ
สามารถดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง

4.2.3. การสร้างความร่วมมือผ่าน Government Network

เพื่ออธิบายการสร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks ในกระบวนการ
COMMIT จำเป็นต้องทำความเข้าใจในธรรมชาติของปัญหาที่ต้องต่อสู้ ขณะที่ COMMIT กำหนด
จุดมุ่งหมายกว้างๆ คือเพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนระบบและการจัดการ ในการประสานงานและ
ร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ดังนั้นกระบวนการ COMMIT จึงเป็นความ
ร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์อันรุนแรงในกลุ่มประเทศอนุ
ภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งทุกประเทศในภูมิภาคนี้ รวมไปถึงมณฑลยูนนานของจีนมีสถานะเป็นทั้ง

⁷ Ibid.

ต้นทาง ทางผ่านและปลายทางของการค้ามนุษย์ กล่าวคือ หญิงและสาวจากลาว กัมพูชา พม่า และจีน (มณฑลยูนนาน) ถูกค้ามายังประเทศไทยเพื่อการแสวงประโยชน์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน ขณะที่เด็กจากกัมพูชาถูกค้ามายังประเทศไทยและเวียดนามเพื่อขอทาน นอกจากนี้ ผู้หญิงและเด็กหญิงจากเวียดนาม ลาวและพม่า ถูกค้าไปยังประเทศจีนเพื่อจุดประสงค์บังคับแต่งงานและมีบุตร ขณะที่เด็กชายจากประเทศเหล่านี้ถูกค้าไปยังจีนเพื่อจุดประสงค์รับเป็นบุตร ขณะเดียวกันผู้คนจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็ถูกค้าไปยังประเทศนอกภูมิภาค เช่น มาเลเซีย ใต้หวัน ญี่ปุ่น ฮองกง สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้การค้ามนุษย์กลายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ สิทธิมนุษยชนและอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น⁸

แม้ว่าปัญหาการค้ามนุษย์จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นแม้ว่าต้นมา รัฐบาลในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้ตั้งโครงการและกำหนดมาตรการในระดับชาติมากมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวไม่ได้ลดลงตามความตั้งใจ ด้วยสภาพเช่นนี้และสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจุบันรูปแบบของการค้ามนุษย์ได้พัฒนาไปจากเดิมและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นโดยมีสาเหตุจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดน เกิดความเจริญก้าวหน้าในเส้นทางคมนาคม และเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้การค้ามนุษย์ถือเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมีลักษณะซับซ้อน เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลายประเภท เช่น การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปลอมแปลงหนังสือเดินทางและการค้ามนุษย์เป็นต้น และองค์กรอาชญากรรมมีการดำเนินกิจกรรมหลากหลายทั้งการฟอกเงิน การค้ามนุษย์หรือลักลอบค้ายาเสพติดซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกัน ด้วยสภาพเช่นนี้ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ด้วยตนเอง เนื่องจากสภาพของปัญหามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และขอบเขตของปัญหามีลักษณะกว้างขวางทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและระดับโลกส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละประเทศ รวมทั้งไทยและจีนไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากขาดแคลนข้อมูลและการข่าวสำหรับสนับสนุนการจัดทำมาตรการแก้ไขปัญหา

⁸ Susu Thatun, *Mekong sub-region committed to ending trafficking*, (UNIAP)

การค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อ ส่งผลให้รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหได้อย่างรวดเร็วในขณะที่เดียวที่ปัญหาการค้ามนุษย์ต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วน (องค์ประกอบที่ C2a และ C3)

อย่างไรก็ตามแรงกระตุ้นที่แท้จริงเกิดจากการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (The Trafficking Victims Protection Act of 2000) โดยการประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหามาตรฐานขั้นต่ำในการยุติการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ เป็นประจำทุกปี ซึ่งประเทศที่ไม่สามารถบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการจัดการค้ามนุษย์และไม่มี ความพยายามในการแก้ไขปัญหาก็จะถูกตัดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ในรูปของการตัดสิทธิ พิเศษทางการค้าที่ได้รับจากสหรัฐฯ อีกทั้งสหรัฐฯ อเมริกาจะกดดันผ่านผู้แทนของสหรัฐฯ ที่ ประจำการอยู่ในองค์การการเงินระหว่างประเทศและธนาคารเพื่อการพัฒนาต่างๆ ให้ระงับคำร้อง ขอกู้ยืมเงินที่ประเทศนั้นๆ ร้องขอ รวมไปถึงระงับความช่วยเหลืออื่นๆ ที่มีให้ความช่วยเหลือด้าน สิทธิมนุษยชน⁹

แรงกดดันดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมไปถึงประเทศจีน เนื่องจากเกือบทุกประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมถึงจีนล้วน ถูกจัดให้อยู่ในระดับที่ 2 คือ เป็นประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ แต่มีความ พยายามที่จะปฏิบัติ¹⁰ แต่มีแนวโน้มที่จะถูกลำดับไปอยู่ในลำดับที่สาม ถึงจะส่งผลให้ถูกตัดความ ช่วยเหลือต่างๆ อันจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากสหรัฐฯ ถือเป็นประเทศคู่ค้าที่ สำคัญของภูมิภาคและสภาพปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อทั้งไทยและจีนซึ่งจะต้อง ดำเนินการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาก็สำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็วและได้ตามาตรฐานขั้นต่ำที่ สหรัฐอเมริกากำหนดไว้ (องค์ประกอบที่ C2b)

นอกจากนี้ความร่วมมือภายใต้กระบวน COMMIT ของไทยและจีน เป็นกลุ่มความร่วมมือ ขนาดเล็ก ซึ่งมีสมาชิกเพื่อ 6 ประเทศ (องค์ประกอบที่ C1) ซึ่งมีภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน และมีวัตถุประสงค์ความร่วมมือเดียวกันคือ ต่อต้านการค้ามนุษย์ การเป็นกลุ่มความร่วมมือขนาด

⁹ Ministry of Foreign Affairs, The Trafficking Victims Protection Act sec.110,[Online]. Available from <http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>,[2011, 20 July].

¹⁰ พม่าเป็นประเทศเดียวที่ถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 3 คือ เป็นประเทศที่ยังไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ อย่างเต็มที่และไม่มี ความพยายามใดๆ ในการปฏิบัติ

เล็กและสมาชิกความร่วมมือมีความใกล้ชิดกันทั้งในทางภูมิศาสตร์และการรับรองกับสภาพ ปัญหาส่งผลให้การกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติของกลุ่มมีความยืดหยุ่นและมี ข้อจำกัดน้อยกว่ากลุ่มความร่วมมือขนาดใหญ่

สรุป

หากพิจารณาโดยอาศัยองค์ประกอบจากการศึกษาของ Matte Elistrup-Sangiovanni พบว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนเข้าร่วมกระบวนการ COMMIT ซึ่งเป็นความร่วมมือพหุภาคี ระหว่างประเทศในรูปของ Government Networks ความร่วมมือดังกล่าวมีลักษณะเป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ เนื่องจากไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาตามสนธิสัญญาหรือมีลักษณะโครงสร้าง เป็นองค์กรระหว่างประเทศ แต่เป็นความร่วมมือที่เกิดจากความตกลงในระดับรัฐมนตรี ขณะเดียวกันสมาชิกของความร่วมมือดังกล่าวเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ นอกจากนี้กระบวนการ COMMIT ก็ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายหรือใช้กฎกติกา ของกลุ่มเพื่อบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการของสมาชิกขึ้นอยู่กับความสมัครใจของ สมาชิก

ขณะเดียวกันกระบวนการ COMMIT มีองค์ประกอบหลายประการที่เหมาะสมกับการ สร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks กล่าวคือ กระบวนการนี้สนับสนุนองค์ประกอบข้อ ที่ 1, 2 และ 3 คือ เป็นกลุ่มความร่วมมือขนาดเล็กที่มีจุดมุ่งหมายและค่านิยมในความร่วมมือเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน คือ มุ่งต่อต้านและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (C1) ซึ่งปัญหาต้องการแนว ทางการแก้ไขปัญหาที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพความเปลี่ยนแปลงใน ยุคโลกาภิวัตน์ (C3) นอกจากนี้ปัญหาการค้ามนุษย์จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน (C2a) ซึ่งหากพิจารณาจากแผนปฏิบัติการของกระบวนการ COMMIT ซึ่งหลักการชี้แนะสำหรับดำเนิน กิจกรรมของกลุ่ม โดยหลักการข้อหนึ่งมุ่งเน้นไปที่การปลูกฝังภาวะริบด่วน โดยมีการกำหนดให้ ขอบเขตระยะเวลาการดำเนินเพียง 3 ปีและมีการทบทวนการทำงานในการแก้ไขปัญหาทุกปี แสดง ให้เห็นว่าความร่วมมือดังกล่าวต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและต้องการขอบเขตการ ทำงานในระยะสั้นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้ทันเวลาที่ (C2b)

4.3. การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) ผ่าน Government Networks

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานภายใต้กระบวนการ COMMIT และการดำเนินงานที่เกิดจากการริเริ่มขึ้นรัฐบาลไทยหรือหน่วยงานจากมณฑลยูนนานนอกกระบวนการ COMMIT โดยอาศัยการศึกษาของ Anne-Marie Slaughter¹¹ ในเรื่องการทำงานของ Government Networks ซึ่งจากศึกษาสามารถอธิบายวิธีการทำงานของ Government Networks เอาไว้ 3 ระดับ คือ

1.) **ระดับสารนิเทศ (Information level)** การดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) จะพบว่าไทยกับจีนมีการดำเนินการในระดับนี้อย่างเด่นชัด กล่าวคือ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ รัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนต้องการกลไกหรือเครื่องมือสำหรับสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แน่ใจว่ามีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการข่าวกันล่วงหน้า ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลล่วงหน้านี้เป็นกลไกสำคัญเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาค้ามนุษย์ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อ สอดคล้องกับคำกล่าวของนายหวังเว่ย หัวหน้าตำรวจประจำเขต เม็งล่า กล่าวไว้ดังนี้¹²

“การติดต่อสื่อสารระหว่างกรมตำรวจประจำเขตเม็งล่า (Mengla) และกรมตำรวจลาวไทย พม่าและเวียดนาม ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อ ดังนั้นการข่าวและข้อมูลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อ”

นอกจากนี้ภายใต้ ภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2548-2553 ได้กำหนดแผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและการประเมินผล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดทำ ประสานรวบรวม และจัดระบบส่งต่อข้อมูลเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก เพื่อสร้างฐานข้อมูลในทุกๆระดับ ทั้ง

¹¹ Anne-Marie Slaughter, “Networking Government to Government: The Asian Ways”, in *International Review*, p. 62.

¹² Ma Guiha, “China joins Mekong countries in fighting cross-border human trafficking,” in *Window of China*, [Online]. Available From, www.chinaview.cn, [2012 January 24].

ระดับจังหวัด ระดับประเทศและระหว่างประเทศ อันได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของปัญหา แนวโน้มการย้ายถิ่นฐาน สถิติการดำเนินงาน การให้ความช่วยเหลือ เส้นทางการค้า ข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการอาชญากรรม ข้อมูลทั้งระบบของหญิงและเด็ก ทั้งชุมชนชุมชนและครอบครัว การดำเนินคดี กรณีศึกษา แนวทางการปฏิบัติที่ดีต่อหญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ตลอดจนส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรและระหว่างประเทศ โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลัก¹³

ขณะเดียวกันทางกรจีนได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก ในหมวดที่ 3 ข้อที่ 2 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเครือข่ายข้อมูลและปรับปรุงระบบการจับกุมข้อมูลในหลายระดับ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และระบบรายงานอาชญากรรม โดยมีกระทรวงความมั่นคงภายในทั้งในระดับประเทศและระดับมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบ¹⁴

นโยบายและแผนปฏิบัติการข้างต้นที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน นั้นมีความสอดคล้องความร่วมมือภายใต้กระบวนการ COMMIT และแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกสร้างกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน อันจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐจากทั้งสองฝ่ายสามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน อันเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการกำหนดนโยบายและมาตรการที่จำเป็นในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายเผชิญอยู่

ทั้งนี้กลไกการจับกุมและแลกเปลี่ยนข้อมูลช่วยให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจและทราบความต้องการของอีกฝ่ายเป็นอย่างดี ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างของโครงสร้างระบบราชการภายในประเทศเมื่อต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งความร่วมมือภายใต้

¹³ สำนักเลขานุการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,ภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการค้าป้องกัน

ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2548-2553, (2547).

¹⁴ State Council of China, China National Plan of Action on Combating Trafficking in Women and Children: 2008-2012, (December 13, 2007).

กระบวนการ COMMIT และภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างทั้งสองประเทศนั้นช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถสื่อสารกันโดยตรง ตลอดจนสามารถเข้าถึงข้อมูลระหว่างกันได้ซึ่งจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับทั้งสองฝ่าย ซึ่งความน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นจะช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นระหว่างกัน

นอกจากนี้ในส่วนของการจัดการฝึกอบรม รัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานได้จัดการฝึกอบรมระหว่างกันหลายครั้งในระหว่างปี 2005-2008 อันได้แก่

1. รัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดการฝึกอบรมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในเดือนตุลาคม ปี 2005 ที่สถาบันแม่โขง จังหวัดขอนแก่น โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน 204 คนจากกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง โดยในจำนวนนี้มีเจ้าหน้าที่จากจีนจำนวน 30 เข้าร่วมการฝึกอบรม ซึ่งเจ้าหน้าที่จีนได้นำความรู้ที่ได้ไปปรับใช้ในการให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ในประเทศในเดือนมิถุนายนและเดือนสิงหาคม ปี 2007 ที่เมืองลี่เจียง มณฑลยูนนาน โดยให้การฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่อาวุโสและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั้งจากหน่วยงานส่วนกลางและจากหน่วยงานประจำมณฑล

ในส่วนของประเทศไทย ในฐานะเจ้าภาพได้จัดส่งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 28 คน เข้าร่วมการฝึกอบรมและภายหลังการฝึกอบรม ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2006 ฝ่ายหลังการฝึกอบรม รัฐบาลไทยจึงได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อทบทวนหลักสูตรการฝึกอบรม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำมาปรับใช้ในแผนปฏิบัติการระดับประเทศ โดยมุ่งเน้นฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อาวุโสเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับปฏิบัติการ¹⁵

2. ในปี 2003-2007 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับ UNICEF, ศูนย์กฎหมายภูมิภาคแม่น้ำโขงและองค์กร Save the Child ประเทศอังกฤษ ได้จัดการประชุมเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่มณฑลยูนนาน เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดขั้นตอนการส่งผู้ตกเป็นเหยื่อสัญชาติจีนกลับสู่มณฑลยูนนาน ประเทศจีน¹⁶

¹⁵ ในส่วนนี้เรียบเรียงมาจาก UNIAF, COMMIT Regional Plan for Action: Achievement in Combating Human Trafficking in Greater Mekong Sub-Region, 2005-2007, (Bangkok: Thailand, 2007) pp. 9-10.

¹⁶ Ibid.

3. ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่จาก All Woman's Federation และเจ้าหน้าที่จากมณฑลยูนนานในการจัดตั้งศูนย์พักพิงและศูนย์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์¹⁷

4. รัฐบาลไทยได้จัดการสัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการปกป้องเด็กจากแสวงประโยชน์ทางเพศและการค้ามนุษย์จากการท่องเที่ยว ระหว่างวันที่ 5-6 พฤศจิกายน 2007 โดยมีเจ้าหน้าที่จากทางจีนเข้าร่วม¹⁸

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน ตลอดจนมณฑลยูนนานมีความพยายามในการสร้างกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันโดยกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บและส่งต่อข้อมูลระหว่างกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อต่อต้านอาชญากรรมระหว่างประเทศ รวมถึงการค้ามนุษย์ ระหว่างไทยกับมณฑลยูนนาน ซึ่งศูนย์ประสานงานในประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของการกำกับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะที่ศูนย์ประสานงานในมณฑลยูนนาน คือ แผนกความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมการความมั่นคงทางสังคมแห่งมณฑลยูนนาน ซึ่งศูนย์ประสานงานทั้งสองจะทำหน้าที่จัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลที่ได้รับมาเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินคดี ขณะที่ในส่วนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มุ่งเน้นนำข้อมูลมาใช้พัฒนากลไกภาครัฐเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

เช่นเดียวกับการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการทั้งรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานได้ส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการฝึกอบรมที่จัดขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและโครงการที่ริเริ่มโดยรัฐบาลไทยและจีน ซึ่งความรู้ความเข้าใจที่ได้ถ่ายทอดมาจากการฝึกอบรมนั้นถูกนำมาปรับใช้และประเมินแผนปฏิบัติการระดับชาติ ตลอดจนถ่ายทอดต่อไปยังเจ้าหน้าที่รัฐและพันธมิตรจากภาคเอกชนอย่างเหมาะสม ซึ่ง UNIAP ในฐานะเลขานุการกระบวนการ COMMIT ได้ติดตามความคืบหน้าการทำงานด้านการฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพพบว่า รัฐบาลและมณฑลยูนนานสามารถบรรลุเป้าหมายในด้านการส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้ารับการฝึกอบรมและสามารถถ่ายทอดความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปยังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกันหรือแก่หน่วยงานที่

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามในด้านการนำความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้และประเมินแผนปฏิบัติการระดับชาตินั้นพบว่า ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ขณะที่มณฑลยูนนานยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ¹⁹

2.) **Influence Level** สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลจีน (มณฑลยูนนาน) จะพบว่าเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ COMMIT ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสเป็นประจำทุกปี (COMMIT Senior Official Meeting-SOM) โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอและทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขการค้ามนุษย์ ตลอดจนเป็นพื้นที่สำหรับให้ประเทศภาคีได้แบ่งปันและเรียนรู้จากประสบการณ์ทั้งที่สำเร็จและล้มเหลว ตลอดจนร่วมกันอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นปัญหาที่พบ นอกจาก SOM แล้วยังมีการจัดตั้งคณะทำงาน COMMIT (COMMIT Task Force) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศภาคีประเทศละ 2 คน ซึ่งจะมาพบปะกันปีละ 2 ครั้ง คณะทำงานดังกล่าวจะรวบรวมข้อมูลและผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศของตน และนำมาทบทวนร่วมกัน คณะทำงานดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดแผนงานและนโยบายในประเทศของตนเองให้สอดคล้องกับแผนงานประจำปีของ COMMIT²⁰

กลไกทั้งสองประเภทข้างต้นนอกจากจะเปิดโอกาสให้ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ (SPA) ยังเปิดโอกาสให้มีการประชุมระดับทวิภาคี ซึ่งเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่และข้าราชการจากทั้งไทยและมณฑลสามารถพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและผลักดันความต้องการของฝั่งตนให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายได้ขึ้นอยู่กับความสามารถชักจูงให้อีกรัฐหนึ่งปฏิบัติตาม

ดังนั้นในขณะที่การทำงานของ SOM และคณะทำงาน COMMIT ดำเนินไปและประสบความสำเร็จในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างกัน SOM และคณะทำงาน COMMIT ยังประสบความสำเร็จในอีกประการหนึ่งคือ สามารถสร้างความเชื่อถือ

¹⁹ UNIAP, 2008 Annual Report COMMIT SPA.II, (Bangkok: 2008) p. 5

²⁰ COMMIT: The Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking, [Online] Available From <http://www.no-trafficking.org/commit.html>. [13 November 2011].

และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เข้าร่วมการประชุมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโส ตลอดจนในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งทำการติดต่อประสานงานระหว่างกันมาก่อนหน้าการประชุม ดังที่มีผู้เสนอไว้ว่า

“สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝั่งไทยและเจ้าหน้าที่จากยูนิแวน ซึ่งจะช่วยให้อาจารย์รู้จักกันดีมากขึ้นและทำงานร่วมกันได้ง่ายขึ้น”²¹

ความสัมพันธ์และความเชื่อถือที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างสมาชิกของเครือข่ายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงภายในเครือข่าย เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐสมาชิกหรือสภาพแวดล้อมของปัญหาเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ในการเผชิญหน้ากับความท้าทายจากภายนอกและปรากฏการณ์ปัญหาระหว่างประเทศนั้นเครือข่าย (Networks) จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิก ซึ่งในสถานการณ์เช่นนั้นรัฐจะสามารถหาทางออกของปัญหาได้จากการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายซึ่งเกี่ยวพันกันบนพื้นฐานของความเข้าใจ

3.) **ระดับประสานงาน (Coordination level)** ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประสานงานข้ามพรมแดนรัฐ โดยการสร้างสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องสามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันได้ ซึ่งทำได้ทั้งการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประสานงาน เช่น การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบาย

เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) นั้นจะพบว่าการประสานงานระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานเป็นการประสานงานเพื่อคัดแยกผู้เสียหายและการดำเนินคดี กล่าวคือเมื่อเกิดคดีความที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และผู้ได้รับความเสียหายมีสัญชาติจีนหรือสัญชาติไทย โดยมีการประสานงานกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทย ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ฝ่ายต่างประเทศ กรมอัยการสูงสุดและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับแผนกความร่วมมือต่างประเทศ กรมการความมั่นคงทางสังคมแห่งมณฑลยูนนาน

²¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณรสสุคนธ์ ทาริยะ, หัวหน้าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ (สัมภาษณ์วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2012).

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะสอบสวนและเก็บหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ในสองประเทศ ซึ่งการสอบสวนจะต้องมีเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้าร่วมการสอบสวนด้วย จากนั้นตำรวจจะเป็นผู้ติดต่อสถานทูตจีนเพื่อพิสูจน์สัญญาเมื่อได้รับการยืนยันสัญชาติ และส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ฝ่ายต่างประเทศซึ่งจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงานกับศาลและอัยการในประเทศจีนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ตลอดจนส่งคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน ขณะที่การสอบสวนและดำเนินคดียังอยู่ในขั้นตอนปฏิบัติ ผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับการดูแลและคุ้มครองจากศูนย์พักพิงต่างๆ ในกำกับของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลงผู้ได้รับความเสียหายจะถูกส่งกลับประเทศ โดยข้อมูลการส่งกลับและการดำเนินคดีจะถูกส่งไปที่สถานทูตหรือสถานกงสุลจีนในประเทศไทย ซึ่งสถานทูตจะส่งต่อข้อมูลเหล่านั้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง²²

อย่างไรก็ตามการประสานงานลักษณะดังกล่าวเป็นการประสานตามปกติทั่วไปและกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายต่างขาดประสบการณ์การสอบสวนและดำเนินคดีค้ามนุษย์ นอกจากนี้สาเหตุหลักคือ การขาดข้อตกลงหรือแนวปฏิบัติในลักษณะทวิภาคีระหว่างไทยและยูนิาน ส่งผลให้ไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญในการปฏิบัติงานและไม่สามารถกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายได้ ตลอดจนไม่สามารถขยายแนวทางการประสานงานไปยังยุทธศาสตร์อื่นๆ เช่น การป้องกัน เป็นต้น

แม้ว่าจะมีการตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ รวมถึงการค้ามนุษย์ขึ้นระหว่างไทยและยูนิาน ซึ่งศูนย์ดังกล่าวทำหน้าที่ประสานความช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจของไทยและจีนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลายประเภทเช่น การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปลอมแปลงหนังสือเดินทางและการค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งงานในแต่ละส่วนล้วนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยแตกต่างกัน กล่าวคือ การปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ขณะที่การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นความรับผิดชอบ

²² รายงานการประชุมคณะทำงานร่วมเมื่อสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์, 30 มิถุนายน

ของกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะทำหน้าที่สืบสวนและเก็บข้อมูล การสืบสวนเฉพาะหน้าที่ของตน ซึ่งช่วยให้ตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ สะดวกและรวดเร็วขึ้นก็ตาม แต่การนำผู้กระทำมาดำเนินคดีตามกฎหมายต้องอาศัยการประสานงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขช่องว่างของกฎหมาย

5. ประสิทธิภาพของ Government Networks ในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน

หากพิจารณาจากการศึกษาข้างต้นจะพบว่าไทยและมณฑลยูนนานของจีนไม่มีกรอบความร่วมมือทวิภาคีที่สามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ ความร่วมมือระหว่างไทยและมณฑลยูนนานส่วนใหญ่ดำเนินไปภายใต้กระบวนการ COMMIT ซึ่งเป็นความร่วมมือในรูปแบบ Government Networks ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทั้งนี้หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพของ Government Networks ในส่วนของ COMMIT ทั้งนี้จากการศึกษาของ Kenneth S. Blazejewski²³ ได้เสนอว่า ประสิทธิภาพการทำงานของ Government Networks สามารถประเมินจากความยืดหยุ่นของความร่วมมือ (Flexibility) แนวทางที่กำหนดไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย (facilitating regulatory implementation) และ การมีส่วนร่วมอย่างเป็นสากล (Universal Participation) ตามการศึกษาข้างต้นพบว่า โครงสร้างของ COMMIT ได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปฏิบัติตามหลักการได้ง่าย

5.1 COMMIT มีโครงสร้างการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่ยืดหยุ่น

ความร่วมมือผ่าน Government Networks และข้อตกลงที่จัดทำภายใต้ Government Networks ส่วนใหญ่ได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจในการจัดการปัญหา ระหว่างประเทศ เช่นเดียวกันกับกระบวนการ COMMIT ที่มีโครงสร้างการทำงานที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งสามารถตอบสนองและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพปัญหา โครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการของ COMMIT ถือเป็นกุญแจสำคัญของความยืดหยุ่น เนื่องจากการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดนั้นไม่ต้องการการลงสัตยาบรรณหรือการรับรองจากฝ่ายนิติ

²³ Kenneth S. Blazejewski, *The Fate and its Institutional Partner: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks*, (2000).

บัญญัติ แต่การกระบวนกร COMMIT จะทำหน้าที่ให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการผ่านกลไกและโครงการที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้มีเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการด้วยกันที่มีส่วนช่วยให้เกิดความยืดหยุ่น

1. กระบวนกร COMMIT เป็นความร่วมมือที่มีสมาชิกจำนวนน้อยและมีเป้าหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ การต่อต้านและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ในบรรดาสมาชิกทั้ง 6 ชาติ นั้นมีด้วยกันหลายชาติที่กำหนดให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เช่นประเทศไทย เป็นต้น การมีสมาชิกเพียง 6 ชาติ

2. กระบวนกร COMMIT ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เชี่ยวชาญที่มีความคิดเห็นเหมือนกันซึ่งจะสามารถช่วยปรับผลประโยชน์ของแต่ละชาติที่แตกต่างกันไปให้มีความเหมาะสมกับเป้าหมายของความร่วมมือ ทั้งนี้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นสมาชิกของ Government Networks สามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐและเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีในการแก้ไขปัญหา

3. แนวทางหรือมาตรการที่กำหนดโดยกระบวนกร COMMIT ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นคำแนะนำหรือคำชี้แนะเท่านั้น ซึ่งสมาชิกของเครือข่ายจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่และจะเป็นกำหนดวิธีการและรายละเอียดในการปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งช่วยให้สมาชิกสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาได้

5.2 แนวทางที่กำหนดไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย

เช่นเดียวกับความร่วมมือผ่าน Government Networks ในรูปแบบอื่นๆ เมื่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐผู้เป็นสมาชิกของกระบวนกร COMMIT เป็นบุคคลเดียวกันทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์หรือทำงานเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามามีส่วนรวมโดยตรงในกระบวนกร COMMIT อันเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ช่วยให้ความร่วมมือดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น 3 ประการ คือ

1. การที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งทำงานและปฏิบัติหน้าที่ด้านการค้ามนุษย์เข้ามามีส่วนรวมโดยตรงในกระบวนกร COMMIT ช่วยให้แน่ใจได้ว่ารายละเอียด วิธีปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมกับปัญหาที่มีสลับซับซ้อนเช่นการค้ามนุษย์ กล่าวคือ กระบวนกร COMMIT อาศัยประสบการณ์ทั้งที่

สำเร็จและล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแต่ละประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งประสบการณ์จากเจ้าหน้าที่รัฐหรือทำผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานและเผชิญกับสภาพปัญหาโดยตรงส่งผลให้บุคคลเหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ประสบการณ์และความรู้จากเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้เองที่ช่วยให้แนวทางที่กำหนดให้มีความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหา

2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการ COMMIT โดยตรงถือเป็นการสร้างโอกาสในการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลอันจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในสมาชิกที่มีต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่ง Anne-Marie Slaughter จะมีความเห็นว่าการแบ่งปันข้อมูลและการสร้างความรู้ใหม่ขึ้นในหมู่สมาชิกรับจัดเป็นการทำงานในขั้นแรกของ Government Networks อย่างไรก็ตามกระบวนการ COMMIT แสดงบทบาทการแบ่งปันข้อมูลผ่านการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior official Meeting-SOM) ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จะมาพบปะกันและนำเสนอความคืบหน้าการทำงานในประเทศของตน ตลอดจนแบ่งปันความสำเร็จและความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งในท้ายที่สุดที่ประชุมจะร่วมกันศึกษาและระดมสมองเพื่อหาแนวทางปฏิบัติหรือคำแนะนำที่เหมาะสมเพื่อนำไปปรับใช้ในประเทศต่อไป

3. ความร่วมมือในรูปของ Government Networks เช่น กระบวนการ COMMIT สามารถช่วยสร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีในหมู่สมาชิก²⁴ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ Government Networks ช่วยระบุดึงจุดแข็งและจุดด้อยในระบบการทำงานของรัฐและช่วยจัดหาความช่วยเหลือทางวิชาการที่จำเป็นให้กับรัฐสมาชิกที่ต้องการ อันจะช่วยขยายไปสู่การสร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีต่อไป เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้าหญิงและเด็กระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นการขยายความร่วมมือออกมาจากบันทึกความเข้าใจเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก้ไขการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศลาวและไทย

²⁴ Ibid.

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในส่วนของการร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยและมณฑลยูนนานแล้วจะพบว่ารัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือและกลไกในระดับทวิภาคีเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองประเทศ แม้กระบวนการ COMMIT จะส่งเสริมให้สมาชิกสร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีเพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่การสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานกลับไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมหรือการจัดทำบันทึกความเข้าใจเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างรัฐบาลไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน (ยูนนาน) ซึ่งความพยายามดังกล่าวดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 และปัจจุบันยังอยู่ระหว่างรอการลงนามจากรัฐบาลจีน (ปักกิ่ง)²⁵

จากสภาพข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาของหนึ่งของความร่วมมือผ่าน Government Networks นั่นคือ การศึกษาเกี่ยวกับ Government Networks ล้วนตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในแต่ละรัฐจะพยายามแสวงหากันและกันเพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบในประเทศหรือเพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรคอันเกิดจากสภาพปัญหาที่รัฐต้องเผชิญมีขอบเขตขยายไปทั่วโลก²⁶ อย่างไรก็ตามการทำงานของเครือข่าย (Networks) จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐทั้งในด้านอำนาจและความชอบธรรม เพราะฉะนั้นแม้ว่าข้าราชการระดับกลางและระดับล่าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นอาจแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือมีความตกลงอย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามก็ข้อตกลงที่ทำรวมกันกันนั้นจะสามารถนำไปสู่การ

²⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณรสสุคนธ์ ทาริยะ หัวหน้าหัวหน้าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ (สัมภาษณ์วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2012)

²⁶ Enrico Colombatto and Jonathan Macey, "A Public Choice Model of International Economic Cooperation and the Decline of the Nation State" in *Cardozo Law Review*, 18,3,(1996), p.925

ปฏิบัติเมื่อความตกลงก็ต่อผู้มีอำนาจในรัฐให้ความสนใจ เนื่องจากการดำเนินงานความร่วมมือ
ใดๆ ก็ต้องการงบประมาณสนับสนุนซึ่งต้องการการรับรองจากฝ่ายบริหารหรือจากรัฐสภา²⁷

เช่นเดียวกับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะเข้า
เป็นสมาชิกบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อ
ต่อต้านการค้ามนุษย์และกระบวนการ COMMIT ซึ่งเป็นความร่วมมือพหุภาคี อย่างไรก็ตามทั้ง
สองฝ่ายกลับไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือทวิภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาการค้า
มนุษย์ แม้ว่าจะมีความริเริ่มและความพยายามจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ
มนุษย์ ประเทศไทยและกรมการความมั่นคงภายในประจำมณฑลยูนนานในการจัดทำบันทึกความ
เข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งทั้งสองฝ่ายคาดหวังให้
บันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นเครื่องมือกลไกในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งการ
ดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องการ
ป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือ การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟู และการ
ส่งคืนผู้ส่งคน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตามการบรรลุความตั้งใจดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากรัฐบาลของทั้งสอง
ฝ่าย ซึ่งบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างรอการรับรองจากรัฐบาลจีน อันเป็น
กระบวนการที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ส่งผลให้ไม่มีกลไกการปฏิบัติระหว่างทั้งสองฝ่ายเพื่อ
แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ทั้งนี้การที่รัฐบาลจีนยังไม่เห็นชอบในบันทึกความเข้าใจฉบับ
ดังกล่าว นั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจีนไม่เห็นความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น
ระหว่างไทยและมณฑลยูนนาน แต่มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่จีนและไทยไม่มีพรมแดนติดต่อกัน
แม้ว่ามณฑลยูนนานจะถือเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเป็นมณฑลที่ตั้งอยู่ทาง
ตะวันตกเฉียงใต้ของจีนโดยไม่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยแต่อย่างใด หากแต่มีพรมแดน
เชื่อมต่อกับรัฐฉานของพม่า แขวงอุดมไซ แขวงพงสาลี ประเทศลาว และจังหวัดเตียนเบียนฟู
ประเทศเวียดนาม พรมแดนระหว่างทั้ง 4 ประเทศนี้ถูกเชื่อมโยงเข้าหากันด้วยถนนและทางรถไฟ

²⁷ Ibid., at 3

ซึ่งนอกจากจะอำนวยความสะดวกในการเดินทางและการขนถ่ายสินค้าจากจีนตอนใต้ไปยังประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงแล้ว²⁸

ทั้งนี้การเดินทางทางบกจากมณฑลยูนนานมายังประเทศไทยต้องผ่านประเทศพม่า หรือประเทศลาวก่อนแล้วแต่เส้นทาง เช่นเดียวกันกับการค้ามนุษย์ที่นักค้ามนุษย์ได้ใช้เส้นทางดังกล่าวในการขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อเข้ามายังประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง รวมถึงประเทศไทย ตลอดจนขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อเข้ามายังมณฑลยูนนาน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจีนจึงเห็นความจำเป็นในความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์กับประเทศพม่า ลาว และเวียดนามมากกว่าจะสร้างความร่วมมือกับประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างจีนกับทั้งสามประเทศแล้ว ยังเป็นการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ที่ต้นทางจากมณฑลยูนนานก่อนจะเดินทางมาถึงประเทศไทย

รัฐบาลจีนและมณฑลยูนนานร่วมมือกับประเทศพม่าหลายประการอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นระหว่างทั้ง 3 ประเทศ ซึ่งความร่วมมือเหล่านั้นได้แก่

- กรมการความมั่นคงภายในประจำมณฑลยูนนานร่วมกับกองบังคับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติแห่งสหภาพพม่าได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานประสานงานกิจการชายแดนระหว่างมณฑลยูนนานและสหภาพพม่า ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับตำรวจทั้งสองฝ่าย โดยมุ่งเน้นไปที่การประสานความร่วมมือด้านการให้ความช่วยเหลือและส่งผู้เสียหายกลับประเทศ ตลอดจนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด²⁹

- จัดทำเค้าโครงความร่วมมือระหว่างจีนและพม่า (China-Myanmar Framework Cooperation) และมีการลงนามในเดือนมิถุนายน 2006 และต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2007 ได้

²⁸จีนเร่งพัฒนามณฑลยูนนานครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่ง ทุ่มงบถึง ๑.๒๕ ล้านล้านบาท เพื่ออะไร ไม่สนใจไม่ได้แล้ว !!, [Online] Available From <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=554075>, [2012, 20 January].

²⁹ Ibid.

เริ่มการประชุมและการเยี่ยมเยือนระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจจากทั้ง 2 ฝ่าย โดยกำหนดให้ทั้งสองฝ่ายประชุมประจำเดือนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ซึ่งต่อมานำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ประสานงานชายแดนขึ้นระหว่างเมืองรุ่ยลี่ มณฑลยูนนานและเมืองมูเซ (Muse) สหภาพพม่า³⁰

- บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการขยายความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างสหภาพพม่าและสาธารณรัฐประชาชนจีน ลงนามในวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 ทั้งนี้บันทึกความเข้าใจดังกล่าวจัดทำขึ้นในปี 2007 อันเป็นการขยายความร่วมมือจากกรอบความร่วมมือระหว่างจีนและพม่าที่ทำไว้ในปี 2006³¹

ขณะเดียวหากพิจารณาจำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่มีสัญชาติจีนในประเทศไทยจะพบว่ามีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ตกเป็นเหยื่อในประเทศพม่า ทั้งนี้ผู้ตกเป็นเหยื่อสัญชาติจีนในประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2550-2552 มีจำนวนรวมกันเพียง 9 คนเท่านั้น ขณะที่ตัวเลขชาวจีนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาเดียวกันมีมากถึง 449 คน³² ด้วยตัวเลขที่แตกต่างกันเป็นอย่างมากรัฐบาลจีนจึงให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับประเทศพม่าซึ่งมีพรมแดนติดกับมณฑลยูนนานและมีสถานะเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่านและปลายทางของเส้นทางการค้ามนุษย์จากจีนไปยังกลุ่มประเทศแม่น้ำโขง

จากสภาพข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วแม้ว่าข้าราชการและหน่วยงานภายในรัฐจะพยายามมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศ อันนำไปสู่ความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการทั้งในรูปของการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือบันทึกความเข้าใจ

³⁰ China-Myanmar First Border Liaison Offices Meeting on Anti-Trafficking and Joint Border Visit, [Online] Available From <http://www.humantrafficking.org/updates/530> , [2012, January 20].

³¹ Historic agreement between China and Myanmar strengthens bilateral cooperation on human trafficking, [Online]. Available From http://www.no-trafficking.org/story_ch_my_mou.html, [2012 January, 22].

³² Achievements of Myanmar Anti-Trafficking Effort, [Online] Available From Achievements of Myanmar Anti-Trafficking Effort, [2012 January, 20].

แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจรับรองความริเริ่มเหล่านั้นหรือไม่ หากรัฐบาลไม่เห็นชอบแล้วความริเริ่มเหล่านั้นก็ไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แม้ว่าข้าราชการและหน่วยงานจากทั้งสองฝ่ายจะแลกเปลี่ยนและมีความตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ หากแต่สุดท้ายแล้วสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับการสร้างความร่วมมือผ่าน Government Networks คือการสนับสนุนและการรับรองจากรัฐบาลหากปราศจากการสนับสนุนจากรัฐบาล Government Networks ก็ไม่อาจทำงานได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ผ่าน Government Networks จะไม่ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย แต่ก็ได้หมายความว่าความร่วมมือผ่าน Government Networks จะไม่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนาน ทั้งนี้ Government Networks ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การเรียนรู้ระหว่างกัน ตลอดจนเป็นเครื่องมือสร้างความเชื่อใจ แม้ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานจะไม่ปรากฏอย่างชัดเจน แต่ผลกระทบและผลสำเร็จจากความร่วมมือผ่าน Government Networks ก็ปรากฏให้เห็นในการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น ริเริ่มการอภิปราย การสื่อสารระหว่างตัวแสดงและช่วยขยายความเชื่อมั่นระหว่างกัน นอกจากนี้ Government Networks ยังคงเป็นกลไกสำคัญที่สามารถทำงานได้แม้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน นอกจากนี้ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานภายใต้กระบวนการ COMMIT ประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้าใจในสถานการณ์และนโยบายการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของทั้งสองฝ่ายมาบรรจบกัน

ตารางที่ 3 Achievements of Myanmar Anti-Trafficking Effort

Year	Victims from Prosecuted Cases ³³	Repatriated Victims	Repatriated Victims by countries	Rehabilitation & Reintegration Offered
2007	238	93	China 58, Thailand 35	117
2008	267	232	China 98, Thailand 133, Jamaica 1	205
2009	220	431	China 293, Thailand 132, Malaysia 1, Indonesia 4, East Timor 1	285
2010	267	348	China 183, Thailand 134, Malaysia 14, Indonesia 10, East Timor 7	335
2011	177	229	No Data	No Data
TOTAL	992	1104	China 632, Thailand 434, Malaysia 15, Indonesia 14, East Timor 8, Jamaica 1	942

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปเนื้อหา

การค้ามนุษย์ระหว่างไทยและจีนมีใช้สิ่งใหม่ หากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ยุคต้นรัตนโกสินทร์ ชาย หญิงและเด็กจากจีนถูกค้าเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยมีจุดประสงค์แตกต่างกัน ผู้ชายถูกบังคับใช้แรงงาน ขณะที่หญิงและเด็กถูกค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบต่างๆ รวมถึงบังคับใช้แรงงาน ทั้งนี้การค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนานส่วนใหญ่มีต้นทางมาจากมณฑลยูนนานซึ่งเป็นมณฑลที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีนและจัดเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนี้มณฑลยูนนานยังเป็นหนึ่งในมณฑลที่มีประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุดในประเทศ ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้หญิงและเด็ก รวมถึงชายชาวจีนในมณฑลยูนนานตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในมณฑลยูนนานมีความรุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา โดยมีการประมาณการจากองค์กรแรงงานสากลว่ามีหญิงและเด็กจากยูนนานตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ถึงปีละ 1,000 คน สอดคล้องกับสถิติจากกรมการความมั่นคงภายในประจำมณฑลยูนนานระหว่างปี 1995-2000 มีคดีค้ามนุษย์ถึง 3,230 คดี ซึ่งผู้เสียหายบางส่วนถูกค้าภายในประเทศโดยหญิงสาวจะถูกค้าเป็นแสวงประโยชน์ทางเพศทั้งการบังคับให้ค้าประเวณีและการบังคับแต่งงาน ขณะที่เด็กจะถูกค้าเพื่อรับเป็นบุตร อีกส่วนหนึ่งถูกค้าข้ามพรมแดนมายังประเทศเพื่อนบ้านรวมถึงประเทศไทย ซึ่งมีสถานะเป็นทางผ่านและปลายทางการค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนาน

ทั้งนี้จากการประมาณการขององค์การแรงงานสากลพบว่า มีหญิงและเด็กจากภาคใต้ของจีนตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในประเทศไทยถึง 80,000 คนในประเทศไทยนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้น โดยผู้ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่กระจายตัวกันในพื้นที่ท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซีย สิงคโปร์เชื้อสายจีน ชาวไต้หวันและชาวจีนแผ่นดินใหญ่ เช่นในกรุงเทพฯ หรือที่ อ. หาดใหญ่ จ. สงขลา เป็นต้น อย่างไรก็ตามตัวเลขประมาณการดังกล่าวกับสวนทางกับตัวเลขผู้เสียหายสัญชาติจีนในประเทศไทย ทั้งนี้สถิติจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.

2548-2552 มีผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่สัญชาติจีนเพียง 9 รายเท่านั้น ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าการประมาณการอย่างมาก

ทั้งนี้ นักค้ามนุษย์จะใช้เส้นทางหลัก 3 เส้นทางในการขนย้ายผู้ตกเป็นเหยื่อมายังประเทศไทย โดยเส้นทาง คือ 1.) เดินทางจากมณฑลยูนนานผ่าน อ.ท่าซี้เหล็ก ประเทศพม่า และเข้าสู่ประเทศไทยที่ อ.แม่สาย จ.เชียงราย 2.) จากมณฑลยูนนานเดินทางเข้าไปยังประเทศพม่าและเดินทางทางเรือไปตามแม่น้ำโขง เข้าสู่ประเทศไทยบริเวณท่าเรือเชียงของ จ.เชียงราย 3.) โดยสารเครื่องบินจากนครคุนหมิง มณฑลยูนนานเข้าสู่ประเทศไทยทั้งที่สนามบินเชียงใหม่และสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตัวเลขผู้เสียหายชาวจีนในประเทศจะมีจำนวนน้อยมาก แต่ปัญหาการค้ามนุษย์ก็ไม่ได้ลดความสำคัญลงแต่อย่างใด เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นกิจกรรมที่ล่องละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง อีกทั้งยังเป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวพันกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อันเป็นภัยคุกคามต่อทั้งความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงมนุษย์ ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงต้องการการแก้ไข ทั้งนี้แม้ว่าจะมีจำนวนผู้เสียหายในประเทศจะมีไม่มาก หากแต่ประเทศไทยยังมีสถานะเป็นทางผ่านของการค้ามนุษย์จากมณฑลยูนนานไปยังประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ สภาพเช่นนี้นำไปสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งต้องการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน ตลอดจนรัฐบาลจีน

การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์นั้นทั้งสองผ่านได้ดำเนินการผ่านความตกลงความร่วมมือระหว่างไทย-จีน ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 อย่างไรก็ตามกลไกดังกล่าวมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมความร่วมมือทุกประเภทที่มีระหว่างไทยและจีน มิใช่ความตกลงที่จัดทำมาเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์โดยเฉพาะ

เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนาน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จากทั้งสองฝ่ายได้พยายามริเริ่มกลไกที่จะสามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ระหว่าง 2 ประเทศในรูปของแผนปฏิบัติการรวมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ (MOU) อย่างไรก็ตามความริเริ่มดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากยังไม่ได้รัฐการรับรองจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

อย่างไรก็ตามทั้งไทยและมณฑลยูนนานต่างเป็นสมาชิกของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และกระบวนการ COMMIT แม้ว่าความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นความร่วมมือพหุภาคีซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง แต่ความตกลงดังกล่าวเสมือนพื้นที่สำหรับรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานได้มาพบปะกันและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ขณะเดียวกันยังเป็นพื้นที่ให้ทั้งไทยและมณฑลยูนนานได้ร่วมมือกันบางประเด็น เช่น การให้ความช่วยเหลือและการส่งผู้เสียหายกลับประเทศและการดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นการศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ Government Networks ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการและเป็นความริเริ่มที่เกิดขึ้นมาจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานเกี่ยวพันกัน โดยความร่วมมือประเภทนี้ช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและช่วยให้รัฐปรับตัวให้กับสภาพปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้

5.2 แนวโน้มในอนาคต

แม้ว่าประเทศไทยและมณฑลยูนนานจะยังไม่สามารถดำเนินการตามความร่วมมือที่ทั้งสองฝ่ายริเริ่มเอาไว้ ทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ยังอยู่ระหว่างรอการรับรองจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย แต่เพื่อประสานความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายและการดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ริเริ่มจัดตั้งศูนย์ประสานงาน (Focal Point) ขึ้นระหว่างสองประเทศ โดยศูนย์ประสานงานในประเทศไทยคือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขณะที่ศูนย์ประสานงานที่มณฑลยูนนานคือ กรมการความมั่นคงภายในประจำมณฑลยูนนาน ซึ่งความริเริ่มดังกล่าวดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งหากการตั้งศูนย์ประสานงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจะช่วยประสานการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อค้ามนุษย์ ตลอดจนประสานด้านข้อมูล ทั้งนี้ทั้งสองฝ่ายต่างทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานกลางในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ระดับประเทศและระดับภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่ประสานการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความเร็วในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายและดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหา เพราะช่วยลดขั้นตอนการ

ดำเนินการตามกฎหมายที่ในอดีตต้องประสานงานกับหลายหน่วยงาน แต่เมื่อมีการตั้งศูนย์ประสานงานขึ้นทั้งสองหน่วยงานจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและทำหน้าที่เป็นศูนย์บัญชาการในการสื่อสาร สั่งการและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งลดขั้นตอนและระยะเวลาที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานต้องติดต่อกันเองเพื่อรวบรวมข้อมูลส่งผลให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือ ส่งกลับผู้เสียหายและการดำเนินคดีแก่ผู้ตกเหยื่อต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเช่นเดียวกับความริเริ่มความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานในก่อนหน้านี้ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบและรับรองจากรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย ซึ่งขณะนี้ความริเริ่มดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการรอการรับรอง

5.3 การวิเคราะห์ตามแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดเรื่อง Government Networks เป็นการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีได้อยู่ในรูปแบบของศักระหว่างประเทศและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หากแต่เป็นการศึกษาถึงความร่วมมือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอระหว่างข้าราชการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้สมมติฐานเบื้องต้นของแนวคิดดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ข้าราชการจะพยายามติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการที่ทำงานด้านเดียวกันในต่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและลดอุปสรรคในการจัดการปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นซ้ำๆ นำไปสู่ความเชื่อใจและการเรียนรู้ระหว่างกันจนเกิดเป็นเครือข่าย (Networks) ทั้งนี้สมาชิกของเครือข่ายจะมาพบปะกันและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนเสนอความคิดเห็นซึ่งสุดท้ายและจะถูกเสนอให้เป็นนโยบายหรือมาตรการของรัฐ ซึ่งข้าราชการเหล่านั้นจะนำไปปฏิบัติต่อไป สภาพที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายเป็นคนกลุ่มเดียวกันช่วยให้รัฐมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่ตนเผชิญอยู่มากขึ้นและยังช่วยให้รัฐสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสภาพของปัญหา

หากพิจารณาในประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างไทยและมณฑลยูนนานจะพบว่า แม้จะขาดกลไกทวิภาคีที่ใช้เป็นหลักในการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่การที่ไทยและจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) ล้วนเป็นภาคีในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และกระบวนการ COMMIT ช่วยสร้างพื้นที่ความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่าย

โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการให้การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย ซึ่งมุ่งหวังให้ทั้งสองฝ่ายนำข้อมูลและความที่ได้รับไปปรับใช้ในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการในประเทศของตน

ทั้งนี้หากพิจารณาจากโครงสร้างของกระบวนการ COMMIT ที่ทั้งรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนาน เป็นสมาชิกอยู่นั้นพบว่า กระบวนการ COMMIT มีลักษณะเป็นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ คือไม่ได้เกิดจากสนธิสัญญาและไม่มีลักษณะขององค์การระหว่างประเทศ แต่ความกระบวนกรความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างประเทศที่ต้องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ กระบวนการดังกล่าวไม่มีสำนักงานใหญ่และมี UNIAP ทำหน้าที่เลขานุการประสานงาน ขณะที่กระบวนการตัดสินใจของกลุ่มขึ้นอยู่คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีผู้แทนจากประเทศสมาชิกเข้าร่วมและจะพบปะกันทุก 2 ปี ขณะที่เจ้าหน้าที่อาวุโสจากประเทศสมาชิกจะประชุมกันเป็นประจำทุกปี คณะทำงาน COMMIT จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและโครงการต่างๆ ให้สมาชิกรับไปปฏิบัติ แต่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสนใจของแต่ละประเทศโดยไม่สามารถบังคับได้

จากการศึกษาของ Matte Elistrup-Sangiovanni ได้เสนอองค์ประกอบที่ส่งเสริมให้รัฐสนับสนุนความร่วมมือผ่าน Government Networks ด้วยกัน 5 ประการ คือ 1. เป็นความร่วมมือที่มีสมาชิกจำนวนน้อยและมีเป้าหมายความร่วมมือเหมือนกัน 2. ความรวดเร็วและขอบเขตของเวลา 3. ความไม่แน่นอนของสภาพปัญหาและการให้ความร่วมมือของรัฐอื่น 4. ความแตกต่างทางความคิดภายในรัฐ 5. ต้องการขจัดผู้ที่ไม่ร่วมมือออกไป ซึ่งหากพิจารณาจากองค์ประกอบที่ Elistrup-Sangiovanni ได้เสนอนั้น จะพบว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานในกระบวนการ COMMIT ตรงกับองค์ประกอบข้อที่ 1, 2 และ 3 นั่นคือ กระบวนการ COMMIT เป็นกลุ่มความร่วมมือที่มีสมาชิกเพียง 6 ประเทศซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันและเผชิญหน้ากับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างรุนแรงเช่นกันทุกประเทศ ซึ่งการที่ต้องเผชิญกับปัญหาเช่นเดียวกันนี้ส่งผลให้สมาชิกของกลุ่มมีแนวโน้มที่จะร่วมมือกันมากขึ้น ขณะเดียวกันสภาพปัญหาการค้ามนุษย์มีรูปแบบเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตทั้งวิธีการจัดหา การขนส่งและรูปแบบของการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันนักค้ามนุษย์ก็ใช้เวลาอันน้อยลงจากอดีตในการจัดหาและขนย้ายผู้เสียหาย ในสภาพเช่นนี้ความร่วมมือแบบที่เป็นทางการนั้นต้องอาศัยระยะเวลามากกว่าความร่วมมือในรูปแบบของ Government Networks เนื่องจากต้องผ่าน

การประชุมและการให้การรับรองจากรัฐสภาซึ่งส่งผลให้รัฐไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาได้ทันทีทั้งที่ ขณะเดียวกันทั้งไทยและจีนต่างไม่อาจคาดเดาต่อการตอบสนองต่อปัญหาของแต่ละฝ่ายได้ เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นๆ ภายในรัฐ เช่น ปัญหาความยากจน ความอยุติธรรมเพศและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม อีกทั้งการค้ามนุษย์ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติส่งให้แต่ละรัฐให้ความสำคัญในมิติของปัญหาต่างกันและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ต่างกัน

นอกจากนี้เมื่อทั้งไทยและจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกระบวนการ COMMIT แล้ว ทั้งสองประเทศต่างมีความพยายามในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานทั้ง 12 ข้อตามที่คณะทำงานที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งการดำเนินการตามแผนงานดังกล่าวช่วยให้ไทยและมณฑลยูนนานสามารถร่วมมือกันได้ โดย Anne-Marie Slaughter ได้เสนอการทำงานของ Government Networks เอาไว้ใน 3 ระดับ คือ 1. ระดับสารสนเทศ คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ 2. ระดับอิทธิพล (Influence Level) คือ การสร้างความเชื่อใจ 3. ระดับประสานงาน คือ การประสานการทำงานร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งนี้การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการช่วยก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะนำข้อมูลและความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้ในประเทศ หากข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากเท่าใดความเชื่อใจในฝ่ายตรงข้ามก็จะมากขึ้นเท่านั้น ขณะเดียวกันการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการเข้าร่วมฝึกอบรมยังเป็นโอกาสในการทำความรู้จักและสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างข้าราชการจากทั้งไทยและมณฑลยูนนาน ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวมีส่วนช่วยเพิ่มพูนความเชื่อใจและเพิ่มอำนาจชักจูงให้อีกฝ่ายปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลมีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อใจและรักษาความสัมพันธ์เอาไว้ ดังนั้นเมื่อทั้งสองฝ่ายต่างได้รับข้อมูลที่เหมาะสมและมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันก็จะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกในการประสานงาน เช่น การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลง เป็นต้น

ซึ่งทั้งไทยและมณฑลยูนนานมีการดำเนินงานในทั้ง 3 ระดับ โดยเฉพาะในระดับสารสนเทศ ทั้งไทยและมณฑลยูนนานต่างส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้ารับการฝึกอบรมที่จัดขึ้นในระดับภูมิภาคและการฝึกอบรมที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จัดขึ้น และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันผ่านศูนย์ประสานงานเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการความมั่นคงภายในประจำ

มณฑลยูนนาน ซึ่งหน่วยงานทั้ง 2 ต่างทำหน้าที่หลักในการจัดหาและเชื่อมโยงข้อมูลที่ได้รับมาก่อน แจกจ่ายไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามในระดับที่ 2 รัฐบาลยังไม่อาจชักจูงให้รัฐบาลจีน ให้ความรับรองแผนปฏิบัติการและบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนประเทศเพื่อ ต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เป็นผลสำเร็จ แม้ว่าข้าราชการจากทั้งสองฝ่ายจะพบปะกันเป็นประจำทั้งในการ ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (SOM) และในการประชุมคณะกรรมการทำงาน COMMIT นอกจากนี้ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จาก 2 ประเทศ ต่างเข้าเยี่ยมชมคารวะกันอย่าง สม่ำเสมอก็ตาม การปราศจากทั้งแผนปฏิบัติการและบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือจากทั้งสอง ประเทศส่งผลให้ขาดหลักการประสานการทำงานในทางปฏิบัติงานของทั้ง 2 ฝ่าย

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการ COMMIT จะเป็นความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมี โครงสร้างที่ยืดหยุ่นและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย และยังเป็นพื้นที่ให้ประเทศ สมาชิกสามารถขยายความร่วมมือออกไปในระดับทวิภาคีเพื่อเสริมสร้างศักยภาพระหว่างประเทศใน การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตามในส่วนของคุณภาพสัมพันธทวิภาคีระหว่างไทยและมณฑล ยูนนานนั้นไม่สามารถดำเนินการ อันไปสู่ปัญหาประการหนึ่งของ Government Networks คือ แม้ว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐจะมีปฏิสัมพันธ์กันและมีความตกลงอย่างไม่เป็นทางการ แต่การ ดำเนินการและการปฏิบัติงานของ Government Networks ต้องการการรับรองและการสนับสนุนจาก รัฐบาล โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะให้การสนับสนุนหรือไม่ขึ้นอยู่กับ ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือและความจำเป็น

ทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและมณฑลยูนนานในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการริเริ่มของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานท้องถิ่น อย่างกรมพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ประเทศไทยและมณฑลยูนนานประเทศจีน ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือและการ ดำเนินการใดๆ ต้องได้รับการรับรองจากรัฐ แม้ว่าสมมติฐานของแนวคิด Government Networks จะ มองว่า รัฐไม่ได้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวกันแต่กลับออกเป็นส่วนๆ ตามหน่วยงานของรัฐและหน่วยงาน เหล่านี้จะพยายามสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามใน กรณียุทธศาสตร์ของไทยและยูนนานนั้นแม้ว่าหน่วยงานของทั้งสองฝ่ายจะมีการติดต่อและมีความพยายามสร้างความ ร่วมมือระหว่างกันแต่สุดท้ายผู้ที่ตัดสินใจว่าจะร่วมมือหรือไม่ก็ยังคงเป็นรัฐบาลเช่นเดิม

สาเหตุหลักที่รัฐบาลจีนยังไม่ให้การรับรองในร่างบันทึกความเข้าใจเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีสาเหตุหลักมาจากกรณีที่ไทยและมณฑลยูนนานไม่มีพรมแดนติดต่อกัน การค้ามนุษย์ระหว่างไทยและยูนนานต้องเดินทางผ่านประเทศพม่าเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการสกัดกั้นการค้ามนุษย์ตั้งแต่ต้นทางคือบริเวณชายแดนยูนนานและพม่าจะเป็นทางแก้ปัญหามีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งหากสามารถสกัดกั้นการค้ามนุษย์ได้ตั้งแต่ชายแดนยูนนาน-พม่า ผู้ตกเป็นเหยื่อในประเทศก็จะมีจำนวนน้อยลง ขณะเดียวกันทางการจีนได้เพิ่มโทษในความผิดการค้ามนุษย์ขึ้น โดยมีโทษสูงสุดถึงประหารชีวิต นอกจากนี้ยังริเริ่มโครงการพัฒนามากมายในมณฑลยูนนานซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความมั่นคงในสังคมได้ ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศลงได้ สภาพเช่นนี้ทางการจีนชี้ว่าตน “ทำดีที่สุดแล้ว” ในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์กับประเทศไทย¹

¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คุณรสสุคนธ์ ทาริยะ หัวหน้าหัวหน้าสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เชียงใหม่ (สัมภาษณ์วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2012).

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

การประกาศเจตนารมณ์และการมอบนโยบาย เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ 2543

[Online], 12 ตุลาคม 2552, แหล่งที่มา http://www.humantrafficking.go.th/aboutus_org_publish.php.

กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึง

พิจารณา (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545).

เงินเร่งพัฒนามณฑลยูนนานครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่ง ทุ่มงบถึง ๑.๒๕ ล้านล้านบาท เพื่ออะไร ไม่สนใจ

ไม่ได้แล้ว !!, [Online], 2012, 20 January Available From <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=554075>.

จริยวรรณ พุทธานุกฤษและคณะ, การค้ามนุษย์: พินิจในแนวสตรีนิยม ในพื้นที่อินเทอร์เน็ต กระบวนการทาง

กฎหมายและหน่วยงานภาครัฐ (เชียงใหม่: มูลนิธิผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาชนบท, 2550).

“ปัญหาการค้ามนุษย์” อุตสาหกรรมไทย, (Online), 27 October 2011 Available From

[http://www.oknation.net/Blog/pampree/2012/02/15/entry-1,\[\]](http://www.oknation.net/Blog/pampree/2012/02/15/entry-1,[]).

นโยบายและแผนระดับชาติเรื่อง การป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง

ภายในประเทศและข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547)

นพนิต สุริยะ, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547).

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ, ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะประเทศ

ไทย (กรุงเทพฯ: ตรัสวิน, 2543)

ปฏิญญาร่วมว่าด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐมนตรีประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยต่อต้านการค้า

มนุษย์, เอกสารการประชุม SOM ครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพฯ 2007.

มูลนิธิผู้หญิง, การค้าหญิงจากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ (สำนักพิมพ์ผู้หญิง : กรุงเทพฯ,

2548).

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551,” ราชกิจจานุเบกษา. 125

(6 กุมภาพันธ์).

พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง, การค้าหญิง : จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, แปลโดย พัชราวดี แก้วคุณ และคนอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543).

สำนักเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, ภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการการป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ พ.ศ. 2548-2553, (2547).

วรศักดิ์ มหัทธโนบล, การค้าประเวณีหญิงเงินในไทย : ศึกษากรณีการล่อลวงหญิงเงินจากมณฑลยูนนาน เพื่อประกอบอาชีพโสเภณีในไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

รายงานการประชุมคณะทำงานร่วมมีสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์, 30 มิถุนายน 2549 ศิริพร สะโครบาเนค, การค้ามนุษย์: แนวคิด กลไกและประเด็นท้าทาย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อนหญิง).

อีเลน เพียร์สัน, สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ, แปลโดย กุลวดี ทองไพบูลย์ (ลอนดอน : องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส ; กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2546).

องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาส, การค้ามนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ. (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2546).

ภาษาอังกฤษ

Achievements of Myanmar Anti-Trafficking Effort, [Online], 2012 January, 20 Available From www.myanmarHumantrafficking.gov.mm/en/.

Anne-Marie Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Network", from M. Byers (ed.), The Role of law in International Politics, (New York: Oxford University Press Inc., 2001).

Anne-Marie Slaughter, "The Accountability of Government Networks," Indiana Journal of Global Legal Studies, 8, 2, (Spring, 2001).

Anne-Marie Slaughter, "Networking Government to Government: The Asian Ways", in International Review, (2000).

Anne-Marie Slaughter, Government Networks, World Order, and the G20, paper work for "The G20 at Leader's Level", February 29th 2004.

Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order", Foreign Affairs, Sep – Oct. 1997.

Anne-Marie Slaughter, Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks [Online]. 22 July 2011 Available From: <http://www.blackwellsynergy.com>.

Anne-Marie Slaughter, Everyday Global Governance, [Online]. 20 July 2011, Available From: <http://www.jstor.org/stable/20027852>.

Annuska Derks, Trafficking of Cambodia Woman and Children to Thailand (IOM: Bangkok, 1997) Anti-Child Trafficking Legislation in Asia: A Six Country Review (Bangkok: International Labor Office, 2006).

"Assessment of Preventive Threat Reduction 2001", A Report Prepared for the Advanced Systems and Concepts Office, Defense Threat Reduction Agency, Ft. Belvoir, Virginia: USA. 2001

Bich Ngoc, "Women and kids tagged for export", Vietnam Investment Review: 1,213, May 08, 2000.

Bruce Ackerman, The Rise of world Constitutionalism, Yale Law School Occasional Paper, 2ed Ser., No.3.

CEDAW, REPORT ON IMPLEMENTATION OF CEDAW IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, (1998)

China-Myanmar First Border Liaison Offices Meeting on Anti-Trafficking and Joint Border Visit, [Online] Available 2012, January 20, From <http://www.humantrafficking.org/updates/530>.

Combating Human Trafficking in Asia: A Resource Guide to International and Regional Legal Instruments, Political Commitments and Recommended Practices (New York: United Nation, 2003).

COMMIT: The Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking, [Online] 13 November 2011, Available From <http://www.no-trafficking.org/commit.html>.

David N. Balamm and Michael Veseth eds., Reading in International Political Economy (New Jersey: Prentice-Hal, Inc., 1996).

Enforcement and Compliance Working Group, [Online]. Available From:

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=533> [1 Aug. 2011].

Enrico Colombatto and Jonathan Macey, "A Public Choice Model of International Economic Cooperation and the Decline of the Nation State" in Cardozo Law Review, 18,3,(1996)

Francis Baton, Transgovernmental Relations, site in , Anne-Marie Slauther, The Accountability of Government Networks, [Online]. 20 July 2011, Available From: <http://jsor.org/stable/20644774>.

George Modelski, "Globalization" in the Global Transformations Reader: An Introduction to Globalization Debate (Polity Press, 2003)

Historic agreement between China and Myanmar strengthens bilateral cooperation on human trafficking, [Online]. 2012 January, 22, Available From http://www.no-trafficking.org/Story_ch_my_mou.html.

History of INECE, [Online]. 21 July 2011, Available From: <http://inece.org/history.html>.

ILO, Mekong Challenge : Analysis Report of Baseline Survey for the TICW Phase II in Yunnan Province, (Bangkok:ILO,2005)

ILO-IPEC, Yunnan Province – China Situation of Trafficking in a Woman and Children: A Rapid Assessment, (Bangkok-ILP,2002)

ILO Action Against Trafficking in Human Being (Geneva: ILO, 2008).

International Organization for Migration, World Migration Report, 2005.

International Organization for Migration, World Migration Report, 2010.

IOM, Combating Trafficking in South-East Asia : A preview Policy and Programmed Responses, (Geneva,2000).

IPEC Task Team of Yunnan Provincial Statistics Bureau, Analysis Report of the Baseline Survey for the TICW Project Phase II in Yunnan Province: Part of a series of studies on human

trafficking and labour migration in the Greater Mekong Sub-region (Bangkok, International Labour Office, 2005).

Interpol, [Online]. 21 July 2011, Available From: <http://en.wikipedia.org/wiki/Interpol>.

Lim, L.L. and N. Oishi, "International labour migration of Asian woman: distinctive characteristic and policy concerns" in G. Battistella and A. Pagnoni (Eds), Asian Woman in Migration (Quezon city: Scalabrini Migration Center, 1996).

Jeremy Seabrook, Travels in the Skin Trade, (London: Pluto Press, 1996).

John Peterson, "Get Away from Me Closer, You Near Me Too Far: Europe and America After Uruguay Round", in Transatlantic Governance in the Global Economy, Transatlantic Governance in the Global Economy, (USA: 2001).

Joseph H. H. Weiler, 'To Be a European Citizen: Eros and Civilization', in Joseph H. H. Weiler, The Constitution of Europe, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Joseph S. Nye, Jr., The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone, (New York: Oxford University Press, 2002).

Joseph S. Nye and Robert O. Keohane, "Transgovernmental Relation and International Organization," World Politic, 27, 1, (Oct. 1974).

June JH Lee, Human Trafficking in East Asia: Current Trend, Data Collection and Knowledge Gaps (Geneva: International Organization for migration).

Kal Raustiala, The Architecture of International Cooperation : Transgovernmental Networks and the Future of International Law, [Online]. 20 July 2011, Available From: http://ssrn.com/abstract_id=333381.

Kenneth Abbott and Duncan Snidal, "Hard And Soft Law in International Governance," International Organization (2000).

Kenneth S. Blazewski, The Fate and its Institutional Partner: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks, (2000).

Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypothesis and Strategy," World Politic, 38, no.1 (1985).

- Kevin Bales, Disposable People: New Slavery in The Global Economic, (University of California Press, 2000)
- Kritaya Archavanitkul, Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labour in Mekong Basin Countries,(Bangkok,1998)
- Ma Guiha, "China joins Mekong countries in fighting cross-border human trafficking," in Window of China, [Online]. 2012 January 24, Available From, www.chinaview.cn.
- Matte Elistrup-Sangiovanni, Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security, working paper for Robert Schuman Center for Advance Studies, (Italy,2007).
- Mark A. Pollack and Gregory C. Shaffer, Transatlantic Governance in the Global Economy, (USA:2001).
- Ministry of Foreign Affairs, The Trafficking Victims Protection Act sec.110,[Online]. 2011, 20 July, Available from <http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>.
- Mojca Pajnik, "Media Framing of Trafficking",International Feminist Journal of Politicals,12:1 March 2010.
- Patcharawalai Wongboonsin et al,Trafficking for Sexual Exploitation in to Southern Thailand,(Thailand: 2008).
- Patrick Belser, ILO Minimum Estimate of Force Labour In the World (Geneva: International Labour Office,2005).
- Philippe Legrain, Immigrants: Your Country Need Them,(London:Little,Brown,2006).
- Piyasiri Wickramasekera, Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization (Geneva: International Labour Office,2002).
- Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime, Article 3(a).
- Raimo Väyrynen,Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime, Discussion Paper no.2003/72 (Helsinki: UNU, 2003)

Richard Steinberg, "Trade-Environment Negotiation in EU,NAFTA and WTO: Regional Trajectories of Rule Development,"The American Journal of International Law,91.,2,Apr.,1997 .

Robert O. Keohane and Joseph Nye Jr., "Power and Independence in Information Age," Foreign Affairs, 81 (1998).

Robert O. Keohane and Joseph Nye, "Transgovernmental Relation and International Organization," World Politic,27, 1, (1974).

Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., The Club Model of Multilateral Cooperation and Problem of Democratic Legitimacy, [Online]. 20 July 2011,Available From: <http://www.jstor.org/stable/20027852>.

Robert Keohane and Robert Axelrod, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institution" in World Politics, vol. 38, 1984.

Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy ", World Politic 38 (October 1995).

Royal Thai Ministry of Interior,site in Carl Gurndy et al,Cross Border Migration Trafficking and Sex Industry : Thailand and Its Neighbour,(1994).

Sigma Huda, Integration of Human Right of the Woman and a Gender Perspective , report for Special Repporture on the Human Right aspect of the Victims Trafficking in Person, especially in Woman and Child, (2006,Feb 20).

Sol Picciotto, Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-liberalism, Northwestern Journal of International Law and Business, vol.17 (1997).

Stalker Peter, Worker without frontiers: Impact of Globalization on international migration, (International Labor Office, Geneva, 2002).

State Council of China, China National Plan of Action on Combating Trafficking in Women and Children: 2008-2012,(December 13, 2007).

Stephen J. Toope, Emerging Patterns of Governance and International Law, in The Role of Laws.

Supalak Ganjanakhundee,"Migrant workers booming as Asian economy declines," Kyodo News,
23 September 1999.

Susu Thatun, Mekong sub-region committed to ending trafficking, (UNIAP).

The Mekong Challenge-Human Trafficking: Redening Demande,(Bangkok: ILO Office,2005)

Thomas Risse-Kappen, "Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We
Learn?,"in Bringing Transnational Relations Black In: Non State Actors, Domestic
Structures and International Institutions,(Cambridge: Cambridge University Press), 1995.

Trafficking in Persons Report 2001 [Online]. 2009, October, 12, Available from: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2001/index.html>.

UNIAP, Achievement in Combating Human Trafficking in the Mekong Sub –Region,2005-2007,
(2007)

UNIAP, 2008 Annual Report COMMIT SPA II, (Bangkok: 2008).

UNIAP, COMMIT: The Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking, [Online].
2012 January 25,Available From <http://www.no-trafficking.org/commit.html>.

UNICEF.2003a, The Guidelines for Protection of Children Victims of Trafficking in South Eastern
Europe, Paper presented at the Trafficking in Person Conference, 2003,June 27-28.

United Nation Population Fund (UNFPA), UNFPA State of World Population 2006 : A Passage of
Hope – Woman and International Migration ,(New York:2006).

UNOHCR, Smuggling and Trafficking in Person and the Protection of their Human Right, (New
York, United Nation, 2002)

Vidyamali Samarasinghe,Female Sex Trafficking in Asia: The Resilience of Patriarchy in a
Changing World (New York:Routledge,2008).

W. Powell, "Neither Market nor Hierarchy : Networks Forms of Organization", Research in
Organization Behavior ,vol. 12, 1990.

What is Modern Slavery? [Online] 2009, October 22, Available from: http://www.antislavery.org/English/slavery_today/default.aspx.

Xin Ren, "Trafficking in Children: China and Asian Perspective", paper present at Conference on Making Children's Rights Work: National & International Perspectives, International Bureau for Children's Rights, Montreal, November 20, 2004.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

.....

ในฐานะผู้แทนของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

กังวลอย่างลึกซึ้งถึงความทุกข์ทรมาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการค้ามนุษย์ภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไปยังภูมิภาคอื่นทั่วโลก ยืนยันว่าการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้ว่ามนุษย์ได้ถูกนำมาค้า ซื่อ ขาย ล่อลวง กักขัง และตกอยู่ในสถานการณ์ของการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งถือเป็นการขัดขวางสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงจะได้รับยอมรับว่าความยากจน การขาดโอกาสทางการศึกษา และความไม่เสมอภาค รวมถึงการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ยอมรับเพิ่มเติมถึงความเชื่อมโยงระหว่างการค้ามนุษย์และความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้แรงงาน รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริการทางเพศยอมรับว่าการค้ามนุษย์มีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติทางทัศนคติ แนวนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของมิติบทบาทหญิงชาย อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกัน ย้ำว่าเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงอย่างยิ่ง จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครอง และมีความเป็นอยู่ที่ดีกังวลว่าการค้ามนุษย์นั้น มีความเกี่ยวข้องกับสมาชิกในชุมชนและกลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเพื่อให้ผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับโทษจากการกระทำนั้นยอมรับความสำคัญของการลงโทษผู้ค้ามนุษย์อย่างสาสม รวมถึงการยึดทรัพย์ และการนำทรัพย์นั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ยอมรับถึงความสำคัญในความร่วมมือจากผู้รอดจากการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ เพื่อช่วยดำเนินการในการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ยอมรับถึงบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในเรื่องการป้องกัน การคุ้มครอง การดำเนินคดี การให้ความช่วยเหลือ การส่งกลับ การบำบัดฟื้นฟู

และการส่งเสริมผู้สังคม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมยอมรับว่ารัฐบาลแต่ละประเทศต้องรับผิดชอบในการดำเนินการด้วยตนเอง และการรับการสนับสนุน ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามพันธสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจระดับถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในข้อที่ 4 ซึ่งระบุไว้ว่า “บุคคลใด ๆ จะถูกยึดเป็นทาส หรือต้องภาวะจำยอมไม่ได้ ความเป็นทาส และการค้าทาสเป็นอันห้ามขาดทุกรูป” ยกย่องประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- อนุสัญญาและพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ

- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 และ 105 ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน

- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และมีการส่งเสริมให้ทุกประเทศที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติต่อกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว ยืนยันอีกครั้งถึงความสำคัญของหลักการ และแนวทางปฏิบัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของข้าหลวงใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ยืนยันอีกครั้งถึงการริเริ่มการดำเนินการ รวมถึงการให้คำมั่นสัญญาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคนี้ ยอมรับความริเริ่มในการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าหญิงและเด็ก และการช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2546 และมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกับประเทศอื่นในอนุภูมิภาคนี้เช่นเดียวกันยอมรับความสำคัญของข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการย้ายถิ่น เช่น บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่ง

ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสหภาพพม่า ซึ่งทำให้การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายลดลง และเป็นการตัดโอกาสสำหรับผู้ค้ามนุษย์ ประสงค์ให้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ระลึกถึงทุกประเทศที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์

ได้ให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติร่วมกันตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

I นโยบายและความร่วมมือ (ระดับชาติ และระหว่างประเทศ)

1. การส่งเสริมการใช้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ ซึ่งระบุไว้ในพิธีสารสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ
3. การทำงานร่วมกัน โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อกำหนดนโยบายในการประสานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการระดับชาติ และการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์
4. การสร้างกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในระดับภูมิภาคและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์
5. การปรับปรุงความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความร่วมมือแบบทวิภาคีและพหุภาคี
6. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์

II กรอบทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

7. การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมโดยเร็วเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์
8. การยอมรับแนวทางที่เหมาะสม และการจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการคัดแยกผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์อย่างทันท่วงที และถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งการสอบสวน การดำเนินคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับศาล

9. การสืบสวน การจับกุม การดำเนินคดี และการนำผู้กระทำความผิดโทษฐานค้ามนุษย์มาลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
10. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการให้ข้อมูลต่าง ๆ ในภาษาที่สามารถเข้าใจได้
11. การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
12. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชายแดนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ของ 6 ประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง โดยผ่านกระบวนการยุติธรรม
13. จัดสรรบุคลากรและงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมายระดับชาติที่มีบทบาทภารกิจในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และ
14. ส่งเสริมให้มีข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินการเกี่ยวกับศาล

III การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม

15. ส่งเสริมเรื่องมิติบทบาทหญิงชาย และเด็กให้มากขึ้นในการทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
16. รับรองว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะไม่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว ภายใต้อำนาจของกฎหมาย
17. บริการให้กับผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านที่พักอาศัย การให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
18. ยอมรับนโยบายและกลไกต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์
19. เสริมสร้างความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
20. มั่นใจในความร่วมมือระหว่างชายแดนในการส่งกลับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้มีความปลอดภัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มั่นใจในความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

21. ทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการด้านการบำบัดฟื้นฟู การส่งกลับคืนสู่สังคมของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดกลับมาสู่กระบวนการ

IV มาตรการป้องกัน

22. ยอมรับมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อบุคคล โดยสนับสนุนให้เกิดโครงการแก้ปัญหาความยากจน การเพิ่มโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ รวมถึงการจัดบริการด้านการออกเอกสารสำคัญส่วนบุคคล รวมทั้งทะเบียนการเกิด

23. สนับสนุนให้ชุมชนและสังคมเรียนรู้ในการปกป้องตนเอง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายในการเฝ้าระวังแก่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์

24. สร้างความตระหนักแก่สาธารณชนในทุกระดับ โดยการรณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งชี้ให้เห็นถึงอันตราย และผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการค้ามนุษย์ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

25. ประยุทธ์ใช้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานทุกคน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเสมอภาค

26. สนับสนุนประเทศปลายทาง รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อลดการยอมรับในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดความต้องการการใช้แรงงานและการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการปราบปรามอาชญากรรมด้านการค้าหญิงและเด็ก

27. แสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจบันเทิง เพื่อเพิ่มบทบาทเชิงรุกในการต่อต้านการค้ามนุษย์

V กลไกสำหรับการดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผลตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

28. จัดทำแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548-2550 และดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

29. พัฒนาให้เกิดกระบวนการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อยู่บนพื้นฐานของงานวิจัย ประสพการณ์ และบทวิเคราะห์ที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

30. กำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เพื่อประเมินผลสถานการณ์ และการดำเนินงานของแต่ละประเทศตามพันธสัญญาที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ รวมทั้ง การจัดประชุมผู้บริหารระดับสูงปีละ 1 ครั้ง

31. ทบทวนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ และจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับใหม่โดยจัดประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ในช่วยปลายปี พ.ศ. 2550

32. จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจระดับชาติ ในการดำเนินงานความร่วมมือกับโครงการสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (UNIAP) ซึ่งเป็นเลขานุการการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

33. เชิญชวนขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ หน่วยงานสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชนและภาคเอกชน ในด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ และแผนปฏิบัติการที่กำลังจะเกิดขึ้น

34. ยอมรับว่าการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับนี้สามารถจะกระทำได้ในอนาคต โดยรัฐบาลแต่ละประเทศสามารถดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ (1) สมาชิก 4 ใน 6 ประเทศที่ลงนามมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไข โดยประสานกับฝ่ายเลขานุการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจะได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการ (2) วัตถุประสงค์ในการดำเนินการเป็นไปเพื่อการปรับปรุงแก้ไขบันทึกความเข้าใจ (3) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขบันทึกความเข้าใจจะต้องเป็นมติเอกฉันท์จากรัฐบาลทั้ง 6 ประเทศ โดยจะต้องยืนยันความเห็นชอบอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรมายังฝ่ายเลขานุการ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาว อาริษา ชมเกตู่แก้ว เกิดวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 ที่จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และเข้าการศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2551