



การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐: สารานุกรมรัฐฟิลิปปินส์*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว^๑

๑. บทนำ

การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) เป็นคำ ๆ เดียวกับที่ใช้ในความหมายของทาสสมัยใหม่ (Modern Slavery) เป็นศัพท์ที่ใช้การกล่าวถึงการนำเอามนุษย์มาใช้ในลักษณะของการกดขี่ไม่ว่าจะเป็นทางด้านแรงงานหรือการใช้ให้กระทำการทางเพศในเชิงพาณิชย์^๒ และพัฒนารูปแบบและความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้จัดทำรายงานสำรวจการค้ามนุษย์ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายปี เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการในเชิงนโยบายต่างประเทศในเรื่องของการค้ามนุษย์ โดยมีการแบ่งสถานการณ์การค้ามนุษย์ออกเป็นระดับชั้น หรือที่เรียกว่า “Tier” ^๓ ต่าง ๆ (ในบทความนี้จะใช้คำว่า “Tier” แทนการแสดงระดับชั้นการค้ามนุษย์)

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑

^๑ นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ สำนักงานการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศ กรมประชาสัมพันธ์. “สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศกลุ่มอาเซียน.” ๒๕๕๙ http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=5652&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑)

^๓ Tier 1 เป็นระดับชั้นที่ดีที่สุด ซึ่งมิได้หมายความว่าประเทศไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์เลย แต่เป็นลำดับชั้นที่ บ่งบอกว่ารัฐบาลของประเทศนั้นกระทำการตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (the Trafficking Victims Protection Act: TVPA) อย่างเต็มที่

Tier 2 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้กระทำการตามมาตรฐานขั้นต่ำของ the TVPA อย่างเต็มที่ แต่มีความพยายามอย่างสำคัญที่จะนำตนเองเข้าสู่มาตรฐานของ the TVPA

Tier 2 ในรายการที่เฝ้าระวัง (watch list) หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้กระทำการตามมาตรฐานขั้นต่ำของ TPI อย่างเต็มที่ แต่ก็มีความพยายามอย่างสำคัญที่จะนำตนเองเข้าสู่มาตรฐานของ the TVPA และประกอบด้วยกรณี (๑) เหยื่อของการค้ามนุษย์ในรูปแบบใด ๆ มีจำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญมาก (๒) มีความล้มเหลวในการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะต่อสู้กับรูปแบบการค้ามนุษย์ใด ๆ ในปีก่อนหน้า หรือ (๓) มีการกำหนดว่าประเทศมีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการนำตนเองเข้าสู่การกระทำการตามมาตรฐานขั้นต่ำบนพื้นฐานของพันธะสัญญาที่ประเทศได้ให้ไว้ว่าจะเป็นขั้นตอนต่อไปในอนาคตตลอดทั้งปีในปีก่อนหน้า

Tier 3 ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้กระทำการตามมาตรฐานขั้นต่ำของ the TVPA และมิได้มีความพยายามในเรื่องนี้ อย่างมีนัยสำคัญ



ซึ่งรายงานฉบับล่าสุด คือ รายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ (Trafficking in Persons Report June 2017)^๔

เนื่องจากอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค อาจเนื่องมาจากการเปิดพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่ทำให้การเดินทางข้ามแดนมีความสะดวกมากขึ้น และมีหลายประเทศในอาเซียนที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางในการค้ามนุษย์ ซึ่งปัญหาการค้ามนุษย์ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับภูมิภาคหรือในระหว่างประเทศ เนื่องการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเล็งเห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องร่วมมือกันต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อยับยั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อศักยภาพในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนในด้านต่าง ๆ โดยจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ ตลอดจนการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศนั้น ๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแนวทางในการแก้ไขป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการค้ามนุษย์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 1

๒. สถานการณ์การค้ามนุษย์ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 1 ซึ่งเป็นระดับชั้นที่ดีที่สุด ที่บ่งชี้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (the Trafficking Victims Protection Act: TVPA) อย่างเต็มที่

เคยมีรายงานว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ๕ ปี ฟิลิปปินส์เป็นประเทศแหล่งที่มาของการค้ามนุษย์ที่อยู่ในระดับเล็กน้อยประเทศหนึ่ง โดยการเป็นประเทศต้นทาง และประเทศทางผ่าน การค้ามนุษย์เพศชาย สตรี และเด็ก เพื่การค้ามนุษย์ทางเพศ (sex trafficking) และการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งจากการสำรวจพบว่าแรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ประมาณ ๑๐ ล้านคน ที่ทำงานในต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะถูกส่งไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศและการค้าแรงงาน โดยผู้ที่อาศัยอำนาจที่เหนือกว่าจากข้อผูกมัดทางหนี้สิน หรือที่เรียกว่า “แรงงานขัดหนี้” (debt bondage) ทั้งในกิจกรรมการประมง การขนส่งทางเรือ การก่อสร้าง การศึกษา การบริการดูแลสุขภาพผู้ป่วยที่บ้าน (Home health care) และอุตสาหกรรมการเกษตร และมีจำนวนหนึ่งถูกบังคับทำงานภายในประเทศ เช่น

^๔ Department of State USA, “Trafficking in Persons Report June 2017. ”, Accessed 1 February 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>



บริการพนักงานทำความสะอาด (janitorial service) และการบริการด้านการต้อนรับอื่น ๆ โดยรูปแบบของกลุ่มผู้ค้านั้นจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีความเชื่อมโยงถึงกัน

การบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ทางเพศทั้งที่เป็นผู้ชาย สตรี และเด็ก ภายในประเทศยังคงเป็นปัญหาสำคัญของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสตรีและเด็กในชุมชนพื้นเมืองและถิ่นทุรกันดารของฟิลิปปินส์เป็นกลุ่มที่มีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงค่อนข้างมากต่อการค้ามนุษย์ และบางครั้งก็เสี่ยงต่อการถูกเอาคนลงเป็นทาสและการบังคับใช้แรงงานในรูปแบบอื่น ๆ ภายในประเทศด้วย

เหยื่อที่เป็นเพศชายส่วนใหญ่จะถูกบังคับไปเพื่อใช้แรงงานขัดหนี้ในกิจกรรมทางการประมง เกษตรกรรม อุตสาหกรรมพาณิชยนาวี (maritime industry) ซึ่งส่วนมากมักจะมาจากครอบครัวที่ยากจนและอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่พิพาท (conflict areas) ในมินดาเนา (Mindanao) ตลอดจนชาวฟิลิปปินส์ที่เดินทางกลับจากต่างประเทศโดยปราศจากเอกสารและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ^๕ (internally displaced persons) ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยไถ่ฝุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับเป็นทาสรับใช้ บังคับขอยาน บังคับใช้แรงงานในโรงงานเล็ก ๆ ภายในประเทศ และการค้าประเวณีในกรุงมะนิลา (Metro Manila) เมืองเซบู (Cebu) ตลอดจน ตอนกลางและตอนเหนือของเขตลูซอน (Luzon) และชุมชนเมืองในมินดาเนา

นอกจากนี้ การค้ามนุษย์ยังเกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวในฟิลิปปินส์ที่มีอุปสงค์ของการกระทำหรือพฤติกรรมเชิงการค้าทางเพศ (commercial sex acts) ในอัตราสูง เช่น ในพื้นที่ของโบราไกย์ (Boracay) เมืองแอนเจริส (Angeles City) และซูริกา (Surigao) เป็นต้น

การค้ามนุษย์ทางเพศหรือการค้าประเวณีเด็กยังคงเป็นปัญหาที่แพร่กระจายอยู่ในฟิลิปปินส์ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะได้รับการอำนวยความสะดวกโดยผู้ให้บริการรถขนส่ง เช่น รถแท็กซี่ซึ่งคนขับรถนั้น รู้ถึงสถานที่ลับสำหรับการค้ามนุษย์ทางเพศหรือการค้าประเวณีเด็ก ถึงแม้ว่าสถานประกอบการที่มีเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศในบางพื้นที่ของฟิลิปปินส์จะมีจำนวนลดลง แต่เด็กหญิงและเด็กชายชาวฟิลิปปินส์ยังถูกบังคับขู่脅เพื่อให้กระทำการทางเพศที่มีรูปแบบของการถ่ายทอดสดผ่านอินเทอร์เน็ตให้ชาวต่างชาติที่สนใจชมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นในที่พักอาศัยส่วนตัวหรือในร้านอินเทอร์เน็ตขนาดเล็ก และบางครั้งอาจได้รับความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกโดยคนในครอบครัวหรือเพื่อนบ้านของเหยื่อเอง

^๕ คำแปลโดย สวทช.



ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations: NGOs) รายงานว่ามีปริมาณการท่องเที่ยวเพื่อการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก^๖ (child sex tourism) เกิดขึ้นจำนวนมากในฟิลิปปินส์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพลเมืองชาวออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และประเทศในยุโรป ทั้งยังพบว่าผู้ชายชาวฟิลิปปินส์ยังคงมีความต้องการในการซื้อบริการทางเพศจากเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กอย่างกว้างขวาง^๗

นอกจากนี้ มีองค์กรอาชญากรรม (Organized crime) ที่มีการเคลื่อนย้ายเหยื่อการค้ามนุษย์จากประเทศจีนผ่านเส้นทางของฟิลิปปินส์ไปยังประเทศอื่น ๆ ไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ ซึ่งองค์การสหประชาชาติ (UN) รายงานว่า ในฟิลิปปินส์มีกลุ่มติดอาวุธที่กำลังดำเนินการจัดหาและใช้เด็กเพื่อวัตถุประสงค์ในการสู้รบและบังคับขู่เชื้ให้เด็กทำหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่การสู้รบด้วย ยิ่งไปกว่านั้น มีรายงานว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนทางการทูต องค์กรหรือหน่วยงานผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล ถูกกล่าวหาว่าสมรู้ร่วมคิดในการค้ามนุษย์หรือยอมกระทำการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษ นอกจากนี้ ยังพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่บางรายกระทำการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับการดำเนินการขอเข้าเมืองของชาวต่างชาติ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ารับสินบนหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมายของแรงงาน ตลอดจนการลดหย่อนอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

อนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายของฟิลิปปินส์ มีการขู่บังคับเอาเงินจากผู้จัดการสถานประกอบการ ลูกค้าผู้มารับบริการ และเหยื่อของสถานประกอบการที่มีการค้าบริการทางเพศ อีกทั้งยังมีรายงานว่าบุคลากรซึ่งทำงานในสถานทูตบางรายถูกกล่าวหาว่ามีการระงับคำตอบแทนหรือค่าจ้างสำหรับคนงานในบ้านของตน เพื่อบังคับทำงานหรือบังคับขู่เชื้ให้มีการกระทำทางเพศเพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับบริการรักษาความปลอดภัยของภาครัฐด้วย

๓. การฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๕ รัฐบาลฟิลิปปินส์มีความพยายามที่จะใช้บังคับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้การกระทำความผิดอาญาอันมีลักษณะเป็นความผิดทางเพศเป็นการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะมีรูปแบบเป็นการค้าแรงงานหรือการค้าทางเพศ และกำหนดระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ ปี จนถึงจำคุกตลอดชีวิต และค่าปรับในอัตราสูงถึง ๕ ล้านเปโซ (pesos) ซึ่งถือว่าเป็นอัตรา

^๖ คำแปลโดยมูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศจากเด็ก

^๗ Department of State USA, *Supra* note 3, p.327



โทษที่ได้สัดส่วนและเข้มงวดเพียงพอสำหรับกระทำความผิดอาญาร้ายแรง เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา เป็นต้น

กฎหมายของฟิลิปปินส์กำหนดให้การซื้อบริการทางเพศจากเด็ก ที่ได้กระทำลงตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน - ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของสำนักงานสอบสวนแห่งชาติ (the National Bureau of Investigation Anti-Human Trafficking Division: AHTRAD) และศูนย์คุ้มครองเด็กและสตรีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของฟิลิปปินส์ (the Philippine National Police Women and Children's Protection Center: WCPC) และหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจของสภาความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์^{๙๘} (the Inter-Agency Council Against Trafficking: IACAT) ได้ทำการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ที่ต้องสงสัยจำนวน ๕๕๓ คดี อันนำไปสู่การจับกุมผู้ต้องสงสัยจำนวน ๒๗๒ ราย ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวน ๑๒๑ ราย^{๙๙}

ในช่วงระหว่างจัดทำรายงานในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้เริ่มฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์จำนวน ๕๕ ราย^{๑๐๐} และคดีเหล่านี้มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวน ๑๓๑ ราย ซึ่งเป็นเด็กจำนวน ๗๘ ราย ทั้งนี้ มีคดีค้ามนุษย์ในรูปแบบการค้าแรงงานจำนวน ๒๐ คดี ที่ในท้ายที่สุดแล้วก็ไม่ได้จบลงด้วยการถูกลงโทษ นอกจากนี้ พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น ยังมีการยื่นฟ้องคดีค้ามนุษย์หรือมีคดียังคงค้างอยู่ในระบบการพิจารณาคดีของศาลจำนวน ๑,๑๐๐ คดี ทั้งนี้ อาจเนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพในท้องถิ่น เช่น ความไม่ต่อเนื่องในการพิจารณาและตัดสินคดี มีคดีเป็นจำนวนมาก ทรพยากรที่ถูกจำกัด และการทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจน ความล่าช้าในการจัดสรรเงินหรืองบประมาณต่อหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจของสภาความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (IACAT Taskforces) เป็นต้น

ต่อมาการสืบสวนสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นเพิ่มมากขึ้น อันสืบเนื่องมาจากการสนับสนุนและความร่วมมือขององค์กรบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลจะเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาคดีโดยพนักงานอัยการผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีและผู้พิพากษาไว้อย่างสม่ำเสมอ แต่การขาดข้อมูลจำเพาะของคดียังคงเป็นอุปสรรคกันขวางความพยายามในวิเคราะห์ถึงการใช้บังคับกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์ รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้เพิ่มความพยายามด้วยการจัดให้มีการฝึกอบรมด้านการต่อต้าน

^{๙๘} คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

^{๙๙} พ.ศ. ๒๕๕๘ จับกุมผู้ต้องสงสัยได้จำนวน ๑๕๑ ราย จากจำนวนคดีที่ถูกสอบสวนจำนวน ๓๒๙ คดี

^{๑๐๐} พ.ศ. ๒๕๕๘ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์จำนวน ๔๔ ราย



การคุ้มครองให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ หน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจของสภาความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ได้จัดการฝึกอบรมดังกล่าวไปแล้ว ๒๖๙ ครั้ง โดยแบ่งเป็นการสัมมนาแบบออนไลน์จำนวน ๒๐ ครั้ง ซึ่งมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ด้านแรงงาน และปัจเจกบุคคลภาคบริการสังคมเข้าร่วมกว่า ๖,๘๐๐ ราย และตัวแทนภาคประชาสังคมอีกจำนวนกว่า ๑๔,๐๐๐ ราย

นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการสภาความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ (the IACAT Secretariat) ศูนย์คุ้มครองสตรีและเด็ก (WCPC) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (the Bureau of Immigration: BI) สำนักวิชาการฝ่ายตุลาการแห่งฟิลิปปินส์ (the Philippine Judicial Academy) รวมทั้ง กรมแรงงานและการจ้างงาน (the Department of Labor and Employment) ได้จัดให้มีการฝึกอบรมในหัวข้อเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะสำหรับผู้พิพากษา ผู้มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี ผู้ใช้บังคับกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ และแรงงานท้องถิ่น ซึ่งมีผู้สนใจเข้าร่วมกว่า ๓,๔๐๐ ราย

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลยังร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการประชุมอบรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้บังคับกฎหมายและการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในกรุงมะนิลา เซบู และในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่น

อนึ่ง ในการดำเนินการในระหว่างประเทศที่สำคัญนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อติดตามการใช้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์จำนวน ๑๒ คดีที่ส่วนมากจะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศจากเด็ก^{๑๑} เป็นต้น

๔. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์

รัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์มาโดยตลอด ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (the Department of Social Welfare and Development: DSWD) ของฟิลิปปินส์ ได้รายงานรัฐบาลสามารถช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ได้จำนวน ๑,๗๑๓ ราย เป็นหญิงจำนวน ๑,๔๓๔ ราย ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าใน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รายงานว่ามีการให้ความช่วยเหลือเหยื่อการค้าแรงงานผิดกฎหมายได้จำนวน ๕๓๐ ราย เหยื่อการค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์ทางเพศจำนวน ๔๖๕ ราย และเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจำนวน ๒๓๒ ราย

^{๑๑} Department of State USA, *Supra* note 3, p.325



กระทรวงการต่างประเทศ (the Department of Foreign Affairs: DFA) ภายใต้การประสานความร่วมมือของรัฐบาล องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ สามารถให้ความช่วยเหลือชาวฟิลิปปินส์ที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในตะวันออกกลาง เอเชีย แอฟริกา ยุโรป และสหรัฐอเมริกาได้จำนวน ๓๔๘ รายด้วยกัน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังยอมทุ่มเงินจำนวน ๑.๖ ล้านเปโซ เพื่อใช้ในการดำเนินมาตรการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และยังจ่ายเงินเพิ่มอีกจำนวน ๒๐๙,๗๐๐ เปโซ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ด้วย

คณะกรรมการชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศ^{๑๒} (the Commission of Filipinos Overseas: CFO) สามารถช่วยเหลือผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้จำนวน ๒๐ ราย ซึ่งเป็นหญิงจำนวน ๑๕ ราย และเป็นผู้เยาว์จำนวน ๕ ราย ทั้งนี้ โดยอาศัยระบบการสื่อสารโดยตรงของคณะกรรมการเอง และยังได้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ เปโซ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อและครอบครัวของเหยื่อการค้ามนุษย์โดยตรงด้วย

กองอำนวยการด้านการจัดหางานในต่างประเทศแห่งฟิลิปปินส์^{๑๓} (the Philippine Overseas Employment Administration: POEA) รายงานว่าพบเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวน ๑๔๐ ราย ซึ่งทั้งหมดเป็นผู้ใหญ่แล้ว และมีเหยื่อแรงงานทาสภายในประเทศเพียง ๒ รายเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้มีรายงานว่ารัฐบาลได้จัดให้มีบริการใดสำหรับเหยื่อเหล่านี้หรือไม่ และอย่างไร

รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังคงดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนเดิม เพื่อค้นหาเหยื่อการค้ามนุษย์ภายในประเทศและในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจคนเข้าเมืองตามด่านตรวจชายแดน การรายงานต่อสถานทูต และการขอความช่วยเหลือหรือร้องขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานให้ความช่วยเหลือเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์แห่งชาติ (the national anti-trafficking help line)

ในการนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีที่พักพิงชั่วคราว (temporary shelter) ให้การสนับสนุนในมิติทางจิตใจและทางสังคม การบริการด้านการแพทย์ ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ความช่วยเหลือด้านการดำรงชีวิต และการฝึกอบรมทักษะด้านต่าง ๆ สำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ ผ่านโครงการฟื้นฟูสภาพ และการบูรณาการของรัฐบาลเอง และโดยอาศัยความร่วมมือกับองค์การพัฒนาเอกชน ด้วยงบประมาณสนับสนุนประมาณ ๒๓ ล้านเปโซ เพื่อการดำเนินโครงการเหล่านี้

ด้านกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (DSWD) ได้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีสถานที่ดูแลเหยื่อสำหรับใช้เป็นที่พักอาศัยและบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) ณ ด่านพรมแดน (border entry points) จำนวน ๔๔ แห่ง โดยให้มีการบริการสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น

^{๑๒}คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

^{๑๓}คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ



ๆ แต่ไม่ปรากฏรายงานแจ้งชัดเกี่ยวกับจำนวนเหยื่อที่ได้รับความช่วยเหลือจากสถานที่พักพิงชั่วคราวนี้ ทั้งนี้ พบว่าที่พักพิงชั่วคราวและบริการความช่วยเหลืออื่น ๆ ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการหรือแก้ไข ปัญหาความต้องการจำเพาะของเหยื่อบางประเภท ซึ่งรวมถึงเด็กที่เป็นเหยื่อการแสวงหาประโยชน์ ทางเพศรูปแบบออนไลน์และเหยื่อที่เป็นเพศชายด้วย

ฟิลิปปินส์มีข้อบังคับด้านงบประมาณเพื่อการจำกัดการเข้าถึงบริการด้วยสุขภาพจิตของ เหยื่อซึ่งเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศที่เป็นเด็กซึ่งพักอาศัยในที่พักพิงชั่วคราวและเข้าร่วมในฐานะพยาน ในการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายมักถูกสัมภาษณ์ซ้ำหลาย ๆ ครั้ง และถูกเก็บตัวไว้ในที่พักพิง ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับคดี ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มความชอกช้ำหรือบาดแผลทางจิตใจของเหยื่อ และทำให้การฟื้นฟูหรือการเยียวยาทำได้ล่าช้ากว่าเดิม ทั้งนี้ เหยื่อที่เป็นผู้ใหญ่ซึ่งพักอาศัยในที่พักพิง ชั่วคราวนั้น จะได้รับอนุญาตให้ออกไปจากที่พักพิงชั่วคราวได้โดยไม่ถูกติดตามหรือควบคุม ทำให้พวกเขาเหล่านั้นอาจไม่ได้รับการบำบัดหรือการดูแลทางด้านจิตใจ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคล (personal security) ของพวกเขา อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนได้เสนอบริการพิเศษจำนวนมาก สำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งรัฐบาลก็ได้อนุมัติเงินทุนต่อโครงการขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่การขาด การดูแลในระยะยาว การขาดบริการด้านสุขภาพจิตและการมีส่วนร่วมเชิงครอบครัว ยังคงเป็นสาเหตุที่ ทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากเหยื่อค้ามนุษย์ที่ออกไปจากที่พักพิงแล้วได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นความ เสี่ยงต่อการเกิดการค้ามนุษย์ซ้ำอีก

มีรายงานว่าพื้นที่ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อในมินดาเนา ยังมีกลุ่มติดอาวุธที่มีการจัดหา และใช้ทหารเด็ก รัฐบาลจึงได้ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศสร้างระบบการดำเนินการใน ๓ ขั้นตอน คือ การสำรวจตรวจสอบ การรายงานผล และระบบตอบสนองหรือการตอบโต้ (Monitoring, Reporting, and Response System: MRRS) เพื่อให้สามารถรายงานปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ร้ายแรง ซึ่งรวมถึงการเอาเด็กมาทหารได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยการจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับ นักกฎหมายจำนวน ๘๓ ราย รวมทั้ง ผู้สอบสวนและนักสิทธิมนุษยชนด้วย

ในเวลาต่อมารัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ออกหนังสือเวียนไปยังองค์กรและหน่วยงานของรัฐ ประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อการฝึกอบรมให้สามารถนำระบบการดำเนินการใน ๓ ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น มาใช้ และต่อมากองทัพของฟิลิปปินส์ (the Armed Forces of the Philippines: AFP) ก็ได้ออก หนังสือเวียนว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก เพื่อให้การคุ้มครองเด็กจากการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง และรายงานในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ กองทัพได้เข้าทำการกักขังและ รับมอบตัวเด็กจากกลุ่มประชาชนใหม่ (the New People's Army: NPA) ไว้จำนวน ๑๙ ราย แต่ไม่มี รายงานแจ้งชัดถึงการให้บริการใด ๆ แก่พวกเขา



จากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลฟิลิปปินส์สามารถช่วยเหลือเด็กจำนวน ๑๗๘ ราย ให้หลุดพ้นจากกลุ่มติดอาวุธ และมีการริเริ่มโครงการเพื่อช่วยเหลือเด็กที่หลุดพ้นจากกองกำลังติดอาวุธผ่านแผนปฏิบัติการที่พัฒนาขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (UN) และแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (the Moro Islamic Liberation Front: MILF) ^{๑๔} ตลอดจนการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับรัฐบาล ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค และร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ

อนึ่ง ภายใต้โครงการคุ้มครองพยานนั้น บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมได้คุ้มครองพยานจากการลี้ภัยโดยการจัดให้มีการรักษาความปลอดภัย การคุ้มกันจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดูแลเรื่องที่พักอาศัย การดำรงชีวิต ค่าเดินทาง ตลอดจนสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา และการฝึกงานฝึกอาชีพ ซึ่งในระหว่างจัดทำรายงานนี้ โครงการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ได้เพิ่มอีกจำนวน ๙ ราย และจัดให้มีบริการสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งถูกขึ้นทะเบียนไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้วจำนวน ๙๘ ราย

นอกจากนี้ ข้าราชการตุลาการได้บังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเรื่องการชดเชยความเสียหาย เพื่อกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่เหยื่ออีกด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าสินไหมทดแทนหรืออัตราโทษที่เป็นตัวเงินเหล่านี้ ผู้กระทำความผิดมักจะไม่รับชำระ เนื่องจากฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิดหรือความซับซ้อนของกระบวนการทางกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ออกจากผู้ค้ามนุษย์นั้น องค์กรพัฒนาเอกชนยืนยันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ลงโทษเหยื่อสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งได้อนุญาตให้ทำได้ในฐานะที่เป็นผลอันเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ในการค้ามนุษย์แต่อย่างใด^{๑๕}

๕. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์

รัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามที่จะป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และได้ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเชิงกลยุทธ์ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และร่างเป็นแผนงานขึ้นมา แต่ไม่ทันได้ประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนเชิงกลยุทธ์ฉบับที่ ๓ ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔

ในการนี้ สภาความร่วมมือว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมทั้ง สมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลที่มีบทบาทหน้าที่ด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ได้ประชุมร่วมกันเป็นประจำเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรร่วมต่าง ๆ โดยอาศัยงบประมาณของปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นเงินจำนวน ๙๓.๙ ล้านเปโซ

^{๑๔} เป็นกบฏแบ่งแยกดินแดนของชาวมุสลิม มีที่ตั้งอยู่ทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์

^{๑๕} Department of State USA, *Supra* note 3, p. 326



นอกจากนี้ ผู้บริหารสูงสุดทางการเงิน (Chief Financial Officer: CFO) ยังได้จัดโครงการเพื่อการป้องกันการค้ามนุษย์แห่งชาติอย่างต่อเนื่อง และกองอำนาจการด้านการจัดหางานในต่างประเทศแห่งฟิลิปปินส์ (POEA) ได้เปิดโครงการสังคมออนไลน์เพื่ออบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดหาบุคคลหรือแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งได้รับความสนใจจากผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำนวนมาก (ราว ๑,๗๓๖,๘๑๘ คน) และยังเพิ่มช่องทางการอบรมและให้ความรู้ด้วยการสัมมนาเชิงปฐมนิเทศก่อนการจ้างงานที่จำเป็นสำหรับคนงานที่ถูกว่าจ้างโดยนายหน้าหรือตัวแทนจัดหางานที่มีใบอนุญาต ซึ่งในช่วงระหว่างจัดทำรายงานปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ มีจำนวนปัจเจกชนที่สำเร็จการสัมมนาโครงการดังกล่าวแล้วจำนวน ๘๕๑,๑๗๐ คน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน วิธีการหรือรูปแบบของกฎหมายด้านการจัดหาบุคคล กระบวนการและขั้นตอนการจ้างงานเพื่อการทำงานในต่างประเทศและบริการของรัฐบาลที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้สำหรับคนงานต่างชาติ เป็นต้น

กองอำนาจการด้านการจัดหางานในต่างประเทศแห่งฟิลิปปินส์ได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อตัวแทนหรือนายหน้าที่มีใบอนุญาตสำหรับการจ้างงานที่เป็นการหลอกลวง ฉ้อโกง ฉ้อฉล หรือการเก็บค่านายหน้าที่สูงเกินไป เป็นเหตุให้รัฐบาลได้ทำการเพิกถอนใบอนุญาตของตัวแทนหรือนายหน้าไปแล้วกว่า ๔๙ ราย

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและควบคุมการท่องเที่ยวแห่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง^{๑๖} (The BI Travel Control and Enforcement Unit) ได้ทำการคัดกรองผู้โดยสารขาออก โดยสอดคล้องตามข้อกำหนดแห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินทางออกนอกประเทศ และรายงานว่ามียอดที่เกิดการค้ามนุษย์ขึ้นได้จำนวน ๖๖๗ คดี ซึ่งจากการสอบสวนพบว่ามีผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อของการจัดหาบุคคลอย่างผิดกฎหมายจำนวน ๖๐๑ คน

ถึงแม้ว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์จะมีการหยุดยั้งไม่ให้ผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีผู้กระทำความผิดทางเพศชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในฟิลิปปินส์ได้จำนวน ๑๑๘ ราย แต่อุปสงค์หรือความต้องการในการค้ามนุษย์ทางเพศในฟิลิปปินส์ก็ยังมีปริมาณสูงอยู่ และความพยายามของรัฐบาลยังไม่เพียงพอที่จะลดอุปสงค์ดังกล่าวได้ กล่าวโดยสรุปคือ อุปสงค์ที่ก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ทางเพศในฟิลิปปินส์ยังมีอยู่สูงมาก จนอาจทำให้ความพยายามของรัฐบาลไม่เพียงพอที่จะลดอุปสงค์ดังกล่าวได้ นั่นเอง

สำหรับการดำเนินมาตรการในทางระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ต่อกองกำลังทหารและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับกฎหมายของฟิลิปปินส์ ก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในระหว่างประเทศ

^{๑๖} คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ



ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการค้ามนุษย์สำหรับบุคลากรทางการทูต ก่อนการปฏิบัติการในต่างประเทศ และได้เปิดตัวคู่มือว่าด้วยการค้ามนุษย์และแนวทางใหม่เพื่อจัดการ ปัญหาสำหรับบุคลากรบริการต่างชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติการของฝ่ายกำลังพล personal staff (handbook on trafficking, and issued new guidelines to its foreign service personnel about employment of personal staff) ที่ถือเป็นมาตรการด้านการเตรียมความพร้อมต่อการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับประเทศและระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 1 ซึ่งเป็น ระดับขั้นที่ดีที่สุด ที่บ่งชี้ว่ารัฐบาลฟิลิปปินส์ได้มีการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย คัดค้านเหยื่อการค้ามนุษย์ (the Trafficking Victims Protection Act: TVPA) อย่างเต็มที่ แต่ก็ไม่ได้ หมายความว่าไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นทั้งต้นทางและทางผ่านของการค้ามนุษย์ที่มี ลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ภายในประเทศและในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรูปแบบการค้ามนุษย์ของ ฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศและด้านแรงงาน ซึ่งบาง กรณีผู้กระทำความผิดหรือผู้ค้าก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเหยื่อทางใดทางหนึ่ง ทั้ง โดยอำนาจหน้าที่และเรื่องส่วนตัว เช่น การจ้างงาน หรือโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนเสนอการให้ ความคุ้มครองของภาครัฐแก่เหยื่อเพื่อตอบแทนการกระทำทางเพศจากเหยื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เป็นต้น ทั้งนี้ เหยื่อการค้ามนุษย์ในฟิลิปปินส์ มีทั้งเหยื่อที่เป็นเพศชาย สตรี และเด็ก แต่ส่วนมาก บุคคลที่มีความอ่อนแอกว่าในด้านต่าง ๆ มักจะตกเป็นเหยื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สตรีและเด็กซึ่งตก เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ทางเพศ ไม่ว่าจะในสถานประกอบการที่แฝงไปด้วยการค้าบริการทางเพศเด็ก การเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวของชาวต่างชาติเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กและการแสวงหาประโยชน์ ทางเพศจากเด็กในรูปแบบของการกระทางเพศผ่านช่องทางออนไลน์ ฯลฯ

ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลฟิลิปปินส์จะให้ความสำคัญและมีความพยายาม อย่างต่อเนื่องเพื่อต่อต้าน ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศ ผ่านมาตรการด้าน การฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อค้ามนุษย์ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งโดยอาศัยความร่วมมือในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศมาโดยตลอด และที่ผ่านมาได้มี การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไปแล้วเป็นจำนวนมาก แต่จากรายงานพบว่ามีผู้ค้าไม่มากนักที่ถูกตัดสินลงโทษขั้นรุนแรง แม้จะวางโทษตามกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์



ของฟิลิปปินส์จะมีความเข้มงวดและรุนแรงอยู่ไม่น้อย แต่ข้อมูลตามรายงานพบว่าในทางปฏิบัติผู้ค้าจะถูกตัดสินลงโทษเป็นตัวเงินหรือค่าปรับ และมักจะไม่ได้จ่ายค่าปรับตามจำนวนที่ตัดสินไว้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างร้ายแรง ซึ่งนับเป็นอาชญากรรมร้ายแรงรูปแบบหนึ่ง ที่มีความหลากหลายด้านรูปแบบของการกระทำและมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างมาก และด้วยเหตุที่ฟิลิปปินส์และประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ต่างมีพรมแดนที่เชื่อมโยงถึงกันได้ง่าย ทำให้ต่างก็เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ในอาเซียน การที่ฟิลิปปินส์จะสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ด้วย และท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด

อนึ่ง เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศฟิลิปปินส์ยังไม่หมดสิ้นไป อาจจะเป็นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ คำนิยมและความต้องการของผู้ค้าหรือผู้ซื้อที่มีต่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กและสตรีของชาวฟิลิปปินส์ที่ยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้ความพยายามที่มีได้เพียงพอต่อการลดอุปสงค์ที่จะนำไปสู่การค้ามนุษย์ได้

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในทางปฏิบัติผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน และการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ควรใช้บังคับบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่กำหนดอัตราโทษที่ร้ายแรงให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดอาชญากรรมร้ายแรงเช่นนี้ เพื่อให้สามารถใช้บังคับกฎหมายได้สมเจตนารมณ์สูงสุดของกฎหมายเพื่อการต่อต้านการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

อนึ่ง รายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสหรัฐอเมริกา ได้มีข้อเสนอแนะถึงรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์ควรเพิ่มศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการให้บริการที่ครอบคลุมในทุกมิติ ที่รวมถึงบริการจำเพาะสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ การสืบสวน สอบสวน และเร่งรัด กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี การคุ้มครองเหยื่อและพยานผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เพียงพอต่ออัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของเหยื่อ ตลอดจน พัฒนาและดำเนินโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสงค์สำหรับการกระทำในเชิงการค้าทางเพศ รวมถึง การท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็กและการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศจากเด็ก โดยรัฐบาลควรเพิ่มความพยายามเพื่อป้องกันการได้รับความบอบช้ำทางจิตใจซ้ำอีก อันเนื่องมาจากการถูกสอบถามหรือค้นหาความจริงด้วยการสอบถามเหยื่อหรือพยานที่เป็นเด็กซ้ำแล้วซ้ำอีก รวมทั้ง ควรเพิ่มการฝึกอบรมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง บังคับใช้มาตรการที่เหมาะสมตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็ก และพัฒนาระบบเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อ



LAW for ASEAN
by the Office of the Council of State of Thailand



ความสะดวกแก่การตรวจสอบ การวิเคราะห์ และการรายงานกิจกรรมการต่อต้านการค้ามนุษย์ของ
รัฐบาลที่กว้างขวาง ตลอดจน การระบุตัวหรือค้นหาเหยื่อการค้ามนุษย์ การจัดให้มีบริการ การสอบสวน
การฟ้องร้องดำเนินคดี และการพิสูจน์ความผิดจากข้อมูลทั่วไป เช่น ประเภทรูปแบบของการค้า
มนุษย์ และเพศของเหยื่อการค้ามนุษย์ เป็นต้น^{๑๗}

^{๑๗} Department of State USA, *Supra note 3*, p. 324