



การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว^๑

๑. บทนำ

บทความนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยทำการศึกษาต่อเนื่องจากกรณีศึกษาการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์^๒ ราชอาณาจักรกัมพูชา^๓ และบรูไนดารุสซาลาม^๔ ซึ่งผู้เขียนอยู่ระหว่างดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ (Trafficking in Persons Report June 2017)^๕ ที่จัดทำขึ้นโดยสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ โดยบทความนี้จะศึกษา ปัญหาการค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว^๖ ซึ่งเป็น ๑ ใน ๓ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2 Watch list^๗ ของการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ด้วยตระหนักดีว่าการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบ

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑

^๑ นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: สาธารณรัฐฟิลิปปินส์”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๓ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: ราชอาณาจักรกัมพูชา”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๔ อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: บรูไนดารุสซาลาม”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

^๕ Department of State USA, “Trafficking in Persons Report June 2017. ”, Accessed 1 March 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

^๖ Ibid, p.244.

^๗ Tier 2 watch list หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้กระทำตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (the Trafficking Victims Protection Act: TVPA) อย่างเต็มที่ แต่ก็มีความพยายามอย่างสำคัญที่จะนำตนเองเข้าสู่มาตรฐานดังกล่าว และประกอบด้วยกรณี (๑) เหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบใด ๆ มีจำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญมาก (๒) มีความล้มเหลวในการพิสูจน์ให้เห็นถึงความพยายามที่จะต่อสู้กับการค้ามนุษย์รูปแบบใด ๆ ในปีก่อนหน้า หรือ (๓) การพิจารณากำหนดว่าประเทศมีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการนำตนเองเข้าสู่การกระทำตามมาตรฐานขั้นต่ำบนพื้นฐานของพันธะสัญญาที่ประเทศได้ให้ไว้ว่าจะเป็นส่วนต่อไปในอนาคตตลอดทั้งปีในปีก่อนหน้า



ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง และการศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ ตลอดจนการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศให้่องแท้ จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของการค้ามนุษย์ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น

๒. สถานการณ์การค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว

สถานการณ์การค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า ๕ ปีที่ผ่านมา สปป.ลาว เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงานทั้งในเด็ก สตรี และผู้ชาย ซึ่งเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นผู้ย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าภายนอกประเทศของตน ที่ต้องประสบกับการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศและด้านแรงงานในประเทศปลายทาง อันได้แก่ เวียดนาม มาเลเซีย จีน ไต้หวัน ประเทศไทย และญี่ปุ่น โดยพบว่ามีเหยื่อจำนวนมากที่ถูกบังคับใช้แรงงานด้านบริการ โรงงานอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมภายในประเทศ และมีเหยื่อที่เป็นสตรี และเด็กผู้หญิงจำนวนมากที่ถูกส่งตัวไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในเชิงพาณิชย์ในประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่เหยื่อที่เป็นเพศชายทั้งผู้ใหญ่และเด็กมักจะถูกบังคับใช้แรงงานด้านการประมง การก่อสร้าง และอุตสาหกรรมเกษตรในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเคยมีรายงานว่าพบเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยในน่านน้ำของอินโดนีเซีย และพบว่ามีเหยื่อจำนวนมากที่อาจอยู่ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานจำนวนกว่า ๑๐,๐๐๐ ราย ที่ถูกเนรเทศหรือผลักดันออกจากประเทศไทยเป็นประจำทุกปี โดยปราศจากการแจ้งเตือนเป็นทางการ และส่วนใหญ่แล้วคนเหล่านี้มักเดินทางโดยเรือข้ามแม่น้ำโขง ทำให้บางครั้งเมื่อกลับไปถึง สปป.ลาว แล้ว พวกเขาอาจถูกจับตัวไว้และถูกค้าซ้ำอีก

องค์การสหประชาชาติ (UN) รายงานว่ามีสตรีและเด็กผู้หญิงชาวลาวจำนวนหนึ่งที่ถูกขายเพื่อไปเป็นเจ้าสาวและเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศในประเทศจีน โดยพบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น การจดทะเบียนสมรสกับหญิงสาวชาวลาวนั้นเป็นที่นิยมอย่างมากในประเทศจีน และมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีความเสี่ยงสูงมากที่เจ้าหน้าที่แห่งท้องถิ่นบางรายจะรับสินบนหรือค่าตอบแทนเพื่ออำนวยความสะดวกในการอพยพย้ายถิ่นฐานหรือการขนส่งหญิงสาวไปยังประเทศจีน ซึ่งสอดคล้องกับที่องค์กรต่อต้านการค้ามนุษย์และสื่อมวลชนของ สปป.ลาว รายงานไว้ว่า ข้าราชการระดับล่างบางรายอาจก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์ได้ โดยการรับสินบนหรือผลประโยชน์



ตอบแทนเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่การเคลื่อนย้ายและการอพยพย้ายถิ่นฐานของหญิงสาวชาวจีน ถึงแม้ว่า กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ (The Law on Anti-Trafficking in Persons, 2016) โดยเฉพาะข้อ ๗๒^๘ จะได้บัญญัติห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวไว้แน่ชัดก็ตาม และยังรายงานว่า สปป.ลาว เป็นประเทศทางผ่านสำหรับสตรีและเด็กหญิงชาวเวียดนามและชาวจีนที่ถูกส่งผ่านไปเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศ และบังคับใช้แรงงานในประเทศเพื่อนบ้าน ด้วย

นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศยังรายงานว่ามีสตรีและเด็กชาวเวียดนาม ชาวจีน และชาวลาวบางรายถูกส่งไปเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศในเมืองใหญ่หรือในพื้นที่ใกล้กับชายแดน บ่อน คาสโน หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวชาวเอเชียและแรงงานต่างชาติ และพบว่ามีการเดินทางจากอังกฤษ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกามาท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กใน สปป.ลาว อีกด้วย^๙

๓. การฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว

ด้วยตระหนักถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้พยายามพิสูจน์ให้เห็นถึงความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะบังคับใช้กฎหมายในระดับจังหวัด และการดำเนินการที่เข้มงวดสำหรับการค้นหาเหยื่อภายในประเทศ รวมทั้งริเริ่มการฟ้องร้องดำเนินคดีที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังไม่เพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สปป.ลาว มีพระราชบัญญัติการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act) จึงทำให้ สปป.ลาว ยังคงได้รับผ่อนผันให้อยู่ใน Tier 2 watch list เป็นระยะเวลา ๔ ปี ติดต่อกัน จากที่เคยตกอยู่ใน Tier 3 มาก่อน^{๑๐}

ภาพรวมของความพยายามในการใช้บังคับกฎหมายของรัฐบาล สปป.ลาว ยังคงอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งเห็นได้จากการใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๘ (the Penal Law,

^๘ **Article 72** Prohibitions for Relevant Government Officials

It is prohibited for government officials to undertake any following acts:

1. Receiving or demanding for bribery, abusing power or position to gain personal benefits;
2. Disclosing information on the victims without permission;
3. Ignoring, being bias or unfair, discriminating when performing duties;
4. Inciting or creating conditions to facilitate any act of trafficking in persons;
5. Undertaking any other act violating laws and regulations.

^๙ Department of State USA, *Supra* note 4, p.246.

^{๑๐} *Ibid*, p.244.



2005) และกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติห้ามการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และกำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ ๕ - ๑๐ ปี ปรับตั้งแต่ ๑๐ - ๑๐๐ ล้านบาท รวมทั้งริบทรัพย์สิน และหากการกระทำความผิดดังกล่าวเข้าลักษณะฉ้อโกงตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้น โดยกำหนดโทษไว้สูงถึงจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ ล้านบาท^{๑๑} ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วอัตราโทษเหล่านี้ มีความรุนแรงเพียงพอและได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับอัตราโทษที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอย่างอื่น นอกจากนี้ รัฐบาล สปป.ลาว ยังได้ประสานความร่วมมือกับรัฐบาลไทยด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของการดำเนินการสอบสวน การซักถามเหยื่อ และการติดตามผู้กระทำความผิด ทั้งยังมีการพบปะหารือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจีนอีกจำนวน ๙ ครั้ง เพื่อประสานความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องดังกล่าวด้วย

ข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น ในขณะที่จัดทำรายงานนี้ พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาล สปป.ลาว ได้ทำการสอบสวนบุคคลจำนวน ๓๗ ราย อยู่ระหว่างฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยอย่างน้อยจำนวน ๑๑ ราย และพิพากษาลงโทษผู้ค้ามนุษย์ไปแล้วจำนวน ๗ ราย ซึ่งมีจำนวนลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ ^{๑๒} แต่ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ได้จัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินคดีและการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก (child sex tourism) ไว้เหมาะสมเพียงพอ

^{๑๑} **Article 134** of the Penal Law states that any person who has committed an act of human trafficking shall be punished by imprisonment from five to ten years with a fine from 10.000.000 kip to 100.000.000 kip and shall be confiscated of assets as provided in Article 32 of present law.

In case of recidivism, organizing in group, involving child victims, involving more than one victim, involving victims who are relatives of the criminals themselves, or are seriously injured, disabled, or mentally impaired, the criminals shall be punished by imprisonment from fifteen to twenty years with a fine from 100.000.000 kip to 500.000.000 kip and assets shall be confiscated as provided in Article 32 of present law or face death penalty.

In case that the criminal act causes permanent disability, HIV/AIDS infection, or death, the criminal shall be sentenced to life imprisonment and fined from 500.000.000 kip to 1.000.000.000 kip and assets shall be confiscated, or sentenced to death penalty as prescribed in Article 32 of the Law on Development and Protection of Women.

^{๑๒} ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ใน สปป.ลาว มีผู้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจำนวน ๓๑ ราย และถูกพิพากษาลงโทษจำนวน ๒๑ ราย ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผู้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจำนวน ๔๑ ราย และถูกพิพากษาลงโทษจำนวน ๑๓ ราย



อย่างไรก็ดี กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (The Ministry of Public Security: MOPS) ได้พยายามประสานความร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs: MFA) ภาคประชาสังคม (กลุ่มที่ให้ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับสตรี) และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับเขต รวมทั้งทำการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการกระทรวงความมั่นคงสาธารณะยังได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุด พัฒนาคู่มือการสอบสวนด้านการค้ามนุษย์ ด้วยการกำหนดประเภทของความผิดอย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้ ยังไม่แน่ชัดว่าการดำเนินงานดังกล่าวได้เสร็จสมบูรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ใช้คู่มือดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในการสอบสวนแล้วหรือไม่

อนึ่ง สำหรับกรณีปัญหาที่มีรายงานไว้ว่าข้าราชการระดับล่างบางรายอาจก่อให้เกิดภาวะเสี่ยงสูงต่อการค้ามนุษย์ได้ โดยการรับสินบนตอบแทนการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายและอพยพย้ายถิ่นฐานของหญิงสาวชาวจีนนั้น เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐบาล สปป.ลาว ไม่ได้รายงานถึงการสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือการพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ หรือกิจกรรมใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์แต่อย่างใด

๔. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว

ความพยายามในการคุ้มครองเหยื่อของรัฐบาล สปป.ลาว นั้น ในภาพรวมยังไม่มี ความพยายามที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แม้รัฐบาลจะได้ให้การยอมรับความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (the Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking) ที่เป็นต้นแบบของบทบัญญัติซึ่งเอาจริงเอาจังในการกระบวน การค้นหาและการส่งต่อเหยื่อการค้ามนุษย์ ตลอดจนเป็นต้นแบบในการสร้างกลไกแห่งชาติด้านการส่งต่อเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ของ สปป.ลาว ก็ตาม แต่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการตามความร่วมมือดังกล่าวและไม่ได้พัฒนามาตรฐานด้านการค้นหาเหยื่อในกลุ่มเสี่ยงที่มีอยู่เดิม ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเครื่องมือที่เป็นระบบระเบียบเพียงพอสำหรับการคัดกรองเหยื่อในกลุ่มผู้ถูกเนรเทศจากประเทศไทยที่มีเป็นจำนวนมาก หรือถูกเนรเทศจาก สปป.ลาว ไปยังเวียดนาม ประกอบกับรัฐบาลยังคงใช้วิธีการในการส่งต่อเหยื่อซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อันอาจเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ (front-line officers) และไม่ได้จัดให้มีการให้ความรู้แก่พนักงานกลุ่มดังกล่าว ทั้งไม่ได้จัดให้มีกองทุนสำหรับการให้บริการคุ้มครองเหยื่ออย่างเหมาะสมเพียงพอ เนื่องจากรัฐบาลได้อุทิศทรัพยากรที่สำคัญไปกับการวางแผนปฏิบัติการ ด้วยเล็งเห็นว่าหากได้ดำเนินการร่างแผนดังกล่าวแล้วเสร็จจะแสดงให้เห็นถึงความ



พยายามอย่างมีนัยสำคัญอันจะทำให้ สปป.ลาว ไปถึงมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ จึงกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการปะปนรวมกันและยากแก่การคัดกรองระหว่างเหยื่อจากการค้ามนุษย์และการลักลอบเข้าเมือง ซึ่งในขณะที่จัดทำรายงานนี้ มีแนวโน้มสูงที่จะมีการปล่อยให้เหยื่อบางรายเล็ดลอดออกไปได้โดยง่าย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาล สปป.ลาว รายงานว่าสามารถคัดกรองเหยื่อชาวลาวภายในประเทศได้จำนวน ๘๕ ราย (เพิ่มขึ้นจากจำนวน ๔๖ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘) และมีการรับมอบเหยื่อชาวลาวจำนวน ๙๙ ราย ที่ถูกส่งกลับมาจากประเทศไทย จีน และอินโดนีเซีย ซึ่งประกอบไปด้วยเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๘๔ ราย และเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๑๕ ราย (ลดลงจากจำนวนเหยื่อทั้งหมด ๑๔๓ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘)

สำหรับเหยื่อชาวลาวภายนอกประเทศนั้น ส่วนใหญ่ถูกพบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งองค์การระหว่างประเทศรายงานว่าพบเหยื่อชาวลาวที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในต่างประเทศมีจำนวนที่สูงขึ้น ในขณะที่องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ (NGOs) ต้องประสบกับความยากลำบากในการติดต่อสถานทูตและสถานกงสุลของ สปป.ลาว ในต่างแดนเพื่อรายงานถึงเหตุการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นและรัฐบาลไม่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารใด ๆ เกี่ยวกับการให้บริการคุ้มครองเหยื่อ ตลอดจนขาดแรงจูงใจที่จะช่วยสนับสนุนให้เหยื่อเข้าร่วมหรือให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย แต่รัฐบาลกลับพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้านในการค้นหาและส่งต่อเหยื่อเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งภาพรวมการให้ความคุ้มครองเหยื่อใน สปป.ลาว นั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการพักพิงชั่วคราวหรือการให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ทั้งการให้คำแนะนำทางกฎหมาย บริการสาธารณสุข การศึกษา และการฝึกอาชีพ ส่วนใหญ่แล้วจัดขึ้นและให้เงินทุนสนับสนุนโดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ และด้วยการขาดซึ่งการให้ความสนับสนุนที่เหมาะสมเพียงพอในระยะยาว เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของ สปป.ลาว นี้ อาจทำให้เหยื่อเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการต้องตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก

อย่างไรก็ดี รัฐบาล สปป.ลาว ได้พยายามเดินหน้าโครงการศูนย์ส่งผ่านในกรุงเวียงจันทน์ ด้วยการร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เหยื่อที่เดินทางกลับจากประเทศไทยสามารถพักอยู่ ณ ศูนย์ดังกล่าวได้ชั่วคราว (ประมาณ ๑ สัปดาห์) ก่อนที่จะถูกส่งกลับสู่สังคมของพวกเขา ซึ่งสมาคมแห่งสตรีกึ่งรัฐบาล (A quasi-governmental women's union) ที่ปฏิบัติงานด้านสถานที่พักพิงระยะสั้นสำหรับเหยื่อการทารุณกรรม ก็ได้เสนอที่จะร่วมให้บริการสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ในเบื้องต้นด้วย ส่วนกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (MOPS) ได้เร่งทำการฝึกอบรมบุคลากรผู้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการค้นหาและการให้ความช่วยเหลือเหยื่อใน ๑๘ จังหวัด และกำลังทำการ



ประเมินผลการคัดกรองเหยื่อ ณ ที่พักพิงเหล่านี้ รวมทั้งการส่งต่อเหยื่อ ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองในต่างประเทศ

๕. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ใน สปป.ลาว

รัฐบาล สปป.ลาว ได้พยายามป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างตระหนักรู้ถึงปัญหาการค้ามนุษย์แก่สังคม ด้วยการส่งเสริมเกี่ยวกับเอกสารสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และสื่อมวลชน เพื่อเตือนหนักรณรงค์สร้างความตระหนักแก่ประชาชน และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความร้ายแรงของการค้ามนุษย์ต่อผู้นำในระดับจังหวัด และสมาชิกชุมชนในระดับท้องถิ่นและกลุ่มภาคประชาสังคม เช่น การแจกจ่ายปฏิทินที่มีเนื้อหาเป็นการต่อต้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงบริเวณชายแดน ทั้งนี้ ภายใต้การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากผู้บริจาคต่างชาติ

อย่างไรก็ดี ความล่าช้าในการอนุมัติ (ร่าง) แผนปฏิบัติการ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ ของรัฐบาล สปป.ลาว กลายเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่เกิดขวางความรู้และความเข้าใจภายในหน่วยงานของรัฐบาลในการพยายามประสานความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ถึงแม้ว่าจะมีรายงานว่ารัฐบาลกำลังสนับสนุนกิจกรรมเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้วยการให้เงินทุนสนับสนุน อย่างไรก็ตาม องค์การภาคประชาสังคมได้รายงานว่ารัฐบาล สปป.ลาว ยังขาดความโปร่งใส ประกอบกับการวางแผนการดำเนินงานและทรัพยากรของ สปป.ลาว ที่มีอยู่อย่างไม่เหมาะสมเพียงพอ นั้น กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่คอยกีดขวางการประสานงานระหว่างรัฐบาล สปป.ลาว กับหุ้นส่วนในทางระหว่างประเทศ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจประวิงการทำงานขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ด้วยการกำหนดให้กิจกรรมด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งหมดต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลก่อน

อนึ่ง ในมิติของความพยายามและความร่วมมือในการทำงานระหว่างกระทรวง (Inter-ministerial) เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น รัฐบาล สปป.ลาว ต้องเพิ่มความพยายามในการร่วมมือระหว่างกระทรวงมากยิ่งขึ้น ส่วนความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ภายนอกประเทศนั้น พบว่ารัฐบาลยังไม่ได้จัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรทางการทูตของตนด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ และไม่มีการสร้างมาตรการใด ๆ เพื่อลดอุปสงค์ของการบังคับใช้แรงงานและการกระทำทางเพศในเชิงพาณิชย์ให้เป็นที่ยอมรับได้^{๑๓}

^{๑๓} Ibid, p.245.



๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาภาพรวมสถานการณ์การค้ามนุษย์พบว่า สปป.ลาว เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ ทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคอาเซียน แต่ส่วนใหญ่ สปป.ลาว จะเป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ และเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนมากเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อไปทำงานนอกประเทศโดยรูปแบบการค้ามนุษย์ที่พบส่วนใหญ่เป็นการค้ามนุษย์ทางเพศและการบังคับใช้แรงงาน ทั้งสตรี เด็ก และผู้ชาย ซึ่งเด็กและสตรีส่วนมากจะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงานภายในประเทศ และถูกส่งไปเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงานด้านการบริการและในโรงงานในประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนเหยื่อที่เป็นเพศชายทั้งเด็กและผู้ใหญ่มักถูกส่งไปเพื่อบังคับใช้แรงงานในการประมง การก่อสร้างและอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน

ในมิติของการใช้บังคับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์นั้น กฎหมายของ สปป.ลาว ได้บัญญัติห้ามการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบและกำหนดอัตราโทษที่ค่อนข้างรุนแรง ทั้งโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี และพิพากษาลงโทษผู้ค้ามนุษย์โดยอาศัยกฎหมายดังกล่าวไปแล้วเป็นจำนวนมากพอสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า รัฐบาล สปป.ลาว พยายามบังคับใช้กฎหมายเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี ยังพบว่าในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการบางรายที่เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ เช่น โดยการรับสินบนหรือผลประโยชน์อื่นใดเป็นการตอบแทนในการที่จะให้ความช่วยเหลือหรือช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น กลับไม่พบข้อมูลว่าได้มีการดำเนินการตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการเหล่านั้นแล้วหรือไม่และอย่างไร นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดมาตรฐานหรือหลักการในการค้นหาหรือคัดกรองเหยื่ออย่างเป็นระบบระเบียบแบบแผน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการคัดกรองเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้บังคับกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ และไม่สามารถให้ความคุ้มครองเหยื่อได้ ซึ่งในเรื่องของความพยายามในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น รัฐบาล สปป.ลาว ยังพยายามไม่มากพอ เนื่องจากยังขาดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ภายนอกประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของการดำเนินกิจกรรมหรือมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาล สปป.ลาว ยังคงต้องพึ่งพาประเทศเพื่อนบ้าน องค์การที่มีใช้ภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศมากกว่าการพึ่งพาตนเอง รวมทั้งยังคงต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากผู้บริจาคต่างชาติ ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาล สปป.ลาว ที่มีอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี ความพยายามที่มีเหล่านี้ยังไม่เพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขาดแคลนซึ่งทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการสนับสนุนมาตรการ



ต่าง ๆ ในระยะยาวอันอาจเนื่องมาจากการต้องจำกัดทรัพยากรของประเทศไว้เพื่อกิจกรรมสำคัญ ทำให้ทรัพยากรที่เหลือมีไม่เพียงพอสนับสนุนการดำเนินงานในประเด็นการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างเต็มที่ และแม้จะมีกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ได้ แต่รัฐบาล สปป.ลาว ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (the TVPA) เพื่อการจัดการค้ามนุษย์อย่างเต็มที่ จึงทำให้ สปป.ลาว ยังคงถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2 watch list ซึ่งเป็นรายการที่ต้องเฝ้าระวังการค้ามนุษย์เหมือนปีก่อน ๆ ติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง ซึ่งนับเป็นอาชญากรรมร้ายแรงรูปแบบหนึ่ง ที่มีความหลากหลายด้านรูปแบบของการกระทำและมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างมาก และด้วยเหตุที่ สปป.ลาว และประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ต่างมีพรมแดนที่เชื่อมโยงถึงกันได้ง่าย ทำให้ต่างก็เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ในอาเซียน การที่ สปป.ลาว จะสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ด้วย และท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด

ดังนั้น รัฐบาล สปป.ลาว จึงควรเพิ่มความพยายามต่อการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้วยการเพิ่มบริการความคุ้มครองเหยื่อทุกเพศทุกวัยเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เหยื่อเข้าร่วม หรือให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดี และรัฐบาลควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินขั้นตอนในการค้นหาและคัดกรองเหยื่อที่มีระบบระเบียบแบบแผน เพื่อไม่ให้เหยื่อการค้ามนุษย์เล็ดลอดเข้ามาหรือออกไปจากประเทศได้โดยง่าย ส่วนในเรื่องของความพยายามในจัดปัญหาการค้ามนุษย์ภายนอกประเทศนั้น รัฐบาลควรจัดให้มีการฝึกอบรมบุคลากรทางการทูตของตนด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ และพยายามสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดอุปสงค์ของการบังคับใช้แรงงานและการกระทำทางเพศในเชิงพาณิชย์ให้เป็นที่ยอมรับได้ ตลอดจนควรพยายามอย่างแข็งขันในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อห้ามการกระทำที่เป็น การช่วยอำนวยความสะดวกในการค้ามนุษย์และพยายามใช้บังคับกฎหมายที่มีอยู่ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการที่เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ขั้นรุนแรง และควรจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า สปป.ลาว เอาใจจริงเอาใจกับ การจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ