



ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก เพื่อบริการทางเพศ

จากการที่ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่สภาพปัญหาที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวได้กลายมาเป็นปัญหาของภูมิภาคที่มีความเชื่อมโยงกับทุกประเทศ ดังนั้น การศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจอันจะนำไปสู่การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.1.1 มาตรการทางกฎหมายในส่วนของผู้หญิง

4.1.1.1 ก่อนปี ค.ศ. 1945

ปัญหาเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก เป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกประเทศทั่วโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มิใช่ปัญหาภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง และบางครั้งก็ได้เป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องระหว่างประเทศ ดังนั้นความพยายามที่จะแก้ปัญหาก็เกี่ยวกับเรื่องนี้ระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงได้มีขึ้นโดยได้มีการเคลื่อนไหวของประเทศต่าง ๆ ร่วมกันปรึกษาหาทางที่จะกำจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็กโดย ในปี

ค.ศ. 1899 รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้มีการประชุมปรึกษาหารือทางกำจัดการลักพาหญิงสาวไปค้าประเวณีให้เป็นการเด็ดขาด โดยการเปิดประชุมอย่างไม่เป็นทางการขึ้น ณ กรุงลอนดอน, ต่อมาอีกสองปีจึงได้มีการประชุมใหญ่ในปัญหานี้ที่เมืองอัมสเตอร์ดัม, และครั้งที่ 3 ที่กรุงลอนดอน เมื่อปี ค.ศ. 1902, ครั้งที่ 4 ที่กรุงปารีส ในปี ค.ศ. 1904 ซึ่งจากการประชุมในครั้งนี้เป็นผลให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสสีขาว (International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกในเรื่องการค้าหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี และเพื่อประโยชน์จากการค้าประเวณี และเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น ๆ ที่ผิดศีลธรรม ข้อตกลงฉบับนี้ได้ลงนามที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1904 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 9 มาตรา มีสาระสำคัญ คือให้รัฐบาลของประเทศซึ่งลงนามในข้อตกลงฯ จัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้ความร่วมมือ และแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งหลาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าหญิง รวมถึงมาตรการให้ความปลอดภัยชั่วคราวแก่หญิงและเด็กหญิงต่างชาติ และจัดส่งกลับประเทศภูมิลำเนาเดิม แต่ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้มีข้อบกพร่องสำคัญประการหนึ่ง คือ ไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยความผิดและโทษต่อคนกลางและผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น เป็นเหตุให้ที่ประชุมระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1910 ได้ตราอนุสัญญาระหว่างประเทศขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสสีขาว (International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic) ซึ่งมีบทบัญญัติผูกพันประเทศภาคี ให้ลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่เป็นตัวกลาง และแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าประเวณีของคนอื่น¹ สำหรับอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 12 มาตรา มีสาระสำคัญคือ ให้มีการลงโทษแก่บุคคลผู้ว่าจ้าง ลักพา ล่อลวงหญิงหรือเด็กหญิงที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อให้สนองตอบความต้องการที่ผิดศีลธรรมของผู้อื่นแม้ว่าหญิงหรือเด็กหญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม และให้ลงโทษแก่ผู้ว่าจ้าง ลักพา หรือล่อลวงหญิงหรือเด็กที่บรรลุนิติภาวะ โดยใช้อุบายหลอกลวง ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญ ใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด เพื่อให้สนองตอบความต้องการที่ผิดศีลธรรมของผู้อื่น ไม่ว่าจะกระทำต่าง ๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และให้แต่ละประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาแจ้งให้กันและกันทราบถึงการออกกฎหมายดังกล่าวแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำผิด รวมถึงการแจ้งคำพิพากษาลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดด้วย นอกจากนี้ในภาคผนวกของอนุสัญญายังได้กล่าวถึงเกณฑ์

¹ อรรถวรณ จันทรทอง, "ปัญหาความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี : ศึกษาเฉพาะกรณีการค้าประเวณีในต่างประเทศ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 62-64.

อายุบรรลุนิติภาวะของหญิงว่าหมายถึง อายุ 20 ปี แต่รัฐอาจตั้งอายุให้สูงกว่านี้ก็ได้ จะเห็นว่าอนุสัญญาฉบับนี้ได้ก้าวไปไกลกว่าข้อตกลงระหว่างประเทศ ปี ค.ศ. 1904 ได้ผูกพันคู่สัญญาให้ลงโทษอาญาต่อผู้กระทำผิดแต่อนุสัญญานี้ยังคงมิได้ให้ความคุ้มครองไปถึงผู้ชายด้วย

ในปี ค.ศ. 1921 องค์การสันนิบาตชาติได้จัดให้มีการประชุมขึ้นที่เมืองเจนีวา ซึ่งจากการประชุมครั้งนี้ทำให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children) โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีทั้งสิ้น 13 มาตรามีเนื้อหาสำคัญคือให้เพิ่มการคุ้มครองแก่เด็กชายด้วย² ซึ่งข้อตกลงและอนุสัญญา 2 ฉบับแรกไม่ได้กล่าวถึง และได้ขยายอายุของผู้ที่ได้รับการคุ้มครองจาก 20 ปีเป็น 21 ปี³ นอกจากนี้ยังให้มีการลงโทษแก่การพยายามกระทำความผิดและการเตรียมที่จะกระทำความผิดที่ได้ระบุไว้ในข้อ 1, 2 ของอนุสัญญา ๔ ฉบับลงวันที่ 4 พฤษภาคม 1910⁴ (ว่าจ้าง ลักพา หรือล่อลวง หญิงและเด็กหญิงที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แม้บุคคลนั้นจะยินยอม และว่าจ้าง ลักพา หรือล่อลวงหญิงหรือเด็กหญิงที่บรรลุนิติ

² Article 2 "The High Contracting Parties agree to take all measures to discover and prosecute persons who are engaged in the traffic in children of both sexes and who commit offences within the meaning of Article 1 of the Convention of May 4, 1910."

³ Article 5 "In paragraph B of the Final Protocol of the Convention of 1910 , the words "twenty completed years of age" shall be replaced by the words "twenty-one completed years of age.""

⁴ Article 3 "The High Contracting Parties agree to take the necessary steps to secure punishment of attempts to commit, and, within legal limits, of acts preparatory to the commission of the offences specified in Article 1 and 2 of the Convention of May 4, 1910."

ภาวะ โดยใช้กำลังบังคับ ชมชู่ ใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรม ฯลฯ) ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน⁵ และให้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อป้องกันการเดินทางของหญิงและเด็กอีกด้วย⁶

สำหรับประเทศไทย จากการที่ไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในการประชุมระหว่างประเทศที่เมืองเจนีวา ปี ค.ศ. 1921 ที่องค์การสันนิบาตจัดขึ้น เป็นผลให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1904 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1910 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 และผลจากการเข้าเป็นภาคีความตกลงระหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว ก็ทำให้ประเทศไทยต้องร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่ไทยเข้าเป็นภาคีดังกล่าว⁷

นอกเหนือจากประเทศไทยซึ่งได้ลงนามรับรอง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1921 แล้ว ประเทศจีนก็เป็นอีกประเทศ

⁵ Article 4 "The High Contracting Parties agree that, in cases where there are no extradition Conventions in force between them, they will take all measures within their power to extradite or provide for the extradition of persons accused or convicted of the offences specified in Article 1 and 2 of the Convention of May 4, 1910."

⁶ Article 7 " The High Contracting Parties undertake in connection with immigration and emigration to adopt such administrative and legislative measures as are required to check the traffic in women and children. In particular, they undertake to make such regulations as are requires for the protection of women and children travelling on emigrant ships, not only at the points of departure and arrival, but also during the journey and to arrange for the exhibition, in railway stations and in ports, of notices warning women and children of the danger of the traffic and indicating the places where they can obtain accommodation and assistance."

⁷ อรรถวธน์ จันทรทอง, "ปัญหาความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี : ศึกษาเฉพาะกรณีการค้าประเวณีในต่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 64-66.

หนึ่งในภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่ได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับดังกล่าว โดยได้ลงนามเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1926 สำหรับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นประเทศพม่า, เวียดนาม, ลาว หรือ กัมพูชา ไม่ปรากฏว่าได้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาฉบับใดที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ในปี ค.ศ. 1933 สันนิบาตชาติก็ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศขึ้น ที่กรุงเจนีวา จากการประชุมครั้งนี้ได้เกิด อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะ (International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age) โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีทั้งสิ้น 10 มาตรา มีสาระสำคัญ คือการให้ความคุ้มครองแก่หญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วมิให้ถูกล่อลวง ชักนำไปยังประเทศอื่น เพื่อจุดประสงค์ที่ผิดศีลธรรม แม้จะเป็นการยินยอมก็ตาม ให้มีการลงโทษแก่ผู้กระทำผู้พยายามกระทำรวมถึงผู้เตรียมที่จะกระทำความผิดนั้นด้วย⁸ ถ้าประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาไม่มีกฎหมายที่เพียงพอที่รับมือกับการกระทำความผิดดังกล่าว ประเทศเหล่านั้นต้องดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษ⁹ และประเทศที่ลงนามในอนุสัญญายืนยันที่จะติดต่อสื่อสาร ให้ข้อมูลแก่กันและกันในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิดตามที่ได้กล่าวไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ หรือฉบับปี 1910 และ 1921 เกี่ยวกับการค้าบังคับหญิงและเด็กหญิง เพื่อการรวบรวมทั้งการกระทำทั้งหลายที่เคยกระทำในประเทศต่าง ๆ

⁸ Article 1 "Whoever, in order to gratify the passions of another person, has procured, enticed or led away even with her consent, a women or girl of full age for immoral purposes to be carry out in another country, shall be punished, notwithstanding that the various acts constituting the offence may have been committed in different countries.

Attempted offences, and within the legal limits acts preparatory to the offences in question, shall also be punishable.

For the purposes of the present Article, the term "country" includes the colonies and protectorates of the High Contracting Party concerned, as well as territories under his suzerainty and territories for which a mandate has been entrusted to him."

⁹ Article 2 "The High Contracting Parties whose laws are at present inadequate to deal with the offences specified in the preceding Article agree to take the necessary steps to ensure that these offences shall be punished in accordance with their gravity."

รวมตลอดถึงการจัดส่งข้อมูลต่าง ๆ ไปยังเจ้าหน้าที่ของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁰ นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีการแก้ปัญหการขัดแย้งกันระหว่างประเทศผู้ลงนามเกี่ยวกับการตีความตามข้อตกลงหรืออนุสัญญาฉบับต่าง ๆ โดยให้เสนอปัญหาการขัดแย้งนั้นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ¹¹

¹⁰ Article 3 "The High Contracting Parties undertake to communicate to each other in regard to any person of either sex who has committed or attempted to commit any of the offences referred to in the present Convention or in the Conventions of 1910 and 1921 on the suppression of the Traffic in Women and Children, the various constituent acts of which were, or were to have been, accomplished in different countries, the following information (or similar information which it may be possible to supply under the laws and regulations of the country concerned) :

- (a) Records of convictions, together with any useful and available information with regard to the offender, such as his civil status, description, fingerprints, photography and police record, his methods of operations, etc.
- (b) Particulars of any measures of refusal of admission or of expulsion which may have been applied to him.

These documents and information shall be sent direct and without delay to the authorities of the countries concerned in each particular case by the authorities named in Article I of the Agreement concluded in Paris on May 18th, 1904, and, if possible, in all cases when the offence, conviction, refusal of admission or expulsion has been duly established."

¹¹ Article 4 "If there should arise between the High Contracting Parties a dispute of any kind relating to the interpretation or application of the present Convention or of the conventions of 1910 and 1921, and if such dispute cannot be satisfactorily settled by diplomacy, it shall be settled in accordance with any applicable agreements in force between the parties providing for the settlement of international disputes

In case there is no such agreement in force between the parties, the dispute shall be referred to arbitration or judicial settlement. In the absence of agreement of the choice of another tribunal, the dispute shall, at the request of any of the Parties, be referred to the

อนุสัญญาฯ นี้ได้ให้ความคุ้มครองปกป้องผู้หญิงมากขึ้นโดยไม่จำกัดอายุ และแม้ว่าหญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม แต่ไม่ได้กล่าวถึงผู้ชายแต่อย่างใด และให้ลงทะเบียนในความผิดชั้นพยายาม และเตรียมการ สำหรับประเทศไทยนั้นเรามีได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ และปรากฏว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขงก็มีได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้เช่นกัน

4.1.1.2 หลังปี ค.ศ. 1945

เมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นภายหลังที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลงเมื่อปี ค.ศ. 1945 แล้ว องค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการรวมความตกลงระหว่างประเทศ ค.ศ. 1904 อนุสัญญาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1910 , ค.ศ. 1921 และ ค.ศ. 1933 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าบุคคลและแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ. 1949 (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others) ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ภายหลังนิยมเรียกกันว่า "อนุสัญญาฉบับรวม" (Consolidated Convention)¹² เจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ ต้องการให้มีหลักการยกเลิกการจดทะเบียนโสเภณี ล้มเลิกสถานการค้าประเวณี การปราบปรามคนกลางที่คอยแสวงหากำไรรวมตลอดถึงการป้องกันมิให้คนเป็นโสเภณี และการจัดศูนย์ปรับสภาพโสเภณีให้มีอาชีพอันดีงามต่อไป

อนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีทั้งหมด 28 มาตรา โดยในข้อความเบื้องต้นได้กำหนดว่าเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการที่จะปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก จึงให้บทบัญญัติระหว่างประเทศต่อไปนี้ยังคงมีผลใช้บังคับ ได้แก่

1. ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1904

International Court of Justice, if all the Parties to the dispute are Parties to the Statute of the International Court of Justice, and if any of the Parties to the dispute is not a Party to the Statute of the International Court of Justice, to an arbitral tribunal constituted in accordance with the Hague Convention of October 18th, 1907, for the Pacific Settlement of International Dispute."

¹² อรวรรณ จันทร์ทอง, "ปัญหาความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี : ศึกษาเฉพาะกรณีการค้าประเวณีในต่างประเทศ," อ่างแล้ว, หน้า 69.

2. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1910
3. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921
4. อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะ ค.ศ. 1933

อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ให้ความคุ้มครองและป้องกันมิให้บุคคลไม่ว่าชายหรือหญิง และไม่ว่าอายุเท่าใดถูกนำมาเป็นเหยื่อแห่งการค้าประเวณี โดยให้ลงโทษต่อบรรดาคนกลางผู้แสวงหาประโยชน์จากโสเภณี แต่มิได้มีบทบัญญัติให้ลงโทษโสเภณีแต่ประการใด

ขณะนี้ได้มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้แล้วรวม 64 ประเทศ สำหรับประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น ประเทศเมียนมาร์ได้ลงนามโดยมีข้อสงวนเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1956 แต่ก็ไม่เคยให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ในขณะที่ประเทศลาวได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 1978¹³ แต่ก็ได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด ส่วนประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขงก็ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เลย

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ ที่ออกมาให้นานาประเทศถือปฏิบัติ แต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งได้แก่

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นบรรทัดฐานร่วมกันแห่งบรรดารัฐภาคีสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติ ในการที่จะพิทักษ์ปกป้องสิทธิของประชาชนในแต่ละรัฐ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ผ่านการลงมติรับรองของสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 บรรดารัฐสมาชิกแห่งสหประชาชาติได้แสดงเจตจำนงร่วมกันในความเชื่อมั่นแห่งหลักสิทธิมนุษยชนเกียรติศักดิ์ คุณค่าและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซึ่งการที่ขบวนการค้าหญิงและเด็กได้ล่อลวงหญิง

¹³ Natalie Kaufman Hevener, International Law and the Status of Women (New York : Westview Press, Inc., 1983), p. 90.

หรือเด็กเพื่อบังคับค้าประเวณี จึงเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน และในข้อ 4 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่าด้วยความเป็นทาสและการค้าทาสนั้น จะเห็นได้ว่าการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้าทาส¹⁴

หลังจากที่องค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ.1948 แล้ว เพื่อเป็นการคุ้มครองสตรีโดยเฉพาะ องค์การสหประชาชาติจึงได้ให้การรับรองปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิง (Declaration on the Elimination of Discrimination against women) เมื่อ ค.ศ. 1967 ซึ่งมีเนื้อหาให้มีการยกเลิกกฎหมาย ประเพณี ฯลฯ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อหญิงและให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่หญิงให้เท่าเทียมกับชาย และในข้อ 10 ของปฏิญญาฯ ได้กำหนดให้มีการรณรงค์ต่อต้านการค้าหญิงทุกรูปแบบทั้งที่กระทำภายในประเทศนั้นเองและระหว่างประเทศ และให้มีการปราบปรามบุคคลอื่นที่แสวงหาประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของหญิง

และเพื่อให้การขจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิง ตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาบรรลุผลอย่างแท้จริง องค์การสหประชาชาติจึงได้ออกอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิงในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) ในปี ค.ศ. 1979 โดยอนุสัญญานี้ มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงทุกประการ กล่าวคือ ให้รัฐภาคีดำเนินการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อกำจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิง ให้มีการประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของหญิงและชาย อนุสัญญานี้ได้กำหนดรายละเอียดของการเลือกปฏิบัติต่อหญิงในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐภาคีจะต้องกำจัดให้หมดสิ้นไป โดยมีรายละเอียดทั้งสิ้น 30 ข้อ โดยในส่วนของการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศนั้น อนุสัญญานี้ได้บัญญัติไว้ในข้อ 6 ว่า "รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ"¹⁵

¹⁴ อรวรรณ จันทร์ทอง, "ปัญหาความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี : ศึกษาเฉพาะกรณีการค้าประเวณีในต่างประเทศ," อ่างแล้ว, หน้า 53-55.

¹⁵ Article 6 "States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women."

อนุสัญญาฉบับนี้ได้เปิดให้ประเทศสมาชิกลงนาม เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1980 ซึ่งประเทศไทยได้เข้ารับเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ โดยวิธีภาคยานุวัติ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1985¹⁶ สำหรับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่ได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ ได้แก่ ประเทศจีน ลงนามเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1980¹⁷ ประเทศลาว ลงนามเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1981 และประเทศเวียดนาม ลงนามเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1982¹⁸ โดยประเทศเมียนมาร์ และประเทศกัมพูชามิได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด

¹⁶ แต่เดิมนั้นประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้เพื่อที่จะขอเป็นการยกเว้นไม่ผูกพันตามอนุสัญญาไว้ 7 ข้อ ได้แก่

- อนุสัญญาข้อ 7 เรื่อง ความเสมอภาคทางการเมืองและการรับตำแหน่งทางราชการ
- อนุสัญญาข้อ 9 เรื่อง การถือสัญชาติที่เกิดจากหญิงไทย
- อนุสัญญาข้อ 10 เรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษา
- อนุสัญญาข้อ 11 เรื่อง สิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน
- อนุสัญญาข้อ 15 เรื่อง การทำสัญญา
- อนุสัญญาข้อ 16 เรื่อง ความเสมอภาคในด้านครอบครัวและการสมรส
- อนุสัญญาข้อ 29 เรื่อง การให้อำนาจศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท

การที่ประเทศไทยตั้งข้อสงวนไว้ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญถึง 7 ข้อ จากจำนวน 16 ข้อของอนุสัญญา ทำให้ประเทศไทยถูกหักท้วงและเพ่งเล็งจากประเทศต่าง ๆ และจากองค์กรที่มีโซรัฐบาลในเวทีการประชุมระหว่างประเทศมาโดยตลอด โดยเห็นว่าประเทศไทยไม่มีความจริงจังต่อการส่งเสริมสถานภาพสตรี ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

ต่อมาประเทศไทยได้ขอยกเลิกข้อสงวนแล้ว 3 ข้อ ได้แก่

1. อนุสัญญาข้อ 11 และ 15 โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2533
2. อนุสัญญาข้อ 9 โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2535

ดังนั้น ปัจจุบันจึงยังมีข้อสงวน 4 ข้อ

¹⁷ ประเทศจีนลงนามโดยมีข้อสงวน

¹⁸ Natalie Kaufman Hevener, *International Law and the Status of Women*, op. cit., pp. 233-234.

ภายหลังจากที่สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้หลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง องค์การสหประชาชาติจึงได้ออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights, 1966) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) โดยเนื้อหาของกติกาททั้งสองฉบับนี้เป็นการขยายความกฏบัตรสหประชาชาติและสิทธิมนุษยชนเป็นพันธกรณีที่รัฐภาคีแห่งสหประชาชาติจะต้องส่งเสริมและปฏิบัติตาม สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ กติกาททั้งสองฉบับนี้มีได้มีบัญญัติไว้โดยตรงแต่อย่างใด โดยในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีบทบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในข้อ 3 ว่า “บรรดารัฐภาคีแห่งกติกาดังฉบับนี้รับที่จะประกันสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงให้มีสิทธิทั้งปวงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังที่ได้ระบุไว้ในกติกาดังฉบับนี้”¹⁹ และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับทาสและการค้าทาสในมาตรา 8 ว่า บุคคลใดจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสมิได้ ห้ามการค้าทาสและการเอาคนลงเป็นทาสทุกรูปแบบ ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึงการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศด้วย

4.1.2 มาตรการทางกฎหมายในส่วนของเด็ก

4.1.2.1 ก่อนปี ค.ศ. 1945

ปัญหาเด็กถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ รวมไปถึงการค้าเด็กเพื่อบังคับค้าประเวณี เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น เพื่อให้มีการคุ้มครองดูแลและช่วยเหลือเด็กเป็นพิเศษ สมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ยอมรับและออกประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก (Universal Declaration of Children Rights) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 10 ข้อ โดยการค้าเด็กเพื่อบังคับค้าประเวณีนั้น ถือได้ว่า

¹⁹ Article 3 “The States Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights forth in the present Covenant.”

เป็นการกระทำอันขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 9 ซึ่งบัญญัติว่า “เด็กและเยาวชนพึงได้รับการปกป้องให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งจากความโหดร้ายทารุณและการถูกข่มเหงรังแกทุกชนิด เด็กจะต้องไม่กลายเป็นสินค้าไม่ว่าในรูปแบบใด.....” แต่อย่างไรก็ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1959 ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดอายุของเด็กไว้

4.1.2.2 หลังปี ค.ศ. 1945

โดยที่ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นเพียงความพยายามที่จะกำหนดมาตรฐานแห่งสิทธิและมาตรการคุ้มครองสิทธิของเด็กเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับและไม่ก่อให้เกิดพันธะในทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงได้มีความพยายามที่จะตราอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Rights on The Rights of the Child) ซึ่งมีสภาพบังคับในทางกฎหมายขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เด็กในทุก ๆ ด้าน โดยในส่วนของ การคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงประโยชน์ในทางเพศ ได้บัญญัติไว้ในข้อ 34²⁰ การป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก บัญญัติไว้ในข้อ 35²¹ นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงประโยชน์ในทางเพศ โดยบัญญัติไว้ในข้อ 36²²

²⁰ Article 34 "States Parties undertake to protect the child from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. For these purposes, States Parties shall in particular take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent ;

- (a) The inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity ;
- (b) The exploitative use of children in prostitution or other unlawful sexual practices ;
- (c) The exploitative use of children in pornographic performances and materials."

²¹ Article 35 "States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form."

²² Article 36 "States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare."

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการรักษาคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families.) ค.ศ. 1990 สำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ มีรายละเอียดครอบคลุมการดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานอพยพในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางแพ่ง ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้มีสถานะที่เท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นคนชาติในเกือบทุกกรณี ทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ที่สำคัญคือ อนุสัญญาฉบับนี้ เรียกร้องให้ประเทศภาคีร่วมมือกันในการให้ความสำคัญกับการป้องกันแรงงานอพยพผิดกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก อาทิเช่น มาตรา 68 ที่บัญญัติให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อต่อต้านการล่อลวงหรือการชักจูงแรงงานอพยพไปในทางที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการอพยพเข้าเมือง หรืออพยพออกนอกเมือง เพื่อดำเนินการกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้ความรุนแรง การบังคับ หรือการข่มขู่ต่อแรงงานอพยพ ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กข้ามชาติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามการการแบ่งแยกในทางเพศ ถึงแม้ว่าจะเป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษกับผู้อพยพย้ายถิ่นในสถานการณ์ไม่ปกติที่เสี่ยงต่อการถูกล่อลวงไปในทางที่ผิดกฎหมายก็ตาม และแม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะกำหนดให้ความคุ้มครองกับแรงงานอพยพที่จะช่วยในการป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติได้ก็ตาม แต่มีประเทศที่ลงนามเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้เพียงสามประเทศเท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่าไม่มีประเทศใดในภูมิภาคแม่น้ำโขงเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้เลย ส่งผลให้อนุสัญญาฉบับนี้ไม่อาจถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นอนุสัญญาที่สำคัญฉบับหนึ่งที่จะช่วยป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติที่เกี่ยวข้องเนื่องกับปัญหาแรงงานอพยพได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญ คือ การเผยแพร่ความสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ให้เป็นที่แพร่หลาย และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังประสบกับปัญหาความรุนแรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ดังเช่น ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นต้น

สำหรับองค์การสหประชาชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำรายงานการประชุมพิเศษ (Special Report) ในประเด็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก การค้าทาส เมื่อปี ค.ศ. 1971 ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และข้อเสนอ เพื่อให้นานาชาตินำไปบังคับใช้และปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้คือ

1. สมควรให้นำมาตรการกฎหมาย ทฤษฎีหลักสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) มาบังคับใช้กับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าทาส การค้าหญิงและเด็ก
2. สมควรนำ The Single Convention on Narcotics Drugs of 1961 มาเป็นแบบอย่างต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าทาส การค้าหญิงและเด็ก โดยเฉพาะมาตรการกำหนดโทษ การลงโทษ และการช่วยเหลือบำบัดรักษา
3. สมควรกำหนดให้มีตำรวจสากล เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด
4. สมควรให้มีกฎหมายอาญากำหนดความผิดและกำหนดโทษ ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก การค้าทาส
5. สมควรให้มีการผลักดันความตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
6. สมควรให้มีการกำหนดนโยบายให้การศึกษาแก่ประชาชน ในด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันการถูกล่อลวงให้ไปค้าประเวณี
7. สมควรให้มีการกำหนดนโยบาย การสงเคราะห์ช่วยเหลือทาส ภายหลังที่ได้ถูกปลดปล่อยแล้ว
8. สมควรยกเลิกการเป็นทาส และควรให้นานาชาติให้สัตยาบันในข้อกำหนดทั้งหมดตามรายงานการประชุมพิเศษขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น²³

โดยองค์การสหประชาชาติได้พยายามผลักดันและกระตุ้นให้นานาชาติเกิดความสนใจ และเห็นพ้องร่วมกันในการที่จะป้องกันและปราบปรามการค้าทาส หรือการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งก็ส่งผลให้เกิดอนุสัญญาหลายฉบับ และมีนานาชาติทั่วโลกได้ให้สัตยาบันยอมรับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไปบังคับใช้และปฏิบัติร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าทาส การค้าหญิงและเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง

²³ คิริเมซัล พงษ์ไพจิตร, "การนำหลักสมคบกันกับการกระทำความผิดมาใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม : ศึกษากรณีการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการค้าประเวณี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 159.

หกประเทศ (ไทย, เมียนมาร์, เวียดนาม, กัมพูชา, ลาว และจีน) ต่างก็เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงควรต้องให้ความสนใจในเรื่องความตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก ตลอดจนมีการนำข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัตินำไปบังคับใช้และปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะรายงานพิเศษข้างต้น ซึ่งมีข้อเสนอให้มีการผลักดันความตกลงและความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

โดยปกติรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทย์ย่อมไม่ยินยอมให้รัฐต่างประเทศเข้ามาใช้อำนาจตุลาการในเขตอำนาจของตนได้ เนื่องจากถือว่าเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างร้ายแรง เว้นเสียแต่ว่าจะยอมผูกพันตนเองไว้โดยสนธิสัญญากับรัฐหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยอาจจะมีข้อจำกัดหรือไม่ก็ได้ตามแต่จะตกลงกัน ซึ่งอุปสรรคทางกฎหมายดังกล่าว เป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลให้อาชญากรรมระหว่างประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถระงับความร่วมมือในการใช้มาตรการปราบปราม ซึ่งการปราบปรามอาชญากรรมจะเป็นผลสำเร็จเมื่อสามารถนำอาชญากรเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและลงโทษได้ในที่สุด แต่การดำเนินคดีอาญาและการลงโทษผู้กระทำความผิดถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐอิสระเท่านั้นมีอำนาบบังคับบัญชาบุคคลในเขตอำนาจการยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเข้ามาสอบสวนดำเนินคดีอาญาถือเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยอย่างร้ายแรงตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งทำให้การติดตามจับกุมผู้กระทำผิดที่หลบหนีออกนอกประเทศ และการสอบสวนหาพยานหลักฐานในเขตอำนาจรัฐต่างประเทศไม่ได้ผล ไม่สามารถพิสูจน์ความผิดในชั้นศาล ยิ่งกว่านั้นบางประเทศกฎหมายไม่อนุญาตให้เสนอพยานบอกเล่าต่อศาลเป็นอุปสรรคในการพิสูจน์ความผิดหากพยานบุคคลอาศัยอยู่ต่างประเทศ และไม่ยอมเดินทางมาเบิกความในศาลโดยตรง ดังนั้น การร่วมมือกันในทางอาญาระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยขจัดปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่อาชญากรรมการค้าหญิงและเด็กกำลังทวีความรุนแรงเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในทางอาญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อให้สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและสามารถขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้ในที่สุด

4.2.1 กฎหมายภายในของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ปัจจุบันปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศได้กลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมีรูปแบบที่ซับซ้อน การกระทำผิดกระทำในรูปขององค์กรอาชญากรรมซึ่งมีเครือข่ายในหลาย ๆ ประเทศ ทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีได้ เนื่องจากผู้กระทำผิดหลบหนีออกนอกประเทศ ดังนั้น หากประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ มีบทบัญญัติกฎหมายภายในเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในทางอาญาระหว่างประเทศ ก็จะสามารถนำมาปรับใช้ได้ ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินคดีกับผู้ค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้งประเทศลาว เวียดนาม กัมพูชา เมียนมาร์ และประเทศจีน ซึ่งกำลังเผชิญกับความรุนแรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนามบทบัญญัติกฎหมายภายใน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในทางอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีและช่วยลดความรุนแรงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงได้

สำหรับประเทศไทย ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา จึงได้เริ่มทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2453 หลังจากนั้นก็ได้ทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับอีกหลายประเทศ ได้แก่

- สัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2465 ต่อมาถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533
- อนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเบลเยียม เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2479
- สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย พ.ศ. 2502
- สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2519

- สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2524
- สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2536

และด้วยเหตุที่ว่าประเทศไทยได้สนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ ไว้ ทำให้ไทยต้องออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา คือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472²⁴ โดยประเภทของความผิดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ประเทศไทยถือว่าความผิดซึ่งบุคคลผู้ถูกขอให้ส่งตัวได้กระทำไปนั้น ต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาของทั้งสองประเทศ (Principle of Double Criminality)²⁵ และต้องเป็นความผิดซึ่งกฎหมายกำหนดโทษจำคุกขั้นสูงไม่ต่ำกว่า 1 ปี²⁶ ซึ่งการดำเนินคดีเพื่อบริการทางเพศ ก็ถือเป็นความผิดที่อยู่ในข่ายที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ เนื่องจากถือเป็นความผิดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่พบคือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศไทยในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ได้ตราและบังคับใช้มานานกว่า 70 ปี โดยไม่มีการแก้ไข บทบัญญัติหลาย ๆ ส่วนยังล้าสมัย ไม่ทันต่อการพัฒนาหลักการในความร่วมมือประเภทนี้ของโลก รวมทั้งการไม่มีบทบัญญัติในลักษณะให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแบบยืดหยุ่น ซึ่งเป็นดุลยพินิจของประเทศไทยเป็นกรณี ๆ ไปในการพิจารณาว่าจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หรือไม่ เช่น เกี่ยวกับการส่งคนชาติข้ามแดน โทษประหารชีวิต นอกจากนี้บทบัญญัติตามกฎหมายนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงหลาย ๆ กรณีที่อาจเป็นปัญหาเกิดขึ้น เช่น กรณีความผิดอยู่ระหว่างการดำเนินคดีในประเทศไทย กรณีความผิดตามที่ร้องขอเกิดขึ้นในประเทศไทยด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่งที่ช่วยในการปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีและเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁴ พงศ์ธร บุญอารีย์, กฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 214-215.

²⁵ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2542 มาตรา 12

²⁶ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2461 มาตรา 4

สำหรับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายภายในเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยกำหนดให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้โดยคดีความผิดระหว่างประเทศประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีการค้ามนุษย์และเด็กข้ามชาติ นอกจากนี้ควรกำหนดให้ใช้หลักต่างตอบแทน (Reciprocity)²⁷ ในกรณีที่ไม่มียุทธสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อกัน เพื่อให้การขจัดปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว ประเทศไทยยังได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญากับสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2529 (Treaty between the kingdom of Thailand and the United States on Mutual Assistance in Criminal Matters) ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาในเรื่องการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาฉบับแรกของประเทศไทยที่ทำกับรัฐต่างประเทศ

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1986 แล้วจึงได้ออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ได้แก่ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สามารถใช้ได้กับประเทศอื่น ๆ ที่จะทำสนธิสัญญาในอนาคตข้างหน้าต่อไปด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การจะให้ความร่วมมือในทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ จะกระทำต่อเมื่อมีสนธิสัญญาก่อตั้งความร่วมมือไว้ แต่ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ประเทศไทยว่า จะให้ความร่วมมือในทำนองเดียวกันแก่ประเทศไทย เมื่อประเทศไทยร้องขอรับความร่วมมือจากประเทศนั้น ในกรณีนี้ประเทศไทยก็อาจให้ความร่วมมือแก่ประเทศผู้ร้องขอนั้นได้ แม้ไม่มีความตกลงกับประเทศดังกล่าวในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศทาง

²⁷ หลักต่างตอบแทน (Reciprocity) หมายถึง กรณีที่ไม่มียุทธสนธิสัญญาหรือข้อตกลงในทางอาญาระหว่างประเทศต่อกัน แต่เมื่อประเทศหนึ่งได้ให้ความช่วยเหลือทางอาญาแก่ประเทศหนึ่งแล้ว ประเทศหลังนี้ก็ให้ความช่วยเหลือทางอาญาแก่ประเทศแรกในเรื่องเดียวกันเป็นทำนองตอบแทน หากประเทศแรกร้องขอ

อาญาต่อกันมาก่อนก็ตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักต่างตอบแทน (Reciprocity) นอกจากนี้ ประเทศไทยจะให้ความร่วมมือแก่ต่างประเทศก็ต่อเมื่อการกระทำซึ่งเป็นมูลกรณีของความช่วยเหลือทางอาญานั้นเป็นความผิดที่มีโทษฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมายไทย หรือที่เรียกตามหลักสากลว่า Double Criminality²⁸ แต่ถ้าการกระทำซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทางอาญานั้น กระทบกระเทือนถึงอธิปไตย ความมั่นคงหรือสาธารณประโยชน์ที่สำคัญอื่น ๆ ของประเทศ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดทางทหารแล้ว ประเทศไทยก็จะปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือแก่ประเทศผู้ร้องขอ²⁹ ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศผู้ร้องขอนั้นจะมีสนธิสัญญากับประเทศไทยหรือไม่ก็ตาม

จากหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 สรุปได้ว่า เป็นกฎหมายภายในที่สามารถใช้รองรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ซึ่งอาจจะต้องร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศอันเป็นกระแสการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอาชญากรข้ามชาติทั้งหลาย อย่างเช่น การค้าหญิงและเด็กข้ามชาติเพื่อบริการทางเพศ ซึ่งการป้องกันและปราบปรามจะกระทำได้อย่างบรรลุผล จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

ดังนั้น การที่จะสามารถขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายภายในเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กโดยตรงแล้ว ประเทศเมียนมาร์, ลาว, กัมพูชา, เวียดนาม, และจีน จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายภายในเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา ดังเช่นที่ ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เพื่อสามารถใช้รองรับกับการดำเนินคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ดังเช่นการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติได้ แม้ว่าจะมีหรือไม่มีสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศต่อกันก็ตาม

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญานั้น อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. ข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในลักษณะที่เป็นทางการ

²⁸ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 9 (2)

²⁹ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 9 (3)

2. ข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

4.2.2 ข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในลักษณะที่เป็นทางการ

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาซึ่งจะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กข้ามชาติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนานาชาติได้ยอมรับและได้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นทางการสำหรับความร่วมมือดังกล่าว ได้แก่ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การเริ่มกระบวนการทางอาญาตามคำร้องขอ และการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอาญา พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ก่อข้อผูกพันให้แต่ละประเทศต้องปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญากับความผิดอาญาระหว่างประเทศหรือความผิดอาญาข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศด้วย

1. การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition)

ตามหลักทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาการได้ตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งหลบหนีไปยังรัฐอื่นนอกเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ต้องดำเนินคดี จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งวิธีการที่ใช้โดยปกติในการที่รัฐหนึ่งจะได้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งหลบหนีไปอยู่นอกประเทศมาดำเนินคดีในรัฐตน ก็คือการขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน³⁰

โดยปกติ การร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น มักกระทำกันก็ต่อเมื่อรัฐผู้ร้องขอกับรัฐผู้รับคำขอมีสสนธิสัญญาต่อกัน หรือหากไม่มีสนธิสัญญาต่อกัน ก็อาจอาศัยหลักต่างตอบแทน (Reciprocity) แต่เท่าที่ผ่านมามักจะกระทำกันในรูปของสนธิสัญญามากกว่า³¹ นอกจากนี้ในบางประเทศ แม้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะเป็นการสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยปกติก็ตาม ก็ยังได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการภายในอีกด้วย

³⁰ ชัยเกษม นิตติศิริ, "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน," บทบัญญัติ 52 (ธันวาคม 2539) : 180.

³¹ พงศ์ธร บุญอารีย์, กฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา, อ่างแล้ว, หน้า 213.

2. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (Mutual Assistance in Criminal Matters)

ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา เป็นความร่วมมือในเรื่องทั่วไปเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐอื่นในการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้อง และกระบวนการอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เช่น การสืบหาตัวบุคคล การสืบพยานและสอบปากคำพยานบุคคล การจัดหาให้ซึ่งเอกสาร บันทึกลงและพยานหลักฐาน การส่งเอกสาร การปฏิบัติตามคำร้องขอในการค้นยึด การโอนตัวผู้ต้องขังเพื่อสืบพยานบุคคล ซึ่งมีผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ในรัฐอื่นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานที่ขอด้วยกฎหมายของรัฐผู้ร้องขอได้

3. การยึดและอายัดทรัพย์สิน

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นเป็นความร่วมมือใหม่เพิ่งปรากฏขึ้นในระยะหลัง ด้วยแนวความคิดที่ว่า ผู้กระทำผิดไม่สมควรที่จะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำผิดอาญาของตน โดยเฉพาะในความผิดร้ายแรง เช่น การค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ การยึดเอาผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิดจะช่วยลดแรงจูงใจในการกระทำผิด เพราะในที่สุดแล้วอาชญากรจะไม่ได้รับผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากการกระทำผิดอาญาของตน และเนื่องจากทรัพย์สินต่าง ๆ อาจมีการยกย้ายถ่ายเทข้ามประเทศได้ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวบรรลุผล ความร่วมมือในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะอยู่ในรูปเงินตรา หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดไปเป็นทรัพย์สินอื่นในต่างประเทศก็ตาม ความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นยุทธวิธีที่ดีที่สุดประการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามความผิดเหล่านี้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ทั้งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การยึดและอายัดทรัพย์สิน ต่างก็เป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กสามารถกระทำได้อย่างบรรลุผล ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการส่งผู้ร้ายข้ามแดน จะช่วยให้สามารถจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีได้ แม้ว่าผู้กระทำผิดจะหลบหนีไปอยู่ประเทศอื่นก็ตาม ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา เป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินคดีในคดีความผิดที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ดังเช่น คดีการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับการยึดและอายัดทรัพย์สิน ก็เป็นมาตรการที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีการดำเนินการในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมได้อย่างมีประ

สิทธิภาพ ดังเช่น การค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่มีผู้เสียหายจากการกระทำผิด ดังเช่น ในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ ซึ่งมีหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กเป็นผู้เสียหาย ควรนำทรัพย์สินที่ยึดได้จากผู้กระทำผิดมาชดใช้เป็นค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยในการฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้เสียหายได้ ดังนั้น แต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ควรมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวกับนานาประเทศ รวมทั้งในระหว่างกันด้วย เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามคดีความผิดอาญาระหว่างประเทศ ดังเช่น การค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ เป็นไปได้ได้อย่างประสิทธิผลสำเร็จ

4.2.3 ข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

สำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา โดยอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เป็นทางการนั้น มีตัวอย่างเช่น ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางอาญากับประเทศเยอรมันโดยตรง แต่เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ประเทศเยอรมันในเรื่องการสืบพยานหลักฐานในศาลไทยมาโดยตลอด ขณะเดียวกันประเทศเยอรมันก็สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในเรื่องการสืบพยานหลักฐานในศาลเยอรมันได้ หากประเทศไทยร้องขอ เพราะกฎหมายภายในของประเทศเยอรมัน ก็ยินยอมให้ศาลจากต่างประเทศเข้าไปนั่งร่วมฟังคำเบิกความของพยานในศาลเยอรมันได้เช่นกัน³²

นอกจากนี้ยังมี ความร่วมมือที่ถือเป็นประเพณีปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่อยู่ต่างประเทศ ได้แก่ การขอร้องผ่านกระทรวงต่างประเทศของทั้งสองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการขอร้องให้ช่วยดำเนินการสอบสวน หรือช่วยสืบพยานชั้นศาล การมีเจ้าหน้าที่ทางการทูตเข้ามาเกี่ยวข้อง ช่วยให้เจ้าพนักงานทางอาญาและศาลมั่นใจว่าทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เป็นความช่วยเหลือที่ไม่ผูกพันอย่างที่จะเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตย และด้านประเทศที่ร้องขอก็จะแน่ใจได้ว่าคำร้องขอจะถูกส่งไปยังพนักงานหรือศาลที่มีเขตอำนาจถูกต้อง อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวต้องผ่านขั้นตอนมาก ทำให้ล่าช้า และอาจสื่อความหมายไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์กฎหมาย นอกจากนั้นสัมพันธ์ไมตรี

³² วรวิทย์ ฤทธิพิศ, ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาว่าด้วยการสืบพยานหลักฐานในศาลไทย, *ตุลพท* 39 (กันยายน-ตุลาคม 2535) : 135-138.

อาจหยุดชะงักมีชนชาติต่อกัน ทำให้การดำเนินคดีล่าช้าไปอีก แต่ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งเคร่งครัดต่อหลักการไม่รับฟังพยานบอกเล่า ทำให้คำให้การหรือคำเบิกความที่กระทำในต่างประเทศ กลายเป็นพยานบอกเล่าและไม่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาของศาลเลย

สำหรับปัญหาการคำหาญและเด็กนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าความร่วมมือระหว่างในทางอาญา ในลักษณะของข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าวได้และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้มากกว่าข้อตกลงระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นทางการหรือในรูปของสนธิสัญญา เนื่องจากสนธิสัญญาหรือข้อตกลงในลักษณะที่เป็นทางการดังกล่าว โดยทั่วไปมักกระทำในรูปลายลักษณ์อักษร เพื่อช่วยให้การพิสูจน์เป็นไปได้โดยง่าย ซึ่งภาคีแห่งสนธิสัญญาหรือข้อตกลงย่อมมีพันธกรณีตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แห่งสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนมากมาย กรณีจะแตกต่างจากข้อตกลงในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่ได้ก่อข้อผูกพันกับประเทศภาคี เป็นแต่เพียงแนวทางปฏิบัติให้ยึดถือเท่านั้น ดังนั้น หากประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความร่วมมือในทางอาญาระหว่างกัน โดยเริ่มต้นจากความตกลงในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก่อน แล้วจึงพัฒนาไปสู่ความตกลงในลักษณะที่เป็นทางการ ก็จะส่งผลให้ไม่เพียงแต่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงจะสามารถขจัดปัญหาการคำหาญและเด็กเพื่อบริการทางเพศได้เท่านั้น ยังสามารถช่วยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงได้อีกด้วย

มาตรการอื่น ๆ ของความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

1. การส่งตัวพยานบุคคลไปเบิกความต่างประเทศ

การที่พยานบุคคลเดินทางมาเบิกความโดยตรงต่อเจ้าพนักงาน หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อศาลที่กำลังดำเนินคดี ช่วยแก้ปัญหาคำหาญไม่รับฟังพยานบอกเล่าไปได้ เป็นประโยชน์ต่อประเทศที่เคร่งครัดต่อหลักไม่รับฟังพยานบอกเล่า สำหรับประเทศอื่นที่ศาลรับฟังพยานบอกเล่าได้ก็ช่วยทำให้คำเบิกความมีน้ำหนักมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศหนึ่งยินยอมส่งมอบประชาชนของตนให้กับอีกประเทศหนึ่งนั้น ย่อมกระทบกระเทือนอำนาจอธิปไตยอยู่บ้างหากไม่มีการตกลงทำสนธิสัญญาต่อกันอย่างแน่ชัด ย่อมยากที่ประเทศหนึ่งจะยินยอมเชื่อฟังคำบัญชาของอีกประเทศหนึ่งเช่นนั้น

ปัญหาสำคัญของมาตรการนี้ก็คือ รัฐจะคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนของตนอย่างไร เมื่อประชาชนหรือพยานเดินทางออกนอกอาณาเขตไปแล้ว สนธิสัญญาจึงต้องระบุ

ความรับผิดชอบของรัฐที่รับตัวพยานว่าจะต้องประกันความปลอดภัย ไม่จับกุม ไม่คุมขัง ไม่ส่งฟ้องคดีอาญา ไม่ปล่อยให้ตกเป็นจำเลยคดีใด ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเดินทางไปเบิกความและจะต้องไม่บังคับให้พยานเบิกความในคดีแพ่งอื่น ๆ นอกจากคดีที่ร้องขอความช่วยเหลือไว้ อย่างไรก็ดี ส่วนมากพยานจะร้องขอความคุ้มครองเพิ่มเติมให้มีการรับประกันว่าจะไม่ดำเนินคดีหากคำเบิกความทำให้เขาต้องรับผิดทางอาญาด้วย

2. การส่งพนักงานสอบสวนไปดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในประเทศที่พยานหลักฐานนั้นตั้งอยู่

กฎหมายภายในของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ยินยอมให้พนักงานสอบสวนจากต่างประเทศเดินทางเข้าไปดำเนินการสอบสวนภายในอาณาเขตของตนได้ พนักงานสอบสวนจากต่างประเทศอาจทำการรวบรวมพยานหลักฐานเอง หรือดำเนินการผ่านพนักงานสอบสวนแห่งท้องถิ่นก็ได้ แต่ถ้าเป็นการสอบถามคำให้การพยานบุคคล จะกระทำโดยไม่ผ่านพนักงานสอบสวนแห่งท้องถิ่นไม่ได้ เว้นแต่พยานบุคคลยินยอมให้การเอง ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องมีสนธิสัญญาทวิภาคีผูกพันกันระหว่างสองประเทศ เพียงแต่ถือหลักปฏิบัติช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สำหรับประเทศอื่น ๆ ส่วนมากเปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนจากต่างประเทศ เข้ามาสอบถามคำให้การพยานบุคคลภายในอาณาเขตของตนได้ เฉพาะกรณีพยานยินยอมให้การเองเท่านั้น ไม่อนุญาตให้ดำเนินการสอบสวนอย่างอื่นนอกจากนี้ เพราะถือว่าการดำเนินมาตรการทางวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เจ้าพนักงานจากรัฐอื่นเข้ามาทำไม่ได้

มาตรการนี้ ช่วยให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีสามารถดูแลการสอบสวนเองอย่างใกล้ชิด แม้พยานหลักฐานจะตั้งอยู่ในต่างประเทศ ความเข้าใจในรูปคดีทำให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีสามารถแสวงหารายละเอียด ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานประกอบสำนวนได้ดียิ่งกว่าการขอร้องให้พนักงานสอบสวนของประเทศอื่นช่วยดำเนินการแทน และพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีย่อมรอบรู้กฎหมายภายในของตน ทำให้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างถูกต้องไม่ขัดต่อกฎหมายวิธีพิจารณา พยานหลักฐานที่ได้มาจึงใช้ยืนยันจำเลยในชั้นศาลอย่างเป็นผล อย่างไรก็ดีหากพยานหลักฐานนั้นเป็นคำให้การพยานบุคคลยังคงถือเป็นพยานบอกเล่า ซึ่งรับฟังไม่ได้ในประเทศที่เคร่งครัดต่อหลักไม่รับฟังพยานบอกเล่า ในทางตรงข้ามสำหรับประเทศที่ยินยอมรับฟังพยานบอกเล่า คำให้การเหล่านั้นกลับมีน้ำหนักดี เพราะมีพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีมาเบิกความประกอบว่าได้คำให้การนั้นมาอย่างไร

3. ความช่วยเหลือในการค้นและยึด

การดำเนินคดีในศาลจะไม่ได้ผลสมบูรณ์ หากพนักงานอัยการไม่สามารถเสนอพยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่เกี่ยวข้อง กรณีที่พยานหลักฐานดังกล่าวตั้งอยู่ในต่างประเทศ หากเป็นพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของรัฐย่อมส่งมอบแก่กันโดยง่าย แต่ถ้าเป็นพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้ได้พยานหลักฐานเหล่านั้นมา สำหรับบางประเทศหากไม่มีความผิดเกิดขึ้นหรือสงสัยว่ามีความผิดเกิดขึ้นในอาญาจักร เจ้าพนักงานย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่างประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยสนธิสัญญา เพื่อให้อ้างอิงอำนาจดำเนินมาตรการทางกฎหมาย

หากไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันเป็นการเฉพาะ คงเป็นการยากที่รัฐจะสามารให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่รัฐต่างประเทศ ปัจจุบันขอบเขตความร่วมมือผ่านองค์การตำรวจสากลจำกัดเพียงการให้ข่าวสาร หากก้าวล้ำไปดำเนินการตามกฎหมาย พยานหลักฐานที่ได้มาอาจใช้ไม่ได้ในการดำเนินคดีของศาลต่างประเทศ เพราะเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการไม่สามารถอ้างอิงอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้การดำเนินมาตรการทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อปฏิบัติตามคำร้องขอและส่งมอบพยานหลักฐานให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐต่างประเทศ ถือเป็นการสูญเสียอำนาจอธิปไตยระดับหนึ่ง

4. การยึดทรัพย์ตามคำสั่งของรัฐต่างประเทศ

ปัญหาที่ยากเกี่ยวกับการปราบปรามองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ คือ องค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากการประกอบอาชญากรรม สร้างความร่ำรวยได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย แม้ตัวอาชญากรจะถูกศาลพิพากษาจำคุกก็สามารถกลับออกมาร่ำรวยได้หลังจากพ้นโทษ หรือบางกรณีก็สามารถใช้ชีวิตอย่างมีความสุขในระหว่างรับโทษได้ ยิ่งไปกว่านั้นอิทธิพลทางเศรษฐกิจมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ หลายประเทศได้ดำเนินการติดตามยึดทรัพย์สินที่เป็นผลจากการประกอบอาชญากรรมเอากลับคืนมาเป็นของรัฐ เพื่อไม่ให้อาชญากรได้ใช้ประโยชน์ และเพื่อลดรอนอิทธิพลทางเศรษฐกิจลง โดยมุ่งหวังว่าองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศจะอ่อนกำลังในที่สุด แต่ปัญหาซับซ้อนของการติดตามยึดทรัพย์มีหลายประการ ประการหนึ่งคือ ทรัพย์ได้ถูกยกย้ายนำออกนอกประเทศพ้นเขตอำนาจของรัฐที่ดำเนินคดี ทำให้คำสั่งยึดทรัพย์ไร้ผล นอกจากนี้ปัญหาสำคัญของการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งยึดทรัพย์ของรัฐต่างประเทศ อยู่ที่รัฐจะต้อง

ยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extra – territorial jurisdiction) ของอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งขึ้นกับสถานการณ์ ความรุนแรงของอาชญากรรมว่า รัฐสมควรผ่อนปรนอำนาจอธิปไตยแก่กันและกันได้เพียงไร³³

นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาที่ใช้บังคับในต่างประเทศ แต่สำหรับ ประเทศไทยยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ได้แก่

1. การส่งผู้พิพากษาไปนั่งพิจารณาคดีในต่างประเทศ

กฎหมายภายในของบางประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมันนี้ ให้อำนาจศาลของตนเดินทางไปรับ ฟังคำเบิกความของพยานในต่างประเทศได้ โดยมีพนักงานอัยการและนายจำเลยติดตามไปตาม พยานด้วย และยินยอมให้ศาลจากต่างประเทศเข้าไปนั่งรับฟังคำเบิกความพยานในอาณาเขตสหพันธ รัฐเยอรมันนี้ได้ตามหลักช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยศาลจากต่างประเทศจะดำเนินการเองหรือดำเนิน การผ่านศาลแห่งท้องถิ่นก็ได้ อย่างไรก็ตาม หลายประเทศมีความเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการยอมรับ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extra – territorial jurisdiction) ของศาลต่างประเทศซึ่งเป็นการละเมิด อำนาจอธิปไตยของรัฐ และสิ่งที่จะยอมผูกพันทำสนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศอื่น

2. การรับฟังคำเบิกความพยานบุคคลผ่านสัญญาณดาวเทียม

ความก้าวหน้าทางวิทยาการสื่อสาร ช่วยให้บุคคลสามารถสนทนาข้ามประเทศโดยมองเห็นภาพ ของคู่สนทนาได้บนจอภาพ ซึ่งใช้กันแพร่หลายในวงการข่าวและวงการธุรกิจ มีความเห็นกันว่าน่าจะนำ มาใช้กับการสืบพยานบุคคลข้ามประเทศได้ โดยพยานบุคคลปรากฏตัวต่อศาลแห่งประเทศหนึ่งส่ง สัญญาณผ่านดาวเทียม มีภาพประกอบเสียงปรากฏบนจอภาพต่อหน้าศาลแห่งประเทศหนึ่งสามารถ ถามและตอบผ่านสัญญาณดาวเทียมได้ แต่วิธีการดังกล่าวสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก และมีข้อสงสัยว่า ศาล พนักงานอัยการ และนายจำเลย จะสามารถสังเกตสีหน้าและอากัปกริยาของพยานได้ชัดเจน เหมือนอย่างพยานมาเบิกความต่อหน้าโดยตรงหรือไม่

ปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติเพื่อบริการทางเพศที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นอาชญา กรรมระหว่างประเทศประเภทหนึ่งที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข มาตรการต่าง ๆ ข้างต้น จึงเป็นเรื่องมีอ ุ่สำคัญที่จะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้

³³ จิรนิติ หนองนันทน์, "มิติใหม่ของความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดีอาญา," ดู ลพาท 36 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2532) : 24-28.

เขียนมีความเห็นว่า แต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงจำเป็นต้องพัฒนาให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาขึ้นอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นมาตรการใดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม เพราะมาตรการต่าง ๆ ของความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาญาที่มีองค์ประกอบระหว่างประเทศสามารถดำเนินไปได้โดยสะดวก และประสบผลสำเร็จ ซึ่งผลที่สุดแล้วประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงก็จะสามารถขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติได้

4.2.4 ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาในประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขง

จากการที่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ไม่ว่าจะเป็นประเทศเมียนมาร์, ลาว, กัมพูชา, เวียดนาม, จีน หรือแม้แต่ประเทศไทยเอง ต่างก็เป็นประเทศที่ต้องประสบกับปัญหาความร้ายแรงของการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศร่วมกัน เนื่องจากในปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวได้ขยายขอบเขตกลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค ซึ่งทุก ๆ ประเทศต้องร่วมมือกันแก้ไข อย่างไรก็ตามประเด็นหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา ก็คือ การค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศประเภทหนึ่งซึ่งเมื่อมีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ก็ย่อมเกิดปัญหาในการนำกฎหมายอาญามาปรับใช้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการกำหนดสถานที่ในการกระทำความผิด ปัญหาสัญชาติของผู้กระทำความผิด หรือปัญหาสัญชาติของผู้เสียหาย เป็นต้น นอกจากนี้ จากการที่ธุรกิจระหว่างประเทศมีการขยายตัวมากขึ้น มีการส่งออก-นำเข้าหญิงและเด็กสาวกันอย่างแพร่หลาย รวมถึงตลอดถึงเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการสื่อสาร มีการเผยแพร่ภาพลามก อนาจาร โฆษณาขายบริการทางเพศ โดยผ่านสัญญาณดาวเทียม นอกจากนี้ การขยายตัวขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลให้การค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศขยายขอบข่ายกว้างขวางออกไป จนนอกเหนืออำนาจของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวที่จะดำเนินการให้กลุ่มอาชญากรเหล่านี้ได้รับโทษสมกับความผิดได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะคลี่คลายลงได้ ก็จำเป็นจะต้องอาศัยรากฐานของมาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งหลาย โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก โดยสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวขยายขอบเขตไปมากขึ้น โดยหวังว่าในที่สุดแล้วก็จะสามารถขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปจากภูมิภาคได้

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางคดีอาญาของแต่ละประเทศ ซึ่งมีหลักพิจารณา คือ

1. หลักดินแดน สิ่งที่กำหนดการใช้กฎหมาย ได้แก่ สถานที่กระทำความผิด กล่าวคือ การกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐโดยยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายของรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด ในทำนองกลับกัน การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตของรัฐ แม้ผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะเป็นคนสัญชาติรัฐนั้นก็ตาม ก็ไม่อาจนำกฎหมายของรัฐดังกล่าวไปใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนอกรัฐนั้น ๆ ได้ ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีภายใต้อำนาจของกฎหมายของรัฐที่ความผิดเกิดที่นั่น

2. หลักบุคคล สิ่งที่กำหนดการใช้กฎหมาย ได้แก่ สัญชาติของบุคคล กล่าวคือ กฎหมายของรัฐใด ย่อมใช้บังคับและคุ้มครองคนของรัฐนั้น ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งแยกออกได้ 2 ประเภท คือ

- ผู้กระทำความผิด กฎหมายอาญาของรัฐใด ย่อมใช้บังคับกับบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้นที่กระทำความผิดทั้งในและนอกอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม หลักนี้ถือสัญชาติของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

- ผู้เสียหาย กฎหมายอาญาของรัฐใด ย่อมคุ้มครองบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ไม่ว่าในหรือนอกอาณาเขตของรัฐนั้นก็ตาม ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นบุคคลสัญชาติใดก็ตาม หลักนี้ถือสัญชาติของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีโดยกฎหมายแห่งรัฐที่ผู้เสียหายมีสัญชาติ

3. หลักอำนาจลงโทษสากล กล่าวคือ ประเทศใดที่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาและลงโทษตามกฎหมายของประเทศนั้น โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิด หรือของผู้เสียหาย และไม่ต้องคำนึงถึงสถานที่ที่ความผิดได้เกิดขึ้นด้วย

อำนาจลงโทษสากลดังกล่าว ตามปกติมักจะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่เห็นร่วมกันในระหว่างรัฐ กำหนดลักษณะของความผิดบางลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐทั้งหลาย เช่น ความผิดฐานโจรสลัด การค้ายาเสพติด³⁴ ซึ่งรวมถึงการค้าทาส การค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น

³⁴ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, รวมกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 5-6.

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การค้าหญิงและเด็กเป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ ดังนั้น แต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงควรมีการขยายขอบเขตการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ให้สามารถบังคับใช้นอกประเทศได้สำหรับความผิดที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่น การค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ กล่าวคือ ไม่ว่าความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กจะเกิดขึ้นที่ใด ให้แต่ละประเทศมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานที่ที่ความผิดเกิด สัญชาติของผู้กระทำผิด หรือสัญชาติของผู้เสียหาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาในระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น ประเทศไทยได้มีการลงนามในสนธิสัญญากับสาธารณประชาชนจีนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2536³⁵ และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ.2541 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 94 ก ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2541) โดยในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนให้เป็นไปตามสนธิสัญญา และในข้อ 2 แห่งสนธิสัญญาได้กำหนดให้ความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ คือ ความผิดซึ่งลงโทษได้ตามกฎหมายของไทยและจีน โดยโทษจำคุกหรือการกักขังในรูปแบบอื่นเป็นระยะเวลามากกว่าหนึ่งปี หรือโดยโทษที่หนักกว่า ดังนั้นสำหรับความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก จึงเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้

ซึ่งจากการที่ประเทศไทยกับประเทศจีนมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อกัน ย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติระหว่างไทยกับจีนได้ อย่างไรก็ดี จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขง ควรจะมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้น เป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

³⁵ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข

ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ ในทางอาญาประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเด็กเพื่อบริการทางเพศ พบว่าไม่มีประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงด้วยกันที่มีความร่วมมือระหว่าง ประเทศในทางอาญาดังกล่าวต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นในรูปของสนธิสัญญา หรือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ก็ตาม ในขณะที่ประเทศไทยเองมีสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญากับ สหรัฐอเมริกา โดยได้ลงนามเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2529 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 27 ตอนที่ 40 ลงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535)

โดยสาระสำคัญของ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาระหว่าง ประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่อกันในด้านการ สอบสวน ฟ้องคดี และกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องทางอาญา³⁶ โดยจะเป็นการช่วยเหลือ ระหว่างหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ไม่มุ่งประสงค์ถึงการช่วยเหลือเอกชนแต่อย่างใด³⁷ สนธิสัญญานี้ได้กำหนดขอบเขตเอาไว้ว่า จะให้ความร่วมมือกันเฉพาะในความผิดอาญาทั่วไป ซึ่งก็ รวมทั้งการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศด้วย โดยไม่รวมถึงความผิดทางการเมืองและความผิด ทางทหาร³⁸ นอกจากนั้น ยังให้สิทธิแก่คู่สัญญาที่จะปฏิเสธไม่ช่วยเหลือได้ หากการร้องขอ นั้นจะ กระทบกระเทือนถึงอำนาจอธิปไตยความมั่นคง หรือผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญของรัฐที่ได้รับการ ร้องขอ³⁹

³⁶ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศ สหรัฐอเมริกา ข้อ 1 (1)

³⁷ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศ สหรัฐอเมริกา ข้อ 1 (4)

³⁸ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศ สหรัฐอเมริกา ข้อ 1 (6) และ ข้อ 2 (1) (ข)

³⁹ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศ สหรัฐอเมริกา ข้อ 2 (1) (ก)

สำหรับประเภทของความช่วยเหลือที่กำหนดไว้ตามสนธิสัญญานี้⁴⁰ ได้แก่

1. การสืบพยานบุคคล และการสอบปากคำบุคคล (taking the testimony and statement of persons)
2. การจัดหาให้ซึ่งเอกสาร บันทึก และพยานหลักฐาน (providing document, records and evidence)
3. การส่งเอกสาร (serving documents)
4. การปฏิบัติตามคำร้องขอให้การค้นและการยึด (executing requests for searches and seizures)
5. การโอนตัวบุคคลที่ถูกกักขังเพื่อสืบพยานบุคคล (transferring persons in custody for testimonial purposes)
6. การสืบหาตัวบุคคล (location persons)
7. การเริ่มกระบวนการทางอาญาตามคำร้องขอ (initiating proceedings upon request)
8. การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการริบทรัพย์สิน (assisting in forfeiture proceedings)⁴¹

ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ทำสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา กับอีกสองประเทศ คือ อังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ กับแคนาดา และคาดว่าจะมีการทำสนธิสัญญาสำหรับความร่วมมือประเภทนี้กับประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศในอนาคต

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ประเทศไทยมีความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญากับนานาชาติ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะมีความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาในลักษณะต่าง ๆ กับอีกหลายประเทศที่ยังมิได้มีความร่วมมือดังกล่าวต่อกันในอนาคต เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่าในระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงด้วยกัน กลับไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาต่อกัน จะมีก็แต่สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศจีนเพียงประเทศเดียว ทั้ง ๆ ที่การค้าหญิง

⁴⁰ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อ 1 (2)

⁴¹ ลูชาตี ไตรประสิทธิ์, "ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญากับความมั่นคงของชาติ" (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533-2534), หน้า 52-56.

และเด็กเพื่อบริการทางเพศ ซึ่งเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง กำลังทวีความรุนแรงเป็นอย่างมากในภูมิภาคแม่น้ำโขง มาตรการหนึ่งที่สำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กในภูมิภาคแม่น้ำโขงสามารถกระทำได้อย่างบรรลุผล ก็คือ การที่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้งประเทศเมียนมาร์, ลาว, เวียดนาม, กัมพูชา, จีน และประเทศไทย จะต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเริ่มต้นที่ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Agreement) เช่นเดียวกับสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยทำกับนานาประเทศ หรือในรูปของข้อตกลงหลายฝ่าย (Multilateral Agreement) หรืออาจเป็นในรูปของความร่วมมือในระดับภูมิภาค (Regional Co-operation) ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงว่าจะเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมากเพียงใด ซึ่งหากประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงมีความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาต่อกัน ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใดก็ตาม นอกจากจะสามารถป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้แล้ว ยังเป็นมาตรการสำคัญในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขงได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

4.3 แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศในภูมิภาคแม่น้ำโขง

ในปัจจุบัน ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการกระทำความผิดไปสู่รูปแบบขององค์กรอาชญากรรม และได้พัฒนาจากการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการภายในประเทศมาเป็นการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่แต่ละประเทศมีเขตแดนติดต่อเชื่อมโยงกัน ทำให้ง่ายต่อการค้าหญิงและเด็กข้ามเขตแดน ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวในภูมิภาคนี้มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก ซึ่งจากที่กล่าวมาทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปราม แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีมาตรการทางกฎหมายภายในก็ตาม ก็ยังไม่สามารถจับปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นการศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ

ในขณะที่ปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศได้ทวีความรุนแรง ก็ได้มีความพยายามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือองค์กรเอกชนต่าง ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศ ว่ามีองค์กรใดบ้าง แต่ละองค์กรสามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อบริการทางเพศได้อย่างเหมาะสมเพียงใด และการทำงานขององค์กรดังกล่าวมีอุปสรรคอย่างไร จึงทำให้ไม่สามารถขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. องค์การตำรวจสากล (International Criminal Police Organization : INTERPOL) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาที่มีส่วนสำคัญยิ่ง และถือเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยจัดอยู่ในระดับทางการบริหารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร วิทยาการต่าง ๆ ตลอดจนเทคนิควิธีในการจับกุมตัวอาชญากรข้ามชาติ ซึ่งประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้งประเทศเมียนมาร์, ลาว, เวียดนาม, กัมพูชา, จีน และประเทศไทย ต่างถือเป็นสมาชิกขององค์การตำรวจสากล

สำหรับการค้ามนุษย์และเด็ก แม้จะเป็นอาชญากรรมที่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศที่องค์การตำรวจสากลต้องการป้องกันและปราบปรามก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ องค์การตำรวจสากลจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งหากเกิดกรณีจำเป็นในการที่จะต้องทำการจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งไปปรากฏตัวอยู่ในประเทศหนึ่งนั้น ก็จะใช้วิธีการร้องขอให้ตำรวจแห่งท้องที่ประเทศนั้นเข้าทำการจับกุมให้ ต่อจากนั้นก็เป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน นอกจากนี้แม้้องค์การตำรวจสากลจะมีเครือข่ายกว้างขวาง สมาชิกแต่ละประเทศมีศูนย์ติดต่อสื่อสาร ซึ่งนับได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง แต่กลับจำกัดขอบเขตอยู่เพียงการส่งข่าวสารระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังไม่ถึงขั้นดำเนินมาตรการทางกฎหมาย เพื่อนำพยานหลักฐานที่สมบูรณ์เสนอสู่การพิจารณาของศาล มิใช่ว่าองค์การตำรวจสากลไม่ต้องการดำเนินมาตรการดังกล่าว แต่บางประเทศเห็นว่าหากปล่อยให้พนักงานสอบสวนจากต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศ เท่ากับเป็นการละเมิดอธิปไตยของรัฐ ทางด้านประเทศที่กำลังมีคดีอยู่ในระหว่างดำเนินการ หากจะร้องขอให้พนักงานสอบสวนของประเทศที่พยานหลักฐานอยู่ในเขตอำนาจช่วยดำเนินการให้ พยานหลักฐานที่ได้มาอาจใช้ไม่ได้ในศาลของประเทศที่ดำเนินคดี เพราะได้มาโดยผู้ไม่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมาย

และแม้ว่าประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ ต่างก็เป็นสมาชิกขององค์การตำรวจสากล ในขณะที่องค์การตำรวจสากลเองก็เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาประเภทหนึ่ง ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งการค้าหญิงและเด็กด้วย แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่า ในระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงด้วยกัน มองข้ามความสำคัญในการให้ความร่วมมือผ่านองค์การตำรวจสากลในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้าหญิงและเด็ก⁴² ทั้ง ๆ ที่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงกำลังประสบกับความรุนแรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็ก เหตุผลหนึ่งก็เนื่องมาจากข้อจำกัดขององค์การตำรวจสากลตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งหากทุกประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงให้ความสำคัญกับการร่วมมือผ่านองค์การตำรวจสากล ก็จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : ESCAP) เป็นคณะกรรมาธิการประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ของสหประชาชาติ โดยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งก็รวมถึงประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้า ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็กได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการระยะยาว

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากภารกิจโดยทั่วไปที่เป็นศูนย์กลางหลักเพื่อประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างสมาชิกในภูมิภาคแล้ว⁴³ ESCAP ยังมีบทบาทในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กโดยตรง อาทิเช่น

⁴² Wanchai Roujanavong, "Thailand : The Situation of Trafficking in Women" Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children (Bangkok : Mekong Region Law Centre and Office of The National Commission on Women's Affairs of Thailand in cooperation with SEAFILD / CIDA and UNICEF-Thailand, 1999), p. 355.

⁴³ Vitit Muntarbhorn, "Illegal Labour Movements : The Case of Trafficking in Women and Children" Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children. Ibid., p. 60.

ในปี ค.ศ. 1994 ESCAP มีส่วนในการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาสตรีในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งได้ประชุมกัน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 7-14 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ให้มีการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างขึ้น โดยแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิง และปัญหาการกระทำทารุณต่อเด็ก รวมถึงปัญหาโสเภณีเด็กด้วย นอกจากนี้แผนปฏิบัติการดังกล่าว ยังใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสตรีควบคู่ไปกับแผนปฏิบัติการของการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 (The UN Fourth World Conference on Women) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 4-15 กันยายน ค.ศ. 1995 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และในปี ค.ศ. 1997 ESCAP ได้มีการผ่านข้อมติว่าด้วยเรื่อง "การจัดการกระทำทารุณและการแสวงประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในทางเพศกับเด็กและเยาวชน ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก"⁴⁴ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาสังคมของ ESCAP โดยเรียกร้องให้มีการประเมินตัวเลขที่ชัดเจนของการค้าบริการทางเพศ และการแสวงประโยชน์ที่มิควรได้ในทางเพศจากเด็กและเยาวชนในภูมิภาค เพื่อหยุดยั้งการกระทำดังกล่าว รวมทั้งสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนที่ต้องตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ให้มีความรู้ความสามารถในการให้บริการสังคมด้านต่าง ๆ โดยการฝึกอาชีพและมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาสุขภาพ เพื่อที่จะได้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข⁴⁵

ถึงแม้ว่าข้อมติว่าด้วยเรื่อง "การจัดการกระทำทารุณและการแสวงประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายในทางเพศกับเด็กและเยาวชนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก" ของ ESCAP ที่ออกมาในปี ค.ศ. 1997 ดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นเพียงข้อมติ ซึ่งไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่ข้อมติดังกล่าวก็มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศสมาชิกและในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หากได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทารุณทางเพศและการแสวงประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายกับผู้หญิงและเด็ก ดังนั้น หากข้อมติดังกล่าวได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจังจากประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง⁴⁶ที่กำลังเผชิญกับความรุนแรง

⁴⁴ Ibid., p. 52.

⁴⁵ Ibid., p. 49.

⁴⁶ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่เป็นสมาชิกของ ESCAP ได้แก่ ประเทศไทย, ลาว, เมียนมาร์, เวียดนามและจีน ยกเว้นประเทศกัมพูชา

แรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็กอยู่ในขณะนี้ ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund : UNICEF) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาในความพยายามที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชากรวัยเด็ก และเตรียมการให้เด็กได้เติบโตเป็นผู้สร้างเสริมความก้าวหน้าของสังคมต่อไป⁴⁷

จะเห็นได้ว่า UNICEF มีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กในทุก ๆ ด้าน โดยเน้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เด็กจำนวนมากต้องตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ถูกบังคับให้ค้าประเวณี รวมไปถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเด็ก ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก ก็จะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้

4. องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (The International Organization for Migration : IOM) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการดูแลให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพย้ายถิ่นในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นในฐานะผู้ลี้ภัยทางการเมือง ผู้ลี้ภัยสงคราม ซึ่งก็รวมถึงการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติด้วย เนื่องจากผู้หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ทั้งสมัครใจและทั้งที่ถูกบังคับก็ต้องอพยพย้ายถิ่นจากประเทศเดิมไปยังประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทาง ซึ่งทำให้ IOM จำเป็นต้องเข้ามาดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ซึ่ง IOM เกี่ยวข้องกับการส่งหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กกลับสู่ประเทศต้นทาง ในปี ค.ศ. 1997 IOM ได้รับเอาแผนปฏิบัติการเพื่อขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นแผนการในระดับภูมิภาคมาดำเนินการปฏิบัติ ทั้งนี้ตั้งอยู่บนฐานของการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะการศึกษากรณีผู้หญิงและเด็กชาวกัมพูชาและเวียดนามถูกค้าข้ามแดนมายังประเทศไทย รวมถึงการรณรงค์ด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ความร่วมมือทางด้านเทคนิค และการดำเนินการเพื่อส่งหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กกลับประเทศ โดยที่แผนปฏิบัติการดังกล่าว เป็นผลมาจากการประชุมสัมมนา 2 ครั้ง ในประเทศเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งมี

⁴⁷ มานพ เมฆประยูรทอง, องค์การสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2520), หน้า 123.

วัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก และสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย⁴⁸ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1999 IOM ยังได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการขึ้นในประเทศไทย โดยเป็นการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม – 1 กันยายน พ.ศ. 2542 โดยมีผู้แทนจากประเทศที่เข้าร่วมการสัมมนาในครั้งนี้ ได้แก่ ประเทศลาว, เวียดนาม, ไทย, มาเลเซีย, สิงคโปร์, บรูไน, อินโดนีเซีย, ฟิลิปปินส์, จีน และฮ่องกง ในขณะที่ประเทศกัมพูชาและเมียนมาร์ ไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการสัมมนาในครั้งนี้ด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการสัมมนาครั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองผู้หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ ประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ มีเพียงประเทศไทยประเทศเดียวเท่านั้น ที่เป็นสมาชิกขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมีประเทศเวียดนามเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ (observer) ในการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กของประเทศสมาชิก ในขณะที่ประเทศเมียนมาร์, ลาว, กัมพูชา และจีน ต่างก็ไม่ได้เป็นสมาชิกของ IOM ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ภายใต้การดำเนินงานของ IOM จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงไม่ว่าจะเป็นเมียนมาร์, ลาว, เวียดนาม, กัมพูชา, จีน และประเทศไทย ต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการในลักษณะของความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ซึ่งอาจทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กของ IOM ล่าสุดได้มีการจัดประชุมสัมมนาในระดับภูมิภาคขึ้น ภายใต้ชื่อ The Workshop of the International Organization of Migration on the Protection of the Victims of Trafficking ในระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม ถึง 1 กันยายน พ.ศ. 2542 ที่กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางร่วมกันเพื่อคุ้มครองเหยื่อ

⁴⁸ Vitit Muntarbhorn, "Illegal Labour Movements : The Case of Trafficking in Women and Children" *Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children*, op. cit., p. 49.

ของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากแต่ละประเทศ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ กองตรวจคนเข้าเมือง อัยการ ศาล เป็นต้น เข้าร่วมในการประชุม สำหรับประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ ได้แก่ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง 4 ประเทศ คือ ประเทศไทย ลาว เวียดนาม จีน ยกเว้นประเทศกัมพูชา และประเทศเมียนมาร์ นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นที่เข้าร่วมการประชุม คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และฮ่องกง

5. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Organization : ILO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องของแรงงาน ซึ่งทำให้องค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ กล่าวคือ การค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ ถือเป็นการใช้แรงงานหญิงและเด็กโดยผิดกฎหมาย ในกรณีที่เป็นการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ซึ่งหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการดังกล่าวเป็นชาวต่างชาติ ก็จะกลายเป็นปัญหาในระดับประเทศที่นอกจากประเทศที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันแก้ไขแล้ว ILO ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศ โดย ILO ได้มีมาตรการพิเศษเพื่อต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก ภายใต้โครงการปฏิบัติระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการจัดการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labour : IPEC) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ

- รมรงคให้มีการดำเนินการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความสำคัญของปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับภูมิภาค รวมทั้งเร่งระดมกำลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปเป็นร่างขึ้น

- สนับสนุนให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง รวมทั้งปรับปรุงวิธีการในการทำงาน และฝึกทักษะให้กับบุคลากรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

- จัดสร้างแผนปฏิบัติการในระดับพหุภาคี เพื่อป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งเพื่อให้หญิงและเด็กที่ต้องเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก สามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้ในสังคม อาทิเช่น โครงการดูแลรักษาสุขภาพ , การให้คำแนะนำปรึกษา , การให้การศึกษาและการฝึกทักษะการดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่รู้สึกละแวก , การมีบทบัญญัติเฉพาะบางประการสำหรับเด็กและผู้ปกครอง ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก เป็นต้น

- จัดตั้งกลไกในการดำเนินงานในระดับประเทศร่วมกัน เพื่อป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ทั้งในประเทศผู้รับที่เป็นจุดหมายปลายทาง และประเทศต้นทางผู้ส่ง รวมทั้งการมีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานจัดส่งตัวหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อ กลับคืนสู่ประเทศ
- ปรับปรุงและสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมเพื่อขบวนการทางสังคม ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับนานาชาติ เพื่อหยุดยั้งการค้าเด็ก⁴⁹

การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กล่าสุดนั้น ILO ได้มีการเผยแพร่อนุสัญญาฉบับใหม่ล่าสุดที่จะช่วยขจัดความเลวร้ายที่เกิดขึ้นกับการใช้แรงงานเด็ก โดยอนุสัญญา ILO หมายเลข 182 เป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยการห้ามมิให้มีและการดำเนินการปราบปรามโดยทันที เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ทั้งในเรื่องการใช้แรงงานทาส แรงงานขัดหนี้ แรงงานบังคับ การซื้อขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก การใช้เด็กในสื่อลามกอนาจาร การใช้เด็กในงานอันตรายและผิดกฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด และการใช้เด็กในการสู้รบด้วยกำลังอาวุธ โดยอนุสัญญานี้จะครอบคลุมบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยได้ให้การรับรองแต่ยังไม่ได้ร่วมเป็นภาคี เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ก่อนที่จะประกาศออกมาใช้ในประเทศ⁵⁰ ซึ่งหากทุก ๆ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ ก็จะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก อาทิเช่น สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of South East Asian Nations : ASEAN) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

สำหรับบทบาทของ ASEAN ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก ได้แก่ ในการประชุม ASEAN ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1992 ผู้นำรัฐบาลของประเทศสมาชิก ASEAN ได้ให้ความเห็นชอบร่วมกันในการร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ASEAN เพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็ก ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทารุณเด็ก และการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก ไม่ว่าจะเป็นโสเภณีเด็ก แรงงานเด็ก เด็กเร่ร่อน และเด็กที่ถูกทอดทิ้ง รวมไปถึงการค้าเด็กด้วย และในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดตั้งโครงการความร่วมมือ

⁴⁹ Ibid., p. 50.

⁵⁰ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, วันพุธที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2542, หน้า 24.

เพื่อการพัฒนาขั้นพื้นฐานระหว่าง ASEAN กับภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนโครงการทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงาน การสร้างรายได้ การยกฐานะทางสังคม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ก็สามารถขยายให้ครอบคลุมถึงเนื้อหาทางสังคมและกฎหมายได้ โดยเฉพาะเรื่องของการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่จะต้องเร่งแก้ไขหากมีนโยบายทางการเมือง สำหรับโครงการนี้ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมือกันในภูมิภาคสำหรับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก ASEAN⁵¹

ศูนย์กฎหมายภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong Region Law Center : MRLC)⁵² เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กในภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อสนับสนุนหลักการทางกฎหมาย เสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาระบบการในทางกฎหมายของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงให้มีศักยภาพ

ในส่วนของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหการค้าหญิงและเด็ก คือ MRLC มีการดำเนินงานในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและสิทธิมนุษยชน โครงการสำคัญที่กำลังดำเนินการ คือ เรื่องแรงงานอพยพผิดกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ เนื่องจากผู้หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานอพยพที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหแรงงานอพยพผิดกฎหมาย ย่อมส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติในภูมิภาคแม่น้ำโขงสามารถในดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา MRLC ยังได้จัดให้มีการประชุมในระดับภูมิภาคว่าด้วยเรื่อง "แรงงานอพยพผิดกฎหมาย : ศึกษากรณีการค้าหญิงและเด็ก" ซึ่งมีผู้แทนจากประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงเข้าร่วมประชุม โดยเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งหารือและเสนอแนะถึงแนวทางที่เหมาะสมเพื่อใช้ใน

⁵¹ Vitit Muntarbhorn, "Illegal Labour Movements : The Case of Trafficking in Women and Children" *Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children*, op. cit., pp. 44-47.

⁵² ศูนย์กฎหมายภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นการรวมกลุ่มในทางกฎหมายของประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม และไทย โดยที่เมียนมาร์ และจีนก็กำลังจะเข้าเป็นสมาชิกของ MRLC ในไม่ช้า

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีการประชุมปฏิบัติการระดับชาติขึ้นที่ ประเทศกัมพูชา ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 ในหัวข้อเรื่อง "แรงงานอพยพผิดกฎหมาย : ศึกษากรณีการค้าหญิงและเด็ก"

4.3.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก เพื่อบริการทางเพศ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศได้ขยายตัวขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง พบว่ามีความรุนแรง ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน มีการดำเนินงานกันเป็นระบบ เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม ทำให้ยากแก่การป้องกันและปราบปราม โดยในรายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติ เกี่ยวกับการค้าเด็ก โสเภณีเด็ก และสื่อลามกเด็ก ได้ให้ข้อสังเกตว่า สัดส่วนของโสเภณีเด็กในประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนน่าเป็นห่วง เนื่องจากการหลั่งไหลเข้ามาของเด็กที่ถูกล่อลวงหรือค้าข้ามแดนจากประเทศต่าง ๆ อาทิ กัมพูชา จีน ลาว พม่า ซึ่งจากการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขงกำลังเผชิญกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กทั้งภายในประเทศและการค้าข้ามเขตแดน ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศผู้ส่งผ่าน และประเทศผู้รับในเวลาเดียวกัน ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติภายในภูมิภาคเท่านั้น ยังมีการค้าข้ามทวีปอีกด้วย ส่งผลให้ ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศลุกลามกลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค ซึ่งอาศัยแต่มาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่เพียงพอที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปจากภูมิภาคได้

ถึงแม้ว่าทุกประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง จะได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิงทุกรูปแบบ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ต่างก็มีบทบัญญัติที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้ เช่น การสนับสนุนกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้อนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้มีส่วนให้เกิดปฏิญญาและแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า กรอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กของประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่มืออยู่แล้ว แต่ปัญหาอยู่ที่การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งยังไม่เพียงพอ ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก เพื่อบริการทาง

เพศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก เพื่อบริการทางเพศโดยตรง

อย่างไรก็ดี แนวโน้มที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง ก็มีความเป็นไปได้ หากแต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงหันมาใส่ใจที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กอย่างจริงจัง ทั้งนี้จะเห็นได้จาก การมีสถาบันความร่วมมือเกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง แต่สถาบันดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยเป็นความร่วมมือในลักษณะของไตรภาคี หรือความร่วมมือแบบสามฝ่าย (Trilateral Co-operation) ซึ่งเป็นความร่วมมือรูปแบบใหม่ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศผู้รับร่วมมือกับประเทศผู้ให้ต่าง ๆ องค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ ในการให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่สาม โดยลักษณะของความร่วมมืออาจเป็นในรูปของ การร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในรูปตัวเงิน การสนับสนุนด้านบุคลากร หรือผู้เชี่ยวชาญ การให้ทุน ในส่วนของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนากลุ่มน้ำโขง เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลนิวซีแลนด์ ผู้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ รัฐบาลไทย โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น และกรมวิเทศสหการ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง⁵³

ซึ่งจากการมีความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าหากทุก ๆ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้ตระหนักร่วมกันถึงความร้ายแรงของปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กเหมือนเช่นที่ ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค การพัฒนาให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กในภูมิภาคแม่น้ำโขง ย่อมประสบความสำเร็จได้อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในภูมิภาคแม่น้ำโขงจะยังไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่หลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคก็มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็กที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยการอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ อาทิเช่น ประเทศเวียดนาม ซึ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เป็นทางการมากกว่า เนื่องจากมองว่าสะดวกและรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับเหยื่อของ

⁵³ อิศระ โพธิจันทร์, "สถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจกลุ่มน้ำโขง : วิวัฒนาการของความร่วมมือ," วารสารวิเทศสหการ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2540) : 10-14.

กระบวนการค้าหญิงและเด็กที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างรีบด่วน จะเห็นได้ว่า สำหรับประเทศเวียดนามแล้วไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กในลักษณะที่เป็นทางการแต่อย่างใด แต่ก็อาจมีความตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะของความตกลงแบบทวิภาคีได้ในอนาคต ซึ่งก็อาจจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ซึ่งรัฐบาลของประเทศเวียดนามเองก็มีได้นิ่งนอนใจ ได้มีความพยายามเพื่อดำเนินการให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นทางการขึ้น โดยเริ่มต้นที่ความตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศสองประเทศที่ต้องเผชิญกับความรุนแรงของปัญหาค้าหญิงและเด็ก ซึ่งสำหรับความตกลงแบบทวิภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวด และครอบคลุมกับสภาพปัญหาเป็นพื้นฐานสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก⁵⁴ จะเห็นได้ว่า ในขณะที่ประเทศเวียดนามไม่มีความร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการ ก็มีได้เพิกเฉยต่อปัญหาค้าหญิงและเด็ก แต่ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยความร่วมมือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้ว่าจะไม่อาจขจัดปัญหาดังกล่าวได้ แต่อย่างน้อยที่สุด ก็สามารถช่วยลดความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวลงได้บ้าง และในขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กในภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศเมียนมาร์ พบว่ามีความร่วมมือแบบทวิภาคีกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ โดยโครงการที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์นั้น ได้รับเงินสนับสนุนจาก The World Vision เริ่มต้นที่โครงการความร่วมมือระหว่างเกาะสองของเมียนมาร์กับจังหวัดระนองของประเทศไทย ซึ่งถือเป็นโครงการแรกที่ได้รับการนำไปปฏิบัติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งผลที่ได้จากโครงการดังกล่าวพบว่า อัตราการติดเชื้อ HIV ของหญิงมีครรภ์ลดลงทั้งชายแดนเมียนมาร์และไทย ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ดังนั้น โครงการความร่วมมือระหว่างจังหวัดท่าซี้เหล็กของประเทศไทยกับอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงรายของประเทศไทย จึงเกิดตามมา ในราว ๆ ปลายปี ค.ศ. 1996 ในขณะที่โครงการความร่วมมือระหว่างเมือง

⁵⁴ Vitit Muntarbhorn, "Illegal Labour Movements : The Case of Trafficking in Women and Children" *Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children*. op. cit., pp. 47.

เมียวดีของเมียนมาร์ กับอำเภอแม่สอดจังหวัดตากของประเทศไทย ก็กำลังอยู่ในขั้นตอนการวางแผนงาน ซึ่งก็คงจะมีการดำเนินการในอนาคต⁵⁵ จะเห็นได้ว่า แม้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว ระหว่างประเทศเมียนมาร์กับประเทศไทย จะไม่อาจแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้นในระหว่างทั้งสองประเทศและในภูมิภาคได้ทั้งหมด แต่ก็นับเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวได้บ้างไม่มากนักน้อย แต่สิ่งที่สำคัญ ก็คือ ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาคให้เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไข ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งตัวหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กกลับประเทศ ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย ลาว และจีน ในการส่งตัวหญิงและเด็กชาวไทย, ลาว และจีน ที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กเพื่อ บริการทางเพศกลับสู่ประเทศเดิม แต่ก็เป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในกรณีปัญหาดังกล่าว ขยายขอบข่ายลูกกลมใหญ่โต จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวให้เป็นไปในลักษณะที่เป็นทางการ เนื่องจากกระบวนการส่งตัวเหยื่อของการค้าหญิงและเด็กกลับประเทศนั้น มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่ทุก ๆ ฝ่ายทุก ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนมาตรการดังกล่าว เนื่องจากเป็นมาตรการที่จะช่วยบรรเทาความเสียหายหรือสภาพความเลวร้ายที่เหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กได้รับ ให้ลดน้อยลง โดยความร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการ ควรจะเป็นไปในรูปของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ระหว่างรัฐบาลของประเทศต้นทางกับรัฐบาลของประเทศผู้รับ เพื่อให้กระบวนการการส่งตัวตัวเหยื่อกลับประเทศเดิมเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กแล้ว ไม่ว่าจะมีความตกลงในเรื่องดังกล่าวในลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึง ก็คือ มาตรการทางสังคมสงเคราะห์กระบวนการฟื้นฟูสภาพจิตใจของหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กนั่นเอง

⁵⁵ "Myanmar Country Report : Cross-border Co-operation-Country and Regional Perspectives," Proceedings of The 1997 Regional Conference on Trafficking in Women and Children. Ibid., p. 477.

ในขณะที่การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น จำเป็นต้องอาศัย ทั้งระยะเวลา ความพยายาม และความร่วมมือจากทุก ๆ หน่วยงานและทุก ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากมากหากจะขจัดปัญหาดังกล่าวโดยปราศจากความร่วมมือในระหว่างประเทศผู้ส่งและ ประเทศผู้รับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีความร่วมมือในทุก ๆ ขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาการค้าหญิง และเด็ก ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตรวจค้น การป้องกัน การปราบปราม การส่งกลับ การดำเนินชีวิตภายหลังการส่งตัวกลับ การฟื้นฟูสภาพร่างกายและสภาพจิตใจ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางด้าน เทคนิค สำหรับความร่วมมือระหว่างระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและ เด็ก ต้องอาศัยการเจรจาระหว่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งจะนำไปสู่ข้อตกลงหรือความตกลงระหว่าง ประเทศในที่สุด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่ามีอุปสรรคอยู่มากมาย ที่สำคัญคือ ความแตกต่างในมาตรการทางกฎหมายภายใน รวมถึงระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเขต อำนาจ ทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติได้ ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการยุติ ธรรมของแต่ละประเทศประสบผลสำเร็จในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเพื่อให้ความร่วมมือ ระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง เพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กดำเนินไปได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขง ควรกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับ เพศทุก ๆ ประเภท ซึ่งก็รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศเป็นความผิด ที่ไม่ว่ารัฐใดก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานที่ที่การกระทำความผิดเกิด หรือ สัญชาติของผู้กระทำความผิด ดังเช่นที่ประเทศไทยได้มีการขยายหลักดินแดนดังกล่าวให้ครอบคลุมถึง ความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งก็รวมถึงการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศด้วย โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 (2 ทวิ)⁵⁶ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย อาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540

จะเห็นได้ว่า ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเพื่อบริการทางเพศที่เกิดขึ้นใน ภูมิภาคแม่น้ำโขงในปัจจุบัน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรณีบทบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมและครอบคลุมกับ

⁵⁶ มาตรา 7 “ผู้ใดกระทำความผิดดังระบุไว้ต่อไปนี้ นอกพระราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร คือ

(1)

(2)

(2 ทวิ) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 282 และ 283

สภาพความผิด หรือมีบทลงโทษที่เข้มงวดรุนแรง หรือมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเท่านั้น หากแต่ยังต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นมาตรการสำคัญ เพื่อช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อดีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา ก็คือ ได้มีความพยายามสร้างความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวขึ้นในระหว่างประเทศที่ต้องเผชิญกับความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความร่วมมือที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ เป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ ความร่วมมือดังกล่าวก็จะสลายไป ทำให้การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กซึ่งต้องใช้มาตรการระยะยาวไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นการขยายความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่ต้องประสบกับความรุนแรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งการผลักดันให้เกิดความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศที่ยังไม่มีความร่วมมือ จึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา

4.3.3. สภาพปัญหาแนวทางแก้ไข

ปัจจุบัน สถานการณ์ของการค้าหญิงและเด็ก ได้เปลี่ยนแปลงไป จากปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศกลายมาเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่นำไปสู่การค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ซึ่งนับวันจะมีรูปแบบที่ซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำลายศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในรูปแบบของการค้าทาสยุคใหม่ โดยในขณะที่หลาย ๆ ประเทศได้ให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าวมากขึ้น โดยการจัดประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค ซึ่งการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลาย ๆ ภูมิภาคก็นับได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง เช่น ในทวีปอเมริกา ก็มีสนธิสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการค้าเด็ก หรือในทวีปยุโรป ก็กำลังจะมีสนธิสัญญาในทำนองเดียวกันกับทวีปอเมริกา โดยในขณะที่อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณา แต่สำหรับประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงพบว่า ยังคงเผชิญกับความรุนแรงของสภาพปัญหาดังกล่าวอยู่ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่แต่ละประเทศมีมาตรการทางกฎหมายภายในที่ไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง การประสบกับปัญหาความยุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐาน วิธีพิจารณาที่ล่าช้า การที่แต่ละประเทศมีแนวพรมแดนที่เชื่อมต่อกัน ทำให้ง่ายต่อการค้าหญิงและเด็กข้ามเขตแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ถึงแม้ว่าในระดับระหว่างประเทศ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้งหมดต่างก็เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อหญิงทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 และอนุสัญญาว่าด้วย

สิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ใช้ในการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก เช่น การสนับสนุนให้มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็ยังไม่สามารถขจัดปัญหาดังกล่าวได้

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ในขณะที่รัฐบาลของแต่ละประเทศไม่สามารถขยายขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตยของประเทศตนไปยังประเทศอื่นได้ ในทำนองเดียวกับที่แต่ละประเทศก็ไม่อาจคาดหวังได้ว่าจะได้รับการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพจากประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่การดำเนินงานขององค์การอาชญากรรม มิได้ถูกจำกัดด้วยเหตุแห่งพรมแดนดังเช่นอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งอาชญากรรมดังเช่นการค้าหญิงและเด็กสามารถเกิดขึ้นข้ามเขตแดนได้ โดยเมื่ออาชญากรผู้กระทำความผิดถูกจับกุมในข้อหาค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ปัญหาที่รัฐบาลแห่งประเทศที่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ต้องประสบอยู่เสมอ ๆ ก็คือ ไม่อาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้พิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ในขณะที่เหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กหรือพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ซึ่งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านนั้น มีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะนำตัวบุคคลเหล่านี้มายังประเทศที่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากการขาดความร่วมมือระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเทศขาดความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา โดยไม่ทราบว่าจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างไร และต้องติดต่อกับบุคคลใดในการดำเนินการ เป็นต้น ในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กหลาย ๆ คดีที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องปล่อยผู้กระทำความผิดออกมา เนื่องจากขาดพยานหลักฐานที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ หรืออาจจะเรียกได้ว่า ไม่มีมาตรการที่จะรวบรวมพยานหลักฐานมาจากต่างประเทศได้ การไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงด้วยกัน ทำให้การปราบปรามการค้าหญิงและเด็กเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น แม้จะรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาศัยอยู่ต่างประเทศ ในขณะที่บทบัญญัติทางกฎหมายถูกจำกัดขอบข่ายการบังคับใช้ด้วยสาเหตุแห่งพรมแดน แต่อาชญากรรมระหว่างประเทศกลับขยายขอบข่ายอย่างกว้างขวางโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ยากที่สุดในการที่จะขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติในภูมิภาคแม่น้ำโขง

จากการที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในทุก ๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างในทางอาญา ประเภทต่าง ๆ ทั้งการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญา การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน รวมทั้งมาตรการทางสังคมสงเคราะห์ การฟื้นฟูผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อ และการส่งตัวผู้เสียหายกลับประเทศเดิม เป็นต้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งความร่วมมือดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นทางการในรูปแบบของสนธิสัญญาทวิภาคี หรือพหุภาคี และไม่เป็นทางการ ขึ้นอยู่กับการตกลงกันของแต่ละประเทศ โดยมีตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กโดยตรง ซึ่งประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงควรทำการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กขึ้นในภูมิภาค

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กในภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น จะเห็นได้ว่ามีอยู่หลายประการ แต่มาตรการสำคัญควรมุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยสิ่งสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ จำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือดังกล่าวขึ้น ควรจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันระหว่างประเทศที่มีความร่วมมือต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการอพยพย้ายถิ่นของหญิงและเด็กทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการอพยพย้ายถิ่น เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ดังนั้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารควรมุ่งเน้นในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะบางประการในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กสำหรับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง คือ การร่วมมือผ่านองค์การตำรวจสากล (INTERPOL) ในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในเรื่องของการรวบรวมพยานหลักฐาน การสืบสวนสอบสวน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเครือข่ายการค้าหญิงและเด็ก นับเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงควรทำการศึกษาเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเดียวกันขึ้นในภูมิภาค ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างสหพันธ์รัฐเยอรมันและประเทศในยุโรปตะวันออก ซึ่งความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการร่วมกันในการขจัดปัญหาการค้าหญิงและเด็ก และมีการพัฒนาไปสู่การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในระดับทวิภาคี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของข้อมูลข่าวสาร การศึกษา และการรณรงค์ป้องกันปัญหาการค้าหญิงและเด็กในประเทศต้นทาง โครงการฟื้นฟูสภาพจิตใจและการฝึกอาชีพให้กับหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการการค้าหญิง โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความเชื่อมั่นในคุณค่าของตนให้กับหญิงซึ่งอยู่ในสภาวะซึ่งอาจตกเป็นเหยื่อของการถูกล่อลวงได้ง่าย และโครงการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในคดีการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ ซึ่งเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศนั้น แต่ละประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงควรกำหนดให้มาตรการทางกฎหมายภายใน

สามารถบังคับใช้นอกอาณาเขตของรัฐได้โดยกำหนดให้สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีการค้าหญิงและเด็ก แม้ความผิดนั้นจะเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรก็ตาม ดังเช่นที่ประเทศไทยได้มีการดำเนินการดังกล่าว โดยการขยายหลักดินแดนให้ครอบคลุมคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ⁵⁷ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขงก็ได้ตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาการค้าหญิงและเด็ก จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยล่าสุดในช่วงต้นปี พ.ศ.2543 ได้มีโครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก ในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Trafficking in Women and Children in the Mekong Sub-region) เกิดขึ้น ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือของหน่วยงานสหประชาชาติกับประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ คือ ไทย จีน เวียดนาม ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยมีรูปแบบการทำงานอย่างเป็นทางการเป็นเครือข่ายของหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรชุมชนในพื้นที่และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีองค์กรระหว่างประเทศเป็นแกนนำประสานงาน

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ด้วยการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการโครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็กในระดับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงขึ้น เพื่อประสานการตามโครงการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิผู้หญิง หน่วยงานต่าง ๆ ของสหประชาชาติ และประเทศต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542 โดยหน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ร่วมลงนามเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2542

โดยมีตัวอย่างของความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นกรณีที่ยิวสาวชาวลาวจำนวน 4 คน ถูกญาติหลอกว่าจะพาไปทำงานที่ร้านอาหารในจังหวัดอุดรธานี แต่กลับถูกบังคับให้ค้าประเวณีที่ร้านอาหารที่จังหวัดสตูล ภายหลังจากได้รับการร้องเรียนจากมารดาของหญิงสาวรายหนึ่งที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่นครเวียงจันทน์ ประเทศลาว ทางเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสตูลได้ให้ความช่วยเหลือ และส่งตัวหญิงสาวทั้งหมดให้อยู่ในความคุ้มครองของกรมประชา

⁵⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2540

สงเคราะห์ ณ ศูนย์สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพสตรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งได้ให้การสงเคราะห์ฟื้นฟู ปรับสภาพจิตใจ และฝึกอาชีพ ในแผนกทอผ้าที่กระตุก ซึ่งเมื่อหญิงสาวทั้ง 4 คน มีสภาพจิตใจที่พร้อม จะเบิกความเป็นพยาน และเดินทางกลับประเทศ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้รับการประสานจากมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ขอส่งตัวหญิงสาวกลับภูมิลำเนา เนื่องจากทางศูนย์ได้รับหนังสือขอความร่วมมือจากกระทรวงแรงงานฯ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2543 ทางกรมประชาสงเคราะห์ร่วมกับมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กได้เดินทางไปยังกระทรวงแรงงานฯ ประเทศลาว เพื่อทำการส่งมอบหญิงสาวแก่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ จากนั้น เจ้าหน้าที่ของไทยและลาวได้เดินทางไปส่งหญิงสาวที่บ้านเพื่อส่งให้ถึงมือพ่อและแม่ โดยทางกรมประชาสงเคราะห์ ประเทศลาวก็ได้มีการดำเนินการภายหลังการส่งกลับ โดยส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลเพื่อติดตามผลและให้ความช่วยเหลือให้ตรงตามความต้องการ⁵⁸ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหญิงสาวเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองที่ดีและไม่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้าหญิงและเด็กอีก สำหรับการช่วยเหลือส่งหญิงสาวกลับภูมิลำเนาในครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกของความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐในการส่งหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าหญิงและเด็กกลับภูมิลำเนา ซึ่งแต่ก่อนจะเป็นการให้องค์กรเอกชน (NGOs) เข้าไปส่งให้กับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะพัฒนาไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กในรูปแบบอื่น ๆ ให้เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขงต่อไป เนื่องจากปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติจะลดน้อยลงไปได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกระดับและปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ซึ่งจะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

⁵⁸ อุบล ชาญปรีชาสมุท, "ก้าวแรกของโครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็กกลุ่มแม่น้ำโขง" หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, วันเสาร์ที่ 8 เมษายน พ.ศ.2543, หน้า 32.