



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง “การเสี่ยงที่คุ้มค่า” ของการค้าบริการทางเพศใน
บาร์เรน : กรณีศึกษาการจัดการปัญหาที่ปลายทาง

จัดทำโดย นายวิชชุ เวชชาชีวะ
รหัส ๕๐๐๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การเลี้ยงที่คุ้มค่า” ของการค้าบริการทางเพศในบาร์เรน
: กรณีศึกษาการจัดการปัญหาที่ปลายทาง

จัดทำโดย นายวิชชุ เวชชาชีวะ
รหัส ๕๐๐๗

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ
(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา)*
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ
(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ
(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคลขึ้นนี้มุ่งพิจารณาประเด็นโสเภณีหญิงไทยในต่างประเทศจากแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” (economic man) ซึ่งได้แก่การที่บุคคลประเมิน “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” และ “ตัดสินใจเลือกบรรลุผลที่คาดหวังอย่างสมเหตุผล” (rational choice) การศึกษาใช้ประสบการณ์ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ในการจัดการปัญหาหญิงไทยค้าบริการทางเพศในประเทศบาหลีเรนเป็นกรณีตัวอย่าง ซึ่งประสบการณ์ดังกล่าวบ่งชี้ว่า หญิงไทยที่ไปค้าบริการทางเพศในประเทศบาหลีเรนทุกคนรับทราบข้อมูลต้นทุน-รายได้ของการประกอบอาชีพผิดกฎหมายดังกล่าวในระดับหนึ่งก่อนเดินทางมาบาหลีเรน อย่างไรก็ตาม เมื่อมาประกอบอาชีพแล้ว มีปัจจัยอื่น ๆ ทั้งที่คาดไว้แล้วในความเสี่ยงหรือที่ไม่ได้คาดหมายไว้ ทำให้ต้องการกลับประเทศไทย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเลิกประกอบอาชีพค้าประเวณี

ข้อเสนอหลัก (argument) ของการศึกษาชิ้นนี้ก็คือ ตราบเท่าที่สิ่งต่าง ๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็น “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” ยังไม่ได้รับการยับยั้งหรือแก้ไข ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในต่างประเทศก็จะปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป โดยจะยังคงมีหญิงไทยจำนวนไม่น้อยตัดสินใจไปค้าประเวณีในประเทศบาหลีเรนหรือประเทศอื่น ๆ อย่างสมเหตุสมปัจจัย เนื่องจากเห็นว่าการเสี่ยงดำเนินการดังกล่าวคุ้มค่ากับผลที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษายังมุ่งชี้ให้เห็นถึง “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” (incentive structure) ข้างต้นในสองระดับ ได้แก่ (๑) ปัจจัยพื้นฐานทั้งทางฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรน ซึ่งเป็น “แรงผลัก” และ “แรงดูด” (push and pull factors) ให้หญิงไทยตัดสินใจไปค้าบริการทางเพศในประเทศบาหลีเรนและสามารถดำเนินการดังกล่าวได้อย่างสะดวก และ (๒) การช่วยเหลือโสเภณีหญิงไทยตามภารกิจคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศที่ดีเกินไปของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทำให้โสเภณีหญิงไทยไม่ยอมออกจากอาชีพค้าประเวณี (moral hazard) เนื่องจากสามารถใช้ประโยชน์จากสถานเอกอัครราชทูตฯ ในแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า และ “หวังพึ่ง” ความช่วยเหลือดังกล่าวจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้อีกในการค้าประเวณีครั้งต่อไป

ท้ายที่สุด การศึกษาได้เสนอวิธีการปรับปรุงการจัดการปัญหาโสเภณีหญิงไทยในประเทศบาหลีเรนของสถานเอกอัครราชทูตฯ ด้วยการ “ลดสิ่งจูงใจ” (incentives) และ “เพิ่มสิ่งห้ามใจ” (disincentives) ซึ่งส่งผลให้โสเภณีหญิงไทยต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนเพิ่มขึ้น รวมทั้งไม่อาจใช้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นทางออกจากปัญหาที่ตนร่วมสร้างขึ้นได้อย่างง่าย ๆ อย่างไรก็ตาม โดยที่วิธีการที่ปรับปรุงขึ้นนี้ยังคงเป็นเพียงการแก้ไขที่ “ปลายทาง” ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในประเทศบาหลีเรนจึงยังคงดำรงอยู่ เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ น้อยลง การศึกษาชิ้นนี้จึงได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการจัดการแก้ไขปัญหที่ “ต้นทาง” ต่าง ๆ ไว้ด้วย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาในอนาคต หรือเพื่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของไทยพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหที่ตรงต่อเหตุปัจจัยหลักอย่างรอบด้านต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอแนวทางวิเคราะห์ปัญหาหญิงไทยค่าประเวณีในต่างประเทศเชิงลึกที่เน้นปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็น “สิ่งจูงใจ” และ “โอกาสที่คุ้มค่า” แก่การเลือกเสี่ยงประกอบอาชีพดังกล่าว ผู้เขียนหวังว่า ความเข้าใจปัญหาอย่างตรงต่อเหตุปัจจัยนี้จะช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพิจารณาประยุกต์ใช้ข้อเสนอแนะในรายงาน หรือพัฒนาแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แม้จะเป็นการศึกษาส่วนบุคคล แต่ในแง่หนึ่ง ก็ถือว่ารายงานการศึกษานี้เป็นผลงานร่วมกันของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ซึ่งแม้จะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีข้าราชการประจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตำแหน่งเสมียนไม่ถึง ๑๐ คน แต่ทุกคนไม่เฉพาะเพียงฝ่ายกงสุล ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในกระบวนการแก้ไขปัญหายุติธรรมหญิงไทยค่าประเวณีในบาห์เรนซึ่งได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในช่วงปี ๒๕๕๕ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการรับมือตามขั้นตอนกักขัง การระดมสมองเพื่อคิดวิเคราะห์เหตุปัจจัย การให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับทางออกของปัญหา ตลอดจนการกำกับดูแลเพื่อปรับปรุงแนวปฏิบัติจัดการปัญหาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในการจัดทำรายงาน ผู้เขียนยังได้รับข้อมูลข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จำนวนมากจากแบบสอบถามที่ข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นสละเวลาตอบให้อย่างละเอียดด้วย

ในโอกาสจัดทำรายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงลง ผู้เขียนจึงขอแสดงความระลึกถึงและความซาบซึ้งต่อบุคคลต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือสำหรับงานครั้งนี้

ขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูต ดร.สมเกียรติ อริยะปริญ ศาสตราจารย์ ดร.สร้อยตระกูล อรรถมานะ และศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม สำหรับกำลังใจและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ทั้งในด้านเนื้อหา รูปแบบ และโครงสร้างรายงาน

ขอขอบพระคุณ ฯพณฯ นายวิชัย วราศิริกุล เอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหายุติธรรมหญิงไทยค่าประเวณีในบาห์เรนอย่างจริงจังตั้งแต่ต้น รวมทั้งมีบทบาทนำให้ข้าราชการทุกคนกับลูกจ้างท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อคิดเห็นเป็นประจำเกี่ยวกับเหตุปัจจัยและการพัฒนาการของปัญหา การปรับปรุงแนวปฏิบัติในการรับมือ ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทางออกในระดับต่าง ๆ

ขอขอบคุณข้าราชการและลูกจ้างสถานเอกอัครราชทูตฯ ทุกคน ทั้งฝ่ายกงสุลและฝ่ายอื่น ๆ ที่ช่วยกันปฏิบัติภารกิจในกระบวนการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยอย่างเข้มแข็งด้วยความตั้งใจ รวมทั้งร่วมกันคิดหาทางแก้ไขและดำเนินการให้ปัญหาเบาบางลงอย่างน้อยก็ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของสถานเอกอัครราชทูตฯ ขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อบุคคลสำคัญ ๆ ได้แก่ นายชตา หัสนาฝ่ายกงสุล (มิถุนายน ๒๕๕๔-เมษายน ๒๕๕๖) นายปวิณ ธนรัช เลขานุการโท (รักษาการหัวหน้าฝ่ายกงสุลตั้งแต่พฤษภาคม ๒๕๕๖-ปัจจุบัน และสนับสนุนงานกงสุลมาโดยตลอด) นางสาวซาร่าห์ เสกสูงศักดิ์ และนางสาว ภัทรวรรณ ตีระวนิช เสมียนฝ่ายกงสุล และนายมุฮัมหมัด ชุกรี หมั่นเลียะ ลาม สำหรับข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัญหายุติธรรมหญิงไทยค่าประเวณีในบาห์เรนพร้อมข้อคิดเห็นที่น่าสนใจ ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ใช้ประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณบุคคลในครอบครัวที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้การจัดทำรายงานเป็นไปด้วยความราบรื่น ขอขอบคุณคุณณัฐรัตน์ ภริยา ที่ช่วยรวบรวมและจัดระบบ

ข้อมูลเอกสาร รวมทั้งดูแลความเรียบร้อยของรูปเล่ม ขอขอบคุณอ้นฟ้า น้องสาว ที่ช่วยประสานติดต่อ เรื่องการปรับรูปแบบรายงานให้ได้มาตรฐาน และขอขอบพระคุณคุณแม่สำหรับกำลังใจ

สุดท้าย ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการ อีรวัฒน์ ภูมิจิตร และเจ้าหน้าที่สถาบันการ ต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่าน ที่สนับสนุนกระบวนการจัดทำและการนำเสนอรายงาน การศึกษาให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น รวมทั้งการจัดหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ ๕ ซึ่งให้ความ รอบรู้จากเนื้อหาสาระที่มีคุณค่าโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการดูแลผู้เข้าอบรมอย่างดีเยี่ยมทั้ง ในสถานที่อบรมและระหว่างกิจกรรมทัศนศึกษานอกสถานที่ มาตรฐานการทำงานที่สูงของทาง สถาบันฯ เป็นสิ่งหนึ่งที่คุณเขียนในฐานะข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศร่วมภาคภูมิใจ

วิษุ เวชชาชีวะ

สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ซ
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	๒
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๖
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๗
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๙
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	๙
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๒
๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด	๑๓
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๑๖
๓.๑ พื้นฐานของปัญหาและโครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น	๑๖
๓.๒ บทวิเคราะห์ “การเลี้ยงที่คุ้มค่า” จากโครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น	๒๑
๓.๓ ปัจจัยเสริมให้ปัญหาดำรงอยู่ : “การเลือกเลี้ยงทางจริยธรรม”	
ของหญิงไทยจากการได้รับความช่วยเหลือ	๒๒
๓.๔ การทบทวนแนวทางให้ความช่วยเหลือเพื่อลด “การเลือกเลี้ยงทางจริยธรรม” ของหญิงไทยฯ และผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ	๒๙
๓.๕ แนวปฏิบัติใหม่ในการให้ความช่วยเหลือหญิงไทย : หลักการและรายละเอียด	๓๒
๓.๖ ผลการปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยฯ และบทวิเคราะห์	๓๕
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๘
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๓๘
๔.๒ แนวทางแก้ไขปัจจัยคงค้าง : บทวิเคราะห์ ข้อจำกัด และอุปสรรค	๓๙
๔.๓ ข้อเสนอแนะ	๔๒
๔.๔ บทส่งท้าย	๔๕
บรรณานุกรม	๔๗

สารบัญ (ต่อ)

ภาคผนวก	๔๘
ก แบบสอบถามข้อเท็จจริงของบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์	๔๙
ข กรณีศึกษาและตัวอย่างข้อมูลจากการสัมภาษณ์หญิงไทยค้าประเวณีจำนวน ๑๓ ราย ในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๖	๕๕
ค แบบสอบถามเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ซึ่ง รับผิดชอบ/เคยรับผิดชอบงานคุ้มครองหญิงไทยค้าประเวณีในบาห์เรน	๖๒
ประวัติผู้เขียน	๖๖

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑ สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ในบาหลีเรน

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

“โสเภณีหญิงไทยในต่างประเทศ” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน โดยปัญหาไม่ได้มีแนวโน้มที่จะลดลง ดังเห็นได้จากรายงานข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนไทยอยู่เป็นระยะๆ^๑ จึงชวนให้สงสัยและตั้งคำถามได้ว่า เหตุใดปัญหานี้จึงยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องน่าจะได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกนำมาตีแผ่ เหตุใดหญิงไทยจึงดูเหมือน “พลาดท่า” ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทั้งๆ ที่มีข้อมูลหรือกรณีสอนใจให้รับรู้อยู่มากมาย เหตุใดจึงเสมือนไม่มีการเรียนรู้จากข้อมูลสาธารณะเหล่านี้ ที่สำคัญ เมื่อพบกรณีหญิงไทยผู้เคยกล่าวอ้างว่าตกเป็นเหยื่อหรือถูกหลอกลวงแต่ยังคงกลับไปค้าประเวณีในต่างประเทศอีกครั้งแล้วครั้งเล่า ไม่ว่าจะซ้ำประเทศเดิมหรือย้ายไปประเทศอื่น เราจะอธิบายปรากฏการณ์เช่นนี้ได้อย่างไร จริงแค่ไหนที่หญิงไทยมักตกเป็น “เหยื่อ” หรือ “ถูกหลอก” ตามที่พวกเธอกล่าวอ้าง หรือที่สื่อมวลชนมักนำเสนอภาพให้สาธารณชนเห็นเช่นนั้น กระทรวงการต่างประเทศในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่ปกป้องแก้ไขภาพลักษณ์ของไทยในสายตาต่างชาติไปพร้อมกับหน้าที่ดูแลชาวไทยในต่างแดนจะดำเนินการอย่างไรกับปัญหาที่มีมิติพัวพันและยุ่งเกี่ยวในตัวเช่นนี้

เพื่อตอบคำถามและเสนอแนวทางปรับปรุงการป้องกันแก้ไขปัญหาลำต้น การศึกษาฉบับนี้จะนำเสนอประสบการณ์ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ในการจัดการปัญหาหญิงไทยค้าบริการทางเพศในราชอาณาจักรบาห์เรนเป็นกรณีตัวอย่าง ปัญหาดังกล่าวมีขึ้นอย่างน้อยตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ เมื่อครั้งที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ คูเวต มีเขตอาณาดูแลบาห์เรน จนกระทั่งเมื่อสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงมานามา ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน และถือว่ามีนัยสำคัญหรือส่งผลกระทบที่สำคัญในหลายๆ มิติ ดังนี้

๑.๑.๑ การจัดการปัญหาต้องใช้ทรัพยากรของรัฐจำนวนมาก แต่ปัญหาก็กลับไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างเด่นชัด

ในแต่ละปี สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณีซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการส่งตัวกลับประเทศไทยปีละกว่า ๑๐๐ ถึงเกือบ ๒๐๐ คน (ปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ ให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวน ๑๐๔ และ ๑๘๙ คนตามลำดับ ในขณะที่ ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๕๖ ได้ให้ความช่วยเหลือไปแล้ว ๖๑ คน รายละเอียดการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยและคนไทยตกทุกข์ได้โดยรวมของสถานเอกอัครราชทูตฯ ปรากฏในตารางที่ ๑)

^๑ ข่าวหญิงไทยค้าประเวณีในต่างแดนที่ปรากฏอยู่เนืองๆ เช่น ที่บาห์เรน (สิงหาคม-ธันวาคม ๒๕๕๕ และมกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๖) เกาหลีใต้ (พฤษภาคม ๒๕๕๖) แอฟริกาใต้ (มิถุนายน ๒๕๕๖) บราซิล (ธันวาคม ๒๕๕๕) ประมวลข่าวเรื่องนี้ส่วนหนึ่งหาอ่านได้จาก <http://news.sanook.com/tag/ค้าประเวณี>

ทั้งนี้ กระบวนการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณีแต่ละรายเป็นเรื่องที่ใช้เวลา บางรายนานหลายสัปดาห์ เริ่มตั้งแต่การสัมภาษณ์เพื่อบันทึกข้อมูลประวัติ (ใช้เวลาสัมภาษณ์เฉลี่ยรายละประมาณ ๓๐ นาที) รายที่นานที่สุดประมาณ ๒ ชั่วโมง) การติดต่อประสานงานกับทางการบาห์เรนที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินคดีหรือส่งกลับประเทศไทย การจัดเจ้าหน้าที่หรือล่ามช่วยแปลภาษา การจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้อง (เช่น เอกสารรับรองในกรณีหนังสือเดินทางสูญหาย สัญญาให้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นค้ำประกันโดยสารเครื่องบินหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็น) การเข้าเยี่ยมผู้ถูกคุมขังขอหากระทำการผิดกฎหมายบาห์เรน ฯลฯ ทั้งนี้ ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว บางกรณีมีค่าใช้จ่ายกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อคำนวณรวมทั้งหมดก็เป็นงบประมาณจำนวนหลายล้านบาท ที่สำคัญก็คือ การแก้ไขปัญหาด้วยการให้ความช่วยเหลือนี้ไม่ได้ทำให้ปัญหาลดลง แต่กลับส่งผลให้จำนวนหญิงไทยค้าประเวณีในบาห์เรนเพิ่มขึ้น^๒

๑.๑.๒ การค้าประเวณีเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ความผิดดังกล่าวกลับไม่ได้รับการยืนยัน

การค้าประเวณีถือเป็นความผิดทางกฎหมายอาญาทั้งของไทยและของบาห์เรน แต่สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม และสาธารณชนไทยกลับให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาดังกล่าวบนพื้นฐานของ “ความรู้สึกเชิงมนุษยธรรม” มากกว่าหลักการและความเป็นจริง เห็นได้จากสื่อมวลชนในไทยมักนำเสนอรายงานข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่ามีสีสัน และมักให้ภาพว่าหญิงเหล่านี้ตกเป็น “เหยื่อ” ของผู้หลอกลวงหรือขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งแย้งกับข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับ ทั้งนี้ การสัมภาษณ์หญิงไทยที่อ้างว่าตนเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือที่ยอมรับว่าสมัครใจมาค้าประเวณี พบว่า (๑) หญิงไทยเหล่านี้ทุกคนตระหนักรู้ก่อนออกเดินทางจากประเทศไทยว่า “งาน” (ไม่ว่าจะเป็นการค้าประเวณีหรืองานอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่การค้าประเวณีในท้ายที่สุด) ที่ตนจะไปทำที่บาห์เรนนั้นไม่ตรงกับการตรวจสอบตรา (วีซ่า) ประเภทนักท่องเที่ยวที่ตนจะได้รับ (๒) หญิงไทยค้าประเวณีในบาห์เรนส่วนใหญ่ยอมรับว่าตนสมัครใจที่จะประกอบอาชีพผิดกฎหมายดังกล่าว (๓) หญิงไทยที่ไปค้าประเวณีเหล่านี้ได้รับข้อมูลในระดับหนึ่งเกี่ยวกับต้นทุน รายได้ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการเตรียมตัวและเดินทาง ซึ่งมีน้ำหนักเพียงพอที่จะชวนให้ตัดสินใจ “เสี่ยง” ไปค้าประเวณีในบาห์เรน

^๒ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ MNM ๒๓๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ และที่ MNM ๓๔๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘

ตารางที่ ๑ สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ในบาร์ทเรน

ช่วงเวลา	หญิงค้าประเวณี หรือพำนักรเกินอายุ วิชา	แรงงาน	อื่น ๆ	รวม
ปี ๒๕๕๔ (รวม)	๑๐๔	๖๓	๘๐	๒๔๗
ม.ค.-พ.ค.	๙๕	๔๘	๖๒	๒๐๕
มิ.ย.-ธ.ค.	๙	๑๕	๑๘	๔๒
ปี ๒๕๕๕ (รวม)	๑๘๙	๙๗	๓๗	๓๒๓
ม.ค.-มิ.ย.	๘๓	๔๖	๑๐	๑๓๙
ก.ค.-ต.ค.	๗๑	๓๘	๑๖	๑๒๕
พ.ย.-ธ.ค.	๓๕	๑๓	๑๑	๕๙
ปี ๒๕๕๖	๖๑	๘๑	๔๖	๑๘๘
ม.ค.	๒๐	๑๐	๑๓	๔๓
ก.พ.	๒	๑๓	๔	๑๙
มี.ค.	๑๑	๘	๗	๒๖
เม.ย.	๑๔	๘	๑๔	๓๖
พ.ค.	๗	๓๔	๖	๔๗
มิ.ย.	๗	๘	๒	๑๗

แหล่งข้อมูล

- โทรเลข สอท. ที่ MNM ๕๐๘, ๗๖๓ และ ๘๕๗ ลว. ๒๓ ก.ค. ๘ พ.ย. และ ๒๐ ธ.ค. ๕๕
- โทรเลข สอท. ที่ MNM ๗๐, ๑๖๓ และ ๒๔๐ ลว. ๔ ก.พ. ๖ มี.ค. และ ๔ เม.ย. ๕๖
- แฟ้มกรณีพิเศษ ก.ค.-ส.ค. ๒๕๕๕
- ข้อมูลเดือน เม.ย. - มิ.ย. ๕๖ รวบรวมโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของ สอท.

๑.๑.๓ ปัญหาส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของต่างชาติ

เนื่องจากการค้าประเวณีถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของประเทศส่วนใหญ่ในโลก และมหาอำนาจบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมักมองปัญหาการค้าประเวณีอย่างไม่แยกแยะออกจากการค้ามนุษย์ ก็ได้จัดให้ไทยอยู่ในรายงานการค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report) ประจำปี ๒๕๕๖ ประเภท Tier ๒ Watch List ซึ่งหมายความว่า ไทยเป็นประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้มีความพยายามเพิ่มขึ้นใน

การต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งหมายรวมถึงกรณีชาวต่างชาติที่ถูกบังคับค้าประเวณีในไทยและชาวไทยที่ถูกบังคับค้าประเวณีในต่างประเทศด้วย^๓

โดยที่ปัญหาเรื่องภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นภารกิจที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขตามนโยบายการต่างประเทศ ข้อ ๕ “สนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนของนานาชาติ พร้อมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดี... เพื่อให้ประชาชน รัฐบาล และประชาคมระหว่างประเทศมีทัศนคติในทางบวกต่อประชาชนและประเทศไทย”^๔ กระทรวงการต่างประเทศซึ่งรวมถึงสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยในต่างประเทศจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องจัดการแก้ไขปัญหานี้ไทยค้าประเวณีในต่างประเทศตามนโยบายขององค์กรดังกล่าวด้วย

๑.๑.๔ ปัญหาส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ

เห็นได้จากบางครั้ง สื่อมวลชนไทยได้เสนอรายงานข่าวพาดพิงการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ว่าไม่ได้ให้การช่วยเหลือหญิงเหล่านี้อย่างทันท่วงที หรือกระทั่งนำเสนอว่า มีเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตไทยที่ทำหน้าที่เป็น “สาย” ให้กับแม่เล้าในต่างประเทศด้วย เช่น มติชนออนไลน์ ประจำวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ รายงานว่า “หญิงไทยโทรจากบาร์เรน ร้องถูกขังไว้ทารุณทางเพศ...หญิงสาวคนดังกล่าวยังได้ระบุว่า เชื่อว่ามีสายของคนที่จับพวกเธออยู่ในสถานทูตไทยในบาร์เรนด้วย หากทำอะไรให้คนร้ายรู้ตัว พวกเธอจะต้องโดนย้ายไปหลบซ่อนที่อื่นทันที...” หรือโทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ MNM ๒๓๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ รายงานกรณีนักข่าวหนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก นำหญิงไทยที่อ้างว่าเป็นเหยื่อการค้าประเวณีในบาร์เรน ร้องเรียนกรมการกงสุลว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้การช่วยเหลือล่าช้า

๑.๑.๕ ปัญหาส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงานด้านอื่นๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ

ปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีที่เพิ่มขึ้นได้สร้างข้อจำกัดให้กับการบริหารปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีความหลากหลายตั้งแต่การรักษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับบาร์เรนในทุกมิติ การเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยและความรู้สึกที่ดีของฝ่ายบาร์เรนต่อไทย ตลอดจนการให้ความคุ้มครองดูแลชุมชนไทย แรงงานไทยและชาวไทยที่อยู่ในบาร์เรน (ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายรวมกันประมาณ ๓,๐๐๐ คน) โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีข้าราชการเพียง ๕ คน (โดย ๔ คนซึ่งรวมหัวหน้าสำนักงานได้แก่เอกอัครราชทูตด้วยแล้ว) มีภารกิจรับผิดชอบดูแลงานด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่งานกงสุล เช่น การผลักดันประเด็นและดำเนินโครงการความร่วมมือทวิภาคีต่างๆ การติดตามรายงานสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจบาร์เรน งานสารนิเทศ งานพิธีการทูต งานคลัง สารบรรณ พัสดุ งานบริหารสำนักงานและบุคลากร ฯลฯ) ทั้งนี้ ในส่วนของงานกงสุล ก็มีข้าราชการเพียง ๑ คน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายกงสุล กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอีก ๒

^๓ รายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ ประจำปี ๒๕๕๖ จัดให้ไทยอยู่ในประเภท Tier 2 Watch List ต่อกันเป็นปีที่สี่ ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือด้านสังคมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในไทยเท่านั้น หากยังสร้างความเสี่ยงที่ไทยจะถูกลดอันดับเป็น Tier 3 ซึ่งจะทำให้สหรัฐฯ สามารถระงับความช่วยเหลือต่างๆ แก่ไทยได้ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://photos.state.gov/libraries/thailand/231771/PDFs/tip_thailand_report13_english.pdf และ <http://www.chiangmai.go.th/mfa/pdf>

^๔ เว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศ, “นโยบายการต่างประเทศ,” แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/main/th/policy/9868-นโยบายการต่างประเทศ.html>

คน ซึ่งต้องดูแลงานกงสุลด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาโสเภณีหญิงไทยด้วย เช่น การคุ้มครองดูแลแรงงานไทยที่ถูกกฎหมาย การช่วยเหลือชาวไทยตกทุกข์ได้ในลักษณะอื่นๆ การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมชุมชนไทยเข้มแข็ง งานนิติกรณ์ ตรวจลงตรา (วีซ่า) หนังสือเดินทาง ฯลฯ

โดยที่ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในบาหลีเรมีความสำคัญในมิติต่างๆ ข้างต้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงให้ความสนใจปรับปรุงแนวทางแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง โดยมีการหารือระดมข้อคิดเห็นในหมู่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นประจำ เพื่อทำความเข้าใจปัญหาทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก ตลอดจนแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหา

การศึกษาชิ้นนี้นำเสนอผลของความพยายามร่วมกันดังกล่าว เริ่มจากการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ซึ่งพบว่ามี “ปัจจัยพื้นฐาน” จำนวนมากทั้งของฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรที่น่าเชื่อได้ว่าประกอบกันขึ้นเป็น “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” ซึ่งโน้มนำให้หญิงไทยจำนวนไม่น้อยสมัครใจเสี่ยงไปค้าประเวณีในบาหลีเร นอกจากนี้ ยังพบ “ปัจจัยเสริมระหว่างทาง” เช่น ความช่วยเหลือบางลักษณะของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ให้กับหญิงไทย ซึ่งน่าจะมีส่วนเอื้ออำนวยให้ปัญหาเพิ่มจำนวนขึ้นหรือเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก เนื่องจากหญิงไทยเกิดการเรียนรู้ว่า ทุกครั้งที่ทำผิด จะสามารถพึ่งพาหรือขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยตนให้พ้นผิดไปได้โดยง่าย ในส่วนของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้พยายามปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อหญิงไทยจะต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนมากขึ้น ซึ่งทำให้ปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีทุเลาลงในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม トラบเท่าที่ปัจจัยพื้นฐาน โดยเฉพาะปัจจัยต้นทางที่ประเทศไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ トラบนั้น ปัญหาหญิงไทยไปค้าประเวณีในบาหลีเรหรือในต่างประเทศอื่นๆ ก็คงดำรงอยู่ต่อไป เนื่องจากยังคงมีโครงสร้างสิ่งจูงใจให้หญิงไทยเลือกเสี่ยงที่จะประกอบอาชีพผิดกฎหมายดังกล่าวอย่างสมเหตุสมผลปัจจัย

ในบทต่อไป การศึกษาจะนำเสนอประมวลภาพเหตุปัจจัยของปัญหาตั้งแต่ต้นทางไปจนถึงปลายทาง พร้อมทั้งประสบการณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการจัดการปัญหา ตลอดจนข้อสังเกต ข้อเสนอแนะ และข้อประเมินเกี่ยวกับทางออกในระดับต่างๆ เพื่อหน่วยงานที่ส่วนกลางซึ่งเกี่ยวข้องรับผิดชอบปัญหานี้จะได้นำไปพิจารณาหาทางแก้ไขอย่างรอบด้านต่อไปด้วย

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อทำความเข้าใจปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศจากกระบวนการเหตุปัจจัยตั้งแต่ต้นทางจนปลายทาง โดยอาศัยปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในบาหลีเรเป็นกรณีตัวอย่าง

๑.๒.๒ เพื่อวิเคราะห์การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของปัญหาจาก “โครงสร้างสิ่งจูงใจ และการเลือกบรรลุมลที่คาดหวังอย่างสมเหตุผล” (incentive structure and rational choice) ของหญิงไทยใน ๒ ระดับ ได้แก่

๑) แรงผลักดันและแรงดึงดูด (push and pull factors) จากทั้งปัจจัยฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเร และ

๒) การช่วยเหลือโสเภณีหญิงไทยที่ปลายทาง ตามภารกิจคุ้มครองดูแลชาวไทยในต่างประเทศบางลักษณะ (helper of last resort) ซึ่งทำให้โสเภณีหญิงไทย “เลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” (moral hazard) กล่าวคือไม่ยอมออกจากอาชีพค้าประเวณีและกลับกระทำซ้ำ

เนื่องจากสามารถ “พึงพา” ความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้อีกในการค้าประเวณีครั้งต่อไป

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนวทางจัดการปัญหาที่ปลายทางด้วยการลด “สิ่งจูงใจ” (incentive) และเพิ่ม “สิ่งห้ามใจ” (disincentive) จากประสบการณ์การทำงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา^๕

๑.๒.๔ เพื่อนำเสนอแนวทางจัดการกับปัจจัยหรือ “สิ่งจูงใจ” จำนวนมากที่ต้นทาง ซึ่งทำให้หญิงไทยยังคงเห็นว่าการเสี่ยงไปค้าประเวณีในต่างประเทศ “คุ้มค่า” ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหารื้อนี้สามารถนำไปพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาย่างรอบด้านได้ต่อไป

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

๑.๓.๑ กลุ่มตัวอย่างและพื้นที่ ได้แก่ (๑) หญิงไทยในบาหลีเรนที่ขอรับการช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ทั้งหญิงที่ยอมรับว่าไปค้าประเวณีในบาหลีเรนโดยสมัครใจ และที่อ้างว่าถูกบังคับเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และ (๒) หญิงไทยที่ตำรวจบาหลีเรนเข้าจับกุมและตั้งข้อหาค้าประเวณี ซึ่งบางกรณี ตำรวจบาหลีเรนได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

ทั้งนี้ มีความจริงที่น่าสนใจและควรตระหนักว่า หญิงไทยค้าประเวณีที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือที่ถูกตำรวจจับกุมนั้น เป็นเพียง “ส่วนหนึ่ง” ของโสเภณีหญิงไทยทั้งหมดในบาหลีเรน และอาจพิจารณาได้ว่าเป็น “กรณีตัวอย่างที่ไม่ประสบความสำเร็จ” กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาชิ้นนี้จึงไม่ได้สะท้อนประชากรโสเภณีหญิงไทยในบาหลีเรนทั้งหมดอย่างครอบคลุม ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ปฏิบัติหรือเคยปฏิบัติภารกิจให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณี ประมาณว่ายังมีหญิงไทยที่สมัครใจค้าประเวณีในบาหลีเรนอีกเป็นจำนวนมากราว ๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐ คน ทั้งที่ประกอบอาชีพโดยอิสระหรือภายใต้การกำกับของแม่เล้า แต่โดยที่หญิงเหล่านี้ “ค้าขึ้น” จึงไม่มีปัญหาที่ต้องพึ่งการช่วยเหลือจากราชการ แม้ว่าการค้าประเวณีของหญิงเหล่านี้จะเป็น “ปัญหา” ในมุมมองของกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม

๑.๓.๒ ช่วงเวลา ได้แก่ ระหว่างมิถุนายน ๒๕๕๔-พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาปฏิบัติหน้าที่บริหารสำนักงานในฐานะผู้กำกับดูแลงานด้านการบริหารสำนักงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ (Head of Chancery)

๑.๓.๓ ข้อมูล

๑.๓.๓.๑ ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จาก

๑) เอกสารคำร้องขอความช่วยเหลือ และแบบสอบถามข้อเท็จจริงของบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งหญิงไทยเป็นผู้กรอกหรือให้สัมภาษณ์ ณ สถานเอกอัครราชทูตฯ (ตัวอย่างแบบสอบถามข้อเท็จจริงฯ ปรากฏในภาคผนวก ก)

^๕ พจนานุกรม Oxford Advanced Learner's Dictionary ให้ความหมาย incentive ว่า something that encourages you to do something และให้ความหมาย disincentive ว่า a thing that makes somebody less willing to do something ดังนั้น ในกรณีนี้ incentive จึงมีความหมายเช่นเดียวกับศัพท์ทางวิชาการว่า positive incentive และ disincentive จึงมีความหมายเดียวกับศัพท์วิชาการว่า negative incentive

๒) คำสัมภาษณ์เพิ่มเติมของหญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือ หรือคำสัมภาษณ์หญิงไทยที่ถูกตำรวจบาห์เรนจับกุม (ตัวอย่างผลการสัมภาษณ์หญิงไทยคำประเวณี ๑๓ ราย ปรากฏในภาคผนวก ข)

๑.๓.๓.๒ ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จาก

๑) คำสัมภาษณ์ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรวม ๕ คน ซึ่งรับผิดชอบหรือเคยรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาและการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยเหล่านี้ ระหว่างเมษายน ๒๕๔๘ – ๒๕๕๑ และมีกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ – ปัจจุบัน (ตัวอย่างแบบสอบถามสัมภาษณ์ฯ ปรากฏในภาคผนวก ค)

๒) เอกสารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่เกี่ยวข้อง เช่น โทรเลข รายงาน เอกสารข้อเท็จจริง (factsheet/ non-paper) สรุปรายงานการประชุม ฯลฯ เท่าที่สามารถค้นหาได้ในช่วงปี ๒๕๔๘ – ปัจจุบัน

๓) รายงานผลการสอบสวนหญิงไทยเหล่านี้โดยทางการบาห์เรน

๑.๓.๔ ระเบียบวิธีศึกษาและวิธีดำเนินการศึกษา เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนาโดยเหตุปัจจัย (causal analysis) ประกอบกับการประยุกต์ใช้กรอบความคิด (conceptual framework) เรื่องการตัดสินใจเชิงเศรษฐศาสตร์ในระดับต่างๆ โดยเฉพาะ (๑) การประเมินโครงสร้างสิ่งจูงใจและเลือกบรรลุมูลที่คาดหวังอย่างสมเหตุผล (incentive structure and rational choice) และ (๒) การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) ซึ่งหมายถึงการเลือกเสี่ยงที่จะกระทำผิดหรือกระทำผิดซ้ำ เนื่องจากรู้ว่าในที่สุดจะได้รับการช่วยเหลือภายหลังการกระทำผิด

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

๑.๔.๑ เสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” ที่ผลักดันและดึงดูดให้หญิงไทยเลือกเสี่ยงคำประเวณีในบาห์เรน/ ในต่างแดนอย่างสมเหตุปัจจัย จากการประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่องบุคคลเชิงเศรษฐกิจ (economic man) และการตัดสินใจเลือกบรรลุมูลที่คาดหวังอย่างสมเหตุผล (rational choice)

๑.๔.๒ เสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความพอดีของการให้ “การช่วยเหลือ” ชาวไทยตกทุกข์ได้ตามภารกิจคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ จากการประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่อง “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม”

๑.๔.๓ นำเสนอประสบการณ์การจัดการปัญหาหญิงไทยคำประเวณีที่ปลายทาง ซึ่งประสบผลสำเร็จในการลดผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการบริหารจัดการทรัพยากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของไทยที่ประสบปัญหาใกล้เคียงกัน อาจพิจารณาใช้ประโยชน์ หรือเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องนี้ต่อไป

๑.๔.๔ ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ต้นทาง เพื่อหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบที่ส่วนกลางพิจารณาหาทางป้องกันแก้ไขปัญหารอบด้านและครบวงจรต่อไป

๑.๔.๕ ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์และขีดความสามารถในการประยุกต์ “แนวคิดต่างๆ” เกี่ยวกับเรื่องบุคคลเชิงเศรษฐกิจ ได้แก่ (๑) การประเมินโครงสร้างสิ่งจูงใจและการเลือกบรรลุมูลที่

คาดไว้อย่างสมเหตุผล และ (๒) “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ซึ่งหมายถึงการเสี่ยงกระทำผิดหรือกระทำผิดซ้ำเนื่องจากรู้ว่าในที่สุดจะได้รับการช่วยเหลือ

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาชิ้นนี้อาศัยแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” (economic man) เป็นจุดตั้งต้นในการอธิบาย (๑) การตัดสินใจเลือกไปค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทยอย่างสมเหตุสมผลกับโครงสร้างสิ่งจูงใจ (rational choice) และ (๒) การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) หรือการพึ่งพาความช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยไม่ยอมออกจากอาชีพโสเภณี ซึ่งทั้งหมดกลายเป็นปัญหาทางกฎหมายและสังคม โดยบางกรณีก็เป็นภาระแก่ภาครัฐ ตลอดจนเป็นปัญหาแก่ตัวหญิงไทยผู้ค้าบริการทางเพศด้วย

๒.๑.๑ บุคคลเชิงเศรษฐกิจ (economic man) และการตัดสินใจเลือกอย่างสมเหตุสมผล (rational choice)

การศึกษาชิ้นนี้หยิบยกแนวคิด “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” ขึ้นมาเป็นจุดตั้งต้นเนื่องจากเป็นแนวคิดที่กล่าวถึง “การเลือกอย่างสมเหตุสมผล” โดยผู้เลือกพยายามบรรลุสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ เกี่ยวกับแนวคิดนี้ The MIT Dictionary of Modern Economics (ค.ศ. ๑๙๙๔) นิยาม “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” หรือ economic man ว่าได้แก่ “....ปัจเจกบุคคลที่แสดงพฤติกรรมเสมือนแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพเงื่อนไขข้อจำกัดที่เผชิญ (set of constraints) โดยอรรถประโยชน์ที่ชัดเจนส่วนใหญ่ได้แก่รายได้ บุคคลเชิงเศรษฐกิจจึงถือว่ามีเหตุผล (rational) ที่จะบรรลุเป้าหมายแม้ว่าจะต้องเผชิญกับอุปสรรค เช่น ข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งขวางมิให้บรรลุเป้าหมายได้จริง บุคคลที่สมเหตุผล (rational actor) ในเชิงเศรษฐศาสตร์นี้อาจพยายามบรรลุเป้าหมายอื่นนอกเหนือจากอรรถประโยชน์สูงสุดได้เช่นกัน ซึ่งถือว่าบุคคลนั้นสมเหตุผลอยู่หากใช้วิธีการบรรลุเป้าหมายใดๆ อย่างคงเส้นคงวา”

จากนิยามข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” และนี้เกี่ยวข้องกับ “การเลือกอย่างสมเหตุสมผล” ประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) บุคคลที่มีเป้าหมายชัดเจน และ (๒) การเลือกบรรลุเป้าหมายเพื่อให้ได้อรรถประโยชน์หรือรายได้สูงสุดภายใต้สภาพเงื่อนไขที่เผชิญอยู่ แนวคิดนี้จึงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงจำนวนมากเกี่ยวกับหญิงไทยค้าประเวณีในบาหลีที่ได้จากการสัมภาษณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ และการสอบสวนของทางการบาหลี กล่าวคือหญิงไทยเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้บริสุทธิ์ที่ถูกหลอกลวงเข้าสู่ธุรกิจการค้าประเวณีโดยไม่รู้ตัวหรือไม่สมัครใจตามที่สื่อมวลชนมักเผยแพร่ภาพหญิงไทยในทำนอง “เหยื่อผู้ไร้เดียงสา” แต่ในความเป็นจริงหญิงเหล่านี้กลับ (๑) รับทราบเรื่องการค้าบริการทางเพศที่ตนจะทำและสมัครใจที่จะค้าประเวณีในบาหลีด้วยเหตุผลเรื่องรายได้ที่ดีกว่าทางเลือกอื่นๆ (๒) รับทราบเรื่องต้นทุนที่ต้องเสียและเงื่อนไขอื่นๆ ในระดับหนึ่ง และ (๓) สำหรับกรณีหญิงไทยที่ต้องการกลับประเทศไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว หรือไม่ได้รายได้ตามที่คาดหวังไว้

ด้วยเหตุที่แนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” และ “การเลือกอย่างสมเหตุผล” กล่าวเน้นที่เป้าหมายและการเลือกบรรลุเป้าหมายให้ได้รรถประโยชน์ (หรือรายได้) สูงสุดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่ผู้ตัดสินใจเลือกเผชิญอยู่ จึงสามารถอธิบายปัญหาและปรากฏการณ์โสเภณีหญิงไทยในต่างประเทศได้อย่างชัดเจนและมีพลังมากกว่าแนวคิดเรื่อง “เหยื่อหญิงไทยผู้บริสุทธิ์” ของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดปัญหาและปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงยังคงดำรงอยู่หรือเกิดขึ้นกับอีกหลายกรณี หรือแม้กระทั่งเหตุใดหญิงไทยรายเดิมจึงเลือกประกอบอาชีพค้าประเวณีในต่างแดนซ้ำอีกครั้งแล้วครั้งเล่า ในขณะที่แนวคิดเรื่อง “เหยื่อหญิงไทยผู้บริสุทธิ์” ซึ่งมีมุมมองว่าหญิงไทยเหล่านี้ “ถูกหลอกโดยไม่รู้” จะไม่สามารถอธิบายได้หมดจดว่าเหตุใดหญิงไทยเหล่านี้จึงไม่สามารถเรียนรู้ได้เสียที่ว่าไม่ควรเสี่ยงไปค้าประเวณีในต่างแดน ทั้งๆ ที่มีตัวอย่างและกรณีสอนใจให้เห็นในภาพข่าวครั้งแล้วครั้งเล่า และที่สำคัญที่สุดคือไม่สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดหญิงไทยหลายรายจึงเลือกที่จะ “ทำผิดซ้ำ” ด้วยการไปค้าประเวณีไม่ในประเทศเดิมก็ในประเทศใหม่

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” และ “การเลือกอย่างสมเหตุผล” จะกล่าวถึงการมีเป้าหมายและการเลือกบรรลุเป้าหมายให้ได้รรถประโยชน์ (หรือรายได้) สูงสุดภายใต้เงื่อนไขที่ผู้เลือกเผชิญอยู่ แต่แนวคิดดังกล่าวมีมุมมองเงื่อนไขอย่างง่าย ๆ ในรูป “ข้อจำกัด” (set of constraints) เช่น ข้อจำกัดด้านรายได้หรืองบประมาณ (budget constraints) มากกว่าในรูปของ “โอกาส” หรือ “กระบวนการ” ที่มีส่วนหล่อหลอมให้เกิด “ความต้องการ” (preference) ของผู้ตัดสินใจ การศึกษาลักษณะนี้จะให้ความสำคัญกับการขยายรายละเอียดของสภาพเงื่อนไขที่หญิงไทยเผชิญในรูปของ “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” (incentive structure) ซึ่งมีส่วนโน้มน้าวอย่างมีนัยสำคัญให้หญิงไทยกำหนดเป้าหมายและตัดสินใจเลือก “เสี่ยง” ไปประกอบอาชีพค้าประเวณีในบารเณอย่างสมเหตุผล หรือสมเหตุสมปัจจัย

นอกจากนี้ แนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” โดยลำพังก็ไม่สามารถอธิบาย “ปัญหาจากการแก้ไขปัญหา” ในบางกรณีที่เกิดขึ้นจริง อาทิ กรณีหญิงไทยซึ่งขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยพาออกจากสถานค้าประเวณี และ/หรือส่งตัวกลับประเทศไทย ได้กลับมาค้าประเวณีอีกครั้งในบารเณ หรือไปค้าประเวณีต่อในประเทศอื่น หรือกรณีที่การช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้ช่วยให้จำนวนโสเภณีหญิงไทยในบารเณลดลง คำถามเพิ่มเติมที่น่าสนใจจึงได้แก่ ถ้าหากแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” เชื่อว่าหญิงไทยผู้ขอความช่วยเหลือเหล่านี้เป็นผู้มีความสมเหตุสมผล เหตุใดจึงมีพฤติกรรมย้อนแย้ง (paradoxical) กล่าวคือไม่ยอมออกจากอาชีพโสเภณีต่างๆ ที่เคยขอความช่วยเหลือในเรื่องนี้มาก่อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่การศึกษาลักษณะนี้ต้องขยายแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” และ “การเลือกอย่างสมเหตุผล” ให้ละเอียดชัดเจนขึ้นด้วยกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์อีกกรอบที่รู้จักกันในชื่อของ moral hazard หรือที่อาจแปลเป็นภาษาไทยในที่นี้ว่า “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม”

๒.๑.๒ แนวคิดเรื่อง “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” (moral hazard)

กรอบแนวคิดเรื่อง “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” มีพื้นฐานอยู่บนแนวคิดเรื่อง “บุคคลเชิงเศรษฐกิจ” และ “การเลือกอย่างสมเหตุผล” โดยถือเป็น “กรณีพิเศษ” ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ซึ่งบุคคลผู้มีความสมเหตุผล (rational actor) ได้รับการค้าประกันหรือการช่วยเหลือ

จนเกิดแรงจูงใจและพฤติกรรมที่จะ “เสี่ยงเพิ่ม” หรือ “แสวงประโยชน์โดยมิชอบ” จากการค้าประกัน หรือการช่วยเหลือนั้น

“การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” มีที่มาจากการศึกษาพฤติกรรมของบุคคลเชิง เศรษฐกิจในธุรกิจการประกัน (insurance) The MIT Dictionary of Modern Economics (ค.ศ. ๑๙๙๔) นิยาม “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ว่าได้แก่ “ผลของระบบประกันที่ทำให้ต้นทุนที่เกิดแก่พฤติกรรมของบุคคลผู้เอาประกัน แตกต่างไปจากต้นทุนที่พฤติกรรมนั้นมีต่อสังคม... ตัวอย่างเช่น ผู้ทำประกันคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยซึ่งมีต้นทุนในการใช้บริการการแพทย์ลดลงจะมีแนวโน้มใช้บริการดังกล่าวเพิ่มขึ้นหรือบ่อยขึ้น ทำให้ผลเสียตกแก่สังคม ตามมาด้วยเบี้ยประกันที่บริษัทจะปรับขึ้นแก่ผู้บริโภคโดยรวม...”

นอกเหนือจากการใช้ทรัพยากรของสังคมมากเกินไปแล้ว การเลือกเสี่ยงทาง จริยธรรมยังอาจส่งผลกระทบในลักษณะอื่นได้ด้วย หนังสือ Law and Economics (ค.ศ. ๑๙๙๗) ของ Robert Cooter และ Thomas Ulen นิยาม “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ว่าเกิดขึ้น “เมื่อ พฤติกรรมของผู้เอาประกันเปลี่ยนไปหลังจากซื้อประกัน... ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่ ผู้ทำประกัน คุ้มครองอัคคีภัยอาจถูกจูงใจให้เผาบ้านตนเอง เมื่อบุคคลผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ประกันบ้านในมูลค่า ความเสียหายที่สูงกว่าราคาตลาด... บริษัทประกันจึงพยายามที่จะกำหนดเบี้ยประกันให้เกินกว่า ผลตอบแทนความเสียหายอย่างพอเหมาะพอสม... ทุกบริษัทประกันตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและ พยายามหาทางควบคุมให้ปัญหาเกิดขึ้นน้อยที่สุด วิธีการหนึ่งคือให้ผู้เอาประกันร่วมรับผิดชอบใน ความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะของการร่วมจ่ายเป็นอัตราส่วน (coinsurance) หรือการร่วมจ่าย ส่วนต้น (deductible) ในกรณีการร่วมจ่ายค่าเสียหายเป็นอัตราส่วน (coinsurance) บริษัทประกัน จะกำหนดอัตราส่วนของมูลค่าความเสียหายที่ผู้เอาประกันจะต้องจ่ายเองก่อนจะได้รับการชดใช้ ค่าเสียหายที่เหลือ สำหรับกรณีการร่วมจ่ายค่าเสียหายส่วนต้น (deductible) บริษัทจะกำหนด จำนวนเงินตายตัวส่วนหนึ่งที่ผู้เอาประกันต้องจ่ายในกรณีเกิดความเสียหายขึ้น โดยบริษัทจะเป็นผู้จ่าย ส่วนต่างหรือส่วนที่เกินกว่านั้นให้ต่อไป”

ในหนังสือ Risks or Wrongs (ค.ศ. ๑๙๙๕) Jules L. Coleman กล่าวสรุปเรื่องการ เลือกเสี่ยงทางจริยธรรมข้างต้นไว้อย่างกระชับและชัดเจน โดยจำแนกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ (๑) การ เลือกเสี่ยงทางจริยธรรมย้อนขึ้น (ex-ante moral hazard) หรือกรณีที่มีการประกันทำให้ผู้เอาประกัน มีแรงจูงใจและพฤติกรรมที่จะละเลยดูแลป้องกันตน หรือเกิดพฤติกรรมเสี่ยงเพิ่มขึ้น เช่น ผู้ทำประกัน คุ้มครองอัคคีภัยอาจชะล่าใจสูบบุหรี่ในห้องนอนต่างๆ ที่ก่อนทำประกันไม่เคยสูบบุหรี่ในที่นั้น และ (๒) การ เลือกเสี่ยงทางจริยธรรมปลายทาง (ex-post moral hazard) หรือกรณีที่มีการประกันทำให้ผู้เอา ประกันเกิดแรงจูงใจและพฤติกรรมที่จะใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น เช่น บริการ ตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล การเบิกยารักษาโรคต่างๆ

แม้ว่าจะมีที่มาจากแวดวงธุรกิจการประกัน แต่กรอบความคิดเรื่องการเลือกเสี่ยง ทางจริยธรรม ได้รับการขยายประยุกต์อธิบายปรากฏการณ์เรื่องการสนับสนุน (subsidy) การ คุ้มครอง (protection) หรือการช่วยเหลือ (aid) ที่ทำให้ผู้รับเกิดแรงจูงใจที่จะรับผิดชอบต่อผลการ กระทำของตนน้อยลง รวมทั้งหวังพึ่งการช่วยเหลือสนับสนุนจากผู้ให้เพิ่มขึ้นอย่างสมเหตุผล ประเด็น จึงได้แก่ ถ้าหากผู้ให้ไม่สามารถยุติการสนับสนุนช่วยเหลือหรือคุ้มครองค่าประกันผู้รับได้ (อาจ

เนื่องจากเป็นภารกิจหน้าที่ หรือหลักการพันธกิจทางสังคม ฯลฯ) ผู้ให้จะมีวิธีปรับ “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” หรือ “เงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้-ผู้รับ” อย่างไรที่จะทำให้ผู้รับการสนับสนุนช่วยเหลือ ค้ำครอง หรือค้ำประกันต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนในระดับหนึ่ง จนไม่สามารถใช้ประโยชน์หรือเสียดัดการช่วยเหลือ สนับสนุน ค้ำครอง หรือค้ำประกันจากผู้ให้จนก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้อื่นและส่วนรวมได้ ดังตัวอย่างแนวคิดเกี่ยวกับการร่วมจ่ายค่าเสียหายส่วนต้น (deductible) และการร่วมจ่ายค่าเสียหายเป็นอัตราส่วน (coinsurance) ในแวดวงการประกันที่กล่าวถึงข้างต้น

ในบทที่ ๓ ของการศึกษานี้ แนวคิดเรื่อง “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” จะได้รับการประยุกต์อธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค่าประเวณีในบาห์เรน ตามภารกิจดูแลและคุ้มครองชาวไทยในต่างประเทศ ทั้งนี้ การศึกษาจะเสนอประสบการณ์การปรับปรุงวิธีการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อจัดการบรรเทาปัญหาการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรมดังกล่าวด้วย

๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปรากฏการณ์หญิงไทยค่าประเวณีในต่างประเทศมิได้เป็นปัญหาเฉพาะเพียงในบาห์เรน หากยังเกิดขึ้นที่ประเทศและเขตเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮองกง แอฟริกาใต้ ทั้งนี้ ในกรอบของหลักสูตรนักบริหารการทูต มีเอกสารการศึกษาที่ให้ความสนใจประเด็นดังกล่าว ได้แก่

๒.๒.๑ การศึกษาของวันชัย เจียมโชติพัฒนกุล เรื่อง “กระทรวงการต่างประเทศกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทยตกทุกข์ได้ยากในแอฟริกาใต้” (๒๕๕๓) พิจารณาปัญหาหญิงไทยค่าประเวณีและปัญหาแรงงานไทยจากแง่มุมของการใช้กรอบกฎหมายและระเบียบต่างๆ ทั้งของไทยและสากลเพื่อให้ความคุ้มครองแก้ไขปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย การศึกษาของวันชัยฯ มีจุดแข็งที่การประมวลกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ ทั้งที่เกี่ยวกับแรงงานไทยและหญิงไทยค่าประเวณี อย่างไรก็ดี การศึกษาไม่ได้เจาะลึกถึงปัจจัยและแรงจูงใจตลอดจนกระบวนการที่อำนวยความสะดวกให้แรงงานไทยและหญิงไทยไปทำงานผิดกฎหมายในแอฟริกาใต้ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะกล่าวถึงกรณีหญิงไทยค่าประเวณีจากแง่มุมกฎระเบียบเรื่องการค้ามนุษย์ มากกว่ากระบวนการและผลของการพิสูจน์ทราบว่าเป็นหญิงที่อ้างว่าตนเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์นั้น จริงๆ แล้วเข้าข่ายผู้ตกเป็นเหยื่อหรือไม่ หรือเป็นผู้ค้าประเวณีโดยสมัครใจ

๒.๒.๒ การศึกษาของสมพงษ์ กางทอง เรื่อง “ปัญหาการคุ้มครองคนไทยในมาเลเซียและแนวทางแก้ไข” (๒๕๕๕) กล่าวถึงแนวทางและข้อเสนอแนะต่อการดูแลคุ้มครองคนไทยตกทุกข์ได้ยากประเภทต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยได้กล่าวถึงปัญหาหญิงไทยค่าประเวณีไว้ภายใต้ปัญหานักท่องเที่ยวแอบแฝง การศึกษาของสมพงษ์ฯ มีจุดแข็งหลายประการ เช่น การจัดประเภทผู้ตกทุกข์ได้ การระบุกรอบกฎหมาย กฎระเบียบ และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาทั้งของไทย มาเลเซีย และระหว่างประเทศ รวมทั้งได้ระบุเหตุปัจจัยต่างๆ ซึ่งโน้มนำให้ชาวไทยเข้าไปทำงานในมาเลเซียทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายจนกลายเป็นผู้ตกทุกข์ได้ อย่างไรก็ดี โดยที่การศึกษาของสมพงษ์ฯ

มุ่งเน้นอธิบายปัญหาและแนวทางแก้ไขในเชิงกว้าง จึงไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดของปัญหาหญิงไทยค้าประเวณี ซึ่งเป็นประเด็นที่การศึกษานี้ให้ความสนใจ

๒.๒.๓ การศึกษาของสามารถชาย จอมวิญญา เรื่อง “การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” (๒๕๕๓) พิจารณานโยบาย แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการแปลงนโยบายของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปสู่การทำงานคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ การศึกษาของสามารถชายฯ มีความน่าสนใจเรื่องสถิติและข้อมูล โดยเฉพาะประเด็นการช่วยเหลือผู้เสียหายชาวไทยกรณีค้ามนุษย์กลับจากต่างประเทศ และการคัดแยกผู้ได้รับการช่วยเหลือดังกล่าวออกเป็นผู้เสียหายและผู้ไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหาย (ซึ่งสถิติระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ – ธันวาคม ๒๕๕๒ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๕ และร้อยละ ๖๙.๕ ตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม หากสามารถชายฯ จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับเกณฑ์ในการคัดแยกดังกล่าวไว้ด้วย ก็จะช่วยให้การศึกษามีความชัดเจนขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อไป เนื่องจากคำพิพากษาเพียงนิยามของการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งในมาตรา ๔ วรรค ๒ และในส่วนอื่นๆ นั้น ไม่เพียงพอต่อความเข้าใจในเชิงปฏิบัติว่า ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แตกต่างจากผู้เจตนาทำผิดกฎหมายโดยสมัครใจกรณีต่างๆ (เช่น การค้าประเวณี การลักลอบเข้าเมืองเพื่อพำนักอาศัยทำงาน) อย่างไร และมีรายละเอียดอะไรที่ใช้เป็นเกณฑ์แยกแยะคัดกรองกลุ่มคนทั้งสองนี้ออกจากกัน ตลอดจนวิธีการและขั้นตอนในการคัดกรองดังกล่าว

ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจว่า การศึกษาทั้งสามข้างต้นไม่ได้มุ่งเน้นประเด็นปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศเป็นการเจาะจงเช่นการศึกษานี้ จึงไม่สามารถให้ภาพเปรียบเทียบหรือกรอบแนวคิดที่อาจประยุกต์ใช้ได้โดยตรงกับการศึกษาในครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นก็ได้ให้ข้อมูลและรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ส่วนหนึ่ง โดยการศึกษานี้หวังว่าจะสามารถนำเสนอประมวลภาพเหตุปัจจัยและการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศ ซึ่งได้รับการกล่าวถึงในการศึกษาที่มีมาก่อนให้เกิดความละเอียดและรอบด้านมากยิ่งขึ้น ตลอดจนให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิผลเพิ่มขึ้นด้วย

๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด

เนื้อหาในบทต่างๆ ของการศึกษาจะดำเนินไปตามโครงสร้างกรอบแนวคิดข้างล่างนี้

๒.๓.๑ ปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในบาหลีเรน (บทที่ ๑)

- ๑) เป็นการกระทำผิดกฎหมายของไทยและของประเทศผู้รับ (บาหลีเรน)
- ๒) อยู่ในความสนใจของสื่อมวลชนและสาธารณชน แต่ข้อเท็จจริงแตกต่างไปจากข่าว
- ๓) ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศและหญิงไทย
- ๔) บางครั้งส่งผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งเป็นผู้จัดการปัญหาที่ปลายทาง
- ๕) ทำให้ไม่ถึงการกระทำสิ่งที่รู้ว่าผิด ซ้ำแล้วซ้ำเล่า

๒.๓.๒ ที่มาของปัญหา

๑) แนวคิดเรื่องบุคคลเชิงเศรษฐกิจ การตัดสินใจเลือกอย่างสมเหตุผล และการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม (บทที่ ๒)

๒) ปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ แรงผลักดัน แรงดึงดูด และโอกาส ซึ่งประกอบขึ้นเป็น “โครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น” และทำให้หญิงไทย “เลือกเสี่ยง” ไปค้าประเวณีอย่างสมเหตุผล (บทที่ ๓)

๓) ปัจจัยเสริม หรือปัจจัยดุดกลับ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือที่ดีเกินไปทำให้หญิงไทยเหล่านี้ “เลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ที่จะค้าประเวณีต่อไป (บทที่ ๓)

๒.๓.๓ ปัจจัยพื้นฐานฝ่ายบารเรน (บทที่ ๓ ข้อ ๓.๑.๑)

๑) การเข้าเมืองที่สะดวก

๒) รายได้ดี

๓) โทษไม่รุนแรง

๔) ขบวนการในบารเรน – ทั้งชาวไทยและชาวบารเรน

๕) เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น เจ้าหน้าที่สนามบิน

๒.๓.๔ ปัจจัยพื้นฐานฝ่ายไทย (บทที่ ๓ ข้อ ๓.๑.๒)

๑) ความยากจน และการขาดโอกาสพัฒนาฐานะความเป็นอยู่

๒) ขบวนการฝ่ายไทย ได้แก่ ผู้ชักชวน นายหน้า/เอเยนต์ บริษัทออกบัตรโดยสารเครื่องบิน

๓) เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ที่สนามบินสุวรรณภูมิ

๒.๓.๕ ปัจจัยเสริม หรือปัจจัยดุดกลับ

๑) การช่วยเหลือที่ดีเกินไปแก่โสเภณีหญิงไทย ทำให้หญิงไทย “เลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” (moral hazard) ที่จะค้าประเวณีต่อไป เนื่องจากทราบว่าเมื่อเกิดปัญหา จะสามารถพึ่งพาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ (บทที่ ๓ ข้อ ๓.๓)

๒) วงจรอุปาทม์ ได้แก่ ปัจจัยพื้นฐานที่ไม่ได้รับการแก้ไข

๓) โอกาสใหม่ เช่น การเปลี่ยนชื่อ-สกุล และขอรับหนังสือเดินทางเล่มใหม่ได้โดยง่าย (บทที่ ๔ ข้อ ๔.๑)

๒.๓.๖ การแก้ไขปัญหาโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ

๑) แนวทางเดิม - ช่วยเหลือคุ้มครองมากเกินไป ทำให้หญิงไทยไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตน และก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ (บทที่ ๓ ข้อ ๓.๓.๒)

๒) แนวทางใหม่ - นำหลักกฎหมายและความร่วมมือกับทางการบารเรนมาปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือ เพื่อลด “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” และผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ (บทที่ ๓ ข้อ ๓.๔)

๒.๓.๗ ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพิจารณาแก้ไขปัจจัยต้นทาง (บทที่ ๔)

๑) ความยากจน และการขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ - ควรปรับปรุง แต่คงหวังผลเร็วไม่ได้

๒) ขบวนการที่ประเทศไทย และเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบ – ควรมีการขยายผลไปยังบุคคลเหล่านี้เพิ่มขึ้น โดยใช้ข้อมูลจากหญิงไทยค้าประเวณีที่เดินทางกลับประเทศไทย ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรู้เห็นต้องจริงจังมากขึ้น แต่คงต้องอาศัย “ระดับบน” สั่งการลงมา (top down)

๓) การออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่ – หากไม่สามารถเข้มงวดเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากกรณีหญิงไทยค้าประเวณีไม่เข้าข่ายที่ทางการไทยจะ blacklist ก็ควรจัดทำฐานข้อมูลกลางของหญิงไทยที่มีประวัติเพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มการสอดส่องกำกับดูแล หรือสามารถติดตามกรณีที่เป็นปัญหาขึ้นอีกได้ทันการ

๔) การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง – ควรมีการหารือเพื่อปรับความเข้าใจให้ตรงกัน ประสานงานและร่วมมือกันใกล้ชิดขึ้น โดยเฉพาะในการจัดการกับโสเภณีหญิงไทยที่ถูกส่งกลับประเทศไทย

๕) โสเภณีหญิงไทยที่ถูกส่งกลับไทย – ควรมีมาตรการป้องปรามไม่ให้ค้าประเวณีต่อไป เช่น การติดตามสอบปากคำหญิงเหล่านี้เพื่อผลทางจิตวิทยา การแสวงความร่วมมือกับทางทหารเรนเพื่อ blacklist หญิงที่มีประวัติค้าประเวณีโดยใช้เลขหมายเลขประจำตัว ๑๓ หลัก (แทนการใช้ชื่อ-สกุล หรือหมายเลขหนังสือเดินทางที่เปลี่ยนได้)

๖) สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม สาธารณชน – ต้องมีการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องนี้

๗) กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ – ควรพิจารณาใช้ประโยชน์จากการศึกษานี้เพื่อรู้เท่าทันปัญหาโสเภณีหญิงไทยในต่างแดน และเพื่อปรับปรุงคู่มือคุ้มครองคนไทยตกทุกข์ได้ตรงต่อเหตุปัจจัยที่แท้จริงของปัญหา

๘) สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ที่มีปัญหาใกล้เคียงกัน – ควรหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติในการจัดการปัญหา โดยกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ อาจจัดให้มีการหารือเรื่องนี้ระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกประจำปี

๙) สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่แต่ละแห่ง – ควรเน้นให้ความรู้ในเรื่องนี้ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

๓.๑ พื้นฐานของปัญหาและโครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น

ในช่วงมิถุนายน ๒๕๕๔ จนถึงพฤษภาคม ๒๕๕๖ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ได้ให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค่าประเวณีในบาหลีเรนจำนวนกว่า ๒๐๐ ราย (ตารางที่ ๑) จากการสัมภาษณ์หญิงไทยเหล่านี้ รวมทั้งบางกรณีที่ทำรวบจับเข้าตรวจค้นจับกุม พบข้อมูลที่น่าสนใจร่วมกันว่ามีปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งจากฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรน ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็น “โครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น” ที่ทำให้หญิงไทยเหล่านี้เลือก “เสี่ยงอย่างสมเหตุผล” ที่จะไปค้าประเวณีที่ประเทศบาหลีเรน ได้แก่

๓.๑.๑ ปัจจัยฝ่ายบาหลีเรน

๑) การเข้าเมืองที่สะดวก : ไทยและบาหลีเรนมีระเบียบยกเว้นการตรวจลงตรา (visa) ที่ต้นทางระหว่างกัน ทำให้คนชาติของทั้งสองประเทศสามารถเดินทางเข้ามาและพำนักอยู่ในประเทศของอีกฝ่ายได้โดยสะดวก สำหรับชาวไทยที่ประสงค์เดินทางไปยังบาหลีเรน ไม่ต้องขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตบาหลีเรนประจำประเทศไทยเป็นการล่วงหน้า แต่สามารถเดินทางมาขอรับการตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยวที่สนามบินบาหลีเรน (visa on arrival) ได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และสามารถพำนักอยู่ในบาหลีเรนได้ ๑๔ วัน ทั้งนี้ หากประสงค์จะพำนักอยู่ในบาหลีเรนต่อ สามารถเสียค่าธรรมเนียม ๕ ดินาร์บาหลีเรน (ประมาณ ๔๐๐ บาท) เพื่ออยู่ต่อได้อีก ๑๔ วัน (รวมเป็น ๒๘ วัน) หลังจากนั้น หากยังประสงค์จะพำนักอยู่ต่อ ก็สามารถเดินทางออกนอกบาหลีเรนไปยังประเทศใกล้เคียง แล้วเดินทางกลับเข้ามาใช้สิทธิ ๑๔ บวก ๑๔ วันดังกล่าวต่อไปได้เรื่อยๆ (สำหรับชาวบาหลีเรนมาไทย สามารถรับการตรวจลงตราที่สนามบินนานาชาติในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ ๓๐ วัน)

การยกเว้นการตรวจลงตราที่ต้นทาง และการที่ชาวไทยสามารถรับการตรวจลงตราที่สนามบินบาหลีเรนโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมสำหรับช่วง ๑๔ วันแรก เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หญิงไทยจำนวนไม่น้อยเลือกไปประกอบอาชีพอย่างผิดกฎหมายในบาหลีเรน เนื่องจากสามารถเดินทางเข้าบาหลีเรนได้สะดวก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า เมื่อเกินกำหนด ๑๔ วันแรกหรือ ๑๔ บวก ๑๔ วันข้างต้นไปแล้ว หญิงไทยส่วนใหญ่เลือกพำนักในบาหลีเรนต่อไปอย่างเกินอายุการตรวจลงตรา (overstay) เพื่อประกอบอาชีพค้าประเวณี โดยบางรายพำนักในบาหลีเรนเกินอายุตรวจลงตราเป็นปีๆ ก่อนจะมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ

๒) ขบวนการในบาหลีเรน : ได้แก่ แม่เฒ่าชาวไทยและลูกมือทั้งชาวไทยและชาวบาหลีเรน โดยแม่เฒ่า (หรือที่ชุมชนไทยในบาหลีเรนเรียกว่า “แม่แท้ค” ซึ่งมาจากคำว่า contract) จะประสานงานกับ “ผู้ชักชวน” และ “นายหน้า” ที่ประเทศไทยเพื่อจัดเตรียมการต่างๆ ให้หญิงไทยสามารถเดินทางออกจากประเทศไทยไปบาหลีเรนได้อย่างสะดวก คิดค่าอำนวยความสะดวกหรือที่เรียกว่า “ค่า

แท็ค” ประมาณ ๒,๕๐๐-๓,๐๐๐ ดินาร์บาห์เรน (หรือประมาณ ๒๐๐,๐๐๐-๒๕๐,๐๐๐ บาท) ค่าอำนวยความสะดวกนี้รวมค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน (ซึ่งต้องจองในรูปไป-กลับ มิเช่นนั้น สายการบินจะไม่อนุญาตให้ขึ้นเครื่องบิน) และ “ค่าอุ้ม” ซึ่งจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและฝ่ายบาห์เรนเพื่ออำนวยความสะดวกให้หญิงไทยในการเข้า-ออกเมือง ทั้งนี้ เมื่อหญิงไทยเดินทางมาถึงบาห์เรน แม่เล้าจะส่งคนของตนไปรับหญิงไทยที่สนามบินด้วย

ความสะดวกที่แม่เล้าและลูกมือจัดเตรียมให้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หญิงไทยจำนวนไม่น้อยตัดสินใจไปค้าบริการทางเพศที่บาห์เรน เนื่องจากสามารถเดินทางไปตัวเปล่าโดยยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ เมื่อมาถึงบาห์เรนแล้วจึงค่อยๆ ทำงานชดใช้ “ค่าแท็ค” (รายละเอียดเพิ่มเติมในข้อ ๓.๑.๒ (๒))

๓) รายได้ที่สูงจากการค้าประเวณี : หญิงไทยค้าประเวณีหลายรายให้ข้อมูลว่า ค่าบริการทางเพศสำหรับลูกค้าชายชาวอาหรับโดยทั่วไป (ไม่รวมทิป) เท่ากับ ๓๐ ดินาร์บาห์เรน (ประมาณ ๒,๔๐๐ บาท) ต่อ ๑ ชั่วโมง หรือ ๒๐ ดินาร์บาห์เรน (ประมาณ ๑,๖๐๐ บาท) ต่อครึ่งชั่วโมง ถ้าสามารถให้บริการพิเศษอื่นๆ ได้ ก็อาจได้รายได้สูงถึง ๕๐ ดินาร์บาห์เรน (ประมาณ ๔,๐๐๐ บาท) ต่อครึ่งชั่วโมง นอกจากนี้ มีหญิงไทยบางรายที่ค้าประเวณีแบบอิสระไม่สังกัดแม่เล้าคิดค่าบริการ ๒๐ ดินาร์บาห์เรน (ประมาณ ๑,๖๐๐ บาท) ต่อชั่วโมง หรือบางรายที่ให้บริการแก่ลูกค้าระดับล่าง เช่น แรงงานต่างชาติในบาห์เรน คิดค่าบริการ ๑๐ ดินาร์บาห์เรน (ประมาณ ๘๐๐ บาท) ต่อชั่วโมง แต่สองกรณีหลังนี้มีจำนวนไม่มากที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ

จากข้อมูลรายได้ข้างต้น หากคิดคำนวณด้วยอัตราเฉลี่ย ๒๕ ดินาร์บาห์เรน (หรือประมาณ ๒,๐๐๐ บาท) ต่อ ๑ ชั่วโมง (ไม่รวมทิป) โดยสมมติว่าหญิงไทยใช้เวลา “ประกอบอาชีพ” แค่เพียง ๓ ชั่วโมงต่อ ๑ คืน เป็นเวลา ๒๐ คืนต่อ ๑ เดือน (หรือได้พัก ๑๐ วันต่อเดือน) หญิงไทยผู้นั้นจะมีรายได้ขั้นต่ำประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน ซึ่งถือเป็นตัวเลขรายได้ที่สูงมาก ดังนั้น เมื่อเทียบกับต้นทุน “ค่าแท็ค” ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐-๒๕๐,๐๐๐ บาทแล้ว ก็ชวนให้หญิงไทยหลายรายเชื่อได้ว่า อาจชดใช้ต้นทุนค่าแท็คและค่าใช้จ่ายอื่นๆ (เช่น ค่าที่พัก อาหาร เครื่องใช้ ยา) ได้ภายใน ๒-๓ เดือน รายได้ที่เหลือหลังจากนั้นเป็นเงินเก็บสะสมของตน

ทั้งนี้ การสัมภาษณ์โสเภณีหญิงไทยบางรายได้รับข้อมูลยืนยันรายได้ที่สูงข้างต้น โดยหญิงจำนวนหนึ่งกล่าวว่า ตนสามารถทำรายได้หลังหักค่าที่พักเดือนละ ๘๐,๐๐๐ ถึง ๑๒๐,๐๐๐ บาท หรือบางเดือนก็มากกว่านั้น ขึ้นกับความอดทน จำนวน และความนิยมของลูกค้า เป็นต้น

๔) ความไม่เข้มงวดของทางการบาห์เรน และโทษที่ค่อนข้างเบา : บาห์เรนมีภูมิประเทศเป็นเกาะขนาดเล็ก พื้นที่ประมาณ ๗๖๕ ตารางกิโลเมตร หรือใหญ่กว่าสิงคโปร์เพียงเล็กน้อย มีสะพานเชื่อมกับซาอุดีอาระเบียซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่าประมาณ ๒,๘๐๐ เท่า โดยที่บาห์เรนเป็นประเทศมุสลิมสายกลางและมีบรรยากาศทางสังคมที่เปิดกว้างเสรี (เช่น มีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จำหน่ายและอนุญาตให้มีการดื่มกินได้ในโรงแรมหรือสถานประกอบการจำนวนมากที่มีใบอนุญาต มีสถานเริงรมย์ต่างๆ มีเนื้อสุกรขายสำหรับผู้ที่มีเชื้อมุสลิม) บาห์เรนจึงเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจสำคัญของผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นสังคมมุสลิมที่เข้มงวดกว่า ทุกๆ สัปดาห์จะปรากฏสถิติชาวซาอุดีอาระเบียและชาวต่างชาติอื่นๆ ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ คนข้ามสะพานที่เชื่อม

บาร์เรนกับซาอูดีอาระเบีย (ความยาวประมาณ ๒๕ กิโลเมตร) เพื่อมา “พักผ่อน” ในบาร์เรน^๑ ทั้งนี้เคยมีผู้เปรียบเทียบกับบาร์เรนว่ามีลักษณะเหมือน “หาดใหญ่” ของชาวซาอูดีอาระเบีย

ภายใต้บริบทที่ธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้สำคัญของบาร์เรน ทางบาร์เรนจึงไม่ค่อยเข้มงวดกับนักท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยข้อเท็จจริงประการหนึ่งเกี่ยวกับธุรกิจดังกล่าวก็คือ ผู้ให้บริการต่างๆ เช่น พนักงานโรงแรม พนักงานขายของในห้างสรรพสินค้า พนักงานนวดและสปา ฯลฯ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างชาติ เช่น ชาวอินเดีย ฟิลิปปินส์ อียิปต์ ฯลฯ ในขณะที่ชาวบาร์เรนมักเป็นเจ้าของหรือผู้บริหารกิจการ ในส่วนของหญิงค้าบริการทางเพศ นอกจากไทยแล้ว ก็ยังมีชาวจีน รัสเซีย ฟิลิปปินส์ โมร็อกโก จอร์แดน ซีเรีย เอธิโอเปีย ฯลฯ ค้าบริการด้วย

สำหรับโสเภณีหญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือที่ว่าการบาร์เรนจับกุม ส่วนใหญ่จะมีความผิดตามกฎหมายบาร์เรนอย่างน้อย ๒ ประการ

ประการแรก ได้แก่ การพำนักในราชอาณาจักรบาร์เรนเกินอายุการตรวจลงตรา (overstay) อย่างไรก็ดี โทษในเรื่องนี้ได้แก่ ค่าปรับเพียง ๔๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๓,๒๐๐ บาท) ต่อเดือนที่พำนักเกิน ในยามที่หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองบาร์เรน (General Directorate of Nationality, Passport and Residence) ไม่มีนโยบายเข้มงวด ก็จะอนุญาตให้หญิงไทยหรือผู้ที่พำนักเกินอายุการตรวจลงตราสามารถชำระค่าปรับและเดินทางกลับประเทศได้โดยไม่ถูกคุมขังตราบเท่าที่ผู้กระทำผิดมิได้ก่อเหตุร้ายหรือก่อเหตุผิดวินัยของตนเอง สำหรับผู้มีค่าปรับแต่ไม่เต็มจำนวน หรือไม่มีค่าปรับ แต่มีค่าปรับโดยสารเครื่องบิน อาจถูกจำคุกไม่เกิน ๒ สัปดาห์ก่อนถูกเนรเทศกลับประเทศ สำหรับผู้ไม่มีทั้งค่าปรับและค่าปรับโดยสารเครื่องบิน อาจติดคุกนานขึ้นแต่ก็ไม่เกิน ๒ เดือน

ความผิดประการถัดไป ได้แก่ การค้าประเวณี ซึ่งตำรวจบาร์เรนจะเป็นผู้สอบสวนและตั้งข้อหา ก่อนส่งให้อัยการพิจารณาสำนวน อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่แล้วอัยการบาร์เรนมักไม่ส่งฟ้องต่อศาล โดยให้เหตุผลว่าหญิงไทยไม่พ้องเอาผิดกับแม่เล้าและผู้มีส่วนร่วมในธุรกิจค้าประเวณี

นอกจากนี้ ทางบาร์เรนยังได้อภัยโทษให้แก่ผู้กระทำผิดกฎหมายต่างๆ ซึ่งรวมถึงหญิงไทยค้าประเวณีอยู่เป็นระยะๆ โดยในช่วงปี ๒๕๔๙ – ๒๕๕๐ การอภัยโทษมีลักษณะของนิรโทษกรรมที่ให้กับแรงงานและชาวต่างชาติที่พำนักในบาร์เรนอย่างผิดกฎหมายโดยทั่วไป เพื่อให้โอกาสแรงงานผิดกฎหมายปรับสถานะของตนให้ถูกต้องเนื่องในโอกาสที่ทางการบาร์เรนได้จัดตั้ง “สำนักงานกำกับดูแลตลาดแรงงานแห่งชาติ” (Labour Market Regulation Authority) ขึ้นใหม่ สำหรับการอภัยโทษที่มีอยู่ในทุกวันนี้เป็นเรื่องที่สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบาร์เรน พระราชทานให้แก่ “นักโทษ” ชาย-หญิง ทั้งชาวบาร์เรนและชาวต่างชาติ ในช่วงเทศกาลวันอีดิลฟิตรี วันอีดิลอัฎฮา วันชาติ และวันครบรอบการขึ้นครองราชย์เท่านั้น ไม่ได้มีให้โดยทั่วไปเช่นในช่วงปี ๒๕๔๙ – ๕๐ อย่างไรก็ดี มาตรการที่เข้มข้นในอดีตทำให้เกิดความหวังว่าจะมีการอภัยโทษเช่นนี้อีกในครั้งต่อไป โสเภณี

^๑ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ MNM ๕๒๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

หญิงไทยบางส่วนจึงยังคงประกอบอาชีพและพำนักอยู่ในบาหลีเรนเกินอายุการตรวจลงตราต่อไปเพื่อรอจังหวะการออกวีซ่าดังกล่าวดังกล่าว^๒

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์หญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือบางรายที่ถูกตำรวจจับกุม พบว่าหญิงไทยแทบทุกคนตระหนักดีว่าอาชีพซึ่งตนเจตนาจะมาทำที่บาหลีเรนนั้น (ไม่ว่าจะยอมรับโดยตรงว่ามาค้าประเวณี หรือกล่าวอ้างถึงอาชีพอื่นๆ เช่น พนักงานนวด พนักงานร้านเสริมสวย ร้านอาหาร ก่อนลงเอยด้วยการค้าประเวณี) ไม่ตรงกับประเภทการตรวจลงตราที่ตนมาขอรับที่สถานบินแห่งชาติบาหลีเรน และ/หรือที่ขอรับการขยายอายุเพื่อพำนักอยู่ต่อไปในบาหลีเรน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าทั้งๆ ที่รู้ล่วงหน้าว่าจะมีความผิดอย่างน้อยเรื่องประเภทการตรวจลงตราที่ไม่ตรงกับอาชีพที่ทำ แต่หญิงเหล่านี้ก็ตัดสินใจเลือก “เสี่ยง” มาทำงานซึ่งผิดกฎหมายดังกล่าว ส่วนหนึ่งอาจโดยได้รับข้อมูลจากนายหน้าที่ประเทศไทยว่าโอกาสต้องโทษในบาหลีเรนมีไม่มาก หรือถึงมี ก็สามารถพ้นโทษได้ในเวลาไม่นานนัก

๕) เจ้าหน้าที่และชาวบาหลีเรนที่รู้เห็นเป็นใจ : ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โสเภณีหญิงไทยบางรายระบุว่า นายหน้าที่ประเทศไทยแนะนำให้หญิงไทยซึ่งตกลงไปค้าประเวณีที่บาหลีเรน จะเจอะผ่านแถวตรวจคนเข้าเมืองที่สนามบินบาหลีเรนบางช่องซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้กับการเข้าเมือง นอกจากนี้ เอกสารหนึ่งที่นายหน้าชาวไทยจะให้หญิงไทยถือไว้ติดตัวก็คือจดหมายรับรองของชายชาวบาหลีเรนที่อ้างว่าเป็นคู่รักของหญิงไทย โดยชื่อและที่อยู่ของคู่รักชาวบาหลีเรนที่หญิงไทยถือไว้ติดตัวนี้มักซ้ำๆ กัน แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่สนามบินบาหลีเรน (หรือที่สนามบินไทย) จับพิรุณในเรื่องนี้ได้

๓.๑.๒ ปัจจัยฝ่ายไทย

๑) ความยากจน และการขาดโอกาสพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ : หญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ จำนวนไม่น้อยยอมรับว่า สาเหตุที่เลือกไปค้าประเวณีที่บาหลีเรน เนื่องจากรายได้ที่ประเทศไทยน้อยและไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต บางรายให้ข้อมูลว่าเคยทำงานโรงงาน ได้รายได้เพียง ๗,๐๐๐ บาทต่อเดือน หรือเคยทำงานรับจ้างขายของหน้าร้านซึ่งได้รายได้เพียงวันละ ๑๕๐ - ๒๐๐ บาท บางรายให้ข้อมูลว่าเคยมีร้านขายเสื้อผ้าตามทางเดินห้างสรรพสินค้า แต่เมื่อกิจการไม่ดีก็ตกเป็นหนี้อย่างรวดเร็วเนื่องจากเงินที่กู้ยืมดอกเบี้ยสูงและไม่มีโอกาสเข้าถึงเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ที่น่าสนใจก็คือ มีกรณีที่หญิงไทยค้าประเวณีรายหนึ่งซึ่งเคยทำงานเป็น

^๒ การออกวีซ่า/นิตยภัตให้ชาวต่างชาติในบาหลีเรนมีขึ้นในช่วงปี ๒๕๔๙ จำนวน ๒ ครั้ง เนื่องจากปีดังกล่าวมีการก่อตั้งสำนักงานกำกับระเบียบตลาดแรงงานต่างชาติในบาหลีเรนขึ้นใหม่ ทางกรบาลบาหลีเรนจึงออกประกาศออกวีซ่าเพื่อให้โอกาสแก่ชาวต่างชาติที่ทำงานผิดกฎหมายปรับสถานะของตนให้ถูกต้อง รวมทั้งเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลของแรงงานต่างชาติให้ต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ต่อมา ระหว่างช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีบาหลีเรนทรงประกาศออกวีซ่าให้หญิงไทยที่พำนักในบาหลีเรนอย่างผิดกฎหมายเป็นการเฉพาะมาตรการเหล่านี้จึงยังคงส่งผลทางจิตวิทยาแก่ชาวไทยที่ทำงานผิดกฎหมายในบาหลีเรนอยู่ โดยทุกวันนี้ยังคงมีหญิงไทยโทรศัพท์มาสอบถามสถานเอกอัครราชทูตฯ อยู่เรื่อยๆ ว่าจะมีการออกวีซ่าเช่นช่วงปี ๒๕๔๙ - ๕๐ อีกเมื่อไร ซึ่งสะท้อนว่าคงมีหญิงไทยจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องรีบกลับประเทศไทยเพราะหวังว่าจะมีการออกวีซ่าขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม คงเป็นไปได้ยากที่จะมีการออกวีซ่า/นิตยภัตให้กับชาวต่างชาติที่พำนักในบาหลีเรนอย่างผิดกฎหมายข้างต้นขึ้นอีก เนื่องจากบาหลีเรนได้จัดระบบแรงงานต่างชาติเรียบร้อยแล้ว

นักสังคมสงเคราะห์ช่วยโสเภณีหญิงไทยในต่างประเทศ แต่ในที่สุดก็ตัดสินใจไปค้าประเวณีที่บาร์เรน เสียเองเพราะเห็นว่ารายได้ดีกว่าการทำงานสังคมสงเคราะห์

๒) ขบวนการจัดหาหญิงไทยไปทำงานในบาร์เรน และการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ: จากการสัมภาษณ์โสเภณีหญิงไทยในบาร์เรน พบว่าส่วนใหญ่มี “ผู้ชักชวน” ไปทำงานที่บาร์เรน ไม่ว่าจะเป็น “คนรู้จัก” “เพื่อน” หรือ “เพื่อนของเพื่อน” โดยผู้ชักชวนเหล่านี้ให้ข้อมูลว่าการไปทำงานที่บาร์เรน ไม่จำเป็นจะต้องการค้าประเวณี หรืองานอื่นๆ (เช่น พนักงานนวด) มีรายได้ดีแม้เมื่อหักค่าใช้จ่ายอื่นๆ แล้วก็ตาม เช่น ๕๐,๐๐๐ บาทต่อ ๑๐ วัน หรือกว่า ๑ แสนบาทต่อเดือน ที่สำคัญคือหญิงไทยที่ตกลงไปทำงานยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ เลยที่ประเทศไทย โดยจะมี “เอเยนต์” หรือ “นายหน้า” เป็นผู้จัดหาบัตรโดยสารเครื่องบิน หนังสือรับรอง และอำนวยความสะดวกทุกอย่างให้เดินทางออกจากประเทศไทยและเข้าสู่ประเทศบาร์เรนได้โดยสะดวก เมื่อไปถึงบาร์เรน และเริ่มต้น “ทำงาน” แล้ว จึงค่อยหักรายได้خذใช้ต้นทุนตามสัญญาจนกว่าจะครบตามรายละเอียดในข้อ ๓.๑.๑ (๒) รายได้ที่เหลือหลังจากนั้นจะเป็นของหญิงไทยโดยตรง

เมื่อหญิงไทยตอบตกลง ผู้ชักชวนจะส่งช่วงต่อให้เอเยนต์หรือนายหน้าซึ่งจะติดต่อหญิงไทยเพื่อพูดคุยเกี่ยวกับรายละเอียดเพิ่มเติมของสัญญา แนะนำให้ไปทำหนังสือเดินทาง ตลอดจนอำนวยความสะดวกข้างต้น ทั้งนี้ นายหน้ายังเป็นผู้ชักชวนความเข้าใจและให้ข้อแนะนำต่างๆ แก่หญิงไทยด้วย (เช่น กรณีเจ้าหน้าที่รัฐซักถาม ให้ตอบว่าจะเดินทางไปหาแฟนหรือคู่รักในบาร์เรน พร้อมแสดงหนังสือรับรองของแฟนหรือคู่รัก หรือการผ่านช่องตรวจคนเข้าเมืองที่บาร์เรน ควรผ่านช่องใด) จากนั้น นายหน้าจะโทรศัพท์หรือส่งข้อความนัดให้หญิงไทยมารอที่สนามบินสุวรรณภูมิในวันเดินทาง โดยจะมีผู้นำบัตรโดยสารเครื่องบินและเอกสารที่จำเป็น (เช่น หนังสือรับรองของชายชาวบาร์เรนซึ่งอ้างว่าเป็นแฟนหรือคู่รักของหญิงไทย) มามอบให้ที่สนามบิน

ที่น่าสนใจและน่าสังเกตเป็นพิเศษก็คือ หญิงไทยค้าประเวณีแทบทุกรายให้ข้อมูลตรงกันว่า ก่อนผ่านกระบวนการตรวจหนังสือเดินทาง นายหน้าได้แนะนำให้หญิงไทยเหล่านี้ไปติดต่อสำนักงานแรงงานที่สนามบินสุวรรณภูมิ (ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน) เพื่อแจ้งการเดินทางไปบาร์เรน ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว หญิงไทยเหล่านี้กำลังเดินทางในฐานะ “นักท่องเที่ยว” เนื่องจากใช้สิทธิตามข้อยกเว้นที่ไทยและบาร์เรนมีให้ต่อกันตามข้อ ๓.๑.๑ (๑) ไม่ใช่ในฐานะคนงาน/แรงงานซึ่งต้องรายงานตัวตามระเบียบกับสำนักงานแรงงานฯ จึงไม่มีความจำเป็นอะไรที่ต้องไปผ่านกระบวนการที่สำนักงานแรงงานที่สนามบินสุวรรณภูมิ ก่อน หญิงไทยหลายรายยังให้ข้อมูลว่า นายหน้าได้ให้ความมั่นใจว่าเมื่อผ่านการติดต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานฯ ซึ่งจะสัมภาษณ์ตนพอเป็นพิธีแล้ว หญิงไทยจะสามารถไปติดต่อสายการบินเพื่อตรวจสัมภาระและรับบัตรที่นั่ง รวมทั้งสามารถผ่านกระบวนการตรวจหนังสือเดินทางโดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่สนามบินได้โดยไม่มีปัญหา ซึ่งที่ผ่านมา ไม่มีหญิงไทยผู้ใดที่ให้สัมภาษณ์ว่าประสบปัญหากับสายการบินและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองภายหลังจากที่ผ่านการติดต่อสำนักงานแรงงานฯ แล้ว ในขณะที่มีหญิงไทยจำนวนหนึ่งที่ได้รับการตรวจลงตราของบาร์เรนแล้ว หรือที่มีหลักฐานยืนยันการไปทำงานที่บาร์เรนอย่างถูกต้อง หรือมีหลักฐานชัดเจนว่าจะไปเยี่ยมญาติชาวไทยในบาร์เรน ประสบปัญหากับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งจะชักใช้ไล่เลียงอย่างละเอียดในกระบวนการตรวจหนังสือเดินทางก่อนออกนอกประเทศ จน

หญิงไทยบางรายรู้สึกว่าการที่เจ้าหน้าที่อาจต้องการบางสิ่งบางอย่างจากตนก่อน ก่อนจะอนุญาตให้ผ่านช่องตรวจคนเข้า-ออกเมืองได้ในที่สุด

เจ้าหน้าที่รัฐผู้ประพฤติมิชอบข้างต้นคงมีจำนวนหนึ่งและไม่ใช้ทุกราย ดังเช่นคำสัมภาษณ์หญิงไทยค่าประเวณีรายหนึ่งที่ให้ข้อมูลว่า ในวันเดินทางไปบาหลีเรน นายหน้าซึ่งนำบัตรโดยสารเครื่องบินและเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ที่สนามบินสุวรรณภูมิได้แนะนำให้ตนรอจนถึงเวลา ๑๗:๑๐ น. เพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานฯ เปลี่ยนกะเสร็จก่อน แล้วจึงค่อยเข้าไปติดต่ออย่างช่องตรวจที่นายหน้าระบุ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสัมภาษณ์หญิงไทยค่าประเวณีอีกหลายรายจะไม่พบข้อมูลว่ามีช่องตรวจของสำนักงานแรงงานฯ ที่ตายตัวช่องใดช่องหนึ่งซึ่งนายหน้าแนะนำให้หญิงไทยค่าประเวณีไปติดต่อ เนื่องจากคงขึ้นกับวันและเวลาของเที่ยวบินออกที่จากประเทศไทยไปบาหลีเรน แต่คงพอสรุปได้ว่ามีการบริหารจัดการ “อย่างเป็นระบบ” ของเจ้าหน้าที่รัฐที่สนามบินสุวรรณภูมิเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหญิงไทยซึ่งเดินทางไปค้าประเวณีที่ประเทศบาหลีเรน

นอกจากนายหน้าซึ่งเป็นบุคคลผู้ติดต่อประสานหญิงไทยเรื่องสัญญาและการอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปบาหลีเรนแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า บริษัทที่ออกบัตรโดยสารเครื่องบินให้หญิงไทยแทบทั้งหมดที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นบริษัทเดียวกัน ซึ่งชวนให้สงสัยว่า บริษัทนี้ น่าจะมีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการไปค้าประเวณีของหญิงไทยในบาหลีเรนด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ จะได้รายงานเรื่องนี้ให้กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ทราบในปี ๒๕๕๕ เพื่อประสานงานให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบของไทยพิจารณาดำเนินการที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่ายังไม่มีการขยายผลใดๆ ในเรื่องนี้^๓

๓.๒ บทวิเคราะห์ “การเลี้ยงที่คุ้มค่า” จากโครงสร้างสิ่งจูงใจเบื้องต้น

จากข้อ ๓.๑ จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรนจำนวนมากที่ประกอบขึ้นเป็น “โครงสร้างสิ่งจูงใจ” (incentive structure) ซึ่งทำให้หญิงไทยที่ขาดโอกาสพัฒนาความเป็นอยู่ในประเทศโน้มน้าวใจจะตัดสินใจเลือกค้าประเวณีในบาหลีเรนได้ไม่ยากและอย่างสมเหตุผลด้วยการคาดการณ์เปรียบเทียบกับต้นทุนกับผลตอบแทนที่น่าจะได้รับ

๑) การตัดสินใจได้ไม่ยาก เนื่องจากมีสิ่งจูงใจหลายประการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรน โดยที่สำคัญ ได้แก่ (๑) รายได้ที่สูง (๒) การเข้า-ออกเมืองที่สะดวก ซึ่งมีปัจจัยสนับสนุน อาทิ การยกเว้นการตรวจลงตราที่ต้นทาง บทบาทของนายหน้า/เอเยนต์ การละเลยหน้าที่ (หากมิใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ) ของเจ้าหน้าที่ที่สนามบินทั้งของไทยและบาหลีเรน (๓) ลักษณะการค้าประเวณีซึ่งหญิงไทยไม่ต้องลงทุนในเบื้องต้น กล่าวคือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ที่ประเทศไทย แต่สามารถไป “ทำงาน” เพื่อหารายได้ออกจากต้นทุนที่คิดเหมารวมค่าใช้จ่ายและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ปลายทาง เมื่อเริ่มค้าบริการทางเพศแล้ว

๒) การตัดสินใจอย่างสมเหตุผล ได้แก่ หญิงไทยได้คำนวณผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับเปรียบเทียบกับ “ค่าแท้” หรือต้นทุนที่ต้องเสียตามข้อ ๓.๑.๑ (๓) รวมทั้งกับโอกาสการพัฒนาความเป็นอยู่ หรือทางเลือกอาชีพอื่นๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็น “ค่าเสียโอกาส” (opportunity cost) ใน

^๓ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ MNM ๕๖๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕

ประเทศไทยตามข้อ ๓.๑.๒. (๑) แล้ว เป็นที่ชัดเจนว่าการค้าประเวณีในบาร์เรนเป็นทางเลือกอาชีพที่มีโอกาสสร้างรายได้สูงกว่าในประเทศไทยอย่างมาก รวมทั้งมี “โอกาสคืนทุน” อย่างรวดเร็วด้วย

นอกเหนือจากข้อมูลที่ได้รับในเรื่องต่างๆ ข้างต้น หญิงไทยผู้เลือกไปค้าประเวณีที่บาร์เรนตระหนักว่า ยังคงมีความเสี่ยงจากปัจจัยอื่นๆ ที่ผันแปรมากกว่า เช่น ลูกค้า ความเป็นอยู่ในต่างแดน อย่างไรก็ตาม การไปค้าประเวณีที่บาร์เรนก็ยังคงเป็น “การเสี่ยงที่คุ้มค่า” โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึง “แรงผลักดัน” จากความยากจนและการขาดโอกาสพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ กอปรกับ “แรงดึงดูด” จากรายได้ที่สูงและการอำนวยความสะดวกจากเอเยนต์/นายหน้า

ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ประเด็นเรื่อง “ความพร้อมเสี่ยง” (risk-taking preference) ของตัวหญิงไทยเอง ซึ่งจากการสัมภาษณ์หญิงไทยค้าประเวณีที่มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือที่ถูกตำรวจบาร์เรนจับกุม พบว่าหญิงเหล่านี้จำนวนไม่น้อยเคย “เดินทางไปต่างประเทศ” หรือมี “ประสบการณ์ที่หมิ่นเหม่” เช่น บางรายเคยมีคู่รักเป็นชาวยุโรปหรือตะวันออกกลาง หรือเคยเดินทางไปเยือนคู่รักในต่างประเทศ บางรายเคยเดินทางไปประเทศเพื่อนบ้านหรือเขตเศรษฐกิจที่ไม่ไกลออกไปนัก เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ (ทั้งๆ ที่บอกว่ามีรายได้ต่อเดือนไม่มากนัก) บางรายก็เคยมาบาร์เรนแล้ว บางรายเคยเป็นพนักงานนวดที่พัทยา เคยเป็นนักเต้นโคโยตี้ที่ขอนแก่น หรือเคยค้าบริการทางเพศที่หาดใหญ่ เป็นต้น ภูมิหลังประสบการณ์เหล่านี้เป็นอีกเหตุผลที่ทำให้หญิงไทยเหล่านี้ “พร้อมเสี่ยง” ไปทำงานที่บาร์เรน

นอกเหนือจากโครงสร้างสิ่งจูงใจและการประเมินผลได้กับความเสี่ยงอย่างสมเหตุสมผล รวมทั้งความพร้อมเสี่ยงที่สืบเนื่องมาจากประสบการณ์ของหญิงไทยจำนวนหนึ่งแล้ว ก็ยังมี “ปัจจัยเสริม” อีกกลุ่มที่ประกอบกันขึ้นเป็น “แรงดูดกลับ” และทำให้ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในบาร์เรนยังคงเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ส่งตัวกลับประเทศไทย แต่ต่อมาได้เดินทางกลับเข้าบาร์เรนเพื่อค้าประเวณีอีกครั้ง หรือบางรายก็ไปค้าประเวณีที่ประเทศอื่น ปัจจัยเสริมเหล่านี้จะได้รับการขยายความในส่วนถัดๆ ไป

๓.๓ ปัจจัยเสริมให้ปัญหาดำรงอยู่ – “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ของหญิงไทยจากการได้รับความช่วยเหลือ

๓.๓.๑ ระเบียบการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศ

เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยโดยทั่วไป สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา มีหน้าที่ช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ยาก ตามภารกิจคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ และตามแนวนโยบายของรัฐบาล ปัจจุบันที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อสิงหาคม ๒๕๕๔ (ข้อ ๗.๗ สนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน) ในการดำเนินการดังกล่าว สถานเอกอัครราชทูตฯ อาศัยเอกสารและระเบียบของทางการไทยต่อไปนี้เป็นแนวทาง ได้แก่

๑) เอกสารภารกิจสำคัญของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ในต่างประเทศ กรมการกงสุล ซึ่งกล่าวถึงกรณีช่วยเหลือหญิงไทยถูกหลอกลวงไปค้าประเวณีในข้อ ๕ ว่า “ปัจจุบันมีหญิงไทยถูกหลอกลวงและตั้งใจไปค้าประเวณีในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในรูปแบบต่างๆเมื่อสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทราบ หรือเมื่อได้รับแจ้งจากญาติในประเทศไทย ก็

ประสานงานกับตำรวจท้องถิ่นให้ไปช่วยเหลือ และประสานงานในการส่งตัวกลับประเทศไทย”^๔ อย่างไรก็ตาม โดยที่เอกสารนี้มีเจตนาเพียงให้แนวทางกว้างๆ และไม่ได้กล่าวถึงลักษณะการให้ความช่วยเหลือกรณีต่างๆ ในรายละเอียด จึงยังคงมีความไม่ชัดเจนในบางกรณี เช่น กรณีหญิงไทย ค่าประเวณีมาขอรับการช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ในฐานะผู้เดือดร้อนที่ต้องการกลับประเทศไทย ในท้ายที่สุด จึงเป็นเรื่องในดุลพินิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์เป็นรายกรณีด้วย

๒) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ หมวด ๒ ข้อ ๙ กล่าวว่า “ในกรณีที่คนไทยที่พำนักอยู่ในต่างประเทศได้รับความเดือดร้อนและร้องขอความช่วยเหลือ หรือหัวหน้าสำนักงานพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ ให้หัวหน้าสำนักงานพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ หรือข้อ ๑๓ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือเพื่อให้คนไทยซึ่งได้รับความเดือดร้อนนั้นเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว”

ทั้งนี้ แม้ว่าจะระเบียบกระทรวงการคลังนี้จะให้แนวทางในการอุดหนุนเงินราชการช่วยเหลือคนไทยผู้ได้รับความเดือดร้อนในกรณีต่างๆ เช่น ผู้เดือดร้อนที่มีได้เดินทางกลับประเทศไทย (ข้อ ๑๑) ผู้เดือดร้อนที่ขอเดินทางกลับประเทศไทย (ข้อ ๑๒) หรือกรณีคนไทยถึงแก่ความตายในต่างประเทศ (ข้อ ๑๓) แต่ในท้ายที่สุด ก็ให้ขึ้นกับ “ดุลพินิจ” ของหัวหน้าสำนักงานในการพิจารณาให้การช่วยเหลือ “ตามความจำเป็นและเหมาะสม”^๕

๓.๓.๒ การให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค่าประเวณีในบาร์ทเรน : แนวทางเดิมกับ “ปัญหาการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม”

ก่อนการเข้ารับหน้าที่ของข้าราชการสถานเอกอัครราชทูตฯ ชุดใหม่ ๓ คนในเวลาใกล้เคียงกัน ได้แก่ เอกอัครราชทูต (เข้ารับหน้าที่เดือนเมษายน ๒๕๕๔) อัครราชทูตที่ปรึกษา (พฤษภาคม ๒๕๕๔) และที่ปรึกษาซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายกงสุล (มิถุนายน ๒๕๕๔) ปัญหาหญิงไทยค่าประเวณีโดยเฉพาะหญิงที่มาขอความช่วยเหลือให้ส่งตัวกลับประเทศไทยถือเป็นภารกิจหนักประการหนึ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องเผชิญ อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ได้ลดลงอย่างมากในช่วงครึ่งหลังของปี ๒๕๕๔ (ดูตารางสถิติในตารางที่ ๑) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงรัฐบาลบาร์ทเรนอย่างยืดเยื้อครั้งใหญ่ตลอดช่วงกุมภาพันธ์-มีนาคม ๒๕๕๔ และการเข้มงวดกับชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาบาร์ทเรนตลอดปี ๒๕๕๔ ทั้งนี้ สถานการณ์ไม่ปกติในบาร์ทเรन्दังกล่าวยังส่งผลกระทบเชิงลบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของบาร์ทเรนและจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในบาร์ทเรน ซึ่งส่วนหนึ่งก็คือแหล่งอาชีพและลูกค้าของโสเภณีหญิงไทย

เมื่อสถานการณ์การเมืองความมั่นคงในบาร์ทเรนเริ่มปรับตัวดีขึ้นในปลายปี ๒๕๕๔ ทางบาร์ทเรนได้ผ่อนคลายความเข้มงวดในการตรวจคนเข้าเมืองลง รวมทั้งมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมืองด้วยการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว ฯลฯ ปัญหาโสเภณีหญิงไทยก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ดังเห็นได้จากจำนวนหญิงไทยค่าประเวณีที่มาขอรับการช่วยเหลือจาก

^๔ เว็บไซต์กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ แหล่งที่มา <http://www.consular.go.th/main/th/organize/1290>

^๕ ระเบียบกระทรวงการคลัง, แหล่งที่มา <http://law.longdo.com/law/537/sub40402>

สถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดปี ๒๕๕๕ มีค่าเฉลี่ยเดือนละเกือบ ๑๖ ราย เทียบกับจำนวนเฉลี่ยของปี ๒๕๕๔ เดือนละประมาณ ๘ ราย ทั้งนี้ ในช่วง ๗ เดือนแรกของปี ๒๕๕๕ มีหญิงไทยมาขอรับความช่วยเหลือเฉลี่ยเดือนละประมาณ ๑๔ ราย ในขณะที่ในช่วง ๕ เดือนที่เหลือของปีเดียวกัน ค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ ๑๘ ราย โดยช่วงสิงหาคม-ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นช่วงเดือนที่มีจำนวนหญิงไทยมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ หนาแน่นมากที่สุด (ส่วนหนึ่งเนื่องจากเป็นช่วงเทศกาลศีลอดของชาวมุสลิม ซึ่งส่งผลกระทบให้อาชีพค้าบริการผิดเคืองเพราะจำนวนลูกค้าชาวมุสลิมลดลง จึงมีหญิงไทยจำนวนไม่น้อยต้องการเดินทางกลับประเทศไทย)

ลักษณะความช่วยเหลือที่หญิงเหล่านี้ต้องการคือการให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งตัวกลับประเทศไทยโดยขอยืมเงินจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าปรับข้อหาพำนักในบาหลีเกินอายุการตรวจลงตรา (overstay) และค่าใช้จ่ายอื่นๆ โดยสิ่งที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าหญิงไทยหลายรายให้สัมภาษณ์ว่าถูกแม่เลี้ยง/แม่แท้ๆเอาเปรียบ หรือบางรายอ้างว่าตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่ไม่มีหญิงไทยรายใดเลยที่ขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้แจ้งความหรือฟ้องร้องเอาผิดกับแม่เลี้ยง/แม่แท้ๆ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำตนมาบาหลีเรน

ในช่วงมิถุนายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นเดือนที่หัวหน้าฝ่ายกงสุลคนใหม่เข้ารับตำแหน่งและเริ่มทำงาน) จนถึงธันวาคม ๒๕๕๕ ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีแนวทางให้ความช่วยเหลือและส่งหญิงไทยค่าประเวณีกลับประเทศตาม “ความจำเป็นและเหมาะสม” ซึ่งกล่าวไว้ในข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยหลักการสำคัญของฝ่ายกงสุลก็คือ ให้การช่วยเหลือชาวไทยตกทุกข์ได้ยากอย่างเต็มที่ ในขณะที่พยายามไม่สร้างภาระทางการเงินที่ไม่จำเป็นให้กับงบประมาณของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ ในกรณีหญิงไทยค่าประเวณี หากสถานเอกอัครราชทูตฯ ทดรองเงินราชการให้ตามคำร้องขอเพื่อเป็นค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าปรับข้อหาพำนักในบาหลีเกินอายุการตรวจลงตรา ค่าธรรมเนียมเอกสารของฝ่ายบาหลีเรน ค่าอาหารและค่าที่พักระหว่างรอกลับประเทศไทย ฯลฯ ก็อาจมีค่าใช้จ่ายต่อหญิงไทยแต่ละรายประมาณ ๓๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท (ขึ้นกับระยะเวลาที่พำนักเกินอายุวีซ่าเป็นสำคัญ) เมื่อคำนวณกับจำนวนหญิงไทยที่มาขอรับความช่วยเหลืออย่างน้อยปีละกว่า ๑๐๐ ราย เงินที่ราชการต้องทดรองก็อาจสูงถึง ๓ - ๕ ล้านบาทต่อปี ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้ยืมเงินมีอัตราการขาดใช้เงินคืนต่ำมาก

โดยสรุป ในช่วงมิถุนายน ๒๕๕๔ - ป้ายปี ๒๕๕๕ เมื่อมีหญิงไทยค่าประเวณีมาร้องขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งตัวกลับประเทศไทย เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีขั้นตอนดำเนินการและให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

๑) ให้หญิงไทยเขียนคำร้องขอความช่วยเหลือและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำการสัมภาษณ์หญิงไทยเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม หรือเพื่อกรอกแบบสอบถามข้อเท็จจริงของบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๒) ขอข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์แม่เลี้ยง/แม่แท้ๆ ผู้คุมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีจากหญิงไทย เพื่อหัวหน้าฝ่ายกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายฯ โทรศัพท์เจรจากับบุคคลเหล่านี้ให้นำหนังสือเดินทาง กระเป๋าเสื้อผ้า บัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าปรับข้อหาพำนักในบาหลีเกินอายุการตรวจลงตรา ฯลฯ มาคืนหญิงไทยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งแทบทุกกรณี แม่เลี้ยงหรือผู้คุมจะยอมนำ

เอกสารต่างๆ พร้อมค่าปรับมาคืนให้หญิงไทยในที่สุด หลังจากนั้น ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะให้หญิงไทยลงนามในสัญญาขี้เงินตรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่เหลือ เช่น ค่าอาหาร ค่าธรรมเนียมเอกสาร ค่าเปลี่ยนบัตรโดยสารเครื่องบิน

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าหญิงไทยแทบทุกรายจะมีหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีข้างต้นอยู่กับตน ซึ่งถ้าไม่ใช่แม่เล้าก็เป็นผู้คุม และหลายรายให้สัมภาษณ์ว่า ตนใช้หมายเลขโทรศัพท์ดังกล่าวติดต่อแม่เล้าหรือผู้คุมเรื่องการเบิกรายได้จากการค้าประเวณีเพื่อส่งเงินดังกล่าวให้แก่ครอบครัวที่ประเทศไทย

๓) เมื่อได้รับเอกสารต่างๆ และค่าปรับในข้อ (๒) เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ มักต้องติดต่อสายการบินให้หญิงไทยเพื่อกำหนดวันเดินทางกลับประเทศไทยใหม่ เนื่องจากบัตรโดยสารขากลับของเดิมอาจหมดอายุลงแล้ว หรือเพื่อเลื่อนกำหนดวันเดินทางกลับประเทศไทยให้เร็วที่สุด

๔) แทบทุกกรณี หัวหน้าฝ่ายกงสุลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลต้องนำตัวหญิงไทยไปสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองบาหลีเรนเพื่อติดต่อชำระค่าปรับข้อหาพำนักเกินอายุการตรวจลงตรา

๕) ในกรณีที่หนังสือเดินทางของหญิงไทยหายหรือหมดอายุ สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องออกไปรับรองแทนหนังสือเดินทาง (Certificate of Identity หรือ C.I.) และพาหญิงไทยไปติดต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อชำระค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง

๖) ระหว่างรอกลับประเทศไทย ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะจัดให้หญิงไทยพำนักอยู่ที่บ้านพักอาสาสมัครช่วยเหลือหญิงไทยซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นผู้จัดทำโครงการว่าจ้าง

๗) ในวันเดินทางกลับประเทศไทย หัวหน้าฝ่ายกงสุล เจ้าหน้าที่ฝ่ายฯ และคนรถของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะนำรถไปรับหญิงไทยเพื่อพาไปส่งที่สนามบิน และช่วยติดต่ออำนวยความสะดวกให้หญิงไทย

แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตามแนวทางเดิมข้างต้นจะเป็นการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองคนชาติอย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอน แต่ได้ส่งผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ในหลายๆ มิติ ทั้งในด้านทรัพยากรและบุคลากร ภาพลักษณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ และที่สำคัญก็ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหายาหญิงไทยค้าประเวณีให้ลดลง ตรงข้าม กลับทำให้หญิงไทยบางกลุ่มเลือก “เสี่ยงทางจริยธรรม” และใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือในการค้าประเวณีต่อไป ไม่ในบาหลีเรนก็ที่อื่นๆ

ในด้านทรัพยากรและบุคลากร แนวทางช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณีแบบเดิมพิจารณาหญิงไทยเหล่านี้ในฐานะ “ผู้ตกทุกข์ได้ยาก” มากกว่าเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายในข้อหาต่างๆ ทั้งของไทยและของบาหลีเรน (เช่น การพำนักในบาหลีเรนเกินอายุการตรวจลงตรา การค้าประเวณี ความเกี่ยวพันกับขบวนการค้ามนุษย์) ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายกงสุลจึงเข้าไปเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเจรจาเรียกคืนกระเป๋าสื่อผ้า หนังสือเดินทาง บัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าปรับจากแม่เล้า/ผู้คุม การนำหญิงไทยไปผ่านกระบวนการของทางการบาหลีเรน (เช่น เสียค่าปรับ ออกเอกสาร) การเปลี่ยนบัตรโดยสารเครื่องบิน การดูแลระหว่างพำนักรอ การส่งและประสานติดต่อสายการบินในวันเดินทางกลับ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลามากและต้องใช้บุคลากรช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด การดำเนินการดังกล่าว

ได้สร้างภาระที่เกินพอดีให้กับฝ่ายกงสุลซึ่งมีบุคลากรเพียง ๓ คน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายกงสุล และลูกจ้างท้องถิ่นอีก ๒ คน ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบงานกงสุลด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การตรวจลงตรา นิติกรณีกงสุลสัญจร กิจกรรมเสริมสร้าง “ชุมชนไทยเข้มแข็ง” ต่างๆ และกรณีคนไทยตกทุกข์ได้เนื่องจากหญิงไทย เช่น การดูแลแรงงานไทยถูกกฎหมายที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง (ซึ่งสถิติจากตารางที่ ๑ มีกรณีร้องเรียนมากกว่าหญิงไทยค่าประเวณี) ทั้งนี้ ในยามที่จำนวนหญิงไทยค่าประเวณีเพิ่มสูงขึ้น หรือมีหน่วยงานจากประเทศไทยเร่งรัดให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความช่วยเหลือ สถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีข้าราชการทั้งหมดเพียง ๕ คน ก็จำเป็นต้องระดมบุคลากรจากฝ่ายอื่นมาช่วยสนับสนุนงานด้านกงสุล ในขณะที่ต้องดูแลรับผิดชอบงานมิติอื่นๆ เช่น การรักษาส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีไทย-บาห์เรน สารนิเทศ พิธีการทูต การติดตามรายงานสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจบาห์เรน งานคลัง งานบริหารสำนักงานและบุคลากร ฯลฯ ด้วย

ที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้ความช่วยเหลืออย่างดีในทุกขั้นตอนเช่นนี้ ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในบาห์เรนทุเลาเบาบางลง เห็นได้จากสถิติหญิงไทยที่มาขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งตัวกลับประเทศกลับเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตลอดปี ๒๕๕๕ รวมทั้งยังเกิดผลสืบเนื่องและผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ อีกหลายประการ สรุปได้ ดังนี้

๑) หญิงไทยค่าประเวณีซึ่งมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เพิ่มขึ้นนั้น พบว่าบางรายเคยเข้ามา “ทำงาน” ในบาห์เรนแล้ว หรือบางรายก็กลับมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ อีกครั้ง ซึ่งหมายความว่า การให้ความช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ผ่านๆ มากลับเป็น “ปัจจัยดูด” หรือ “ดูดกลับปัญหา” คือทำให้ปัญหาดำเนินต่อไป หรือแม้กระทั่งเพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทำให้หญิงไทยค่าประเวณีกล้าที่จะ “เสี่ยงทางจริยธรรม” (moral hazard) เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำที่ผิดกฎหมายของตน และรู้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็น “ที่พึ่งแห่งสุดท้าย” (helper of last resort) ซึ่งสามารถช่วยให้ตนหลีกเลี่ยงผลทางกฎหมายได้

๒) หญิงไทยกลุ่มอื่นมาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ บ้าง เพื่อ “หลบเลี่ยงโทษ” ที่อาจได้รับจากการบาห์เรน โดยที่พบบ่อยขึ้น ได้แก่ หญิงไทยซึ่งพำนักในบาห์เรนเกินอายุการตรวจลงตรา (บางรายพำนักเกินเป็นปี) มาขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยส่งตัวกลับประเทศไทย หญิงไทยเหล่านี้มีบัตรโดยสารเครื่องบิน หลายรายมีค่าปรับข้อหาพำนักเกินอายุวีซ่าเต็มจำนวน ในขณะที่บางรายก็ไม่มีครบจำนวน (จึงต้องการให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยต่อรองกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองบาห์เรนด้วย) อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงก็คือ หญิงไทยเหล่านี้ก็ต้องการให้เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ พาไปติดต่อทางการบาห์เรนในการเดินทางกลับประเทศไทย เนื่องจากเกรงว่าหากตนไปติดต่อด้วยตนเอง อาจได้รับโทษบางประการจากการบาห์เรน แม้ว่าตนจะมีบัตรโดยสารเครื่องบินและค่าปรับด้วยแล้วก็ตาม ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์หญิงไทยกลุ่มนี้ สันนิษฐานว่าส่วนหนึ่งอาจเป็นหญิงค่าประเวณีแบบอิสระ (ไม่สังกัดแม่เล้า) หรืออาจเคยสังกัดแม่เล้า แต่บัดนี้เก็บสะสมรายได้จำนวนหนึ่งแล้ว จึงต้องการหาทางกลับประเทศไทย โดยหากสามารถใช้ช่องทางสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ ตนเองก็ไม่จำเป็นต้องเสียค่าจ้างให้ “นายหน้า” (ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือเจ้าหน้าที่ชาวบาห์เรน) ในการติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเดินทางกลับประเทศไทย

๓) มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของหญิงไทยขณะพำนักรอการส่งกลับ กล่าวคือ อาสาสมัครซึ่งให้ที่พักแก่หญิงไทยเหล่านี้แจ้งสถานเอกอัครราชทูตฯ ว่า ในบางกรณีมีหญิงไทยบางรายแต่งกายไม่สุภาพและออกไปพบผู้คนข้างนอกที่พัก หรือมีกรณีที่เพื่อนบ้านของอาสาสมัครร้องเรียนว่าหญิงไทยบางรายได้ค่าบริการทางเพศให้กับพนักงานของตน

๔) “ผู้หวังดี” หรือหน่วยงานอื่นๆ ของไทยคาดหวังการตอบสนองของสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างไม่สมจริง กล่าวคือ มี “ผู้หวังดี” มูลนิธิเอกชน รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆ ติดต่อแจ้งขอความช่วยเหลือให้หญิงไทยกับสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยตรง และคาดหวังให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ตอบสนองอย่างรวดเร็วทันใจ ทั้งๆ ที่เป็นการติดต่อมาอย่างไม่เป็นทางการ (ซึ่งที่ถูกต้องตามขั้นตอนทางการ ต้องแจ้งผ่านกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ) ที่น่าสังเกตก็คือกรณี “ผู้หวังดี” นั้น แทบทั้งหมดปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับตนเองเมื่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ขอรับสำเนาบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางประกอบการแจ้งเรื่อง โดยการสนทนากับผู้หวังดีบางราย มีข้อชวนสงสัยว่าน่าจะไม่ใช่ญาติหรือคู่รักตามที่กล่าวอ้าง แต่เป็นผู้มีส่วนรู้เห็นกับการไปค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทย

๕) มีการพาดพิงสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเชิงลบ โดยเฉพาะคำกล่าวหาว่ามีเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็น “สาย” ให้แม่เล้า/แม่แท้ค ดังเช่นที่ปรากฏเป็นข่าวใหญ่ในหนังสือพิมพ์ตลอดครึ่งหลังของเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งบางฉบับพาดหัวทำนองว่า “๑๐ หญิงไทยไทรจากบาหลีเร่ร่อนถูกกักขัง หวั่นหลังศีลอดถูกทารุณทางเพศหนัก”

ข่าวใหญ่ข้างต้นเริ่มปรากฏในหนังสือพิมพ์ต่างๆ เช่น เดลินิวส์ มติชน ข่าวสด คมชัดลึก ประจำวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ สรุปความว่า ช่วงต้นสัปดาห์ดังกล่าว หญิงไทยรายหนึ่งโทรศัพท์ไปแจ้งเจ้าหน้าที่รายการโทรทัศน์ (ทีลิว) และตำรวจที่ประเทศไทยว่า ตนและเพื่อนรวม ๑๐ คน ถูกกักขังไว้รอค้าประเวณีที่ตึกตรงข้ามสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำบาหลีเรน โดยตนและเพื่อนไม่กล้าหลบหนีมาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตไทย เนื่องจากเชื่อว่ามีสายของคนร้ายอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตฯ และหากทำอะไรให้คนร้ายรู้ตัว พวกเธอจะโดนย้ายไปหลบซ่อนกักขังยังสถานที่อื่นทันที

เกี่ยวกับรายงานข่าวดังกล่าว ตำรวจ บชน. ของไทยเป็นผู้ให้ข้อมูลกับผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยไม่เคยตรวจสอบกับกระทรวงการต่างประเทศหรือสถานเอกอัครราชทูตฯ (ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ถูกพาดพิง) ก่อน ทั้งๆ ที่ตำรวจไทยกล่าวว่าได้รับแจ้งเรื่องจากหญิงไทยตั้งแต่ต้นสัปดาห์ การให้ข่าวดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนหลายรายพุ่งเป้ามาที่สถานเอกอัครราชทูตฯ โดยมีผู้สื่อข่าวจากประเทศไทยและชาวไทยในบาหลีเรนติดต่อขอทราบข้อเท็จจริงกับสถานเอกอัครราชทูตฯ หลายราย

ทั้งนี้ ความจริงที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อเช้านี้ (เวลาท้องถิ่นของบาหลีเรน) ของวันศุกร์ที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ มีหญิงไทย ๓ คนหลบหนีจากสถานค้าประเวณีมาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ส่งตัวกลับประเทศไทย ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับประสานตำรวจบาหลีเรนให้ช่วยตรวจค้นสถานที่ที่ได้รับแจ้งภายในวันเดียวกัน ซึ่งตำรวจพบหญิงไทยอีก ๗ คน ทุกคนพำนักอยู่ในบาหลีเรนเกินอายุการตรวจลงตรา (วีซ่า) จึงนำตัวมาสอบสวน ทราบว่า

หญิงไทย ๕ ใน ๗ คน ยอมรับว่าเข้ามาทำงานค้าประเวณีโดยสมัครใจ และไม่ใช่ว่า
เหยื่อของการบังคับให้ขายบริการทางเพศ

หญิงไทยอีก ๒ ใน ๗ คน ให้การว่าถูกหลอกมาทำงานนวดที่บาร์เรน และถูกแม่เล้า
ทาบทามให้ขายบริการทางเพศ ซึ่งทั้งสองไม่ยินยอมและยังไม่เริ่มขายบริการเนื่องจากรอให้เทศกาล
สีลอสันต์สุดลง อย่างไรก็ดี จากการขยายผลของตำรวจไทยในเวลาต่อมา พบว่าหญิงไทยทั้งสองเป็น
“ผู้คุม” หญิงไทยของแม่เล้า ซึ่งต่อมา เมื่อทางการบาร์เรนเนรเทศหญิงทั้งสองกลับประเทศไทย ทั้ง
สองคนได้ทั้งบัตรโดยสารเครื่องบินเดิมที่ทางการบาร์เรนจัดให้และซื้อบัตรโดยสารใหม่ที่สนามบิน
บาร์เรนโดยเจตนาเปลี่ยนเส้นทางบินและเวลาเดินทางถึงประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยงทางการไทยซึ่ง
สถานเอกอัครราชทูตฯ แจ้งให้ไปรอรับตัวหญิงทั้งสองที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อนำไปสอบสวนขยาย
ผลเพิ่มเติมในฐานะ “เหยื่อการค้ามนุษย์” ตามที่ทั้งสองแจ้งแก่ตำรวจบาร์เรนไว้ แม้ว่าหญิงไทยทั้ง
สองจะสามารถหลบหนีไปได้ในช่วงสิงหาคม ๒๕๕๕ แต่ต่อมาทั้งคู่ก็ถูกตำรวจไทยจับกุมในขณะ
เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อไป “ทำงาน” ในต่างประเทศอีกครั้ง เมื่อ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๕ (ที่
สนามบินนานาชาติภูเก็ต) และ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ (ที่ด่านสะเดา จังหวัดสงขลา)

สำหรับหญิงไทยอีก ๓ คนที่หลบหนีมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต
ฯ หนึ่งในนั้นให้สัมภาษณ์ว่า สาเหตุที่โทรศัพท์ไปขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และรายการ
โทรศัพท์ที่ประเทศไทยเพราะถูกแม่เล้าขู่ว่ามีพรรคพวกอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตฯ แต่เมื่อได้คุยกับ
ญาติและเพื่อนที่ประเทศไทยก็ได้รับคำแนะนำว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นที่พึ่งได้ จึงตัดสินใจ
หลบหนีมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕

เกี่ยวกับหญิงไทยทั้งสามข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า วิซ่าเข้าบาร์เรนของทุกคนได้รับ
การ “ต่ออายุ” เรียบร้อยแล้ว และจากการสัมภาษณ์พบว่า หนึ่งในนั้นเคยทำงานเป็นพนักงานนวดที่
พัทยา (และมาบาร์เรนครั้งนี้เป็นครั้งที่ ๓ โดยสองครั้งแรกกล่าวว่ามาเยี่ยม “น้ำสาว”) อีกหนึ่งคนถูก
ชักชวนมาเป็นพนักงานนวด ทั้งๆ ที่ตนเองยอมรับว่าไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการนวด (แต่มี
ประสบการณ์ไปต่างประเทศ โดยเคยไปเยี่ยม “แฟน” ที่เบลเยียม ๓ ครั้ง) คนสุดท้าย แจ้งว่าถูก
หลอกมาทำงานรายได้ดีช่วงสั้น เพราะตนมีอาชีพเสริมสวยอยู่ที่ประเทศไทยรายได้เพียงเดือนละ
๘,๐๐๐-๙,๐๐๐ บาท (แต่ปรากฏหลักฐานการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางว่าเคยไปสิงคโปร์มาแล้ว
๓-๔ ครั้ง) หญิงไทยทุกคนไม่ต้องการแจ้งความเอาผิดกับแม่เล้า โดยอ้างว่ากลัวเครือข่ายของแม่เล้าทำ
ร้าย จึงต้องการเพียงให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยส่งตัวกลับประเทศไทยเท่านั้น (ตัวอย่างคำ
สัมภาษณ์หญิงไทยทั้ง ๑๐ คนปรากฏในภาคผนวก ข)^๖

นอกจากข่าวใหญ่ข้างต้นซึ่งกระทบภาพลักษณ์และสร้างกระแสให้สาธารณชนเกิด
ข้อสงสัยในการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ แล้ว ยังมีกรณีพาดพิงสถานเอกอัครราชทูตฯ จาก
“ผู้หวังดี” เกิดขึ้นเป็นบางครั้งด้วย เช่น ครั้งหนึ่ง มีโทรสารหนังสือลงนามจากรองปลัดกระทรวง
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงฯ ถึงเอกอัครราชทูตฯ ลง
วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งขอความร่วมมือสถานเอกอัครราชทูตฯ ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณี

^๖ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีหญิงไทยค้าประเวณี ๑๐ คนข้างต้น ปรากฏในโทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ
ที่ MNM ๕๖๘ ๕๗๑ ๕๘๒ และ ๕๙๐/๒๕๕๕ สองฉบับแรกลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม กับอีกสองฉบับลงวันที่ ๒๗
และ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ

นางสาวมยุรี ศรีคุณเมือง หญิงไทยถูกหลอกลงไปค่าประเวณีที่บาร์เรนซึ่งโทรศัพท์มาแจ้งเพื่อนว่าถูกย้ายไปกักขังที่ใหม่เนื่องจากมีคนของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นสายให้ทางเครือข่ายค้ายาเสพติด โดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ได้รับข้อมูลนี้จากนายสุรเชต (ไม่แจ้งนามสกุลและข้อมูลอื่นใด นอกจากหมายเลขโทรศัพท์มือถือ) เพื่อนชายของนางสาวมยุรีฯ

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับดำเนินการตามขั้นตอน เริ่มจากตรวจสอบชื่อดังกล่าว ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าไม่พบชื่อของนางสาวมยุรี ศรีคุณเมือง จึงได้มีโทรเลขแจ้งกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ให้ประสานแจ้งผลและขอรับทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงพัฒนาสังคมฯ เกี่ยวกับ (๑) นางสาวมยุรีฯ เช่น เลขหรือสำเนาบัตรประชาชน หนังสือเดินทาง (๒) ผู้แจ้งคือนายสุรเชต เช่น เลขหรือสำเนาบัตรประชาชน เนื่องจากประสบการณ์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งเมื่อได้รับอีเมลล์หรือโทรศัพท์ร้องเรียนทำนองนี้ พบว่า “ผู้หวังดี” ที่แจ้งเหตุที่ต้นทางมักมีความสัมพันธ์กับหญิงไทยเกินกว่าการเป็นบุคคลในครอบครัว และมักมีส่วนรู้เห็นกับการเดินทางไปค้าประเวณีของหญิงไทยแทบทุกราย (๓) ขอรับทราบกระบวนการรับคำร้องเรียนของกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ว่า มีขั้นตอนกลั่นกรองความน่าเชื่อถือของผู้ร้องและคำร้องหรือไม่ อย่างไร อาทิ มีการตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้งดังกล่าวหรือไม่ มีการเก็บหลักฐานของผู้ร้องในลักษณะใด เช่น ให้มีการเขียนคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เพื่อว่าในกรณีที่ผู้ร้องแจ้งความเป็นเท็จ หรือกล่าวโทษผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่น จะได้สามารถเอาผิดทางกฎหมายกับผู้ร้องได้ต่อไป^๗

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ไม่ได้ตอบข้อซักถามข้างต้นของสถานเอกอัครราชทูตฯ และหลังจากนั้น ก็มักไม่ปรากฏการพาดพิงสถานเอกอัครราชทูตฯ ในทางลบอีก

๓.๔ การทบทวนแนวทางให้ความช่วยเหลือเพื่อลด “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ของหญิงไทยฯ และผลกระทบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ

ผลสืบเนื่องและผลกระทบจากการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยข้างต้นทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องทบทวนแนวทางจัดการปัญหาโสเภณีหญิงไทย โดยที่ประชุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของปัญหาตั้งแต่มิถุนายน ๒๕๕๕ หลังจากนั้น ที่ประชุมครั้งต่อๆ มาได้หารือกันเกี่ยวกับเหตุปัจจัยและปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องตามมาเพื่อพยายามปรับปรุงแนวทางรับมือแก้ไข รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทยและฝ่ายบาร์เรน ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รายงานผลการประชุมเหล่านี้ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบทุกครั้ง^๘

การหารือระดมสมองระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ ณ ที่ประชุมภายในข้างต้น ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นในหลายๆ ประเด็น ได้แก่

^๗ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ MNM ๖๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^๘ สรุปผลการหารือภายในของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา และข้อเสนอต่อกระทรวงฯ ปรากฏในโทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ MNM ๔๔๘ ๔๗๖ และ ๘๖๖ ลงวันที่ ๒ และ ๗ กรกฎาคม และ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ และโทรเลขฯ ที่ MNM ๑๐ และ ๔๒ ลงวันที่ ๗ และ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ

๓.๔.๑ การเลือกเส้นทางจริยธรรม

แนวทางจัดการปัญหาโสเภณีหญิงไทยด้วยการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือที่ดีเกินไปตามข้อ ๓.๓.๒ ทำให้โสเภณีหญิงไทยสามารถใช้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นทางออกจากปัญหาเฉพาะหน้าของตนอย่างง่าย ๆ ในขณะที่ไม่มีการเอาผิดกับต้นตอของปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ แม่เล้าหรือขบวนการส่งเสริมการค้าประเวณี ส่วนหนึ่งเห็นได้จากหญิงไทยค้าประเวณีแทบทุกรายต่างไม่ประสงค์จะเอาผิดกับบุคคลเหล่านี้ ทั้งๆ ที่หญิงบางรายอ้างว่าตนถูกบังคับหรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ที่สำคัญที่สุดก็คือ มีหญิงไทยจำนวนไม่น้อยที่ไม่เลิกอาชีพค้าประเวณีแม้เมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้ว บางรายยังกลับมาค้าประเวณีอีกครั้งที่บาร์เรน หรือมีข้อมูลว่าบางรายก็ไปค้าประเวณีที่ประเทศอื่นต่อ (ตัวอย่างปรากฏในภาคผนวก ข) จึงเท่ากับว่าการช่วยเหลือหญิงไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ กลับทำให้หญิงเหล่านี้กล้า “เส้นทางจริยธรรม” เพิ่มขึ้นอย่างสมเหตุสมผล เนื่องจากเมื่อประสบปัญหาใดๆ และครั้งใดในการค้าประเวณี ก็สามารถมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตไทยที่บาร์เรนหรือที่อื่นๆ ให้หลุดพ้นจากปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อไปตั้งต้นค้าประเวณีใหม่อีกเรื่อยๆ

๓.๔.๒ การแก้ปัญหาที่ปลายทาง

การช่วยเหลือส่งหญิงค้าประเวณีกลับประเทศไทยเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ “ปลายทาง” ซึ่งจะไม่สามารถช่วยให้ปัญหายุติหรือบรรเทาเบาบางลงได้ ตราบเท่าที่ไม่มีการแก้ไขโครงสร้างสิ่งจูงใจที่ “ต้นทาง” ดังนั้น การแก้ไขที่ต้นเหตุจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า โดยหน่วยงานของไทยและบาร์เรนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยในข้อ ๓.๑ ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังและประสานร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น

๓.๔.๓ มูลเหตุให้หญิงไทยค้าประเวณีต้องการกลับประเทศไทย

แม้ว่าหญิงไทยหลายรายจะไม่ได้คิดเลิกอาชีพค้าบริการทางเพศ แต่มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ต้องการกลับประเทศไทย อาทิ

๑) รายรับไม่เป็นไปตามที่คาด เช่น ไม่ได้ลูกค้ามากพอเนื่องจากรูปร่างหน้าตาหรือการให้บริการไม่ตรงกับความต้องการของลูกค้าท้องถิ่น

๒) ไม่มีสิทธิจัดการกับรายได้ หรือไม่มีอิสระในการใช้รายได้ของตน เนื่องจากต้องมอบรายได้ให้แม่เล้า/แม่แท้ค เป็นผู้เก็บทั้งหมดโดยตนเพียงบันทึกบัญชีไว้ และไม่สามารถเบิกรายได้ของตนจากแม่เล้าเท่าที่ต้องการโดยสะดวกจนกว่าจะชดใช้ “ค่าแท้ค” ครบเสียก่อน

๓) รายจ่ายสูงกว่าที่คาด เช่น ต้องจ่ายค่าที่พักให้แม่แท้ค/แม่เล้าสูงถึง ๑๐๐-๑๕๐ ดินาร์บาร์เรน (๘,๐๐๐-๑๒,๐๐๐ บาท) ต่อสัปดาห์ (พักรวมในห้องเดียวกันประมาณ ๗ คน) นอกจากนี้ ยังต้องจ่ายค่าอาหาร เครื่องใช้ส่วนตัว (เช่น สบู่ แชมพู ยาสีฟัน แปรงสีฟัน) ยารักษาโรค ฯลฯ ต่างหาก โดยต้องซื้อจากแม่เล้าในราคาที่สูงกว่าราคาปกติของท้องถิ่นมาก

จากการสัมภาษณ์หญิงไทยค้าประเวณีในบาร์เรน แทบทุกรายกล่าวตรงกันว่า รายจ่ายข้างต้นเป็นเรื่องที่น่ายหน้า/เอเย่นต์ที่ประเทศไทยไม่ได้ให้ข้อมูลที่ครบถ้วน หรือไม่ได้ให้ข้อมูลอะไรเลยในเรื่องนี้แก่พวกตนตั้งแต่ก่อนออกเดินทางจากประเทศไทย จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าพวกตน “ถูกหลอก” และ “ถูกเอาเปรียบ” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ไม่ประสงค์จะค้าบริการในบาร์เรนต่อไป

๔) ปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพที่พักแออัด สภาพลูกค้าที่หญิงไทยไม่พึงใจจะให้บริการ ความเป็นอยู่ไม่อิสระเนื่องจากมีผู้คุมหญิงไทยที่พักร่วมด้วยกันคอยจับตามองพฤติกรรม ฯลฯ

มูลเหตุข้างต้นส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่หญิงไทยไม่ได้รับข้อมูลทั้งหมดจาก เอเยนต์/นายหน้าที่ประเทศไทย จึงทำให้ประสงค์จะออกจาก “แท็ค” หรือสัญญา ก่อนที่ชุดใช้ “ค่าแท็ค” ได้ครบจำนวนที่ตกลงกันไว้ ทั้งนี้ มีข้อมูลว่าหญิงไทยบางรายได้ต่อรองกับแม่เล้าเพื่อขอลดค่าแท็ค โดยจะขอให้ทางบ้านส่งเงินมาจ่ายในส่วนที่เหลือ แต่เมื่อแม่เล้าไม่ยอม จึงหนีออกมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อให้ตนพ้นไปจาก “สัญญา” ดังกล่าว (ตัวอย่างในภาคผนวก ข)

สภาพการณ์ข้างต้นยังสอดคล้องกับรายงานผลสอบสวนหญิงไทยของทางการ บาห์เรนใน ๒ กรณีที่เกิดขึ้นในช่วงปลายพฤศจิกายน ๒๕๕๕ กรณีแรก ได้แก่ มูลนิธิปริ๊นซ์ หงสกุล โทรศัพท์แจ้งขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ช่วยเหลือหญิงไทยประมาณ ๒๐ คน ที่กล่าวว่าถูก หลอกหลวงและบังคับให้ค้าประเวณีที่โรงแรม Arabia และ Exhibition Plaza ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ ประสานงานให้ตำรวจบาห์เรนเข้าไปตรวจค้นและในที่สุดพบหญิงไทย ๒๒ คน กรณีที่สอง ได้แก่ หญิงไทย ๔ คนมาร้องเรียนกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ว่าถูกกักขังหน่วงเหนี่ยววิสหภาพและบังคับให้ ค้าประเวณี ซึ่งทุกกรณีเหล่านี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานงานให้ตำรวจบาห์เรนเข้ามา สอบสวนขยายผลเนื่องจากการค้ามนุษย์และการค้าประเวณีเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายบาห์เรนซึ่ง เป็นประเทศผู้รับ

จากการสอบสวนหญิงไทย ๒๖ รายข้างต้น ตำรวจบาห์เรนได้แจ้งผ่านกรมการ กงสุลของกระทรวงการต่างประเทศบาห์เรนว่า กรณีแรก “ไม่มีความคล้ายคลึงกับความผิดในข้อหาค้า มนุษย์... ผู้ที่ร้องเรียนให้การยอมรับว่า พวกเธอเดินทางมาราชอาณาจักรบาห์เรนเพื่อจุดประสงค์ กระทำการค้าประเวณี และพวกเธอไม่ได้โดนกักขังหน่วงเหนี่ยววิสหภาพ... เหตุผลที่นำไปสู่การ ร้องเรียนคือ ข้อขัดแย้งที่พวกเธอไม่ได้รับส่วนแบ่งของพวกเธอจากการค้าประเวณี” และกรณีที่สอง “ผู้หญิงเหล่านี้ให้การยอมรับว่าทำการค้าประเวณีด้วยความประสงค์อันบริสุทธิ์ของเธอเอง และ จุดประสงค์ในการร้องเรียนคือร้องขอความช่วยเหลือเพื่ออำนวยความสะดวกให้พวกเธอเดินทางกลับ ประเทศของพวกเธอ...”^๙

๓.๔.๔ การเสี่ยงที่คุ้มค่า

หลายครั้ง การที่ตำรวจบาห์เรนเข้าตรวจค้นสถานที่ที่มีการร้องเรียนผ่านสถาน เอกอัครราชทูตฯ จะพบหญิงไทยค้าประเวณีจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ต้องการกลับประเทศไทย และต้องการ “ทำงาน” ในบาห์เรนต่อไป การสัมภาษณ์หญิงไทยเหล่านี้ทำให้ได้ข้อมูลอีกด้านว่า การค้าบริการทาง เพศได้สร้างรายได้ที่น่าพอใจให้กับหญิงไทยจำนวนหนึ่ง (ตัวอย่างในข้อ ๖ ของภาคผนวก ข) โดย หญิงไทยเหล่านี้มักมองหญิงที่ร้องเรียนซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการตรวจค้นจับกุมจนตนต้องติดร่างแหไป ด้วยนั้นว่าเป็น “ผู้ไม่ประสบความสำเร็จในอาชีพ” อาจเนื่องจากไม่เป็นที่นิยมของลูกค้า หรือไม่มี ความอดทนในการทำมาหากิน ทั้งนี้ ในทัศนะของหญิงไทยที่ถูกจับกุมและส่งกลับประเทศไทยก่อน เวลาที่ต้องการ การค้าประเวณีในบาห์เรนยังคงเป็น “การเสี่ยงที่คุ้มค่า” จึงอนุมานได้ว่าหญิงเหล่านี้ คงหาทางกลับมาค้าประเวณีในบาห์เรนหรือไปค้าประเวณีที่อื่นๆ ต่อไป

^๙ โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ MNM ๘๗๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๕

๓.๔.๕ ผลจากการติดต่อกับแม่เล่าในการให้ความช่วยเหลือหญิงไทย

แม้ว่าส่วนใหญ่ แม่เล่าหรือผู้คุมหญิงไทยจะยินยอมนำเสื้อผ้า หนังสือเดินทาง บัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าปรับ ฯลฯ มามอบคืนให้หญิงไทยตามคำขอของสถานเอกอัครราชทูตฯ แต่การที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องติดต่อทวงถามเรื่องเช่นนี้ครั้งแล้วครั้งเล่าอาจสร้างความไม่พอใจสะสมให้กับแม่เล่า หรือในทางตรงข้าม ให้ภาพว่าแม่เล่ามีช่องทางติดต่อพูดคุยกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อครหาว่า มีเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็น “สาย” ให้แม่เล่า นอกเหนือจากการที่แม่เล่ามักอุทธรณ์หญิงไทยว่ามี “สาย” ในสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อป้องปรามมิให้หญิงไทยหลบหนีไปขอความช่วยเหลือ ตามคำบอกเล่าของหญิงไทยที่ให้สัมภาษณ์แก่สถานเอกอัครราชทูตฯ ในข้อ ๓.๓.๒ (จ)

โดยสรุป การทบทวนประเด็นและปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้ความช่วยเหลือหญิงไทย คำประเวณี ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ เห็นแนวทางปรับปรุงการแก้ไขปัญหาโสเภณีหญิงไทยได้ครบถ้วนและชัดเจนขึ้น ซึ่งมีจุดเน้นสำคัญดังจะได้ขยายความในส่วนต่อไป ได้แก่

๑) การปรับปรุงแนวทางและขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยคำประเวณีเพื่อลด “การเลือกเส้นทางจริยธรรม” ของหญิงไทยฯ (รายละเอียดในข้อ ๓.๔ และ ๓.๕)

๒) การโน้มน้าวหน่วยงานบารห์เรนที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหเพิ่มเติม (รายละเอียดในข้อ ๓.๕)

๓) การมีข้อเสนอต่อหน่วยงานไทยที่ต้นทาง เพื่อแก้ไขปัญหที่ต้นเหตุ (บทที่ ๔)

๓.๕ แนวปฏิบัติใหม่ในการให้ความช่วยเหลือหญิงไทย : หลักการและรายละเอียด

เพื่อจัดการกับปัญหาข้างต้น โดยเฉพาะปัจจัยปลายทางที่ทำให้หญิงไทยเลือกที่จะ “เสี่ยงทางจริยธรรม” สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ทบทวนและปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยคำประเวณีอย่างต่อเนื่อง โดยแนวทางที่ปรับปรุงได้แก้ไขข้ออ่อนของแนวทางเดิมด้วยการเสริม “จุดแข็ง” เข้ามาบน ๒ หลักการ ได้แก่

๓.๕.๑ หลักกฎหมาย

เพื่อป้องปรามมิให้หญิงไทยคำประเวณีในบารห์เรนสามารถใช้การช่วยเหลือของสถานเอกอัครราชทูตฯ หลบเลี่ยงผลทางกฎหมายจากการกระทำของตน (เช่น สามารถกลับประเทศไทยได้โดยง่าย โดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายในความผิดที่ตนทำ) ซึ่งหลายกรณีสร้างแรงจูงใจให้หญิงไทยเหล่านี้ “กระทำผิดซ้ำ” หรือ “เลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ในการประกอบอาชีพโสเภณีต่อไป ไม่ว่าจะกลับมาในบารห์เรนหรือเดินทางไปขายบริการในที่อื่นๆ

หลักกฎหมายที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ใช้เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงแนวทางการจัดการปัญหาหญิงไทยคำประเวณีในบารห์เรน ได้แก่

๑) หลักอธิปไตยของรัฐผู้รับ (กรณีนี้ได้แก่ บารห์เรน) ซึ่งรัฐผู้ส่ง (เช่น ไทย) ต้องให้ความเคารพต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐผู้รับ ไม่ละเมิดหรือแทรกแซงกลไกหรือกระบวนการดังกล่าว

๒) หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งมีสาระว่าในคดีอาญา (เช่น กรณีของบารห์เรน

การค้าประเวณีและการค้ามนุษย์อยู่ในข่ายนี้) สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลมีสิทธิเยี่ยมผู้ต้องหาที่เป็นคนชาติ จัดหาทนายความหรือล่ามตามความต้องการของคนชาติ แต่เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว ก็คงมีหน้าที่เป็นเพียงสักขีพยานว่าการดำเนินการกับคนชาติ (กรณีนี้คือคนสัญชาติไทย) เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม (due process of law) ของประเทศผู้รับนั้นหรือไม่ หากคนไทยดังกล่าวพ่ายแพ้ภายในภูมิตกาศของประเทศผู้รับ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลก็ทำอะไรไม่ได้ คนไทยคนนั้นคงทำได้เพียงยื่นอุทธรณ์ตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น^{๑๐}

๓.๕.๒ หลักความรับผิดชอบของทางการบาหลีเรนในการแก้ไขปัญห

จากประสบการณ์แก้ไขปัญหโสเภณีหญิงไทยในช่วงต้นๆ พบว่า โดยธรรมชาติแล้วตำรวจบาหลีเรนทั่วไปมักมีแนวโน้มจะปล่อยปละละเลยปัญหหญิงไทยค้าประเวณี ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับชาวบาหลีเรนเป็นลำดับแรก อย่างไรก็ตาม การนำหลักกฎหมายมาใช้ลด “การเสี่ยงทางจริยธรรม” จะไม่เกิดผลที่น่าเชื่อถือหากตำรวจบาหลีเรนไม่เข้ามาจับกุมและให้ความร่วมมือแก้ไขตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

ตั้งแต่สถานเอกอัครราชทูตฯ เล็งเห็นแนวโน้มหญิงไทยค้าประเวณีที่เพิ่มขึ้นในครั้งแรกของปี ๒๕๕๕ หัวหน้าฝ่ายกงสุลได้กระชับเครือข่ายความสัมพันธ์และพยายามโน้มน้าวหน่วยตำรวจที่เกี่ยวข้องของบาหลีเรน ได้แก่ ตำรวจคดีอาญา ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และตำรวจที่สถานีโรงพักในท้องที่มีปัญหโสเภณีหญิงไทย ให้ตระหนักถึงปัญหและดำเนินการกวตขันตามความรับผิดชอบทางกฎหมาย ในระดับที่สูงกว่านั้น อัครราชทูตที่ปรึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่รองหัวหน้าสำนักงาน พร้อมทั้งหัวหน้าฝ่ายกงสุล ได้เข้าพบหารือกับผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทยบาหลีเรน ซึ่งกำกับดูแลภารกิจของตำรวจ เมื่อ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหการค้าประเวณีของหญิงไทยซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุปัจจัยในไทยและในบาหลีเรน เพื่อยกระดับการตระหนักรู้ปัญหของฝ่ายบาหลีเรน และเพื่อขอรับความร่วมมือที่กวตขันจริงจัง โดยเฉพาะต่อแม่เล้าชาวไทยในบาหลีเรนมากยิ่งขึ้น^{๑๑}

การดำเนินการข้างต้นอย่างต่อเนื่องทำให้ทางการบาหลีเรนให้ความร่วมมือกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ในการแก้ไขปัญหเพิ่มขึ้น อาทิ นำหญิงไทยค้าประเวณีที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เข้าสู่กระบวนการกฎหมายของบาหลีเรนตามความรับผิดชอบของตำรวจอย่างกระตือรือร้นขึ้น สร้างแรงจูงใจให้หญิงไทยฟ้องเอาผิดกับแม่เล้าหรือผู้มีส่วนรู้เห็นในบาหลีเรนมากขึ้น (เช่น ผู้ฟ้องร้องในฐานะเหยื่อจะถูกแยกตัวไปพักที่บ้านพักของทางการบาหลีเรน ในขณะที่ผู้ยอมรับว่ามาค้าประเวณีโดยสมัครใจและไม่เอาผิดกับแม่เล้าจะถูกส่งไปขังที่เรือนจำในระหว่างการทำสำนวนเสนอต่ออัยการ) ดำเนินการให้หญิงค้าประเวณีต้องนำทรัพย์สิน เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องประดับ ออกขายเพื่อนำเงินมาเป็นค่าปรับ ฯลฯ

การนำหลักกฎหมายและความร่วมมือของทางการบาหลีเรนข้างต้นมาแก้ไขปรับปรุงข้ออ่อนที่เคยมีอยู่ ทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถลด “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” และผล

^{๑๐} เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ,” วารสารสารณมย์ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ ๕๕ ๑๐ (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑), หน้า ๒๗๓-๒๘๖.

^{๑๑} โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ที่ MNM ๖๕๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕

ลบอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สรุปลขั้นตอนตามแนวปฏิบัติใหม่ที่ค่อยๆ ปรับใช้ในการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณีมาตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

๑) กรณีที่หญิงไทยโทรศัพท์แจ้งขอความช่วยเหลือซื้อหาค้าประเวณี เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะ

(๑) ขอทราบชื่อ หมายเลขหนังสือเดินทางหรือบัตรประชาชน ที่พักหรือสถานที่ประกอบการ

(๒) แจ้งให้ทราบว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบุกเข้าไปตรวจค้นยังสถานที่เกิดเหตุ แต่ต้องแจ้งทางการบาหลีเรนให้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจสอบและให้การช่วยเหลือหากพบตัว โดยตำรวจบาหลีเรนจะนำหญิงที่พบทุกคนไปสอบสวนข้อเท็จจริงและตั้งข้อหา เนื่องจากการค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายบาหลีเรน

(๓) แจ้งให้ทราบว่า ถ้าหากหญิงไทยมาขอความช่วยเหลือที่สถานเอกอัครราชทูตฯ โดยพบว่าหญิงไทยทำผิดกฎหมายบาหลีเรน สถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่สามารถช่วยให้หญิงไทยพ้นการรับโทษทางกฎหมายของบาหลีเรนได้ แต่จะช่วยประสานติดต่อกับหน่วยงานบาหลีเรนต่างๆ ในกระบวนการทางกฎหมายที่หญิงไทยต้องเผชิญต่อไป อย่างไรก็ตาม ความผิดลักษณะต่างๆ มีโทษแตกต่างกัน เช่น การพำนักในบาหลีเรนเกินอายุวีซ่ามีโทษเป็นค่าปรับหรือจำคุกไม่นาน

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อหญิงไทยที่โทรศัพท์มาข้างต้นได้รับทราบข้อมูล ส่วนใหญ่จะกลับไปขอคิดทบทวน ส่วนน้อยจะหาทางมาที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ในขณะที่ไม่มีรายใดที่ขอให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสานงานให้ตำรวจเข้าไปตรวจค้นสถานที่ แม้ว่าในขั้นต้นจะแจ้งว่าได้ประสบเคราะห์จากการกระทำของผู้คุมหรือแม่เล้าต่างๆ ก็ตาม

๒) กรณีที่หญิงไทยมาขอความช่วยเหลือโดยตรง ณ ที่ทำการสถานเอกอัครราชทูตฯ เจ้าหน้าที่กงสุลจะ

(๑) สำเนาหลักฐานประจำตัวของหญิงไทยที่มี เช่น บัตรประชาชน หนังสือเดินทาง

(๒) สัมภาษณ์ข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เช่น หากหญิงไทยมีบัตรโดยสารเครื่องบินและวีซ่าในหนังสือเดินทางไม่ขาดอายุ ก็สามารถส่งกลับประเทศไทยได้

(๓) กรณีหญิงไทยอ้างว่าตกเป็นเหยื่อ เจ้าหน้าที่กงสุลจะสัมภาษณ์พร้อมกรอกแบบสอบถามข้อเท็จจริงของบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ตามคำขอความร่วมมือของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของไทย)

(๔) กรณีหญิงไทยพำนักในบาหลีเรนเกินอายุวีซ่า หรืออ้างว่าเป็นเหยื่อการบังคับให้ค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะประสานงานกับตำรวจบาหลีเรน (General Directorate of Crime Detection and Forensic Science) เพื่อส่งหญิงไทยเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายของบาหลีเรน ซึ่งถ้าหากหญิงไทยยินยอมฟ้องร้องแม่เล้าในฐานะที่ตนตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ ตำรวจบาหลีเรนจะแยกไปพำนักที่ที่พักของทางการบาหลีเรน (shelter) ระหว่างทำสำนวนส่งฟ้องต่ออัยการ แต่ถ้าหากหญิงไทยยอมรับว่าค้าประเวณีโดยสมัครใจ ตำรวจจะแยกไปคุมขังในเรือนจำในระหว่างทำสำนวนส่งฟ้องต่ออัยการ

ทั้งนี้ ตำรวจบาทเรนจะเป็นผู้ติดตามนำเสื้อผ้า หนังสือเดินทาง บัตรโดยสาร เครื่องบิน ฯลฯ มาคืนให้หญิงไทยเท่าที่ทำได้ และหากยังมีค่าใช้จ่ายที่หญิงไทยต้องรับผิดชอบ เช่น ค่าปรับ ค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตำรวจจะให้หญิงไทยขายทรัพย์สิน เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องประดับ เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก่อน หากไม่เพียงพอ ก็อาจถูกคุกขังนานขึ้น เพื่อชดใช้ความเสียหายตามกฎหมาย

๓) กรณี “ผู้หวังดี” องค์กรเอกชน หรือส่วนราชการอื่นๆ ของไทยแจ้งขอความช่วยเหลือมายังสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยตรง เจ้าหน้าที่กงสุลจะรับเรื่องไว้เพื่อประสานงานอย่างไม่เป็นทางการให้ฝ่ายบาทเรนทราบล่วงหน้า ในขณะเดียวกันก็จะขอให้ผู้แจ้งรับผิดชอบคุ้มครองและดูแลคนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาสั่งการมายังสถานเอกอัครราชทูตฯ เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ จะสามารถมีหนังสือขอความร่วมมือทางการบาทเรนได้ก็ต่อเมื่อได้รับแจ้งจากกระทรวงการต่างประเทศของไทยแล้ว และตำรวจบาทเรนก็ต้องการหนังสือสถานเอกอัครราชทูตฯ ไว้เป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการของตน เช่น ในการเข้าตรวจค้นช่วยเหลือหญิงไทย

๓.๖ ผลการปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยฯ และบทวิเคราะห์

ภายหลังจากที่แนวปฏิบัติข้างต้นออกใช้ จำนวนหญิงไทยค่าประเวณีที่มาขอความช่วยเหลือให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งตัวกลับประเทศไทยก็ค่อยๆ ลดลงในระดับหนึ่ง จากการเปรียบเทียบสถิติหญิงไทยค่าประเวณีที่มาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ในช่วงมกราคม – มิถุนายน ของปี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ พบว่า จำนวนหญิงที่มาขอความช่วยเหลือลดลงจาก ๘๓ เป็น ๖๑ ราย หรือลดลงประมาณร้อยละ ๒๖.๕ (รายละเอียดในตารางที่ ๑)

นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่น่าสนใจ อาทิ เมื่อกลางพฤษภาคม ๒๕๕๖ หญิงไทยรายหนึ่งซึ่งเคยได้รับความช่วยเหลือกรณีค่าประเวณีจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เมื่อกันยายน ๒๕๕๕ ได้กลับมาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ช่วยส่งตัวกลับอีกครั้ง แต่เมื่อทราบว่าแนวทางใหม่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องส่งตัวหญิงไทยผู้ใดก็ตามที่ทำผิดกฎหมายให้ตำรวจบาทเรนดำเนินการ หญิงไทยรายนั้นก็โทรศัพท์เจรจากับแม่เล่าจนแม่เล่ายอมนำบัตรโดยสารเครื่องบินและหนังสือเดินทางมามอบให้เพื่อกลับประเทศไทยก่อนกำหนด^{๑๒} (รายละเอียดคำสัมภาษณ์หญิงไทยรายนี้ ปรากฏในภาคผนวก ข ข้อ ๑)

แม้ว่าจำนวนหญิงไทยค่าประเวณีที่มาขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ จะลดลง แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่เคยหมดไป โดยยังคงมีหญิงไทยมาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อกลับประเทศไทยแม้จะรู้ว่าตามแนวปฏิบัติใหม่ ตนจะต้องผ่านกระบวนการกฎหมายบาทเรนซึ่งคงต้องได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนถูกเนรเทศกลับประเทศไทยก็ตาม

^{๑๒} ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ พบว่า นาง ข. หญิงรายนี้ เคยทำงานเป็นผู้จัดการ 7 Eleven สาขาหนึ่งในจังหวัดระยอง โดยครั้งแรกที่ขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้อ้างว่าถูกหลอกมาค้าประเวณี ส่วนครั้งที่สองที่ขอความช่วยเหลือ ยอมรับว่าสมัครใจมาค้าประเวณี แต่เนื่องจากบิดาเสียชีวิตก่อนที่จะสามารถใช้เงินคืนแม่เล่าได้หมดตามสัญญา จึงขอแม่เล่ากลับประเทศไทย เมื่อแม่เล่าไม่ยอม จึงหนีมา อย่างไรก็ดี ในที่สุดปรากฏว่าหญิงรายนี้สามารถตกลงกับแม่เล่าเพื่อกลับประเทศไทยได้ด้วยตนเอง

จำนวนหญิงไทยที่ลดลงแต่ไม่หมดไปข้างต้นสะท้อนว่า แนวปฏิบัติใหม่ในการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ใช่การแก้ไขซึ่งเป็นการ “ปิดประตูต่อปัญหา” แต่เป็นการสร้าง “สิ่งห้ามใจ” ขึ้นเพื่อแยกแยะหญิงไทยค่าประเพณีที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือจริงๆ (เช่น ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงหรือค้ามนุษย์) ต้องการให้ทางการบาห์เรนส่งกลับประเทศไทย) ออกจากโสเภณีหญิงไทยที่เลือก “เสี่ยงทางจริยธรรม” เพื่อหลุดพ้นปัญหาที่มีกับแม่เล่าในครั้งนี้อย่างนี้ ก่อนจะกลับมาค่าประเพณีที่บาห์เรนอีกครั้ง หรือไปค่าบริการทางเพศยังประเทศอื่นต่อ

หลักในการสร้างมาตรการแยกแยะหญิงสองกลุ่มนี้ออกจากกัน ได้แก่ “การสร้างความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ” ซึ่งในกรณีแนวปฏิบัติใหม่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้แก่ การสร้าง “ความรับผิดชอบของหญิงไทยต่อกฎหมายบาห์เรน” ทั้งนี้ โดยที่ตำรวจบาห์เรนจะเป็นผู้รับหญิงไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเพณีไปสอบสวนข้อเท็จจริงต่อจากสถานเอกอัครราชทูตฯ หญิงไทยที่กลับมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้แก่ หญิงไทยที่พร้อมจะพิสูจน์ว่าตนเป็นเหยื่อของการหลอกลวงหรือการค้ามนุษย์ หรือหญิงไทยที่ยอมรับว่าสมัครใจค่าประเพณีและพร้อมจะถูกทางการบาห์เรนเนรเทศกลับไทย (โดยโอกาสกลับเข้ามาบาห์เรนคงยากขึ้น) ในขณะที่หญิงไทยค่าประเพณีซึ่งมุ่งใช้ “ความใจดี” ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตามแนวทางการให้ความช่วยเหลือแบบเดิมจะยับยั้งชั่งในการเลือกที่จะ “เสี่ยงทางจริยธรรม” เนื่องจากไม่ต้องการประสบปัญหากับทางการตำรวจบาห์เรน

การสร้างความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำทำให้เกิดแก่หญิงไทยค่าประเพณีข้างต้นซึ่งอาศัย “หลักกฎหมาย” และ “ความร่วมมือจากทางการบาห์เรน” เป็นปัจจัยสำคัญนั้น สามารถเทียบเคียงได้กับแนวทางลดการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรมในแวดวงการประกันตามกรอบแนวคิดทฤษฎีที่การศึกษาชิ้นนี้กล่าวถึงในบทที่ ๒ โดยหลักการร่วมกันของการแก้ไขปัญหาค่าประเพณีเลือกเสี่ยงทางจริยธรรมไม่ว่าในแวดวงประกันหรือในกรณีหญิงไทยค่าประเพณีก็คือ การวางมาตรการให้ผู้ได้ประโยชน์จากการประกันหรือการรับความช่วยเหลือต้องพร้อมรับผิดชอบในผลการกระทำของตนเองส่วนหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี แนวทางจัดการปัญหาหญิงไทยค่าประเพณีข้างต้นเป็นเพียงความพยายามจัดการกับปัญหาที่ “ปลายทาง” ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจึงจำกัดอยู่เพียงแค่ “การแก้ไขปัญหเฉพาะส่วน” ได้แก่ การป้องปราม “พฤติกรรมเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” หรือการแสวงประโยชน์จากความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ รวมทั้งได้ช่วยบรรเทาผลกระทบเชิงลบต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ ด้วย ทั้งนี้ จำนวนหญิงไทยค่าประเพณีที่ยังคงมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ดี หรือโสเภณีหญิงไทยที่ค่าบริการอยู่โดยไม่ขอเกี่ยวข้องกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีอยู่จำนวนไม่น้อยก็ดี ต่างเป็นประจักษ์พยานว่า ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในต่างแดนนั้น ที่แท้แล้วมีขอบเขตกว้างขวางไปกว่าการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรมหรือผลกระทบที่ปลายทางซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องเกี่ยวข้อง โดยตราบเท่าที่ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่ “ต้นทาง” ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ ตรานั้นก็จะยังคงมีหญิงไทยจำนวนไม่น้อย “เลือกเสี่ยงอย่างสมเหตุสมผล” เพื่อไปค่าบริการทางเพศในต่างแดนรุ่นแล้วรุ่นเล่า ไม่ว่าจะปรากฏรายงานข่าวหรือการเผยแพร่ข้อมูลเตือนใจหญิงไทยอีกกี่ร้อยกี่พันครั้งก็ตาม

ในบทถัดไป การศึกษาจะได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาค่าประเพณีที่ต้นทาง เพื่อส่วนราชการไทยที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนใจปัญหาดังกล่าวจะร่วมกันพิจารณาหาทาง

จัดการที่ต้องตรงต่อ “ปัจจัยพื้นฐาน” อันจะช่วยให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและ
ยั่งยืนกว่าการแก้ไขปัญหาที่ปลายทางโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ เพียงลำพัง

บทที่ ๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

การค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทยเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของสื่อมวลชนและสาธารณชน โดยปัญหาไม่เพียงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศเท่านั้น หากหลายครั้งกระแสข่าวและกระแสสังคมการเมืองได้สร้างแรงกดดันให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยซึ่งเป็นด่านหน้าในต่างประเทศ ต้องหาทางให้ความช่วยเหลือส่งกลับหญิงไทยอย่างรวดเร็ว จนแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบที่ต้นเหตุ ก็กลับเป็นการส่งเสริมให้หญิงไทยเลือกค้าประเวณีต่อไปเนื่องจากสามารถหวังพึ่งพาความช่วยเหลือที่ได้มาโดยง่ายทุกครั้งที่เกิดปัญหา

ในบทที่ผ่านมา การศึกษานี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์กระบวนการเหตุปัจจัยที่ทำให้ปัญหาโสเภณีหญิงไทยในต่างแดนดำรงอยู่ ทั้งปัจจัย “ต้นทาง” ของฝ่ายไทยและฝ่ายบาหลีเรน และปัจจัย “ปลายทาง” ได้แก่ การช่วยเหลือบางลักษณะของสถานเอกอัครราชทูตที่ทำให้หญิงไทย “เลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ที่จะกลับไปค้าประเวณีในต่างแดนอีก โดยการศึกษาได้นำเสนอประสบการณ์ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา ซึ่งนำหลักกฎหมายและความร่วมมือของฝ่ายบาหลีเรนเข้ามาเสริมสร้างปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยค้าประเวณี เพื่อลดแรงจูงใจที่หญิงไทยเหล่านี้จะประกอบอาชีพค้าประเวณีต่อไปอย่างน้อยก็ในบาหลีเรน การดำเนินการดังกล่าวของสถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง กล่าวคือ (๑) หญิงไทยค้าประเวณีที่มาขอรับความช่วยเหลือให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งกลับประเทศไทยหรือใช้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นเครื่องต่อรองกับแม่เล้ามีจำนวนลดลง (๒) หญิงไทยค้าประเวณีที่ยังคงมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือเพิ่มขึ้นในการฟ้องร้องเอาผิดกับแม่เล้าตามกระบวนการกฎหมายบาหลีเรน หรือพร้อมยอมรับว่าตนมาค้าบริการทางเพศในบาหลีเรนโดยสมัครใจและพร้อมรับโทษทางกฎหมายของบาหลีเรน

อย่างไรก็ดี โดยที่การดำเนินการข้างต้นของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นเพียงการจัดการแก้ไขปัญหที่ปลายทาง จึงไม่สามารถทำให้หญิงไทยค้าประเวณีในบาหลีเรนหมดลงหรือลดจำนวนลงในภาพรวมได้ ทั้งนี้ ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับจากหญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือ (แบบสอบถามปรากฏในภาคผนวก ค) หรือจากการสังเกตสภาพความเป็นไปของชุมชนไทยในบาหลีเรน คาดว่าจำนวนหญิงไทยที่ค้าประเวณีในบาหลีเรนยังคงมีอยู่ประมาณ ๑,๕๐๐ – ๓,๐๐๐ คน โดยหญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ คิดเป็นเพียงร้อยละ ๕ – ๑๐ ของโสเภณีหญิงไทยในบาหลีเรนทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มีทั้งที่มาประกอบอาชีพโดยอยู่ในสังกัดของแม่เล้าหรือประกอบอาชีพโดยอิสระ

สาเหตุที่ยังคงมีหญิงไทยค้าประเวณีในบาหลีเรณอยู่เป็นจำนวนมากเนื่องจากส่วนใหญ่ “ปัจจัยพื้นฐานที่ต้นทาง” ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเต็มที่หรือถึงที่สุด รวมทั้งยังคงมี “ปัจจัยดูดกลับ” ที่ต้นทางบางประการซึ่งสมควรได้รับการพิจารณา เช่น การออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่ให้หญิงไทยที่มีประวัติค้าประเวณีในต่างประเทศ เพื่อหาทางแก้ไขอย่างเชื่อมโยงกับการจัดการปัญหาอื่นๆ ที่ต้นทางและปลายทางด้วย ปัจจัยเหล่านี้จะได้รับการขยายความในส่วนถัดไป

๔.๒ แนวทางแก้ไขปัจจัยคงค้าง : บทวิเคราะห์ ข้อจำกัด และอุปสรรค

การค้าประเวณีในต่างประเทศของหญิงไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัจจัยจำนวนมากที่ต้นทาง ปัจจัยเหล่านี้มีขอบเขตกว้าง-แคบ และเกี่ยวข้องกับปัญหาอย่างใกล้ชิด-ไกลต่างกัน แนวทางการจัดการแก้ไขปัจจัยเหล่านี้จึงมีความยาก-ง่าย แตกต่างกัน โดยแต่ละปัจจัยก็มีอุปสรรคและข้อจำกัดเฉพาะตัวของการแก้ไขที่ดำเนินอยู่ ดังจะขยายความต่อไป ดังนี้

๔.๒.๑ ความยากจนและการขาดโอกาสพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ที่ประเทศไทย

เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ ซึ่งแม้จะสมมติว่ามีการดำเนินการอย่างจริงจังและถูกต้อง ก็จะสามารถเห็นผลได้เพียงในระยะยาว จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบต้องร่วมมือผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ แต่คงไม่อาจคาดหวังผลสำเร็จโดยเฉพาะต่อการแก้ไขปัญหาโสเภณีหญิงไทยในระยะสั้นได้

๔.๒.๒ ค่านิยมที่เห็นว่าการค้าประเวณีเป็นสิ่งยอมรับได้

โดยเฉพาะถ้าหากทำไปเพื่อคุณค่าอื่นที่สังคมให้ความสำคัญมากกว่า เช่น การยกฐานะทางเศรษฐกิจ การดูแลสมาชิกครอบครัว (บุตร บิดา มารดา ฯลฯ) – เป็นเรื่องที่หลายหน่วยงานได้ประชาสัมพันธ์หาทางปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ แต่พบว่าแก้ไขได้ยากตรงบทบาทที่ไม่มีมาตรการสร้าง “สิ่งห้ามใจ” หรือมาตรการในการลงโทษมาประกอบ

๔.๒.๓ ขบวนการจัดหาหญิงไทยไปค้าบริการทางเพศที่บาหลีเรณ

บทบาทของผู้ชักชวน นายหน้าหรือเอเยนต์ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทขายบัตรโดยสารเครื่องบิน (ที่มีหลักฐานว่าขายบัตรให้นายหน้าอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ เนื่องจากโสเภณีหญิงไทยแทบทั้งหมดที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ต่างถือบัตรโดยสารที่ออกโดยบริษัทดังกล่าว) เป็นปัจจัยที่น่าจะแก้ไขได้ไม่ยาก และตรงประเด็นเนื่องจากเป็น “เหตุใกล้” ของปัญหา การแก้ไขที่ปัจจัยนี้ต้องอาศัย (๑) การสืบสวนเพื่อขยายผลไปยังต้นตอโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (๒) การหาทางใช้ประโยชน์จากข้อมูลและความร่วมมือของหญิงไทยค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทย

อย่างไรก็ดี อุปสรรคสำคัญ ได้แก่ (ก) เจตนาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะแก้ไขปัญหาที่มูลเหตุดังกล่าวอย่างจริงจัง (ข) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการติดตามใช้ข้อมูลหรือใช้ประโยชน์จากกลุ่มหญิงไทยค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทย กล่าวคือ หญิงไทยที่กระทรวงพัฒนาสังคมฯ หรือตำรวจนำตัวมาสัมภาษณ์หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อขยายผลไปยังต้นตอได้นั้น ในปัจจุบันจะเป็นเพียงหญิงไทยที่แจ้งความว่าตนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือแจ้งความต่อทางการบาหลีเรณเพื่อเอาผิดกับแม่เล้าและผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีที่มีจำนวนน้อย ที่สำคัญก็คือ เมื่ออัยการบาหลีเรณอนุญาตให้หญิงไทยเหล่านี้กลับประเทศไทยได้ตามคำขอ (ซึ่งปกติจะใช้เวลาประมาณ ๔ – ๖ สัปดาห์

หลังแจ้งความ) และสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้แจ้งเรื่องผ่านกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของไทยนำตัวหญิงเหล่านี้ไปสัมภาษณ์หรือสอบสวนต่อแล้ว หญิงเหล่านี้ส่วนหนึ่งมักกลับคำไม่แจ้งความกับตำรวจไทยเพื่อเอาผิดกับแม่เลี้ยงที่บาทเรือนและขบวนการที่ประเทศไทย จึงเป็นเรื่องท้าทายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของไทยที่จะหาทางโน้มน้าวหญิงเหล่านี้ให้ร่วมมือกับทางการมากยิ่งขึ้นเพื่อจัดการกับขบวนการส่งหญิงไทยไปค้าประเวณีในต่างแดน

ทั้งนี้ การศึกษานี้จะได้ขยายความเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการขยายผลจากหญิงไทยค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทยในข้อ ๔.๓ ต่อไป

๔.๒.๔ พฤติกรรมที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

เป็นอีกปัจจัยที่น่าจะแก้ไขได้ไม่ยาก และตรงประเด็นต่อปัญหาเนื่องจากเป็นเหตุใกล้เคียงเดียวกับข้อ ๔.๑.๓ อย่างไรก็ดี อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาก็คือ ต้องอาศัยเจตนาธรรมที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องอาศัยการขยายผลเพิ่มขึ้นจากหญิงไทยค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทย (รายละเอียดในข้อ ๔.๓)

จากข้อมูลที่ได้รับจากหญิงไทยที่เดินทางไปบาทเรือน ทั้งที่ไปค้าประเวณีหรือที่ไปด้วยจุดประสงค์อื่นๆ ที่ไม่ผิดกฎหมาย พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่สนามบินสุวรรณภูมิบางรายมีการ “ปรับตัว” เพื่ออาจใช้เป็นเหตุผลชี้แจงป้องกันตนหากมีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น มีมาตรการที่ดูเหมือนจะเข้มงวดมากขึ้นกับหญิงไทยที่จะเดินทางไปบาทเรือน แต่เป็นเพียงมาตรการที่ผิวเผิน หรือผิดเป้าประสงค์ อาทิ มีการเชิญตัวหญิงไทยที่ชวนสงสัยไปซักถามและให้ดูแฟ้มรายงานข่าวเกี่ยวกับกรณีโสเภณีหญิงไทยในบาทเรือน แต่เมื่อหญิงไทย (ที่จริงๆ แล้วจะไปค้าประเวณี แต่มีเอกสารที่นายหน้าเตรียมไว้ให้เรียบร้อย) ยืนยันว่าตนมิได้ไปด้วยจุดประสงค์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ก็ปล่อยให้ผ่านไปได้อย่างง่าย (เนื่องจากอย่างน้อยเจ้าหน้าที่ก็สามารถอ้างได้ว่าสัมภาษณ์เตือนหญิงไทยแล้ว) ในขณะที่กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐที่สนามบินสอบสวนหญิงไทยบางรายอย่างเข้มงวด แต่ปรากฏว่าหญิงไทยเหล่านี้เป็นหญิงมีอายุวัยเกษียณราชการซึ่งจะเดินทางไปบาทเรือนเพื่อเยี่ยมบุตรหลาน หรือเป็นหญิงที่มีวีซ่าทำงานอย่างถูกต้อง (แต่อย่างน้อย ก็อาจถูกรวมไว้เป็นสถิติการสอบปากคำของหญิงไทยไปบาทเรือน โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่สนามบิน)

พัฒนาการล่าสุดที่น่าสนใจและน่าเป็นห่วงไปพร้อมๆ กันก็คือ ในปัจจุบัน (อย่างน้อย ตั้งแต่พฤษภาคม ๒๕๕๖) ชาวไทยทั้งหญิงและชายที่เดินทางไปต่างประเทศ (รวมทั้งบาทเรือน) สามารถยื่นหนังสือเดินทางรุ่นใหม่ให้เครื่องอัตโนมัติตรวจผ่านเข้า-ออกประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองซึ่งจะตรวจหนังสือเดินทาง (และเอกสารที่เกี่ยวข้องในกรณีชวนสงสัย) เช่น แต่ก่อน ทำให้ชวนวิตกว่าหญิงไทยที่เจตนาไปค้าประเวณีที่บาทเรือนจะสามารถเดินทางไปได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในแง่หนึ่ง พัฒนาการดังกล่าวน่าจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เคยมีข้อมูลว่าประพฤติน่าสงสัยไปจากคำกล่าวหาได้ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็ชวนให้สืบค้นข้อมูลต่อไปว่ายังคงมีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกให้หญิงไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศในลักษณะอื่นอยู่หรือไม่ รวมทั้งจะหาทางป้องกันหญิงไทยค้าประเวณีที่อาศัยความสะดวกจากเครื่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติได้อย่างไร

๔.๒.๕ การเดินทางเข้าบาร์ทเรนโดยสะดวก

ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยฝ่ายบาร์ทเรน เช่น การที่ชาวไทยได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา (วีซ่า) ที่ประเทศไทย แต่สามารถขอรับวีซ่าประเภทนักท่องเที่ยวได้ที่สนามบินบาร์ทเรน หรือการที่ทางการบาร์ทเรนไม่ลงโทษรุนแรงต่อหญิงไทยค้าประเวณี

ปัจจัยเหล่านี้อยู่ภายใต้อิทธิพลและกระบวนการทางกฎหมายของบาร์ทเรน จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและต้องผลักดันด้วยความแนบเนียน รมัตถะวัง รวมทั้งคงหวังผลรวดเร็วไม่ได้

๑) ประเด็นที่บาร์ทเรนและไทยมีข้อตกลงยกเว้นการตรวจลงตราที่ต้นทางให้คนชาติของกันและกัน (โดยอนุญาตให้มาขอรับวีซ่าประเภทนักท่องเที่ยวได้ที่สนามบินของแต่ละฝ่าย)

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงมานามา ได้เคยยกขึ้นหารือกับเอกอัครราชทูตบาร์ทเรนประจำประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๕๕ อย่างน้อยครั้งหนึ่งว่า เพื่อเป็นการคัดกรองหญิงไทยที่อาจไปบาร์ทเรนเพื่อค้าประเวณี ฝ่ายบาร์ทเรนจะสามารถกำหนดให้หญิงไทยต้องยื่นเรื่องขอรับการตรวจลงตราหรือวีซ่าเพื่อเข้าบาร์ทเรนเป็นการเฉพาะจากสถานเอกอัครราชทูตบาร์ทเรนที่ประเทศไทยได้หรือไม่ ซึ่งได้รับคำตอบว่าสถานเอกอัครราชทูตบาร์ทเรนฯ มีเจ้าหน้าที่จำกัดจึงไม่สามารถให้การตรวจลงตราแก่หญิงไทยจำนวนมากได้

นอกจากนี้ ในอดีต เคยมีการพิจารณาข้อเสนอให้ยกเลิกการยกเว้นเรื่องการตรวจลงตราที่ต้นทางระหว่างไทยกับบาร์ทเรนเพื่อแก้ไขปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีเข้าไปบาร์ทเรนได้โดยสะดวก แต่ดำรงคงกล่าวไม่บรรลุผลเป็นรูปธรรม โดยทราบว่าชาวไทยในบาร์ทเรนส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นการสร้างความไม่สะดวกให้กับผู้เดินทางไปบาร์ทเรนโดยเจตนาอันสุจริต เช่น ชาวไทยที่ต้องการไปเยี่ยมญาติหรือครอบครัวที่พำนักหรือประกอบอาชีพตามกฎหมายในบาร์ทเรน ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๕ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงมานามา ก็เคยสอบถามข้อคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างชาวไทยในบาร์ทเรนเกี่ยวกับข้อเสนอให้ยกเลิกการยกเว้นการตรวจลงตราที่ต้นทางดังกล่าว ปรากฏว่ามีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจำนวนใกล้เคียงกัน

๒) ปัจจัยฝ่ายบาร์ทเรนอื่นๆ ที่อำนวยความสะดวกให้ปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีดำรงอยู่ อาทิ การลงโทษที่ไม่รุนแรง พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบาลบาร์ทเรนที่สนามบิน ฯลฯ นั้น โดยที่ปัจจัยเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการควบคุมของไทย จึงยากที่จะยกขึ้นหารือหรือติดตามผลักดันให้ฝ่ายบาร์ทเรนดำเนินการอย่างจริงจังได้ ทั้งนี้ ในแง่หนึ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของบาร์ทเรน เช่น ตำรวจ ก็ได้ให้ความร่วมมือที่ดีกับสถานเอกอัครราชทูตฯ เช่น การสอบสวนหญิงไทยค้าประเวณี การคัดกรองประเภทหญิงไทย การให้ที่พักพิงของรัฐ (shelter) แก่หญิงไทยที่อ้างว่าตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ สำหรับบางเรื่องที่ไม่เป็นไปเพื่อการจัดการปัญหาอย่างถึงที่สุด เช่น การที่อัยการไม่สั่งฟ้องหญิงไทยต่อศาลข้อหาค้าประเวณี (แม้ว่าหญิงไทยจะยอมรับ แต่ไม่ชัดทอดแม่แล้ว ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบ) นั้น ตำรวจบาร์ทเรนก็สามารถอธิบายได้ว่า พ้นจากขอบเขตอำนาจของตนไปแล้ว และเป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายยุติธรรมบาร์ทเรน

นอกเหนือจาก “ปัจจัยพื้นฐาน” ข้างต้น ยังมีปัจจัยที่ต้นทางอีกประการหนึ่งซึ่งอำนวยความสะดวกให้ปัญหาดำรงอยู่ต่อไป ปัจจัยดังกล่าวมีลักษณะของการ “ดูกลับ” ปัญหา จึงขอแยกแยะให้เห็นความแตกต่างจากปัจจัยที่ต้นทางอื่นๆ โดยสมควรให้ความสนใจเพื่อหาทางแก้ไขปัจจัยนี้อย่างเชื่อมโยงกับปัจจัยอื่นๆ ทั้งที่ต้นทางและปลายทาง “ปัจจัยดูกลับ” นี้ ได้แก่

๔.๒.๖ การออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่โดยง่าย

หญิงไทยค่าประเพณีที่ถูกทางการบาห์เรนเนรเทศกลับประเทศไทยเนื่องจากกระทำผิดกฎหมายหรือไม่มีเงินชำระค่าปรับการพำนักในบาห์เรนเกินอายุการตรวจลงตรา (overstay) จะถูกทางการบาห์เรนบันทึกข้อมูลไว้ในบัญชีต้องห้าม (black list) มิให้เดินทางเข้าประเทศบาห์เรนอีก อย่างไรก็ตาม การบันทึกบัญชีต้องห้ามดังกล่าวเป็นการกระทำของฝ่ายบาห์เรนเพียงฝ่ายเดียว (กล่าวคือ ไม่เกี่ยวข้องหรือผูกพันให้ฝ่ายไทยต้องบันทึกชื่อดังกล่าวไว้ในบัญชีต้องห้ามในทำนองเดียวกัน) โดยข้อมูลที่บันทึกไว้ในบัญชีต้องห้ามของบาห์เรนก็ได้แก่ชื่อ-สกุล และหมายเลขหนังสือเดินทางของหญิงไทยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หญิงไทยที่มีประวัติค่าประเพณีหลายรายจึงมักใช้อาสาถูกส่งกลับประเทศไทยไปทำการเปลี่ยนชื่อ-สกุลของตน และยื่นเรื่องขอรับหนังสือเดินทางเล่มใหม่ภายใต้ชื่อ-สกุลใหม่ ซึ่งจะทำให้หญิงเหล่านี้สามารถเดินทางไปค้าประเพณีในประเทศอื่น หรือแม้กระทั่งเดินทางกลับไปบาห์เรนอีกครั้งโดยสามารถหลบเลี่ยงผลของบัญชีต้องห้ามได้ ทั้งนี้ ที่ผ่านมา พบว่าไม่มีหญิงรายใดได้รับการปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่จากกองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล เนื่องจากไม่มีนโยบายของทางการไทยที่จะบันทึกประวัติการค้าประเพณีของหญิงเหล่านี้ไว้ในทะเบียนราษฎร หรือฐานข้อมูลเพื่อการพิจารณาออกหนังสือเดินทาง นอกจากนี้ ประวัติการค้าประเพณีในต่างแดนหรือแม้กระทั่งความผิดข้อหาค้าประเพณีในต่างแดนก็ไม่ถือเป็นประเภทความผิดที่ทางการไทยจะพิจารณาบันทึกไว้ในบัญชีต้องห้ามของรัฐด้วย

๔.๓ ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานและปัจจัยดุดกลับในข้อ ๔.๒ พร้อมทั้งอุปสรรคและข้อจำกัดในการแก้ไขแต่ละปัจจัย ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นในเรื่อง (๑) ลำดับความสำคัญของปัจจัย และ (๒) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการใหม่ๆ ที่น่าจะนำไปปฏิบัติได้ (practical measures) เพื่อการก้าวข้ามอุปสรรคและข้อจำกัดที่ปรากฏในแนวทางเดิมของการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ จะขอแยกข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ มาตรการต่อปัจจัยที่มีความสำคัญ (ข้อ ๔.๓.๑) และมาตรการเสริม (ข้อ ๔.๓.๒) ที่อำนวยความสะดวกให้มาตรการแก้ไขปัจจัยสำคัญดำเนินไปด้วยความราบรื่นยิ่งขึ้น

๔.๓.๑ มาตรการต่อปัจจัยสำคัญ

ได้แก่ แนวทางแก้ไขปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้หญิงไทยไปค้าประเพณีในต่างแดน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ (ก) ขบวนการส่งหญิงไปค้าประเพณีและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง (ข) ตัวหญิงไทยที่ค้าประเพณีโดยสมัครใจ โดยมีข้อเสนอเรื่องแนวทางใหม่ๆ ที่น่าจะปฏิบัติได้ (practical) ดังนี้

๔.๓.๑.๑ แนวทางหรือมาตรการจัดการขบวนการนายหน้าและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอำนวยความสะดวกให้หญิงไทยไปค้าประเพณีในต่างแดน

๑) ต้องมีการขยายผลเพื่อเอาผิดตามกฎหมายและลงโทษขบวนการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดหาและอำนวยความสะดวกให้หญิงไทยไปค้าประเพณีในต่างประเทศ ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องของภาครัฐหรือภาคเอกชน การขยายผลดังกล่าวต้องอาศัยการสอบสวนหญิงไทยที่ถูกส่งกลับประเทศในข้อหาเหยื่อค้ามนุษย์หรือเหยื่อการค้าประเพณี (ตามข้อ ๔.๒.๓) เพิ่มขึ้น และการติดตามหาข้อมูลจากหญิงไทยค่าประเพณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทยแต่ไม่มีข้อหาค้าประเพณีติดตัว (ส่วนใหญ่เนื่องจากอัยการบาห์เรนยกฟ้องโดยให้เหตุผลว่าหลักฐานไม่พอ หรือกระบวนการส่งฟ้องล่าช้า

เกินเงื่อนไขเวลา ฯลฯ แม้ว่าหญิงไทยเหล่านี้จะยอมรับกับตำรวจบาทเรนว่าไปค้าประเวณีในบาทเรนโดยสมัครใจ และยอมติดคุกระหว่างตำรวจสอบปากคำเพื่อสรุปสำนวนเสนออัยการก็ตาม) หญิงที่มี “ประวัติ” ค้าประเวณีเหล่านี้แทบทุกรายจะมีความผิดข้อหาพำนักในบาทเรนเกินอายุวีซ่า โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รายงานข้อมูลหญิงเหล่านี้ให้กระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) ทราบเสมอ จึงเป็นเรื่องที่มีฐานข้อมูลเบื้องต้นอยู่ ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยจะสามารถพิจารณาใช้ประโยชน์เพื่อขยายผลในการติดตามต่อไปได้

๒) ถ้าหากรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างแดน (อาจโดยการผลักดันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือโดยตำรวจรับบาลเอง) ก็อาจพิจารณาอบหมายกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานหลักในการขยายผลเรื่องขบวนการนายหน้าและเจ้าหน้าที่รัฐประพฤตินิยมชอบ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหา

๔.๓.๑.๒ แนวทางจัดการกับหญิงไทยที่ไปค้าประเวณีในต่างประเทศ

แม้การศึกษานี้จะเข้าใจความจำเป็นของหญิงไทยซึ่งทำให้เลือกการค้าประเวณีเป็นทางออก แต่หากต้องการให้ปัญหาทุเลาลง ก็คงต้องมีมาตรการป้องปรามที่มากไปกว่าการประชาสัมพันธ์ให้มีการเปลี่ยนทัศนคติหรือค่านิยมเรื่องการค้าประเวณี อาทิ

๑) พิจารณาประชาสัมพันธ์ให้ตรงประเด็นเกี่ยวกับเรื่องข้อมูลที่หญิงไทยมักได้ไม่ครบจากนายหน้าหรือเอเยนต์ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายเรื่องที่พัก อาหาร เครื่องใช้ต่างๆ ที่แม่เล้ามักบังคับขายในราคาที่สูงกว่าปกติ แทนที่จะประชาสัมพันธ์ให้ระมัดระวังการถูกหลอกอย่างกว้างๆ หรือให้เปลี่ยนค่านิยมดังที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ ก็เพื่อหญิงไทยจะได้ปรับการคาดการณ์ให้เกิดความสมเหตุผล (rational expectation) มากยิ่งขึ้น เนื่องจากหญิงไทยค้าประเวณีส่วนใหญ่ที่มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ต่างให้สัมภาษณ์ตรงกันว่า แม่ตนจะค้าบริการทางเพศโดยไม่ได้ถูกบังคับและได้รับรายได้ตามที่นายหน้าหรือเอเยนต์แจ้งให้ทราบก่อนเดินทาง แต่เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต้องการกลับประเทศไทยเร็วกว่าที่ตั้งใจไว้ ก็เพราะรู้สึกถูกเอาเปรียบในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่แม่เล้าคิดราคาเกินความเป็นจริง (รายละเอียดในข้อ ๓.๓.๓ ค) โดยพวกตนไม่ได้รับข้อมูลค่าใช้จ่ายเหล่านี้อย่างชัดเจนจากนายหน้าหรือเอเยนต์ก่อนไปบาทเรน จึงถูกโน้มน้าวให้ค้าประเวณีด้วยเรื่องรายได้ที่สูงและความสะดวกในการเดินทางไปประกอบอาชีพเป็นสำคัญ

๒) ส่งเสริมให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องติดตามข้อมูลจากหญิงค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับประเทศไทยเพื่อขยายผล โดยเฉพาะหญิงที่ถูกตั้งข้อหาโดยตำรวจบาทเรน แต่อัยการบาทเรนอาจยกฟ้อง (ในข้อ ๔.๓.๑ ๑(๑)) ปัจจุบันเมื่อกลับถึงประเทศไทย หญิงเหล่านี้จะไม่ได้ใช้ในการติดตามของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ตำรวจ กระทรวงพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์ ฯลฯ) เนื่องจากไม่ถึงเป็นเหยื่อการค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์เช่นเดียวกับหญิงไทยอีกกลุ่มที่แจ้งทางการบาทเรนไว้เช่นนั้น ทั้งนี้ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศมีข้อมูลหญิงกลุ่มนี้ในระดับหนึ่งตามที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ทำการสัมภาษณ์ไว้ (เช่น ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ของหญิงหรือญาติใกล้ชิด) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงอาจพิจารณาใช้ช่องทางติดต่อนี้ติดตามสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากหญิงมีประวัติเหล่านี้โดยให้เหตุผลเรื่องความห่วงใย ซึ่งการติดตามดังกล่าวยังอาจส่งผล “ป้องปราม” ทางจิตวิทยาด้วยว่าทางการไทยได้ให้ความสนใจติดตามพฤติกรรมของหญิงเหล่านี้ยิ่งใกล้ชิด

๓) พิจารณาจัดทำฐานข้อมูลกลางสำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมฯ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ซึ่งบันทึกประวัติการค้าประเวณีของหญิงไทย ข้างต้นไว้ตามหมายเลขบัตรประชาชน เนื่องจากแม้หญิงเหล่านี้จะสามารถเปลี่ยนชื่อ-สกุล และยื่นเรื่องขอรับหนังสือเดินทางเล่มใหม่ได้ตลอดเวลา แต่หมายเลขบัตรประชาชนที่เชื่อมโยงกับชื่อ-สกุล และเลขหนังสือเดินทางใหม่นี้จะยังคงเดิมอยู่เสมอ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถสืบค้น ใช้ประโยชน์ หรือขยายผลอื่นๆ ตามที่เห็นเหมาะสมต่อไปโดยได้ง่าย อาทิ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลนี้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหญิงไทย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบประวัติและชี้แจงสื่อมวลชนได้ทัน่วงทีในกรณีที่หญิงเหล่านี้อาจกระทำผิดซ้ำและกลายเป็นข่าวขึ้น เป็นต้น เกี่ยวกับเรื่องฐานข้อมูลนี้ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งปกติได้รับข้อมูลหญิงไทยค้าประเวณีจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นประจำ อาจพิจารณาเป็นเจ้าภาพในการจัดทำฐานข้อมูลกลางดังกล่าว

๔) ในส่วนของประเทศบาหลีเรน กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสานงานกับทางการบาหลีเรนเพื่อขอความร่วมมือในการปรับปรุงการบันทึกข้อมูลชาวไทยที่ทางการบาหลีเรนกำหนดให้อยู่ในบัญชีต้องห้าม (black list) ตามหมายเลขบัตรประชาชนไทย ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหายุติการหญิงไทยกลับประเทศไปเปลี่ยนชื่อ-สกุล และหนังสือเดินทางเพื่อกลับมาค้าประเวณีต่อไปในบาหลีเรนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบันทึกข้อมูลในบัญชีต้องห้ามตามระบบเดิมที่ใช้ชื่อ-สกุลและหมายเลขหนังสือเดินทางขณะที่กระทำผิด

ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจดีว่า ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ข้างต้นต้องดำเนินควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ที่ดำเนินอยู่หรือที่ยังไม่มีความพยายามติดตามผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากพอ เช่น การพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของชาวไทยระดับล่างและในชนบท การให้โอกาสชาวไทยเหล่านี้ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ การสืบสวนบริษัทขายบัตรโดยสารเครื่องบินที่สันนิษฐานว่ารู้เห็นหรือเกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งหญิงไทยไปค้าประเวณีในต่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสั่งการจาก “เบื้องบน” (top-down) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกิดความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา

๔.๓.๒ มาตรการเสริมการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่

๑) การเผยแพร่ข้อมูลให้ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และสาธารณชนเข้าใจเหตุปัจจัยและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งหลักกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ อาจพิจารณาเลือกนำเสนอความจริงในแง่มุมที่ไม่เป็นไปตามภาพความเชื่อของสังคม เพื่อให้ผู้รับสารได้ลุ่มลึกคิดและใช้วิจารณญาณในการอ่านรายงานข่าวที่บางครั้งมีการสร้างสีสันเกินความจริง

๒) การจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเรื่องปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศ เพื่อปรับความเข้าใจให้ตรงกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานะของปัญหาที่เป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะพัฒนาการล่าสุดที่อาจอำนวยให้ปัญหาเพิ่มขึ้น (เช่น ผู้ถือหนังสือเดินทางรุ่นใหม่สามารถเข้า-ออกประเทศผ่านประตูอัตโนมัติได้โดยไม่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง) นอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างกันด้วย ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ในปี ๒๕๕๕ ได้เคยเสนอให้กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาเป็นเจ้าภาพการประชุมดังกล่าวด้วยแล้ว

๓) การประชุมเจ้าหน้าที่กงสุลประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยจัดช่วงเวลาหารือ (session) ให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่ประสบปัญหานี้ได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) ระหว่างกัน เพื่อส่งเสริมการ “รู้เท่าทัน” ปัญหา โดยเฉพาะการนำหลักกฎหมายและการโน้มน้าวให้หน่วยงานของประเทศผู้รับเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา แทนที่จะดำเนินการส่งหญิงไทยกลับประเทศด้วยความรวดเร็วโดยไม่ผ่านกระบวนการกฎหมายของประเทศผู้รับ ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาการกระทำผิดซ้ำหรือ “การเลือกเสี่ยงทางจริยธรรม” ต่อไป

ทั้งนี้ ผลการหารือควรได้รับการประมวลเพื่อจัดทำเป็นแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศไว้ใน “คู่มือการกงสุล” ที่เป็นปัจจุบันด้วย เพื่อทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทั้งของส่วนกลางหรือของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ จะได้มีการส่งมอบคู่มือและแนวปฏิบัติดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

๔) การพิจารณาใช้ประโยชน์จากการศึกษาระดับนี้ในการจัดทำคู่มือการกงสุลข้างต้น รวมทั้งแนวนโยบายของกรมการกงสุลเรื่องการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ เพื่อสร้างความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อแนวทางจัดการกับกรณีหญิงไทยค้าประเวณีในต่างประเทศ

๔.๔ บทส่งท้าย

ปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในต่างแดนเป็นประเด็นที่ซับซ้อนไม่เพียงในแง่เหตุปัจจัยที่ต้นทางและปลายทาง แต่ยังรวมถึงการแก้ไขปัญหาโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ต้องสร้างสมดุลขึ้นในหลายๆ มิติ อาทิ มิติด้านนโยบายการต่างประเทศ ระหว่างภารกิจคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ (ตามนโยบายฯ ข้อ ๗) กับภารกิจแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์ของประเทศไทย (ตามนโยบายฯ ข้อ ๕) หรือมิติของการช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้ตามแนวนโยบายและความคาดหวังของสังคม กับมิติของการให้ความเคารพปฏิบัติตามหลักกฎหมายของประเทศเจ้าบ้านและกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ภายใต้บริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งสื่อมวลชน สาธารณชน ตลอดจนนักการเมือง มักคาดหวังการให้ความช่วยเหลือ “ชาวไทยตกทุกข์ได้” บนกระแสความรู้สึกเฉพาะหน้าหรือเพื่อผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่เปิดเผย โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมายทั้งของไทยหรือของต่างประเทศ หน่วยงานไทยที่ต้องรับมือกับปัญหาที่ปลายทาง ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ จึงมักตกอยู่ภายใต้แรงกดดันพิเศษที่มากกว่าสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของนานาประเทศที่มีแนวทางการให้ความช่วยเหลือคนชาติบน “หลักการ” และแนวปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนกว่า เช่น สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำบาหลีเรน ซึ่งไม่มีนโยบายช่วยเหลือชาวจีนที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยถือว่าชาวจีนผู้กระทำผิดดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายของประเทศเจ้าบ้านคือบาหลีเรนด้วยตนเอง หรือสถานเอกอัครราชทูตอินเดียประจำบาหลีเรน ซึ่งไม่มีนโยบายช่วยเหลือชาวอินเดียที่ไม่ได้มาลงทะเบียนกับสถานเอกอัครราชทูตฯ เนื่องจากถือว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ปฏิบัติ “หน้าที่” ของคนชาติ จึงไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองดูแลเหมือนดังเช่นชาวอินเดียผู้มาลงทะเบียน เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยให้สถานเอกอัครราชทูตของประเทศทั้งสองไม่ต้องพบกับความท้าทายเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างมิติต่างๆ หรือปัญหาการเลือกเสี่ยงทางจริยธรรมโดยคนชาติ จึงสามารถทุ่มเทพยายาม

บุคคลและงบประมาณไปพัฒนาการดำเนินการกิจด้านอื่นๆ ได้เต็มที่กว่า แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวก็ไม่สามารถเป็นตัวแบบให้กับสถานเอกอัครราชทูตไทยฯ ดำเนินการตามได้ เนื่องจากต่างตกอยู่ภายใต้บริบทและเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมและสังคมการเมืองที่แตกต่างกัน

จากประสบการณ์การทำงานที่ทำให้ต้องเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในบาห์เรน โดยบางครั้งในฐานะผู้กำกับดูแล หรือในบางครั้งในฐานะผู้ปฏิบัติ ผู้เขียนพบว่าหญิงไทยที่ค้าบริการทางเพศส่วนใหญ่แม้จะเลือกประกอบอาชีพดังกล่าวโดยสมัครใจ แต่เป็นการตัดสินใจเลือกด้วยความจำเป็นท่ามกลางทางเลือกที่มีอยู่ไม่มาก หญิงไทยเหล่านี้ได้รับข้อมูลที่เป็นจริงในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับรายได้ กอปรกับประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในหลายกรณี จึงทำให้คาดคำนวณความคุ้มค่าอย่างสมเหตุผลในการเลือกประกอบอาชีพดังกล่าว โดยมีหญิงไทยจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จในทางที่ตนได้เลือก

ในส่วนของผู้ค้าประเวณีที่ประสบปัญหา ไม่ว่าจะจากปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ (เช่น รสนิยมของลูกค้า) สภาพการณ์ที่ตนได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน (เช่น ค่าใช้จ่ายเรื่องที่พัก อาหาร เครื่องใช้ ความเป็นอยู่) หรือจากประเด็นเฉพาะส่วนตน (เช่น รายได้ไม่เข้าเป้า ไม่ถูกอัยยาศัยลูกค้า) การศึกษาชั้นนี้ตระหนักร่วมกับความรู้สึกรังเกียจของสาธารณชนไทยที่บางครั้งสะท้อนผ่านสื่อมวลชนว่า หญิงไทยเหล่านี้เป็นผู้ที่น่าสงสาร ประเด็นสำคัญที่กลายเป็นคำถามชวนคิดก็คือ สังคมไทยสงสารหญิงเหล่านี้ในแง่ใด หากสงสารว่าเป็นผู้ตกทุกข์ได้ยาก สังคมไทยต้องการให้หญิงไทยเหล่านี้พ้นทุกข์ในลักษณะใด สังคมไทยเพียงต้องการเห็นหญิงไทยค้าประเวณีในประเทศกลับสู่บ้านเกิดเพื่อตั้งหลักที่จะไปค้าประเวณีต่อในที่อื่น หรือต้องการเห็นหญิงไทยเหล่านี้เลิกประกอบอาชีพค้าประเวณี ถ้าหากต้องการเห็นหญิงไทยยุติการค้าบริการทางเพศ สังคมไทยได้ให้ความเข้าใจต่อสภาพปัญหาและสนับสนุนมาตรการแก้ไขปัญหาก็ปัจจัยต่างๆ แคไหน หรือแท้จริงแล้ว สังคมไทยเพียงต้องการแสดงความรู้สึกสงสารเป็นครั้งคราวโดยไม่สนใจว่าปัญหาจะยังคงอยู่หรือไม่ หรือปัญหาจะได้รับการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

ในขณะที่ยังไม่มีคำตอบอย่างชัดเจนจากสังคมไทย รวมทั้งผู้นำภาครัฐที่เกี่ยวข้อง การศึกษาชั้นนี้ได้นำเสนอแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่ปลายทาง รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการจัดการปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีที่ต้นทางซึ่งอาจนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้หญิงไทยเหล่านี้ต้องตกเป็นผู้นำสงสารในสายตาของสังคมไทยต่อไปโดยไม่รู้จักจบสิ้น อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของมาตรการเหล่านี้ย่อมขึ้นกับความใส่ใจอย่างจริงจังและจริงใจของภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคมไทยเป็นสำคัญ โดยผู้เขียนหวังว่าอย่างน้อย จะมีผู้ให้ความสนใจนำประสบการณ์และข้อเสนอแนะที่ถ่ายทอดไว้ในการศึกษาฉบับนี้ไปขบคิดพิจารณาเพื่อช่วยกันหาทางแก้ไขปัญหาก็เกิดผลสำเร็จที่ยั่งยืน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อหญิงไทยผู้ไร้โอกาสที่ดีในสังคม ต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และต่อการพัฒนาสังคมไทยอย่างมั่นคงในอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

วันชัย เจียมโชติพัฒนกุล. กระทรวงการต่างประเทศกับการช่วยเหลือและคุ้มครองคนไทย
ตกทุกข์ได้ยากในแอฟริกาใต้. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต
รุ่นที่ ๒ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๓.
สมพงษ์ กางทอง. ปัญหาการคุ้มครองคนไทยในมาเลเซียและแนวทางแก้ไข. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๔ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๕.
สามารถชาย จอมวิญญา. การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๒ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๓.

บทความ บทสัมภาษณ์ และเอกสารอื่น ๆ

เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี. “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ”. วารสารสราญรมย์
ฉบับที่ระลึกครบรอบ ๕๕ ปี (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑).
บทสัมภาษณ์หญิงไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีในบาหลีเรน ๑๓ คน ปรากฏในภาคผนวก ข
เอกสารนโยบาย ระเบียบราชการ และเอกสารของสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้อ้างอิงไว้แล้วใน
เชิงอรรถ.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Coleman, Jules. Risks and Wrongs. New York : University of Cambridge, ๑๙๙๕.
Cooter, Robert and Thomas Ulen. Law and Economics. New York : Addison-Wesley,
๑๙๙๗.
Pearce, David W. MIT Dictionary of Modern Economics. Aberdeen : MIT Press, ๑๙๙๔.

ภาคผนวก

- 3.4 หนังสือสำคัญประจำตัว (CI) เลขที่.....ออกให้โดย.....วันที่ออก.....
- 3.5 เอกสารอื่นๆ ☐ บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ☐ สำเนาทะเบียนบ้าน ☐ อื่นๆ ระบุ.....
- 3.6 สถานภาพของเอกสาร (ปลอมแปลงหรือไม่) / เอกสารถูกเก็บรักษาไว้โดยใคร/การต่ออายุใหม่
4. ภูมิลำเนาอยู่บ้านเลขที่..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์..... โทรศัพท์.....
5. ที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์..... โทรศัพท์.....
6. สถานภาพ ☐ โสด ☐ สมรส ☐ หย่า ☐ สมรสแล้วแต่แยกกันอยู่ ☐ อยู่ด้วยกันโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส
ชื่อ/สกุล คู่สมรส..... อาชีพ..... ที่อยู่/สถานที่ติดต่อของ
คู่สมรสอยู่บ้านเลขที่..... หมู่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์..... โทรศัพท์.....
ที่ทำงาน..... มีบุตรด้วยกัน.....คน
7. ระดับการศึกษา.....สถาบันการศึกษา.....
8. ความสามารถในการใช้ภาษา ☐ ไทย ☐ อังกฤษ ☐ จีน ☐ ญี่ปุ่น ☐ อื่น ๆ ระบุ.....
9. อาชีพเดิมก่อนเดินทางไปต่างประเทศ รายได้ บาท ต่อเดือน/ปี
สถานที่ทำงาน.....
.....โทรศัพท์.....
สาเหตุที่ออกจากงาน.....

ประวัติครอบครัว

จำนวนสมาชิกในครอบครัว.....คน กรุณาแจ้งรายชื่อ ที่อยู่ อาชีพของสมาชิกในครอบครัว

ชื่อ	ความสัมพันธ์	อายุ	อาชีพ	ที่อยู่	หมายเหตุ
1.	บิดา				
2.	มารดา				
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					

สภาพปัญหาครอบครัว.....

บุคคลอ้างอิงที่สามารถติดต่อได้

1. ชื่อ.....ความสัมพันธ์.....ที่อยู่ติดต่อ.....
2. ชื่อ.....ความสัมพันธ์.....ที่อยู่ติดต่อ.....

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทาง

1. การตัดสินใจเดินทางไปต่างประเทศ

- 1.1 มีผู้ชักชวนไปทำงานหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี ระบุข้อมูลผู้ชักชวน (ให้ระบุชื่อ รูปพรรณสัณฐาน สถานที่โทรศัพท์ที่ใช้ติดต่อของผู้ชักชวนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง) คือ.....
 ผู้ชักชวนบอกว่าจะให้ไปทำอะไรในต่างประเทศ
 ผู้ชักชวนมีข้อตกลง/เงื่อนไขการทำงาน สภาพการทำงาน ผลตอบแทนเป็นอย่างไร.....

 ผู้ชักชวนได้เรียกร้องอะไรบ้างหรือไม่
 1.2 เพราะเหตุใดจึงตัดสินใจเดินทางไปต่างประเทศ (รวมทั้งให้สอบถามว่าถูกบังคับ ชูเชิญหรือต้องทำเพื่อตอบแทนใคร อย่างไร เพราะอะไร โดยระบุรายละเอียดของวิธีการต่างๆ ชื่อ รูปพรรณสัณฐาน สถานที่/เบอร์โทรศัพท์ที่ใช้ติดต่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด.....

2. ประวัติการเดินทางออกนอกประเทศ

- 2.1 เดินทางไปยังประเทศปลายทางเป็นครั้งที่.....หากไม่ใช่ครั้งแรกเคยไปมาแล้ว จำนวน.....ครั้ง
 ครั้งล่าสุดเมื่อ.....ระบุรายละเอียดของวันที่ ระยะเวลา และเหตุผลในการพำนักอยู่ทุกครั้ง

 2.2 เคยเดินทางไปยังประเทศอื่นๆ หรือไม่ ☐ ไม่เคย ☐ เคย เมื่อใดและไปทำอะไร กรุณาระบุ.....

3. การเตรียมตัวก่อนเดินทาง

3.1 การจัดเตรียมเอกสารที่ใช้ในการเดินทาง

- 3.1.1 ☐ ทำหนังสือเดินทางด้วยตนเอง โดยยื่นขอทำที่.....
☐ ผู้อื่นทำให้ คือ.....
 3.1.2 ☐ เตรียมหลักฐานทั้งหมดด้วยตัวเอง ☐ ผู้อื่นเตรียมหลักฐานให้คือ.....
 3.1.3 ☐ ไปรับหนังสือเดินทางด้วยตนเอง ☐ ผู้อื่นรับให้คือ
 3.2 ซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินจากใคร.....ในราคา.....บาท
 3.3 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งหมดเป็นเงิน.....บาท
 3.3.1 ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างไร ☐ ออกเองทั้งหมด ☐ ออกเองบางส่วน ☐ มีผู้อื่นออกให้คือ.....
 3.3.2 ระบุรายละเอียดประเภทค่าใช้จ่ายและจำนวน การได้มา/แหล่งที่มาของเงิน หากมีหนี้สินมีเงื่อนไขในการชำระคืนอย่างไร กับใคร.....

4. เดินทางออกจากประเทศไทยเมื่อวันที่.....วันที่ครบกำหนดเดินทางกลับ.....
- 4.1 โดยสารพาหนะ ☐ สายการบินเที่ยวบิน..... ☐ รถไฟ ☐ รถยนต์ ☐ เรือ ☐ อื่นๆ...
- 4.2 วันเดินทางถือเอกสารการเดินทางติดตัวมาเองหรือไม่ ☐ นำมาเอง ☐ ผู้อื่นนำมาให้คือ (ระบุชื่อ รูปพรรณ
 สันฐาน ความสัมพันธ์ ที่อยู่ โทรศัพท์ วิธีการติดต่อ โดยละเอียด)
- 4.3 เดินทางไปกี่คน ใครบ้าง มีใครเป็นหัวหน้าทีมหรือไม่ คือใคร.....
- 4.4 เส้นทางที่เดินทางออกจากประเทศไทย (ผ่านด่านตรวจคนเข้า – ออกเมืองใด อย่างไร ใครเป็นผู้นำไป ต้องผ่าน/
 พักชั่วคราวที่ใด พบ/ติดต่อใคร).....
 ด่านตรวจคนเข้าเมืองในไทย.....ด่านตรวจคนเข้าเมืองปลายทาง.....
- 4.5 มีผู้ช่วยดำเนินการในการผ่านด่านหรือไม่ คือใคร
 ช่วยเหลืออย่างไร.....
- 4.6 ต้องไปผ่านประเทศใดหรือไม่ ก่อนถึงปลายทาง.....
 มีผู้ช่วยเหลือให้ผ่านด่านหรือไม่ คือใคร
 โดยวิธีใด.....
5. ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศปลายทาง
- 5.1 เดินทางเข้าประเทศปลายทางได้อย่างไร ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองใด ต้องพบ / ติดต่อใคร ต้องผ่าน/ พัก
 ชั่วคราวที่ใด อย่างไร.....
 ผู้อำนวยความสะดวกในการเข้าเมือง ชื่อ สัญชาติ วิธีการติดต่อ.....
 โดยเข้าไปอำนวยความสะดวกในพื้นที่ (ชั้นใน ชั้นนอกหรือถึงตัวเครื่องบิน).....
- 5.2 เมื่อเดินทางไปถึงประเทศปลายทาง ใครเป็นคนมารับ / กักกัน / ความเกี่ยวข้องเป็น / รู้จักได้อย่างไร (ชื่อ
 รูปพรรณสัณฐาน สัญชาติ อาชีพ โทรศัพท์/สถานที่ซึ่งใช้ติดต่อ) เดินทางต่อไปยังสถานที่ใด ด้วยวิธีใด

- 5.3 สถานที่พักอาศัยในต่างประเทศ
- 5.3.1 ที่อยู่ ลักษณะเฉพาะ/จุดสังเกต ชื่อเจ้าของที่พัก ความสัมพันธ์ โทรศัพท์.....
- 5.3.2 พักอาศัยอยู่กับใคร/กักกัน (ชื่อ รูปพรรณสัณฐาน สัญชาติ อาชีพ สถานที่ซึ่งใช้ติดต่อ)/ความเกี่ยวข้องเป็น/
 รู้จักได้อย่างไร.....
- 5.4 หากประสบความสำเร็จสามารถติดต่อกับใคร ติดต่อได้อย่างไร.....
 ทราบข้อมูลหน่วยงานไทยที่ให้ความช่วยเหลือหรือไม่ ที่ไหน ติดต่อได้อย่างไร.....

6. ข้อมูลการทำงานในต่างประเทศ

6.1 บุคคลและผู้เกี่ยวข้องที่ติดต่อให้ทำงาน (ชื่อ รูปพรรณสัณฐาน สัญชาติ อาชีพ สถานที่ โทรศัพท์ซึ่งใช้ติดต่อ/รู้จัก ได้อย่างไร) ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไร หรือไม่ อย่างไร.....

6.2 ก่อนออกเดินทางทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ เงื่อนไข หรือสภาพก่อนทำงานล่วงหน้าหรือไม่ อย่างไร

☐ ทราบ ☐ ไม่ทราบ เพราะเหตุใด.....

6.3 สถานที่ทำงานในต่างประเทศ เลขที่ ลักษณะเฉพาะ/จุดสังเกต โทรศัพท์.....

6.4 ใครเป็นเจ้าของ/หัวหน้า/ผู้ควบคุม (ชื่อ รูปพรรณสัณฐาน สัญชาติ อาชีพ เบอร์โทรศัพท์/สถานที่ซึ่งใช้ติดต่อ)

6.5 ลักษณะการทำงาน ทำงานอะไร วันละกี่ชั่วโมง.....

6.6 ค่าตอบแทน

6.6.1 ค่าตอบแทนได้อย่างไร.....

6.6.2 ถูกหักเป็นค่านายหน้าหรืออื่น ๆ หรือไม่ ☐ ไม่ ☐ ถูกหักเป็นค่า.....

6.6.3 ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงไว้หรือไม่ ☐ ได้ ☐ ไม่ได้ อย่างไร เพราะเหตุใด.....

6.6.4 หากได้รับเงิน ได้ส่งเงินกลับบ้านหรือไม่ โดยวิธีใด.....

ผ่านใคร..... เสียค่าธรรมเนียมหรือไม่.....

ทางบ้านได้รับเงินหรือไม่..... ทราบได้อย่างไร.....

6.7 มีข้อตกลงเป็นสัญญาการจ้างงานหรือไม่

☐ ไม่มีสัญญาการจ้างงาน เพราะเหตุใด.....

☐ มีสัญญาการจ้างงาน หากมีท่านได้ทราบรายละเอียดหรือไม่ ☐ ทราบ ☐ ไม่ทราบ

6.8 มีบัตรอนุญาตการทำงานหรือไม่ ☐ ไม่มี ☐ มี เลขที่.....ประเภทงาน.....

ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน.....เดือน/ปี วันที่ออก.....วันที่หมดอายุ.....

6.9 มีผู้ทำงานด้วยกี่คน ใครบ้าง.....

ส่วนที่ 4 ข้อมูลประกอบการพิจารณาคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์/ให้ความช่วยเหลือ

1. ระหว่างอยู่ต่างประเทศประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างไร (ทำเครื่องหมายได้มากกว่า 1 ข้อ)

- | | |
|---|--|
| ☐ สภาพความเป็นอยู่เลวร้าย | ☐ ถูกล่อลวงไป/บังคับให้ค้าประเวณี |
| ☐ ถูกทำร้ายทางร่างกาย/จิตใจ/ วาจา | ☐ ถูกหลอกลวงสภาพการทำงานไม่เป็นไปตามที่ตกลง |
| ☐ ถูกกักขัง/ หน่วงเหนี่ยว/ ไม่มีอิสระ/ ถูกควบคุม | ☐ ถูกบังคับใช้แรงงาน/ สภาพการทำงานเยี่ยงทาส |
| ☐ ถูกล่วงละเมิดทางเพศ/ ข่มขืน | ☐ ไม่ได้รับค่าจ้างเงินเดือน/ได้รับน้อยไม่เป็นไปตามที่ตกลง |

- ☐ ถูกทำให้ตกเป็นหนี้เพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม
 ☐ บังคับให้ใช้สารเสพติด/ การพนัน
☐ เอกสารสำคัญประจำตัว/การเดินทางถูกยึด
 ☐ ถูกขายต่อไปยังที่อื่น
☐ ต้องโทษ/จำคุก
 ☐ อื่นๆ ระบุ.....
2. บรรยายสภาพปัญหาที่ประสบ/ การถูกแสวงหาผลประโยชน์ตามข้างต้น.....
-
-

ส่วนที่ 5 ประเมินความเดือดร้อนและความต้องการ

2. ปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการเฉพาะหน้า
- ☐ ไม่มีเอกสารการเดินทาง/หนังสือสำคัญประจำตัว
 ☐ การดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
☐ ติดต่อกฎหมาย/ สืบหาครอบครัว/ การส่งกลับภูมิลำเนาเดิม
 ☐ ที่พักอาศัยชั่วคราว
☐ ไม่มีค่าพาหนะกลับภูมิลำเนาเดิม
 ☐ ขาดเงินทุนประกอบอาชีพ
☐ ต้องการค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุตร
 ☐ อยู่ในภาวะเจ็บป่วย โรคประจำตัว
- กรุณาระบุภาวะความเจ็บป่วยและข้อมูลการรักษา.....
 (กรุณาระบุประวัติการตรวจรักษา หรือข้อมูลที่เป็นต่อการส่งต่อเพื่อรับการรักษายามาลต่อเนื่อง)
3. ความต้องการเมื่อเดินทางกลับถึงประเทศไทย
- ประสงค์ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทางส่วนราชการหรือไม่ ☐ ไม่รับ ☐ รับ กรุณาระบุ.....
☐ เดินทางกลับภูมิลำเนา ☐ เดินทางกลับไปยังที่อื่นในประเทศไทย กรุณาระบุข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่
 เจ้าของบ้าน.....ความสัมพันธ์..... บ้านเลขที่ ถนน
 หมู่บ้าน/ซอย.....ตำบล/แขวงอำเภอ/เขต.....จังหวัด
 รหัสไปรษณีย์.....โทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์มือถือ.....
☐ ให้ความคุ้มครองความปลอดภัย เนื่องจาก.....
☐ อื่นๆ โปรดระบุ
4. ความกังวลใจในการเดินทางกลับภูมิลำเนา.....
-
5. การวางแผนชีวิตเมื่อเดินทางกลับถึงภูมิลำเนา.....
-
6. ความเห็นของผู้สัมภาษณ์
- ☐ ผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์สมควรได้รับความช่วยเหลือโดย.....
☐ ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่สมควรให้การช่วยเหลือ เนื่องจาก.....
☐ ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และอยู่ในข่ายต้องสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์
 สมควรดำเนินการ.....
7. ข้อมูลอื่นๆ เพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการต่อไป.....
-
-

ภาคผนวก ข

กรณีศึกษาและตัวอย่างข้อมูลจากการสัมภาษณ์หญิงไทยค้าประเวณี

จำนวน ๑๓ รายในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๖

ก. ปี ๒๕๕๖ - กรณีหญิงไทยค้าประเวณีมาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ แต่เมื่อพบว่าต้องถูกส่งตัวให้ตำรวจ ก็เจรจากับแม่เล้าด้วยตนเองจนได้กลับประเทศไทย

๑. นาง “ช.” หรือต๊าก (อายุ ๒๖ ปี)

- เข้าขอความช่วยเหลือที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เมื่อ ๒๗ พ.ค. ๕๖ (หนีมาจากแม่เล้า นุชรี/เดียร์/หมาน) การศึกษา ม.๓ เคยเป็นผู้จัดการร้าน ๗-Eleven ที่จังหวัดระยอง รายได้ ๑๕,๐๐๐ ต่อเดือน มีผู้ชักชวนจากประเทศไทยเป็นกะเทยชื่อโก่ (แนะนำผ่าน อ้อ เพื่อนของเพื่อน) สมัครใจไปค้าประเวณีที่บาร์เรน ไม่ได้ถูกบังคับ และรู้ว่ามีค่าสัญญาหรือหนี้ที่ต้องใช้คืนแม่เล้าจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท จากนั้น รายได้ต่อไปจะเป็นเงินเก็บของตน เดินทางคนเดียวโดยกาตาร์แอร์เวย์ (ค่าตัว ๓๘๐ ดอลลาร์บาร์เรน) คนของแม่เล้าซึ่งเป็นชาวบาร์เรนปากแหว่งไปรับที่สนามบิน

- ที่บาร์เรนพักอยู่ที่โรงแรม ๗ ชั้น (เข้าใจว่าชื่อโรงแรมอาระเบีย) โดยพักรวมในห้องหญิงไทยรายอื่น ๆ รวม ๗ คน ค่าห้องพัก ๓๐ ดอลลาร์ต่อสัปดาห์ (ประมาณ ๒,๔๐๐ บาท) ค่าบริการชม. ละ ๓๐ ดอลลาร์บาร์เรน จากการทำงานประมาณ ๒ เดือนกว่าที่ผ่านมา สามารถส่งรายได้ส่งกลับบ้าน ๒๘๐ ดอลลาร์ (ประมาณ ๒๒,๔๐๐ บาท) โดยมีคนของแม่เล้าจัดการส่งเงินให้

- เคยเดินทางไปทำงานที่บาร์เรนก่อนหน้านี้แล้ว ๑ ครั้ง เมื่อ ๒๑ ส.ค. ๕๕ และเคยมาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งตัวกลับประเทศไทยเมื่อ ๒๒ ก.ย. ๕๕ โดยครั้งนั้น ให้เหตุผลว่า “ถูกหลอก” มาทำงานเป็นพนักงานเสิร์ฟ ครั้งล่าสุด เดินทางถึงบาร์เรนเมื่อ ๒๑ มี.ค. ๕๖ โดยใช้สิทธิพำนักรับในบาร์เรนในฐานะนักท่องเที่ยวได้ ๑๔+๑๔ วัน ก่อนบินออกไปที่ประเทศโอมานเพื่อต่ออายุวีซ่ากลับเข้ามาลักลอบทำงานในบาร์เรน

- อยากกลับ ปทท. เนื่องจากพ่อเสีย และมีภาระเลี้ยงแม่ กับลูก ๒ คน และหลาน ๑ คน ที่จังหวัดระยอง พยายามเจรจาต่อรองให้แม่แท้ๆ คลอดเงินค้ำชำระค่าสัญญาเพื่อขอกลับประเทศไทย แม่แท้ๆ เรียกเงิน ๖๐๐ ดอลลาร์บาร์เรน (ประมาณ ๔๘,๐๐๐ บาท) จึงหนีออกมา มีความกังวลใจว่าเมื่อกลับไปประเทศไทยแล้วจะถูก blacklist กลับมาบาร์เรนไม่ได้

- มีข้อสังเกตว่า นาง ช. พูดภาษาอังกฤษได้ดี คล่องแคล่ว และให้ข้อมูลไม่ตรงกันกับเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ๒ คนที่พบพูดคุยเพื่อสัมภาษณ์

- ในที่สุด เมื่อทราบว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องส่งตัวให้ตำรวจตามแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่ปรับปรุงใหม่ นาง ช. ได้โทรศัพท์เจรจากับแม่เล้าด้วยตนเอง จนกระทั่งมีเพื่อนชื่อเดียร์และชายชาวบาร์เรนนำบัตรโดยสาร หนังสือเดินทาง และเอกสารที่จำเป็นมาให้พร้อมรับตัวจากสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยแจ้งว่าจะไปส่งกลับประเทศไทยที่สนามบิน

ข. ปี ๒๕๕๖ – กรณีข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการจัดส่งหญิงไทยและสภาพการค้าประเวณีที่บาร์เรน

๒. น.ส. “พ.” (หนีมาพร้อมกับหญิงไทยรายอื่น)

- มาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เมื่อต้น พ.ค. ๕๖ (เดินทางถึง บาร์เรน ๑๓ ม.ค. ๕๖ โดยทำหนังสือเดินทางเมื่อ ๓ ม.ค. ๕๖) เคยทำงานโรงงาน รายได้รวมเดือนละประมาณ ๗,๐๐๐ บาท หักค่าประกันสังคมเหลือ ๖,๕๐๐ บาท เคยทำงานรับจ้างขายของ แต่รายได้ไม่ดี วันละ ๑๐๐-๒๐๐ บาท ต่อมาจึงไปค้าประเวณีที่หาดใหญ่ พบเพื่อนหญิงค้าบริการที่เคยทำงานที่ บาร์เรนชวนให้ไปบาร์เรนและแนะนำให้ติดต่อนายหน้า/เอเยนต์ ทราบว่ามีค่าสัญญาที่ต้องทำงาน ชดใช้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

- วันเดินทางไปบาร์เรน ได้รับแจ้งจากนายหน้า/เอเยนต์ว่า ให้รออยู่ที่สนามบินสุวรรณภูมิบริเวณเคาเตอร์เช็คอิน U ๕๒-๕๙ จะมีคนนำบัตรโดยสารมามอบให้ที่สนามบิน จากนั้น ให้ไปยื่นเรื่องที่สำนักงานแรงงานที่สนามบิน ช่อง ๒ เมื่อไปถึง เจ้าหน้าที่ซักถามเรื่องชาวบาร์เรนที่ให้การรับรอง (ในนามของแฟน แต่ความจริงไม่ใช่แฟน) เมื่อได้คำตอบก็ไม่ได้ซักถามอะไร น.ส. พ. พยายามจะใช้ช่องประตูอัตโนมัติที่ตรวจหนังสือเดินทางเล่มใหม่ได้โดยไม่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง แต่เครื่องไม่ทำงาน เลยต้องรอนานด้านตรวจคนเข้าเมืองตามปกติ

- เมื่อเดินทางถึงสนามบินบาร์เรน ได้ทำตามคำแนะนำของเอเยนต์คือยื่นหนังสือเดินทางให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองช่อง ๑๓-๑๖ ตรวจ ซึ่งผ่านออกมาได้ไม่มีปัญหา ที่สนามบิน บาร์เรน มีกะเทยของแม่แท้คนชรี ไปรับ ตกลงว่าจะอยู่ทำงานสัก ๖ เดือน โดย ๓ เดือนเพื่อ ชดใช้ค่าสัญญาหรือ “ค่าแท็ค” แต่ต้องหนีออกมาก่อนเพราะ “เงินงานไม่ติด” (ลูกค้าไม่เข้า) จึงไม่มี ลู่ทางใช้หนี้สัญญาได้ ขณะนี้ ยังค้างเงินค่าแท็คอยู่ ๖๙๙ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๕๖,๐๐๐) และ ค่าปรับที่พำนักรักษาอายุวีซ่ากับค่าบัตรโดยสารเครื่องบินขากลับรวมกันอีก ๕๐๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๔๐,๐๐๐ บาท)

- ทั้งนี้ แม้ว่าจะสามารถทำงานใช้หนี้ค่าแท็คได้หมด แล้วทำงานค้าบริการต่อเพื่อเก็บ ออมรายได้เป็นของตน แม่แท็คก็จะขึ้นค่าเช่าห้องพัก (อยู่รวมกัน ๔ คน) เป็น ๒๘๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๒๒,๔๐๐ บาท) ต่อสัปดาห์ รวมทั้งแม่แท็คจะส่งลูกค้าให้หญิงบริการคนอื่นก่อน

- สภาพความเป็นอยู่ ต้องเสียค่าที่พักรวมอาหาร ๒๕๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาท) ต่อสัปดาห์ พักอยู่รวมกัน ๔ คนในห้องเดียว (เป็นหญิงค้าประเวณี ๓ คนและผู้คุม ๑ คน) แรกเริ่มอยู่โรงแรม Maha ต่อมาย้ายไปตึก Rose Plaza ซึ่งที่พักรแออัด ห้องหนึ่งพักรวมกัน ๘ คน (หญิงค้าบริการ ๗ คน และผู้คุม ๑ คน) เมื่อมาอยู่ใหม่ ๆ ผู้คุมดูแลดี แต่ต่อ ๆ มา ไม่ค่อยส่ง อาหารตามเวลา เมื่อเจ็บป่วยก็คิดค่ารถ ค่าหมอ ค่าน้ำเกลือ

- การประกอบอาชีพคิดค่าบริการ ๒๐-๓๐ ดินาร์บาร์เรน ตึกชิดนีย์ เนาวร่า/นวรรตน์ และ Rose ไม่ให้ลูกค้าบาร์เรนเข้า รับเฉพาะลูกค้าต่างชาติ เช่น ชาวซาอุดีอาระเบีย คูเวต ที่ผ่านมา แทบไม่ได้หนีจากการค้าบริการ

- เมื่อทำงานเกิน ๓ สัปดาห์ หรือ ๑ เดือน และมีความประพฤติดี จะมีสิทธิได้ชิมไทร ค์พท์ สำหรับเงินรายได้ ผู้คุมให้เบิกได้สัปดาห์ละ ๕ ดินาร์บาร์เรน

- แม่เล่ามีแนวทางให้ย้ายที่พักและที่ทำงานไปเรื่อย ๆ โดยแม่เล่าฯมีหญิงไทยค้า บริการในสังกัดประมาณ ๗๐ คนในตึก ๘ แห่ง เช่น ตึกเนาวร่า/นวรรตน์ ตึกชิดนีย์

- เวลาหลบหนี ต้องหาโอกาสโน้มน้าว (lobby) หญิงที่พักอยู่ห้องเดียวกันให้เห็นชอบร่วมกัน ซึ่งบางเพ็งมาทำงานได้ ๒ สัปดาห์ ระหว่างหนีออกมา เจอผู้คุมซื้อปู แต่ผู้คุมสงสารจึงปล่อยให้หนีออกมา แล้วขออาศัยรถคนบ่าห์เรนที่ผ่านมาพบพอดีมาที่สถานเอกอัครราชทูตฯ

ค. ปี ๒๕๕๕ - กรณีหญิงไทย ๓ ราย (หมายเลข ๓-๕) มาขอความช่วยเหลือสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งนำไปสู่การเข้าตรวจค้นและจับกุมหญิงไทยเพิ่มอีก ๗ ราย โดยตำรวจบ่าห์เรน (หมายเลข ๖-๑๒) กรณีนี้มีเรื่องพัวพันกันหลายประเด็น อาทิ (๑) หญิงไทย ๑ ใน ๓ ราย ได้โทรศัพท์ขอความช่วยเหลือรายการโทรทัศน์และตำรวจที่ประเทศไทยจนกลายเป็นข่าวใหญ่เมื่อ ๑๗ ส.ค. ๕๕ จากคำกล่าวอ้างว่าเหตุที่ไม่กล้ามาขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เนื่องจากได้ยินว่ามีเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นสายให้แม่เล่า (๒) หญิงไทยสองรายที่ถูกส่งตัวกลับ (หมายเลข ๑๑-๑๒) ปรากฏว่าที่จริงเป็นผู้คุมหญิงไทยของแม่เล่า โดยทั้งสองได้ทำการเปลี่ยนบัตรโดยสารเครื่องบินเพื่อหลีกเลี่ยงเจ้าหน้าที่ที่ประเทศไทยซึ่งไปรอรับ

๓. น.ส. “ก.” (อายุ ๓๒ ปี)

- มาบ่าห์เรนเมื่อ ๗ ส.ค. ๕๕ ภูมิลาเนาสมุทรสาคร เคยทำอาชีพค้าขาย เคยเป็นพนักงานต้อนรับของโรงแรม มีแฟนชาวเบลเยียมส่งรายได้ให้เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท มีเพื่อนซื้อศรัณยาฯ ชวนมาทำงานนวดที่บ่าห์เรน รายได้ ๕๐,๐๐๐ บาทใน ๑๐ วัน หักค่าใช้จ่ายแล้ว (แต่ยอมรับว่าตัวเองไม่เคยมีประสบการณ์และนวดไม่เป็น) ตนเคยไปหาแฟนที่เบลเยียม ๓ ครั้ง ไปกัมพูชา ๑ ครั้ง เพื่อเล่นการพนัน และกล่าวว่ามีแฟนเก่าเป็นชาวต่างประเทศชื่อ Tarique

- คนรู้จักชื่อ “แมว” เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท เพื่อไปค่าบริการที่บ่าห์เรน โดยแนะนำว่าให้บอกเจ้าหน้าที่ที่สนามบินสุวรรณภูมิว่ามาหาแฟนที่บ่าห์เรน ที่สุวรรณภูมิ ให้ไปที่โต๊ะสำนักงานแรงงาน โต๊ะขวา ๑๖๔๔ ไม่ให้เข้าช่องซ้าย เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานได้ให้ที่อยู่สถานเอกอัครราชทูตฯ ไว้เพื่อติดต่อกรณีฉุกเฉิน

- ที่สนามบินบ่าห์เรนมีชายไปรับที่สนามบินชื่อ Michael ปัจจุบันติดคุกข้อหาขายเสพติด มีหญิงไทยชื่อ “หนึ่ง” เป็นผู้คุมตึกซึ่งตนพักอยู่กับหญิงอื่นรวม ๑๑ คน ในอพาร์ทเมนต์ ๒ ห้องนอน ๒ ห้องน้ำ

- สภาพการให้บริการ ราคาปกติ ๓๐ ดอลลาร์ต่อ ๑ ชั่วโมง ๒๐ ดอลลาร์ต่อครึ่งชั่วโมง บริการประทุหลัง ๕๐ ดอลลาร์ต่อครึ่งชั่วโมง

- ตนเป็นคนโทรศัพท์ไปรายการตีสิบเพื่อติดต่อขอความช่วยเหลือ โดยได้พูดกับคุณก เมื่อ ๑๔ ส.ค. ๕๕ ก่อนหน้านั้น โทรศัพท์ไปมูลนิธิปริ๊นซ์แต่ไม่ติด ได้พยายาม google หาข้อมูลว่าตึกที่พักอยู่ที่ย่านไหน แต่เพื่อนที่ประเทศไทยบอกว่าเข้าไป ให้หาทางหนีออกมา

- ต้องการหนีออกมาเพราะถูกเอาเปรียบ โดยเพื่อนร่วมห้องชื่อน้ารจนาก็ต้องการออกมาด้วยแต่ไม่กล้า อย่างไรก็ตามได้ส่งข้อความว่าไม่ต้องมาช่วยแล้ว เพราะกลัวว่าจะทำให้หญิงอื่นลำบากและสงสารหญิงค่าบริการรายอื่นที่ยากทำงานต่อในที่พัก หญิงเหล่านี้บางคนอยู่มา ๔-๕ เดือน เพิ่งจะคิดใช้ค่าแท็กซี่มาจึงต้องการเก็บรายได้เป็นของตน

- มีข้อสังเกตว่า น.ส.กัญญาพัชรฯ ให้ข้อมูลแย้งกันในบางครั้ง เพราะบางโอกาสกล่าวว่าได้ส่งเงินรายได้ให้ผู้คุมคือหนึ่งทุกครั้งที่ค่า แต่บางโอกาสบอกว่ายังไม่ได้ทำงาน จึงต้องการหนีออกมา

๔. น.ส. “ย.” หรือน้ำ (อายุ ๒๘ ปี)

- ภูมิลำเนาที่จังหวัดอุดรธานี เคยมีอาชีพเสริมสวຍ รายได้ ๘,๐๐๐-๙,๐๐๐ บาท มีผู้ชักชวนแต่ไม่ยอมบอกชื่อ บอกแต่เพียงว่าติดต่อผ่านบัตรโทรศัพท์ เลยไม่มีเบอร์โทร ผู้ชักชวนแจ้งให้มาทำงานช่วงสั้น ๒๐ วัน หลัง ๑๐ วันทำงานจะได้รายได้ ๑ แสนบาท (ต่อมา ยอมบอกว่าผู้ชักชวนชื่อนาย รุ่งจักกันมา ๓ ปี ตอนไปเรียนเสริมสวຍ)

- กระบวนการออกจากประเทศไทย มีนายหน้าส่งคำแนะนำทางอีเมล เช่น แนะนำให้บอกกับเจ้าหน้าที่แรงงานที่สนามบินสุวรรณภูมิว่า จะไปพบแฟนที่บาหลีเรน ให้บอกเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองบาหลีเรนว่ามาเที่ยวช่วงวันหยุด

- มาบาหลีเรนเมื่อ ๓ ส.ค. ๕๕ ที่บาหลีเรนมีชาวบาหลีเรนไปรับ และนำมาพักที่ห้องหมายเลข ๕๐๖ รวมกับหญิงไทยอีก ๙ คน

- มาบาหลีเรนเป็นครั้งแรกโดยสายการบิน Gulf Air อย่างไรก็ดี เคยไปสิงคโปร์ ๓-๔ ครั้ง

๕. น.ส. “จ.” (อายุ ๒๖ ปี)

- มาบาหลีเรนเมื่อ ๕ ส.ค. ๕๕ แจ้งว่าถูกหลอกให้มาทำงานนวด ถูกกักขังหนองเหนียว ให้เตรียมตัวขายบริการทางเพศ ภูมิลำเนาพัทยาใต้ บางละมุง ชลบุรี เคยทำงานเป็นพนักงานนวดที่พัทยา รายได้ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป เพื่อนชื่ออ๊อฟชักชวนโดยบอกว่าไปทำงานบาหลีเรนได้รายได้เป็นแสน เคยมาบาหลีเรนแล้วเป็นครั้งที่ ๓ (มาเยี่ยมνάสาว พักครั้งละ ๒-๓ สัปดาห์ในบาหลีเรน) ทราบว่าค่าแท็กซี่หรือสัญญาที่ต้องขายบริการชดใช้คือ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ค่าที่พัก ๒๐,๐๐๐ บาทต่อสัปดาห์

- มาบาหลีเรนครั้งนี้โดย Gulf Air ที่สุวรรณภูมิ มีเอเยนต์มาส่งตัวให้ และให้รอจนถึงเวลา ๑๗:๑๐ น. ซึ่งเป็นเวลาเปลี่ยนกะของเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานที่สนามบิน เอเยนต์แนะนำให้บอกว่ามาพบแฟนที่บาหลีเรน มีคนไปรับ ๒ คน สังกัดแม่เล้าแพท พักอยู่กับหญิงอื่น ๆ รวม ๑๐ คนที่โรงแรม Fareed IV ฝั่งตรงข้ามมองเห็นสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส

- แจ้งสถานเอกอัครราชทูตฯ ว่า ถูกกักขังหนองเหนียวไม่มีอิสระ ถูกควบคุม ถูกหลอกลวงสภาพการทำงานไม่เป็นไปตามที่คาด ถูกทำให้ตกเป็นหนี้อย่างไม่เป็นธรรม เอกสารถูกยึด กลัวว่าแม่เล้าจะทำร้าย

๖. น.ส. “วา” หรือโบ (อายุ ๒๗ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดเชียงราย มาบาหลีเรนเมื่อ ๑๗ เม.ย. ๕๕ ซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินด้วยตนเอง ทราบดีว่ามาค้าประเวณี เคยมาบาหลีเรนแล้ว ๑ ครั้ง ได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงทางบ้านได้รับเงินที่โอนกลับ เหตุที่ทราบว่าได้เงินโอนเพราะโทรศัพท์ถามทางบ้าน ไม่ขอแจ้งว่าตนเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือถูกเอาเปรียบ

- มาบาหลีเรนโดยได้รับการชักชวนจากเพื่อนที่เคยทำงานในบาหลีเรน การเดินทางมาบาหลีเรนทำตามข้อมูลที่ได้จากเพื่อนและคนรู้จักของแม่เล้าที่อยู่ในประเทศไทย ตนเสี่ยงผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองด้วยตนเอง ไม่ได้ผ่านเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานที่สนามบินสุวรรณภูมิ

- แจ้งว่า ไม่มีปัญหาในการประกอบอาชีพค้าประเวณี เพราะใช้ความอดทนเนื่องจากต้องการตั้งตัวให้ได้ ที่ผ่านมา ได้พยายามให้คำปรึกษาแก่หญิงไทยคนอื่นๆ ปัญหาที่หญิงไทยเหล่านี้พบคือได้รับข้อมูลไม่ครบจากคนชักชวนหรือนายหน้า

- ตนเคยไปทำงานค้าประเวณีที่สิงคโปร์ซึ่งอิสระกว่าบาร์เรน ที่บาร์เรน ตนพักอยู่เกินอายุวีซ่า แต่จะเก็บเงินไว้จ่ายเป็นค่าปรับเมื่อต้องการกลับประเทศไทย

๗. น.ส. “น.” หรือฟังก์ (อายุ ๒๖ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดนครราชสีมา มาบาร์เรนเมื่อ ๓ ส.ค. ๕๕ พร้อมกับน้ำ(น.ส. “ย.”) เพื่อนของน้ำเป็นคนเดินเรื่องให้ ในการผ่านกระบวนการที่สนามบินสุวรรณภูมิ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของไทยได้ให้ที่อยู่และหมายเลขติดต่อของสถานเอกอัครราชทูตฯ ไว้

- ตนเคยไปค้าประเวณีที่มาเลเซียซึ่งมีอิสระกว่าบาร์เรน ไม่อยากกลับมาที่บาร์เรนอีก เพราะสภาพความเป็นอยู่ไม่อิสระ เคยพูดกับน้ำว่าอยากออกจากที่พัก แต่ตนไม่ได้คิดหนีมากับน้ำ โอ้และมด เพราะอยากลองสู้ดูก่อน อย่างไรก็ดี ตนยังไม่ได้เริ่มทำงานค้าบริการที่บาร์เรน

- ตอนอยู่ในห้องซังของตำรวจบาร์เรน ได้พบหญิงจากเอธิโอเปีย อินโดนีเซีย จีน รัสเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อินเดีย บางรายได้เงินเดือนแม่บ้านแค่ ๗๐ BD แม้สัญญาจะระบุ ๑๕๐ BD

- มีข้อสังเกตว่า น.ส. “น.” มีท่าทีไม่ยอมให้ข้อมูล มักอ้างอิงน้ำ หรือโยนให้ไปถามคนอื่น เช่น สา เหมือนกลัวที่จะให้ข้อมูล และไม่ไว้วางใจหญิงที่มาด้วยกันมากนัก

๘. น.ส. “ร.” (อายุ ๒๖ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดอุดรธานี เคยเป็นพนักงานนวดที่พัทยา รายได้ ๒๐,๐๐๐ บาท น้ำ (น.ส. “ย.”) เป็นผู้ชักชวนให้มาทำงานนวดที่บาร์เรนโดยแจ้งว่ารายได้เป็นแสน ตนตกลงงานจึงมาเดินทางถึงบาร์เรนเมื่อ ๖ ส.ค. ๕๕

- มาบาร์เรนครั้งนี้เป็นครั้งที่ ๒ และเคยไปทำงานที่มาเลเซียประมาณ ๑ ปี

- ทราบดีว่า การมาทำงานที่บาร์เรนต้องหักรายได้ขีดใช้ค่าสัญญาหรือ “ค่าแท็ค” ซึ่งมีให้เลือกเป็น ๒ แบบ

- แบบแรก ขดใช้คืนรวมจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท โดยต้องเสียค่าที่พักสัปดาห์ละ ๒๐๐ ดินาร์บาร์เรน (๑๖,๐๐๐ บาท) หลังจากทำงานขดใช้หนี้ครบแล้ว ต้องจ่ายค่าที่พักเพิ่มเป็น ๒๕๐ ดินาร์บาร์เรน แต่รายได้ที่เข้ามาทั้งหมดตกเป็นของผู้ลงแรง

- แบบที่สอง ขดใช้คืนรวม ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยต้องเสียค่าที่พักสัปดาห์ละ ๒๐๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๑๖,๐๐๐ บาท) หลังจากทำงานใช้หนี้ครบแล้ว รายได้ต้องแบ่งกับแม่เล้าคนละ ๕๐-๕๐

- กระบวนการออกจากประเทศไทย ที่สนามบินสุวรรณภูมิ นายหน้าแนะนำให้ไปติดต่อสำนักงานแรงงาน ก่อนผ่านด่านตรวจคนเข้า-ออกเมือง

- ที่สนามบินบาร์เรน มีคนไปรับคือชายบาร์เรนและ “หนึ่ง” (น.ส. “ร” เรียกว่า “คุณหนึ่ง”) ซึ่งเป็นเพื่อนร่วมห้อง พักรวมอยู่ ๑๑ คน

- แม่เล้าที่สังกัดใช้ชื่อว่าแพท ลักษณะงานต้อง stand by ๒๔ ชั่วโมง ค่าบริการชั่วโมงละ ๓๐ ดินาร์บาร์เรน หรือ ๒๐ ดินาร์บาร์เรนต่อครึ่งชั่วโมง ตนยังไม่มีรายได้เป็นของตนเองเพราะต้องขดใช้หนี้ให้หมดก่อน

- ไม่ต้องการทำงานต่อเพราะแขกบังคับให้ใช้ยาเสพติด หลังจากนั้น มีแผนไปทำงานที่ มาเลเซีย

๙. น.ส. “ส.” (อายุ ๒๔ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดพิษณุโลก เคยมีอาชีพค้าขายรายได้เดือนละ ๔,๐๐๐ บาท และกิจการไม่ดี เคยไปทำงานขายส้มตำที่สิงคโปร์ ๑ เดือน

- แอนเป็นผู้ชักชวนไปเป็นพนักงานนวดที่บาร์เรน มาถึงบาร์เรนเมื่อ ๗ มิ.ย. ๕๕ โดยแอนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ ที่สนามบินบาร์เรน มีชาวบาร์เรนไปรับ

- ตั้งแต่เริ่มทำงาน ก็ย้ายที่พักไปเรื่อย ๆ ไม่มีใครคุม อยู่กันจนเป็นเพื่อนไปหมด รายได้ประมาณ ๒๐ ดินาร์บาร์เรนต่อครั้ง จ่ายค่ากินอยู่สัปดาห์ละประมาณ ๑๐๐ ดินาร์บาร์เรน ได้รับเงินรายได้เป็นของตน เก็บเงินเองและโอนกลับบ้านผ่าน Western Union โดยฝากขายบาร์เรนไปโอน

๑๐. น.ส. “วิ” (อายุ ๓๒ ปี)

- เพื่อนพี่สาวชวนมาทำงาน ๑๐ วัน โดยแจ้งว่าจะได้เงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ที่สนามบินสุวรรณภูมิ ได้รับคำแนะนำให้ไปติดต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานที่สนามบิน

- มาถึงบาร์เรน ๕-๖ ส.ค. ๕๕ พักในห้องร่วมกับหญิงไทยรวม ๑๐ คน รายได้ครั้งละ ๒๐ ดินาร์บาร์เรน

๑๑. น.ส. เบญจวรรณ พรหมมา หรือหนึ่ง (อายุ ๓๗ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดเชียงราย เคยทำงานนวดรายได้ ๘,๐๐๐ บาท มีลูกชายสองคน เคยมาบาร์เรน ๒ ครั้ง ซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินมาบาร์เรนผ่านอินเทอร์เน็ต ครั้งแรกอยู่ ๘ เดือน ล่าสุดมา ๑ ก.พ. ๕๕ (หนังสือเดินทางหมดอายุไปตั้งแต่ ๑๑ เม.ย. ๕๔)

- เคยไปทำงานนวดที่มาเลเซีย ที่บาร์เรนอ้างว่าประกอบอาชีพทำกับข้าวส่งขายตามโรงแรม

๑๒. น.ส. ดุจดาว ยารณะ หรือแซม (อายุ ๒๗ ปี)

- ภูมิลำเนาจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ได้ทำงานก่อนมาบาร์เรน

- มาบาร์เรนปี ๕๒ โดย Oman Air มาอยู่กับแฟนชื่อ John ชาวอเมริกัน แฟนให้เงินเดือนละ ๒๐๐-๓๐๐ ดินาร์บาร์เรน (ประมาณ ๑๖,๐๐๐-๒๔,๐๐๐ บาท)

หมายเหตุ หนึ่งและแซมเป็นผู้ที่หญิงไทยอีก ๗ รายข้างต้นมีท่าทีเกรงใจ และบางรายให้ข้อมูลว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้คุมของแม่เล่า สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้รายงานข้อมูลดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบเพื่อประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปรอรับตัวที่สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งบุคคลทั้งสองมีกำหนดเดินทางถึงประเทศไทยโดย Gulf Air (GF ๑๕๐) เมื่อวันที่ ๓๐ ส.ค. ๕๕ เวลา ๐๗:๕๕ น. อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองกลับหายตัวไป (รายละเอียดตามโทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ MNM ๖๐๐ ลงวันที่ ๓ ก.ย. ๕๕)

จากการตรวจสอบพบว่า หนึ่งและแซมผ่านด่านตรวจของบาร์เรนออกไปเมื่อ ๒๙ ส.ค. ๕๕ แต่ได้ทั้งบัตรโดยสารสายการบิน Gulf Air และซื้อบัตรโดยสารสายการบินใหม่ โดยทั้งสองได้เดินทาง

จากฮ่องกงเข้าประเทศไทยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ภูเก็ต โดยสายการบิน Dragon Air (KA ๒๖๔) เมื่อ ๓๐ ส.ค. ๕๕

สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทยได้วางมาตรการติดตามการเข้า-ออกเมืองของบุคคลทั้งสอง โดยสามารถจับกุมแซมได้เมื่อ ๑๖ ก.ย. ๕๕ ขณะพยายามเดินทางออกจากประเทศไทยที่สนามบินภูเก็ต และได้จับกุมหนึ่งได้เมื่อ ๕ เม.ย. ๕๖ ขณะเดินทางออกจากไทยไปมาเลเซียทางด่านสะเตา จังหวัดสงขลา

ง. ปี ๒๕๕๕ – กรณีข้อมูลเกี่ยวกับขบวนการจัดส่งหญิงไทยและสภาพการค้าประเวณีที่บาร์เรน

๑๓. น.ส. “เก” (อายุ ๓๔ ปี)

- ขอให้หัวหน้าฝ่ายกงสุลขับไล่ไปรับขณะหนีออกมาจากตึก KIMS III เมื่อ ๒ ก.ย. ๕๕ หัวหน้าฝ่ายกงสุลพาไปพักที่บ้านพักอาสาสมัคร และต่อมาส่งกลับประเทศไทยเมื่อ ๔ ก.ย. ๕๕ (โทรเลขสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ MNM ๕๙๙ ลงวันที่ ๓ ก.ย. ๕๕)

- ภูมิลำเนาจังหวัดกาฬสินธุ์ เคยทำงานเป็นโคโยตี้ที่ Zeed Discoteque จังหวัดขอนแก่น รายได้เดือนละประมาณ ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ชักชวนไปบาร์เรนชื่อเล็ก (อายุประมาณ ๖๐ ปี) มีกิจการร้านนวดและเสริมสวยที่บาร์เรนมากกว่า ๑๘ ปี) เพื่อมาทำงานนวด โดยบอกว่าสามารถให้บริการทางเพศหรือไม่ก็ได้ รายได้อาจสูงถึง ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน

- ที่สนามบินสุวรรณภูมิ มีคนของนายหน่านำสำเนาหนังสือเดินทางของชายชาวบาร์เรนมาให้พร้อมที่อยู่และ เบอร์โทรศัพท์ คนของนายหน่านำแนะนำให้ไปติดต่อสำนักงานแรงงานที่สนามบิน และแนะนำให้ใช้ช่องตรวจคนเข้า-ออกเมืองช่อง ๑๐

- เดินทางถึงบาร์เรนเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๕๕ โดยมาพร้อมกับหญิงไทยอีกคนหนึ่ง ที่สนามบินบาร์เรนมีชายปากแหว่งชื่ออามัดมารับไปพักที่ตึกเดียวกับไซนัส ซุปเปอร์มาร์เก็ต ย่านสุรา แต่สถานที่ทำงานมีอยู่หลายตึก เช่น ตึกเนาวรัตน์/เนาวรัตน์ ห้อง ๔๑๒ ตึก Kims ห้อง ๓๐๔ ตึก Maha I ห้อง ๓๐๓ แต่ละตึกจะมีผู้คุมต่างกัน เช่น ตึกเนาวรัตน์ มีผู้คุมชื่อพลอย ตึก Maha I มีผู้คุมชื่อ เรไร (เรียกคนคุมว่า มามาซัง)

- ทราบดีว่ามี “ค่าแท็ค” ที่ตนต้องชดใช้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ค่าบริการ ๕๐ ดอลลาร์ บาร์เรนต่อชั่วโมง สังกัดแม่แท็คนูรี ซึ่งมีหญิงไทยได้สังกัดอย่างน้อย ๔๐ คน

- ก่อนมาบาร์เรน ไม่ทราบข้อมูลเรื่องค่าที่พักและอาหาร ซึ่งรายได้ของตนจะถูกหักเป็นค่าห้องพักสัปดาห์ละ ๑๐๐ ดอลลาร์บาร์เรน (ประมาณ ๘,๐๐๐ บาท) นอกจากนี้ ต้องจ่ายค่าอาหารประมาณ ๒๕-๓๕ ดอลลาร์บาร์เรน (ประมาณ ๒,๐๐๐-๒,๘๐๐ บาท) ต่อสัปดาห์

- ปี ๕๓ เคยไปสวีเดนเพื่อเยี่ยมแฟนเป็นเวลา ๑ เดือน ปี ๕๔ เคยไปเที่ยวฮ่องกง ๓ เดือน และปี ๕๕ ไปเที่ยวประเทศจีนเป็นเวลา ๑ เดือน

ภาคผนวก ค

แบบสอบถามเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา
ซึ่งรับผิดชอบ/เคยรับผิดชอบงานคุ้มครองหญิงไทยค้าประเวณีในบาห์เรน

ชื่อ-สกุล

ตำแหน่ง.....

ช่วงเดือน/ปี (พ.ศ.) ที่รับผิดชอบงานคุ้มครองหญิงไทยฯ.....

คำถาม

๑. ในระหว่างที่รับผิดชอบงานคุ้มครองฯ มีหญิงไทยที่ท่านให้ความช่วยเหลือทั้งสิ้นประมาณ

- ☐ น้อยกว่า ๑๐๐ ราย ☐ ประมาณ ๑๐๐ ราย ☐ ระหว่าง ๑๐๐-๒๐๐ ราย
☐ มากกว่า ๒๐๐ ราย

๒. ในการให้ความช่วยเหลือ ท่านใช้เวลาสัมภาษณ์หญิงไทยฯ แต่ละราย ประมาณรายละ

- ☐ ๕ นาที ☐ ๑๐ นาที ☐ ๑๕ นาที ☐ ๒๐ นาที ☐ อื่น ๆนาที
และกรณีที่ท่านที่สุด ประมาณนาที

๓. จากการสัมภาษณ์และประสบการณ์ให้ความช่วยเหลือหญิงไทยฯ ท่านคิดว่าประมาณร้อยละเท่าไรที่สมัครใจมาค้าประเวณีที่บาห์เรน

- ☐ ร้อยละ ๕๐ ☐ ร้อยละ ๗๕ ☐ ร้อยละ ๘๕ ☐ ร้อยละ ๙๕
☐ อื่น ๆ ร้อยละ.....

มีพฤติกรรมหรือสิ่งสะดุดใจอะไรที่ทำให้ท่านเชื่อว่าหญิงเหล่านี้สมัครใจมาค้าประเวณีที่บาห์เรน

.....
.....
.....

(เพิ่มเนื้อที่อธิบายได้ หากต้องการ)

๔. ท่านพบว่าประมาณร้อยละเท่าไรของหญิงเหล่านี้ที่เคยมีประวัติค้าประเวณีในที่อื่น หรือที่บาห์เรนเอง ในครั้งก่อน ๆ และได้มา “กระทำผิดซ้ำ” ในครั้งนี้

๕. ท่านพบว่าประมาณร้อยละเท่าไรของหญิงเหล่านี้ที่เคยค้าประเวณีในบาห์เรน และกลับมาบาห์เรนอีกครั้งเพื่อค้าประเวณีหรือประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการค้าประเวณี (เช่น เป็นผู้คุมหญิง)

.....
.....

๖. จากประสบการณ์ให้ความช่วยเหลือหญิงไทยฯ ท่านพบว่าประมาณร้อยละเท่าไรที่กล่าวว่าตนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือการถูกหลอกลวง

- ☐ เหยื่อการค้ามนุษย์ร้อยละ..... ☐ เหยื่อการถูกหลอกลวงร้อยละ.....

ในบรรดาผู้กล่าวว่าตนตกเป็นเหยื่อในสองกรณีนี้ ท่านพบว่าประมาณร้อยละเท่าไรที่ฟ้องร้องเอาผิดกับแม่เล้า/ผู้ที่เกี่ยวข้อง

๗. ท่านคิดว่าโสภณียหญิงไทยที่มาขอความช่วยเหลือ สอท. ส่งกลับประเทศไทย ประมาณร้อยละเท่าไรที่เจตนา “กลับตัว” หรือเลิกค้าประเวณีจริง ๆ
-
๘. โปรดลำดับเหตุการณ์ที่ท่านเห็นว่าสำคัญซึ่งทำให้หญิงไทยตัดสินใจ “เลือกเสี่ยง” มาค้าประเวณีที่บาร์เรน (๑ หมายถึงสำคัญที่สุด สามารถให้คะแนนซ้ำกันในบางข้อได้ แต่ขอให้อย่างซ้ำกันมาก)
- ☐ ความยากจน การขาดโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจความเป็นอยู่
 - ☐ รายได้ที่สูงจากการค้าประเวณี
 - ☐ การยกเว้นวีซ่าที่ต้นทาง
 - ☐ การอำนวยความสะดวกของขบวนการนายหน้า/เอเยนต์ ที่ ปทท.
 - ☐ การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่สนามบินที่ ปทท. (สำนักงานแรงงาน ตม. ฯลฯ)
 - ☐ การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่สนามบินบาร์เรน
 - ☐ โทษที่ไม่รุนแรงของทางบาร์เรน ☐ การอภัยโทษเป็นระยะ ๆ ของทางการบาร์เรน
 - ☐ การช่วยเหลือส่งหญิงไทยกลับ ปทท. อย่างสะดวก โดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายของบาร์เรน
 - ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ)
๙. ท่านคิดว่าในการแก้ไขปัญหาหญิงไทยค้าประเวณีในบาร์เรน ปัจจัยใดควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนที่สุด (๑ หมายถึงเร่งด่วนที่สุด)
- ☐ ความยากจน การขาดโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจความเป็นอยู่
 - ☐ การยกเว้นวีซ่าที่ต้นทาง ☐ การอำนวยความสะดวกของขบวนการนายหน้า/เอเยนต์
 - ☐ การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่สนามบินที่ ปทท. (สำนักงานแรงงาน ตม. ฯลฯ)
 - ☐ การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่สนามบินบาร์เรน
 - ☐ โทษที่ไม่รุนแรงของบาร์เรน
 - ☐ การช่วยเหลือส่งหญิงไทยกลับ ปทท. อย่างสะดวก โดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายของบาร์เรน
 - ☐ อื่น ๆ (โปรดระบุ)
๑๐. หญิงไทยค้าประเวณีในบาร์เรนที่มาขอความช่วยเหลือ สอท. เป็นเพียง “ส่วนหนึ่ง” ของโสภณียหญิงไทยทั้งหมดในบาร์เรน (ซึ่งยังไม่มาขอ คชล. หรืออาจไม่จำเป็นต้องขอเพราะไม่มีปัญหาในการประกอบอาชีพ) ท่านคาดว่าหญิงที่มาขอความช่วยเหลือเป็นร้อยละเท่าไรของโสภณียหญิงไทยทั้งหมดในบาร์เรน
-
- ท่านประมาณว่ามีหญิงไทยค้าประเวณีในบาร์เรนทั้งหมดราว.....คน
๑๑. ท่านคิดว่าปัญหาหรือเหตุปัจจัยอะไรที่ทำให้หญิงไทยค้าประเวณีมาขอให้ สอท. ช่วยส่งกลับ ปทท. โปรดลำดับความสำคัญ
- ☐ รายรับหรือรายได้ไม่เข้าเป้าเนื่องจาก
 - ☐ การผิดสัญญาค่าแท็กซี่ของแม่เล้า (โปรดขยายความ).....
 - ☐ ความไม่มีอิสระในการจัดการรายได้ของตน (เช่น แม่เล้าเป็นผู้และต้องเบิกจากแม่เล้า)

- ☐ ค่าใช้จ่ายที่สูง (ค่าที่พัก ค่าสิ่งของเครื่องใช้ อาหาร ฯลฯ ที่ต้องซื้อจากแม่เล่า)
- ☐ การบังคับและเอาเปรียบของผู้คุม/แม่เล่า
- ☐ สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ไม่มีอิสระในการออกไปใช้ชีวิต ☐ ลูกค้ายกไม่พึงประสงค์
- ☐ อื่น ๆ (ระบุได้มากกว่า ๑ ข้อ)

๑๒. ท่านคิดว่าเหตุใดหญิงไทยค้าประเวณีบางส่วนจึงไม่มาขอความช่วยเหลือจาก สอท. (เลือกได้มากกว่า ๑ ข้อ)

- ☐ เกรงว่า สอท. จะส่งตัวให้ทางการบาหลีเรน ☐ เกรงว่า สอท. มีสายกับแม่เล่า
- ☐ ยังเก็บสะสมรายได้ไม่เพียงพอ
- ☐ มีช่องทางกลับ ปทท. ได้เอง (โปรดขยายความ)
- ☐ รอการประกาศอภัยโทษ/นิรโทษกรรมของทางการบาหลีเรน
- ☐ ไม่มีความจำเป็นต้องขอ คชล. (โปรดขยายความ)
- ☐ อื่น ๆ (โปรดขยายความ)

กรณีศึกษา – ขอรับทราบ “ตัวอย่าง” ที่ท่านพบจากการช่วยเหลือหญิงไทยฯ เกี่ยวกับกรณีต่อไปนี้

๑. ความยากจน รายได้น้อย และการขาดโอกาสพัฒนาความเป็นอยู่ที่ ปทท. ซึ่งทำให้หญิงไทยต้องมาค้าประเวณี (เช่น รายได้น้อยแค่วัน หรือเคยทำอาชีพอะไรมาบ้างก่อนตัดสินใจค้าประเวณี)
๒. กรณีหญิงไทยที่เคยได้รับความช่วยเหลือส่งกลับ ปทท. จาก สอท. แล้วครั้งหนึ่ง (หรือหลายครั้ง) ได้กลับมาค้าประเวณีที่บาหลีเรนและมาขอรับ คชล. จาก สอท. ใหม่อีกครั้ง (เช่น เกิดขึ้นบ่อยแค่ไหน พอจำกรณีได้ไหมว่าเมื่อไร ใคร สอท. ดำเนินการอย่างไร ผลเป็นอย่างไร)
๓. กรณีหญิงไทยที่เคยได้รับความช่วยเหลือส่งกลับ ปทท. จาก สอท. แล้ว ปรากฏว่าไปค้าประเวณีที่ประเทศอื่นต่อ (พอจำกรณีได้ไหมว่าเมื่อไร ใคร สอท. รู้ได้อย่างไร)
๔. คำสัมภาษณ์ของหญิงไทยเกี่ยวกับ “ช่อง” ตม. หรือสำนักงานแรงงานที่สนามบินสุวรรณภูมิ. และช่อง ตม. ที่สนามบินบาหลีเรน ซึ่งอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกเมืองให้หญิงไทย (เช่น ช่องหมายเลขเท่าไร ชายหรือขวา หญิงไทยมีประสบการณ์อย่างไร เจ้าหน้าที่สัมภาษณ์อะไรหรือไม่ หรือให้ดูรายงานข่าวเกี่ยวกับหญิงไทยถูกหลอกและให้ตัดสินใจด้วยตนเอง ฯลฯ)
๕. คำบอกเล่าของหญิงไทยที่มีวีซ่าเข้าบาหลีเรนหรือหลักฐานการทำงานในบาหลีเรนอย่างชัดเจน ถูกต้อง แต่ถูก ตม. เข้มงวดกวดขัน (กวดขันอย่างไร อ้างเหตุผลอะไร ต้องจ่ายค่าอำนวยความสะดวกอะไรไหม)
๖. กรณีที่น่าสงสัยเกี่ยวกับ “ผู้หวังดี” ซึ่งโทรศัพท์มาแจ้ง สอท. ขอ คชล. หญิงไทย (เช่น ไม่ยอมให้ชื่อ-สกุล หรือสำเนาบัตร ปชช.) คนเหล่านี้น่าสงสัยอย่างไร
๗. คำบอกเล่าของหญิงไทยที่มาขอ คชล. จาก สอท. ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งขัดแย้งกันในตัว หรือขัดแย้งกันเอง เช่น การอ้างว่าเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ แต่ทราบรายละเอียดเงื่อนไขสัญญาการค้าประเวณีดี ฯลฯ
๘. การอภัยโทษ/นิรโทษกรรมให้ชาวต่างชาติในบาหลีเรน และให้หญิงไทยโดยเฉพาะ มีขึ้นเมื่อใดบ้าง เพราะอะไร ส่งผลให้เกิดความคาดหวังในการนิรโทษกรรมครั้งต่อไปแค่ไหน อย่างไร

๙. โทษที่ทางการบาห์เรนมีต่อ ผู้ overstay ต่างกันอย่างไรระหว่างผู้มีบัตรโดยสารเครื่องบิน มีค่าปรับทั้งหมด มีค่าปรับบางส่วน ไม่มีค่าปรับ ตม.บาห์เรนยังคงดำเนินการให้หญิงไทยเหล่านี้ขายโทรศัพท์หรือเครื่องประดับเพื่อชดใช้เป็นค่าปรับอยู่หรือไม่
๑๐. ปัจจุบัน ตำรวจบาห์เรนมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันอย่างไรต่อหญิงไทยค้าประเวณีที่ฟ่องแม่เล้ากับที่ไม่ฟ่อง (นอกเหนือจากการแยกหญิงที่ฟ่องไป shelter หญิงที่ไม่ฟ่องไปเรือนจำ)
๑๑. ระหว่างรอตำรวจสรุปสำนวนให้อัยการ หญิงไทยต้องพักรอในเดือนจำนวนแค่ไหน และกรณีอัยการสั่งฟ้องต่อ ต้องใช้เวลาอีกเท่าใด คดีจึงเสร็จสิ้นลง
๑๒. อะไรเป็นเหตุให้อัยการบาห์เรนไม่สั่งฟ้องหญิงไทย กระบวนการส่งตัวกลับประเทศไทยหลังจากนั้นเป็นอย่างไร กินเวลานานแค่ไหน
๑๓. ขอรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกระบวนการให้ความช่วยเหลือหญิงไทยของ สอท. และ/หรือ การจัดการกับปัญหาโสเภณีหญิงไทยในบาห์เรน

หมายเหตุ – ข้อมูลที่ได้รับจะนำไปใช้ในการศึกษาเท่านั้น และจะไม่มีการอ้างชื่อผู้ให้ข้อมูล ขอขอบคุณครับ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายวิฑูร เวชชาชีวะ

การศึกษา

ประถม-มัธยม โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๑)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปริญญาโท M.A. International Relations, University of
Chicago โดยทุนมูลนิธิอานันทมหิดล สาขาธรรมศาสตร์
ปริญญาเอก Ph.D. Sociology, University of Chicago โดยทุน
มูลนิธิอานันทมหิดล สาขาธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

ธันวาคม ๒๕๔๐

เข้ารับราชการกระทรวงการต่างประเทศ

๒๕๔๒

เลขานุการโท กรมเอเชียตะวันออก

๒๕๔๔

เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ

๒๕๔๕

เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ

๒๕๔๖

เลขานุการเอก คณะทูตถาวร ณ นครเจนีวา

๒๕๔๙

เลขานุการเอก กรมอาเซียน

๒๕๕๐

ที่ปรึกษา กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน

๒๕๕๒

ที่ปรึกษา กรมเอเชียตะวันออก

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมานามา