



## การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม\*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว<sup>๑</sup>

### ๑. บทนำ

บทความนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ภายในประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยทำการศึกษาต่อเนื่องจากกรณีศึกษาการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐฟิลิปปินส์<sup>๒</sup> ราชอาณาจักรกัมพูชา<sup>๓</sup> บรูไนดารุสซาลาม<sup>๔</sup> และสปป.ลาว<sup>๕</sup> ซึ่งผู้เขียนอยู่ระหว่างรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ (Trafficking in Persons Report June 2017)<sup>๖</sup> ที่จัดทำขึ้นโดยสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ โดยบทความนี้จะศึกษา ปัญหาการค้ามนุษย์ในเวียดนาม<sup>๗</sup> ซึ่งเป็น ๑ ใน ๖ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2<sup>๘</sup> ของการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ด้วยตระหนักดีว่าการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง และอาเซียนเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง

\* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑

<sup>๑</sup> นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐฟิลิปปินส์”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

<sup>๓</sup> อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : ราชอาณาจักรกัมพูชา”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

<sup>๔</sup> อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : บรูไนดารุสซาลาม”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

<sup>๕</sup> อรพรรณ แซ่เอี้ยว, “การค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๐ : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”, ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๑.

<sup>๖</sup> Department of State USA, “Trafficking in Persons Report June 2017. ”, Accessed 1 March 2018, <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

<sup>๗</sup> *Ibid*, p.425.

<sup>๘</sup> Tier 2 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลไม่ได้กระทำตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA) อย่างเต็มที่ แต่ก็มีความพยายามอย่างสำคัญที่จะนำตนเองเข้าสู่มาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อมนุษย์



และการศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์ ตลอดจนการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ และการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศให้่องแท้ จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของการค้ามนุษย์ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ในอาเซียนได้ดียิ่งขึ้น

## ๒. สถานการณ์การค้ามนุษย์ในเวียดนาม

เวียดนามเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ แต่โดยภาพรวมแล้วเวียดนามเป็นประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน ซึ่งทั้งชายและหญิงชาวเวียดนามที่อพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานทำในต่างแดน ไม่ว่าจะโดยการข้ามแดนด้วยตนเอง โดยรัฐ โดยเอกชน หรือโดยบริษัทร่วมทุนเพื่อการจัดหาแรงงาน ซึ่งบางบริษัทไม่ได้ใส่ใจต่อคำร้องขอความช่วยเหลือของแรงงาน และยังมีกรเรียกค่าตอบแทนในการดำเนินการที่สูงเกินความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะต้องตกเป็นแรงงานซัดหั้น (debt bondage) ซึ่งบางรายถูกบังคับใช้แรงงานในการก่อสร้าง การประมง เกษตรกรรม การทำเหมืองแร่ การตัดไม้ และอุตสาหกรรมการผลิต โดยเฉพาะในไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลี สเปน ลาว แองโกลา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ไทย และญี่ปุ่น และมีรายงานว่าพบแรงงานชาวเวียดนามที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในสหราชอาณาจักร ยุโรปภาคพื้นทวีป และตะวันออกกลางเพิ่มมากขึ้นด้วย

สตรีและเด็กชาวเวียดนามมักถูกหลอกว่าอาจได้โอกาสที่ดีในการทำงาน แต่กลับถูกส่งข้ามแดนไปเพื่อการค้ามนุษย์ทางเพศ โดยนำไปขายต่อให้สถานค้าประเวณี ณ จุดผ่านแดนในจีน กัมพูชา สเปน ลาว และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่น มาเลเซีย เกาหลี ไทย ไต้หวัน และสิงคโปร์ นอกจากนี้ พบว่ามีสตรีชาวเวียดนามบางรายที่เดินทางไปท่องเที่ยวในต่างแดนเพื่อหาคู่หรือหางานทำในร้านอาหาร สถานบริการอาบอบนวด และร้านคาราโอเกะ แล้วต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมหรือถูกบังคับให้ค้าประเวณี ซึ่งส่วนใหญ่พบในจีน มาเลเซีย และสิงคโปร์

ปัจจุบันผู้ค้ามนุษย์ในเวียดนามมีการใช้อินเทอร์เน็ต เกมออนไลน์ และสื่อสังคมออนไลน์อื่น ๆ ที่สามารถหลอกให้เหยื่อเหล่านี้ตกอยู่ในสถานะที่มีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ชายที่เสนอจะให้สิ่งที่ต้องการแก่สตรีหรือเด็กผู้หญิงโดยอาศัยความสัมพันธ์จากการหาคู่ออนไลน์ และชักชวนให้เดินทางข้ามแดนไป แล้วถูกบังคับใช้แรงงานหรือค้ามนุษย์ทางเพศ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการตั้งเครือข่ายอาชญากรรมในเวียดนามที่แอบอ้างว่าสามารถช่วยหาโอกาสที่ดีในการทำงานที่ร่ำรวยให้แก่ทั้งผู้ใหญ่และเด็กชาวเวียดนามได้ แล้วส่งพวกเขาไปยังยุโรปเพื่อบังคับใช้แรงงานในไร่กัญชา โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร เป็นต้น



อนึ่ง แม้จะมีข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ได้อยู่เพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับเหยื่อที่เป็นเด็ก รวมถึงเด็กจรจัดและเด็กพิการที่ถูกบังคับใช้แรงงานในเวียดนาม แต่จากข้อมูลที่มีพบว่ามียุติกรรมเด็กถูกบังคับให้ขอทานและเร่ขายของข้างถนนในพื้นที่ใจกลางเมือง และมีเด็กบางรายถูกบังคับขู่เชื้อและกักตัวไว้เพื่อเป็นแรงงานในโรงงานเครื่องแต่งกายและโรงงานทำอิฐนอกระบบ อีกทั้งต้องตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานสำหรับครอบครัวในเมือง และแรงงานในการทำเหมืองแร่ของเอกชนในชนบทด้วย โดยเด็กจำนวนมากมาจากครอบครัวที่มีความยากจนข้นแค้นในพื้นที่ชนบท และมีเด็กที่ถูกบังคับให้ค้ามนุษย์ทางเพศจำนวนหนึ่งมาจากครอบครัวที่มีฐานะปานกลางจากพื้นที่ในเมือง

นอกจากนี้พบว่า มีการท่องเที่ยวจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ออสเตรเลีย แคนาดา สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปเพื่อการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก (Child sex tourists) ในเวียดนาม และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนสมรู้ร่วมคิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ด้วยการช่วยอำนวยความสะดวกในการค้ามนุษย์และแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์ด้วยการเรียกรับสินบนจากผู้ค้ามนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น

### ๓. การฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ในเวียดนาม

รัฐบาลเวียดนามมีความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๕<sup>๙</sup> ทั้งในส่วนของคำจำกัดความรวมถึงการขยายขอบเขตการใช้บังคับไปถึงอาชญากรรมค้ามนุษย์ทางเพศและด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ได้ห้ามการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบและยังไม่พบข้อมูลว่ามีผู้ใดเคยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์ด้านแรงงานภายใต้กฎหมายดังกล่าว แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) ได้ผ่านร่างประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่ กล่าวคือประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๘ ([criminal code, 2015](#)) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องที่ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ ให้มีความชัดเจนและเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับที่สูงขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นอัตราโทษที่มีความรุนแรงเพียงพอและได้สัดส่วนสำหรับการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง<sup>๑๐</sup>

อนึ่ง รัฐบาลเวียดนามได้ทำการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ทั่วประเทศเพื่อใช้ในการค้นหาและติดตามคดีค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวยังมีขอบเขตที่ไม่ชัดเจนนัก อีกทั้ง การรายงานเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ของหน่วยงานของรัฐยังไม่สอดคล้องประสานกัน

<sup>๙</sup> criminal code, 2012 Article ๑๑๙ - ๑๒๐

<sup>๑๐</sup> จำคุกตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๒๐ ปี และตั้งแต่ ๓ ปี ถึงจำคุกตลอดชีวิต ตามลำดับ และปรับตั้งแต่ ๕ ล้านบาทถึง ๕๐ ล้านบาทเวียดนาม



และยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ ประกอบกับข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และการค้นหาเหยื่อยังมีอยู่ไม่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี รัฐบาลรายงานว่าได้เริ่มดำเนินกระบวนการตามกฎหมายต่อผู้ต้องสงสัย ในคดีค้ามนุษย์แล้วจำนวน ๓๕๕ ราย ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปรากฏรายงานทาง ศาลว่าได้เริ่มฟ้องร้องดำเนินคดีค้ามนุษย์กับจำเลย ๒๙๕ ราย และนำไปสู่การตัดสินลงโทษจำเลยแล้ว จำนวน ๒๗๕ ราย<sup>๑๑</sup> โดยมีอัตราโทษจำคุกเฉลี่ยตั้งแต่ ๒ - ๒๐ ปี

ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลรายเข้ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ด้วยการยอมรับสินบนจากผู้ค้ามนุษย์นั้น รัฐบาลเวียดนามยังไม่ได้รายงานถึงการสอบสวน การฟ้องร้อง ดำเนินคดี และตัดสินลงโทษเจ้าหน้าที่เหล่านี้แต่อย่างใด

#### ๔. การคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ในเวียดนาม

รัฐบาลเวียดนามพยายามผสมผสานมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ อย่างสุดความสามารถ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ หน่วยงานของรัฐรายงานว่าได้ทำการคัดกรองและพบเหยื่อ การค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๆ เป็นจำนวน ๑,๑๒๘ ราย<sup>๑๒</sup> แต่ไม่ได้แยกระบุข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับ ลักษณะของการค้ามนุษย์ แหล่งที่มา เพศและอายุของเหยื่อ ตลอดจนจุดหมายปลายทางของ การค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (Ministry of Public Security: MPS) คาดประมาณว่าร้อยละ ๘๕ ของการค้ามนุษย์ที่พบมีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ข้ามชาติ (transnational trafficking) ซึ่งรัฐบาลได้รับเอาเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือในการ ต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ([Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking: COMMIT](#)) ในการค้นหาหรือคัดกรองเหยื่อ มาใช้ประกอบกับกระบวนการในการ ค้นหาหรือคัดกรองเหยื่อของเวียดนามเอง

ด้วยความพยายามในการคุ้มครองเหยื่อ รัฐบาลเวียดนามจึงได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการสำรวจเกี่ยวกับการส่งเหยื่อกลับประเทศและการกลับคืนสู่สังคมของเหยื่อ เพื่อสามารถ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเหยื่อได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการส่งต่อเหยื่อของเวียดนาม นั้นยังไม่เป็นระบบระเบียบเพียงพอ เนื่องจากยังขาดกระบวนการที่เป็นทางการในการส่งเหยื่อเพื่อ รับบริการให้ความคุ้มครอง รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่ตรวจคนเข้าเมืองบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับอาชญากรรมค้ามนุษย์ และรัฐบาลเวียดนามยังขาดการประสานความร่วมมือในระดับระหว่าง

<sup>๑๑</sup> เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ตัดสินลงโทษจำเลย ๒๑๗ ราย และน้อยลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ ตัดสินลงโทษจำเลย ๔๑๓ ราย

<sup>๑๒</sup> พบเหยื่อจำนวน ๑,๐๐๐ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และจำนวน ๑,๐๓๑ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ราย



ประเทศกับประเทศอื่น ๆ ประกอบกับขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ค่อนข้างไม่สมบูรณ์ และเจ้าหน้าที่ยังเนรเทศเหยื่อจำนวนมากกลับประเทศโดยปราศจากการเสนอให้บริการคุ้มครองใด ๆ แก่เหยื่อเหล่านั้น และเจ้าหน้าที่บางคนยังเข้าใจสับสนระหว่างการค้ามนุษย์กับการลักลอบเข้าเมือง จึงทำให้หมดโอกาสในการคัดกรองผู้อพยพเข้าเมืองที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้

อนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ รัฐบาลเวียดนามรายงานว่าได้ให้ความช่วยเหลือชั่วคราวแก่เหยื่อจำนวน ๖๐๐ ราย<sup>๑๓</sup> โดยเหยื่อสามารถร้องขอความช่วยเหลือในด้านการให้คำแนะนำเชิงจิตวิทยา การให้คำปรึกษาในการดูแลสุขภาพ และความช่วยเหลือทางกฎหมายและทางการเงิน และรัฐบาลยังได้การจัดให้มีการฝึกอบรมด้านวิชาชีพหรือการฝึกอาชีพ รวมทั้งโอกาสและช่องทางในการทำงานให้แก่เหยื่อจำนวนมากอีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยเล็งเห็นว่าความช่วยเหลือเหล่านี้อาจช่วยลดอุปสงค์ของการค้ามนุษย์ลงได้

ด้านกระทรวงแรงงาน ผู้พิการ และสวัสดิการสังคม (Ministry of Labour, Invalids and Social Welfare: MOLISA) และสหภาพสตรีร่วมรัฐบาล<sup>๑๔</sup> (government-affiliated women's union) มักส่งต่อเหยื่อให้แก่องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ (NGOs) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเหยื่อแต่ละราย ซึ่งรัฐบาลเวียดนามจ่ายเงินสนับสนุนการให้บริการคุ้มครองดังกล่าวไปถึง ๒๑.๕ ล้านดอลลาร์เวียดนาม อย่างไม่จำกัด ไม่ปรากฏข้อมูลแน่ชัดว่ามีเหยื่อที่สามารถเข้าถึงบริการคุ้มครองของรัฐบาลและองค์กรที่มีใช้ภาครัฐภายใต้งบประมาณดังกล่าวแล้วจำนวนกี่ราย นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานฯ ยังได้ดำเนินโครงการศูนย์คุ้มครองทางสังคม (social protection centers) จำนวน ๔๐๐ แห่ง ทั้งนี้โดยผ่านหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดให้มีบริการแก่ประชากรกลุ่มเสี่ยงและเหยื่อในขอบเขตที่กว้างขึ้น แต่ศูนย์เหล่านี้ยังขาดแคลนทรัพยากรและขาดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมเพียงพอ และองค์กรที่มีใช้ภาครัฐรายงานว่า การให้บริการทางจิตวิทยาสำหรับเหยื่อของเวียดนามนั้น ยังด้อยพัฒนาและหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดค่อนข้างพึ่งพามาตรการในการลดปัญหาความยากจนมากกว่ามุ่งมั่นเอาใจจริงเอาใจกับการให้บริการคุ้มครองเหยื่อ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ สหภาพสตรีฯ สามารถช่วยเหลือเหยื่อได้จำนวน ๒๕ ราย และสามารถส่งเหยื่อชาวเวียดนามทั้งสตรีและเด็กที่ไปทำงานต่างแดนกลับประเทศได้จำนวน ๔๒ ราย อีกทั้งยังดำเนินโครงการที่พักพิงในเมืองอีกจำนวน ๓ แห่ง ซึ่งมีหนึ่งแห่งที่อุทิศให้แก่เหยื่อการค้ามนุษย์ทุกเพศทุกวัย ทั้งนี้ ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐและผู้บริจาคต่างชาติ

อนึ่ง แม้รัฐบาลเวียดนามพยายามสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเหยื่อโดยอาศัยกระบวนการตามกฎหมาย ด้วยการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อผู้ค้ามนุษย์และการให้

<sup>๑๓</sup> ลดลงเล็กน้อยจากจำนวน ๖๕๐ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และจำนวน ๖๖๘ ราย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

<sup>๑๔</sup> คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ





ความคุ้มครองบางประการแก่เหยื่อ รวมทั้ง การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผลลัพธ์ของการใช้มาตรการเหล่านี้ยังไม่ค่อยเห็นเป็นที่ประจักษ์นัก และแม้ว่ารัฐบาลเวียดนามจะมีตัวแทนด้านแรงงานอยู่ในคณะผู้แทนทางการทูตในเมืองต่าง ๆ ซึ่งคณะผู้แทนเหล่านี้จะทำหน้าที่ตามบทบัญญัติพื้นฐานในเรื่องการคมนาคม และการดูแลด้านสุขภาพให้แก่ประชาชนชาวเวียดนามที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็ตาม แต่องค์กรที่มีใช้ภาครัฐยังรายงานทำนองว่า เหยื่อส่วนใหญ่ไม่ค่อยแสดงตัวหรือออกมาเรียกร้องใด ๆ เกี่ยวกับการถูกระงับการละเมิดต่อกฎหมาย เนื่องจากยังคงหวาดกลัวว่าอาจต้องถูกจับกุมหรือถูกเนรเทศ ทำให้เหยื่อเหล่านี้ไม่อาจเข้าถึงบริการให้ความคุ้มครองของรัฐบาลเวียดนามได้

#### ๕. การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในเวียดนาม

รัฐบาลเวียดนามพยายามป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างสุดความสามารถ โดยได้กำหนดแนวปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ (the 2016-2020 national antitrafficking action plan) สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงและระดับจังหวัดเพื่อขจัดปัญหาการบังคับใช้แรงงาน ตลอดจนปรับปรุงการให้บริการสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ และดำเนินมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองปีแรกของแผนฯ รัฐบาลเวียดนามยังขาดการสนับสนุนด้านเงินทุนที่เหมาะสมเพียงพอ และยังขาดการประสานความร่วมมือในระดับกระทรวง และในช่วงปีที่สามของแผนฯ รัฐบาลเวียดนามยังต้องทำการปรับปรุงฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แต่ยังไม่ได้พิสูจน์ให้เห็นแจ้งชัดถึงความก้าวหน้าของความพยายามอันใกล้ชิดต่อการบูรณาการการใช้บังคับกฎหมาย

เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐบาลเวียดนามจึงจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและสนับสนุนการจัดอภิปรายเกี่ยวกับประชากรกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และพื้นที่เป้าหมายที่หนาแน่นไปด้วยแรงงานเกษตรกรรม แรงงานก่อสร้าง และแรงงานตามสัญญาจ้างแรงงานต่างชาติ ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมเพื่อเพิ่มความรู้ความตระหนักแก่ประชาชน รวมทั้ง การโฆษณาและการเรียนการสอนของสถานศึกษาในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงทางภูมิศาสตร์สูง และการรณรงค์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ซึ่งในระหว่างที่จัดทำรายงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ กระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร (Ministry of Information and Communications) ได้กำหนดให้สื่อต่าง ๆ ของรัฐทำการออกอากาศเพื่อเผยแพร่สารคดีและเรื่องราวข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แก่ประชาชนมากกว่า ๑,๓๐๐ เรื่อง<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๕</sup> เพิ่มขึ้นจาก ๕๗๐ โครงการ ซึ่งทำการออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘



นอกจากนี้ รัฐบาลเวียดนามยังได้เข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญา รวมทั้งบันทึกความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ<sup>๑๖</sup> ซึ่งในระหว่างที่จัดทำรายงานปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ รัฐบาลเวียดนามได้ทำการปรับปรุงข้อตกลงทวิภาคีกับ จีน ไทย กัมพูชา และสปป.ลาว เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้วย อีกทั้งได้จัดให้มีโครงการเดินหน้าป้องกันและต่อต้านการค้าประเวณี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ (ongoing Prostitution Prevention and Combating Program (2016-2020)) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสงค์ของการค้ามนุษย์ทางเพศ โดยการรณรงค์ด้านการศึกษาแก่ประชากรกลุ่มเสี่ยง และเพื่อลดอุปสงค์ของการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และได้กำหนดให้ทำการฝึกอบรมบุคลากรทางการทูตก่อนที่จะออกไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างแดน รวมทั้ง ส่งคณะผู้แทนเฉพาะกิจเพื่อเข้าร่วมในการตรวจสอบร่วมกันกับคาส์สถาน โปแลนด์ รัสเซีย สิงคโปร์ ไทย สหราชอาณาจักร จีน กัมพูชา และสปป.ลาว อยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการใช้บังคับกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ และรัฐบาลเวียดนามยังได้พยายามลดอุปสงค์ของการกระทำทางเพศในเชิงพาณิชย์ โดยการบุกเข้าไปตรวจค้นสถานค้าประเวณีที่มีชื่อเสียงของเวียดนาม และกำหนดโทษสำหรับผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ซื้อประเวณีด้วย

อนึ่ง ปัญหาในทางปฏิบัติประการหนึ่งที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ของเวียดนามที่กล่าวมาข้างแล้วข้างต้น ทั้งการขาดการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานในระดับจังหวัด งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และความสับสนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละจังหวัดในบริบทของแผนปฏิบัติการแห่งชาติ ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ส่งผลต่อความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของเวียดนาม เนื่องจากทำให้เวียดนามไม่สามารถยกระดับความพยายามนี้ได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เพื่อลดปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าว สำนักงานตำรวจของเวียดนามได้รวมเอาหลักสูตรเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไว้ในฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (MPS) ได้ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องถิ่นในเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อฝึกอบรมในสองหลักสูตรแก่พนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดจำนวน ๓๘ คน กล่าวคือ จัดสัมมนาเรื่องแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (anti-trafficking best practices) แก่พนักงานอัยการจำนวน ๒๕ คน และหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับพนักงานอัยการระดับตรวจตราอีกจำนวน ๑๕ คน อีกทั้งยังได้ทำการฝึกอบรมเกี่ยวกับการค้นหาเหยื่อการค้ามนุษย์

<sup>๑๖</sup> Department of State USA, *Supra note 4*, p.427.



รวมถึงอบรมการใช้สายด่วนหรือระบบการสื่อสารโดยตรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นอีกกว่า ๑๐,๐๐๐ คน อีกด้วย

## ๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เวียดนามเป็นประเทศ ๑ ใน ๖ ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ถูกจัดให้อยู่ใน Tier 2 ของการค้ำมนุษย์ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเวียดนามเป็นประเทศปลายทางของการค้ำมนุษย์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน มากกว่าเป็นประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านของการค้ำมนุษย์ โดยมีทั้งเหยื่อที่เป็นสตรี ผู้ชาย และเด็ก และถึงแม้เวียดนามจะมีกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ได้ และรัฐบาลเวียดนามจะพยายามสุดความสามารถที่จะขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์ และได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความพยายามที่มีเพิ่มมากขึ้นจากปีก่อน ๆ ด้วยการปรับปรุงมาตรการสำหรับการค้นหาเหยื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การเพิ่มหลักสูตรและการขยายขอบเขตของการฝึกอบรมด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์และสนับสนุนโครงการเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมาย ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเสี่ยง รวมทั้งได้ดำเนินมาตรการที่อาจมีส่วนช่วยในการลดอุปสงค์ของการค้ำมนุษย์ได้ เช่น การฝึกอบรมให้แกเหยื่อและยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติภายใต้แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ำมนุษย์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓ สำหรับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับกระทรวงและในระดับจังหวัด แต่ความพยายามเหล่านี้ไม่อาจพัฒนาไปได้อย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากยังขาดการประสานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานภายในประเทศ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับจังหวัดยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์และกระบวนการในการคัดกรองเหยื่อ อีกทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ยังคงค่อนข้างด้วยพัฒนา และบริการให้ความคุ้มครองเหยื่อที่มีอยู่ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความมุ่งมั่นในการคัดกรองเหยื่อการค้ำมนุษย์ในกลุ่มเสี่ยง และยังคงขาดมาตรการในการส่งต่อเหยื่อเพื่อเข้ารับการดูแลอย่างมีระบบซึ่งเวียดนามมีที่פקพิงสำหรับเหยื่อการค้ำมนุษย์อยู่เพียงไม่กี่แห่ง อีกทั้ง เวียดนามยังมีการเนรเทศเหยื่อชาวต่างชาติออกจากประเทศโดยปราศจากการเสนอให้บริการคุ้มครองแก่พวกเขา<sup>๑๗</sup> กรณีนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาสำคัญของเวียดนาม คือ การขาดความรู้ความเข้าใจของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกฎหมายต่อต้านการค้ำมนุษย์ และยังสับสนเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของตน จึงทำให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องประสานกัน ประกอบบริการให้ความคุ้มครอง และการ

<sup>๑๗</sup> Department of State USA, *Supra note 4*, p.426





จัดให้มีที่พักพิงแก่เหยื่อที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้รัฐบาลเวียดนามไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (TVPA) ได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างร้ายแรง ซึ่งนับเป็นอาชญากรรมร้ายแรงรูปแบบหนึ่ง ที่มีความหลากหลายด้านรูปแบบของการกระทำและมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างมาก และด้วยเหตุที่เวียดนามและประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ต่างมีพรมแดนที่เชื่อมโยงถึงกัน ทำให้ต่างก็เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางการค้ามนุษย์ในอาเซียน การที่เวียดนามจะสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาประเทศของประเทศไทย ประเทศอื่น ๆ ด้วย และท้ายที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในที่สุด

ดังนั้น รัฐบาลเวียดนามจึงควรเพิ่มความพยายามในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ด้วยการเร่งพัฒนาความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงานทั่วประเทศให้ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องประสานกัน และมีการประสานความร่วมมือซึ่งกันและกันได้ในทุกกระดับ ตลอดจนควรพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และควรเพิ่มบริการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อโดยการเพิ่มที่พักพิงที่เหมาะสมเพียงพอต่อเหยื่อทุกเพศทุกวัยภายในประเทศ อนึ่ง รัฐบาลเวียดนามอาจอาศัยกลไกความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การต่อต้านการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินไปได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องยิ่งขึ้น