

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยทบทวนสถานะในปัจจุบันรวมถึงแนวโน้มในอนาคตของวรรณกรรมที่เป็นสาระสำคัญ เกี่ยวกับการจัดรูปแบบองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งที่มีในต่างประเทศ และในประเทศ ทั้งนี้การศึกษาจะรวมถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดรูปแบบองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้เห็นประเด็นและองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญมีความครบถ้วนชัดเจนมากขึ้น แล้วนำมาเรียบเรียง จำแนกข้อมูล ใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางสำหรับการ การจัดรูปแบบองค์กรเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในการทบทวนวรรณกรรมนั้นจะไม่มีวิเคราะห์ แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการทบทวนวรรณกรรมจะดำเนินการรวม 7 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 หลักการค้ามนุษย์

ส่วนที่ 2 หลักสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 3 หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

ส่วนที่ 4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ส่วนที่ 5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ส่วนที่ 6 ทฤษฎีองค์กรและการจัดการ

ส่วนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. หลักการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์แต่เดิมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการค้าทาส (Slavery) โดยถือว่าการค้าทาสเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการค้ามนุษย์ จากข้อสันนิษฐานในทางวิชาการว่าการค้าทาสเกิดจากการที่มนุษย์ทำสงครามสู้รบกัน เพื่อขยายอาณาเขตฝ่ายที่แพ้จากการสู้รบจึงถูกจับมาเป็นเชลย ดังนั้นทาสในยุคแรกเริ่มจึงมีเพียงผู้หญิงและเด็กที่ถูกจับไปเป็นเชลยเท่านั้น ส่วนผู้ชายก็จะถูกเกณฑ์เอาไว้ใช้เป็นแรงงาน การค้าทาสเป็นสิ่งที่มาตั้งแต่สมัยยุคอารยธรรมอียิปต์โบราณ ยุคอารยธรรมกรีก

โบราณ และ ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่มีการค้าทาสผิดคำ จนกระทั่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ตระหนักว่าการค้าทาสเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ควรมีการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน โดยการค้าทาส จึงได้เริ่มมีการเลิกทาสในประเทศต่าง ๆ เกิดขึ้น แม้ในปัจจุบันการเลิกทาสในประเทศต่าง ๆ จะได้หมดไปจากโลกแล้ว แต่ยังคงมีการกระทำเรียกว่า “การบังคับใช้แรงงาน” (Forced Labor) อยู่ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการค้ามนุษย์อยู่ (อำนาจเนตยสุภา, 2548, หน้า 28-30)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ตามอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และการเอาเปรียบจากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ.1949 ได้กล่าวถึงการค้ามนุษย์เอาไว้ว่า การค้ามนุษย์เป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดนเพื่อการค้าประเวณีเพียงอย่างเดียว จึงทำให้การค้ามนุษย์ถูกนำมารวมไว้กับการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี แต่ก็ได้มีนิยามที่ชัดเจนในส่วนนี้ จนกระทั่งการค้ามนุษย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ละประเทศใน โลกก็ให้ความสนใจ จึงทำให้องค์กรรัฐบาลและองค์กรระหว่างรัฐ ต่าง ๆ กำหนดนิยามของการค้ามนุษย์ด้วยตนเอง เช่น แถลงการณ์ของคณะกรรมการยุโรปในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการค้าหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ได้ให้คำนิยามการค้าเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศว่า “การค้ามนุษย์ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ครอบคลุมไปถึงหญิงซึ่งถูกข่มขู่และ/หรือถูกกระทำทารุณกรรมจากการค้ามนุษย์ ความยินยอมในเริ่มแรกอาจไม่เกี่ยวข้องเนื่องจากบางคนเข้ามาอยู่ในวงจร การค้ามนุษย์โดยที่ทราบว่าทำงานเป็นโสเภณี แต่ต่อมาถูกลิดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส” (อีเลน เพียร์สัน, กุลวดี ทองไพบูลย์, 2546, หน้า 22-23)

ต่อมาในแถลงการณ์ของคณะกรรมการยุโรปในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ได้เสนอให้กำหนดคำนิยามที่กว้างขึ้น ด้วยการรวมผู้หญิงที่ถูกค้าจากต่างประเทศ และถูกบังคับให้กระทำการทางเพศในเชิงพาณิชย์ในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการค้าประเวณี เช่นเดียวกับผู้หญิงที่ถูกบังคับให้แต่งงาน เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ทางเพศ (อีเลน เพียร์สัน, กุลวดี ทองไพบูลย์, 2546, หน้า 23)

### 1.1 นิยามของการค้ามนุษย์

“การค้ามนุษย์” มีนิยามตามที่ปรากฏใน “พิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ได้ให้คำนิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ไว้ใน

มาตราที่ 3 ความว่า (United Nations, “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Supplementing The United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Online, 2015)

1) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอันเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

2) ในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) ไม่จำเป็นต้องนำความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในข้อ (ก) มาพิจารณา

3) ส่วนการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งตัวเด็ก สำหรับวัตถุประสงค์ในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ ก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะมิได้มีการใช้วิธีการตามที่ระบุในข้อ (ก) ก็ตาม

4) เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการวางกรอบของการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ไว้อย่างกว้างขวาง แต่ทั้งนี้สามารถแยกออกมาได้เป็นสามองค์ประกอบ (โชติรส โชคสวัสดิ์, 2549, หน้า 9) คือ

1) มีลักษณะของพฤติกรรมที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ส่งต่อ จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคล

2) มีการกระทำหรือวิธีการ ที่เป็นการข่มขู่ ใช้กำลัง การบังคับในรูปแบบอื่น การลักพาตัว การฉ้อโกง หลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจที่เหนือกว่า หรือการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้ได้รับความยินยอมของบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจควบคุมบุคคลอีกคนหนึ่ง

3) มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ โดยการแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด คือการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

จากองค์ประกอบทั้งสามประการข้างต้น จะเห็นได้ว่าพฤติการณ์ในการจัดหา ขนส่ง ส่งต่อ ให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ ซึ่งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อนั้น น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกลุ่มอาชญากรรมที่ทำงานกันอย่างมีระบบ และมีเครือข่ายโยงใยในหลายภาคส่วนของสังคม ส่วนการกระทำ หรือวิธีการของผู้กระทำความผิด ที่ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกในรูปแบบการใช้กำลัง หรือเสมือนการใช้กำลังต่อบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อหรืออาศัยโอกาสที่เสียเปรียบของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ เช่น บุคคลที่เป็นผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้ลี้ภัย ชนกลุ่มน้อย เด็กหรือผู้หญิง จนทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องยินยอมให้กลุ่มที่ทำการค้ามนุษย์ทำการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบนั้น ความยินยอมดังกล่าวก็ไม่อาจทำให้การกระทำที่เข้าองค์ประกอบทั้งสามประการข้างต้น หลุดพ้นจากความหมายของการค้ามนุษย์ไปได้ (2000 Protocol to Prevent Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nation Convention Against Transnational Organized Crime, Article 3 (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;)

นอกจากที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว คำนิยามเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ยังปรากฏอยู่ในอนุสัญญาในระดับภูมิภาคอื่น ๆ อีกด้วย เช่น

1) ข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ.1904 (The International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, 1904)

การค้ามนุษย์ตามข้อตกลงฯ คือ การจัดหา หรือการล่อลวงโดยวิธีการบังคับขู่เข็ญซึ่งหญิงและเด็กหญิง เพื่อวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อศีลธรรมไปยังต่างประเทศ (immoral purposes abroad) เท่ากับว่าจากข้อตกลงดังกล่าว การค้ามนุษย์มีความหมายใกล้เคียงกับการลักลอบขนผู้ขายถิ่น เนื่องจากถือเอาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบความผิด แต่ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดและกำหนดโทษต่อคนกลาง และผู้แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น (วันวิสาห์ สิริทวินตติ, 2542, หน้า 94) แสดงให้เห็นว่าการค้ามนุษย์ตามข้อตกลงฯ หากการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยที่หญิงและเด็กหญิงยินยอมถือว่าการกระทำดังกล่าวขาดองค์ประกอบของความผิด เนื่องจากต้องใช้วิธีการล่อลวงหรือบังคับขู่เข็ญ จากข้อตกลงที่คุ้มครองทาสผิวขาว (white slave) ซึ่งคำว่าทาสผิวขาวแต่เดิมในศตวรรษที่ 19 หมายถึง การค้าประเวณีเด็ก แต่ในปัจจุบันหมายถึง หญิงที่ค้าประเวณีโดยการบังคับ (Wikipedia, Online, 2006)

2) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1910 (The International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, 1910)

อนุสัญญานี้ได้ขยายขอบเขตของการกระทำความผิด ให้ครอบคลุมถึงความผิดในการจัดหาให้มีการค้าประเวณี โดยการบังคับ (Forced prostitution) แก่ผู้หญิง (White women) ที่อายุต่ำกว่า 21 ปี โดยไม่คำนึงถึงว่าการกระทำดังกล่าว จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศหรือไม่ กล่าวคือ หากเป็นการกระทำภายในประเทศยังคงถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ (Kathryn E. Nelson, 2002, p. 551, 558) แต่ยังคงถือว่าความยินยอมในการค้ามนุษย์จะทำให้การกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดได้ เช่นเดียวกัน

3) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 (The International Convention for the Suppression of the traffic in Women and Children, 1921)

อนุสัญญานี้ถือว่ามีความสำคัญฉบับหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กและผู้หญิง (Non white women) และเป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงความยินยอมของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไว้เป็นครั้งแรก โดยให้คำนิยามของการค้ามนุษย์ไว้ว่าการค้ามนุษย์คือ การจัดหา ล่อลวง ชักนำ หรือชักพาหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณี ถึงแม้จะเป็นไปโดยความสมัครใจยินยอมของเด็กก็ตาม กล่าวคือความยินยอมของเด็ก ไม่เป็นเหตุในการพิจารณาขเว้นความผิด อย่างไรก็ตามอนุสัญญาดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการหน่วงเหนี่ยวหญิงไว้ในสถานการค้าประเวณี เพราะเชื่อว่าเป็นอำนาจในการควบคุมของรัฐแต่ละรัฐที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าว Kathryn E. Nelson (2002, p. 558)

4) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าผู้หญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะ ค.ศ. 1933 (The International Convention for the Suppression of the traffic in Women of Full Age, 1933)

อนุสัญญานี้ให้ความคุ้มครองหญิงซึ่งบรรลุนิติภาวะจากการถูกหลอกลวง ถูกบังคับเพื่อวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อศีลธรรมไปยังประเทศอื่น (Immoral purposes in another country) ซึ่งการค้ามนุษย์ตามนิยามของอนุสัญญานี้มีการย้ายถิ่นข้ามประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญของการค้ามนุษย์ด้วย โดยมีกำหนดห้ามมิให้ผู้ค้ามนุษย์ยกเอาความยินยอมของผู้หญิงขึ้นอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยศีลธรรม (Hanh Diep, 2005, p. 309, 320), (Beverly Balos, 2004, p. 137, 149)

5. อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ. 1949 (The Convention for the Suppress of the Traffic in Persons and of the exploitation of Prostitution of Others, 1949)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นการรวบรวมเอามาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ผ่านมามีทั้งหมดได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1904 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว ค.ศ. 1910 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 1921 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าผู้หญิงในวัยผู้ใหญ่ ค.ศ. 1933 โดยกำหนดว่าไม่จำกัดว่าการค้ามนุษย์จะต้องมีการย้ายถิ่นข้ามประเทศ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้ เนื่องจากอนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะการค้ามนุษย์ ในแง่ของการเคลื่อนย้ายมนุษย์ข้ามพรมแดนเพื่อการค้าประเวณีเท่านั้น (Elaine Pearson, 2006, p. 21) ถึงแม้ว่าอนุสัญญาดังกล่าวจะประณามระบบของการค้าประเวณี แต่ก็ไม่ได้ห้ามการที่ผู้หญิงจะตัดสินใจเลือกค้าประเวณี ทั้งนี้รัฐจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการจัดระเบียบการค้าประเวณี หน้าที่ของรัฐมีเพียงลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของผู้อื่น (ศิริพร สโรบานเนก, 2548, หน้า 53) ความยินยอมของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้าประเวณีตามอนุสัญญานี้ไม่ได้เป็นสาระสำคัญ การนำมาพิจารณาความผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องในการค้าประเวณีของผู้อื่น กล่าวคือ ผู้ชักชวน แนะนำ หรือเป็นธุระจัดหาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลอื่นค้าประเวณีหรือแสวงหาประโยชน์อื่นใดจากการค้าประเวณี ได้รับสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีโดยวิธีการกันไว้เป็น พยาน (The Convention for the Suppress of the Traffic in Persons and of the Exploitation of Prostitution of Others 1949, Article 5)

ถ้าพิจารณาศัพท์ภาษาอังกฤษที่หมายถึง “การค้ามนุษย์” มีการใช้อยู่ทั่วไป 2 คำคือ smuggling และ trafficking คำว่า “smuggling” มีความหมายตามคำศัพท์ว่า เป็นการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมาย ข้ามจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ส่วนคำว่า “trafficking” มีความหมายว่าการขนส่งจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการค้าข้ามประเทศก็ได้ ปัจจุบันเมื่อกล่าวถึง “การค้ามนุษย์” หรือ “การค้าแรงงานข้ามชาติ” คำทั้งสองคำมักถูกนำมาใช้แทนกัน โดยคำว่า people smuggling หมายถึง การค้ามนุษย์เข้าสู่ตลาดแรงงานราคาถูก หรือตลาดแรงงานนอกระบบที่ถูกขูดรีดเอาเปรียบ ส่วนคำว่า trafficking in persons หมายถึง การค้าผู้หญิงและเด็กเข้าสู่ตลาดการค้าประเวณี (สถาบันกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส, 2558, หน้า 9)

## 1.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ได้วางหลักการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ จะต้องเป็นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา 6 ว่า

“มาตรา 6 ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจ โดย มิชอบ หรือโดยให้เงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลให้ความยินยอม แก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

จากลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เห็นได้ว่ามีความสอดคล้องในลักษณะเดียวกันกับนิยามความหมายตามพิธีสารฯ อันเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมที่ประชาคมระหว่างประเทศยึดถือ ซึ่งการกระทำที่จะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 นั้น จะต้องเป็นการกระทำที่มีเจตนา เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี
- 2) การผลิต หรือเผยแพร่วัตถุ หรือสื่อลามก
- 3) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น
- 4) การเอาคนลงเป็นทาส
- 5) การนำคนมาขอทาน
- 6) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เจ็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้)
- 7) การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า
- 8) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม สำหรับกรณีที่เป็นกรกระทำต่อเด็กตามมาตรา 6 (2) นั้น จะพิจารณาเพียงองค์ประกอบใน ส่วนของการกระทำ และเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงวิธีการกระทำเหมือนบุคคลทั่วไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 โดยกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญหลัก ๆ ดังนี้

มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจ โดยมีชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใด โดยมีชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมาย โดยมีชอบ หรือ โดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์ โดยมีชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์ โดยมีชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอตาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามวรรคสอง หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น

(2) ขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ

(3) ใช้กำลังประทุษร้าย

(4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือนำภาระหนี้ของบุคคลนั้น หรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัด โดยมีชอบ

(5) ทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ และจากลักษณะความผิดดังกล่าว มีการเขียนแก้ไขเพิ่มเติมทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้นอันปรากฏอยู่ในมาตรา 52

“ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงหนึ่งล้านสองแสนบาท



ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ไม่ถึงสิบแปดปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงหนึ่งล้านห้าแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี หรือผู้มีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับ ตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท”

และในมาตรา 53 นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562 มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 สรุปได้ ดังนี้

“มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว หนีฉลต หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนแอหรือทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 6/1 และมาตรา 6/2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 6/1 ผู้ใดข่มขู่ใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น (2) ขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ (3) ใช้กำลังประทุษร้าย (4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ (5) นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัด โดยมิชอบ (6) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำดังกล่าวข้างต้น ถ้าได้กระทำให้ผู้อื่น

นั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขจัดขึ้นได้ ผู้ที่กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ มาตรา 6/2 บทบัญญัติในมาตรา 6/1 ไม่ใช่บังคับกับ (1) งานหรือบริการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารสำหรับงานในหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะ (2) งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย (3) งานหรือบริการอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือที่ต้องทำในระหว่างการต้องโทษ ตามคำพิพากษาของศาล (4) งานหรือบริการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ” มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 14 ให้ความผิดตามมาตรา 6/1 ที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน” มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 14/1 ของหมวด 1 บททั่วไป แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 “มาตรา 14/1 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายให้ คำว่า “การค้ามนุษย์” ในหมวด 3 และหมวด 4 หมายความรวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย โดยสรุปมีการแก้ไขความผิดฐานค้ามนุษย์ มีการเพิ่มเติมความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การกำหนดให้งานหรือบริการบางประเภทได้รับการยกเว้นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การกำหนดให้ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การกำหนดบทกำหนดโทษของความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และกำหนดความรับผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการของผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคล (สำนักกฎหมายและวิชาการ ศาลยุติธรรม, ออนไลน์, 2562)

การพิจารณาองค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่นั้น คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดว่าต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) ถูกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- 1.1 จัดหา (ไปเลือกเฟ้นหามา จัดให้ได้คนมาไม่ว่ากระทำด้วยวิธีใด ๆ)
- 1.2 ซื้อ (เอาเงินตราแลกกับคน ไม่ได้หมายความว่าถึงสัญญาซื้อมา)
- 1.3 ขาย (เอาคนไปแลกเงินตรา เอาเงินเขามาโดยยอมตนเข้ารับใช้การงานของเจ้าของเงินที่ เรียกว่า ขายตัวลงเป็นทาส)

1.4 จำหน่าย (ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน โอน เอาออก ซึ่งผลงมาจากจ่าย)

1.5 พามาจาก (นำไปหรือนำมาโดยมีต้นทาง และแสดงอาการต่อเนื่องเรื่อยมาถึง ปัจจุบัน พามาจากที่ใดก็ได้ ในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้)

1.6 ส่งไปยังที่ใด (ทำให้เคลื่อนพ้นจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อให้ถึงผู้รับหรือ เป้าหมาย ด้วยอาการ ต่าง ๆ เช่น ส่งข้าม ส่งผ่าน ส่งต่อ เคลื่อนออกจากที่ ใช้ตรงกันข้ามกับมา โดย ส่งไปยังที่ใดก็ได้ใน หรือ นอกราชอาณาจักรก็ได้)

1.7 หน่วงเหนี่ยว (รั้งตัวไว้ ดึงถ่วงไว้ กักไว้ ในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง)

1.8 กักขัง (บังคับให้อยู่ในสถานที่อันจำกัด เก็บตัวไว้ในสถานที่อันจำกัด)

1.9 จัดให้อยู่อาศัย (จัดให้พักพิง พักผ่อน)

1.10 รับไว้ (รับหรือพาคนไปสู่ที่พักเพื่อเก็บเข้าที่ หรือเอาเข้าที่)

(2) คุกกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

2.1 ข่มขู่ (ทำให้กลัว ทำให้เสียขวัญ ทำให้ผู้อื่นต้องกลัวว่าจะเกิดความเสียหาย เป็นภัยแก่ตนเอง แก่สกุลแห่งตน หรือแก่ทรัพย์สินของตน เป็นภัยอันใกล้จะถึงและอย่างน้อย ร้ายแรง ถึงขนาดที่จะพึงกลัว)

2.2 ใช้กำลังบังคับ (ใช้แรงบังคับให้ทำ หรือใช้อำนาจสั่งให้ทำ หรือให้ปฏิบัติ หรือ ให้จำต้องทำ หรือให้เป็นไปตามความประสงค์โดยกระทำแก่กาย หรือจิตใจด้วยแรงกายภาพ หรือวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้บุคคลอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้)

2.3 ลักพาตัว (แอบหรือลอบนำคนไปหรือนำคนมาโดยบุคคลนั้นไม่ยินยอม)

2.4 ฉ้อฉล (ใช้อุบายหลอกลวงโดยเอาความเท็จมากล่าวเพื่อให้เขาหลงผิด)

2.5 หลอกลวง (ใช้อุบายทุจริตลวงให้เข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือ ปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งเพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด)

2.6 ใช้อำนาจโดยมิชอบ (ใช้อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตาม ไม่ว่าจะ ด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ การปฏิบัติ การกระทำ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น)

2.7 โดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล ให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตน ดูแล ถ้ากระทำต่อเด็ก แม้จะไม่ใช้วิธีการดังกล่าวข้างต้นและไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเด็กนั้นเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์

(3) คุกกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้

3.1 การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี (การได้ประโยชน์จากการค้าประเวณี การค้าประเวณี หมายความว่า การยอมรับการกระทำชำเรา หรือการยอมรับการกระทำอื่นใด หรือการกระทำอื่นใดเพื่อสำเร็จความใคร่ในทางกามารมณ์ของผู้อื่น อันเป็นการลำเอียงเพื่อสินจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ยอมรับการกระทำ และผู้กระทำจะเป็นบุคคลเพศเดียวกันหรือคนละเพศ)

3.2 การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก (การทำให้เกิดมีขึ้นตามที่ต้องการด้วยอาศัย แรงงาน หรือเครื่องจักร หรือโฆษณาให้แพร่หลายซึ่งสิ่งของหรือวัสดุต่าง ๆ ในทางที่ผิดศีลธรรม)

3.3 การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น (การได้ประโยชน์ทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ)

3.4 การเอาคนลงเป็นทาส (ทาส หมายถึง บุคคลซึ่งตกอยู่ใต้อำนาจของบุคคลอื่นโดยสิ้นเชิง และจะต้องทำงานให้บุคคลอื่นนั้น)

3.5 การนำคนมาขอราน (ขอราน หมายถึง ขอบเงินหรือสิ่งของเลี้ยงชีวิต)

3.6 การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

3.7 การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า

3.8 การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล (การขูดรีด หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับเอา การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับให้ยินยอม)

### 1.3 พัฒนาการจำกัดความการค้ามนุษย์การเอาคนลงเป็นทาส

ในส่วนของคำนิยามเกี่ยวกับการนำคนลงเป็นทาส ก็มีระบุไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่อนุสัญญาในปี 1926 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนกระทั่งการค้าทาสกลายเป็นส่วนหนึ่งของนิยามการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน

1) อนุสัญญาว่าด้วยการเลิกทาสการค้าทาสและองค์กรและการปฏิบัติที่คล้ายการค้าทาส (อนุสัญญาการค้าทาส) 1926 และอนุสัญญาเพิ่มเติมการค้าทาส 1956 (Slavery Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, Geneva (Slavery Convention), 1926 & Supplementary Slavery Convention, 1956)

2) อนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน 1948 (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1948)

3) ธรรมนูญโรมของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ 1998 (Rome Statute of the International Criminal Court, 1998)

4) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ของ 1930 ฉบับที่ 105 ของ 1957 (อนุสัญญาองค์การแรงงาน) (International Labour Organization Conventions No. 19 of 1930 and No. 105 of 1957 (ILO Conventions))

#### 1.4 สาเหตุของการจ้างแรงงานที่นำไปสู่การค้ำมนุษย์ นั้น มีดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านความต้องการจ้างแรงงาน (Demand Side) (สรรพสิทธิ์ คุ่มพ์ประพันธ์, 2548, หน้า 5)

1) ค่าจ้างแรงงาน นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ส่วนมากเป็นเจ้าของกิจการที่ขึ้นอยู่กับตลาดของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ ดังนั้นสินค้าจึงเป็นสินค้าที่มีต้นทุนต่ำ คุณภาพต่ำราคาถูก เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีอำนาจซื้อต่ำ และในขณะเดียวกันก็มีการลงทุนที่จำกัด และไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตจากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ได้ เช่น เครื่องจักร อาคารสถานที่ หรือวัตถุดิบ เว้นแต่เพียงการกดค่าจ้าง ดังนั้นจึงทำให้นายจ้างกลุ่มนี้ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ประกอบกับการที่แรงงานประเภทนี้ไม่สามารถทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างได้โดยตรง แต่ต้องดำเนินการผ่านตัวกลาง ผู้ค้าแรงงาน หรือนายหน้า เช่นนี้เองที่ก่อให้เกิดการค้าแรงงานข้ามชาติ โดยมีตัวกลาง เช่น นายหน้าหรือผู้ค้ำมนุษย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการพบปะ และตกลงจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างประเภทนี้

2) การควบคุมดูแลแรงงาน นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวมักกระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน และการค้ำมนุษย์ ดังนั้น นายจ้างจึงต้องลักลอบดำเนินกิจการ และไม่ต้องกรงให้บุคคลได้รับรู้ถึงกิจการของตน เพราะฉะนั้นจึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เนื่องจากควบคุมดูแลง่าย และแรงงานจะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลกิจการผิดกฎหมายของตนให้ผู้อื่นทราบ นอกจากนี้กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ย่อมไม่กล้าเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีและถูกส่งกลับประเทศไปในที่สุด ส่งผลให้ตนเองหมดโอกาสในการหารายได้ ความรู้สึกดังกล่าวของแรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญอันก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ขึ้น

ปัจจัยทางด้านความต้องการทำงานของแรงงานต่างด้าว (Supply Side) (สรรพสิทธิ์ คุ่มพ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล, 2548, หน้า 7)

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีอุปสรรคที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันนำมาซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไม่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งยังถูกเจ้าหน้าที่จับกุมหรือดำเนินคดีเสียเอง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสน และไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผู้ที่

พบเห็นนั้นเป็นเหตุจากการค้ามนุษย์หรือไม่ จึงส่งผลทำให้ถูกตัดตอนจากกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการทำลายพยานหลักฐานและไม่สามารถขยายผลไปถึงขบวนการค้ามนุษย์ได้ (รุ่งโรจน์ แจ่มพิทยากรณ์, 2551, หน้า 41)

เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างจริงจัง กฎหมายจึงกำหนดห้ามมิให้ดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเพิ่มมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาทั้งร่างกายและจิตใจ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยจะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่และส่งผลให้จับกุมขบวนการค้ามนุษย์มาลงโทษได้ ขบวนการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลและมีเครือข่ายกับนักการเมือง การดำเนินการจึงต้องใช้วิธีการปกปิดความผิดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่พยาน การจงใจพยาน การไม่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ หรือการให้ประโยชน์ ดิดสินบนเจ้าหน้าที่ เมื่อไม่มีพยานหลักฐานจึงไม่อาจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากการฟ้องร้องคดีค้ามนุษย์ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227) ซึ่งเมื่อไม่มีผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ มาพิสูจน์ต่อศาลแล้วก็ไม่อาจลงโทษได้

ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ อันเกิดจากการสมัครใจ ยินยอม หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ซึ่งจากการพิจารณาแล้วว่ามีใช่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แม้กระทั่งผู้ที่ตกเป็นเหยื่อเองก็อาจทราบว่าตนเองตกเป็นเหยื่อ ส่วนหนึ่งมาจากเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ตัวอย่างเช่น ขบวนการค้ามนุษย์ที่พาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายหลังจากที่ผ่านข้ามแดนมักจะถูกกลุ่มผู้ค้ามนุษย์บังคับให้ค้าประเวณี แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ในความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมือง หรือค้าประเวณี แต่มักจะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หรือกฎหมายค้าประเวณีเสียมากกว่าที่จะกันตัวไว้เป็นพยาน

### 1.5 การไม่ดำเนินคดีกับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

เหยื่อนั้นเป็นบุคคลสำคัญลำดับแรกในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ หรือในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งคดี อันมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณาคดี เพราะเหยื่อเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดโดยตรง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนทรัพย์สิน นอกจากนี้ผลกระทบจากการกระทำความผิดดังกล่าวอาจส่งผลต่อบุคคลใกล้ชิด หรือครอบครัวของเหยื่ออีกด้วย

ความสำคัญในการไม่ดำเนินคดีกับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น กฎหมายจึงต้องมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่เหยื่อ ให้ปลอดภัยจากการข่มขู่ ข่มเหง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ เพื่อให้เหยื่อได้รับความปลอดภัยและได้รับความเสมอภาคทางกฎหมาย อันส่งผลให้เหยื่อรู้สึกถึงการได้รับ

ความคุ้มครองไม่ถูกทิ้งจากรัฐ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน ซึ่งผลของการไม่มีกฎหมายคุ้มครองดังกล่าว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ใส่ใจในการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อ รวมทั้งไม่มีแนวทางในการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองเหยื่อในคดี เจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติต่อเหยื่อไม่ต่างจากพยานในคดีหนึ่งคนเท่านั้น และอาจปฏิบัติต่อเหยื่ออย่างไม่เหมาะสม ทำให้เหยื่อได้รับความบอบช้ำทางจิตใจมากขึ้น

ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่าแนวคิดดังกล่าวต้องมีจุดหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม (Public Interests) (Roger Brownsword, 1993, p. 30) โดยใช้เพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งการมุ่งเพียงการดำเนินคดีเพียงอย่างเดียวไม่อาจบรรลุซึ่งจุดหมายในการคุ้มครองเหยื่อได้ การคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิด โดยละเลยสิทธิของเหยื่อในคดี (Crime-Victim) หรือผู้เสียหายในคดีอาญา (Injured Person) (นิรัตน์ เสียมทอง, 2532, หน้า 23) เหยื่อในคดีกลายเป็นผู้ที่ถูกลืมโดยกระบวนการยุติธรรม ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเหยื่อในคดีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการยุติธรรม เช่นเดียวกับกับผู้ต้องหา หรือจำเลย กล่าวคือ ผู้เสียหาย ในฐานะที่เป็นมนุษย์จึงสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีค้ามนุษย์ เพื่อให้เกิดการเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และให้เหยื่อเกิดความบอบช้ำทางร่างกาย และจิตใจน้อยที่สุด

### 1.6 องค์ประกอบสำคัญของการค้ามนุษย์

กฎหมายค้ามนุษย์ได้กำหนดองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ไว้ 2 องค์ประกอบ 3 ประการ คือ องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

#### (1) การกระทำ (action)

- มีการจัดหา (recruitment) โดยเป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย
- มีการนำพาไป (transportation, transfer) โดยพามาจาก ส่งไปยังที่ใดที่หนึ่ง
- มีการรับตัวเอาไว้ (harboring, receiving) โดยรับไว้หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย

#### (2) วิธีการ (means) โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจ

โดยมิชอบใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อย ทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ โดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลนั้นให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

องค์ประกอบภายใน คือ มีเจตนาพิเศษในการกระทำความผิดประกอบด้วยวัตถุประสงค์ (purpose) เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (exploitation)

## 2. หลักสิทธิมนุษยชน

### 2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่แนวคิดเกี่ยวกับ “สิทธิมนุษยชน” ได้นำมาบังคับให้เกิดผลทางกฎหมายระหว่างประเทศครั้งแรกของโลกจากพิจารณาคดีที่เมืองนูเรมเบิร์ก (Nuremberg Trials) ต่อมา มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1945 สิทธิมนุษยชนได้กลายมาเป็นแนวความคิดสำคัญ ในการจัดระเบียบโลกใหม่ภายใต้หลักการพึ่งพาระหว่างกันเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ (international peace and security) กล่าวคือ สันติภาพและความสงบสุขจะบังเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประเทศต่าง ๆ ให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า คุณค่าอันเป็นสากลและเป็นที่มาของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (human dignity) (อารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of United Nations) บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการยืนยันอีกครั้ง ในศรัทธาที่มีต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ต่อศักดิ์ศรี และคุณค่าของมนุษย์ ต่อสิทธิที่เท่าเทียมกันของผู้ชายและผู้หญิง และต่อ สิทธิที่ความเท่าเทียมกันของประเทศสมาชิกใหญ่น้อยทั้งหลาย”)

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเกิดปรากฏการณ์ที่รัฐเสรีประชาธิปไตยต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนควบคู่ไปกับสิทธิและ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงประเทศไทย ซึ่งมีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 อย่างไรก็ตามภายใต้หลักนิติรัฐ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับการเคารพและคุ้มครองอย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อมีองค์กรตุลาการทำหน้าที่คอยตรวจสอบการกระทำทั้งหลายขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครอง เพื่อไม่ให้การกระทำที่เป็น การละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ไชยันต์ กุลนิตติ, 2557, หน้า 1)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี”(dignity) ว่า หมายถึง เกียรติศักดิ์ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1094) ส่วน คำว่า “เกียรติ” หมายถึง ชื่อเสียง การยกย่องนับถือ ความมีหน้ามีตา (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 147) และ คำว่า “ศักดิ์” หมายถึง อำนาจ ความสามารถ กำลัง ฐานะ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1094) ความหมายเหล่านี้สอดคล้องกับความหมายของ คำว่า “dignity” ในภาษาอังกฤษ ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาโรมันคำว่า “dignitas” ในสมัยโรมันคำว่า “ศักดิ์ศรี” (dignitas) ความหมายเกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคล “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึง ระดับชั้นทางการเมืองหรือทางสังคม (political or social rank) ที่มาจากการมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ



รวมถึงอาจมาจากการยอมรับของประชาชนในความสำเร็จส่วนบุคคลหรือ ความมีศีลธรรมที่สูงส่งของบุคคลนั้น การยอมรับสถานะของ “ศักดิ์ศรี” ของบุคคลเช่นนี้ จึงก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่จะต้องให้ความเคารพและให้เกียรติบุคคลผู้มีศักดิ์ศรีดังกล่าว หากผู้ใดละเมิดต่อหน้าที่นี้อาจถูกลงโทษในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะทางอาญาหรือทางแพ่งก็ได้ Barroso, Luís Roberto (2012, p. 13) ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าศักดิ์ศรี มีลักษณะพื้นฐานที่ไม่ต่างจากสิทธิ ในความหมายปัจจุบันซึ่งเป็นการยอมรับที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่อย่างใด อย่างหนึ่งต่อตนผู้ทรงสิทธิหรือศักดิ์ศรีนั้น ศาสนาคริสต์ เข้าใจ คำว่า “ศักดิ์ศรี” ในความหมายที่เกี่ยวข้องกับความเมตตาของพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้า เนื่องจากมนุษย์ทั้งหลายถูกสร้างขึ้นตามความประสงค์ของพระเจ้า ศักดิ์ศรีของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่พระเจ้าประทานแก่มนุษย์ซึ่งเสมอกันในสายตาของพระเจ้านั้น จึงมีอาจทำลายหรือพรากศักดิ์ศรีของบุคคลอื่นหรือแม้กระทั่งของตัวเองได้ (Albert Bleckmann, 1997, บรรณานุกรม ลิงคะเนติ, 2547, หน้า 86) และ โดยที่รัฐเกิดจากการรวมตัวกันของมนุษย์ รัฐจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สถาปนาขึ้น จึงไม่อาจอยู่เหนือมนุษย์โดยปราศจากเงื่อนไขในหมู่มนุษย์ด้วยกัน มนุษย์จึงไม่อาจปฏิบัติต่อกันในทางที่เป็นการลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ได้ พระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้าของการให้มนุษย์มีความเคารพต่อกันหรือรู้จักปรับใช้ซึ่งกันและกันด้วยความรักและเมตตา (จรัญ โฆษณานันท์, 2545, หน้า 99)

ในศตวรรษที่ 18 ปรัชญาของคานท์ (Kant) ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและมีอิทธิพลอย่างมากต่อพัฒนาการของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปัจจุบัน คานท์ เห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะ และเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าว โดยไม่จำต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึง ลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์ อันเป็นสาระัตถะในการกำหนดความรับผิดชอบของตนเอง และเป็นสาระัตถะที่มนุษย์แต่ละคนได้รับเพื่อเห็นแก่ความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น (Klaus Stern, Das Staatsrecht, 1997, บรรณานุกรม ลิงคะเนติ, 2547, หน้า 85)

W. Maihofer และ R.F Behrendt เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นการแสดงออกถึงการสร้างปริมณฑลของความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ และใช้ประโยชน์จากปริมณฑล ดังกล่าวเพื่อการดำรงไว้ซึ่งชีวิตมนุษย์ และเพื่อปรับปรุงชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น โดยวิธีการพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (Klaus Stern, Das Staatsrecht, 1997, p. 543, บรรณานุกรม ลิงคะเนติ, 2547)

จากความไม่เห็นพ้องกันในหลักการอันเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ในช่วงเวลานั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงถูกนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการอภิปรายและถกเถียงกันในที่ประชุม

ของตัวแทนประเทศต่าง ๆ แนวความคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นแนวความคิดที่ทำให้ตัวแทนของประเทศต่าง ๆ ที่มีความเชื่อหรือต่างวัฒนธรรมกัน สามารถเห็นพ้องร่วมกันได้ในระดับหนึ่งว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความเป็นสากลมากที่สุด ในบรรดาแนวความคิดทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง แม้เนื้อหา สารัตถะ และขอบเขตที่ แน่นนอนชัดเจนของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะยังคงเป็นที่ถกเถียงกันตราบนานนับพันปีก็ตาม (Mc Crudden, Christopher, 2008, p. 36)

Jacques Maritain นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เป็นคนแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Mc Crudden, Christopher, 2008, p. 36) ในการประชุมของตัวแทนประเทศต่าง ๆ โดยเสนอไว้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้เป็น สิ่งที่จำกัดและอยู่ภายใต้ลัทธิปัจเจกชนนิยมเสรีเท่านั้น แต่ยังอยู่ในมโนทัศน์ของชุมชนนิยมที่เกี่ยวข้องกับความดีงามทั่วไปของสังคมด้วย (the general good of society) ส่วน Eleanor Roosevelt ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสิทธิมนุษยระหว่างประเทศท่านหนึ่งได้อธิบายว่า การบัญญัติคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็เพื่อยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่าที่ต้องได้รับความเคารพ (worthy of respect) (Mc Crudden, Christopher, 2008, p. 36)

Rene Cassin ซึ่งเป็นตัวแทนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและเป็นผู้ที่ให้นำคำว่า “ศักดิ์ศรี” บัญญัติไว้ในข้อ 1 ของ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้แสดงความเห็นไว้ว่า การบัญญัติคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็เพื่อแสดงถึงการไม่ยอมรับร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ ต่อการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมของนาซีเยอรมนี และเป็นการเน้นให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของมนุษยชาติ (Morsink, Johannes, 2000, p. 38) ต่อมาจึงเป็นที่ยอมรับกันในประชาคมระหว่างประเทศว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นแนวความคิดที่มีคุณค่าทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก ได้บัญญัติรับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศ และการใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวทางของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Mc Crudden, Christopher, 2008, p. 34)

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือว่ามีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั่วโลก หรือที่กล่าวกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลาย จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ และการดำรงอยู่ของรัฐก็ดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาค ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ ประการแรก การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

ทั้งหลายจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ด้วย ประการที่สอง อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย รวมทั้งความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทนั้น ได้รับการพัฒนามาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 89-93)

หลักสิทธิมนุษยชนกับการค้ามนุษย์ การเชื่อมโยงหลักสิทธิมนุษยชน จะเป็นพลังอันสำคัญในการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และรวมไปถึงวิธีที่จะปกป้อง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนที่ตกเป็นเหยื่อ โดยเฉพาะการปกป้องสิทธิของผู้หญิงเกือบทุกประเทศในโลก แต่ละประเทศจึงมีพันธะผูกพันต่อหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในกฎบัตรของสหประชาชาติและได้วางแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948 – UDHR) ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้น เมื่อ 10 ธันวาคม 2491 (ค.ศ.1948) ด้วยการรับรองของที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สำหรับเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางใดทั้งสิ้น ซึ่งมีจุดเน้นคือ สิทธิมนุษยชนเพื่อมนุษย์ทั้งปวง (Human Rights for All) และได้กลายเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในปี พ.ศ. 2491 เช่นกัน (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2556, หน้า 24)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น มิใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดารัฐทั้งหลายที่ร่วมกันลงมติรับรองให้ประกาศใช้ (กุลพล พลวัน, 2547, หน้า 45) ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยแรกที่ได้มีการก่อตั้ง “คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม” แห่งสหประชาชาติขึ้นเพื่อจัดทำสาส์นรับรองสิทธิมนุษยชนในนามสหประชาชาติ โดยได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน” แห่งสหประชาชาติให้เป็นกรรมการจัดกร่างสาส์นรับรองสิทธิมนุษยชน ต่อมาสมัชชาสหประชาชาติได้ลงมติรับรองสิทธิดังกล่าวโดยเรียกชื่อว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ประเทศไทยได้ร่วมลงมติในสมัชชาสหประชาชาติเพื่อรับรองให้ประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (กุลพล พลวัน, 2547, หน้า 135)

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงจะได้รับตามที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลและอนุสัญญาต่าง ๆ เป็นสิทธิที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ และรัฐก็ไม่สามารถระงับสิทธิดังกล่าวของพลเมืองของตนได้โดยปราศจากเหตุผล ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน สิทธิมนุษยชน (พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สิทธิ เสรีภาพความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศนั้น มักมีอุปสรรคเพราะการดำเนินการเพื่อการปกป้องสิทธิจะกระทำได้ดีต่อเมื่อมีการแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย ระเบียบหรือวิธีการทางกฎหมาย และขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม ศาล กลไกการใช้กฎหมายซึ่งเป็นปัญหาในหลาย ๆ ประเทศ หนึ่งในกลไกใหม่เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งหลายประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว อันเป็นการรับรองการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกละเมิดอย่างสมบูรณ์ (มูลนิธิผู้หญิง, 2546, หน้า 21) ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดความโหดร้ายทารุณต่อมนุษยชาติจากการกดขี่และสังหารประชาชนนับล้าน โดยรัฐบาลของตนอย่างโหดร้ายทารุณ ส่งผลให้หลังสิ้นสุดสงครามได้เกิดความคิดริเริ่มการสถาปนาระบบสิทธิมนุษยชนขึ้น อันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนลงในกฎบัตรสหประชาชาติ การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี ค.ศ. 1948 เพื่อเป็นการส่งเสริมการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยปราศจากความแตกต่างและการเลือกปฏิบัติ (วิชย ศรีรัตน์, 2543, หน้า 5-6)

#### **การคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966)**

ภายหลังจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองในปี ค.ศ.1948 ก็ได้เกิดความพยายามในการจัดทำข้อบัญญัติระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (International Bill of Human Rights) มาโดยตลอด โดยในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1948-1966 เป็นยุคสงครามเย็นอันเป็นการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์ทางความคิด ระหว่างกลุ่มประเทศโลกเสรีและกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้มุมมองในเชิงสิทธิมนุษยชนมีความขัดแย้งกัน จนไม่สามารถจัดทำข้อบัญญัติระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอันเป็นฉบับเดียวได้ เวทีสหประชาชาติจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดทำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็น 2 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งเกิดจากการผลักดันของกลุ่มประเทศโลกเสรีที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิทธิในเชิงปฏิเสธ (Negative Rights) นั่นคือสิทธิที่รัฐจะต้องให้การรับรองด้วยการไม่เข้ามาแทรกแซงต่อตัวประชาชน เนื่องจากเป็นสิทธิอันติดตัว

มนุษย์โดยธรรมชาติมาตั้งแต่เกิด รัฐมีหน้าที่แต่เพียงรับรองสิทธิดังกล่าวเท่านั้น (วิชัย ศรีรัตน์, 2543, หน้า 18)

โดยกติกาดังกล่าวได้รับการลงนามในปี ค.ศ. 1966 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1976 กติกาดังกล่าวได้บรรจุหลักการกำหนดอนาคตตนเอง (Self-Determination) ซึ่งสิทธิของกลุ่มชนต่าง ๆ ที่ได้พัฒนาไปสู่การเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (G.A. Resolution 2625 (XXV) of 1970: Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states ) ในการกำหนดสถานภาพทางการเมืองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเมื่อพิจารณาตามบริบทในกติกาดังกล่าว การกำหนดอนาคตตนเองมีความเกี่ยวข้องกับ การกำหนดสถานภาพและเจตจำนงทางการเมืองอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังได้บรรจุหลักการไม่เลือกปฏิบัติเอาไว้เป็นหลักการสำคัญ โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและเคารพต่อสิทธิของทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา เพศ ศาสนา ชาติกำเนิด ทรัพย์สิน ความคิดทางการเมือง เป็นต้น (Javaid Rehman, 2010, pp. 65-66)

#### **การคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1996 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)**

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 มีที่มาจากกรณีพิพาทของกลุ่มประเทศโลกคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีมุมมองทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเชิงสังคม ซึ่งถือเป็นสิทธิเชิงนิเสธ (Positive Right) อันเป็นสิทธิซึ่งต้องรับรองและคุ้มครองด้วยการเข้ามาบีบบังคับในการดำเนินการโดยรัฐ เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกิจการที่รัฐจะต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความเป็นอยู่ที่ดีและได้รับบริการจากรัฐอย่างเสมอภาค (วิชัย ศรีรัตน์, 2543, หน้า 18-19)

#### **2.2 ความเสมอภาค**

ความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะ ที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบ หรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น ดังนั้นความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ได้ ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็น

สาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law)

หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ซึ่ง “บุคคลทุกคนเกิดมามีเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้” (สมยศ เชื้อไทย, 2535, หน้า 138) และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชนคือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 โดยการปฏิวัติปี 1789 นี้ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินาซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด หัวใจของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้ เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 70)

ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือเรื่องหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอันได้แก่ เสรีภาพเสมอภาค และภราดรภาพ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 2) ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 2) อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าว ไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคในสมัยดั้งเดิมนั้นเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาสที่มีอยู่ในยุคโรมัน และต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวคิดเรื่องความเสมอภาค โดยสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้นซึ่งแปรผันตามที่ดินและเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินา แต่อย่างไรก็ตามความไม่เสมอภาคดังกล่าวในสมัยกลางค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไป เมื่อเกิดชนชั้นกลางที่เข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุดคือปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1789 ในภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าว ก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของ

เกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อาทิ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 161-164) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติหรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

รัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมัน ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3

- “ 1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย
2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่
3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า

“พลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีทางสังคมอย่างเดียวกันและเท่าเทียมกันเบื้องต้นตามกฎหมายโดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สภาพร่างกาย หรือสภาพทางสังคม เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องขจัดอุปสรรคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดขวางต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้แรงงานในองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศ ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อเสรีภาพและเสมอภาคของพลเมือง”

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐออสเตรีย ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

“1. พลเมืองของสหพันธ์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนาไม่อาจมิได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ สาธารณรัฐผูกพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาค ในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไป ในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน

2. สหพันธ์รัฐ มลรัฐและเทศบาลรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง มาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการเหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่...”

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง (ปรีดี พนมยงค์, 2535, หน้า 41-43), (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 174)

การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบอบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, หน้า 1-2)

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีความเสรีภาพแต่ประการใด Claude-Albert COLLIARD (215) (อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 165) หลักความเสมอภาคเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภทดังนี้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, หน้า 7-12)

#### 1) หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่โดยการใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการปฏิบัติแก่บุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ย่อมต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมีดังนี้

#### 2) หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคได้ปรากฏเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยในการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

(1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

(2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้นคือกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ ที่นำมาใช้



บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่นกฎหมายบำเหน็จบำนาญ กำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกัน ไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเหมือนกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตามที (สมยศ เชื้อไทย, 2535, หน้า 139)

(3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

(4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

(5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม และยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ (F. Melin-Soucramenine, 1977, p. 911 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 170) ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964 (Patrick Wachsmann, 1996, p. 224 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 170)

สิทธิของเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งระบุไว้ว่ารัฐจะต้องเป็นผู้ดูแลกลุ่มที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมรุนแรงที่ควรกระทำโดยผู้อื่นและความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผู้ใดที่ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรมและถูกกักขังโดยที่ไม่ได้กระทำความผิดในระหว่างพิจารณาคดีจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสม พระราชดำรัส พระเจ้าหลานเชอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา (2522, 23 สิงหาคม)

### 2.3 สิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ คือ ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิดรวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 อธิบายความหมาย “สิทธิ” ไว้ว่า “ความสำเร็จ หรืออำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525) เสรีภาพ หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง

ของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจแทรกแซง เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้น และเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่ง สิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัด สุโขทัย, ออนไลน์, 2552) สิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบ่งชี้ว่าสังคมหรือ บ้านเมืองใด มีความสงบสุขมีสันติ มีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้นำเรื่องการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา หรือลัทธิใด ๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อ หน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, 2475, หน้า 537) และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อม มีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม, 2475, หน้า 537) แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับใน บางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครองบ้านเมือง เช่น การตั้งสมาคมคณะราษฎร ที่มี กิจกรรมในทางการเมืองประหนึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จนกระทั่ง นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรกับขุนนางชั้นสูง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้า ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยแบ่งออกเป็นส่วนสำคัญ แต่ละส่วนมี เจตนารมณ์สรุปได้ดังนี้

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะใน รัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมี สิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิ หรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือ ชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

สิทธิเป็นเสรีภาพแตกต่างจากสิทธิประเภทอื่น กล่าวคือ สิทธิเป็นสภาพไม่ต้องอาศัยการดำเนินการบางอย่าง จากรัฐสามารถกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เพราะเสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพที่ประชาชนทุกคนมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในการพูด ส่วนสิทธิประเภทอื่น ไม่ใช่เสรีภาพนั้น จะต้องอาศัยการดำเนินการบางอย่าง จากรัฐ เช่น สิทธิในการเลือกตั้งจะต้องมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยรัฐ เป็นต้น (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, หน้า 7-8)

### 3. หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ

#### 3.1 หลักนิติธรรม

##### 1) รูปแบบกระบวนการนิติธรรม (Due Process)

รูปแบบกระบวนการนิติธรรม (Due Process) (อริญ สุวรรณบุปผา, 2518, หน้า 4) จะเน้นหนักไปที่แง่มุมของการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มากกว่าการพยายามป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และไม่เชื่อว่าทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมนั้น จะมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเรื่องการค้นหาความจริง ซึ่งกระทำโดยตำรวจและอัยการ หรือฝ่ายปกครองจะมีความน่าเชื่อถือเพียงใดเพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำในที่รโหฐาน อาจมีการล่อลวง ขู่ข่มขู่ หรือสร้างพยานหลักฐานขึ้นมาใหม่ได้ ดังนั้นทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม จึงไม่ค่อยเห็นด้วยกับวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม จึงต้องให้มีการไต่สวนหาข้อเท็จจริง หรือพิจารณาอย่างเป็นทางการ และต้องทำโดยเปิดเผยในศาลยุติธรรมต่อหน้าองค์กรคณะผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้ากับฝ่ายใด

กระบวนการนิติธรรม เป็นการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและมีเหตุผล ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา จะดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาในคดีอาญาด้วยหลักของความเป็นธรรมและวิธีพิจารณาตามกฎหมาย รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองบุคคลตามมาตรฐานขั้นต่ำ ภายใต้หลักแห่งเสรีภาพ นอกจากนั้นกระบวนการตามกฎหมายในรัฐประชาธิปไตย ได้ดำเนินไปแต่ละขั้นตอนถูกกฎหมายหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงระบบกระบวนการยุติธรรมของหลายๆประเทศแล้ว ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกา อาจกล่าวได้ว่ามีหลักการใกล้เคียงกัน แนวกระบวนการนิติธรรมมากกว่าระบบของประเทศอื่น

หลักนิติธรรม (จรัญ โฆษณานันท์, 2543, หน้า 334) มักปรากฏบทบาทของการเป็นหลักในอุดมคติทางกฎหมายที่ถูกนำมาตรวจสอบหรือกำกับกับการวิจารณ์ กล่าวหาอำนาจที่มีขอบต่างๆ ของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพ ซึ่งการใช้อำนาจในแง่ของการแทรกแซง หรือลดทอนสิทธิ

เสรีภาพ การบังคับใช้กฎหมายตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลัก การบังคับใช้กฎหมายและต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวกไม่ได้

โดยกฎหมายที่รัฐตราออกมาใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งหลักกระบวนการนิติธรรมนั้นเป็นต้นกำเนิดคุณลักษณะสำคัญ แสดงออกถึงการยึดมั่นในหลักนิติธรรม (จรัญ โฆษณานันท์, 2543, หน้า 338) อาทิ ความมีอิสระของตุลาการ ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่าเขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่าเขามีความผิดจริง นอกจากนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา จะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขอย่างครบถ้วนแล้ว และทฤษฎียอมรับว่ามีแต่องค์กรคณะผู้พิพากษาที่เป็นกลาง และไม่ลำเอียงเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้

หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลัก The Rule of Law หรือหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมเป็นหลักการ ที่มีต้นกำเนิดในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ได้รับการพัฒนาและยอมรับ นำมายึดถือปฏิบัติในระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวางในประเทศตะวันตก ว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายหลักการปกครอง โดยกฎหมายส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีความชัดเจนแน่นอนเสมอภาค และคาดหมายได้เพื่อป้องกันบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมใช้อำนาจ กล่าวหา ลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ โดยบุคคลจะต้องรับโทษอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น และบุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีที่กำหนดไว้โดยชอบ (Due Process of Law) อย่างชัดเจนในกฎหมายเท่านั้น

หลัก The Rule of Law ในประเด็นเรื่องความเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติภายใต้ กฎหมายมีบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 7 ที่ยืนยันหลักความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายว่า “บุคคลต่างเสมอภาคกัน ใน กฎหมาย และ ชอบที่จะ ได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการยุบส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น

การใช้กฎหมายและตีความกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมตามอำเภอใจ ทำให้หลักกฎหมายอยู่ในสภาพประกอบไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือพวกตนเองหรือ เพื่อทำลายฝ่ายตรงข้าม การใช้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำจัดนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของนักการเมืองหรือ

องค์กรตุลาการจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก The Rule of Law อย่างร้ายแรงทั้งสิ้น หลักการ The Rule of Law หรือหลักนิติธรรม ได้รับการยอมรับและมีบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 3 บัญญัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเสมอภาค แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า นักการเมืองและข้าราชการของประเทศไทยไม่เคยรู้จักและให้การยอมรับในการนำหลักการ The Rule of Law มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมเลย เป็นผลให้มีการแทรกแซงและยินยอมให้แทรกแซงการทำงานในทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือ DSI อยู่เสมอ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดคือการใช้และตีความกฎหมายตามอำเภอใจ และเลือกปฏิบัติของฝ่ายตุลาการ ก่อให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอน และคาดหมายไม่ได้แห่งกฎหมายและส่งผลเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวข้องทางการเมืองอยู่เสมอ ๆ (Craig Timber, Dissidents face Zimbabwe's justice system, The Washington Post, 18 July 2004 “ Mugabe's government has curbed the right to public assembly, shut down newspapers, expanded police authority to detain suspects without charges, put the main opposition leader on trial for treason and taken control of thousands of private farms. Amnesty International and other human rights groups have chronicled the decline of the rule of law, saying Mugabe uses the criminal justice system to punish his rivals and protect his allies, and that to oppose him is to invite false arrest, torture and even death.” (Thailand Institute of Justice, Online, 2019)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย การปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของ บุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

### 3.2 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำคือคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้ว ได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล (Julius Stone, 1950, p. 713), (Pieter Van Dijk, 1980, p. 1) อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ระบบกฎหมายอังกฤษ

แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of Law หรือ state-under-law (Neil MacCormick, 1993, p. 125, 128-130) อย่างไรก็ตาม MacCorMick เห็นว่า นิติรัฐ (Rechtsstaat) ไม่มีความแตกต่างในสาระสำคัญจาก นิติธรรม (rule of law) (โปรดดู Neil MacCormick, 1984, p. 56) ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มัก แปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกา หากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น ในทางวิชาการไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไร หรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

### องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น หรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกัน ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการ โดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

ในวงวิชาการเยอรมัน ซึ่งเป็นแหล่งที่พัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีที่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า Rechtsstaat อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่าโรแบร์ต ฟอน โมห์ล (Robert von Mohl, 1799-1875) ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี สำหรับโมห์ล แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ อันที่จริงแล้ว ก่อนที่จะเริ่มมีคำอธิบายเกี่ยวกับนิติรัฐในทางตำรา

เมื่อครั้งทางยุโรปยังปกครองกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ก็เริ่มปรากฏหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจอำเภอกษัตริย์บ้างแล้ว (Thomas Fleiner, 2004, p. 227) พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกร่องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร่องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประชญาว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญา นี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดคนสำคัญ คือ อิมมานูเอล ค้านท์ ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ค้านท์ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพในทางการเมือง เหมือนกับที่ปรากฏในหลายๆประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของค้านท์นี้เอง ที่ทำให้มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย (Ernst-Wolfgang Böckenförde, 1991, p. 146) เราจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่า ในห้วงเวลานั้น ไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับ ราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันคงมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพในทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789

#### 4. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

##### 4.1 กฎหมายในระดับสากลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

ในปัจจุบันมีองค์กรอาชญากรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีการทำงานกันอย่างเป็นเครือข่าย โดยในประเทศต่างๆ ก็ได้มีการพยายามในการพัฒนากฎหมาย และมาตรฐานต่างๆ ในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมที่เกิดขึ้น นับวันจะกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะเหตุที่ว่าในปัจจุบันซึ่งถือเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ทุกสิ่งทุกอย่างสามารถสื่อสารติดต่อกันได้ไม่มีพรมแดนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระบบเศรษฐกิจ การขนส่ง และการติดต่อสื่อสารทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้มนุษย์มีโอกาสที่จะติดต่อสื่อสาร และพัฒนาเศรษฐกิจในทางที่สร้างสรรค์ได้มากขึ้น แต่มนุษย์บางกลุ่มกลับนำความเจริญเหล่านี้ไปใช้ในการก่ออาชญากรรม ดังนั้น จึงมีการร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ในการเจรจาเพื่อให้เกิดอนุสัญญาและพิธีสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมขึ้น

ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้ตกลงที่จะร่วมมือกันในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นกฎหมายภายในสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นข้อตกลงระหว่าง

ประเทศซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อรัฐภาคีเท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับใช้ต่อปัจเจกบุคคลและเมื่อมีประเทศใดลงนามแล้ว ก็ถือว่าประเทศนั้นเห็นชอบที่จะเป็นภาคีสมาชิก ประเทศที่ได้ลงนามแล้วมีพันธะที่จะต้องสำรวจกฎหมายภายในของตน ว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสารหรือไม่เพียงใด หากกฎหมายภายใน ไม่สอดคล้อง ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น หรือออกกฎหมายใหม่ เพื่อให้สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสาร โดยมีกฎหมายระดับสากลที่สำคัญ คือ

1) กฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act, 2000 (TVPA))

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีการเรียกร้องในทางระหว่างประเทศเพื่อที่จะหยุดยั้ง การค้าทาสในรูปแบบใหม่ (modern form of slavery) ซึ่งมีได้มีเพียงรูปแบบของการเอาคนลงเป็นทาสแบบในอดีตเท่านั้น แต่รวมถึงรูปแบบของการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย สำหรับหรับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ยังคงต้องต่อสู้กับปัญหาความยากจน การกีดกันทางสังคม ความไม่รู้หนังสือ การถูกเพิกเฉย และการเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นปัญหาที่นับวันจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับมีการรายงานถึงสภาพปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่ง ที่มีปัญหาจากการที่มีคนเป็นจำนวนมาก ต่อปีถูกนำเข้ามาเพื่อการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบังคับใช้แรงงานและเพื่อการค้าประเวณี (Mary Catherine Hendrix, 2010, pp. 174-175)

ดังนั้น รัฐบาลสหรัฐซึ่งตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวในสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) โดยความเห็นชอบของสภาองเกรส จึงได้ลงนามในกฎหมายเพื่อปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คือ Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) โดย กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2000 (เห็นได้ว่ากฎหมาย TVPA ของสหรัฐอเมริกาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับก่อนพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก แสดงให้เห็นถึงความพร้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาในการตระหนักถึงปัญหาของการค้ามนุษย์และการขจัดปัญหาดังกล่าวให้ลดน้อยลง) ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติม TVPA ฉบับปี ค.ศ. 2003 ลงวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2003 การแก้ไขเพิ่มเติม TVPA ฉบับปี ค.ศ. 2005 ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 2006 การแก้ไขเพิ่มเติม TVPA ฉบับปี ค.ศ. 2008 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2008 โดยกฎหมาย TVPA ฉบับที่แก้ไขล่าสุดคือ ฉบับปี ค.ศ. 2013 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย TVPA ก็เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์มักจะเป็นผู้หญิงและเด็ก โดยก่อให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมและมีผลเป็นการ ลงโทษนักค้ามนุษย์ อีกทั้งเพื่อปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย



ทั้งนี้ กฎหมาย TVPA ไม่เพียงแต่เพิ่มอาชญากรรมใหม่ ๆ ให้กับการลงโทษที่มีอยู่แล้วสำหรับการบังคับให้ทำงานแทนค่าปรับ และการเอาคนลงเป็นทาส เช่น การค้ามนุษย์ (human trafficking) การค้าประเวณี (sex trafficking) แรงงานบังคับ (forced labor) ความเป็นทาส (servitude) แต่ได้ขยายคำจำกัดความของคำว่า “การบีบบังคับ” (coercion) ในแรงงานบังคับและการค้าประเวณี เพื่อให้รวมการจัดการทางด้านจิตวิทยาด้วย ซึ่งหมายความว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบตนเองเป็นสาเหตุให้ผู้เสียหายเชื่อว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของตนเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหายหรือผู้อื่น กฎหมาย TVPA ยังลงโทษการริบทรัพย์สินหรือการทำลายทรัพย์สินที่เป็นเอกสาร ที่ใช้ในการยืนยันตัวตนบุคคลหรือเอกสารการเดินทางที่ผู้ค้ามนุษย์ มักจะนำมาใช้ในการควบคุมผู้ตกเป็นผู้เสียหาย (ILO, 2005, p. 23)

ในกฎหมาย TVPA มีการใช้โครงสร้างที่เรียกว่า “three P’s” ประกอบไปด้วย (Jennifer A.L.Sheldon-Sherman, 2015, pp. 452-457)

(1) “Protection” เพื่อปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เดิมก่อนที่จะมีกฎหมาย TVPA การสืบสวนในความผิดฐานค้ามนุษย์มักจะมีกรณีเหยื่อ (victimss) จากการค้ามนุษย์เสมือนกับเป็นผู้กระทำความผิด มีการดำเนินคดีฐานค้าประเวณี หรือลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แม้ในกรณีที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างเห็นได้ชัด รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ก็ยากที่จะให้ความช่วยเหลือในการบำบัดและฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้น อันเป็นผลมาจากความเสี่ยงจากการที่บุคคลเหล่านั้นมีอารมณ์ที่แปรปรวน หรือยากที่จะให้ความเชื่อใจกับคนอื่น เนื่องจากได้รับความสูญเสียทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งแต่เดิมกฎหมาย TVPA จะมุ่งเน้นไปที่สิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไม่ได้ให้บริการที่จำเป็นเพื่อชดเชยความต้องการ ทางด้านร่างกายและจิตใจของผู้เสียหายแต่อย่างใด จากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวกฎหมาย TVPA จึงกำหนดให้มีการให้บริการทางสังคม เช่น การจัดหาอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ให้การศึกษา ให้บริการทางด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจ มีการฝึกหัดอาชีพ โดยเฉพาะสถานะภาพของบุคคลที่ลักลอบเข้าเมือง กฎหมาย TVPA จะจัดให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากสถานะภาพของการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่เป็นในการดำเนินการตามกฎหมายในความผิดฐานค้ามนุษย์

(2) “Prosecution” เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ค้ามนุษย์ กฎหมาย TVPA ได้กำหนดรูปแบบที่เลวร้ายของการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมทั้งรูปแบบของการค้าประเวณี และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และยังกำหนดรวมไปถึงรูปแบบการบังคับที่เป็นการขู่ขู่ขู่ที่ไม่ใช่ทางร่างกาย และการขู่ขู่ต่อบุคคลที่สามด้วย

ในส่วนของ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เช่น การกระทำใด ๆ โดยการใช้อำนาจบังคับหรือการขู่ว่าจะใช้อำนาจ การกระทำทารุณหรือการขู่ว่าจะกระทำทารุณ การใช้แผนหรือ

รูปแบบที่มุ่งร้ายเพื่อที่จะให้บุคคลหนึ่ง หรือผู้อื่นเชื่อว่า จะได้รับอันตรายอย่างร้ายแรงถ้ามีการขัดขืน เพื่อที่จะลงโทษการกระทำอันเป็นการบังคับใช้แรงงานดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นว่า จำเลย (ผู้ค้ำมนุษย์) มีเจตนาที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมากกว่าที่จะบังคับใช้แรงงานของผู้อื่น เช่นเดียวกับการค้าประเวณีที่ห้ามในเรื่องของการจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง ซึ่งวิธีการใด ๆ หรือการแสวงหาประโยชน์ทางการเงิน ซึ่งทำให้บุคคลใดต้องเข้ามา เกี่ยวพันกับการค้าประเวณี ที่แตกต่างจากการค้าประเวณีในสมัยก่อน โดยปัจจุบันได้ครอบคลุมถึง อันตรายที่ไม่ใช่แต่เพียงทางร่างกาย แต่เป็นอันตรายจากการบังคับทางจิตใจ หรือการบังคับต่อ บุคคลที่สาม เช่นสมาชิกในครอบครัว ดังนั้นจึงเป็นวิธีการที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นของการบังคับทางจิตใจ การใช้กลอุบาย หรือการกระทำใด ซึ่งเป็นการยากที่จะดำเนินคดีภายใต้กฎหมายเดิม ๆ กฎหมาย TVPA จึงมีความพยายามที่จะจัดการกับรูปแบบของการกระทำดังกล่าว จึงได้กำหนดบทลงโทษใน การกระทำความผิดดังกล่าว เช่น หากผลของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ก่อให้เกิดความตาย หรือ เป็นการพยายามฆ่า หรือเป็นการลักพาตัว หรือพยายามลักพาตัว เป็นต้น ผู้ค้ำมนุษย์จะถูก ลงโทษโดยการจำคุกตลอดชีวิต

(3) “Prevention” เพื่อป้องกันการค้ำมนุษย์ เป็นที่ทราบกันดีว่าสหรัฐอเมริกา เพียงประเทศเดียวไม่สามารถที่จะป้องกันการค้ำมนุษย์ได้ กฎหมาย TVPA จึงได้ถูกบัญญัติขึ้น เพื่อให้การสนับสนุนประเทศอื่นที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน หรือปลายทาง ของการค้ำมนุษย์เพื่อที่จะ กำหนดมาตรฐานในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก โดยการร่างกฎหมายป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ในลักษณะข้ามชาติ ส่งเสริมการสืบสวน การฟ้องร้องคดี ผู้ค้ำมนุษย์ และ โครงการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ของรัฐใน โครงการที่เน้น เกี่ยวกับความผิดฐานค้ำมนุษย์ ทั้งนี้หากรัฐบาลของต่างประเทศล้มเหลวที่จะดำเนินคดีตามกฎหมาย กับผู้ค้ำมนุษย์ หรือล้มเหลวในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์แล้ว ประธานาธิบดี ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีอำนาจที่จะระงับความช่วยเหลือที่มีให้ความช่วยเหลือ ทางมนุษยธรรมหรือทางการค้าที่เกี่ยวข้อง และเพื่อที่จะตรวจสอบการให้ความร่วมมือ กระทรวง การต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จึงได้จัดทำรายงานเพื่อประเมินประเทศที่มีปัญหาของการ ค้ำมนุษย์ที่เรียกว่า Trafficking in Persons (TIP) Report

นิยามความหมายของการค้ำมนุษย์ตามกฎหมาย TVPA ตาม SEC. 103 (8) ได้ กำหนดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการค้ำมนุษย์ไว้ ดังนี้ (Trafficking Victimss Protection Act ,2000 (TVPA) sec. 103(8), 114 Stat. 1470)

(A) การค้ำมนุษย์ทางเพศซึ่งเป็นการกระทำทางเพศพาณิชย์ โดยวิธีการบังคับ หลอกลวง หรือขู่เข็ญ หรือการกระทำการเช่นนั้นกับบุคคลที่อายุไม่เกิน 18 ปี หรือ

(B) การจัดหา การให้ที่อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดหา หรือรับไว้ซึ่งบุคคล เพื่อการใช้แรงงานหรือบริการ โดยการใช้กำลัง การหลอกลวง หรือการขู่เข็ญ ภายใต้วัตถุประสงค์ของการทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยมิได้สมัครใจ การมีทาสไว้รับใช้แรงงานขจัดหนี้ หรือการเอาคนลงเป็นทาส เมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA เปรียบเทียบกับการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กนั้น จะเห็นว่าการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA มีการกำหนดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการค้ามนุษย์เอาไว้อย่างกว้างกว่า โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการค้ามนุษย์ทางเพศที่สามารถตีความการกระทำได้อย่างกว้างขวาง และไม่มีการบัญญัติถึงลักษณะของการกระทำอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วย

2) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้าบุคคล โดยเฉพาะการค้าหญิง และเด็ก ค.ศ.2000 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Woman and Children ,2000) ภายใต้อนุสัญญาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UN Convention Against Transnational Organized Crime, 2000 Palermo 2000)

พิธีสารนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิง และเด็ก กลุ่มครอบครัวและผู้ตกเป็นเหยื่อ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี พิธีสารนี้ จึงเป็นเครื่องมือระดับสากลซึ่งผูกพันรัฐภาคีฉบับแรก ที่ให้คำนิยามเรื่องการค้ามนุษย์อันครอบคลุมวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีไว้เพียงเพื่อการบังคับค้าประเวณี จึงนับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าระดับหนึ่งของความพยายาม ที่จะใช้แนวทางอาชญากรรมปรามปรามการค้ามนุษย์ นอกจากประเทศไทยจะได้ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 แล้ว ประเทศไทยยังได้ลงนามในพิธีสาร เรื่องการป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก และพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนย้ายผู้ย้ายถิ่นโดยทางบก ทางทะเล และอากาศอีกด้วย สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2551, หน้า 87)

โดยพิธีสารดังกล่าวได้มีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 ซึ่งในพิธีสารฉบับนี้มีทั้งหมด 20 มาตรา ซึ่งมีความประสงค์เพื่อป้องกันและควบคุมผู้กระทำการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพื่อป้องกันและให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ให้ได้รับการเคารพสิทธิมนุษยชน และให้ประเทศต่างๆร่วมมือกันในการสนับสนุนสาระสำคัญดังนี้ (พิธีสารป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้าบุคคล โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 3)

“การค้ำนุษย์” หมายถึง การเกณฑ์ การขนส่ง การโยกย้าย การรับไว้ซึ่งบุคคล โดยการข่มขู่ หรือใช้กำลัง หรือการบังคับขู่เข็ญในรูปแบบอื่น การลักพา น้อ โกง หลอกลวง การใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือการใช้ตำแหน่งในทางที่ไม่เหมาะสมในการให้ หรือรับไว้ซึ่งค่าตอบแทน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ในการที่บุคคลหนึ่งมีอำนาจควบคุมอีกคนหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดรวมถึงการแสวงหาประโยชน์เพื่อการค้าประเวณี หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเป็นทาสหรือตกอยู่ในสภาพที่เหมือนทาส หรือการเคลื่อนย้ายบุคคลที่เป็นทาส หรือตกอยู่ในสภาพที่เหมือนทาสไปยังที่ต่าง ๆ

“เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี การให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ในพิธีสารฉบับนี้ กำหนดถึงการปกป้องผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ไว้ กล่าวคือ (พิธีสารป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้าบุคคลโดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 6)

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องปกป้องถึงความเป็นส่วนตัว และชื่อเสียงของผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ำนุษย์ซึ่งจะต้องกระทำ เป็นความลับด้วย

(2) โดยแต่ละรัฐต้องแน่ใจว่ากฎหมายภายใน หรือระบบการปกครองนั้น จะมีการกำหนดถึงมาตรการต่าง ๆ ในการปกป้องผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ ได้แก่ การที่มีความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับฝ่ายปกครองในเรื่องข้อมูลข่าวสาร และการช่วยเหลือที่ทำให้เน้นถึงความมุ่งหมายเกี่ยวกับการพิจารณาถึงความเหมาะสมในกระบวนการทางอาญาที่มีต่อผู้ที่กระทำคามผิด ทั้งนี้ จะต้องให้สิทธิในการแก้ต่างแก่ผู้ที่กระทำคามผิดด้วย

(3) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องพิจารณาให้การสนับสนุนถึงมาตรการต่างๆแก่ผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ทั้งทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจและด้านสังคม ซึ่งรวมไปถึงการร่วมมือกันขององค์กรเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ การหาที่พักอาศัยที่เหมาะสม การให้คำปรึกษาและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และสิทธิทางกฎหมายต่าง ๆ แก่ผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ให้สามารถเข้าใจได้ การรักษาทางการแพทย์ การช่วยเหลือทางร่างกาย และการให้โอกาสในการจ้างงาน การให้การศึกษา และการฝึกอบรม

(4) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องคำนึงถึงการนำบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไปปรับใช้ โดยต้องคำนึงถึงอายุ เพศ และความต้องการพิเศษของผู้เสียหายจากการค้ำนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการพิเศษของเด็ก ซึ่งรวมไปถึงการหาที่พักอาศัยที่เหมาะสม การให้การศึกษา และการดูแลด้วย

(5) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพยายามเตรียมการในการรักษาความปลอดภัยทางร่างกายให้แก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ระหว่างที่บุคคลอยู่ในรัฐนั้นๆ

การอนุญาตให้อยู่ในดินแดนและการส่งกลับ โดยในพิธีสารฉบับนี้ กำหนดถึงสถานะของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทาง ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้ (พิธีสารป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้าบุคคล โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 7, 8)

(1) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในประเทศนั้นแบบถาวร

(2) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาถึงมีความเหมาะสมในองค์ประกอบด้านมนุษยธรรมด้วย และกำหนดถึงการกลับสู่ถิ่นเดิมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

(3) รัฐภาคีที่มีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นคนสัญชาตินั้น หรือบุคคลที่มีสิทธิในการพักอาศัยอย่างถาวร เวลาในการเข้ามาประเทศปลายทางรัฐนั้น จะต้องอำนวยความสะดวกและให้การยอมรับ โดยจะต้องรักษาความปลอดภัยของบุคคลนั้น จะกลับไปโดยปราศจากกำหนดเวลาเกินควรและเหตุผลอันไม่สมควร

(4) เมื่อรัฐภาคีได้รับตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งมีสัญชาติในรัฐนั้นกลับมาแล้ว รัฐนั้นก็ต้องมอบความปลอดภัยของบุคคลนั้นและสถานะทางกฎหมาย ซึ่งมีบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องมีสิทธิเลือกโดยสมัครใจ

(5) เมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศปลายทางทางรัฐภาคีที่ได้รับการร้องขอนั้น ห้ามกำหนดเวลาเกินควร และต้องพิสูจน์ว่าบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นเป็นผู้มีสัญชาติปลายในประเทศปลายทางนั้น หรือมีสิทธิพักอาศัยอย่างถาวรในเวลาเข้ามาประเทศปลายทาง

(6) ในการอำนวยความสะดวกในการกลับคืนสู่ถิ่นเดิมของผู้ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ปราศจากเอกสารที่ถูกต้อง รัฐภาคีที่บุคคลนั้นมีสัญชาติหรือมีสิทธิพักอาศัยอย่างถาวรในเวลาเข้ามายังประเทศปลายทาง รัฐภาคีนั้นอาจออกคำสั่งที่ได้รับการร้องขอจากประเทศปลายทาง ให้มีการออกหนังสือเดินทางหรือใช้อำนาจอื่นๆ ที่จำเป็นที่จะให้บุคคลนั้นกลับเข้ามายังรัฐนั้นอีกครั้งหนึ่ง

(7) ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องไม่เสียสิทธิที่เขาพึงมีได้ตามกฎหมายภายในประเทศปลายทาง

(8) รัฐต้องไม่ได้รับความเสียหายในเรื่องผลประโยชน์ที่มีการตกลงกันไว้ของข้อตกลงหรือการเตรียมการต่าง ๆ ของรัฐในการกลับคืนสู่ถิ่นเดิมของผู้ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (UN convention Against Transnational Organized Crime, 2000) นี้ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ ของพยานบุคคล ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการพิสูจน์ตัวผู้กระทำความผิด จึงมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีมาตรการในทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่พยาน โดยเฉพาะในคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นกลุ่มอาชญากรซึ่งมีอิทธิพล กำลังคนและทรัพย์สินที่จะ ดำเนินการทุกวิถีทางในการทำให้ตนหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดี โดยกำหนดให้

การคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย (อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม ข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24) โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องใช้มาตรการที่มี ประสิทธิภาพ ที่จะให้ความคุ้มครองแก่พยาน ญาติ และบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับพยานผู้นั้นตามความ เหมาะสม จากการแก้แค้นหรือข่มขู่อันอาจเกิดได้ในการดำเนินคดีซึ่งพยานผู้นั้นเป็นผู้ที่ให้การ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่อนุสัญญารอบคลุมถึง โดยมาตรการต่าง ๆ นี้จะไม่กระทบถึงสิทธิของ จำเลย รวมถึงสิทธิที่พึงได้รับต่อไปนี้ด้วย

1) การกำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองทางร่างกายแก่บุคคลดังกล่าว ภายใน ขอบเขตที่จำเป็นและกระทำได้ เช่น การย้ายบุคคลเหล่านั้น ไปอยู่ที่อื่น และการอนุญาตไม่ให้ เปิดเผยหรือจำกัดการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรูปพรรณ และที่อยู่ของบุคคลเหล่านั้นเท่าที่จำเป็น

2) จัดให้มีการอำนวยความสะดวกให้ปากคำพยานสามารถดำเนินการได้อย่างปลอดภัย เช่น อนุญาตให้มีคำให้การผ่านทางเทคโนโลยีทางการสื่อสาร เช่น การเชื่อมต่อวิดีโอทัศน์ หรือวิธีการอื่นที่ เพียงพอ

การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย (อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 25) โดยในคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็น กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนั้น นอกจากรัฐภาคีต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็ง ในการให้ความคุ้มครองแก่พยานในคดีแล้ว มาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในอยู่ในฐานะ พยาน หรือมิได้เป็นพยานในระหว่างการจัดกุมฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติในอนุสัญญานี้ จึงได้กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องใช้มาตรการที่ เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองแก่ผู้เสียหาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการคุกคาม ที่จะแก้แค้นหรือข่มขู่ โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องชดเชยและชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายสำหรับ ความผิดที่เกิดขึ้น

โดยวัตถุประสงค์เบื้องต้นและเป้าหมายลำดับแรกของอนุสัญญาฉบับนี้ คือความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการที่กำหนดขึ้นก็เป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ด้วยการกำหนดมาตรฐานในการร่างกฎหมายภายในที่บังคับใช้ในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อประเทศใดลงนามเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญานี้แล้ว ก็ถือได้ว่าประเทศนั้นแสดงเจตนาที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญา ซึ่งมีพันธะที่ต้องสำรวจกฎหมายภายในประเทศของตนว่าสอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสารแนบท้ายหรือไม่เพียงใด หากยังไม่สอดคล้องก็ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น หรือออกกฎหมายใหม่เพื่อสามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาและพิธีสารแนบท้ายได้ รัฐภาคีแต่ละรัฐจะได้พิจารณาในขั้นตอนที่เหมาะสมของการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่ทำให้เสื่อมสิทธิของจำเลย (ชัยรัตน์ สักดิ์โกศล, 2544, หน้า 68)

3) พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ค.ศ. 2000 (Protocol to the Convention on the Right of the Child on the Sale of children, Child, Prostitution and Child Pornography, 2000)

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (2551, หน้า 115) พิธีสารเลือกรับว่าด้วยอนุสัญญาเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก เป็นพิธีสารที่เกิดขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และการดำเนินการเฉพาะด้านจากที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เพื่อเป็นการส่งเสริมอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในมาตราที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในอินเทอร์เน็ตและวิทยาการที่พัฒนาเกิดขึ้นใหม่ชนิดอื่นๆ ทำให้ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการเรียกร้องของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทั่วโลก ให้กำหนดว่าการผลิต การแจกจ่าย การส่งออก การส่งต่อ การนำเข้า การมีไว้ในครอบครองโดยเจตนา และการโฆษณาสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กถือเป็นความผิดอาญา และเน้นถึงความสำคัญของความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างรัฐบาลของรัฐภาคี รวมถึงอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ตด้วย พิธีสารฉบับนี้ได้กำหนดให้ความหมายของถ้อยคำสำคัญไว้หลายกรณีไม่ว่าจะเป็น “การค้าเด็ก” “การค้าประเวณีเด็ก” และ “สื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก” รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่

“การค้าเด็ก” (พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ข้อ 2) หมายถึง การกระทำหรือการแลกเปลี่ยนใดที่เด็กถูกส่ง

มอบโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดไปยังอีกบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง เพื่อค่าตอบแทนหรือเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่น และกำหนดให้ “การค้าประเวณีเด็ก” หมายถึงการใช้เด็กในกิจกรรมทางเพศเพื่อค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นใด ส่วน “สื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก” หมายถึง การนำเสนอใดโดยวิธีการที่มีเด็กเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเพศอย่างชัดเจน หรือการนำเสนอส่วนใดในทางเพศของเด็กจากตัวตนจริง

รัฐภาคีจะต้องกำหนดความผิดอาญา (พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ข้อ 3) สำหรับผู้ที่ทำการค้าเด็กตามคำนิยามดังกล่าวรวมถึงการเสนอการส่งมอบ หรือรับเด็กไว้ไม่ว่าโดยวิธีการใด หากมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศโดยมิชอบจากเด็ก จัดส่งอวัยวะเด็กเพื่อผลกำไร หรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับเด็กในการบังคับใช้แรงงาน การผลิต แจกจ่าย เผยแพร่ นำเข้า ส่งออก การเสนอขาย หรือครอบครองสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ทั้งไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะส่วนบุคคลหรือเป็นองค์กรไม่ว่าจะเป็นการกระทำในประเทศหรือลักษณะข้ามชาติก็ตาม และจะต้องกำหนดความผิดอาญาดังกล่าวกับผู้พยายามผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดด้วย

พิธีสารกำหนดให้ความผิดค้าเด็กเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดน (พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ข้อ 5) ได้ตามสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีอยู่ระหว่างรัฐภาคี และหากมีการจัดทำสนธิสัญญาขึ้นใหม่ก็ให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามสนธิสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่ด้วย แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มียุทธสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกัน ก็อาจใช้พิธีสารนี้เป็นแนวทางดำเนินการได้ อีกทั้งรัฐภาคีต้องมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีอื่นเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน กระบวนการทางอาญา การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งยังต้องมีมาตรการยึดและริบทรัพย์สิน (พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ข้อ 6, 7) สิ่งของต่าง ๆ เช่น ทรัพย์สินหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดเหล่านั้นและดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อสามารถปิดสถานที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยชั่วคราวหรือถาวร

โดยรัฐภาคีนั้นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองความช่วยเหลือเด็ก (พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ข้อ 8, 9, 10) ในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดวิธีการพิจารณาคดีแบบพิเศษสำหรับเด็ก การแจ้งสิทธิต่าง ๆ ให้เด็กทราบ การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและการเผยแพร่ข่าวอย่างไม่เหมาะสมที่อาจนำไปสู่การระบุตัวตนของเด็ก การให้ความปลอดภัยของครอบครัวเด็กแลพยาน การให้ความรู้ทางกฎหมายและด้านจิตวิทยากับผู้ทำงานร่วมกับเด็ก การส่งเสริมทางการศึกษา สังคม และการฟื้นฟูร่างกายและ



จิตใจ แก่เด็ก ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อขจัดปัญหาความยากจนและความด้อยพัฒนาของประเทศนั้น

4) อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ. 1949 (Convention for the Suppression of the Trafficking in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, 1949) (ชนกพล สกลผดุงเขตต์, 2545, หน้า 55)

อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) จึงมีชื่อเรียกอนุสัญญา 1949 เป็นอนุสัญญาที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาการนำหญิง และเด็กเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในระบบโสเภณี อนุสัญญานี้ต้องการที่จะใช้แทนอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนหน้านี้ เช่น อนุสัญญาเรื่องการค้าทาสผิวขาว (พฤษภาคม พ.ศ. 2477) อนุสัญญาการค้าหญิงและเด็ก (กันยายน พ.ศ. 2464) และอนุสัญญาปราบปรามการค้าหญิงที่เป็นผู้ใหญ่ (ตุลาคม พ.ศ. 2476) แต่เนื่องจากขาดคำนิยามเรื่องการค้าบุคคล และมีความประสงค์หลักที่จะไม่ให้มีการยอมรับการค้าประเวณี โดยประกาศว่าโสเภณีขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และนำปัญหาโสเภณีไว้เป็นเดียวกันกับการค้ามนุษย์ ถึงแม้ว่าอนุสัญญาจะประมวลระบบโสเภณี แต่ก็ไม่ได้ห้ามการที่ผู้หญิงจะค้าประเวณี แต่ทั้งนี้รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบการค้าประเวณี หน้าที่ของรัฐมีเพียงลงโทษผู้แสวงหาประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของผู้อื่น

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศที่ยอมรับและมีการจัดการดูแลการค้าประเวณีไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญา 1949 จนถึงปัจจุบันมีเพียงประมาณ 70 ประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญานี้ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อนุสัญญานี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติที่แท้จริงใน พ.ศ. 2508 กรรมการเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเรื่องการค้าทาสยุคใหม่ ซึ่งรับผิดชอบดูแลอนุสัญญานี้ด้วย

ปัญหาเรื่องการขาดนิยามที่ครอบคลุมทุกรูปแบบของการค้ามนุษย์ และจำนวนภาคีสมาชิกที่มีจำกัด ทำให้เกิดความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดทำเครื่องมือระดับสากลในการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งได้จัดทำสำเร็จโดยองค์การปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้ความสนใจปัญหาการค้ามนุษย์จากมิติทางอาชญากรรมที่มุ่งเน้นเรื่องการปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าเรื่องสิทธิมนุษยชน

โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดสาระสำคัญ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐภาคีมีการดำเนินการฟ้องร้องการกระทำความผิด กำหนดให้คนต่างด้าวได้รับสิทธิในกระบวนการดำเนินคดี เช่นเดียวกับกับคนชาตินั้น ๆ (อนุสัญญาว่าด้วยการค้าบุคคลและการแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของผู้อื่น ข้อ 5) ให้ความสำคัญสนับสนุนช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชน สุขภาพอนามัย สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ เพื่อป้องกันการค้าประเวณี การฟื้นฟูสภาพจิตใจ และการปรับปรุงสภาพสังคมของเหยื่อการค้าประเวณี (อนุสัญญาว่าด้วยเรื่อง

การค้าบุคคลและการแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของผู้อื่น ข้อ 16) สำหรับผู้ที่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับถิ่นฐานเดิม ควรได้รับความช่วยเหลือและการดูแลเป็นชั่วคราวอย่างเหมาะสม ผู้ที่ไม่สามารถรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ และไม่มีสามภรรยา ญาติ หรือผู้ปกครองที่ออกค่าใช้จ่ายแทนได้ กำหนดให้รัฐที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ควรรับผิดชอบต่อค่าเดินทางถึงชายแดนหรือท่าเรือหรือสนามบินใกล้ที่สุดที่ผู้ส่งกลับจะสามารถเดินทางกลับสู่ถิ่นได้และค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เหลือถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลประเทศถิ่นฐานเดิม (อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการค้าบุคคลและการแสวงหาผลประโยชน์จากการเป็นโสเภณีของผู้อื่น ข้อ 19)

5) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 (Convention on the Rights of Child, 1989)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เกิดขึ้นจากความพยายามขององค์การสหประชาชาติที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับและให้การรับรองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของเด็ก โดยเริ่มต้นจากการนำหลักการสำคัญสำหรับสวัสดิภาพและการคุ้มครองพิทักษ์เด็กที่กำหนดไว้ในปฏิญญาเจนีวา ค.ศ. 1924 มารวบรวมเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเด็กไว้ภายใต้เอกสารฉบับเดียวกัน และพัฒนามาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2535 เป็นต้นมา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันที่จะช่วยเหลือคุ้มครองเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่เป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว โดยมีสาระสำคัญคือ มุ่งการคุ้มครองและรับรองสิทธิเด็กในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ สิทธิเด็กทั้งหมดที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาและสิทธิเด็กตามอนุสัญญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญในการสร้างแนวคิดพื้นฐานที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ กำหนดมาตรการและกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศของตน เพื่อปกป้องและคุ้มครองเด็ก รวมถึงการจัดการปัญหาในการที่เด็กเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และพัฒนาฟื้นฟูให้เด็กกลับสู่สังคมอย่างปลอดภัย ช่วยให้นิวโนมของการกระทำซ้ำหรือถูกกระทำโดยมิชอบในด้านต่าง ๆ

สิทธิเด็กทั้งหมดที่ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้กำหนดประเภทของสิทธิเด็กที่ควรได้รับความคุ้มครองรวม 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ, 2543, หน้า 2)

(1) สิทธิในการดำรงชีวิต (Survival Rights) หรือสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปของเด็ก เช่น สิทธิในการมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน สิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีพอ สิทธิในการมีชื่อและสัญชาติ เป็นต้น

(2) สิทธิในการรับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights) เพื่อคุ้มครองเด็กจากการถูกเอาเปรียบทางเพศ การใช้แรงงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาร่างกาย สมอง

จิตใจ ศิลธรรม และสังคมของเด็ก จากการถูกรุ้มนานหรือถูกลงโทษจากการกระทำที่โหดร้าย ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองเด็กที่มีชีวิตอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น เด็กพิการ เด็กลี้ภัย เป็นต้น

(3) สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Development Rights) เป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เด็กมีโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษา เป็นต้น

(4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights) เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี สิทธิในการแสดงออก สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

สิทธิเด็กตามอนุสัญญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการค้าเด็ก ให้บัญญัติการปกป้องคุ้มครองเด็กในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กไว้ด้วยเช่นกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นสิทธิในลักษณะของสิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights) ทั้งเรื่องแรงงานและเรื่องเพศโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองด้านแรงงาน (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 32) ให้รัฐภาคียอมรับสิทธิเด็กที่จะได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และจากการทำงานที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย หรือที่ขัดขวางการศึกษาของเด็ก หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการพัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศิลธรรมและสังคมของเด็ก นอกจากนี้ยังต้องกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการเข้าทำงาน จำนวนชั่วโมงและสภาพการทำงาน รวมถึงบทบาทการลงโทษที่เหมาะสมเพื่อสิทธิของเด็กเหล่านี้มีผลบังคับใช้ได้จริง รวมทั้งต้องป้องกันการใช้เด็กเพื่อการผลิตและค้ายาเสพติด (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 33) อีกด้วย

(2) การคุ้มครองด้านเพศ (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 34) โดยรัฐภาคียอมรับสิทธิเด็กที่จะได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศที่มีขอบทุกรูปแบบ โดยต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการชักจูง หรือบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศใดๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณีหรือการกระทำอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจารและที่เกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร

(3) การคุ้มครองจากการค้าเด็ก และการแสวงหาประโยชน์ทุกรูปแบบ (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 35,36) โดยรัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าจะด้วยประสงค์ใดหรือรูปแบบใด รวมทั้งต้องคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบอื่นทั้งหมดที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพเด็กไม่ว่าด้านใด

(4) การฟื้นฟูร่างกายและสภาพจิตใจเด็ก (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 39) โดยรัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมฟื้นฟูร่างกาย และจิตใจเพื่อให้เด็กที่ได้รับผลจากการแสวงหา

ประโยชน์ หรือการกระทำโดยมิชอบหรือจากการกระทำอื่นที่อนุสัญญานี้ให้ความคุ้มครอง ได้กลับคืนมาสู่สังคมอย่างปกติสุข

#### 4.2 กฎหมายในประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

นอกจากกฎหมายระดับสากลที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์แล้ว กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ได้บัญญัติจัดทำขึ้นหลายฉบับ เช่น

1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

หลักการและเหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็ก แต่เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังผู้ชายที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ด้วย อีกทั้งยังมีการกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงาน บริการหรือขอทาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสาร จัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา

สาระสำคัญตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 มีดังนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2555:8-10)

การกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 6 ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยมีลักษณะของการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทาง

อื่นใดโดยมิชอบ ชู้เชิญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง/ผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำการในการแสวงหาผลประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาส การนำคนมาขอตาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการกระทำอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

และยังบัญญัติถึงวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดของการบังคับใช้แรงงานหรือบริการให้ชัดเจนด้วย เช่น การทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น การชู้เชิญ การใช้กำลังประทุษร้าย การขีดยกเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้น หรือการทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขจัดขึ้นได้ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560)

มีการกำหนดโทษและความผิดสำหรับผู้ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือ เตรียมเพื่อกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ (มาตรา 7 และมาตรา 8) มีการกำหนดโทษและความผิดสำหรับความผิดที่กระทำลงโดยการสมคบกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรวมทั้งความผิดที่กระทำลงโดยการร่วมกันกระทำผิดตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป หรือโดยสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม (มาตรา 9 และมาตรา 10) ความผิดฐานค้ามนุษย์แม้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ก็สามารถลงโทษผู้กระทำการผิดในราชอาณาจักรได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการลงโทษเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7

กฎหมายกำหนดโทษหนักขึ้นกรณีที่ผู้กระทำการผิดเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ เช่น เป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้กระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้จะได้รับโทษหนักขึ้นเป็น 2 เท่า หรือถ้าเป็นกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้รับโทษหนักขึ้นเป็น 3 เท่า (มาตรา 12 มาตรา 13) กฎหมายกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนผู้พบเห็นปัญหาการค้ามนุษย์ เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูล หรือชี้เบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากได้กระทำโดยสุจริต ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา (มาตรา 13/1) (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558)

กฎหมายได้กำหนดให้ความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 14)

การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือคณะกรรมการ ปคม. (มาตรา 15) (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558) การกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว (มาตรา 16 (2/1)) (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558)

ให้ความสำคัญในการออกประกาศกำหนดมาตรการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะและประกาศกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว (มาตรา 16/1) อีกทั้งในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะดังกล่าว ไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้เชื่อได้ว่า ตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา 16/2 และมาตรา 16/3) เนื่องจากปัจจุบันพบการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในสถานประกอบกิจการ โรงงาน ทั้งในส่วนของภาคการประมง หรือสถานประกอบกิจการ โรงงานอื่นเพิ่มมากขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558) ซึ่งในปัจจุบันได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะ ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2558

ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมากขึ้น อีกทั้งยังเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ หลายประการที่ช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำงานได้สะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 27) ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายกำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จนปัจจุบันได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายหรือเหยื่อ

มากขึ้น และขยายขอบเขตการกระทำผิดทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลให้ต้องรับโทษมากขึ้นเช่นกัน

## 2) ประมวลกฎหมายอาญา

### แนวคิดการกำหนดความผิดทางอาญา

2.1) การกำหนดความผิดทางอาญา มีเกณฑ์ลักษณะของกฎหมายอาญา มี 3 ประการ คือ (เกียรติกจร วัจนะสวัสดิ์, 2546)

(1) กำหนดความผิดไว้เป็นการเฉพาะ (specificity) กล่าวไว้ชัดว่าพฤติกรรมใดถึงเป็นความผิด หากเกิดสงสัยคลุมเครืออยู่ในดุลยพินิจของผู้พิพากษา ซึ่งย่อมมีการพิจารณาไปในทางที่เป็นคุณแก่จำเลย หรือผู้ที่กระทำความผิด

(2) เมื่อได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นมาแล้วนั้น ต่อมาจะได้รับการพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมในแบบลักษณะเดียวกัน (uniformity of regularity) ไม่มีอคติต่อบุคคลใดทั้งสิ้น ถ้ามีความผิดจริงก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย

(3) มีการลงโทษตามความผิดถือเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิดอีกในครั้งต่อไป และกลับตัวเป็นคนดีได้ ทั้งยังเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้อื่นผู้ใดเอาการกระทำซึ่งถือเป็นการผิดเป็นแบบอย่าง ด้วยการกำหนดความผิดทางอาญาต้องรู้ว่าความผิดอาญา หมายถึง การกระทำหรือ ละเว้นการกระทำอันใดที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษไว้ (ประชุม อินทร โขติ, 2549 อ้างถึงใน ธรรมนูญลักษณะ เบ็ญจะมะ โน, 2548)

2.2) ความผิดอาญาในแง่ของกฎหมาย แบ่งได้ 2 ประเภท (เกียรติกจร วัจนะสวัสดิ์, 2546) ความผิดในตัวเอง คือการกระทำความผิดในบางประเภท แม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ ต่างเวลา แต่มนุษย์จะมองเห็นว่าการกระทำใดถือได้ว่าเป็นความผิด เพราะมนุษย์มีมโนธรรมจะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งทั่วไปมโนธรรมที่ว่าตั้งบนพื้นฐานของหลักศีลธรรม การกระทำอันซึ่งเป็นการผิดนี้เรียกว่า “มาลาอินเซ” หมายถึง “สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง” การกระทำความผิดประเภทที่พึงเป็นความผิดในตัวเอง ส่วนมากเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางแห่งศาสนา หรือทางศีลธรรมหรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณีอยู่ด้วย เช่น ลักทรัพย์ เป็นต้น และในบางกรณีอาจนำเอาข้อห้ามในทางจารีตประเพณีมากำหนดเป็นบทบัญญัติ อันเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้กระทำจะต้องรับโทษสูงขึ้น ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (malaprobibita) คือการกระทำที่เรียกว่า “มาลาโพรอิตา” หมายถึง การกระทำความชั่วเพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำความผิด เช่นว่านี้ ไม่สามารถที่จะมองเห็นหรือรู้สึกได้ว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่ถือว่าเป็นความผิดเหตุเพราะเป็นการกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้ามไว้

2.3) หลักเกณฑ์แนวคิดในการพิจารณาว่าการกระทำใดควรเป็นความผิดทางอาญา (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2546) สรุปได้ ดังนี้ 1) การกระทำที่ได้เห็นเป็นที่ชัดเจนในบุคคลส่วนมาก เป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสังคม และบุคคลส่วนมากนั้นก็ไม่ได้ให้ภัยแก่การกระทำดังกล่าวเช่นนั้น 2) ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้เป็นความผิดทางอาญาจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ 3) ถ้ามีการปราบปรามการกระทำเช่นนั้น คือ การถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาแล้ว จะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป 4) เป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน 5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวนี้ จะไม่มีผลอันทำให้เกิดการใช้กระบวนการพิจารณานั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ 6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายทางอาญา กับในกรณีที่เกิดขึ้น

2.4) แนวคิดการบัญญัติกฎหมายอาญา ที่สำคัญคือ 1) กลุ่มครองป้องกันตัวบุคคล กลุ่มครองจากสัตว์จากการกระทำโดยเจตนาอันเป็นการ โหดเหี้ยมทารุณ หรือประกอบกิจกรรมทางเพศ ด้วยวิธีการไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ กลุ่มครองป้องกันบุคคลจากภัยบางประการ เกิดจากการกระทำโดยไม่เจตนา กลุ่มครองป้องกันกลุ่มบุคคลที่อาจกระทำการชักจูงให้หลงผิดได้โดยง่าย จากการทำร้าย กดขี่ หรือขูดรีดอันจะเกิดแต่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้น 2) กลุ่มครองป้องกันสภาวะจิตใจของสมาชิกในแหล่งชุมชนสังคมนั้น ๆ ให้รอดพ้นจากความกระทบกระเทือนจากการกระทำ แม้จะเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคล และยินยอมต่อการกระทำนั้นได้แต่ถือว่าผิดธรรมชาติ ป้องกันการกระทำบางประเภทที่ได้กระทำขึ้นกลางสาธารณชน จะกระทบกระเทือนจิตใจบุคคลอื่นเป็นอย่างมาก ป้องกันพฤติกรรมบางประเภทอันอาจเป็นการช่วยุให้เกิดความไม่สงบขึ้นในหมู่ประชาชน 3) กลุ่มครองป้องกันทรัพย์สินส่วนบุคคลจากการขโมยการฉ้อโกง หรือการกระทำที่ทำให้เสียทรัพย์สินอื่น ๆ 4) กลุ่มครองป้องกันสาธารณชนจากความไม่สะดวกต่าง ๆ และสภาพบังคับทางอาญาเพื่อเก็บรวบรวมภาษีอากร 5) เพื่อป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคมรวมทั้งที่บังคับให้เกิดความเมตตากรุณาที่จำเป็น 6) เพื่อบังคับใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหลายเหล่านี้บรรลุผล

ประมวลกฎหมายอาญาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์วางหลักไว้ว่าเป็นการกระทำลักษณะเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไป การเพื้อนจารซึ่งชายหรือหญิง แม้ผู้นั้นจะยินยอมก็ตามการกระทำตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่บุคคลอายุเกิน 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี การกระทำตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น รับตัวบุคคลซึ่งมี ผู้จัดหา ล่อไป เพื่อหรือชักพาไป



หรือสนับสนุนการทำความผิดดังกล่าว เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อการอนาจารซึ่งชายหรือหญิง โดยใช้อุบายหลอกลวง ชู้เชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด

พาผู้อื่นไปเพื่อการอนาจาร โดยใช้อุบายหลอกลวง ชู้เชิญ ใช้กำลังประทุษร้ายใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ซ่อนเร้นบุคคลซึ่งถูกพาไปอายุกว่า 16 ปี ดำรงชีพอยู่แม้เพียงบางส่วนจากรายได้ของหญิงซึ่งค้าประเวณี เพื่อจะเอาคนมาเป็นทาสหรือให้มีระบบคล้ายทาส นำเข้าในหรือส่งไปนอกราชอาณาจักร พามาจากที่ใด ชื่อขาย จำหน่าย รับหรือหน่วงเหนี่ยว ซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นการกระทำต่อเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย การกระทำโดยทุจริต รับไว้ จำหน่าย เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปซึ่งบุคคลอายุเกิน 15 ปี แต่ยังไม่เกิน 18 ปี แม้ผู้นั้นจะยินยอม พรากเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี ไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลโดยทุจริต ชื่อจำหน่ายหรือรับตัวเด็กซึ่งถูกพราก พรากผู้เยาว์อายุกว่า 15 ปี แต่ยังไม่เกิน 18 ปี ไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลโดยผู้เยาว์นั้น ไม่เต็มใจไปด้วย ใช้อุบายหลอกลวง ชู้เชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด พาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น

### 3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

แนวคิดทฤษฎีอาญาและอาชญาวิทยาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ค้าประเวณีอาชีพโสเภณีแบบสมัครใจ ถือเป็นอาชญากรรมไม่มีผู้เสียหาย เพราะการกระทำที่สมัครใจของทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ค้าประเวณี และผู้ใช้บริการเปรียบตั้งการกระทำธุรกรรมผิดกฎหมาย การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือลักษณะบริการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามความต้องการของบุคคลแต่กฎหมายห้ามให้มีการจำหน่ายแลกเปลี่ยนหรือให้บริการ (สุพล บริสุทธิ์, 2549)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้มีการบัญญัติกำหนดอัตราโทษของผู้ค้าประเวณีคือในกรณีที่ผู้ค้าประเวณีเตร็ดเตร่หรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อบริการในที่สาธารณะมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ผู้ที่กระทำการติดต่อ ชักชวน รบเร้า เชิญชวน ฯลฯ ในลักษณะการกระทำที่เป็นการเปิดเผย และน่าอับอาย หรือก่อให้เกิดความรำคาญกับผู้หนึ่งผู้ใดกำหนดไว้ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมชุมชน ประเทศชาติหากผู้ค้าประเวณี ไม่กระทำการให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ น่าอับอาย หรือในลักษณะการกระทำดังกล่าว ก็ยังไม่ได้กระทำความผิด จะเห็นได้ถึงเจตนาของกฎหมายไม่ได้มุ่งลงโทษกับผู้ค้าประเวณีเป็นสำคัญ โดยที่กฎหมายเล็งเห็นถึงว่าผู้ค้าประเวณีหรือผู้ใช้บริการทางเพศ อยู่ในฐานะเหยื่อของอาชญากรรม ที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือไม่ใช่อาชญากรที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมแต่อย่างใด

กฎหมายเน้นคุ้มครองดูแลผู้ค้าประเวณีอายุไม่เกินสิบแปดปี โดยกฎหมายบังคับผู้ค้าประเวณีที่อายุไม่เกินสิบแปดปี อยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เพื่ออบรม ดูแล รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ค้าประเวณีอายุไม่เกินสิบแปดปี แตกต่างกับอายุเกินสิบแปดปีแล้ว หลังถูกจับกฎหมายไม่ได้บังคับให้มีการดูแล พัฒนา การส่งเสริมอาชีพเว้นแต่ผู้ค้าประเวณีอายุเกินสิบแปดปีจะสมัครใจเข้าอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ในการดำเนินการจับกุมผู้ค้าประเวณี มาตรา 40 ได้ระบุให้กรรมการ อนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากกล่าวถึงผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้ค้าประเวณีตามกฎหมายอาญา คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจ และคำว่าเจ้าพนักงานตาม ความหมายของกฎหมายลักษณะอาญานั้น ย่อมมีความหมายถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของประเทศไทย ให้ปฏิบัติราชการของประเทศไทยเท่านั้น ใจความข้างต้นนั้น เป็นการให้อำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกและไม่ขัดต่อกฎหมาย (เสาวรส หุ่นดี, 2559)

การค้าประเวณีที่เป็นความผิดในลักษณะร่วมเป็นธุระจัดหา หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใด เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีแม้บุคคลนั้นจะยินยอมก็ตาม ตามมาตรา 9 วรรคแรก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ร่วมเป็นผู้ดูแลหรือผู้จัดการการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมกระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี อันเป็นสถานการค้าประเวณีที่มีบุคคลตามมาตรา 11 วรรคแรก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

#### 4) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับเด็กตามข้อกำหนดของกฎหมายคือ บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส ซึ่งไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ คือ (1) กระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก (2) จงใจหรือละเลยไม่ทำให้สิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตหรือการรักษาพยาบาลของเด็กที่อยู่ในความดูแลของตน จนน่าเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก (3) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควรหรือน่าจะทำให้เด็กมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการกระทำผิด (4) โฆษณาทางสื่อมวลชนหรือเผยแพร่ด้วยประการใดเพื่อรับเด็กหรือยกเด็กให้แก่บุคคลอื่นที่มีโชษญาติของเด็ก เว้นแต่เป็นการกระทำของทางราชการหรือได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว (5) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม ยินยอม หรือกระทำด้วยประการใดให้เด็กไปเป็นขอทาน เด็กเร่ร่อนหรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทานหรือการกระทำผิด หรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก (6) ใช้ จ้าง หรือวานให้เด็กทำงานหรือ

กระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจมีผลกระทบต่อการศึกษาเติบโต หรือขัดขวางต่อการพัฒนาการของเด็ก (7) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กเล่นกีฬา หรือให้กระทำการใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้า อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางต่อการเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของเด็ก หรือมีลักษณะเป็นการทารุณกรรมต่อเด็ก (8) ใช้หรือยินยอมให้เด็กเล่นการพนันไม่ว่าชนิดใดหรือเข้าไปในสถานที่เล่นการพนัน สถานค้าประเวณี หรือสถานที่ห้ามมิให้เด็กเข้า (9) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กแสดงหรือกระทำการอันมีลักษณะลามกอนาจารไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนหรือเพื่อการใด

ห้ามโฆษณาหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กโดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง หรือเกียรติคุณ หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตัวเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เมื่อเด็กถูกกระทำหรือได้รับความเสียหายกฎหมายได้จัดให้มีการสงเคราะห์เด็ก ได้แก่เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทารุณกรรมหรือตกอยู่ในภาวะอื่นใดอันอาจเป็นเหตุให้เด็กมีความประพฤติดีเสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันดี หรือเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจรวมทั้งเด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กที่ถูกทอดทิ้ง และเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก

เด็กที่ถูกทารุณกรรมเด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด และเด็กที่อยู่ในสภาพที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ผู้พบเห็นพฤติการณ์ที่มีการทารุณกรรมต่อเด็กให้รีบแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจโดยทันที และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแยกตัวเด็กจากครอบครัวโดยเร็วที่สุด การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ต้องจัดให้มีการรักษาทางร่างกายและจิตใจทันที ถ้าเจ้าพนักงานเห็นสมควร อาจส่งตัวเด็กไปสถานแรกรับก่อนก็ได้ ในระหว่างการสืบเสาะและพินิจเพื่อหาวิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสม

สิทธิประโยชน์ของเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 คือ (มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, ออนไลน์, 2561) 1) การปฏิบัติต่อเด็กต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้เลือกปฏิบัติ 2) เด็กต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน พัฒนาจากบิดามารดา ผู้ปกครองหรือผู้ปกครอง สวัสดิภาพ 3) เด็กมีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ หรือขัดขวางการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กรวมทั้งได้รับการสงเคราะห์และ ส่งเสริมความประพฤดี 4) กำหนดหน้าที่ผู้ปกครองมิให้ทอดทิ้งเด็ก หรือเลี้ยงเด็กโดยมิชอบ หรือไม่ให้สิ่งที่เป็นแก่การดำรงชีพจนน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจของเด็ก หรือขัดขวางความเจริญเติบโต และพัฒนาการของเด็ก 5) เด็กต้องได้รับการคุ้มครองจากการโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ หรือสารสนเทศ ในทางที่เป็นภัยต่ออนาคตของเด็กหรือ น่าจะทำให้เด็กเกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณ 6) เด็กมีสิทธิได้รับการดูแลสุขภาพ การศึกษา นันทนาการ

การฝึกอาชีพ การแนะแนวให้คำปรึกษา การฝึกอบรม การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การส่งเสริมความประพฤติที่เหมาะสม 7) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปฏิบัติตนบางอย่างที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก เช่น การกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก บังคับ ชูเซ็น ชักจูงส่งเสริม หรือ ยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควรแก่วัยหรือกระทำการใดอันเป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก ฯลฯ 8) กำหนดให้มีกลไกในรูปคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด ทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผน และกำหนดมาตรการในเรื่องการสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ และการส่งเสริมความประพฤติเด็ก รวมทั้งให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในเรื่องการคุ้มครองเด็ก 9) กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในเขตอำนาจ รวมทั้งดูแลและตรวจสอบ สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนา และฟื้นฟูในเขตอำนาจ

กฎกระทรวง กำหนดเด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด พ.ศ. 2549 ได้วางเกณฑ์ความประพฤติของเด็กที่อาจเข้าข่ายเกี่ยวข้องกับการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ คือ เด็กที่ประพฤติตนไม่สมควร เช่น เสพสุรา สูบบุหรี่ เสพยาเสพติดให้โทษหรือของมึนเมาอย่างอื่น เข้าไปในสถานที่เฉพาะเพื่อการจำหน่ายหรือดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เข้าไปในสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ชื่อหรือขายบริการทางเพศ เข้าไปในสถานการค้าประเวณีหรือเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ประพฤติตนไปในทางชู้สาว หรือ ส่อไปในทางลามกอนาจารในที่สาธารณะ เด็กที่ประกอบอาชีพที่น่าจะชักนำไปในทางกระทำผิดกฎหมายหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่น เด็กที่ประกอบอาชีพขอทาน หรือกระทำการส่อไปในทางขอทาน โดยลำพังหรือโดยมีผู้บังคับ ชักนำ ยุยงหรือส่งเสริม หรือประกอบอาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดย มิชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เด็กที่คบหาสมาคมกับบุคคลที่น่าจะชักนำไปในทางกระทำผิดกฎหมายหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เช่น เด็กที่คบหาสมาคมกับบุคคลกลุ่มคนที่รวมตัวกันมั่วสุม เพื่อก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือกระทำการอันขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี เด็กที่อยู่ในสภาพแวดล้อมหรือสถานที่อันอาจชักนำไปในทางเสียหาย เช่น เด็กที่อยู่ในสภาพแวดล้อมหรือสถานที่ โดยอาศัยอยู่กับบุคคลที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษหรือให้บริการทางเพศ เร่ร่อนไปตามสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่งที่แน่นอน หรือถูกปล่อยปละละเลยให้อยู่ในสภาพแวดล้อมอันอาจชักนำไปในทางเสียหาย

### 5) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้ให้ความหมายของสถานบริการไว้ในมาตรา 3 ซึ่งหมายความว่า เป็นสถานที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ทางการค้า มีหลักดังนี้ (สมศักดิ์ ตังคณาพร, ออนไลน์, 2561) สถานเต้นรำ รำวง หรือร้องเงิง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคู่อบริการ สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการโดยมีผู้บำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า สถานที่ที่มีอาหารสุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มีดนตรีการแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง และยินยอมหรือปล่อยให้พนักงานนักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า มีการจัดอุปกรณ์ร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการเต้น เช่น การเต้นบนเวทีหรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดหลังเวลา 24.00 น.

ข้อห้ามของผู้ได้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ คือ ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์เข้าทำงานในสถานบริการ ยินยอมหรือปล่อยให้ผู้ที่มิมีอาการมีเมานจนประพฤตินุญชา หรือครองสติไม่ได้เข้าไปอยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการจำหน่ายสุราให้แก่ผู้ที่มีอาการมีเมานจนประพฤตินุญชาหรือครองสติไม่ได้ ยินยอมหรือปล่อยให้ผู้ที่ไม่มีหน้าที่เฝ้าดูแลสถานบริการนั้น พักอาศัยหลับนอนในสถานบริการ ยินยอมหรือปล่อยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ ยินยอมหรือปล่อยให้มีการนำอาวุธเข้าไปในสถานบริการ เว้นแต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในเครื่องแบบนำเข้าไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยให้ผู้ที่มิอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งมีได้ทำงานในสถานบริการนั้น เข้าไปในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

สถานบริการเป็นแหล่งที่เหยื่อค้ำมนุษย์หรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ใช้เป็นสถานที่ค้าประเวณีแบบแอบแฝง แม้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี สมัครใจเข้าไปขายบริการทางเพศหากมีผู้ซื้อบริการก็ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามกฎหมาย

การตรวจสถานบริการ เป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยว่า มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานนั้นมีอำนาจเข้าไปตรวจภายในสถานบริการนั้นได้ไม่ว่าเวลาใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสถานบริการ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจแสดงบัตรประจำตัว

ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดๆ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

ที่ผ่านมาจะมีลักษณะการตรวจแบบไม่จริงจัง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีความคุ้นเคยกับเจ้าของสถานบริการ จึงไม่พบว่ามีสถานบริการกระทำผิด แต่เมื่อมีหน่วยงานส่วนกลางไปสืบสวนหาข่าวก็จะพบว่ามีมีการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อเข้าทำการตรวจค้นก็จะพบความผิดเกิดขึ้น หลายคดีซึ่งเป็นการละเลย หรือมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนระหว่างผู้กระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่สถานบริการหรือสถานประกอบการใดกระทำการผิดข้างต้นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดและห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าวอีกเป็นเวลาห้าปี และหากอยู่ในระหว่างการขอต่ออายุใบอนุญาต ก็ให้สั่งมิให้ต่ออายุใบอนุญาต และมิให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้นเป็นเวลาห้าปี กรณีเป็นสถานบริการ หรือสถานประกอบการ ที่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา หรือหอพักในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดสถานประกอบการ และห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าว

#### 6) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงในทุกด้าน กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นแรงผลักดันให้แทบทุกประเทศทั่วโลก บุคคลและองค์กรต่าง ๆ ต้องก้าวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น และสามารถแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์ได้ การเดินทางติดต่อสื่อสารกันข้ามประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่การเดินทางระหว่างประเทศของคนแต่ละสัญชาติต้องผ่านพิธีการเข้าเมือง โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง การที่บุคคลสัญชาติอื่นจะเดินทางเข้าอีกประเทศ หนึ่งจะต้องมีหนังสือเดินทางและวีซ่าประเทศไทย เป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว นั้น ในแต่ละปีประเทศไทยของเรามีคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรมากกว่า 20 ล้านคน ท่ามกลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้มีกลุ่มคนร้ายข้ามชาติแฝงตัวเข้ามาในราชอาณาจักรในรูปแบบต่าง ๆ พบว่ามีพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดจำแนกออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกกระทำผิดในต่างประเทศแล้วหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย กลุ่มที่สองกระทำความผิดในประเทศไทย กลุ่มสุดท้ายอาศัยประเทศไทยเป็นแหล่งขยายเครือข่ายและสถานที่ฟอกเงิน

จากอดีตนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นระยะเวลากว่า 17 ปี โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว การต่อใบอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึง ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยของรัฐบาล นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้น ขึ้นตอนที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรที่รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักจะเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลย ในขณะที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะเท่ากับเป็นการชี้ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ หรือ สามารถกล่าวในอีกแง่หนึ่งได้ว่า เงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการขาดการเชื่อมโยงระหว่าง การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นคำถามที่ยังไม่มีคำตอบชัดเจนว่าแนวทางแก้ไขปัญหาควรจะมีมุ่งเน้นชัดเจนไปในแนวทางใด ร.ต.อ.หญิง ปณิดา ศรศรี (สบ 1) กฎหมายตรวจคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ วางหลักว่า เด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคลกลุ่มบุคคลหรือองค์กรกระทำภายในหรือ ภายนอกราชอาณาจักร และทำให้เด็กหรือหญิงนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำการหรือ ยอมรับ การกระทำใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร เจ้าของยานพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะไม่นำพาหนะเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ด้านตรวจคนเข้าเมืองหรือท้องที่ และตามกำหนดเวลาและภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนฯ รู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักรหรือฝ่าฝืนฯ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวพ้นจากการจับกุม ให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนฯ เข้าพักอาศัย องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 7) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีอำนาจหน้าที่คือ การพิจารณาการออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ โดยอนุญาตรวมคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการ

ทำงาน และจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนา และเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ กำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) เพื่อจำกัดคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างชาติเข้าเมืองตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องตามหลักมนุษยธรรม จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร กำหนดให้อายุใบอนุญาตมีอายุไม่เกินสองปี ปรับปรุงให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่ สถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขได้ โดยให้อำนาจการอนุญาตอยู่ที่นายทะเบียน การออกจกนายจ้างและเลิกจ้างไม่อยู่ในอำนาจของนายจ้าง ไม่ต้องทำการแจ้งเข้าแจ้งออก ให้อำนาจแก่นายทะเบียน รวมถึงผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายในการเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต มีการกำหนดโทษสำหรับแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานให้สูงขึ้นด้วย ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อให้องค์ประกอบคณะกรรมการครอบคลุมทุกส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับ การควบคุมกำกับดูแลคนต่างด้าว รวมทั้งผู้แทนที่มาจากภาคเอกชน กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว กำหนดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจับและช่วยเหลือพนักงานสอบสวน มีอำนาจจับคนต่างด้าวที่พบว่าทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตได้ โดยไม่ต้องมีหมายจับและนำผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนทันที ปรับปรุงบทกำหนดโทษ ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมโดยกำหนดอัตราสูงสุดไว้ อย่างไรก็ตามในการประกาศใช้จริง จะใช้อัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งต่ำกว่าอัตราสูงสุด อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาล ต้องมีการออกอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่าง ๆ ประมาณ 30 ฉบับ ซึ่งกรมการจัดหางานได้ร่างเสร็จแล้ว รอเสนอให้ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของกระทรวงพิจารณา สำหรับกฎกระทรวงต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกาศในพระราชกฤษฎีกาให้มีผลบังคับใช้ต่อไป หนึ่งในกฎกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศ พม่า กัมพูชา และลาว คือ การกำหนดบัญชีรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2551)

ในพระราชบัญญัติกำหนดนิยามความหมายของ “คนต่างด้าว” ตามมาตรา 5 ว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งกำหนดในกฎหมายนี้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวทุกคนที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร มีข้อยกเว้นเฉพาะบุคคลตามที่พระราชบัญญัตินี้ยกเว้นไว้ เช่น บุคคลในคณะทูต บุคคลในคณะกงสุล ผู้แทนของคณะสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติและทบวง



ชำนาญพิเศษ คนรับใช้ของบุคคลซึ่งกล่าวมาแล้ว รวมทั้งบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงของรัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ภารกิจเพื่อประโยชน์ของการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่นใดที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดประเภทงานที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ เพียงแต่กำหนดความหมายของการทำงานไว้อย่างกว้าง ๆ ตามมาตรา 5 ว่า “ทำงาน” หมายถึง การทำงาน โดยใช้กำลังความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

ที่ผ่านมามีคนต่างด้าวแอบแฝงเข้ามาทำงานในประเทศไทยแต่ลักลอบขายบริการทางเพศ หรือถูกหลอกเข้ามาขายบริการทางเพศ หรือบังคับใช้แรงงานซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งต่างด้าวตกอยู่ในฐานะผู้กระทำผิดที่ลอบ หรือบังคับคนสัญชาติเดียวกัน หรือตกอยู่ในฐานะเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

#### 8) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอัตราโทษสำหรับความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก และไม่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันยับยั้ง และขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล อีกทั้งเป็นการอนุวัติการบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษในความผิดที่กระทำต่อเด็กให้เหมาะสม เพื่อประกันให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ ค.ศ. 1973 ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อ พ.ศ. 2547 จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ ซึ่งมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก ดังนี้

(1) งานอันตรายสำหรับเด็ก กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานอันตราย ตามที่มาตรา 49 กำหนดไว้ เช่น งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ งานป้อนโลหะงานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเด็ก เป็นต้น

(2) สถานที่ห้ามทำงานสำหรับเด็ก กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในสถานที่ตามที่มาตรา 50 กำหนดไว้ เช่น โรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานบริการ เป็นต้น

(3) อายุขั้นต่ำของเด็ก กรณีที่นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในงานทั่วไป และงานตามที่กฎกระทรวงกำหนดในงานเกษตรกรรมและงานประมงทะเล

## 9) พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ได้ระบุสาเหตุในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า "เนื่องจากสภาพการจ้างงาน การทำงานบนเรือเดินทะเลมีลักษณะและสภาพของงานซึ่งมีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไป ที่ต้องทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีความเสี่ยงภัยทางทะเล และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน ประกอบกับความสัมพันธ์ของคนทำงานบนเรือกับเจ้าของเรือบางส่วนมิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและคนประจำเรือให้ได้รับความเป็นธรรม และมีมาตรฐานและสภาพการจ้างการทำงานและความปลอดภัยและสุขอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเลขึ้น โดยเฉพาะนอกจากนี้การทำงานของลูกจ้าง และคนประจำเรือยังเกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ ที่ต้องนำมาตราฐานสากลคือ อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549 (Maritime Labour Convention, 2006) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มาปฏิบัติต่อแรงงานทางทะเลเป็นกรณีเฉพาะสมควรที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการทำงานของลูกจ้างและคนประจำเรือ และการออกไปรับรอร์ด้านแรงงานทางทะเลแก่เรือขนส่งทางทะเลที่ชักธงไทย เพื่อกู้มครองแรงงานทางทะเลอื่นจะเป็นการรับรองว่าแรงงานทางทะเล จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมตามมาตรฐานสากล เพื่อป้องกันการใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือต่อเรือไทยที่เดินทางระหว่างประเทศ เช่น การกักเรือ การตรวจเรือ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ออนไลน์, 2562)

## 10) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญลำดับต้นและได้บูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาประมง IUU (Illegal, unreported and unregulated fishing) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนบริหารจัดการการประมงทะเล (Fisheries Management Plan – FMP) เมื่อวันที่ 3 พ.ย. 2558 เพื่อแก้ไขปัญหา IUU โดยมีมาตรการสำคัญ คือ การลดขนาดกองเรือประมง โดยนำเรือประมงผิดกฎหมายออกจากระบบ และไม่ให้เรือกลุ่มนี้กลับมาทำประมงได้อีก ในส่วนของมาตรการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวัง (MCS) ผลการตรวจเรือของศูนย์ควบคุมการเข้า - ออกของเรือประมง (Port In – Port Out Control Center หรือ PIPO) จำนวน 28 ศูนย์ มีการพัฒนาระบบ E-license ในการออกใบอนุญาตทำการประมง รวมทั้งได้ติดตั้งระบบติดตามเรือ (VMS) มีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเรือประมงและแรงงานประมง “Fishing Info 2” เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนเรือประมง เครื่องมือและแรงงานในเรือประมง ฯลฯ การสร้างผู้สังเกตการณ์บนเรือประมงนอกน่านน้ำ (observers on board) ปรับปรุงระบบตรวจสอบ

ย้อนกลับ (Traceability) เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย IUU เพื่อพัฒนาความร่วมมือในการตรวจสอบการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านสินค้าสัตว์น้ำ โดยขณะนี้ได้เริ่มปฏิบัติงานจริงตาม MOU แล้ว

การปรับปรุงกรอบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Legal Framework and Law Enforcement) ได้มีการดำเนินการออกกฎหมาย : ได้มีการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ถือเป็นก้าวสำคัญของการปลดใบเหลือง และเป็นพื้นฐานให้ไทยสามารถให้สัตยาบันความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อ 14 พฤศจิกายน 2558 และเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2558 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบ พระราชกำหนดการประมงแล้ว ทำให้มีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติ รวมทั้งได้มีการตราอนุบัญญัติรองรับพระราชกำหนดการประมง รวม 90 ฉบับ ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับ IUU 52 ฉบับ การแก้ไขปัญหาแรงงาน/การค้ามนุษย์ในภาคประมง: ได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ห้ามใช้แรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปี บนเรือประมง และล่าสุดได้ออกประกาศห้ามใช้แรงงานต่างด้าวอายุต่ำกว่า 18 ปี ในโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำด้วย การบังคับใช้กฎหมาย: ทางกรมไทยได้ดำเนินการอย่างเด็ดขาดในการบังคับใช้กฎหมายกับเรือประมงที่ทำประมงนอกน่านน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมงตามนโยบาย Zero Tolerance (กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2559)

#### 11) พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

ตามกฎหมายนี้ “วิชาชีพเวชกรรม” หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค การผดุงครรภ์การปรับสายตาด้วยเลนส์สัมผัส การแทงเข็มหรือการฝังเข็มเพื่อบำบัดโรคหรือเพื่อระงับความรู้สึก และหมายความรวมถึงการกระทำทางศัลยกรรม การใช้รังสี การฉีดยาหรือสสาร การสอดใส่วัตถุใด ๆ เข้าไปในร่างกาย ทั้งนี้เพื่อการคุมกำเนิด การเสริมสวย หรือการบำรุงร่างกายด้วย และมีแพทยสภาเพื่อวัตถุประสงค์ในการ 1) ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม 2) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์ 3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก 4) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุข 5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์และการสาธารณสุขของประเทศ 6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย ทั้งนี้แพทยสภามีอำนาจหน้าที่คือ 1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม 2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม 3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือ

วุฒิปัตร์ในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ 4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์ 5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน 6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิปัตร์แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

#### การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ว่าพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณี 1) การประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่กระทำต่อตนเอง 2) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ป่วยตามศีลธรรมโดยไม่รับสินจ้างรางวัล แต่การช่วยเหลือเยียวาดังกล่าวต้องมีใช่เป็นการกระทำทางศีลธรรม การใช้รังสี การฉีดยาหรือสสารใด ๆ เข้าไปในร่างกายของผู้ป่วย การแทงเข็มหรือการฝังเข็ม เพื่อบำบัดโรคหรือระงับความรู้สึก หรือการให้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณีแก่ผู้ป่วย 3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ในความควบคุมของสถาบันการศึกษาของรัฐบาล สถาบันการศึกษาที่รัฐบาลอนุมัติให้จัดตั้งสถาบันทางการแพทย์ของรัฐบาล สถาบันการศึกษาหรือสถาบันทางการแพทย์อื่นที่คณะกรรมการรับรอง ที่กระทำการฝึกหัดหรือฝึกอบรมวิชาชีพเวชกรรม หรือการประกอบโรคศิลปะภายใต้ความควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ฝึกหัด หรือผู้ให้การฝึกอบรม ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือผู้ประกอบโรคศิลปะ 4) บุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือสภากาชาดไทยมอบหมายให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือประกอบโรคศิลปะในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือผู้ประกอบโรคศิลปะในสาขานั้น ๆ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา 5) ผู้ประกอบโรคศิลปะซึ่งประกอบโรคศิลปะตามข้อจำกัด และ เงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ 6) การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะกรรมการ 7) การประกอบโรคศิลปะของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการ ซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะของต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใด มีสิทธิกล่าวหาประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้น โดยทำ

เรื่องยื่นต่อแพทยสภา บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม โดยทำเรื่องยื่นต่อแพทยสภา

คณะกรรมการมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้มีพฤติการณ์ที่สมควรให้มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม สิทธิการกล่าวหา และสิทธิการกล่าวโทษ ล้วนสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

การกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ที่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวจะเป็นรูปแบบการตัดอวัยวะเพื่อการค้า โดยผู้กระทำผิดจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการผ่าตัดคือแพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่งปัจจุบันไม่พบการค้ามนุษย์รูปแบบดังกล่าว เพราะผู้กระทำผิดต้องรับโทษสูง และอยู่ในการกำกับดูแลของแพทยสภาและกระทรวงสาธารณสุข

## 12) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

กฎหมายดังกล่าวมาจากการรวบรวมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายใหม่ เพื่อบริหารจัดการต่างด้าวทั้งระบบ ลดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม มีทั้งหมด 8 หมวด 133 มาตรา กับบทเฉพาะกาล มาตรา 134-145 สำคัญประกอบด้วยบททั่วไป ว่าด้วยเรื่องการออกประกาศกำหนดให้งานใดเป็นงานห้ามคนต่างด้าวทำ การห้ามคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่มีใบอนุญาต หรืองานต้องห้าม การกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนายจ้าง เป็นต้น

การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎกระทรวง คือ 1) กรณีผู้รับอนุญาตเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง 2) นายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานเอง ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี และต้องวางหลักประกัน บทบัญญัติว่าด้วย การขอใบอนุญาตทำงาน การแจ้งการทำงาน แจ้งเปลี่ยนแปลงงาน เปลี่ยนตัวนายจ้าง เงื่อนไขในการทำงาน ฯลฯ สำหรับบทกำหนดโทษ ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ที่ภาคเอกชนมองว่า อัตราโทษค่อนข้างหนัก และรุนแรงนั้น เนื่องจากกฎหมายใหม่ได้เพิ่มอัตราโทษทั้งจำคุก ปรับเพิ่มจากบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว และ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ซึ่งอัตราโทษปรับอยู่ในระดับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท แต่เมื่อเทียบกับกฎหมายใหม่หลายฉบับที่ทยอยออกก่อนหน้านี้ อัตราโทษใกล้เคียงกัน เช่น โทษเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์

ปรับ 400,000 บาท ใช้แรงงานเด็ก ปรับ 400,000 บาท ขณะที่โทษตามพระราชกำหนดการประมง ปรับ 1,000,000 บาท โทษที่กำหนดไว้ภายในพระราชบัญญัติดังกล่าว น่าจะเหมาะสมแล้ว (ประชาชาติธุรกิจ, ออนไลน์, 2562)

สาระสำคัญของแรงงานข้ามชาติในกฎหมายฉบับนี้หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มี สัญชาติไทย ใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประกอบอาชีพ หรือประกอบกิจการด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นแรงงานข้ามชาติ กลุ่มที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กลุ่มที่มีภูมิลำเนา และเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ที่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อมาทำงานชั่วคราว กลุ่มที่เข้ามาทำงานใน ราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม หรือ กฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการลงทุน และกลุ่มที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดย ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการ ชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

แรงงานข้ามชาติ 3 กลุ่ม เสี่ยงต่อการถูกจับกุม คุมขัง ส่งกลับ ตามกฎหมายนี้ คือ แรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ไม่มีบัตรประจำตัวใดๆเลยทั้งสิ้น แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงาน หหมดอายุหรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงานระบุงานประเภทหนึ่ง แต่ไปทำงานอีกประเภทหนึ่ง นายจ้างสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศไทย ดำเนินการได้ 2 วิธี คือ ผ่านบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีการกำหนดรายละเอียด คุณสมบัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในกฎหมายส่วนที่ 2 การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าว มาทำงานกับนายจ้างในประเทศ หรือ นายจ้างจ้างเองโดยตรง หรือจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่น

หากผู้เกี่ยวข้องไม่ทำตามกฎหมายจะได้รับโทษ คือ ทั้งจำคุกและปรับ เมื่อแรงงาน ข้ามชาติถูกละเมิดสิทธิสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานได้ และยื่นคำร้องต่ออธิบดีเพื่อดำเนินการ และสามารถหักหลักประกันที่นายจ้างวางไว้ เป็นการชดใช้ความเสียหาย โดยได้มีการกำหนดให้มี กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่าย เกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว มีคณะกรรมการดูแลเรียกว่า “คณะกรรมการ กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน กรรมการช่วยเหลือคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานแล้วถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายด้านแรงงาน คนต่าง ด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ช่วยเหลือและอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่เสนอ โครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานแก่คนต่างด้าว

## 13) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559

เนื่องด้วยปัจจุบันการขอทานมีลักษณะของการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากผู้ซึ่งอาศัยความอ่อนด้อยทางร่างกาย สติปัญญา ความสามารถ หรือสภาพจิตใจของบุคคลอื่น อันส่งผลให้เกิดความเสียหายและความสงบเรียบร้อยของประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช 2484 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรที่จะได้มีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์และควบคุมการขอทานให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดให้บุคคลซึ่งกระทำการใด ๆ ให้ผู้อื่นกระทำการขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ ได้รับโทษทางอาญา เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลดังกล่าวมิให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของผู้อื่นการจัดระเบียบขอทาน เป็นปัญหาเรื้อรังที่หลายฝ่ายยังแก้ไม่ตก แต่ทันทีที่มีกระแสข่าวเรื่องขบวนการค้ามนุษย์ที่แฝงตัวและเชื่อมโยงอยู่ในกลุ่มขอทาน ภายหลังสหรัฐอเมริกาออกมาระบุว่า ประเทศไทยมีการแสวงหาประโยชน์จากการค้ามนุษย์ (โพสต์ทูเดย์, ออนไลน์, 2562) จึงให้ความสำคัญกับการค้ามนุษย์แบบขอทาน หากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการขอทาน ได้วางหลักว่า “ขอทาน” หมายความว่าขอทรัพย์สินของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นการขอด้วยวาจา ข้อนความ หรือการแสดงกิริยาอาการใดๆ หรือด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งนี้ โดยมีได้มีการตอบแทนด้วยการทำงานอย่างใดหรือด้วยทรัพย์สินใด และมีใช่เป็นการขอกันฐานญาติมิตร แต่ไม่รวมถึงการเรียไรรตามกฎหมายว่าด้วยการเรียไรร

นายกัมปนาท กาบทอง นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติการ ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 ว่า ผู้ใดแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานโดยใช้การจ้างวาน สนับสนุน ยุยง ส่งเสริมหรือกระทำการด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทาน โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โทษหนักที่สุดของผู้แสวงหาผลประโยชน์

- 1) แสวงหาประโยชน์จากหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนวิกลจริต คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้เจ็บป่วย
- 2) ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่อยู่ในความดูแล
- 3) นำผู้อื่นจากภายนอกราชอาณาจักรให้เข้ามาขอทานในราชอาณาจักร
- 4) ร่วมกันกระทำโดยกระทำการกับบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
- 5) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจดูแลหรือให้คำปรึกษา แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานที่ดูแล โทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กลไกกลขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมาย คณะกรรมการควบคุมการขอทาน/คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและคณะอนุกรรมการอื่น ๆ /พนักงานเจ้าหน้าที่ (Chiang Mai News, ออนไลน์, 2561)

ผู้ทำการขอทานมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท แต่ถ้าปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ที่พนักงานเจ้าหน้าที่

กำหนดไม่ว่าจะเป็นตามกฎหมายเฉพาะหรือการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามกฎหมายฉบับนี้ให้ถือว่าพ้นผิด แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามหรือออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตไปโดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนโทษของผู้ช่วยให้ผู้ทำการขอทานหลบหนี จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีการช่วยนั้นมีการใช้กำลังประทุษร้ายหรือมีการใช้อาวุธจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการขอทานคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### 14) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

เนื่องจากปัญหาภัยคุกคามเข้าไปในคอมพิวเตอร์ โดยแฮกเกอร์ (Hacker แฮกเกอร์ ผู้ที่พยายามหาวิธีการ หรือหาช่องโหว่ของระบบ เพื่อแอบ ลักลอบเข้าสู่ระบบ เพื่อล้วงความลับ หรือแอบดูข้อมูลข่าวสารของบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น ด้วยวิธีการเผยแพร่ รูปภาพ ข้อความ ที่มีลักษณะลามก อนาจาร หรือข้อมูลอันเป็นเท็จก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล ต่อความมั่นคงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศ หรือโดยผู้กระทำความผิดเองที่เผยแพร่รูปภาพ ข้อความลักษณะลามก อนาจารเพื่อขายประเวณีหรือหาประโยชน์ทางเพศรูปแบบอื่น อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 โดยการนำเข้า/เผยแพร่เนื้อหาอันไม่เหมาะสม ตาม มาตรา 14 คือ (1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน (2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคง ของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน (3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา (4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูล คอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ (5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โทษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งตามมาตรา 20 ในกรณีที่การกระทำความผิดเป็นการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจยื่นขอต่อศาลให้มีคำสั่งระงับการแพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นได้ ซึ่งลักษณะข้อมูลคอมพิวเตอร์เข้าข่ายการค้ำมนุษย์ ที่อาจจำเป็นต้องระงับการเผยแพร่ ลักษณะข้อมูลที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น ภาพลามกอนาจาร องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กองบังคับ



การปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ปอท.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

#### 15) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ขบวนการค้ำมนุษย์มีรูปแบบของการกระทำผิดในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีลักษณะของการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ มีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกันในหลาย ๆ ประเทศ โดยมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทนเงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนสภาพในหลาย ๆ ลักษณะเพื่ออำพรางที่มาและความเป็นเจ้าของของเงินได้นั้น และเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบร่องรอยการเงินได้ หรือ ที่เรียกว่า “การฟอกเงิน” (Money Laundering)

การฟอกเงินเป็นการดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดเปลี่ยนเป็นเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย การฟอกเงินได้กลายเป็นรูปแบบที่นิยมกันแพร่หลายของผู้กระทำความผิด ในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อปกปิดและแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำผิด การฟอกเงินยังก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเงินดังกล่าวยังถูกนำไปใช้ในเพื่อขยายเครือข่ายของการประกอบอาชญากรรม โดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ รูปแบบของการฟอกเงินอาจกระทำได้หลายวิธีการ ทั้งในรูปแบบที่ใช้เงินสด การทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ การใช้บริการทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้บัตรเครดิต การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การลงทุนในธุรกิจประเภทต่าง ๆ การฟอกเงินโดยใช้เงินตราต่างประเทศ การซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูง การฟอกเงินโดยผ่านหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่ถูกตรวจสอบจากภาครัฐ โดยเงินที่ได้จากการกระทำผิดและการฟอกเงินเหล่านี้จะย้อนกลับไปเป็นเงินทุนเพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก เป็นวงจรการประกอบอาชญากรรม ที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ขบวนการค้ำมนุษย์จึงจะใช้การฟอกเงินเป็นเครื่องมือในการแปรสภาพเงินที่ได้จากการกระทำผิด เพราะมีความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเงินที่ได้จากการกระทำผิด เพื่อให้เงินอยู่ในรูปแบบเงินสดให้น้อยที่สุด และปกปิดแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามร่องรอยรวมทั้งต้องการควบคุมเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด เพื่อให้ตนเองหรือองค์กรของตนนั้น สามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวกลับมาใช้ประโยชน์ได้ตามความประสงค์ให้องค์กรอาชญากรรมจึงเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเงินที่ทำการฟอกแล้วจะถูกนำมาใช้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมครั้งต่อ ๆ ไป

### แนวโน้มการฟอกเงินในขบวนการค้ำมนุษย์

การค้ำมนุษย์เป็นความคิดที่กระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมที่ทำกำไรได้มากที่สุด การค้ำมนุษย์กระทำโดยอาชญากรในทุกระดับ ตั้งแต่ผู้ขนส่งในระดับล่างไปจนถึงเครือข่ายการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ โดยมีความเชื่อมโยงในประเทศต้นทาง ทางผ่านและปลายทาง ตัวอย่างเช่น องค์กรอาชญากรรมของรัสเซียและอัลบานี และมาเฟียอิตาลีให้การสนับสนุนขบวนการค้ำมนุษย์ในยุโรป ขณะที่การค้ำมนุษย์ในเอเชียส่วนมากจะกระทำโดยองค์กรอาชญากรรมจีนและยาเสพติดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายระดับท้องถิ่น เพื่อจัดการขนส่ง จัดหาที่หลบซ่อนและการจัดทำเอกสารเพื่อการค้ำมนุษย์ ผู้ค้ำมนุษย์มักเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมอื่น ๆ ด้วย อย่างเช่น การลักลอบค้ายาเสพติด โดยการทำให้เหยื่อค้ำมนุษย์เป็นคนขนส่งยา หรือบังคับให้เหยื่อช่วยในอาชญากรรมอื่น ๆ อย่างเช่น การโจรกรรม (US Congressional Research Service (CRS) (2010), Trafficking in Persons: US Policy and Issues for Congress, Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress, 23 December 2010)

โดยขบวนการค้ำมนุษย์จะอยู่ในภาคส่วนความบันเทิง เกษตรกรรม ภาคบริการ โรงแรม/ภัตตาคาร/ร้านอาหาร อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมสิ่งทอ การค้าปลีก การตัดไม้ การทำเหมืองแร่และการประมง การฟอกเงินในขบวนการค้ำมนุษย์จากรายงานของ FATF (The Financial Action Task Force on Money Laundering หรือ FATF เป็นคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มประเทศ G7 ในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) โดยในปี ค.ศ. 1990 คณะทำงาน FATF ได้จัดตั้งมาตรฐานด้านต่าง ๆ และส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการกำกับดูแล และมาตรการด้านปฏิบัติการอย่างบังเกิดผลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธตลอดจนภัยอื่น ๆ ที่คุกคามบูรณภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้คณะทำงาน FATF ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนได้เสียเพื่อระบุจุดอ่อนด้านต่าง ๆ ในระดับชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองระบบการเงินระหว่างประเทศให้พ้นจากการนำไปใช้อย่างผิด ๆ ได้ออกข้อแนะนำซึ่งเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สำหรับประเทศสมาชิก หรือที่เรียกว่า FATF Recommendations และได้พัฒนาปรับปรุงสาระสำคัญเรื่อยมา จนกระทั่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ว่าเป็นมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism)

ใน Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants (FATF, Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants 2011) ซึ่งเป็นรายงานที่จัดทำโดยสมาชิกและผู้สังเกตการณ์ของ FATF ที่ให้ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามในประเด็นเรื่องหน่วยงานปราบปรามการค้ามนุษย์ การฟอกเงินในขบวนการค้ามนุษย์ แหล่งที่มาของการตรวจจับการฟอกเงิน แนวโน้มในการฟอกเงินในการค้ามนุษย์ การสอบสวนและการดำเนินคดี และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ระบุว่าขบวนการค้ามนุษย์เป็นธุรกิจที่ฟอกเงินโดยเน้นการใช้เงินสด เช่น ในประเทศแคนาดามีรายงานการฟอกเงินโดยเงินสดจากผู้แทนจำหน่ายรถยนต์ ร้านสะดวกซื้อ และบริษัทนำเข้า/ส่งออก หรือใช้เงินสดซื้อชิปในบ่อนการพนัน และขึ้นเงินหลังจากการเล่นการพนันเพียงเล็กน้อย มีการฟอกเงินโดยการนำเงินที่ได้จากการกระทำผิดไปปนกับธุรกิจถูกกฎหมายในบัญชีบริษัท ซึ่งเป็นบริษัทบังหน้าที่ใช้หาประโยชน์จากเหยื่อ และพบว่ามีการใช้ธุรกิจให้บริการทางการเงินในการฟอกเงินจากการค้ามนุษย์คือ การใช้ระบบโพยก๊วนหรือธนาคารใต้ดิน โดยเฉพาะในรูปแบบของระบบธนาคารใต้ดิน (Underground Banking) ที่เรียกว่า Hawala ซึ่งเป็นโพยก๊วนในรูปแบบที่ไม่ต้องใช้กระดาษเป็นตัวโพยแต่ใช้วาจาของบุคคลเป็นโพยแทน ส่วนมากจะใช้ในการโอนเงินเพื่อการสนับสนุนทางการเมือง หรือเพื่อการคอร์รัปชัน องค์การก่อการร้ายข้ามชาติที่มีโครงสร้างในการดำเนินงานเป็นองค์กรการกุศลทางศาสนา บางองค์กรก็ใช้โพยก๊วนประเภทนี้เป็นสื่อในการโอนเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรในเครือข่ายเดียวกัน โดยแหล่งที่มาของข้อมูลที่น่าไปสู่การตรวจสอบเส้นทางการฟอกเงินในขบวนการค้ามนุษย์มาจากสองทางหลักคือ

(1) ข้อมูลที่ได้มาจากการสอบสวนของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย การสอบสวนทางการเงินในคดีฟอกเงินจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการตรวจพบความผิดมูลฐานค้ามนุษย์ และใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการสอบสวนเพื่อนำไปสู่การสอบสวน และติดตามเส้นทางการฟอกเงิน และ

(2) แหล่งที่มาจากการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Units (FIU)) และบทวิเคราะห์แนวโน้มการฟอกเงินของรายงานเหล่านั้น (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558, หน้า 69-79)

ข้อมูลการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจากรายงานของ FATF ฉบับนี้พบว่า จำนวนธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ มีจำนวนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับความผิดมูลฐานร้ายแรงอื่น เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นความผิดที่ยากในการสืบสวนสอบสวน ผู้บงการหรือองค์กรอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลัง โดยเฉพาะการสืบสวนไปถึงการฟอกเงินในความผิดดังกล่าว จากรายงานระบุว่ามีการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวกับขบวนการ

การค้ามนุษย์น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนรายงานที่มีเข้ามา อาทิเช่น ในปี 2552 หน่วยข่าวกรองทางการเงินของประเทศสเปนได้รับรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จำนวน 84 ราย จากรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยทั้งหมด 2,764 ราย ในปี 2550-2552 หน่วยข่าวกรองทางการเงินของโคลัมเบีย ได้รับรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จำนวน 14 ราย ในปี 2552 หน่วยข่าวกรองทางการเงินของแคนาดาได้รับรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์จำนวน 8 คดี จากจำนวนทั้งสิ้น 579 คดี และในปี 2550 - 2552 หน่วยข่าวกรองทางการเงินของเปรูได้รับรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ 10 ราย โดย 6 รายเกี่ยวข้องกับการเป็นธุระจัดหา (FATF, 2011, p. 17) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีองค์กรเดียว คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

16) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 เรื่องการผ่อนผันให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

(1) ให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษสำหรับผู้เสียหาย และพยาน ในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี และหากมีความจำเป็นตามข้อเท็จจริงแห่งคดีให้สามารถขอขยายเวลาได้ไม่เกินครั้งละ 1 ปี และให้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

(2) ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม รวมทั้งสิทธิประโยชน์แก่ผู้เสียหายในคดี

(3) ให้กระทรวงสาธารณสุขตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพให้กับคนต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อใช้ประกอบในการขออนุญาตทำงาน

(4) ให้กระทรวงแรงงานพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้เสียหาย และพยานในคดีค้ามนุษย์ซึ่งได้จัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแล้ว ให้สามารถทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ตามลักษณะงานที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด

(5) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงยุติธรรมพิจารณาให้การช่วยเหลือพยานในคดีค้ามนุษย์ และได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม

(6) ให้ยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี)

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง และช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์ และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด กระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 ที่ได้ให้ความเห็นชอบ เรื่อง การผ่อนผันให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมายหลังสิ้นสุดคดี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 ฉบับ คือ

(1) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานที่สืบพยานก่อนการฟ้องคดี หรือระหว่างการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560

(2) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560

โดยมีสาระสำคัญเพื่อผ่อนผันให้ผู้เสียหายและพยานในคดีค้ามนุษย์อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานได้ตามกฎหมายเป็นเวลา 2 ปี หลังคดีสิ้นสุด และให้รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวด้วย โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตและกำหนดระยะเวลาให้คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการทำงานต่อไป และให้ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่น เพื่อจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร พร้อมทั้งไปขอรับใบอนุญาตการทำงานกับนายจ้างต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของต่างด้าว ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เมื่อการอนุญาตครบกำหนด 2 ปี หากคนต่างด้าวดังกล่าวไม่มีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของราชอาณาจักร หากประสงค์จะทำงานกับนายจ้างต่อไปอีกอาจขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกคราวละ 1 ปี โดยการขออนุญาตให้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ องค์กรที่มี

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2556  
คือ กระทรวงแรงงาน

17) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

แรงงานประมงทะเลเป็นบุคลากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่งในการทำประมงทะเล แต่ในขณะเดียวกัน อาชีพประมงมีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูง การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองแรงงานในอาชีพนี้ยังไม่เพียงพอ (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553, หน้า 41) สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลมีลักษณะการทำงานที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ไม่อาจกำหนดเวลาพักหรือวันหยุดได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ หรือระยะทางในการหาฝูงปลาแต่ละครั้ง ตลอดเวลาที่ทำงานเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และเสียชีวิตอันเนื่องมาจากความเหนื่อยล้าจากการทำงานที่ยาวนาน สภาพที่อยู่อาศัยบนเรือ และอากาศที่แปรปรวนอยู่ตลอดเวลาเมื่อเจ็บป่วย จากการตรากตรำทำงานหรือเกิดจากอุบัติเหตุก็ทำการรักษาไปตามสภาพ ส่วนค่าจ้างมีทั้งจ่ายเป็นรายเดือนอย่างเดียว หรือเงินรายเดือนร่วมกับส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำซึ่งก็ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับภูมิอากาศแหล่งการประมง ปริมาณและราคาสัตว์น้ำที่จับได้ การรับลูกจ้างเข้าทำงานส่วนใหญ่เป็นการตกลงด้วยวาจา (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553, หน้า 43) เนื่องจากความรีบเร่งในการหาแรงงานให้เพียงพอในการออกเรือแต่ละเที่ยว นอกจากนี้ยังขาดมาตรการและกลไกจากภาครัฐในการให้ความคุ้มครองสภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553, บทคัดย่อ) ด้วยเหตุนี้ ทำให้ลูกจ้างภาคประมงทะเลขาดหลักประกันและความมั่นคงในการทำงานดังเช่นลูกจ้างทั่วไปตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากการใช้แรงงานภาคประมงทะเลแตกต่างจากการใช้แรงงานในภาคธุรกิจอื่นทั่วไป ไม่อาจนำบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานทั่วไปมาใช้ได้ ดังนั้นปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 188 (2014) และข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 199 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล และมาตรฐานแรงงานประมง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานประมงมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับการทำงานในภาคประมงทะเล โดยมีการสร้างข้อกำหนด หลักประกันขั้นต่ำสำหรับการทำงาน และสภาพการจ้างงานในเรือประมงทะเล ที่พักอาศัยและอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน การดูแลทางการแพทย์ และประกันสังคมที่พอเพียง อนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานในเรือประมงทุกประเภทที่ทำประมงเชิงพาณิชย์

สำหรับประเทศไทย มีกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ที่ออกตามความในมาตรา 22 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพียงฉบับเดียวที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างภาคประมงทะเล โดยกำหนดให้การทำสัญญาจ้างแรงงาน

เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดชั่วโมงทำงาน เวลาพัก อายุขั้นต่ำในการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง ที่ไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (วิจิตรา (ฟุ้งศักดิ์) วิเชียรชม, 2558, หน้า 158-161) ทั้งนี้แรงงานต้องได้รับบริการอาหารที่ถูกสุขลักษณะ และน้ำดื่มสะอาด เวชภัณฑ์ และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นที่เพียงพอ และเหมาะสมกับระยะเวลาในการทำงานบนเรือ เป็นต้น แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงประโยชน์ทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตราย อันเนื่องมาจากการทำงานแต่อย่างใด ประการสำคัญลูกจ้างในกิจการประมงทะเล ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม ซึ่งได้บัญญัติให้ลูกจ้าง หรือผู้ประกันตนได้รับการสงเคราะห์ หรือได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ รวมทั้งการว่างงาน และการคุ้มครองกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานตามกฎหมายเงินทดแทน ดังเช่น ลูกจ้างทั่วไป

จากการที่อุตสาหกรรมการประมงของประเทศไทยได้มีการพัฒนา และขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้การจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิตส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเกิดสถานะเสื่อมโทรมเพื่อความอยู่รอดชาวประมงจำนวนหนึ่ง จึงดิ้นรนนำเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ (ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล, 2547, หน้า 21) ปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีความจำเป็นในการประกอบธุรกิจประมง คือมีลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมง แรงงานประมงทะเลเป็นบุคลากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่งในการทำประมงทะเล แต่ในขณะที่เดียวกันกันอาชีพประมง มีความยากลำบากและมีความเสี่ยงอันตรายสูง การจัดสวัสดิการ และการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในอาชีพนี้ ยังต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานทั่วไป จากการศึกษาการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน สภาพการทำงานบนเรือ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างประมง

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 5.1 ความหมายของการบริหาร

คำจำกัดความคำว่า “การบริหาร” (Administration) ใช้ในความหมายกว้าง ๆ เช่น การบริหารราชการอีกคำหนึ่ง คือ “การจัดการ” (Management) ใช้แทนกันได้กับคำว่า การบริหาร ส่วนมากหมายถึง การจัดการทางธุรกิจมากกว่าโดยมีผู้กำหนดความหมายหลายท่านได้ระบุไว้ดังนี้ Peter F Drucker : คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น (ภาวิดา ธาราศรีวิสุทธิ และ วิบูลย์ ไทวณะบุตร, 2542, หน้า 6) Herbert A. Simon: กล่าวว่าคือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหาร ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนสำเร็จตาม จุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว

(Simon) การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตาม เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

(Sergiovanni) การบริหาร คือ การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วม ปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

(Barnard) การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกัน ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลาย ๆ อย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบและให้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม (ภาวิดา ธารา ศรีวิสุทธิ และวิบูลย์ โตณะบุตร, 2542, หน้า 6)

การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดการระเบียบอย่างเป็นระบบ คือมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่ฟังเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อ ประโยชน์ในการบริหาร โดยลักษณะนี้การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) เป็นศาสตร์สังคม ซึ่งอยู่ กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการ ปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารแต่ละคน ที่จะทำงาน ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม การบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) ปัจจัย สำคัญการบริหารที่สำคัญมี 4 อย่าง ที่เรียกว่า 4Ms ได้แก่ 1. คน (Man) 2. เงิน (Money) 3. วัสดุสิ่งของ (Materials) 4. การจัดการ (Management)

**กลุ่มการบริหารจัดการ (Administration Management)** หรือทฤษฎีบริหารองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization Theory) ของเฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) บิดาของทฤษฎีการ ปฏิบัติการและการจัดการตามหลักบริหารทั้ง Fayol และ Taylor จะเน้นตัวบุคคลปฏิบัติงาน กับ วิธีการทำงาน ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา” (ภาวิดา ธาราศรีวิสุทธิ และวิบูลย์ โตณะบุตร, 2542, หน้า 17) Fayol ได้เสนอแนวคิดในเรื่องหลักเกี่ยวกับการบริหาร ทั่วไป 14 ประการ แต่ลักษณะที่สำคัญ มีดังนี้

- 1) หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือ การแบ่งงานให้เกิดความชำนาญ เฉพาะทาง
- 2) หลักสายบังคับบัญชา เริ่มจากบังคับบัญชาสูงสุดสู่ระดับต่ำสุด
- 3) หลักเอกภาพของบังคับบัญชา (Unity of Command)



- 4) หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล (Span of control) ผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คนที่จะอยู่ใต้การดูแลจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด
- 5) การสื่อสารแนวตั้ง (Vertical Communication) การสื่อสารโดยตรงจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง
- 6) หลักการแบ่งระดับการบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด คือ ไม่ควรมีสายบังคับบัญชาที่ยาวหลายระดับมากเกินไป
- 7) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสายบังคับบัญชาและสายเสนาธิการ (Line and Staff Division)

## 5.2 การบริหารงานองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

การบริหารงานหรือการจัดการองค์กรมีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ในการบริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการบริหารงานองค์กรให้มีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารควรยึดหลักปฏิบัติดังต่อไปนี้ (Thailand Management Association, ออนไลน์, 2562)

- 1) สร้างคนเก่ง ให้คนเก่งมีเวทีแสดงความสามารถ ได้รับการยอมรับ มีเงินเป็นแรงจูงใจ องค์กรควรมีนโยบายพัฒนาคนเก่ง สร้างคนที่เก่งกว่าตนเองขึ้นมา และเลือกคนให้ถูก ใช้คนให้เป็น เลือกคนที่มีความรับผิดชอบ ขยัน อดทน ความพยายามสูง และไม่เห็นแก่ตัว
- 2) มีกลยุทธ์ในการบริหารงาน ใช้เครื่องมือมาประยุกต์ให้ถูก ศึกษาวิจัยหาความต้องการของลูกค้า
- 3) มีกลยุทธ์ในการบริหารคน สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการสร้างคนเก่ง พัฒนาผู้นำในทุกระดับ มีปัจจัยที่กระตุ้นให้คนทำงาน เช่น หัวหน้าควรมีการยกย่องชื่นชมลูกน้อง และมีผลตอบแทนที่จูงใจ
- 4) เป็นผู้ที่มิทักชะกระบวนการในการสร้างให้เกิดพลังอันยิ่งใหญ่จากคนรอบตัว ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จเกินเป้าหมาย ต้องเป็นหัวหน้าที่ทำให้ลูกน้องเกิดพลัง
- 5) ต้องมีการบริหารความเสี่ยง โดยประเมินความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากโอกาสและผลกระทบที่อาจจะเกิด และหาวิธีจัดการความเสี่ยงเหล่านั้นเท่าที่ทำได้
- 6) จะต้องมีการคิดค้นนวัตกรรมให้ได้สินค้าและบริการใหม่ ลดต้นทุน ลดค่าใช้จ่าย ลดเวลาทำงาน เพิ่มระดับความพึงพอใจ และควรเปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสคิดค้นนวัตกรรมที่จะนำไปพัฒนาให้เกิดคุณค่าต่อลูกค้า องค์กร และสังคม
- 7) ต้องมีทักษะในการเจรจาต่อรองในทุกโอกาสไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อหรือการเกิดข้อขัดแย้งในองค์กร

8) ต้องมีการบริหารผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกระบวนการร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร หัวหน้า และบุคลากรแต่ละคนในการบริหาร เพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อเป้าหมาย และทิศทางขององค์กร

### 5.3 การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration)

การบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือ ประเพณีนิยม (Old Public Administration) กล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในสมัย ของวิลสันเป็นต้นมา โดย Woodrow Wilson เป็นคนแรกที่จุดประกายแนวคิดการเมือง และการบริหารแยกออกจากกัน ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอย่างกว้างๆ สำหรับการศึกษากิจการบ้านในระยะแรกไว้ในบทความ เรื่องการศึกษา เรื่องการบริหาร (The Study of Administration) (Wilson, Woodrow, 2007, pp. 16-27) จนกระทั่งในเวลาต่อมา Frank J. Goodnow ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า Politics and Administration ในปี ค.ศ. 1900 ได้เสนอให้มีการแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมือง และหน้าที่ทางการบริหาร หน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แต่แนวคิดการเมือง และการบริหารแยกออกจากกันบางครั้งก็อยู่ในภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกเช่นกัน ในความเป็นจริงแล้ว บ่อยครั้งที่เรามักจะเห็นว่าผู้บริหารภาครัฐเองก็กำหนดนโยบายเช่นกัน เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานานพอสมควร ก่อนที่ในเวลาต่อมาประเด็นดังกล่าวนี้จะได้รับการดุด่าขำขันขึ้นโดย Leonard D. White ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานอันเป็นตำราเรียนเล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration ในปี ค.ศ. 1926 ที่เสนอคำนิยามแบบก้าวหน้าของการบริหารงานภาครัฐในช่วงเวลานั้นว่า นักการเมืองแบบระบบพรรคพวกไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหาร เพราะพันธกิจหลักของการบริหารงานภาครัฐคือ เรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม (Value-free) นั้นหมายความว่า การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ในขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การที่การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมือง และเรื่องของผลประโยชน์ก็เพื่อต้องการให้การบริหารมีความเป็นวิชาชีพมากขึ้น (Henry, Nicholas, 2010, p. 28) คือสามารถพัฒนาเป็นวิทยาศาสตร์ได้ซึ่งก็คือการบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้ ดังนั้น หลักการของวิทยาศาสตร์อยู่ที่ใดหลักการบริหารก็อยู่ที่นั่นเช่นกัน

กระทั่งในปี ค.ศ. 1937 ถือว่าเป็นจุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox) ซึ่งผลงานของ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick ที่มีชื่อว่า Papers on the Science Administration ได้รับการยอมรับมากที่สุดและถูกกล่าวถึงมากที่สุด อีกอย่าง Gulick and Urwick ได้รับความไว้วางใจ และให้เป็นที่ปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ทำให้ผลงานถูก

เสนอเป็นรายงานต่อคณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์ (Committee on Administrative Science) ในสมัยประธานาธิบดี (Franklin D. Roosevelt Henry, Nicholas, 2010, p. 29) หลักการบริหารของ Gulick and Urwick มีชื่อย่อเรียกว่า POSDCoRB ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการคือ Planning หมายถึง การวางแผน Organizing หมายถึงการจัดองค์การ Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล Directing หมายถึง การอำนวยการ Coordinating หมายถึง การประสานงาน Reporting หมายถึง การรายงาน และ Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ซึ่งหลักการดังกล่าวช่วยให้เข้าใจคำถามที่ว่าหน้าที่ของหัวหน้าผู้บริหารคืออะไร คำตอบต่อคำถามดังกล่าวก็คือ POSDCoRB นั่นเอง (Gulick, Luther, 2004, pp. 92-97)

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) เกิดขึ้นในช่วงราว ค.ศ. 1946 (Weber, Max, 2004, pp. 50-55) โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า Max Weber ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอตัวแบบโครงสร้างขององค์การที่เน้นโครงสร้างรูปแบบที่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่า ระบบราชการ(Bureaucracy) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน โดย Max Weber มองว่าระบบราชการ (Bureaucracy) สมัยใหม่ควรมีรูปแบบเฉพาะต่อไปนี้ คือ 1) หลักการเรื่องขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่ตายตัวและเป็นทางการ (principle of fixed and official jurisdictional areas) 2) การมีกฎระเบียบหรือข้อบังคับทางการบริหาร (Rules or Administrative Regulation) 3) การจัดโครงสร้างตามสายลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) 4) การเน้นระเบียบแบบแผนเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Document) 5) การมุ่งเน้นให้มีความเชี่ยวชาญ (expert) 6) การมุ่งเน้นการทำงานเต็มความสามารถ full working capacity) 7) การจ้างงานตลอดชีพ (lifelong career) และ 8) การไม่ยึดตัวบุคคล(impartiality) (Weber, Max, 2004, pp. 50-55)

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber นักวิชาการชาวเยอรมันซึ่งเสนอแนวความคิดในการบริหารองค์การซึ่งเป็นองค์การในอุดมคติที่เรียกว่า The idea type of bureaucracy โดยกล่าวถึงลักษณะการใช้อำนาจองค์การ และลักษณะขององค์การแบบระบบราชการไว้คือ (พิทยา บวรวัฒนา, 2535, หน้า 20-24)

1) อำนาจในองค์การ Max Weber เสนอว่าการที่องค์การจะดำเนินการได้นั้นจะต้องมีโครงสร้างของอำนาจในองค์การ ซึ่งลักษณะของอำนาจในองค์การจะประกอบด้วย

- อำนาจบารมี (charismatic authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งทำให้ผู้อื่นเชื่อฟัง หรือยอมทำตามผู้น่าเป็นอำนาจที่ติดอยู่กับตัวบุคคล การใช้อำนาจบารมีเหมาะสมกับสังคมในยุคเดิมที่มีลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติหรือสังคมชนเผ่า

- อำนาจตามประเพณี (traditional authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากขนบธรรมเนียมหรือประเพณีปฏิบัติที่ยึดถือกันมา การใช้อำนาจตามประเพณี เช่น การสืบสันตติวงศ์ การใช้อำนาจในลักษณะนี้มักจะพบในสังคมแบบศักดินา

- อำนาจตามกฎหมาย (legal authority) เป็นอำนาจที่เน้นหลักความมีเหตุผล อำนาจตามกฎหมายนี้เหมาะกับโครงสร้างสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน อำนาจตามกฎหมายจะใช้ในองค์การแบบระบบราชการที่ Max Weber เสนอไว้

2) ลักษณะขององค์การแบบราชการ Max Weber เสนอหลักการบริการองค์การโดยกล่าวถึงองค์การแบบระบบราชการที่เชื่อว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด Max Weber สรุปลักษณะขององค์การระบบราชการว่าจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

- มีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่และความชำนาญเฉพาะ

- มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน องค์การแบบระบบราชการจะมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนว่าใครอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของไทย

- ความเป็นทางการในการทำงาน การปฏิบัติงานในระบบราชการจะมีความเป็นทางการและการทำงานตามลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติในการทำงานอย่างชัดเจน

- อำนาจเป็นอำนาจที่กำหนดตามตำแหน่ง ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ไม่ว่าใครเข้ามาดำรงตำแหน่งก็จะมีอำนาจดังกล่าว

- ข้าราชการจะมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ มีเงินเดือนหรือผลตอบแทนจากการทำงาน

- ข้าราชการจะต้องทำงาน โดยปราศจากอารมณ์และความเกลียดชังต้องให้บริการผู้ที่มาติดต่ออย่างสม่ำเสมอหน้ากันไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (sine are et studio) (พิทยา บวรวัฒนา, 2535, หน้า 23)

- ความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความอาวุโสหรือทั้งสองส่วนประกอบกันขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา แนวความคิดของ Max Weber เห็นว่าระบบราชการจะเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพในการทำงานมากที่สุด

โดยสรุปก็คือ การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หรือการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) มุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ รวมทั้งมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การ เน้นโครงสร้างองค์การตามสายลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) กล่าวคือเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ โดยให้ความสนใจต่อบัณฑิตภายในองค์การการสั่งสมองค์ความรู้ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยมและใช้องค์ความรู้

ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เพื่อการพัฒนาทำให้สถาบันมีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ ได้ (รัฐสภาสาร, 2560, หน้า 14)

#### 5.4 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ถือเป็นปรัชญาการจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีลักษณะเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เป็นทางเลือกกว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และเป็น การเสนอหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นที่เป็นการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิตความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ของประชาชนด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย

สาเหตุที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็เนื่องมาจากการดำเนินงานของภาครัฐตามแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration) ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น นอกจากจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควรแล้วยังได้สร้างปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย ดังเช่น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นตัวอย่าง ซึ่งปีเตอร์ดริคเกอร์ ปีเตอร์ (ดริคเกอร์, 2537, หน้า 208) สะท้อนให้เห็นว่าไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลใดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่จะมียาจ่ายงบประมาณขาดดุลมากเท่า รัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ บุช เป็นรายจ่ายขาดดุลที่ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐฯ ในระยะสามปีแรกที่ประธานาธิบดีบุช ดำรงตำแหน่งเป็นการขาดดุลงบประมาณมากที่สุดนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีนางมากาเร็ต แท็ทเชอร์ ของอังกฤษที่เป็นการขาดดุลงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พยายามจะตัดรายจ่ายภาครัฐบาลลง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศสภาพปัญหาต่างๆเหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของภาครัฐอย่างมาก ทำให้การบริหารภาครัฐในขณะนั้นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันในด้านต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง เช่นการมีขนาดใหญ่โตไม่คล่องตัวมีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ไม่รวดเร็ว (เทพศักดิ์ บุญรัตน์, 2551, หน้า 194) ยิ่งกว่านั้นวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของยุคสมัยที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและ เปลี่ยนแปลงอย่างฉับไว ได้ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่นการปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด มีขอบเขตงานที่แคบรวมทั้งมีตัวแบบการปฏิบัติการ

และวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลัก ทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ (โกลด์สมิท สตีเฟน, 2552, หน้า 27)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 บรรดาผู้นำทางการเมืองได้ตระหนักถึงธรรมชาติ ความไม่ยั่งยืนของระบบการรวมอำนาจการให้บริการสาธารณะ ผู้นำทั้งหลายในยุโรป เอเชีย และอเมริกาเหนือ เริ่มสำรวจแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมตลอดทั้งเรื่องสวัสดิการสาธารณะ การขนส่ง สุขภาพ และอื่นๆ โดยที่ก่อนหน้านี้ก็ต้องประสบกับความท้าทายทางการคลังอันเนื่องมาจากวิกฤติน้ำมันในช่วงปลายปี ค.ศ.1970 รวมตลอดทั้งธรรมชาติเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่นั้นกลายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญทำให้นักวิชาการและนักปฏิบัติการต้องค้นหาแนวทางการบริหารภาครัฐใหม่ (Robert B.Denhardt and Joseph W.Grubbs, 2003, pp. 334-335) เพื่อรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าวทั้งหมดจึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ผลักดันทำให้รัฐจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่รัฐจะต้องมีการปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองใหม่มีเหตุผลสนับสนุนอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรกก็คือมีการโจมตีภาครัฐ ประการที่สองมีการเปลี่ยนแปลงในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (economic theory) ประการที่สาม ผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงในกรณีของภาคเอกชน (private sector) เนื่องมาจากโลกาภิวัตน์ (globalization) (จุมพล นิมพานิช, 2550, หน้า 14)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นแรงขับนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารรัฐกิจขึ้นในหลายประเทศในเวลาต่อมา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เป็นต้น เริ่มต้นจากรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางมาการีตแท็ทเชอร์ (Margaret Thatcher) ของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1979 ประธานาธิบดีโรนัลด์ แรแกน (Ronald Reagan) ของสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ. 1980 และอื่น ๆ (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2551, หน้า 444) การปฏิรูปดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิวัติ (a revolutionary change) ไม่เฉพาะในลักษณะของการส่งมอบบริการทางสังคม และการแสดงบัญชีงบประมาณของรัฐบาล หากรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของการบริหารปกครองอีกด้วย (Tolofari, Sowaribi, 2005, p. 75) โดยการนำเอารูปแบบ หรือวิธีการต่างๆ ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ (Eguchi, Masayoshi, 2007, p. 22) ซึ่งเรียกกระแสการปฏิรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวในทางวิชาการว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)” โดยถือกันว่า NPM เป็นเรื่องของ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลง หรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก

มาก การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของวาทกรรมใหม่ในเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบที่รุนแรงมากที่สุด แนวคิดนี้ถูกกล่าวหาว่ามีการนำเทคนิคการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้มากกว่าการบริหารงานภาครัฐ (PA) โดยมีสมมติฐานว่าการประยุกต์ใช้เทคนิคดังกล่าว เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะจะนำไปสู่การปรับปรุงในประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการเหล่านี้ โดยอัตโนมัติ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (doctrines of NPM) ประกอบด้วยหลัก 7 ประการดังนี้ คือ

- 1) การใช้มืออาชีพดำเนินการในภาครัฐ มีอำนาจอิสระในการจัดการ มีการตรวจสอบได้ที่มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน
- 2) มาตรฐานและการประเมินผลงานมีเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการบริการอย่างมืออาชีพ มีการตรวจสอบที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ประสิทธิภาพต้องมองที่วัตถุประสงค์
- 3) มุ่งเน้นผลลัพธ์การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าวิธีการทำงาน
- 4) มุ่งไปยังการทำให้หน่วยงานในภาครัฐเล็กลงแยกหน่วยงานที่เป็นหนึ่งเดียว ออกเป็นส่วนต่างๆ ในการกระจายอำนาจเพื่อให้มีความเป็นธรรม จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดการให้มีการแยกการจาดหาและการผลิตออกจากกัน เพื่อประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพจากการใช้สัญญาให้ผู้อื่นมาดำเนินการแทน
- 5) มุ่งไปยังการแข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐ เป็นวิธีการใช้สัญญาของรัฐ การแข่งขันทำให้ลดต้นทุนและมีมาตรฐานสูงขึ้น
- 6) เน้นแนวทางบริหารของภาคเอกชน เปลี่ยนจากจริยธรรมการบริการสาธารณะแบบทหารให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจ้าง และให้รางวัลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือการจัดการแบบเอกชนที่พิสูจน์แล้วในภาครัฐ และ
- 7) เน้นการใช้หลักการและหลักประหยัดในการใช้ทรัพยากรลดต้นทุนทางตรง มีการสร้างวินัยต่อด้านความต้องการของสหภาพ และลดต้นทุนที่ปรับตัวเป็นแบบธุรกิจ จำเป็นต้องตรวจสอบความต้องการทรัพยากรในภาครัฐ และทำให้มากขึ้นแต่จ่ายน้อยลง

เหตุผลที่ต้องนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้ที่สำคัญคือ

- 1) กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

- 2) ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน  
 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน  
 3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล

4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2540, หน้า 24-43)

หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

1) Hood (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553, หน้า 238-239) เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

(1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจเหตุผล ก็เพราะเมื่อรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะเกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

(2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

(3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี



(4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

(5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

(6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

(7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หักยัดงบการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความ ต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

### 5.5 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

(พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (2556-2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

#### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยืดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ เช่น

1) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกัน และวางรูปแบบ การให้บริการประชาชนที่สามารถขอรับบริการจากภาครัฐได้ทุกเรื่อง โดยไม่คำนึงว่าผู้รับบริการจะมาขอรับบริการ ณ ที่ใด (No Wrong Door)

2) ยกกระดับการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ด้วยการเชื่อมโยง และ บูรณาการกระบวนการบริการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ มาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการได้สะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว เช่น ศูนย์รับคำขออนุญาต ศูนย์ช่วยเหลือเด็กและสตรีในภาวะวิกฤต (One Stop Crisis Center: OSCC) เป็นต้น

3) ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน (e-Service) เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่ายขึ้น รวมทั้งพัฒนารูปแบบ การบริการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบการรับบริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง (Government You Design) โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น m - Government ซึ่งให้บริการผ่าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile G2C Service) ที่ส่งข้อมูลข่าวสารและบริการถึงประชาชน แจ้งข่าวภัยธรรมชาติ ข้อมูลการเกษตร ราคาพืชผล หรือการติดต่อและแจ้งข้อมูล ข่าวสารผ่านสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เป็นต้น

4) ส่งเสริมให้มีเว็บกลางของภาครัฐ (Web Portal) เพื่อเป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุกประเภท โดยให้เชื่อมโยงกับบริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ทุกหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงข้อมูลข่าวสาร องค์กรความรู้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้

5) ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชน ที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลายส่วนราชการ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศ และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยทบทวนขั้นตอน ปรับปรุงกระบวนการ หรือแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัว และเอื้อต่อการแข่งขันของประเทศ

6) ส่งเสริมให้มีการนำระบบการรับประกันคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ (Service Level Agreement) มาใช้ในภาครัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชน โดยการกำหนดระดับการให้บริการ ซึ่งครอบคลุมการกำหนดลักษณะ ความสำคัญ ระยะเวลา รวมถึงการชดเชยกรณีการให้บริการไม่เป็นไปตามที่กำหนด

7) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริการภาครัฐ โดยใช้ประโยชน์จากบัตรประจำตัวประชาชน ในการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนตามวงจรชีวิต โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) หรือ เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก

8) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ ค่านิยม และหล่อหลอมการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตใจที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดี รวมถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพการบริการโดยตรงมากขึ้น

9) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐยกระดับระบบการบริการประชาชน โดยการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการ เพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการได้อย่างจริงจัง เน้นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ณ จุด

บริการ หลังจากได้รับการบริการ และนำผลสำรวจความพึงพอใจมาวิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และเผยแพร่ผลการสำรวจให้ประชาชนทราบ โดยอาจจัดตั้ง สถาบันการส่งเสริมการให้บริการประชาชนที่เป็นเลิศ (Institute for Citizen - Centered Service Excellence) เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจความคิดเห็น วิเคราะห์ ติดตาม เสนอแนะ การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนแก่ส่วนราชการต่าง ๆ

10) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียน และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนอย่างจริงจัง โดยเน้นการจัดการเชิงรุก มีการรวบรวม หลักเกณฑ์และกระบวนการ จัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐาน ตอบสนอง ทันท่วงที สามารถติดตามเรื่องร้องเรียน ได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้บริการ รวมไปถึง การมีฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

11) วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และกลไกการช่วยเหลือเยียวยาเมื่อประชาชนได้รับความ ไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาด ของการดำเนินการของภาครัฐและ ปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

## **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากร มีความเป็นมืออาชีพ**

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้าง องค์กรที่มีความทันสมัย กระชับ มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการทำงานที่มี ประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เช่น

1) ปรับปรุงหน่วยงานราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ลดความ ซ้ำซ้อน มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง สามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อบทบาทภารกิจ หรือบริบท ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และจัดการความรู้ อย่างเป็นระบบ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

3) ยกกระดับพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้นให้การนำองค์กรเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม การวางแผน ยุทธศาสตร์ และผลักดันสู่การปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว การส่งเสริมให้บุคลากร

พัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ

4) ส่งเสริมและพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

5) นำเทคโนโลยีมาใช้ภายในองค์กร เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น ยกกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและให้บริการ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานแบบเวอร์ชวล (Virtual Office) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ และประหยัดค่าใช้จ่าย

6) ปรับปรุงและพัฒนาเว็บไซต์ของหน่วยงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ (Government Website Standard) และสามารถบูรณาการเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ (Connected Government) ที่สมบูรณ์แบบเพื่อก้าวไปสู่ระดับมาตรฐานสากล

7) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักโดยการจัดระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการให้บริการภาครัฐ และพัฒนาระบบสารสนเทศบน โครงสร้างพื้นฐานหลักที่ทางภาครัฐพัฒนาขึ้น ได้แก่ ระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network: GIN) และเครื่องแม่ข่าย (Government Cloud Service: G – Cloud) เพื่อลดค่าใช้จ่ายทรัพยากร และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ

8) นำกรอบแนวทางมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแห่งชาติ (Thailand e-Government Interoperability Framework: TH e-GIF) มาใช้ในการพัฒนาระบบสารสนเทศภาครัฐ เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9) พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ในลักษณะ โครงข่ายข้อมูลที่เชื่อมต่อถึงกัน เพื่อให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ เพื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่ สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการตัดสินใจ ไปยังศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC) เพื่อให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของ ข้อมูลที่มีความเป็นปัจจุบันและถูกต้อง

10) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีแผนการบริหารความต่อเนื่องในการดำเนินงาน (Business Continuity Plan) เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันที โดยกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการช่วยเหลือ การซักซ้อม และการประชาสัมพันธ์ รวมทั้ง กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Crisis Management Center) ในการบริหารจัดการสภาวะวิกฤตแต่ละประเภท ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

11) วางแผนกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Workforce Plan) ให้มีความเหมาะสม ไม่เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศ พัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะของบุคลากร และประสิทธิภาพของระบบราชการ สร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไปสู่การปฏิบัติ

12) ส่งเสริมให้มีการวางระบบเตรียมความพร้อมเพื่อทดแทนบุคลากร เช่น แผนการสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) เป็นต้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการได้โดยง่ายมากขึ้นในทุกระดับ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Talent mobility) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งสองทางจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน และจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐ

13) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงเปรียบเทียบอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานและ/หรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ รวมถึงปรับปรุงการทำงานโดยนำเทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับการเพิ่มผลิตภาพมาใช้ มุ่งขจัดความสูญเปล่าของการดำเนินงานในทุกกระบวนการตัดกิจกรรมที่ไม่มีประโยชน์ หรือไม่มีการเพิ่มคุณค่าในกระบวนการออกไป เพิ่มความยืดหยุ่นขององค์กร ด้วยการออกแบบกระบวนการใหม่ และปรับปรุงกระบวนการเพื่อสร้างคุณค่าในการปฏิบัติงาน เช่น Lean Management เป็นต้น

14) ส่งเสริมให้มีการนำรูปแบบการใช้บริการร่วมกัน (Shared Services) เพื่อประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่าย ยกกระดับคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยรวมกิจกรรมหรือกระบวนการงานลักษณะ/ประเภทเดียวกัน (Common Process) ซึ่งเดิมต่างหน่วยงานต่างดำเนินงานเองเข้ามาไว้ในศูนย์บริการร่วมโดยเฉพาะงานสนับสนุน (Back Office) ได้แก่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการเงินการคลัง และระบบบุคลากร เป็นต้น

15) ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม รวมทั้งสนับสนุน เสริมสร้าง พัฒนาและสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่สังคมและชุมชน เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

**ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด**

มีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้าง

มูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสีย สิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้งวางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวมมีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์กรโดยรวม และการลดต้นทุนโดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์ การใช้สินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลิตภาพ (Asset Productivity) และเกิดประโยชน์สูงสุด (Asset Utilization) เป็นต้น

#### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหา การแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เช่น

1) วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดบทบาทภารกิจให้มีความชัดเจนว่าใครมีความรับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs)

2) การออกแบบ โครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ต้องอาศัย การดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่ยึดติดกับโครงสร้างองค์กรและระบบราชการแบบเดิม

3) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นยุทธศาสตร์ และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ และการบริหารงานแบบบูรณาการ

4) พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ (Multi-Level Governance) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากร

ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง/กรม ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในสัดส่วนวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน**

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทบ ทบทบ และภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่น

1) ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private- Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการ ได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ได้รับการสนับสนุนกลไกการดำเนินการ แบบร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนของเอกชนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนให้มีหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดมาตรฐาน ส่งเสริม สนับสนุนการร่วมลงทุนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะยาว

2) เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชน สามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่านกลไกตลาด เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้โดยง่าย รวมทั้งป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนทำให้ภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน และระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชน ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง

3) เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะ

หุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกัน ดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

4) พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้ สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรม ใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กร ได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการ บริหารราชการแผ่นดิน**

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และ มาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น

1) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการพัฒนาระบบการตรวจสอบสาธารณะ (Public Scrutiny) และผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก (Independent Assessor) ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการ รับรองเข้ามาดำเนินการสอดส่องดูแล และสอบทานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ รวมทั้งวางกลไกสนับสนุนให้ดำเนินการจัดทำราคากลาง และข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ จัดซื้อจัดจ้างไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

2) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบในเรื่องการ ทุจริต คอร์รัปชันในเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหาร ราชการแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

#### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็น ประชาคมอาเซียน**

มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสานพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริม และยกระดับ ธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน



ในการออกแบบของค์การโดยผู้บริหารจะต้องเผชิญกับการตัดสินใจที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนหลายประการ ผลลัพธ์ของการตัดสินใจที่ต้องการ คือ โครงสร้างองค์การที่มีความเหมาะสมที่สุด ที่ได้จากแนวความคิดทางการจัดการเพื่อให้้องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ โดยทั่วไปการออกแบบของค์การจะมีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่สำคัญของผู้บริหาร ได้แก่ การแบ่งงานออกเป็นงานย่อย ๆ ตามลำดับความสำคัญ การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างงานเพื่อการตัดสินใจ การรวมกลุ่มงาน แต่ละด้านเข้าด้วยกัน และการกำหนดขนาดของกลุ่มงานของผู้บริหารแต่ละคนอย่างเหมาะสม (สมยศ นาวิกาน, 2533)

1) ผู้บริหารจะต้องดำเนินการแบ่งงานออกเป็นงานย่อย ๆ ตามลำดับความสำคัญ ซึ่งคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการแบ่งงานนั้น คือ การมุ่งเน้นด้านความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของงาน ถึงแม้ว่างานจะมีลักษณะที่แตกต่างกันก็ตาม

2) ผู้บริหารจะต้องดำเนินการรวมกลุ่มงานแต่ละด้านเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม งานที่สามารถรวมกลุ่มเข้าด้วยกันอาจจะอยู่บนรากฐานของความคล้ายคลึงกันเป็นสำคัญ

3) ผู้บริหารจะต้องดำเนินการจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างงาน เพื่อให้บุคลากรสามารถทำการตัดสินใจโดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้บริหารทุกครั้ง ทำให้บุคลากรมีสิทธิเพื่อการตัดสินใจภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ จนส่งผลทำให้การดำเนินงานได้อย่างราบรื่นจากการตัดสินใจที่ทันเหตุการณ์

4) ผู้บริหารจะต้องกำหนดขนาดของกลุ่มงานของผู้บริหารแต่ละคนอย่างเหมาะสม ดังนั้น โครงสร้างองค์การย่อมจะมีความแตกต่างกันตามการตัดสินใจของผู้บริหาร จากการใช้แนวคิดและทฤษฎีทางการจัดการ และถ้าหากพิจารณาถึงการตัดสินใจของผู้บริหารข้างต้นแล้ว จะพบว่าในการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน จะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านความเชี่ยวชาญมากหรือน้อยในการมอบอำนาจหน้าที่ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยความมากหรือน้อย ของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ การจัดการแผนงานจะขึ้นอยู่กับปัจจัย พื้นฐานด้านความเหมือนกัน หรือความแตกต่างกันของลักษณะงาน และขนาดในการควบคุมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยของจำนวนบุคลากร เป็นต้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการขององค์การนั้น ผู้บริหารสามารถทำได้โดยจัดโครงสร้างองค์การและกำหนดแนวทางการจัดการ ที่มีความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมเช่น การแสวงหาผู้บริหารที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน นำมาบริหารงานการมุ่งเน้นเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำของบุคลากร การแสวงหาบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติการใช้วิธีการจูงใจ ด้านเงินเดือนและตำแหน่งงาน การสังเกตและวิเคราะห์ งานเพื่อหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เป็นต้น จากแนวคิดและทฤษฎีทางการจัดการข้างต้นจะเป็นแนวทางที่ผู้บริหารสามารถนำมาปรับใช้ได้ และสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรให้

ความสำคัญกับแนวคิดและทฤษฎีทางการจัดการ เพื่อที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจ กำหนดแนวทางที่มีความเหมาะสมตลอดจนองค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการได้อย่างราบรื่น

### 5.6 การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance)

กวางทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่การพิมพ์เผยแพร่ผลงานของ Christopher Hood ซึ่งเป็นงานที่มีอิทธิพลที่ทำให้เห็นลักษณะของกระบวนทัศน์ของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในช่วงเวลานั้น ชุมชนการวิจัยของแองโกลอเมริกันดูเหมือนจะมองว่ากระบวนทัศน์นี้มีลักษณะที่โดดเด่นของการมีระเบียบปฏิบัติทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ซึ่งหลายร้อยปีมาแล้วที่อำนาจการบริหารงานภาครัฐ (PA) ในพื้นที่สาธารณะดูเหมือนจะไม่มีอะไรในการเปลี่ยนแปลงสำคัญเช่นนี้เลย ตั้งแต่นั้นมา ก็มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในประเด็นระเบียบปฏิบัติ และจริงๆ แล้วมันเป็นกระบวนทัศน์ทั้งหมดจริงหรือไม่ซึ่งได้กลายมาเป็นสิ่งที่มีผู้สนใจได้แย่งมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันสูงในที่นี่คือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะได้ผ่านการออกแบบและรูปแบบ การส่งมอบ 3 ประการ คือ ประการแรก การบริหารงานภาครัฐ (PA) ที่มีความโดดเด่น และเกิดขึ้นมายาวนานนับถึงปลายศตวรรษที่ 19 ประมาณปลายปี ค.ศ. 1970 จนถึงต้นปี ค.ศ. 1980 ประการที่สองคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นับแต่จุดเริ่มต้นของศตวรรษที่ 21 และประการที่สามคือ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จนถึงปัจจุบัน การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) มีข้อควรพิจารณาเพื่อความกระจ่างใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก คือ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) ไม่ใช่กระบวนทัศน์ปทัฏฐานแนวใหม่ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐ (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทั้งไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการสนองต่อความท้าทายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 แต่ในทางตรงกันข้ามการบริหารปกครองภาครัฐใหม่คือ เครื่องมือทางความคิดที่มีศักยภาพเพื่อให้เรา เข้าใจความซับซ้อนและผลสะท้อนของความจริงเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของผู้บริหารภาครัฐในการทำงานทุกวันนี้ และประเด็นที่สองคือคำว่า “การบริหารปกครอง” (Governance) และ “การบริหารปกครองภาครัฐ” (Public Governance) ไม่ใช่คำใหม่ซึ่งนักวิจารณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างใน 3 ประเด็นคือ บรรษัทภิบาล (Corporate governance) ธรรมภิบาล (Good Governance) และการบริหารปกครองภาครัฐ (Public governance) (Osborne, Stephen P., 2010, pp. 1-11)

การบริหารการปกครองภาครัฐในบริบทใหม่นี้มีคุณลักษณะร่วมกันบางประการคือ

- 1) การพึ่งพากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในที่นี้มีความหมายครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่หน่วยงานของรัฐกระทรวงและกรมยังรวมถึงผู้เล่นอื่น ๆ นอกกระบบราชการ ได้แก่ ประชาชนเอกชน และภาคหน่วยงานอาสาสมัครทั้งหมด โดยไม่สนใจการบริหารงาน

ตามสายการบังคับบัญชา สนใจการบริหารงานแบบเครือข่ายเน้นการเจรจาต่อรองและแก้ไขปัญหาสังคม (Wright, Deil S., 2007, pp. 517-527) ซึ่งทำให้ขีดเส้นแบ่งระหว่างสามภาคส่วนในสังคมไม่ชัดเจน ในลักษณะนี้อาจทำให้มองว่าภาครัฐหรือระบบราชการมีความอ่อนแอและเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและภาคส่วนอื่น ให้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น 2) สมาชิกในเครือข่ายปกครองนี้มีการปะทะสังสรรค์กันอย่างต่อนื่องด้วยความจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนความรู้ทรัพยากรและเจรจาประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน 3) ลักษณะการปะทะสังสรรค์คล้ายกับการเล่นเกม แต่มีฐานอยู่บนความไว้เนื้อเชื่อใจกันปฏิบัติตามกติกาที่ผ่านการเจรจาและตกลงโดยสมาชิกในเครือข่าย 4) มีความเป็นอิสระจากรัฐในการบริหารงานตนเองไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ การบริหารปกครองตนเองอาจอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างห่าง ๆ (อัมพร ชำรง ลักษณะ, 2556, หน้า 28) ยิ่งไปกว่านั้น (Deil S. Wright, 2007, pp. 517-527) ได้ชี้ให้เห็นถึงการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management:IGM) การบริหารการปกครองภาครัฐว่า จะประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ 1) ลักษณะต่างๆ ของการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management) หน่วยในการวิเคราะห์คือ รัฐและเอกชนร่วมกันแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจคือไม่มีสายบังคับบัญชาและเน้นเครือข่ายมาจัดการความขัดแย้งคือการเจรจาต่อรองรูปแบบวิถีทางการเมือง คือการเมืองของกลุ่ม (partisanship) และผู้แสดงหลักคือผู้เชี่ยวชาญนโยบาย และ 2) บทบาทของตัวแสดงของการจัดการหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Management) ทั้งในเรื่องหน้าที่งาน รวมทั้งวิธีการจะเน้นบทบาทของตัวแสดงที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับหัวหน้าส่วนนโยบายเฉพาะด้าน (programmanagers) เป็นหลักรองลงมาคือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับบริหาร (generalist administrators) และนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา (elected politicians) ตามลำดับ

ด้วยเหตุนี้ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จึงมักถูกมองว่าเป็นทั้งผลิตผล และการตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการที่มีความซับซ้อน หลากหลายและแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยองค์ประกอบสำคัญของการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ในแง่ของรากฐานทางทฤษฎีคือ ทฤษฎีสถาบันและเครือข่ายธรรมชาติของสถานะคือ หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีจุดสนใจอยู่ที่องค์การและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การจุดมุ่งเน้นคือ การเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยมความหมาย และความสัมพันธ์ กลไกการจัดสรรทรัพยากรคือเครือข่าย และสัญญาเชิงสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ธรรมชาติของระบบการให้บริการคือ ทั้งระบบเปิดและปิดและมีค่านิยมพื้นฐานคือ กระจายและการต่อสู้/ต่อรอง (Dispersed and Contested) (Osborne, Stephen P., 2010, p. 12) ในแง่มิติของการจัดการภาครัฐนั้น ทำให้เห็นได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ในอดีตเป็น

ต้นมา กระทั่งมาถึงในช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การบริหารงานภาครัฐมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นับแต่ได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐบาลมีหน้าที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังคงเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนด้วย ดังสะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองของนักวิชาการคนสำคัญ อาทิ เช่น (Hood, Christopher, 1991, pp. 3-5) ที่มองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นผลลัพธ์การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ มากกว่าวิธีการทำงาน และนักวิชาการอีกท่านคือ ปีเตอร์ และปีแยร์ (Peters and Pierre, 1998, pp. 227-231) ที่ให้มุมมองที่น่าสนใจไว้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญ ต่อการควบคุมผลลัพธ์ (Output Control) มากกว่าการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input Control) รวมถึงการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการ มีความซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในรูปแบบของเครือข่าย ทำให้เห็นว่าการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มของการพัฒนาระบบการบริหารไปสู่สิ่งที่ เรียกกันว่า องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs)) ซึ่งองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเป็นองค์กรที่มีความมุ่งมั่นสูงหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมสูงในองค์กรการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง โดยพื้นฐานคือการสร้างสภาพแวดล้อมภายในที่รองรับความต้องการและความคาดหวังของลูกค้า (Vipin Gupta, 2011, p. 221) ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

### 5.7 การบริหารงานภาครัฐกับการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

แนวคิดและความหมายขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าความสนใจในการสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs)) เป็นกระแสที่กำลังเติบโตในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (De Waal, André A. and Van der Heijden, Béatrice I. J. M., 2015, pp. 213-214) ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรที่มีความแตกต่างอย่างมากไปจากในอดีต โดยการบริหารงานภาครัฐในอดีตมุ่งเน้นโครงสร้างการทำงานตามสายลำดับบังคับบัญชา ซึ่งเป็น โครงสร้างองค์กรในแนวตั้งมาสู่รูปแบบองค์กรสมัยใหม่ที่เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นทีมในรูปแบบแนวระนาบกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างขององค์กรสมัยใหม่มีจุดสนใจอยู่ที่ผลผลิต และผลลัพธ์ของการดำเนินงาน นอกจากนี้ องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงยังเป็นรูปแบบองค์กรที่สนใจ ประสิทธิภาพมากกว่า

ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงให้ความสนใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีผลกระทบต่อองค์กรเป็นอย่างมาก โดยมองว่าคนเป็นสินทรัพย์ที่มีค่ามากที่สุดที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จมาสู่องค์กร นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อว่าการที่องค์กรใดสามารถพัฒนาและยกระดับขององค์กรให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงได้นั้น ย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืนและมั่นคงในระยะยาว มีการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (HPOs) อยู่เป็นจำนวนมาก ในหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่มีผลการศึกษาใดที่ถือได้ว่าเป็นทฤษฎีสากล รูปแบบหรือกรอบความคิดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน (De Waal, André A. and Van der Heijden, Béatrice I. J. M., 2015, p. 215)

จะเห็นได้ว่าการมุ่งสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง หรือองค์กรที่เป็นเลิศนั้น ไม่มีนิยามหรือหลักปฏิบัติที่แน่นอนตายตัวแต่จะขึ้นอยู่กับมุมมองหรือปัจจัยทั้งภายใน และภายนอกขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้น องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization: HPO) หมายถึง องค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องมีผลงานโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในกลุ่มองค์กรที่มีการกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน และผู้เกี่ยวข้องสามารถส่งมอบผลผลิตและบริการให้แก่ผู้รับบริการได้อย่างมีคุณภาพมีประสิทธิภาพ ในกระบวนการสร้างความพึงพอใจในการตอบสนองภารกิจได้อย่างยอดเยี่ยม มีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่สามารถระบุดูแลการทำงานจากระดับทุกมุมพร้อมทั้งมีแผนรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมั่นคง (Waal, Andre' de., 2012, pp. 213-223 และ ดิเรกฤทธิ เจนครองธรรม, 2558)

## 5.8 การบริหารงานภาครัฐกับความพยายามในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

ความพยายามในการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเกิดขึ้นในราวทศวรรษ 1980 จากการที่สหรัฐอเมริกาสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ทางธุรกิจเนื่องจากคู่แข่งจากประเทศอื่น ๆ มีการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพของการบริหาร จัดการผ่านกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1987 สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มสร้างเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กรของสหรัฐอเมริกาโดยให้ชื่อว่า Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ซึ่งก่อให้เกิดการปรับปรุง และมุ่งเน้นคุณภาพของผลิตภัณฑ์และบริการของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน คุณประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งของการมี MBNQA คือ การที่มีกรอบการบริหารจัดการที่เป็นกรอบเดียวกัน มีภาษาในการบริหารจัดการที่สื่อสารกันได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้องค์กรต่างๆ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้และ

ทักษะเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดีขึ้น โดยในปัจจุบัน MBNQA ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการบริหารองค์การที่มีประสิทธิผลที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557, หน้า 3) ส่งผลทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มั่นคง และเป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่ในเวทีตลาดโลกในเวลาต่อมา รวมตลอดทั้ง MBNQA ยังเป็นแนวทางให้กับประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพของชาติอื่นๆ อีกด้วย ในกรณีของประเทศไทยการดำเนินงานของส่วนราชการทุก ๆ ส่วนราชการล้วนมีเป้าหมายและทิศทางเดียวกันคือ เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนประชาชนกินดีอยู่ดี และใช้ชีวิตอย่างมีความสุขซึ่งจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 รวมตลอดทั้งได้กำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งได้นำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของราชการไทย และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยกำหนดเป็นรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) ซึ่งเป็นรางวัลที่มอบให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง และมีผลดำเนินการปรับปรุงองค์การตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐอย่างโดดเด่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557, หน้า 4-5) จึงทำให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ มุ่งเน้นการดำเนินงานที่เป็นไปอย่างสอดคล้องตามทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทยในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ลู่องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) อันเป็นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัดมีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมรวมตลอดทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ดังที่ปรากฏให้เห็นในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 4 ประการดังนี้ คือ 1) มุ่งพัฒนาหน่วยงานของรัฐให้มีขีดสมรรถนะสูง 2) พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ 3) เพิ่มผลิตภาพในการปฏิบัติราชการโดยการลดต้นทุน และส่งเสริมนวัตกรรม และ 4) สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556, หน้า 34-38) ดังนั้น การที่หน่วยงาน

ของรัฐผูกโยงอยู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่เปรียบเสมือนกรอบแนวทาง หรือ ทิศทางการดำเนินงานในการส่งมอบบริการสาธารณะหรือนโยบายรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนอย่างชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น การบริหารงานภาครัฐกับองค์ประกอบที่ใช้ในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

ในการบริหารงานองค์การภาครัฐมีความพยายามในการพัฒนาเกณฑ์คุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้ได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทำให้การส่งมอบผลผลิตและบริการดีขึ้นปรับปรุงผลการดำเนินการด้านอื่น ๆ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยทำให้เกิดความสอดคล้องกันของแผนกระบวนการการตัดสินใจ บุคลากร การปฏิบัติการ และผลลัพธ์ การนำเกณฑ์นี้ไปใช้จะช่วยให้ส่วนราชการสามารถประเมินองค์การตนเองได้อย่างรอบด้านว่า ขณะนี้สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไรและต้องการมุ่งไปทางใด เกณฑ์นี้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ทุกภาคส่วนของระบบบริหารงานการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการและผลลัพธ์ โดยตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ในประเทศไทยทางสถาบัน เพิ่มผลผลิตแห่งชาติก็ได้มีการนำเกณฑ์ MBNQA มาปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทสังคมไทย โดยเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award: TQA) เพื่อเป็นแนวทางในการยกระดับและพัฒนาองค์การธุรกิจของไทยสู่ความเป็นองค์การชั้นนำเลิศ กระทั่งในเวลาต่อมาทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติจัดทำเกณฑ์ใหม่เป็นเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เป็นชุดของคำถามเกี่ยวกับเรื่องสำคัญ 7 ด้านในการบริหารและดำเนินงานของส่วนราชการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557)

1) การนำองค์การเป็นการประเมินการดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ค่านิยมความคาดหวังในผลการดำเนินการทำให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจการสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม และชุมชน

2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินวิธีการกำหนดและถ่ายทอด ประเด็นยุทธศาสตร์เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติราชการเพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ

3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นการประเมินการกำหนดความต้องการความคาดหวัง และความนิยมชมชอบการสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ

4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการประเมินการเลือก รวบรวม วิเคราะห์จัดการละปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร

5) การมุ่งเน้นบุคลากรเป็นการประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้าง ความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากรเพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเอง และใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางองค์กร

6) การมุ่งเน้นระบบปฏิบัติการเป็นการประเมินการจัดการกระบวนการให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุนเพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

7) ผลลัพธ์การดำเนินการเป็นการประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิผลมิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมิติด้านการพัฒนาองค์กรเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นเสมือนแนวทางให้หน่วยงานราชการใช้ในการประเมินผลตนเองเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดการ โดยหากหน่วยงานใดสามารถปฏิบัติตาม เกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับดี ย่อมสามารถเป็นเครื่องการันตีความเป็นเลิศได้ในระดับหนึ่ง

### 5.9 ปัจจัยเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จ และข้อจำกัดในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในทางปฏิบัติกล่าวได้ว่า ย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ในการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้ประสบความสำเร็จซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ภาครัฐเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2010 –2015 (พ.ศ. 2553-2558) ทั้งในและต่างประเทศนั้น ก็พบว่า มีเงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ภาครัฐเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงที่เหมาะสม และประสบความสำเร็จอยู่อย่างน้อยจำนวน 6 ปัจจัย ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญได้แก่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้าง และระบบองค์กรกลยุทธ์ขององค์กรพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จะเป็นพฤติกรรม ของผู้นำที่พยายามจะกระตุ้นและจูงใจให้ลูกน้องเกิดความปรารถนา หรือเกิดแรงบันดาลใจ ที่จะทำงาน โดยผู้นำจะมีลักษณะที่มีบารมี (Charisma) เพื่อสามารถกระตุ้น



ความรู้สึกล้นเกินของพนักงานหรือผู้ตามให้เกิดการลอกเลียนแบบผู้นำ (สุปัญญาดา สุนทรนนท์, 2558, หน้า 28-42, 30-31)

ในแง่ดังกล่าวมีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมาก เช่น (Vipin Gupta, 2011, pp. 221-240) ทำการศึกษาพบว่าบริบทวัฒนธรรมร่วมช่วยทำให้เกิดการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ต่อมา (De Waal, André A. and Van derHeijden, Béatrice I. J. M., 2015, pp. 1-11) ทำการศึกษาก็พบในทำนองเดียวกันคือ มิติการวิเคราะห์ การบริหารจัดการผลการดำเนินงานด้านการสื่อสาร มีความสัมพันธ์กันกับมิติองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ถือได้ว่าเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง 2) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) ถือเป็นอีกปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ผู้การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงวัฒนธรรมองค์กร จะเป็นการเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรและกระบวนการ ถ่ายทอดความคิด ความเชื่อจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง (ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมาก เช่น Prasit Sangomek and Somchai Ratanakomut (2010) ทำการศึกษาพบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อความเป็นองค์การ ที่มีขีดสมรรถนะสูงในกองทัพอากาศ ในปีต่อมา Vipin Gupta (2011) ทำการศึกษาพบว่า บริบทวัฒนธรรมร่วมช่วยทำให้เกิดการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงต่อมา เสน่ห์ จุ้ยโต (2557) ทำการศึกษาพบว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์การ สมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีถัดมา ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ทำการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการทำให้้องค์การมีขีดสมรรถนะสูง 3) โครงสร้างและระบบองค์กร (Organizational Structures and Systems) เป็นการแบ่งส่วนงาน การกำหนดงานที่แต่ละส่วนงานต้องรับผิดชอบ การกำหนดและอธิบายบทบาทของงาน (work roles) และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้นทั้งในด้านการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร และอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่างๆ ในองค์กรซึ่งช่วยทำให้สมาชิกขององค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้น (Robbins, Stephen P., 1990, pp. 82-83) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่าโครงสร้างและระบบองค์กรเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงเช่น (De Waal, André A. and Van der Heijden, Béatrice I. J. M., 2015, pp. 1-11) ทำการศึกษาพบว่าโครงสร้างการรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกกับองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงเช่นเดียวกันกับที่ ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ที่ทำการศึกษพบว่าโครงสร้างองค์กรเป็นปัจจัยที่ทำให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง 4) กลยุทธ์ขององค์กร (Organizational Strategy) เป็นรูปแบบหรือแบบแผนที่ผสมผสาน

เกี่ยวข้องกับเป้าหมายหลักขององค์การนโยบายและลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่มีความหมายเป็นหนึ่งเดียว กลยุทธ์จะกำหนดเรื่องการนำเอาทรัพยากรขององค์การธุรกิจ ไปใช้งานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยอยู่ภายใต้กรอบระยะเวลาการดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น Quinn, James Brian (1980) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่ากลยุทธ์ขององค์กรเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ ที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น Chaleampol Nuchudom and Wannong Fongsuwan (2015) ทำการวิจัยพบว่าการตลาดเชิงกลยุทธ์ ภาครัฐมีผลต่อองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันกับที่ ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ที่ทำการศึกษาพบว่านโยบายขององค์กรเป็นปัจจัยที่ทำให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง 5) พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร (Organizational Citizenship Behavior) เป็นพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรที่เป็นพิเศษเกินความคาดหมายจากหน้าที่ความรับผิดชอบในงานของบุคลากรนั้น ๆ ซึ่งองค์กรจะประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีพฤติกรรมการทำงานเช่นนี้ (สิริภาพรรณ ลีภัยเจริญ, 2557, หน้า 301-302) มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่าพฤติกรรมเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรเป็นปัจจัย เงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น (ภาควิชา ฤกษ์เมธ, 2553, หน้า 35-48) ทำการวิจัยพบว่าพฤติกรรมสมาชิกและทีมในองค์กรส่งผลต่อองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งสอดคล้องกันกับที่ (De Waal, André A. and Van der Heijden, Béatrice I. J. M., 2015, pp. 1-11) ทำการศึกษพบว่าภาวะความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวกกับองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง 6) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรทุกระดับตามกรอบที่องค์กรได้กำหนดอย่างมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ผลลัพธ์ของการดำเนินการส่งผลให้ตัวบุคลากร มีศักยภาพเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพและการปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรหลายประการ เช่น ทำให้บุคลากรมีความรู้ทักษะและความสามารถที่ดีขึ้นทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลทำให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าและเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป มีงานศึกษาวิจัยรองรับจำนวนมากว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น เสน่ห์ จุ้ยโต (2557) ทำการศึกษพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แม้ว่าเงื่อนไขอื่นเป็นปัจจัยสำคัญต่างๆตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในข้างต้นจะก่อให้เกิดผลดีหรือประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ซึ่งจะมีส่วนทำให้หน่วยงานภาครัฐประสบความสำเร็จ ต่อการยกระดับการพัฒนา

คุณภาพการจัดการหน่วยงานภาครัฐสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากลอย่างมั่นคงยั่งยืน และต่อเนื่องในอนาคตได้นั้น แต่กระนั้นก็ตามการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐเพื่อไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงเองก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมากได้แก่ หน่วยงานภาครัฐยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุ และวัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาหน่วยงานสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง อีกทั้งยังมองไม่เห็นภาพว่าผลลัพธ์อันจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานยกระดับขีดความสามารถในเรื่องดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลลัพธ์มาสู่หน่วยงานในรูปแบบใด และอย่างไร ซ้ำร้ายยิ่งไปกว่านั้นบางส่วนกลับมีมุมมองต่อการพัฒนาหน่วยงานสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงที่แคบ โดยมองว่าการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มาใช้ในหน่วยงานเป็นการเพิ่มภาระให้แก่หน่วยงานมากกว่าการพัฒนาหน่วยงาน

## 6. ทฤษฎีองค์กรและการจัดองค์กร

### 6.1 การจำแนกองค์กร

การจำแนกองค์กรแบ่งออกเป็นหลายลักษณะได้ดังนี้ กัญญมน อินทวาท และคณะ (2550)

1) องค์กรคือกลุ่มบุคคล (Organization as a group of people) แนวคิดนี้มององค์กรว่าเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยมีรากฐานความเชื่อที่ว่าถ้าพึ่งคนเดียวไม่สามารถที่จะทำสิ่งต่าง ๆ ให้ตอบสนองความต้องการของตนได้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการคนเดียวขาดพลัง (strength) ความสามารถ (ability) เวลา (time) และศักยภาพ (potentials) ที่จะลงมือปฏิบัติให้กิจกรรมนั้นสำเร็จลุล่วงไป ดังนั้นบุคคลจึงมุ่งแสวงหาความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้เป้าหมายที่วางไว้สัมฤทธิ์ผลด้วย

2) องค์กรคือโครงสร้างของความสัมพันธ์ (Organization as a Structure of Relationship) แนวคิดนี้มององค์กรโดยพิจารณาในรูปกรอบ (framework) ของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานย่อยภายในองค์กรในรูปของโครงสร้าง

3) องค์กรเป็นหน้าที่ ส่วนหนึ่งของการจัดการ (Organization as a function of Management) แนวคิดนี้ มององค์กรเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของการจัดการที่ผู้บริหารจะต้องจัดทำเพื่อนำปัจจัยต่างๆ ขององค์กรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

4) องค์กรคือระบบ (Organization as a system) แนวคิดนี้มององค์กรเป็นระบบประกอบด้วยระบบย่อยๆ โดยการพิจารณาลำดับการทำงานในองค์กรในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformation Process) และผลผลิต (Output) รวมถึงข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) และ สิ่งแวดล้อม (Environment)

## 6.2 ประเภทขององค์กร

การจำแนกประเภทขององค์กรแบ่งโดยยึดหลักต่าง ๆ ดังนี้

1) การจำแนกองค์กรโดยยึดการเกิดแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (กัญญมณ อินหว่าง และคณะ, 2550)

(1.1) องค์กรแบบปฐม (Primary Organization) หมายถึง องค์กรที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติ สมาชิกทุกคนต้องเกี่ยวข้องกันมา

(1.2) องค์กรแบบมัธยม (Secondary Organization) องค์กรที่มีสมาชิกมีความสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผล ความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรมีผลต่อเนื่องมาจากบทบาท และหน้าที่ที่กำหนดขึ้นภายในองค์กร ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กรจึงไม่เป็นแบบส่วนตัว วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรแบบมัธยมมักตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสมาชิก และบุคคลภายนอกองค์กร เช่น หน่วยราชการ ห้างหุ้นส่วน บริษัทสมาคม สโมสร โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

2) การจำแนกองค์กรโดยยึดโครงสร้าง

(2.1) องค์กรที่มีรูปแบบ (Formal Organization) หรือองค์กรรูปนัย หรือองค์กรที่เป็นทางการ คือองค์กรที่มีโครงสร้างอย่างมีรูปแบบ วางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบแบบแผน หรือ กำหนดไว้ในกฎหมาย มีสายบังคับบัญชา มีขั้นตอน มีการกำหนดหน้าที่ไว้อย่างเด่นชัด มีการแบ่งงานกันตามความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน องค์กรในลักษณะนี้ จะเห็นได้จากองค์กรเอกชน และองค์กรของรัฐที่เรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy)

อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่มีรูปแบบจะมีลักษณะดังนี้

- 1) มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 2) มีการกำหนดในเรื่องหน่วยงาน หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละแห่ง และแต่ละบุคคลที่เข้าร่วมงาน
- 3) มีการกำหนดในเรื่องอำนาจในการบังคับบัญชา และวินัยสั่งงาน โดยกำหนดลดหลั่นกันเป็นลำดับและเป็นระเบียบที่แน่นอน
- 4) มีการกำหนดความสัมพันธ์ และการติดต่อของหน่วยงาน และบุคคลในหน่วยงานไว้อย่างเป็นระเบียบ
- 5) มีแผนภูมิองค์กร (Organization Chart) แสดงให้ปรากฏว่ากิจการต่าง ๆ ขององค์กร มีการจัดการแบ่งแยกกันอย่างไร ใครมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

### องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรที่มีรูปแบบ

1) การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) อำนาจหน้าที่ขององค์กรจะมีลักษณะแบ่งแยกตามสายบังคับบัญชา (Chain of Command) ควบคู่กับการมอบหมายความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาระดับสูงลดหลั่นกันลงไป (Line of Authority) ในลักษณะนี้โครงสร้างขององค์กรจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับชั้น คือ การบริหารระดับต้น การบริหารระดับกลาง และ การบริหารระดับสูง การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชาในลักษณะนี้เรียกว่าการบริหารจากบนลงล่าง (Top Down Management) หรือ เรียกแบบแนวตั้ง (Vertical) แต่ละชั้นมีตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่แตกต่างกันไป มีขอบเขตเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน ก้าวถอยและซ้ำซ้อนกัน อำนาจและการตัดสินใจในการบังคับบัญชาจะมีการกำหนดในแต่ละชั้น โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงมีอำนาจสูงสุดและลดหลั่นลงมาตามลำดับ

2) การแบ่งงาน (Division of Labor) คือการจำแนกหน่วยงานเฉพาะอย่างออกไปตามความเหมาะสม และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น การแบ่งงานต้องคำนึงถึงคุณสมบัติ และ ศักยภาพ (Potential) ของหน่วยงานนั้น ๆ ว่ามีความสามารถจะรับผิดชอบงานได้มากน้อยเพียงไร การแบ่งงานนี้จะต้องคำนึงถึง การประสานงาน การไม่ซ้ำซ้อน ไม่ก้าวถอยกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน สิ่งที่ยังระวังคือไม่ควรแบ่งงานออกเป็นหลายช่วง และหลายหน่วยงานเกินไป ต้องให้มีความเหมาะสมพอดี การมีหน่วยงานย่อย ๆ มากเกินไปใน ลักษณะที่มีฐานที่กว้างจะทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ขาดการประสานงานที่ดีและก่อให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) เพราะมีกระบวนการขั้นตอนมาก

3) ช่วงการควบคุม (Span of Control) คือขอบเขตของสายการบังคับบัญชาจากระดับหนึ่งไปสู่ระดับหนึ่ง ในลักษณะนี้การบริหารงานจะมีลักษณะเป็นไปตามแนวนอน (Horizontal) หรือกล่าวง่าย ๆ ว่า ช่วงการควบคุม คือจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ควบคุมบังคับบัญชาอยู่ หรืออาจหมายถึง จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในระดับถัดลงมาที่จะต้องรายงานแก่ผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในระดับที่ถัดขึ้นมา เช่น ประธานบริษัท มีรองประธานเพียงคนเดียวเท่านั้น ที่อยู่ภายใต้การสั่งงานของคนแล้ว ก็แสดงว่าช่วงการควบคุมของประธานมีเพียง 1 เท่านั้น แต่ถ้าประธานมีรองประธานซึ่งอยู่ภายใต้การสั่งการของตนถึง 6 คน ก็หมายความว่าช่วงการควบคุมของประธานมี 6 คน เป็นต้น แนวความคิดเกี่ยวกับช่วงการควบคุมนั้น พอสรุปได้ว่า ช่วงการควบคุมที่กว้าง หมายถึง ผู้บังคับบัญชามีผู้ใต้บังคับบัญชาหลายคน ช่วงการควบคุมที่แคบ หมายถึงผู้บังคับบัญชามีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อยคน แสดงให้เห็นว่ายิ่งจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งทำให้ผู้บังคับบัญชานั้นควบคุม และประสานงานกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มีประสิทธิภาพได้ยากยิ่งขึ้นเพียงนั้น

4) เอกภาพในการบริหารงาน (Unity of Command) หมายถึงการบริหารงานที่ทุกหน่วยงาน ทุกคน ทุกระดับ ปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกัน มีการประสานกันและเข้าใจถึงเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมทั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ คณะใดคณะหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ใครเป็นผู้รับผิดชอบ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา มากน้อยเพียงไร และจะต้องมีการระบุหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละระดับให้ชัดเจน เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดการขัดความรับผิดชอบ หรือขาดความรับผิดชอบ การบริหารงานในระดับนี้ จึงถือว่ามีเอกภาพในการบริหารงาน

(2.2) องค์กรไร้รูปแบบ (Informal Organization) หรือองค์กรออร์แกนัล หรือองค์กรที่ไม่เป็นทางการ องค์กรประเภทนี้เป็นองค์กรที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีระเบียบและกำหนดกฎเกณฑ์แน่นอน ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน แต่ละคน วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจและความสมัครใจของบุคคลที่มาอยู่ร่วมกัน

### 6.3 การจำแนกองค์กรตามลักษณะการบริหาร (กัญญมน อินทวง และคณะ, 2550)

1) องค์กรระบบราชการ (Bureaucratic Organization) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นการบริหารงานในองค์กรขนาดใหญ่ ได้แก่ การบริหารงานของรัฐบาล

2) องค์กรเอกชน (Private Organization) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และกำไรให้กลุ่มของตนเป็นสำคัญ

3) องค์กรระหว่างประเทศ (International Organization) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันของประเทศต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมนุษยชาติร่วมกัน

### 6.4 ขอบเขตของทฤษฎีองค์กร

หากมีการศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ขององค์กรและมนุษย์ทั้งที่อยู่ภายนอกและภายใน ตามระดับของความเป็นนามธรรมของแนวคิดแล้ว จะเห็นว่านักทฤษฎีองค์กร และทฤษฎีขององค์กรสามารถที่จะเลือกศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ขององค์กรและมนุษย์ได้หลายระดับ คือ (พูนฤดี สุวรรณพันธุ์ และคณะ, 2552)

1) ระดับบุคคล ให้ความสำคัญกับคนในฐานะที่เป็นระบบทางด้านจิตวิทยาและชีววิทยา โดยเน้นทางความต้องการและการจูงใจ บุคลิกภาพ จิตภาพและพฤติกรรม

2) ระดับระหว่างบุคคล ให้ความสำคัญด้านจิตวิทยาสังคมของปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างคนสองคนหรือมากกว่านั้น โดยเน้นด้านประสิทธิผลระหว่างบุคคล จิตภาพความขัดแย้ง การหาข้อมูลเหตุจูงใจ

3) ระดับระหว่างภายในกลุ่ม ให้ความสำคัญทางพลวัตทางสังคมและจิตวิทยาของกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเน้นด้านความเป็นผู้นำการสื่อข้อความ ความขัดแย้ง การตัดสินใจ บทบาท

4) ระดับระหว่างกลุ่ม ให้ความสำคัญด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์การ โดยเน้นการสื่อข้อความ การประสานงาน การควบคุม อำนาจ ความขัดแย้ง การตัดสินใจ

5) ระดับองค์การ ให้ความสำคัญด้าน โครงสร้างทางสังคมและเทคโนโลยีและกระบวนการ ภายในขององค์การ โดยเน้นระบบการผลิต และการจัดการและการออกแบบและพัฒนาองค์การ

6) ระดับระหว่างองค์การ ให้ความสำคัญด้านองค์การทั้งหมด โดยเน้นความสัมพันธ์ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างองค์การกลยุทธ์ที่จะติดต่อกับองค์การอื่นๆ

7) ระดับสังคม ให้ความสำคัญกับสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของชาติโดยเน้น การวิเคราะห์ การประเมินผลและการออกแบบสถาบันและนโยบาย

8) ระดับโลก ให้ความสำคัญกับระบบสังคม เศรษฐกิจและการเมืองประเทศ โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ องค์การหลายๆชาติ จากระดับต่างๆของทฤษฎีองค์การนี้สามารถเลือกศึกษาและนำมาปรับใช้ได้หลายระดับ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยศึกษาให้เข้าใจว่าทฤษฎีนั้นๆ มีต้นกำเนิดที่ใดและปีใด มีเนื้อหาสาระอย่างไร เช่น ข้อสมมติเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์การ และคนเพื่อที่ว่าทฤษฎีองค์การแต่ละทฤษฎี มีสมมติฐานเกี่ยวกับองค์การและคนอย่างไร

แนวความคิดทฤษฎีแต่ละแนวย่อมมีความแตกต่างไปตามสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมในยุคสมัยนั้นๆ เพื่อให้การศึกษาด้านทฤษฎีมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้นจึงทำการรวบรวมทฤษฎีที่มียุค 11 สมัยและแนวคิดที่คล้ายกันมาไว้ด้วยกัน โดยแนวความคิดทฤษฎีองค์การสามารถแบ่งออกเป็น 4 แนวความคิดดังนี้ (Certo, Samuel C., 2000)

#### **แนวความคิดการบริหารแบบคลาสสิก (Classical management approach)**

การศึกษาการจัดการแบบคลาสสิกเป็นทฤษฎีการจัดการที่มุ่งองค์การโดยรวม โดยมุ่งประสิทธิผลในด้านการผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการ ด้วยการใช้องค์ทุนทรัพยากรที่ต่ำ และมุ่งประสิทธิภาพที่ความสามารถขององค์การ ด้วยการสร้างให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ มีนักทฤษฎีที่ให้ความสนใจกับแนวความคิดการจัดการแบบคลาสสิก เช่น การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ และทฤษฎีองค์การแบบคลาสสิก ดังเช่น

เฟรดเดอริก วิก เทเลอร์ (Frederick W. Taylor, 1856-1915) ทำการศึกษาหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Principles of Scientific Management) จนได้รับการเรียกขานว่าบิดาของการ

จัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ (Father of Scientific Management) การจัดการแบบวิทยาศาสตร์มีความเชื่อในเรื่องของการเพิ่มผลผลิตโดยอาศัยการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และเพิ่มค่าจ้างคนงานผ่านการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ ด้วยการใช่วิธีการสร้างการเข้ากันได้ของคนงานและความร่วมมือจากกลุ่ม เพื่อให้ได้รับผลผลิตสูงสุดและการพัฒนาคนงานการทำงาน โดยใช่วิธีที่ดีที่สุด (The one best way) ให้ความสำคัญต่อการศึกษาด้านเวลา (Time study) และ การเคลื่อนไหวในการทำงาน (Motion study) ในยุคนี้มีการเน้นการใช้แนวความคิดวิทยาศาสตร์ ยอมรับความกลมกลืนในกิจกรรมกลุ่มมาก และให้ความสำคัญต่อความร่วมมือของมนุษย์ยอมรับความกลมกลืนในกิจกรรมกลุ่มมาก และให้ความสำคัญต่อความร่วมมือของมนุษย์ มากกว่าความไม่มีระเบียบของบุคคลสำหรับด้านการทำงานนั้น แนวคิดตามหลักวิทยาศาสตร์สนใจการเพิ่มผลผลิตสูงสุดมากกว่าผลผลิตในวงจำกัด และพัฒนาคนงานด้วยการให้เข้าฝึกอบรมทั้งกับหัวหน้างานและคนงานทุกคน เพื่อให้สามารถใช้ความสามารถสูงสุด มาปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เทเลอร์สนใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ไม่เพียงแต่การลดต้นทุนและการเพิ่มกำไรเท่านั้น แต่ยังศึกษาในเรื่องอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม (A Fair day's pay) และแรงงานที่เหมาะสมด้วย (A Fair day's work) กล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้แนวคิดตามหลักวิทยาศาสตร์นี้ยังคงมีการนำมาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะกับประเทศที่กำลังพัฒนา จากนั้นแนวความคิดด้านการฝึกอบรมยังคงมีความสำคัญ ต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอยู่จนปัจจุบันนี้ และได้มีผู้คิดค้นแนวคิดด้านการฝึกอบรมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วยวิธีการใช้องค์การแห่งการเรียนรู้ สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันขององค์กรต่อไป และสิ่งนี้เป็นที่ยืนยันได้ว่าแนวคิดด้านวิทยาศาสตร์นี้เป็นทฤษฎีคลาสสิกของสังคมโลกแม้เวลาจะผ่านไปถึงเกือบร้อยปีก็ตาม (Certo, Samuel C., 2000)

แฮริงตัน อีเมอร์สัน (Harrington Emerson, 853-1931) อีเมอร์สันเป็นที่ปรึกษาทางด้านวิศวกรรม ผลงานส่วนใหญ่เน้นด้านการจัดสรรทรัพยากรและการขจัดความสูญเปล่า อีเมอร์สันยอมรับแนวความคิดด้านการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ของเทเลอร์มาก และสนับสนุนแนวคิดด้วยการศึกษาด้านความสำคัญของโครงสร้างและจุดมุ่งหมายขององค์กร จากการศึกษาทำให้เกิดแนวทางด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน 12 ประการ ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการจัดการที่มีระบบ โดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้นเพื่อลดความสิ้นเปลืองในด้านทรัพยากรต่าง ๆ ดังนี้ (Certo, Samuel C., 2000)

- 1) ผู้บริหารควรทราบถึงสิ่งที่ต้องการเพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน และกำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน
- 2) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถใช้หลักเหตุผล สร้างความแตกต่างโดยค้นหาความจริงและคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้



- 3) ผู้บริหารต้องรับฟังคำแนะนำจากบุคคลอื่น เพื่อรับทราบปัญหาต่าง ๆ ได้
- 4) ผู้บริหารควรกำหนดกฎเกณฑ์ขององค์การเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎ และวินัย

ต่าง ๆ

- 5) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสมแก่ผู้ได้บังคับบัญชา
- 6) ผู้บริหารควรมีข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจุบัน ถูกต้องและแน่นอน
- 7) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนสำหรับแต่ละหน้าที่ที่มีความซับซ้อนของการจัดตั้ง
- 8) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่

มีมาตรฐานและตารางเวลา

- 9) ผู้บริหารควรรักษามาตรฐานและสภาพแวดล้อมให้ดี
- 10) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่มีมาตรฐาน
- 11) ผู้บริหารต้องระบุนักงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร
- 12) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงานสำหรับพนักงานที่ทำงานมีประสิทธิภาพ

จากแนวทางข้างต้นจะพบว่า แนวคิดของอีมเมอร์สันยังคงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับองค์การในปัจจุบันได้ดังเช่น ระบบข้อเสนอแนะ หรือระบบการให้รางวัล หรือการ สร้างนโยบายที่ชัดเจนขององค์การ เฮนรี แอล แกนท์ (Henry L. Gantt, 1861-1919) มีความสนใจในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้กับองค์การ โดยเน้นในเรื่องค่าตอบแทนของคณงานกับการผลิตของแต่ละชิ้นแต่ละวัน สิ่งที่ทำให้เขามีชื่อเสียงมากคือ การคิดแผนภูมิเพื่อใช้ในการดูอัตราการผลิตแต่ละวันในโรงงาน แผนภูมิที่ใช้มีชื่อเรียกว่า Gantt Chart แผนภูมินี้ได้ถูกนำไปใช้กับองค์การต่าง ๆ มาก แผนภูมิแกนท์ได้พัฒนาแนวคิดเพื่อนำมาใช้กับการตัดสินใจและใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงาน ด้วยกิจกรรม PERT ในปัจจุบันแนวทางของแกนท์ได้กลายเป็นสิ่งที่สังคมโลกนำมาปรับใช้กับการสร้างองค์ความรู้ ต่างๆมากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่แผนภูมิในรูปแบบต่าง ๆ (Certo, Samuel C., 2000)

แฟรงค์ กิลเบรท และลิเลียน กิลเบรท (Frank Gilbreth, 1868-1924 and Lilian Gilbreth, 1878-1972) ครอบครัวกิลเบรทมีความสนใจแนวคิดตามหลักวิทยาศาสตร์ และได้ศึกษาวิธีทางวิทยาศาสตร์ ในเรื่องการศึกษาการเคลื่อนไหว (Motion study) ในการทำงานผลงานของทั้งสองมีชื่อเสียงมากในด้านการแสดงถึงแนวคิดของการใช้เวลากับการทำงาน ทั้งสองมีประสบการณ์ในการศึกษาถึงการเคลื่อนที่ของการเรียงอิฐโดยสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานเป็นสองเท่า แฟรงค์ให้ความสนใจด้านประสิทธิภาพในการทำงานในส่วนของการค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเช่นเดียวกับ เทเลอร์ แต่แฟรงค์ให้ความสนใจเป็นพิเศษในด้านการเข้าใจถึงบุคลิกภาพ และความต้องการของบุคคล สำหรับลิเลียนนั้นได้ให้ความสนใจกับลักษณะการทำงานของมนุษย์ เพราะเนื่องจากลิเลียน

ศึกษาทางด้านจิตวิทยาอุตสาหกรรม และเปลี่ยน ได้กลายเป็นสุภาพสตรีคนแรกทางด้านจัดการ ในยุคนั้น (Certo, Samuel C., 2000) การจัดการตามหลักการบริหาร (Administrative management) แนวคิดด้านการจัดการตามหลักการบริหารนี้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศทางยุโรป โดยเน้น ลักษณะการบริหารจัดการงานในองค์กรเป็นหลัก ซึ่งมีผู้สนใจแนวคิดนี้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ กับองค์กรขนาดใหญ่หรือระบบราชการ อย่างไรก็ตามแนวคิดการจัดการตามหลักการบริหารได้นำไปใช้อย่างกว้างขวางในระยะเวลาต่อมา ดังเช่นนักทฤษฎีต่าง ๆ ดังนี้ (Certo, Samuel C., 2000)

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol, 1841-1925) ฟาโยล เป็นบิดาด้านการจัดการตามหลักการบริหารเขาเป็นนักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารงาน 14 ประการ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการจัดการที่มีประสิทธิภาพของ Fayol (Fayol's principles of effective management) ดังนี้ (Certo, Samuel C., 2000) การแบ่งงานกันทำ (Division of work) อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ความมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command) การมีเป้าหมายเดียวกัน (unity of direction) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์กร (Subordination of individual to the general interest) ค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration and methods) การรวมอำนาจ (Centralization) สายการบังคับบัญชา (Scalar chain) คำสั่ง (Order) หลักความเสมอภาค (Equity) ความมั่นคงในงาน (Stability of tenure) ความคิดริเริ่ม (Initiative) ความสามัคคี (Esprit de corps)

นอกจากนี้ฟาโยลยังได้เสนอแนวความคิดในด้านกระบวนการจัดการว่าประกอบด้วยหน้าที่ (Functions) ทางการบริหาร คือ (Certo, Samuel C., 2000)

1) การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางจะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ทรัพยากรในการบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) เป็นหน้าที่ในการสั่งการงานต่าง ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารและคนงานจะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงาน และองค์กรที่มีอยู่รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

4) การประสานงาน (Co-ordinating) เป็นหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

5) การควบคุม (Controlling) เป็นหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่า กิจกรรมต่างๆที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุที่องค์กรเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ทั้ง ด้านการสืบสวนจับกุม ด้านการสืบสวนจับกุมสอบสวนดำเนินคดี และด้านการคุ้มครองเหยื่อฯ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อเหยื่อหรือผู้เสียหาย และการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ดังนั้นการทบทวนวรรณกรรมจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศ สาระเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรซึ่งเป็นการนำประเด็นสาระสำคัญทั้งหมดสู่การ วิเคราะห์ในการพัฒนารูปแบบขององค์กรเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่มีอำนาจหน้าที่ ชัดเจนเพียงองค์กรเดียว อันจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีผลกับการ ยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นต่อองค์กรเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจน ได้รับความเชื่อถือจากต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ที่จะจัดอันดับการแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ของไทยให้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน และด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวรรณกรรมและผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศรวมทั้ง 22 ฉบับ ดังนี้

### 7.1 ผลงานศึกษาวิจัยของไทย จำนวน 19 ฉบับ

1) วิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของ ประเทศไทย ศึกษาโดย วิทยา เบ็ญจาทิกุล (2559)

มีประเด็นศึกษา คือ สถานการณ์การค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศ ไทย ศึกษาในรูปแบบวิธีการ กรณีศึกษาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเล ตลอดจนมาตรการทาง กฎหมายและกระบวนการการบังคับใช้ โดยเฉพาะประเด็นด้านกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้ กฎหมาย ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักสำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อ กำหนดแนวทางพัฒนาการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลอย่างยั่งยืนและเป็น รูปธรรม ส่งผลประเทศไทยดำเนินการสอดคล้องมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้า มนุษย์ และได้รับการจัดอันดับตาม Trafficking in Persons Report ที่ดีขึ้นในอนาคต

ผลการวิจัย พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีการแก้ไข กฎหมายและตรากฎหมายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงาน ประมงทะเล ทั้งการออกกฎกระทรวงคุ้มครอง แรงงานในประมงทะเล พ.ศ.2557 ตามความใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

การคุ้มครอง พ.ศ. 2551 การแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามส่งผลให้คำนิยามของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล ทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งหน่วยงานทั้งสองส่วนนี้จะทำหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมาย ให้เป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ซึ่งหากแม้กฎหมายที่มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีบทบัญญัติที่ดีมาก แต่ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ก็ย่อมทำให้กระบวนการในการพยายามแก้ปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสัมฤทธิ์ผล หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีมีการจัดตั้งหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญขึ้น เพื่อให้การดำเนินคดีค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพขึ้นมี 2 หน่วยงาน คือ แผนกคดีค้ามนุษย์ภายใต้ศาลอาญา และสามารถรับผิดชอบคดีที่มีปัญหาด้านการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เสียหาย และพยานจากจำเลยที่มีอิทธิพล กับสำนักงานคดีค้ามนุษย์ภายในสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งนับตั้งแต่การจัดตั้งสำนักงานคดีค้ามนุษย์ ทำให้มีการดำเนินการที่รวดเร็วมากขึ้น

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้พัฒนา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวทางและมาตรการในการดำเนินการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมาย

2) วิจัยเรื่อง กระบวนการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติลาวในจังหวัดมหาสารคาม ศึกษาโดย ยุภาพร ยุภาส (2561)

มีประเด็นศึกษา คือในบทความนี้ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ ซึ่งนำมาวิเคราะห์ถึงลักษณะของแรงจูงใจที่เป็นสาเหตุและการตัดสินใจย้ายถิ่นผ่านเครือข่ายทางสังคม (Castles & Miller, 1993; De Jong & Fawcett, 1981) ที่ก่อให้เกิดการตัดสินใจ ย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานลาวที่ถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ที่ปรากฏในลักษณะของการจัดหา การซื้อ การขาย การขนส่ง การหน่วงเหนี่ยวกักขัง การจัดให้อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลและถูกควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ จังหวัดมหาสารคามสถานการณ์ของ แรงงานต่างชาติดังกล่าวยังไม่ได้นับว่ารุนแรงมากนัก ส่วนมากยังอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ ซึ่งแรงงานต่างชาติที่พบจำนวนมากจะเป็นเชื้อชาติลาวและพม่า ซึ่งเข้ามาทำงานในธุรกิจประมงปลูสดัวและกสิกรรม แต่ยังพบว่าแรงงานที่เป็นหญิงมีบางส่วนที่ทำงานในธุรกิจประกอบการร้านอาหาร และธุรกิจบันเทิง ซึ่งประเภทของธุรกิจเหล่านี้เอื้อให้เกิดปรากฏการณ์ของการค้ามนุษย์ในลักษณะเพศ

ผลการวิจัย พบว่า การเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานบริการของแรงงานข้ามชาติลาวนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีเครือข่ายการจัดหาอย่างเป็นระบบ มีปัจจัยด้านเพศภาวะในสังคมวัฒนธรรมของลาว ผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต้องพลิกผันตัวเองเข้าสู่อาชีพขาย

บริการทางเพศด้วยเหตุผลหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม การตกอยู่ได้สถานะไร้อำนาจในการต่อรอง การเป็นคนชายขอบในประเทศปลายทาง และแม้ว่าการเข้ามาทำงานนี้จะส่งผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองดีขึ้น แต่การดำเนินชีวิตอยู่ในประเทศด้วยสถานะผิดกฎหมาย ทำให้ผู้หญิงเหล่านี้ต่างตกอยู่ในสถานะคนชายขอบในที่ต้องจ่ายอมทุกด้านเพื่อแลกกับการมีชีวิตอยู่ในประเทศไทยเพื่อผลตอบแทน ไม่สามารถที่จะเกี่ยงงานได้และไม่สามารถต่อรองเรื่องค่าตอบแทน การถูกระทำรุนแรงทางเพศจากลูกค้า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่ได้รับรู้เรื่องสิทธิและการคุ้มครอง อีกทั้งไม่ได้รับการบริการจากภาครัฐ แม้เกิดการเจ็บป่วยก็ไม่สามารถเข้ารับบริการรักษาพยาบาลจากภาครัฐได้ ต้องอาศัยนายจ้างดูแลและหายมารักษา ซึ่งเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้แรงงานข้ามชาตินี้เป็นบุญคุณ และจำเป็นต้องทดแทนหรือตอบแทนบุญคุณนายจ้างอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

3) วิจัยเรื่องกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ศึกษาโดย พัชรกร ศาสนะสุพินธ์, อุษฎี อายุวัฒน์ และ มณีนัย ทองอยู่ (2554)

มีประเด็นศึกษา คือกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ฐานะประเทศไทยเป็นประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

ผลการวิจัย พบว่า คุณลักษณะผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อ ส่วนใหญ่เป็นเด็กและเยาวชนอายุไม่ถึง 20 ปี แต่มีเหยื่อคนไทยบางส่วนเป็นผู้ใหญ่ เหยื่อในด้านเพศส่วนใหญ่มีระดับการศึกษา ระดับมัธยมศึกษา แต่เหยื่อคนลาวในด้านแรงงานส่วนใหญ่ไม่เคยเข้าเรียนหนังสือในสถานศึกษา มาก่อน เหยื่อส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไปและเป็นลูกจ้าง และทำนาที่รับค่าจ้างหรือมีรายได้เป็นครั้งคราวและรายวันที่ทำให้มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน มีภูมิหลังของครอบครัวในลักษณะผ่านการหย่าร้างกับสามีกับภรรยามาก่อนในกรณีที่เป็นผู้ใหญ่ ส่วนผู้ที่เป็นเด็กและเยาวชนมักมีปัญหาครอบครัวจากการที่บิดาและมารดาหย่าร้างกัน และมีบางส่วนที่บิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งเสียชีวิต หรือเหยื่อส่วนใหญ่ไม่เคยย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานต่างประเทศมาก่อน สาเหตุการย้ายถิ่นข้ามชาติเหยื่อส่วนใหญ่มีรายได้น้อย และมีค่านิยมเดินทางไปทำงานประเทศไทยและต้องการเห็นสภาพที่แท้จริงของประเทศไทยประกอบด้วยถูกชักชวนและหลอกลวงโดยนายหน้าค้ามนุษย์

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้รัฐบาลไทยควรประสานความร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติทั้งประเทศที่เป็นต้นทางและปลายทาง เพื่อกำหนดมาตรการและกลไกในการสร้างกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ปลอดภัย โดยการจัดส่งแรงงานโดยตรงระหว่างรัฐประเทศต้นทางต่อรัฐประเทศปลายทาง เพื่อลดการพึ่งพานายหน้าค้ามนุษย์ที่มุ่งหวังประโยชน์โดยมิชอบ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองควรตรวจสอบอย่างละเอียดและสัมภาษณ์เป็นการเฉพาะตัวกับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยที่เป็นเด็ก หรือที่มีเหตุสงสัยว่าเป็น

บุคคลที่ไม่ใช่บุคคลในเอกสารเดินทาง และเจ้าหน้าที่รัฐของไทยควรประสานข้อมูลกับประเทศปลายทางเพื่อตรวจสอบและยืนยันบุคคล สอดส่องพฤติกรรมนายหน้าค้ำมนุษย์ กำหนดให้การถูกขูดค่าเดินทาง ค่าเอกสารเดินทาง และค่าหัว เป็นการถูกแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบหนึ่งของการถูกเอารัดเอาเปรียบหรือเสมือนถูกเอารัดเอาเปรียบทางการทำงานในถิ่นหรือประเทศไทย ปลายทาง

4) วิจัยเรื่อง การค้ำมนุษย์ สถานการณ์และกลไกการแก้ไขปัญหา ศึกษาโดย นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2561)

มีประเด็นศึกษา คือ ความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมผ่านโครงสร้างทางสังคมที่ผู้ชายเป็นใหญ่ เกิดการกดขี่เอารัดเอาเปรียบต่าง ๆ และการใช้ความรุนแรงทางตรงกลายเป็นเรื่องธรรมดาหรือยอมรับได้ในสังคม อิทธิพลของปัจจัยทางวัฒนธรรมทำให้คนในสังคมมองไม่เห็นว่าการถูกเอารัดเอาเปรียบที่เกิดขึ้นเป็นความรุนแรง สถานการณ์ความยากจน ความอดิทางเชื้อชาติ ความไม่เป็นเอกภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ เนื่องจากการทำงานของหน่วยงานมีความทับซ้อน ส่งผลในเชิงการบริหารที่ไม่สามารถติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย และขาดระบบการรายงานติดตามอย่างต่อเนื่อง

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ การจัดการและลดปัญหาการค้ำมนุษย์ ทุกฝ่ายควรมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นหุ้นส่วนของปัญหาร่วมกัน เพื่อให้เกิดลักษณะการทำงานที่สอดคล้องประสานไปในทิศทางเดียวกัน และปรับปรุงกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบทั้งจากภายนอกและผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ลดความทับซ้อนของภาระหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ในด้านการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ควรกำหนดมาตรการการลงโทษที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกการกระทำของผู้กระทำผิด

5) วิจัยเรื่อง การค้ำมนุษย์เด็ก กรณีศึกษาแรงงานเด็กชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา ศึกษาโดย ผศ.ดร.กนกวรรณ อุ่ทองทรัพย์, ประเทือง ช่วยเกลี้ยง (2562)

มีประเด็นศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ เงื่อนไข ปัจจัยที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กหญิง เด็กชายชาวพม่า กัมพูชา และ ลาวเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ 2) เพื่อศึกษารูปแบบ และวิธีการของการค้ำมนุษย์เด็กชาวพม่า กัมพูชา และ ลาวเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ 3) ศึกษาแนวทางในการพัฒนากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในเด็ก

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เหยื่อค้ำมนุษย์เด็กทั้งหมดเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ คือ 1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ความยากจนซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับอัตราความรู้หนังสือ สืบเนื่องจากภาวะความยากจนทำให้เด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าเรียนหนังสือ อัตราการรู้

หนังสือและการอ่านออกเขียนได้จึงอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งง่ายต่อการถูกชักจูงและตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ 2) ปัจจัยทางด้านครอบครัว ซึ่งเห็นได้จากอัตราการเกิดของสมาชิกในครัวเรือน ส่วนใหญ่แล้วพบว่ายิ่งครอบครัวมีขนาดใหญ่ (มีบุตรมากกว่า 5 คนขึ้นไป) เท่าใดยอมเอื้อให้เด็กเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากครอบครัวไม่สามารถรับภาระเลี้ยงดูเด็กเหล่านั้นได้ และข้อมูลยังแสดงให้เห็นว่าบุคคลในครอบครัวมีส่วนสำคัญมากในการตัดสินใจ และหลายกรณีพบว่าบุคคลในครอบครัวยินยอมให้เหยื่อเด็กเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ เพื่อแลกกับเงินเพียงไม่กี่พันบาทที่ครอบครัวจะได้รับ ส่วนรูปแบบของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์พบว่าเด็กมากกว่าร้อยละ 50 เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงาน โดยเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับและมีวิถีชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กส่วนใหญ่เข้าสู่ประเทศไทยแบบผิดกฎหมาย หรือ ลักลอบเข้าเมืองผ่านพรมแดนธรรมชาติโดยมีกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะตัวแทนหรือนายหน้า ดังนั้นเมื่อนำแนวคิดที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวคิดเกี่ยวกับการให้เป็นแรงงานที่ถูกบังคับซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ประการ คือ ความต้องการของนายจ้าง การเข้ามาของผู้ใช้แรงงาน ตลาดแรงงาน และ แนวคิดที่ว่าด้วยโลกาภิวัตน์กับกระบวนการกลายเป็นสินค้าของมนุษย์ ที่มองว่าทุนนิยมทำให้มนุษย์กลายเป็นสินค้ามีมูลค่าในการซื้อขายแลกเปลี่ยน เมื่อนายจ้างมีความประสงค์ต้องการแรงงานมากจึงทำให้เด็กจากประเทศเมียนมา ลาว และ กัมพูชาเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย โดยหวังผลตอบแทนที่ดีกว่าการทำงานอยู่ในประเทศของตนเอง ประกอบกับครอบครัวและคนใกล้ชิดคิดมองว่า เด็กเหล่านี้มีมูลค่าเสมือนเป็นสินค้า จึงทำให้ครอบครัวขายเด็กเหล่านี้ให้กับกระบวนการค้ามนุษย์ เพื่อแลกเงินจำนวนไม่มากนัก สะท้อนให้เห็นถึงการลดทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งเด็กเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิในการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เนื่องจากเด็กเหล่านี้มีสถานะเป็นเพียงแค่สินค้าราคาถูกในตลาดแรงงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของนายจ้างชาวไทยที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าค่าจ้างแรงงานสวัสดิการ ความเป็นอยู่ของแรงงานอพยพเหล่านี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานท้องถิ่นชาวไทยแล้ว จะได้รับในอัตราที่น้อยกว่า แต่กลับพบว่าสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้าง สวัสดิการในประเทศต้นทางที่เหยื่ออพยพออกมา จึงทำให้เด็กกลุ่มนี้ยินยอมเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ประกอบกับภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์พบว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความก้าวหน้าเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ผลักดันให้เด็กเข้าถึงข้อมูลยังประเทศปลายทางได้ง่ายขึ้น และสามารถเปรียบเทียบถึงความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ผนวกกับการเดินทางข้ามมายังประเทศปลายทางที่ง่ายและราคาไม่แพงผ่านการลักลอบเข้าทางด่าน พรมแดนธรรมชาติ ทำให้เด็กเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ และง่ายต่อการหลอกลวงจากอาชญากรข้ามชาติ ที่สำคัญกฎหมายของประเทศไทยไม่สามารถเข้าถึง เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็น

อาชญากรรมข้ามชาติมีการคาบเกี่ยวกับนอกราชอาณาจักรไทย อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีความล่าช้า ส่งผลให้กฎหมายไทยไม่มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขการค้ำมนุษย์เด็ก นอกจากนี้ผลการศึกษายังสอดคล้องกับงานวิจัย ของทวิชัย ระเบียบ และ งานวิจัยของกิตติศักดิ์ เจริญสิทธิ์ประเสริฐและคณะ ซึ่งพบว่าสาเหตุหลักที่ผลักดันให้เข้าสู่การค้ำมนุษย์ เกิดจากสภาพครอบครัวที่ยากจน บิดามารดาแยกทางกัน สถานะทางครอบครัวอยู่ในระดับต่ำมีหนี้สินมาก และการเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์เพราะต้องการแสวงหาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัวให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าสอดคล้องกับงานวิจัยของชนกพล สกลผลุงเขตต์ และงานวิจัยของ พงษ์ธร ตำราญ ที่ระบุว่าปัญหาของการค้ำมนุษย์เกิดจากประเทศไทยยังขาดมาตรการที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่เดียวกัน ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับงานของภัทรวรรณ เวชศาสตร์ และ ศิระ สว่างศิลป์ซึ่งระบุว่าแนวทางการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์ควรจะต้อง กระทำผ่านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และบูรณาการในทุกภาคส่วน

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ 1) ควรนำมาตรฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศ มาผลักดันการพัฒนากฎระเบียบ และกลไกการขับเคลื่อนภายในประเทศให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และให้เป็นรูปธรรม 2) ควรการเร่งเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางทางผ่านและปลายทาง ในการแก้ปัญหาค้ำมนุษย์อย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงนโยบายการกำหนดแนวทางการทำงานและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในระยะยาว ตลอดจนลดช่องว่างความแตกต่างทางกฎหมายและข้อมูลของแต่ละประเทศ 3) ควรบูรณาการความร่วมมือเชิงนโยบายโดยการบูรณาการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อสร้างมาตรฐานและความเป็นเอกภาพของการดำเนินการพัฒนาแนวปฏิบัติที่ดี และเป็นการสร้างความตระหนักรู้ และองค์ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้ำมนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติ 4) ควรเร่งส่งเสริมพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศด้วย ส่งเสริมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศเรื่อง การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ เพื่อให้ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางได้ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างตรงไปตรงมามีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน และ นำไปสู่การพัฒนา นโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาคต่อการแก้ไขปัญหา

6) วิจัยเรื่องการค้ำมนุษย์เพื่อค้าประเวณี: ศึกษากรณีอำเภอหาดใหญ่ ศึกษาโดย สนั่น ยามาเจริญ (2560)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณีและการค้ำมนุษย์เพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะองค์ประกอบของความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ และความผิดในการค้าประเวณี



เพื่อศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบการดำเนินการ อันเกี่ยวกับการค้าประเวณีภายในเขตอำเภอ  
หาดใหญ่ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะและรูปแบบลักษณะของการค้าประเวณีในเขตอำเภอ  
หาดใหญ่ และลักษณะการค้าประเวณีที่เป็นการค้ามนุษย์ในเขตอำเภอหาดใหญ่ และเพื่อสร้าง  
องค์ความรู้ทราบถึงสถานการณ์ที่เป็นสภาพจริง และจะเป็นแนวทางในการดำเนินการป้องกัน  
ปราบปราม และแก้ไข ปัญหาการค้าประเวณีและการค้ามนุษย์ที่เหมาะสมในอนาคต

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ 1) เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้าประเวณี อยากให้มี  
สิ่งสนับสนุนในการปฏิบัติงาน เช่น ยานพาหนะสำหรับใช้ในการรับส่งผู้เสียหายช่วงเวลานอกเวลา  
ราชการ สนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนการประสานงานปัจจุบันยังเป็นภาระค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่  
การอบรมหรือสัมมนาที่มุ่งวัตถุประสงค์ในการฝึกการปฏิบัติจริงที่เป็นรูปธรรม ทั้งกระบวนการ  
เพื่อซักซ้อมบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติงานอย่าง  
รวดเร็ว 2) ความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมาย ยังมีความไม่สอดคล้องและไม่สามารถ  
บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์จากการปฏิบัติงานจริงได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับแนวทางใน  
การปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี การสอบสวนโดยสทวิชาชีพยังมีบุคลากรไม่เพียงพอ  
จึงทำให้ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย จะต้องได้รับการสอบสวนขยายต่อไปหรือทำให้ตัวผู้เสียหายหรือ  
ผู้ต้องหาหลบหนี ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ควรให้มีการสอบสวนต่อสทวิชาชีพและ  
บุคคลใดบุคคลหนึ่งในลักษณะของการเลือก เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวยังไม่ใหม่ และ  
อาจจะไม่สอดคล้องกับการป้องกันปราบปรามคดีเหล่านี้ จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินคดี  
ลักษณะคล้ายกัน ควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่ดำเนินคดีหลักเกี่ยวกับการค้าประเวณีหรือการค้า  
มนุษย์ โดยเป็นหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ร่วมประจำ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและสนับสนุน  
ที่เหมาะสม อัตราโทษสำหรับความผิดยังไม่เพียงพอ ยังขาดพยานหลักฐานในการดำเนินคดี  
เนื่องจากผู้เสียหายหรือเหยื่อมักไม่ยอมอยู่ในความดูแลของรัฐ ในด้านความช่วยเหลือตลอดจนการ  
คุ้มครองสิทธิต้องประสานงานเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ได้รับความร่วมมือล่าช้า  
การดำเนินการอาจไม่ประสบผลสำเร็จ และเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ไม่มีจำนวนบุคลากร  
ที่เพียงพอในการให้การดูแล หรือการสื่อภาษาเนื่องจากเหยื่อส่วนใหญ่มักจะเป็นคนต่างด้าว

7) วิจัยเรื่อง การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือ และกลไกใน  
การแก้ไข ศึกษาโดย พันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลือ (2556)

มีประเด็นศึกษา คือเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมทั่วไปของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย  
ไทย บริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ประมวลปรากฏการณ์สำคัญของการค้ามนุษย์ใน  
ประเทศไทยและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตลอดจนศึกษาเครื่องมือและกลไกในการแก้ไข

จึงจำเป็นต้องร่วมมือทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศ และพันธกรณีระหว่างประเทศ

ผลการวิจัย พบว่า จากปัจจัยที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ในบทที่ 3 เริ่มจากปัจจัยดึงดูด ได้แก่ ความเจริญทางการคมนาคมของประเทศที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขง ความจำเป็นในการใช้แรงงานภายในประเทศของไทย ตลอดจนเงื่อนไขปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งเครือข่ายการค้ามนุษย์ที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้ซับซ้อนมากขึ้น ปัจจัยผลักดันตั้งแต่ปัญหาความยากจน ความไม่สงบทางการเมือง วัฒนธรรม ค่านิยม และทัศนคติของประเทศต้นทาง ความเชื่อตามทฤษฎี Trickle Down Theory ที่กล่าวว่า การพัฒนาจะสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้ อีกทั้งปัจจัยเสริมจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์และปรากฏการณ์การเชื่อมโยง ระหว่างการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานสตรีในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่ถูกชักนำเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ ประกอบกับสถานะของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้แก่ พม่า กัมพูชา สปป.ลาว ที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ของเส้นทางการค้ามนุษย์ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มต้องตกเป็นเหยื่อของขบวนการฯ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการค้าประเวณี การถูกบังคับใช้แรงงาน แก่งขอตาน เป็นต้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ แผนในระดับประเทศและการร่วมมือทั้งระดับภูมิภาค และการร่วมมือในระดับองค์กร โดยมีเครื่องมือกลไกต่างๆ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม พิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ฯลฯ

8) วิจัยเรื่อง การช่วยเหลือและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบสหวิชาชีพ: กรณีศึกษาโครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชุมชนเผ่าแม่น้ำโขง ศึกษาโดยคุณฉวี จันทร์ภา (2555)

มีประเด็นศึกษา คือ รูปแบบ กลไกการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัจจัยสาเหตุและผลลัพธ์จากการเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ ผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบสหวิชาชีพ

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสาเหตุให้เข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์มีหลายปัจจัยทั้งปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดูด ที่สำคัญได้แก่ 1) สภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ 2) สภาพปัญหาครอบครัว 3) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 4) นโยบายความต้องการแรงงานทางปลายทาง 5) ตกอยู่ในภาวะการณ์ว่างงาน 6) ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาประเทศระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศปลายทาง

7) ค่านิยม 8) การคมนาคมเดินทางสะดวก 9) ค่าจ้าง รายได้ต้นทางตกต่ำ 10) เป็นเพราะสถานภาพทางสังคม วัฒนธรรมของผู้เสียหายฯ ที่ต้นทาง 11) ได้รับผลกระทบทางการเมือง 12) มีปัญหาสุขภาพ 13) อาศัยอยู่ในครอบครัวและถูกใช้ให้ทำงานให้เอเยนต์ค้ำมนุษย์ การเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่จะมีผู้ชักชวน ซึ่งเป็นนายหน้า/เอเยนต์ที่อยู่ในหมู่บ้านหรือหมู่บ้านใกล้เคียงโดยญาติและเพื่อนหรือคนในหมู่บ้านที่ไปทำงานมาชักชวน หรือเป็นคนในครอบครัว และนายหน้าเดินทางมาชักชวนเอง ซึ่งปัจจุบันจะเป็นคนที่มีความสัมพันธ์กับเหยื่อที่มาเยี่ยมบ้าน น้อยสุดจะเป็นคนแปลกหน้าที่ไม่เคยรู้จักกันที่เจอกัน เหยื่อมีความไว้วางใจเพราะเป็นคนบ้านเดียวกัน รู้ปัญหาในครอบครัว/พื้นที่เป็นอย่างดี สามารถสร้างเงื่อนไขบีบบังคับให้เหยื่อและครอบครัวต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม อีกทั้งเป็นค่านิยมของคนส่วนใหญ่นิยมอพยพออกไปทำงานนอกชุมชน ทำให้เกิดผลกระทบความเสียหายที่ได้รับจากการค้ำมนุษย์ทั้งต่อจิตใจ นำอับอาย ภาครัฐได้ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองและฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหายในรูปแบบสหวิชาชีพ

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ รมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อทุกประเภทเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างปลอดภัย ส่งเสริมผลักดันให้กลไกทุกระดับ โดยเฉพาะระดับจังหวัดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการอย่างจริงจังในการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็กและการค้ำมนุษย์ไว้ในการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบการศึกษาทุกระดับ เพิ่มศักยภาพและการเข้มงวดในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง/จัดหาสถานคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ภาคเอกชน ส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทุกระดับทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค จัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างภาคีเครือข่าย ให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจรในพื้นที่เส้นทางการค้ำมนุษย์ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ระหว่างเมืองที่จังหวัดชายแดนทุกจังหวัด รมรณรงค์สร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์กับประชาชน การมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นและชุมชนของผู้เสียหาย เป็นต้น

9) วิจัยเรื่องการนำการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย ศึกษาโดย วัลภา ทับสุวรรณ (2559)

มีประเด็นศึกษา คือ การค้ำมนุษย์ตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้า

มนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะตาม Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) ซึ่งเป็นกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อของประเศสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการบังคับใช้แรงงาน หรือการใช้แรงงานเด็ก อันเป็นหนึ่งในหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งผลให้ประเศสหรัฐอเมริกาอาจนำมาอ้างอิงใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไข ภายใต้มาตรการจำกัดหรือห้ามการนำเข้าสินค้าที่อาจจะเป็นการละเมิดต่อหลักเสรีในทางการค้าของ WTO และความตกลง GATT และวิเคราะห์ซึ่งความสัมพันธ์กับมาตรการจำกัดปริมาณตาม Article XI ของ GATT ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ตาม Article XX ของ GATT อีกทั้งกฎระเบียบทางเทคนิคภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคเทคนิค ต่อการค้า รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดทำรายงานประจำปีของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งส่งผลต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทย

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้แรงงาน หรือการใช้แรงงานเด็ก กับประเด็นในเรื่องแรงงานตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน กับการค้าระหว่างประเทศภายใต้หลักการขององค์การการค้าโลก (WTO) และความตกลง GATT ซึ่งประเศสหรัฐอเมริกาอาจหยิบยกในเรื่องการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้มาตรการจำกัดหรือห้ามการนำเข้าสินค้ากับประเทศ ที่ถูกจัดให้อยู่ในอันดับ Tier 3 กลุ่มของประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขตามที่ปรากฏในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report) ซึ่งประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ด้วยนั้น ประเทศไทยจะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เหลืออีก 2 ฉบับด้วย กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 เพื่อที่จะได้อย่างได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับและดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานพื้นฐานแล้วประเทศไทยก็ควรดำเนินการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดูแลการจ้างงานลูกจ้าง ในภาคประมงให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 เพื่อทำให้มั่นใจว่าคนงานประมงจะได้มีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าบนเรือประมง ในเรื่องของการกำหนดขั้นต่ำในการทำงานบนเรือ สภาพการปฏิบัติหน้าที่ ที่พักอาศัยและอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน การดูแลทางการแพทย์ และการประกันสังคม รวมกันบูรณาการกันในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีหน้าที่ที่ต้องเป็นผู้นำหลักในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เป็นภาคเอกชน รวมทั้งหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระ (NGOs)

สร้างแนวความคิดที่ดี สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกัน สร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพบเห็น การกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์ เร่งรัดประสานงานเพื่อติดตามผลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความ คืบหน้าในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นที่กว้างขวาง ให้รับรู้ถึงสื่อและรัฐบาล ต่างประเทศว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการเพื่อขจัดปัญหาการค้า มนุษย์แล้ว ดำเนินการแสวงหาตลาดการค้าจากประเทศที่ไม่ได้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ด้าน แรงงานมาใช้ในการค้าระหว่างประเทศ และเป็นตลาดที่มีศักยภาพเพื่อรองรับสินค้าหรือ ผลิตภัณฑ์ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายจากการถูกจัดอันดับการค้ามนุษย์

10) วิจัยเรื่อง การนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติเชิง บูรณาการ ในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ศึกษาโดย ชนสนุทร สว่างสาดี, สมิหรา จิตตลดากร (2561)

มีประเด็นศึกษา คือ พัฒนาการของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ของประเทศไทย และการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติเชิงบูรณา การในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

ผลการวิจัยพบว่า จุดเริ่มต้นของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของ ประเทศไทยเริ่มจากที่ประเทศไทย ได้ลงนามในพิธีสารการป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้า มนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2544 (2001) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ต่อมารัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้าน การค้ามนุษย์ และกำหนดนโยบายเรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เป็นวาระแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 ประเทศต่างๆที่อ้างว่าประเทศไทยเป็นแหล่งแสวงหา ประโยชน์มิชอบจากการค้าหญิงและเด็ก โดยเห็นว่าประเทศไทยตกอยู่ใน 3 สถานะ คือสถานะที่ หนึ่งเป็นประเทศต้นทางที่ส่งเด็กและผู้หญิงไปค้าทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาค สถานะที่สองเป็น ประเทศทางผ่านที่รับเด็กและผู้หญิงจากประเทศอื่นทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาค เข้ามาและผ่าน ไปประเทศอื่น สถานะที่สามเป็นประเทศปลายทางคือนำเด็กและผู้หญิงจากที่ต่างๆ มาค้าบริการทาง เพศ ประกอบกับสหรัฐอเมริกาประกาศใช้ กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (TVPA) เมื่อปี พ.ศ. 2543 เพื่อประเมินสถานการณ์ การแก้ไขปัญหาตามมาตรฐานขั้นต่ำในการยุติ การค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ที่สหรัฐอเมริกาคำหนดให้ประเทศต่างๆ ต้องดำเนินการไม่ให้มี การค้ามนุษย์ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกัน และ ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554-2559 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 โดยยึดหลักการสำคัญ คือ การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นคนไทยและคนต่างด้าวที่ อยู่บนพื้นแผ่นดินไทย โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมาย

อย่างเข้มงวด เพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ในด้านการออกกฎหมายประเทศไทยได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและ เด็กหญิง พ.ศ. 2471 ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของไทย เมื่อใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ คือยังมีขอบเขตที่จำกัด ทั้งในแง่ของฐานความผิด และ มาตรการที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิด จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการป้องกันปราบปราม และเพิ่มเติมมาตรการในการเยียวยาช่วยเหลือหญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์

การนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติเชิงบูรณาการ ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการต่อรองการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ สามารถหาข้อตกลงร่วมกัน ระหว่าง 2 ฝ่ายขึ้นไปโดยใช้สันติวิธี เน้นไปที่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และลดเงื่อนไข จนหา ข้อยุติปัญหาและข้อขัดแย้งในพื้นที่ได้ ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ไปปฏิบัติ เกี่ยวกับกฎหมายการค้ามนุษย์เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการเป็น ธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วยงานนี้ยวักกขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับ ไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฆาตกรรม หลอกหลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้ เงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ การเป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วยงานนี้ยวักกขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ การเป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วยงานนี้ยวักกขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือ รับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้านแรงงาน เป็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีความผิดฐานค้ามนุษย์สำหรับการนำนโยบายการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ ไปปฏิบัติเชิงบูรณาการในเขตพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ในด้านความชัดเจน ของนโยบาย ความพร้อมและความเพียงพอของทรัพยากร การมีส่วนร่วม ของประชาชน ลักษณะ ขององค์กร การสื่อสารระหว่างองค์กร กิจกรรมสนับสนุน และความร่วมมือหรือการ ตอบสนอง ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ พัฒนาระบบฐานข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายที่พร้อมมาใช้ ในการดำเนินงาน ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางมาตรการ และการ

ดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน เพื่อป้องกัน ฝ้าระวัง สืบเสาะ ติดตาม และช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตาม ฝ้าระวัง ควบคุม บุคคลหรือนิติบุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและ ชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จัดสรรทรัพยากร และรูปแบบ การดำเนินงานป้องกันการค้ามนุษย์ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ทั้งสถานะต้นทาง สถานะ ทางผ่านและสถานะปลายทาง ดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวดในการจัดการกับผู้กระทำผิดฐาน ค้ามนุษย์และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ค้ามนุษย์ และผู้เสียหายจากการ ค้ามนุษย์

11) วิจัยเรื่อง การรับรู้และการเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ ขององค์กรภาครัฐและองค์กรเอกชน ศึกษาโดย สวัสดิชนา ศักดิ์เมือง (2558)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาการรับรู้และการเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ แนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึงกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการรับรู้กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ด้านกระบวนการ วิธีการ/ขั้นตอนเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกองทุนกลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้ กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านกระบวนการ วิธีการ/ ขั้นตอนเพื่อขอรับ การสนับสนุนจากกองทุนในระดับน้อย ด้านสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุน พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้กองทุน เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ด้านสิทธิและ ประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนในระดับมาก

ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการประชาสัมพันธ์ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึง บริการของกองทุนฯ ในด้านการประชาสัมพันธ์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขกองทุน ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการของกองทุนฯ ในด้านหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขกองทุนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และด้านการเขียนโครงการ ปัญหาและอุปสรรค ในการเข้าถึงบริการของ กองทุนฯ ในด้านการเขียนโครงการในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

แนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกัน และ ปราบปรามการค้ามนุษย์ ด้านการประชาสัมพันธ์ พบว่าแนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึง บริการของกองทุนฯ ในด้านการประชาสัมพันธ์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านการปรับ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขกองทุน พบว่าแนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึงบริการของกองทุนฯ

ในด้านการปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกองทุนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านการเขียนโครงการพบว่า แนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึงบริการ ของกองทุนฯ ในด้านการเขียนโครงการในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อมูลทั่วไปกับปัญหาและอุปสรรค ในการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พบว่า เพศ ประเภทของหน่วยงาน ตำแหน่งในหน่วยงาน และประเภทโครงการที่เสนอที่แตกต่างกัน มีปัญหาและอุปสรรค ในการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อมูลทั่วไปกับแนวทางการพัฒนา การรับรู้และการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พบว่า เพศ ระดับการศึกษา ประเภทของหน่วยงาน ตำแหน่งในหน่วยงาน และประเภทโครงการที่เสนอที่แตกต่างกัน มีแนวทางการพัฒนาการรับรู้และการเข้าถึงบริการของกองทุนเพื่อการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ กองทุนฯ ควรมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์ข้อมูลกองทุนฯ ผ่านสื่อต่างๆ เช่น สื่อโทรทัศน์ สื่อวิทยุ เป็นต้น อย่างต่อเนื่อง โดยการจัดทำสื่อที่เหมาะสมและง่ายต่อความเข้าใจ ด้านหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกองทุนฯ ควรมีการดำเนินการปรับลดขั้นตอนในการขอรับการสนับสนุน โครงการ เพื่อให้การบริหารจัดการกองทุนฯ มีศักยภาพและเข้มแข็ง การทบทวน ปรับปรุง ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจ การดำเนินงานของกองทุนลงไปสู่ระดับจังหวัด โดยการมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัด ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการอนุมัติโครงการลง การทบทวน ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกองทุนฯ ด้านคุณสมบัติขององค์กรที่สามารถขอรับการสนับสนุน โครงการ ด้านการเขียนโครงการกองทุนฯ

12) วิจัยเรื่อง ปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ศึกษาโดย เกรรินทร์ ยิ่งเกตุรา (2558)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ระดับของความคิดเห็นต่อปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 8 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีตำแหน่งเป็นพนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ นักสังคมสงเคราะห์ มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานมากกว่า 3 ปี ได้รับการอบรม



ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ภาพรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ อยู่ในระดับปานกลาง โดยแบ่งปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความปลอดภัย ด้านภาษา ด้านความเข้าใจในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และ ด้านความปลอดภัย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางในเรื่องของหน่วยงาน ขาดอุปกรณ์ในการป้องกันตัว เมื่อเกิดเหตุอันตราย และบุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนน้อยกว่าผู้ใช้บริการมาก ด้านภาษา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก ในเรื่องของหน่วยงานขาดบุคลากรด้านล่ามประจำหน่วยงาน ด้านความเข้าใจในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากในเรื่องของบทลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์น้อยเกินไป และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่จริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พนักงานสอบสวนเป็นผู้ชี้ขาด มักขาดการพิจารณาด้านสังคม ทำให้อาชระบุดตัวผู้เสียหายคลาดเคลื่อน ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

คำตอบของการวิจัยเสนอให้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการควรมีการสนับสนุนงบประมาณในการจ้างบุคลากรด้านล่าม ประจำหน่วยงานสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพทั้ง 8 แห่ง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ควรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของสถานคุ้มครอง และพัฒนาอาชีพ เพื่อสร้างความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

13) วิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายของอาเซียนในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ ศึกษาโดย แคทราย จันทราภา, ชูเกียรติ น้อยฉิม (2559)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มาตรการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ สภาพปัญหาของการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนและมาตรการทางกฎหมายของอาเซียนและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ดังกล่าวเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันสังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้รับการพิจารณาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาในระดับโลกอื่นๆ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว แต่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างมากมายทั้งทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา และภาษา สถานการณ์ปัญหา การค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิวัฒนาการจากตกเจิว จนถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้แก่พิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ. 2000 เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับภูมิภาคยุโรป จะเห็นว่าในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีการจัดตั้งเป็นสหภาพยุโรป มีกฎหมายเกี่ยวข้องในเรื่องการค้ามนุษย์ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 5 ของสหภาพยุโรป ส่วนประชาคมชาวยุโรปก็มีอนุสัญญาการค้ามนุษย์ที่เปรียบเสมือนธรรมนูญการค้ามนุษย์ที่สมบูรณ์แบบ ส่วนในภูมิภาคอเมริกาเหนือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์โดยเป็นผู้ นำเสนอร่าง Palermo Protocols รวมไปถึงพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ค.ศ. 2000 แต่ขาดอำนาจบังคับใช้ และกลไกในการติดตามตรวจสอบ จึงมีการออกกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act (TVPA) มีการกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์รวมทั้งคำจำกัดความของคำว่า “เหยื่อ” ที่มีความครอบคลุมทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียน และมาตรการทางกฎหมายที่อาเซียนจะใช้ร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พบว่า ในปัจจุบันภูมิภาคอาเซียนมีการดำเนินการในหลายด้าน รวมไปถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสมาชิกนำเอามาตรการเหล่านั้นไปปฏิบัติตาม

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ ควรมีการระบุให้ชัดเจนในอนุสัญญาการต่อต้านการค้ามนุษย์ของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเป็นมาตรฐานกลางทางกฎหมายของอาเซียนในเรื่องของมาตรการในการคุ้มครองเหยื่อ และมาตรการในการสอบสวน โดยเห็นควรให้มีการให้สิทธิผู้เสียหายแก่ผู้เสียหาย ดังนี้ 1) สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐประเทศปลายทาง ในเรื่อง อาหาร ที่พัก พยาบาล บำบัดฟื้นฟู ฝึกศึกษา จนถึงกลับภูมิลำเนา 2) ควรกำหนดให้มีกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของอาเซียน และให้เหยื่อมีสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากถูกกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์และได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ 3) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองในเรื่อง

ความปลอดภัย ก่อนและหลังการดำเนินคดี รวมถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวผู้เสียหาย

4) สิทธิในการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานในราชอาณาจักร และสิทธิในการส่งกลับอย่างปลอดภัยและไม่ชักช้า 5) สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฐานความผิดว่าด้วยคนเข้าเมืองฐานแจ้งความเท็จ ฐานปลอมและแปลงใช้เอกสารหนังสือเดินทางปลอม ฐานความผิดตามกฎหมายค่าประเวณี ฐานความผิดเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต 6) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อผู้เสียหายในเรื่องประวัติ การกระทำ ภูมิหลัง เพื่อการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 7) ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับการติดต่อกับสถานทูตเพื่อให้คุ้มครองเหยื่อผู้เสียหาย โดยควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างสถานทูตและประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน 8) สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง หรือขอเข้าเป็นโจทก์ร่วม 9) สิทธิที่จะได้รับการจดบันทึกการร้องทุกข์ การสอบสวนโดยมีทิมสหวิชาชีพเข้าร่วม กรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก 10) สิทธิของเหยื่อที่จะไม่เผชิญหน้ากับผู้กระทำความผิด กรณีพนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวผู้กระทำความผิดและหากเหยื่อเป็นเด็ก ต้องมีทิมสหวิชาชีพ เข้าร่วมในการชี้ตัวผู้กระทำความผิดด้วย อาเซียนควรมีองค์กรในด้านการสืบสวนสอบสวนที่เป็นองค์กรอัยการของอาเซียน เพื่อให้ทั้งสิบประเทศใช้มาตรการในการสอบสวนในคดีที่เกี่ยวข้องในด้านการค้ามนุษย์ ที่เป็นมาตรฐานในการสอบสวนเหมือนกันทั้งสิบประเทศในภูมิภาค เพื่อป้องกันสภาพการสอบสวนที่ไม่เท่าเทียมกันแล้วให้มีการเรียกชื่อองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์

14) วิจัยเรื่อง มาตรการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจให้มีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ศึกษาโดย สมชาย ว่องไวเมธี (2556)

มีประเด็นศึกษา คือ ความสำคัญของความผิดฐานค้ามนุษย์ นิยาม ความหมาย แนวคิด และระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย มาตรการทางกฎหมายในความผิดฐานค้ามนุษย์ การรวบรวมพยานหลักฐาน ความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อเป็นแนวทางในการหามาตรการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มประสิทธิภาพของ เจ้าพนักงานตำรวจ วิเคราะห์เปรียบเทียบ การดำเนินคดีฐานค้ามนุษย์ของไทยกับสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบ ออสเตรเลีย อังกฤษ และมาเลเซีย เสนอแนะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานตำรวจ

ผลการวิจัยพบว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจในการใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานแต่ในคดีความผิดฐานค้ามนุษย์นั้นมีการกระทำที่เป็นเครือข่ายมีผู้กระทำความผิดหลายคน จนถือเป็นการกระทำข้ามชาติ การกระทำของเจ้าพนักงานจะต้องเข้ามาดำเนินการโดยรวดเร็ว กฎหมายปัจจุบันบัญญัติการ

ดำเนินการขอยกหมายค้น, หมายจับ ต้องผ่านการตรวจสอบถ่วงดุลโดยศาลเท่านั้น เว้นแต่เป็นความผิด ซึ่งหน้า ทำให้การดำเนินการของเจ้าพนักงานขาดความคล่องตัว ในการเข้าดำเนินการค้นในที่รโหฐาน มีผลทำให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีได้ก่อนเจ้าพนักงานเข้าจับกุม และยังทำลายสถานที่เกิดเหตุ อันเป็นหลักฐานสำคัญเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 30 เป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากเป็นการเพิ่มขึ้นตอน สร้างเงื่อนไขแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าไม่คล่องตัว ส่งผลกระทบต่อ การรวบรวมพยานหลักฐาน

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ 1) ให้เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเข้าทำการตรวจค้นในที่ รโหฐาน โดยไม่ต้องขอยกหมายค้นจากศาล เพื่อให้การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพ ในการตรวจค้นรวบรวม พยานหลักฐาน จนถึงการจัดกุม และในกรณีที่ต้องมีการขอศาลออกหมาย ค้นหรือหมายจับ ก็ให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยรวดเร็ว 2) ควรปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ.2551 ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ให้มีความกระชับลดขั้นตอนการปฏิบัติ 3) สร้างความตระหนักแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่ทำหน้าที่ สืบสวนสอบสวนความผิดฐานค้ำมนุษย์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยควรกำหนดคดี ความผิดฐานค้ำมนุษย์อยู่ในสถิติคดีอาญา 5 กลุ่ม เพื่อให้พนักงานสอบสวนที่รับคดีความผิดฐานค้ำ มนุษย์มีการลงสารบบคดีได้ถูกต้อง และเกิดผลในการติดตามผลคดีต่อไป 4) จัดให้มีการศึกษา อบรมเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ร่วมในการสืบสวนสอบสวนคดี ความผิดฐานค้ำมนุษย์ 5) เพิ่มจำนวนพนักงานสืบสวนสอบสวนให้เพียงพอโดยเฉพาะการดำเนินคดี ความผิดฐานค้ำมนุษย์ โดยควรจัดทำในรูปของคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ร่วม สืบสวน สอบสวนโดยมีเจ้าพนักงานตำรวจระดับผู้บังคับการเป็นผู้สั่งการ 6) ขอรับการสนับสนุน เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ ทั้งองค์กรต่างประเทศและเอกชน และ ควรจัดสรรงบประมาณที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนความผิดฐานค้ำมนุษย์ไว้โดยเฉพาะ 7) กำหนดให้ความผิดฐานค้ำมนุษย์เป็นคดีนโยบาย ทุกระดับ มีการติดตามผลการดำเนินการทุก เดือน ประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนเข้าใจ และให้ความร่วมมือดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐาน ค้ำมนุษย์อย่างจริงจัง 8) กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกระบวนการติดตามยึดทรัพย์โดยตรง

15) วิจัยเรื่อง การบริหารงานด้านการปราบปรามการค้ำมนุษย์ของกองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศึกษาโดย วรรณฯ แจ่มจรรยา (2557)

มีประเด็นศึกษา คือ การบริหารงานด้านการปราบปรามการค้ำมนุษย์ของกองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ และ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการแก้ไข การบริหารงานด้านการปราบปราม การค้ามนุษย์ ของกองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผลการวิจัยพบว่า 1) ด้านการวางแผน (Planning) กองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปรามการ กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีการวางแผนในการทำงานได้กำหนด แผนการทำงานไว้ล่วงหน้า มีการควบคุม ติดตามแผนการทำงาน และประเมินผลตามแผนการทำงาน มีการตัดสินใจ เพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดที่ทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลสำเร็จในการทำงาน 2) ด้านการจัดองค์การ (Organizing) กองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิด เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีรูปแบบและ โครงสร้าง และหน้าที่รับผิดชอบในการปราบปรามการค้า มนุษย์ในพื้นที่รับผิดชอบในเขตภาคกลาง และภาคตะวันออก อีกทั้งมีการจัดกลุ่ม ภารกิจ หรือ หน้าที่ พร้อมทั้งกำหนดบุคคล ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานและทรัพยากร สนับสนุน ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการกำหนดรูปแบบการติดต่อสื่อสาร และการประสานงาน 3) ด้านการ นำ และสั่งการ (Leading and Directing) ผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำในการชักจูงและส่งเสริมให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามที่ตนต้องการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และผู้บังคับบัญชามีนโยบายการทำงานที่ชัดเจน และได้สร้างขวัญ และกำลังใจต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชายังรับฟังปัญหาของ ผู้ใต้บังคับบัญชา มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน สามารถแก้ไขปัญหาการทำงานได้เป็นอย่างดี มีมนุษย สัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ร่วมงานและให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนรวมในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็น เสนอแนะวิธีการที่จะปฏิบัติ 4) ด้านการควบคุม (Controlling) มีการตรวจสอบติดตามการ ปฏิบัติงานตาม แผนที่ได้กำหนดไว้เพื่อหาจุดบกพร่องและจุดอ่อน แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข เพื่อที่จะให้ผลการปฏิบัติงานนั้นได้ดำเนินไปตามแผน และมาตรฐานที่หน่วยงานได้กำหนดไว้และมีผู้บังคับบัญชาคอยทำหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการควบคุม ยังมีการเร่งรัดผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน และ การวัดผลการปฏิบัติงาน

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ 1) เชีงนโยบาย ด้านการวางแผน ควรจัดทำแผนการ พัฒนาบุคลากรทุกระดับเข้ารับการฝึกอบรมด้านการสืบสวน สอบสวน หรือตามภาระหน้าที่งานที่ กำหนดให้ชัดเจน ควรพิจารณาวางแผนด้านกำลังพล โดยจัดหาบุคลากรให้เพียงพอกับการทำงาน ควรมีการวางแผนในการใช้จ่ายงบประมาณให้เพียงพอกับแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการทำงาน ด้านการจัดองค์การ ควรพิจารณาขอเปิดอัตรากำลังพลจากสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติเพิ่มเติม โดยคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เฉพาะด้านนิติศาสตร์ หรือ

ด้านการสืบสวนสอบสวน และมีประสบการณ์ตรงทางด้านการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ควรพิจารณาจัดหาวัสดุและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน และมีความทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้านการนำและสั่งการ ควรพิจารณาจัดให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการติดต่อและสั่งการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การสั่งการควรมีความชัดเจนในการปฏิบัติ และควรมีการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้ทั่วถึง ด้านการควบคุมควรพิจารณาดำเนินการบริหารงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการวางแผนตรวจสอบการดำเนินการทางคดี และขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารงานด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์บรรลุผลสำเร็จตามกำหนดระยะเวลา และไม่เสียหายต่อรูปคดี ควรพิจารณาตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายก่อนการปฏิบัติ และมีการกำกับดูแล และควบคุมการทำงาน โดยให้เป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา 2) เชิงปฏิบัติการด้านการวางแผน (Planning) ควรจัดทำแผนการปฏิบัติงาน มีการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินการตลอดจน ประเมินผลการทำงานด้านการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้การบริหารงานด้านการวางแผนต่าง ๆ ทันทตามกำหนดระยะเวลา และบรรลุเป้าหมายการทำงานขององค์กร ควรจัดทำแผนงบประมาณในการของบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานในแต่ละปี ด้านการจัดองค์การ (Organizing) ควรบรรจุบุคลากรที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการสืบสวน สอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้เพียงพอกับปริมาณพื้นที่ที่รับผิดชอบ ควรจัดส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรด้านการสืบสวนสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานหลังผ่านการฝึกอบรมทุกครั้ง ควรจัดทำแผนงบประมาณในการของบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการดำเนินงานด้านคดีปกครองที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ด้านการนำและสั่งการ (Leading and Directing) ควรจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยมาใช้ในการสั่งการและให้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน ด้านการควบคุม ควรมีการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการทางด้านการสืบสวน สอบสวนและจับกุม คดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพื่อให้การบริหารงานด้านคดีทันตามกำหนดระยะเวลาและทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ

16) วิจัยเรื่อง รูปแบบของเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ศึกษากรณีประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ศึกษาโดย พัชกร ศาสนะสุพินธ์, ปียลักษณ์โพธิวรรณ (2559)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติในกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ภายใต้บริบทที่ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง

ผลการวิจัยพบว่า เครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ภายใต้บริบทที่ประเทศไทยเป็นต้นทาง มีรูปแบบเป็นเครือข่ายการย้ายถิ่นข้ามชาติที่มุ่งหวังผลประโยชน์โดยมิชอบ ในลักษณะเครือข่าย การย้ายถิ่นข้ามชาติของเหยื่อที่เข้าประเทศปลายทางโดยถูกกฎหมาย ที่ประกอบด้วยนายหน้าค้ามนุษย์ข้ามชาติในถิ่นเดิม ในเครือข่ายในประเทศต้นทางที่มีความสัมพันธ์กับเหยื่อในเชิงอำนาจ ในลักษณะที่เป็นนายหน้าค้ามนุษย์ที่มุ่งจัดหาแรงงานต่างชาติ ส่งให้นายจ้างโดยตรง ที่เอาเปรียบเหยื่อในการแลกเปลี่ยนระหว่างการช่วยให้ย้ายถิ่นข้ามชาติกับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการดำเนินเอกสารเดินทางแต่นายหน้าค้ามนุษย์ บางส่วนเป็นสมาชิกเครือข่ายทางสังคมที่ไม่ใกล้ชิด กับเหยื่อในลักษณะเป็นเพื่อนที่ทำงานกับนายจ้าง และนักค้าที่เป็นศูนย์กลางของแต่ละเครือข่ายย่อย มักได้รับช่วงความสัมพันธ์กับเหยื่อต่อจากนายหน้าค้ามนุษย์ในถิ่นเดิม ส่วนนักค้าอื่นส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับเหยื่อ ต้องผ่านนายหน้าค้ามนุษย์ในถิ่นเดิม หรือนักค้ามนุษย์ที่เป็นศูนย์กลางของแต่ละเครือข่ายย่อย ส่วนรูปแบบเครือข่ายนักค้ามนุษย์ข้ามชาติประกอบด้วยนักค้าที่ไม่มีความสัมพันธ์กับเหยื่อมาก่อน เหยื่อถูกนักค้าได้รูปแบบในถิ่นเดิมเข้าปฏิสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูล และชักชวนเพื่อมุ่งหวังแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จากเหยื่อโดยตรงโดยไม่พึ่งพาความสัมพันธ์เดิม และเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราว ส่วนนักค้ามักมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในแต่ละเครือข่ายย่อยในเชิงสถานภาพและบทบาท ในลักษณะต่างคนต่างดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากนักค้า ที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายย่อยเพื่อแลกกับค่าจ้าง นักค้าส่วนใหญ่เข้าถึงเหยื่อเพื่อพูดคุยให้ข้อมูล ชักชวนและหลอกลวงตามสถานที่ที่ทำงาน หรือที่อยู่อาศัยของเหยื่อ ส่วนเหยื่อที่ไม่สมัครใจย้ายถิ่นข้ามชาติมักถูกนักค้าเข้าถึงตามสถานที่เสี่ยงต่าง ๆ แต่ก่อนที่จะให้ชักชวนและหลอกลวง นักค้ามักมีการประเมินความไว้วางใจและโอกาสที่เหยื่อจะคล้อยตามก่อน รวมทั้งมีการประเมินความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมเทียบกับจำนวนผลประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่จะร่วมงานกัน และมักใช้เวลานานในการประเมินหากเป็นการดำเนินงานผิดกฎหมาย

เครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติเกิดขึ้นจากการมีนักค้าที่เข้าถึงนายจ้างในประเทศปลายทางได้ทั้งโดยตรงหรือผ่านบุคคลอื่นและทราบความต้องการของนายจ้าง ประกอบกับมีนักค้าที่เข้าถึงผู้ที่ต้องการย้ายถิ่น หรือผู้ที่อยู่ตามสถานที่เสี่ยงในประเทศไทย ได้จึงได้เกิดการประสานงานกันและรวมตัวกันจนเกิดเป็นเครือข่าย โดยมีผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเป็นสิ่งล่อให้ร่วมมือกัน ส่วนการขยายเครือข่าย เพื่อหาเหยื่อและสมาชิกนักค้าใหม่รวมทั้งขยายไปยังเครือข่ายอื่น นักค้ามักใช้วิธีการแนะนำหรือบอกต่อความต้องการแรงงานราคาถูก ของนายจ้างในประเทศปลายทางและจำนวนผลประโยชน์ที่จะได้รับ ไปยังนักค้าด้วยกันหรือผู้ที่เคย ย้ายถิ่นข้ามชาติหรือเคยตกเป็นเหยื่อ หรือผู้ที่สามารถเข้าถึงเหยื่อได้ง่ายตามสถานที่เสี่ยงต่าง ๆ โดยแสดงให้เห็นถึงจำนวนผลประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อดึงดูดเหยื่อและนักค้าใหม่ให้คล้อยตามและเข้าร่วม นักค้าที่เป็นศูนย์กลาง

ความสัมพันธ์ในแต่ละเครือข่ายย่อยเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยใช้เกณฑ์ปริมาณงาน และความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินงานในการแบ่ง

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ เครือข่ายค้ำมนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ประกอบด้วย เครือข่ายย่อยหลายเครือข่ายที่มีการดำเนินงานเชื่อมโยง กันในหลายพื้นที่ทั้งในประเทศไทย (ต้นทาง) ระหว่างเดินทาง (พื้นที่ชายแดน) และในประเทศปลายทาง การดำเนินการต่อต้านหรือลดทอน ศักยภาพของเครือข่ายจึงต้องดำเนินงานร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศปลายทาง เพื่อให้การกำจัดและลดทอนศักยภาพเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติมีประสิทธิภาพ 2) เครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ มีเจ้าหน้าที่รัฐของไทยและประเทศปลายทางเกี่ยวข้องกับทุกเครือข่ายย่อย รัฐบาลไทย จึงควรร่วมกับรัฐบาลประเทศปลายทาง ในการกำหนดมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีเหตุสงสัยว่าเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องให้หนักเช่นเดียวกับโทษที่จะลงแก่นักค้า 3) เครือข่ายย่อยในเครือข่ายการค้ามนุษย์ในประเทศไทย มีนักค้าที่เป็นศูนย์กลางความสัมพันธ์ทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยงกันระหว่างนักค้าและเครือข่ายย่อยต่าง ๆ จนไปถึงจุดหมายปลายทางได้ เนื่องจากนักค้าส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์กับนักค้าที่อยู่ต่างเครือข่ายย่อย จึงควรให้ความสำคัญกับการสำรวจข้อมูล และปราบปรามนักค้าที่เป็นบุคคลที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายย่อย โดยเฉพาะนักค้าที่อยู่ตามพื้นที่ชายแดน และนายจ้างที่ลดต้นทุนด้วยวิธีการจ้างแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย 4) เครือข่ายนักค้ามนุษย์ข้ามชาติประกอบด้วยนักค้าเต็มรูปแบบในถิ่นเดิมที่ปฏิสัมพันธ์กับเหยื่อ โดยไม่มีความสัมพันธ์เดิมกันมาก่อน จึงควรศึกษาเครือข่ายทางสังคม โดยไม่เน้นอธิบายถึงความสัมพันธ์ทางสังคมดั้งเดิม ที่ก่อให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในเครือข่าย แต่เน้นศึกษาและอธิบายถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายทางสังคม 5. ก่อนที่นายหน้าค้ามนุษย์หรือนักค้าในเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ จะมีปฏิสัมพันธ์กับเหยื่อ มักมีการประเมินโอกาสที่เหยื่อจะเชื่อใจและคล้อยตาม ส่วนนักค้าก็มีการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นก่อนตัดสินใจ ร่วมงานกันเช่นเดียวกัน หน่วยงานของรัฐจึงควรทำลายความน่าเชื่อถือของนักค้า โดยการประชาสัมพันธ์ให้เห็นถึงลักษณะนักค้าและลักษณะการปฏิสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบร่วมงานกัน

17) วิจัยเรื่อง สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ศึกษาโดยนางสาวสุรพี โปธิสาราช (2558)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย และศึกษา



แนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมีความรู้ในสถานการณ์ทั่วไป และภาพรวม เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ แต่ยังไม่เข้าใจถึงการเริ่มคดีที่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายก็สามารถแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ ดังนั้นประชาชนโดยทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หากพบเห็นหรือทราบข้อมูลอันเป็นประโยชน์ จึงควรมีการสร้างความรู้ถึงการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ ตลอดจนผลกระทบจากการค้ามนุษย์ และในส่วนของพนักงานสอบสวน

1) พนักงานสอบสวนขาดทักษะในการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เนื่องจากคดีการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนและมีการกระทำผิดในหลายพื้นที่ อีกทั้งในการทำงานส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนมีความเชี่ยวชาญในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา

2) ปัญหาในการทำงานร่วมกับสหวิชาชีพซึ่งในทางปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย ที่พนักงานสอบสวนต้องกระทำโดยเร็วเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานแต่การทำงานร่วมกับหน่วยงาน ต่างๆ มีข้อจำกัดในด้านเวลา

3) ด้านการประสานงานควรกำหนดพื้นที่และมอบหมายความรับผิดชอบให้ชัดเจนทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และควรได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนในการให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสและช่วยดูแลในกรณีพบเห็นการกระทำความผิด

4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถือเป็นหน่วยงานหลักซึ่งควรเน้นการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการป้องกันมิให้เกิด เนื่องจากในพื้นที่นั้นการค้ามนุษย์เหยื่อของการค้าส่วนใหญ่ตกเป็นเหยื่อด้วยความเต็มใจอันเป็นผลจาก สภาพเศรษฐกิจ ฐานะที่ยากจน

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้การบัญญัติกฎหมายกับการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันและปฏิบัติงานได้จริงต่อไป

18) วิจัยเรื่อง การเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวในอาเซียน (พม่า ลาว กัมพูชา) ของผู้ประกอบการในจังหวัดปราจีนบุรี ศึกษาโดย ชนิตา กิ่งทอง (2558)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาความต้องการจ้างแรงงานที่มีผลต่อการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวในอาเซียน (พม่า ลาว กัมพูชา) ของผู้ประกอบการในจังหวัดปราจีนบุรี คุณลักษณะแรงงานที่มีผลต่อการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวในอาเซียน (พม่า ลาว กัมพูชา) ของผู้ประกอบการในจังหวัด

ปราจีนบุรี ความต้องการจ้างแรงงาน และคุณลักษณะแรงงานที่มีผลต่อการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าว ในอาเซียน (พม่า ลาว กัมพูชา) ของผู้ประกอบการในจังหวัดปราจีนบุรี

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านการขาดแคลนแรงงานถือเป็นความต้องการจ้างแรงงานที่มีความสำคัญต่อการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวในอาเซียน (พม่า ลาว กัมพูชา) ของผู้ประกอบการในจังหวัดปราจีนบุรีมากที่สุด เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวมียากกว่าปริมาณแรงงานที่มีอยู่ภายในประเทศ ปัจจัยด้านสวัสดิการในการทำงานถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเลือกจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นปัจจัยที่แรงงานให้ความสำคัญเพราะเป็นปัจจัยที่หมายถึงชีวิตของแรงงาน ปัจจัยด้านความขยันในการทำงาน ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเลือกจ้าง แรงงานต่างด้าว ปัญหาการเข้าและลาออกของแรงงานที่อยู่ในระดับสูง ประเด็นทัศนคติทางลบของแรงงานต่อการทำงานประเภทที่ใช้ทักษะต่ำ และแรงงานหันไปประกอบอาชีพอิสระในภาคเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านค่าจ้างแรงงานของแรงงานต่างด้าวกับแรงงานไทยในปัจจุบัน มีอัตราการจ้างแรงงานที่ไม่ต่างกันมากนักฝีมือแรงงาน การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูงเกิดธุรกิจนอกระบบ ความต้องการ ความจำเป็น และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ที่ทำให้ไม่สามารถสร้างตลาดแรงงานที่แท้จริงได้ ด้านความรับผิดชอบเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญการสร้างพฤติกรรมความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย พร้อมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่สู่ความสำเร็จ สร้างความรู้สำนึกในหน้าที่ให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จลุล่วง และยอมรับผลของการปฏิบัติงาน และลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความรับผิดชอบที่ดี ต้องแสดงออกถึงพฤติกรรมการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่วางไว้ ปฏิบัติด้วยความตั้งใจ ซึ่งเป็นปัจจัยเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการทำงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในหน่วยงาน เน้นความเข้าใจในเรื่องการสื่อสารระหว่างกัน และให้สามารถปฏิบัติตนถูกต้อง และปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านการประหยัด เป็นปัจจัยที่สำคัญเพื่อลดต้นทุนในการผลิต เพื่อสร้างพฤติกรรมในการประหยัดพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อผู้ประกอบการ ความต้องการจ้างแรงงานและคุณลักษณะจ้างแรงงานต่างด้าว บุคคลมีความต้องการไม่สิ้นสุด ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลผลิตเพิ่มขึ้นเกิดการความต้องการจ้างงานแรงงานต่างชาติ

คำตอบของงานวิจัยเสนอให้ 1) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ต้องชัดเจนและเป็นแผนระยะยาวมีผลบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง 2) กรมการจัดหางานควรทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยให้แรงงานมาขึ้นทะเบียน โดยตรงกับสำนักงานจัดหางาน และให้นายจ้างทำสัญญาจ้างกับลูกจ้าง เพราะการที่ให้นายจ้างพาลูกจ้างมาจดทะเบียนนั้น เป็นช่องว่างให้นายจ้างหลีกเลียงที่จะจดทะเบียนได้ง่าย และจะทำให้แรงงานกลายเป็น

เพียงทรัพย์สินของนายจ้างเท่านั้น 3) การส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ และยุติปัญหาข้อเรียกร้องข้อพิพาทแรงงานแต่เบื้องต้น 4) สร้างการมีส่วนร่วมของแรงงานหลายฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องมีตัวแทนของแรงงานไทย และแรงงานต่างชาติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างชาติในทุกระดับ เพื่อให้นโยบายมีมุมมองที่หลากหลายและสอดคล้องกับความเป็นจริงที่สุด 5) ภาครัฐควรมีมาตรการกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมให้มีความสอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน นับได้ว่าปัจจัยค่าจ้างแรงงานมีอิทธิพลต่อการกำหนดค่าจ้างและค่าจ้างเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

19) วิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กับผู้กระทำความผิดฐานค้ำนุษย์ ศึกษาโดย กัญทิมา ช่างทำ (2556)

มีประเด็นศึกษา คือ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายว่าด้วยการค้ำนุษย์ หลักการและมาตรการของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กับผู้กระทำความผิดฐานค้ำนุษย์ การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินกับความผิดฐานค้ำนุษย์ในต่างประเทศ เสนอแนวทางการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำนุษย์

ผลการวิจัยพบว่า 1) มีปัญหาความซ้ำซ้อนของความผิดฐานเกี่ยวกับเพศกับความผิดฐานค้ำนุษย์ เพราะอาจตีความได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกัน 2) มีปัญหาสภาพบังคับของความผิดฐานค้ำนุษย์กับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและความผิด เพราะลักษณะความผิดเกี่ยวกับการค้ำนุษย์เป็นความผิดประเภทองค์กรอาชญากรรม ซึ่งนอกจากจะมีผู้กระทำความผิดร่วมกันจำนวนมากแล้ว ยังมีลักษณะการทำงานเป็นเครือข่ายซึ่งยากต่อการแสวงหาพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประจักษ์พยาน ซึ่งมักเกรงกลัวอิทธิพลผู้กระทำความผิด 3) ปัญหาเรื่องการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ำนุษย์ แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ 4) ปัญหาการประสานความร่วมมือหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับต่างประเทศในความผิดฐานค้ำนุษย์ แม้ประเทศไทยจะมีข้อตกลงทั้งทวิภาคีและพหุภาคี 5) สถิติการดำเนินการยึดทรัพย์ตามกฎหมายฟอกเงินในความผิดฐานค้ำนุษย์ระหว่างปี 2553-2556 มีการดำเนินคดีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับกรณีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการค้ำนุษย์ และขบวนการค้ำนุษย์รายใหญ่ ยักรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดี ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ ให้ 1) การบูรณาการองค์กรบังคับใช้กฎหมายด้านค้ำนุษย์กับกฎหมายฟอกเงินในลักษณะแบบสหวิชาชีพ 2) การกำชับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทุกตัวบทกฎหมายทุกประการ 3) การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคีกับต่างประเทศ

## 7.2 ผลงานศึกษาวิจัยของต่างประเทศ จำนวน 3 ฉบับ

1) วิจัยเรื่อง The Role of Performance Management in reating and Maintaining a High-Performance Organization by de Waal, Andre A. และ van der Heijden, Beatrice IJM (2015)

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวมการจัดการประสิทธิภาพ การวิเคราะห์ (PMA) และองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง (HPO) แบบสอบถามที่รวบรวม คำถามเกี่ยวกับมิติ PMA และปัจจัย HPO ได้รับการจัดการกับสองฐานในยุโรป บริษัท ข้ามชาติ จากแบบสอบถามที่ถูกต้อง 468 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ได้ดำเนินการ ในมิติ PMA และปัจจัย HPO เพื่อทดสอบผลกระทบของประสิทธิภาพ การจัดการกับปัจจัยขององค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ผลลัพธ์แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่ง และความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างมิติ PMA ทั้งหมดและปัจจัย HPO ทั้งหมด ระบุว่าระบบการจัดการประสิทธิภาพที่ส่งเสริมพฤติกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยประสิทธิภาพ ในองค์กรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางการเงิน และไม่ใช้ทางการเงินโดยรวม ประสิทธิภาพ

งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดการประสิทธิภาพ ที่มีต่อประสิทธิภาพขององค์กร ได้สร้างผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งให้เห็นว่าผลกระทบของการจัดการประสิทธิภาพยังไม่เป็นที่เข้าใจดี และความสำเร็จของผลลัพธ์การจังหวดกลยุทธ์ที่ดีกว่าประสิทธิภาพการดำเนินงานที่สูงขึ้น ความมุ่งมั่นที่สูงขึ้นของสมาชิกองค์กรนวัตกรรมที่มากขึ้น ความพึงพอใจของพนักงานและลูกค้าที่สูงขึ้นและชื่อเสียงขององค์กรที่แข็งแกร่งขึ้น การจัดการเทคนิคที่สามารถใช้ในการประเมินผลกระทบของการจัดการประสิทธิภาพในองค์กรคือ การวิเคราะห์การจัดการประสิทธิภาพ สร้างความแตกต่างระหว่างแง่มุมเชิงโครงสร้างและพฤติกรรมของการจัดการประสิทธิภาพ ลักษณะโครงสร้างหมายถึงสถาปัตยกรรมของระบบซึ่งจำเป็นต้องมีเพื่อใช้ในการจัดการประสิทธิภาพ การพิจารณาปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ (CSF) และตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพหลัก (KPI) ลักษณะพฤติกรรมหมายถึงสมาชิกขององค์กรและการใช้ระบบการจัดการประสิทธิภาพ PMA ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าทั้งสองด้านของการจัดการประสิทธิภาพโครงสร้างและพฤติกรรมจำเป็นต้องได้รับความสนใจเท่า ๆ กัน เพื่อสร้างองค์กรที่ขับเคลื่อนด้วยสมรรถนะ PMA ช่วยให้องค์กรสามารถประเมินระดับของพฤติกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

PMA เป็นเครื่องมือสำรวจที่ครอบคลุมในปัจจุบันแบ่งออกเป็นเก้ามิติ 1) โครงสร้าง ความรับผิดชอบ (โครงสร้างมิติ): สไตส์การเป็นพ่อแม่ที่ชัดเจน มีการกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบและนำไปใช้อย่างสม่ำเสมอในทุกระดับการจัดการ 2) เนื้อหา (โครงสร้าง): สมาชิกองค์กรใช้ชุดข้อมูลประสิทธิภาพทางการเงินและไม่ใช้การเงินที่มีจุดเน้นกลยุทธ์ (เช่น CSF และ KPI) 3) ความสมบูรณ์ (โครงสร้าง): ข้อมูลประสิทธิภาพเชื่อถือได้ทันเวลาและสอดคล้องกัน

4) ความสามารถในการจัดการ (โครงสร้าง): รายงานการจัดการและระบบการจัดการประสิทธิภาพ นั้นใช้งานง่าย และข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมสามารถเข้าถึงได้ง่ายผ่านระบบ ICT 5) การจัดทำตำแหน่ง (โครงสร้าง): ระบบการจัดการอื่น ๆ เช่นระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นสอดคล้องกับการจัดการประสิทธิภาพดังนั้นสิ่งที่สำคัญสำหรับองค์กร คือการประเมินและให้รางวัลอย่างสม่ำเสมอ 6) ความรับผิดชอบ (พฤติกรรม): สมาชิกองค์กรรู้สึกรับผิดชอบต่อผลของ KPI ทั้งในส่วนที่รับผิดชอบและองค์กรโดยรวม 7) รูปแบบการจัดการ (พฤติกรรม): ผู้บริหารระดับสูงมีความกระตือรือร้น และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของสมาชิกองค์กร และกระตุ้นวัฒนธรรมการปรับปรุง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารได้เผชิญหน้ากับสมาชิกองค์กรที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติงาน 8) การวางแผนปฏิบัติ (พฤติกรรม): ข้อมูลประสิทธิภาพถูกรวมเข้ากับกิจกรรมประจำวันของสมาชิกองค์กร ในลักษณะที่ปัญหาได้รับการแก้ไขในทันทีและดำเนินการแก้ไขหรือป้องกัน 9) การสื่อสาร (พฤติกรรม): การสื่อสารเกี่ยวกับผลลัพธ์ (จากบนลงล่างและล่างขึ้นบน) เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ รวมถึงการแบ่งปันความรู้และข้อมูลประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานขององค์กร

2) วิจัยเรื่อง “Applicability of the high performance organization framework in the Middle East: The case of Palestine Polytechnic University.” Education, Business and Society: Contemporary Middle Eastern Issues, by Waal, Andre´de. (2012)

ความสนใจในการสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง (HPOs) มีการเติบโตใน ตะวันออกกลางและตะวันออกกลาง ผู้จัดการได้มองหาแนวทางปฏิบัติที่จะช่วยยกระดับ ประสิทธิภาพขององค์กร นำเสียดายที่มีปัญหาการขาดแคลนการศึกษา HPO ที่ดำเนินการใน ตะวันออกกลางซึ่งสามารถช่วยผู้จัดการเหล่านี้ได้ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการบังคับ ใช้กรอบการทำงานของ HPO ที่เพิ่งได้รับการพัฒนาเมื่อเร็ว ๆ นี้ในบริบทของตะวันออกกลาง ได้แก่ ที่มหาวิทยาลัยปาลีสไตน์โพลีเทคนิค (PPU) เป้าหมายของการศึกษาคือการประเมินว่ากรอบ นี้สามารถนำไปใช้ในบริบทตะวันออกกลางหรือไม่และช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของ องค์กรตะวันออกกลาง

ผลการวิจัยพบว่า คะแนน HPO เฉลี่ยที่ 6.8, PPU เป็นองค์กรให้คะแนนเฉลี่ยที่ทำ คะแนนได้มากกว่าหรือน้อยกว่าเช่นเดียวกับองค์กรตะวันออกกลางอื่น ๆ อย่างไรก็ตามสอง ประเด็นหลักสำหรับ PPU ปรากฏว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพื่อที่จะเปลี่ยนมหาวิทยาลัยใน HPO ประเด็นแรกคือกระบวนการจัดการประสิทธิภาพของ PPU ต้องได้รับการปรับปรุงเนื่องจาก ไม่ใช่ทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ PPU นั้นมีการสื่อสารกับทุกคนอย่างเพียงพอ ประเด็น ที่สองคือพฤติกรรมที่ขับเคลื่อนด้วยประสิทธิภาพของผู้คนของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ต้องมี ความเข้มแข็งเนื่องจากการตัดสินใจและการดำเนินการใช้เวลานานเกินไป และผู้คนไม่ยึดหยุ่นและ

ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะรับมือกับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ผลกระทบในทางปฏิบัติผลการวิจัยสามารถช่วยผู้จัดการขององค์กรในตะวันออกกลางเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพสูงอย่างยั่งยืนในองค์กรของพวกเขา

การวิจัยที่อธิบายไว้ในบทความนี้ ถือเป็นหนึ่งในการศึกษาครั้งแรกในการกำหนดปัจจัยที่มีประสิทธิภาพสูงอย่างยั่งยืนในตะวันออกกลาง และเช่นนี้จะเพิ่มวรรณกรรมการจัดการเชิงกลยุทธ์โดยการแสดงให้เห็นว่าแนวคิด HPO สามารถนำไปใช้ในตะวันออกกลางเพื่อประเมินสถานะประสิทธิภาพสูงขององค์กรตะวันออกกลาง

3) วิจัยเรื่อง “Cultural basis of high performance organizations.” International Journal of Commerce and Management by Vipin Gupta (2011)

วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อระบุมิติของวัฒนธรรมองค์กรที่เกี่ยวข้องในการสร้างและรักษาองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงทั้งภายในและระหว่างวัฒนธรรม

ผลการวิจัยพบว่า แง่มุมเชิงกลยุทธ์หลายประการอาจช่วยพัฒนาองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ขั้นแรกให้ลงทุนในสังคมที่เมืองค์กรร่วมกัน ประการที่สองลงทุนในสังคมที่มีความไม่แน่นอนในการดูดซับโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีและมีความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม ประการที่สามลงทุนในหนึ่งในห้าเทคนิคที่สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ประการที่สี่ลงทุนในบริบททางสังคมที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางเพศเนื่องจากพวกเขามีแนวโน้มที่จะเห็นคุณค่าของการเปลี่ยนไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ประการที่ห้าลงทุนในการสร้างพันธมิตรกับองค์กรที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางเพศ กลยุทธ์แรงงานในอนาคตที่มุ่งเน้นและความไม่แน่นอนในการดูดซับโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี เนื่องจากพวกเขามีแนวโน้มที่จะเสริมสร้างความพยายามของพันธมิตรในเชิงบวก แนวทางที่หลากหลาย เพื่อการพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพสูง จะช่วยให้องค์กรส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมแบบเปิดที่มีความไวทางวัฒนธรรม ผ่านภูมิอากาศแห่งการแลกเปลี่ยนและการให้และรับซึ่งกันและกัน