

การปรับปรุงการสอบสวนคดีคำมนุษย์ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี  
คำมนุษย์ พ.ศ. 2559



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2563

การปรับปรุงการสอบสวนคดีคำมนุษย์ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี

คำมนุษย์ พ.ศ. 2559

ไกรสร มีแสง

คณะนิติศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.ธนัทเทพ เอียรประสิทธิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์พิเศษอรรถพล ใหญ่สว่าง)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกียรติพร อำไพ)

..... กรรมการ  
(ดร.ธนัทเทพ เอียรประสิทธิ์)

..... คนบดี  
(รองศาสตราจารย์ณรงค์ เกษะประกร)

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## บทคัดย่อ

|                 |                                                                                            |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อวิทยานิพนธ์ | การปรับปรุงการสอบสวนคดีคำมนุษย์ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 |
| ชื่อผู้เขียน    | ไกรสร มีแสง                                                                                |
| ชื่อปริญญา      | นิติศาสตรมหาบัณฑิต                                                                         |
| ปีการศึกษา      | 2563                                                                                       |

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล รวมทั้งกำหนดให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย ซึ่งถือเป็นการยกฐานะของสำนวนการสอบสวนคดีคำมนุษย์ให้มีความสำคัญถึงขนาดที่ศาลต้องใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดี แต่เนื่องจากกระบวนการในชั้นสอบสวนฟ้องร้องคดีคำมนุษย์ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ผูกขาดอำนาจสอบสวนไว้แต่เพียงผู้เดียว อันเป็นการจัดวางโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่แตกต่างไปจากระบบสากลที่กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งการสอบสวนและการฟ้องคดีซึ่งถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ โดยในปัจจุบันพนักงานสอบสวนที่มีบทบาทหลักในการสอบสวนคดีคำมนุษย์ คือ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองแทบทั้งสิ้น ด้วยสาเหตุดังกล่าวมานี้ จึงอาจทำให้กระบวนการสอบสวนคดีคำมนุษย์ของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ โดยกระบวนการในชั้นสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบ หรือควบคุม หรือกำกับดูแลของพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน

ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายและมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สูงกว่าพนักงานสอบสวนได้เข้ามาร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ย่อมทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ ได้สำนวนการสอบสวนที่มีคุณภาพและมีความน่าเชื่อถือที่ศาลสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติและ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ต่อไป



## ABSTRACT

|                        |                                                                                                                                                  |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Title of Thesis</b> | Reforming the Investigation of Human Trafficking Cases<br>in accordance with Thailand's Procedures for Human<br>Trafficking Cases Act, B.E. 2559 |
| <b>Author</b>          | Kraison Meesang                                                                                                                                  |
| <b>Degree</b>          | Master of Laws                                                                                                                                   |
| <b>Year</b>            | 2020                                                                                                                                             |

---

The Procedures for Human Trafficking Cases Act, B.E. 2559 (2016) stipulates that the inquisitorial system used in the court consideration, requiring the court to use the investigation idiom of the plaintiff prosecutor to be used as a guideline for the trial. This elevates the status of human trafficking investigation cases to be so important that the court must use it as the main or approach in the trial. However, since the process of the investigation of human trafficking cases is still subject to the Criminal Procedure Code as other general criminal cases, with the inquisitor being the monopolist on the investigation power. This is a structure of criminal proceedings at the prosecution level that is different from the international system that requires prosecutors to be responsible for both investigations and prosecutions, which are the same process that cannot be separated. At present, the inquisitors that play the main role in the investigation of human trafficking cases are the Royal Thai Police and the Department of Special, which are organizations under the executive level or political control. As mentioned above, it may cause the process of the investigation

of human trafficking cases in Thailand is ineffective.

In foreign countries such as the United States and France, consider the prosecution process is the same process, cannot be separated from each other. The investigation process is under the responsibility, control, or supervision of the prosecutor from the start of the case until the completion of the investigation.

Therefore, the prosecutor, who is an organization with higher legal knowledge and guarantees of independence than the inquisitor, to join the investigation from the beginning of the case until the completion of the investigation causes a mechanism for checks and balances. The powerful investigation, get quality investigation idioms, and reliable that courts can be used as a guideline for judicial proceedings accurately and fairly, which is consistent with the provision and intention of the Procedures for Human Trafficking Cases Act, B.E. 2559 (2016)

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสะดวก ความช่วยเหลือ และความเอาใจใส่จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ธนัทเทพ เอียรประสิทธิ์ ที่ท่านอาจารย์ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์ได้กรุณาสละเวลาเพื่อให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อชี้แนะ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในทุกขั้นตอน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์พิเศษอรรถพล ไญ้สว่าง ที่ท่านอาจารย์ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำทั้งในหลักวิชาการและหลักในทางปฏิบัติจากประสบการณ์การทำงานในสายงานอัยการซึ่งนับเป็นประโยชน์ยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกียรติพร อำไพ ที่ท่านอาจารย์ได้ให้เกียรติและกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเช่นกัน โดยท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำ ให้ข้อชี้แนะ รวมทั้งข้อสังเกตต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ พ.ต.ท. คมวิชัย พัฒนรัฐ ที่ได้กรุณาเอื้อเฟื้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษ และขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาของส่วนงานนิติการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ที่ได้ให้ความเมตตาและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนในระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในชีวิต คือ นายบรรหาร มีแสง (บิดา) และนางสุริยา มีแสง (มารดา) ที่ได้อุปการะเลี้ยงดูผู้เขียนด้วยความรัก ความห่วงใย และคอยสนับสนุนในด้านการศึกษาก่อผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณนางสาวทัศนีย์ มีแสง (พี่สาว) ที่คอยให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา และขอขอบพระคุณ คุณทวด คุณปู่ คุณย่า คุณตา คุณยาย และบุคคลอันเป็นที่รักยิ่งที่ได้จากผู้เขียนไปแล้วอย่างไม่มีวันกลับซึ่งผู้เขียนยังคงรักและคิดถึงเสมอ

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเสมอมา แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ไกรสร มีแสง  
กรกฎาคม 2564

## สารบัญ

|                                                         | หน้า |
|---------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อ .....                                          | ค    |
| ABSTRACT .....                                          | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                    | ช    |
| สารบัญ.....                                             | ซ    |
| สารบัญตาราง.....                                        | 1    |
| บทที่ 1 บทนำ .....                                      | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....                | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....                       | 7    |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....                            | 8    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....                              | 8    |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....                             | 8    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....                      | 9    |
| บทที่ 2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ .....        | 10   |
| 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ .....           | 11   |
| 2.2 ประวัติและความเป็นมาของการค้ามนุษย์.....            | 14   |
| 2.2.1 ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในระดับสากล ..... | 15   |
| 2.2.2 ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย.....  | 19   |
| 2.3 ความหมายของการค้ามนุษย์ .....                       | 31   |
| 2.3.1 ความหมายของการค้ามนุษย์ในระดับสากล.....           | 31   |
| 2.3.2 ความหมายของการค้ามนุษย์ของประเทศไทย .....         | 34   |
| 2.4 องค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์.....               | 39   |

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.1 องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามหลักสากล .....               | 39 |
| 2.4.2 องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย.....               | 40 |
| 2.5 รูปแบบของการค้ามนุษย์.....                                     | 41 |
| 2.5.1 การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ .....            | 41 |
| 2.5.2 การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน .....         | 42 |
| 2.5.3 การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ .....       | 43 |
| 2.6 ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการค้ามนุษย์ .....                    | 45 |
| 2.7 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.....                        | 47 |
| 2.7.1 มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล.....                | 47 |
| 2.7.2 มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับภูมิภาค.....             | 56 |
| 2.7.3 มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย .....               | 59 |
| บทที่ 3 หลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา .....                   | 67 |
| 3.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา.....                                      | 67 |
| 3.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatory System).....         | 68 |
| 3.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System).....       | 72 |
| 3.1.3 การดำเนินคดีอาญาระบบผสม (Mixed System) .....                 | 77 |
| 3.1.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย.....                        | 78 |
| 3.2 หลักในการดำเนินคดีอาญา.....                                    | 81 |
| 3.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)..... | 82 |
| 3.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution).....    | 82 |
| 3.2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution).....         | 84 |
| 3.2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย.....                        | 85 |
| 3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงาน .....                       | 87 |
| 3.3.1 หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) .....        | 87 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.2 หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle).....                                            | 88  |
| 3.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานของประเทศไทย .....                                                 | 89  |
| บทที่ 4 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ของประเทศไทย .....                                                            | 94  |
| 4.1 ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีค้ามนุษย์ .....                                                         | 94  |
| 4.2 การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ .....                                                               | 96  |
| 4.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีค้ามนุษย์ .....                                                        | 98  |
| 4.3.1 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ....                            | 99  |
| 4.3.2 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ....                                 | 104 |
| 4.4 บทบาทของพนักงานอัยการในคดีค้ามนุษย์ .....                                                              | 111 |
| 4.4.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ...                                    | 112 |
| 4.4.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ.....                                    | 114 |
| บทที่ 5 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ในระบบกฎหมายต่างประเทศ .....                                                  | 118 |
| 5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....                                                                                | 118 |
| 5.1.1 สารสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA 2000.....                                                | 120 |
| 5.1.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน .....                                                     | 126 |
| 5.1.3 การสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย.....                                                                    | 131 |
| 5.1.4 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ .....                                                                          | 139 |
| 5.2 ประเทศฝรั่งเศส.....                                                                                    | 142 |
| 5.2.1 สารสำคัญเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ .....                                                           | 142 |
| 5.2.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน .....                                                     | 144 |
| 5.2.3 กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย.....                                                              | 147 |
| 5.2.4 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์.....                                                                           | 155 |
| บทที่ 6 วิเคราะห์ปัญหาทางด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ทำให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ขาดความมี<br>ประสิทธิภาพ..... | 161 |

|                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1 ปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา .....                                                                            | 162 |
| 6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการสอบสวน .....                                                                                      | 162 |
| 6.1.2 ปัญหาการขาดบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับ<br>พนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนเสร็จสิ้นการสอบสวน..... | 164 |
| 6.2 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 .....                                                                       | 169 |
| 6.2.1 ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน .....                                                            | 169 |
| 6.2.2 ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีผู้ช่วยพนักงานสอบสวนฝ่าย<br>ตำรวจ.....                                             | 170 |
| 6.3 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 .....                                                                   | 172 |
| บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....                                                                                                  | 175 |
| 7.1 บทสรุป.....                                                                                                                    | 175 |
| 7.2 ข้อเสนอแนะ.....                                                                                                                | 178 |
| บรรณานุกรม.....                                                                                                                    | 186 |
| ประวัติผู้เขียน .....                                                                                                              | 201 |

## สารบัญตาราง

หน้า

|              |                                                                                       |     |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ตารางที่ 3.1 | สรุปประเด็นสำคัญความแตกต่างของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน.....                           | 75  |
| ตารางที่ 5.1 | สรุปประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของสหรัฐอเมริกาและ<br>ประเทศฝรั่งเศส..... | 156 |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการค้ามนุษย์ ถือเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่เนื่องจากการกระทำที่ลดทอนศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง และการค้าประเวณี เป็นต้น<sup>1</sup> ปัจจุบันการค้ามนุษย์ได้พัฒนารูปแบบไปจากเดิมและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังพบว่าขบวนการการค้ามนุษย์มีความเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้ทั่วโลกจึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการต่อต้านและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเพิ่มมากขึ้น<sup>3</sup>

ประเทศไทยเองในฐานะที่ถือเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์<sup>4</sup> ก็ไม่ได้นิ่งนอนใจต่อปัญหาอาชญากรรมการค้ามนุษย์ดังกล่าวแต่อย่างใด กล่าวคือ แต่เดิมประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลเฉพาะเด็กและสตรีเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์

---

<sup>1</sup> กระทรวงแรงงาน, การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน, ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 จาก [http://ccpl.mol.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=248&filename=](http://ccpl.mol.go.th/ewt_dl_link.php?nid=248&filename=)

<sup>2</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, หนังสือที่ ตช 0007.23/1161, 6 มิถุนายน 2560 เรื่องคำสั่งปฏิบัติการ: ปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบการค้าประเวณีเด็ก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

<sup>3</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, สำนักงานคดีค้ามนุษย์, เกี่ยวกับค้ามนุษย์, ย่อหน้าที่ 1, ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.caht.ago.go.th/index.php/about-us>

<sup>4</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, ย่อหน้าที่ 5, ค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2562 จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9894-การค้ามนุษย์.htm>

โดยมีขอบจากบุคคลในลักษณะของการค้ามนุษย์นั้นกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้นและอาจมีการกระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ<sup>5</sup> จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนสารบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>6</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงมาโดยตลอด โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558<sup>7</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560<sup>8</sup> และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562<sup>9</sup> ตามลำดับ

แต่ปัญหาอาชญากรรมการค้ามนุษย์ในประเทศไทยก็ยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นและยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น<sup>10</sup> โดยปัญหาดังกล่าวได้รับการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากการที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับตามรายงานการค้ามนุษย์ (Trafficking In Person Report) หรือ TIP Report ซึ่งเป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Department of State) มีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นตามกฎหมายที่เรียกว่า Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) เพื่อใช้จัดอันดับการดำเนินงานของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์<sup>11</sup> โดยจัดให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 4 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553

---

<sup>5</sup> สรไกร ศรศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุตารัตน์ เสรีวัฒน์, “การค้ามนุษย์” การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทน (กรุงเทพมหานคร: วิ.พรินท์ (1991), 2556), หน้า 10.

<sup>6</sup> *เรื่องเดียวกัน*.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558, *ราชกิจจานุเบกษา* 132 (28 เมษายน 2558), หน้า 27-31.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* 134 (27 มกราคม 2560), หน้า 19-22.

<sup>9</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, พ.ศ. 2562, *ราชกิจจานุเบกษา* 136 (7 เมษายน 2562), หน้า 1-5.

<sup>10</sup> สุภา สุกตะ, *การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาพิพากษาคดี* (รายงานวิจัยหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555), หน้า 2.

<sup>11</sup> กระทรวงแรงงาน, *ปัญหาการค้ามนุษย์*, ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2562 จาก [http://www.mol.go.th/content/human\\_trafficking](http://www.mol.go.th/content/human_trafficking)

ถึง พ.ศ. 2556<sup>12</sup> และอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) คือระดับต่ำสุด เป็นระยะเวลา 2 ปี ติดต่อกันในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558<sup>13</sup> ซึ่งภายใต้กฎหมาย TVPA นี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาอาจใช้มาตรการตอบโต้ทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) บังคับกับประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 3 ได้<sup>14</sup> กล่าวคือ ประเทศที่ถูกจัดอันดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มดังกล่าวอาจถูกสหรัฐอเมริกาพิจารณาจะระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้าหรือไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศนั้นในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอาจคัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวนั้นอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) หรือธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น<sup>15</sup> แต่สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น สหรัฐอเมริกาไม่ได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรหรือลงโทษแต่อย่างใด แม้จะถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 3 ติดต่อกัน 2 ปีก็ตาม ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>16</sup> อย่างไรก็ดี แม้การถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 3 ดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบโดยตรงในเชิงระงับการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย แต่ก็ส่งผลกระทบโดยทางอ้อมในเรื่องภาพลักษณ์ของสินค้า กล่าวคือ ผู้นำเข้าที่เป็นห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาอาจหลีกเลี่ยงที่จะนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย

<sup>12</sup> ณัฐพล ยิ่งกล้า, “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์: วาระแห่งชาติ,” วารสารอิเล็กทรอนิกส์ Academic Focus (มิถุนายน 2558): 7-8.

<sup>13</sup> ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558, หน้า 4, ค้นวันที่ 22 กันยายน 2562 จาก [https://library2.parliament.go.th/ebook/e\\_hotissue.html](https://library2.parliament.go.th/ebook/e_hotissue.html)

<sup>14</sup> วลภา ทับสุวรรณ, การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 53.

<sup>15</sup> ศิระ สว่างศิลป์, แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557), หน้า 22.

<sup>16</sup> ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, Timeline หลังไทยถูกจัดอันดับ Tier 3 (ปี 2557-2559), ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2562 จาก <https://www.tcijthai.com/news/2016/18/watch/6417>

เพราะเกรงว่าจะมีผลเชิงภาพลักษณ์ในสายตาของผู้บริโภค<sup>17</sup> โดยเฉพาะสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลัก เช่น การประมง สิ่งทอ และอุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงดังกล่าว (พ.ศ. 2558) สหภาพยุโรป (EU) ได้จัดให้ประเทศไทยได้รับ “ใบเหลือง” จากการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อกันสินค้าที่ไม่เป็นธรรมจากแหล่งที่ผิดกฎหมาย และถ้าไม่ได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไข สินค้าประมงของไทยอาจเป็นสินค้าต้องห้ามนำไปยังสหภาพยุโรป (EU) ด้วย<sup>18</sup> จึงแสดงให้เห็นว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถูกจัดอันดับให้อยู่ในระดับ Tier 3 และการได้รับสถานะใบเหลืองดังกล่าวนี้ อาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศได้ หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนก็จะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศอีกด้วย จึงนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 อันเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติในการพิจารณาคดีค้ามนุษย์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม<sup>19</sup> โดยได้กำหนดรูปแบบในการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ไว้เป็นการเฉพาะด้วยการนำระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล<sup>20</sup> เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการค้นหาความจริงมากกว่าที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของโจทก์และจำเลยในการนำสืบแต่เพียงอย่างเดียว อันเป็นการเปลี่ยนรูปแบบในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง<sup>21</sup>

<sup>17</sup> “ไทยพ้น Tier 3 ส่งผลบวกต่อภาพลักษณ์ส่งออกประมงไทย,” **ฐานเศรษฐกิจออนไลน์** (1 กรกฎาคม 2559), ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.thansettakij.com/content/66811>

<sup>18</sup> จำรัส อังศรีวงศ์, “มาตรการกีดกันทางการค้าของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกากับคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร,” **วารสารศิลปการจัดการ** 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 48.

<sup>19</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559, **ราชกิจจานุเบกษา** 133 (24 พฤษภาคม 2559), หน้า 11.

<sup>20</sup> มาตรา 8 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>21</sup> เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล และกฤษฎา แสงเจริญทรัพย์, “สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559,” **วารสารกระบวนการยุติธรรม** 9, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2559): 22-23.

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 นอกจากจะได้อำนาจให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีแล้ว มาตรา 26<sup>22</sup> และมาตรา 28<sup>23</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้บัญญัติให้ศาลใช้สำนวนการสอบสวนเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย โดยกำหนดให้พนักงานอัยการโจทก์ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้ศาลเสมอไม่ว่าจะมีการนัดตรวจพยานหลักฐานหรือไม่ ซึ่งแตกต่างไปจากรูปแบบเดิมก่อนหน้านี้ที่ศาลมองว่าข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนในส่วนที่เป็นคำให้การของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือพยาน ล้วนแต่มีฐานะเป็นเพียงพยานบอกเล่าซึ่งมีน้ำหนักน้อย<sup>24</sup> กล่าวคือ ศาลไม่ได้ให้การยอมรับนับถือกระบวนการสอบสวน โดยศาลมองว่าการสอบสวนเป็นเพียงเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น<sup>25</sup> แต่ในปัจจุบันสำนวนการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กลายมาเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลต้องใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดี ดังนั้น พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนคดีค้ามนุษย์จึงต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่ศาลสามารถจะหยิบยกขึ้นใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้เลย

แต่ด้วยเหตุที่วิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่มีการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจในการฟ้องคดีออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ อำนาจสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนได้โดยอิสระ และอำนาจในการฟ้องคดีเป็นของพนักงานอัยการซึ่งในระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์นั้นถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้<sup>26</sup>

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธ ให้โจทก์ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันสืบพยานในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ทั้งนี้ สำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวอาจจัดทำในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้”

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 28 บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของโจทก์มาเป็นแนวทางในการพิจารณาและอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร”

<sup>24</sup> พัฒนา วงษ์เมตตา, **การเรียกสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2547), หน้า 11.

<sup>25</sup> วิชัย วิวิทเสวี, **ระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**, หน้า 11, ค้นวันที่ 14 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.library.coj.go.th/EbookInfo/index/5399>

<sup>26</sup> คณิต ญ นคร, **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561), หน้า 479.

จึงทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการพิจารณาของประเทศไทยโดยเฉพาะที่กระทำโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจขาดความเป็นเอกภาพ (Unity) ขาดความโปร่งใส (Transparency) และขาดการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) จากองค์กรภายนอกอื่นที่เหมาะสม ส่งผลให้ได้สำนวนสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ที่ไม่มีคุณภาพและขาดความน่าเชื่อถือเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล และถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้เข้ามาจับตาทบทวนหรือมีส่วนร่วมในการสอบสวนได้บ้าง เช่น กรณีการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ตามมาตรา 133 ทวิ กรณีการจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ชี้ตัวบุคคลใดตามมาตรา 133 ตริ และกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ตามมาตรา 134/2 เป็นต้น แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการได้เข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน หรือเข้ามาควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวนแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการเข้ามามีส่วนร่วมในบางขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนเท่านั้น หรือแม้แต่ในกรณีตามมาตรา 143 วรรคสอง (ก) ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งทางคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวยังมีความบกพร่องหรือยังขาดความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งมาตรการสอบสวนเพิ่มเติมนี้เป็นเพียงการตรวจสอบและกลั่นกรองความสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนด้วยการอ่านจากข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น อีกทั้งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงเป็นพนักงานสอบสวนอยู่เช่นเดิม โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะไปบังคับบัญชา ควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นได้แต่อย่างใด ผลการสอบสวนเพิ่มเติมจะเป็นประการใด จะครอบคลุมทุกประเด็นสมดังความต้องการของพนักงานอัยการหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ

สำหรับในส่วนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น แม้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะได้กำหนดให้มีกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในคดีค้ำมนุษย์ที่เป็นคดีพิเศษทุกคดีแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมได้เฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนร่วมถ้าหากว่าคดีค้ำมนุษย์นั้นมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนเท่านั้น

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติยังมีกรณีที่พนักงานสอบสวนมักจะส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการในขณะที่ใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว ส่งผลให้การสอบสวนเพิ่มเติมไม่สมบูรณ์หรืออาจดำเนินการไม่ทัน<sup>27</sup> เป็นเหตุให้พนักงานอัยการต้องรีบฟ้องไปก่อนตามพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น

ด้วยสาเหตุตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เอง จึงทำให้กระบวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยขาดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม (Miscarriage of Justice) อย่างร้ายแรงได้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทย ด้วยการกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สูงกว่าพนักงานสอบสวน อีกทั้งยังเป็นผู้ที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองคดีก่อนยื่นฟ้องต่อศาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางสากลเพื่อหาข้อสรุปและนำไปปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 อันจะทำให้การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีได้รับความเป็นธรรมมากที่สุดต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ประวัติความเป็นมา และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ รวมทั้งหลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทย
- 3) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทย
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

---

<sup>27</sup> วลลภ ห่างไธสง, การเข้าร่วมสอบสวนโดยพนักงานอัยการในคดีอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 4.

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันการพิจารณาคดีค้ำมนุษย์นั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี โดยศาลเป็นผู้มีบทบาทหลักสำคัญในการค้นหาความจริง รวมทั้งได้กำหนดให้ศาลใช้สำนวนการสอบสวนเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย สำนวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์จึงกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่ถือเป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดีของศาล แต่กระบวนการจัดทำสำนวนการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ผูกขาดอำนาจสอบสวนไว้แต่เพียงผู้เดียว ส่งผลให้การจัดทำสำนวนการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ขาดความมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายและมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สูงกว่าพนักงานสอบสวนได้เข้ามาร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ย่อมทำให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้สำนวนการสอบสวนที่มีคุณภาพและมีความน่าเชื่อถือ ทำให้ศาลในชั้นการพิจารณาคดีเกิดความเชื่อมั่นและสามารถใช้สำนวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์นั้นเป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ประวัติความเป็นมา และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ รวมทั้งหลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา ตลอดจนบทบาทในการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ของเจ้าพนักงานในชั้นสอบสวนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยในส่วนของการปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะในชั้นการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ที่เกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งบทบาทของพนักงานอัยการในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีเท่านั้น

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตำรากฎหมาย ตำราวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

บทความต่าง ๆ บทบัญญัติของกฎหมาย สิ่งตีพิมพ์ทางกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำมาทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะเป็นแนวทาง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ประวัติความเป็นมา และความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งหลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2) ทำให้ทราบถึงบทบาทของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ของประเทศไทย
- 3) ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ของประเทศไทย
- 4) ทำให้สามารถแก้ไขปรับปรุงการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

ปัจจุบันสถานการณ์การค้ามนุษย์ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นตามลำดับ โดยถือเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก<sup>28</sup> และกลายเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่ไม่มีประเทศใดป้องกันได้ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรม<sup>29</sup> โดยมีเครือข่ายของผู้มีส่วนร่วมกระทำความผิดในลักษณะกลุ่มอาชญากรเชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ และยังมีส่วนเกี่ยวข้องไปถึงความผิดในลักษณะอื่น ไม่ว่าจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีเด็กและสตรี การค้ามนุษย์จึงกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในปัจจุบัน<sup>30</sup>

ในทุก ๆ ปี จะมีผู้ขาย ผู้หญิง และเด็กจำนวนมากต้องตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ทั้งในประเทศของตนและประเทศอื่น โดยเกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์นี้<sup>31</sup> ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ประชาคมโลกได้หันมาร่วมมือกันเพื่อที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปโดยผ่านทางกลไกความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี ประวัติความเป็นมา ความหมาย องค์ประกอบความผิด และรูปแบบของการค้ามนุษย์

---

<sup>28</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, สำนักงานคดีค้ามนุษย์, *เรื่องเดิม*, ย่อหน้าที่ 1.

<sup>29</sup> Department of State, **Trafficking in Persons Report 2018** (Washington, D.C.: Department of State (USA), 2018), pp. 2-3.

<sup>30</sup> กษิติศ มงคลศิริภักตรา, จุมพล ภิญโญสินวัฒน์, คมสัน ภูมิภักเมธากุล, สุภาจิต กาฬหว่า, พรณพร โสร้อยยาทร และสุทธีจิฎา สุทธิพงศ์คณาสัย, **หลักสูตรกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ณ สถาบันกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ปี พ.ศ. 2558** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558), หน้า 10.

<sup>31</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), **Human Trafficking**, Retrieved May 21, 2019 from <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuaside>

รวมทั้งผลกระทบและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการที่จะช่วยให้เข้าใจถึงประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ได้ถ่องแท้มากขึ้น

## 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์

การค้ำมนุษย์เป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ แนวคิดทฤษฎีที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการค้ำมนุษย์ จึงเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับแรงจูงใจ (Motivation) ของมนุษย์ในการมีชีวิตอยู่รอดในสังคม รวมทั้งพฤติกรรมและปัจจัยที่เป็นความจำเป็นของมนุษย์ที่ตกเป็นเหยื่อในการค้ำมนุษย์<sup>32</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับทฤษฎีว่าด้วยแรงจูงใจ (A Theory of Human Motivation) หรือทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (A Hierarchy of Needs) ของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) โดยมาสโลว์นั้นเป็นนักจิตวิทยาและนักมนุษยวิทยา ซึ่งได้นำประสบการณ์ที่ได้จากการเป็นนักจิตวิทยาและผู้ให้คำปรึกษามาเป็นพื้นฐานในการเสนอทฤษฎีที่อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ว่ามนุษย์จะมีความต้องการเป็นไปตามลำดับขั้น 5 ขั้น โดยมาสโลว์มีสมมติฐานแนวคิดหรือสมมติฐานของทฤษฎีอยู่ 3 ประการ คือ 1) มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีความต้องการเฉพาะอย่างไม่มีที่สิ้นสุด มนุษย์จะมีความต้องการตลอดเวลาและมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งมนุษย์แต่ละคนจะต้องการสิ่งใดก็ขึ้นอยู่กับสิ่งที่เขาได้รับหรือมีอยู่แล้ว เมื่อความต้องการอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองความต้องการด้านอื่น ๆ จะเกิดขึ้นแทนที่ กระบวนการอย่างนี้จะเกิดขึ้นต่อเนื่องกันไปไม่มียุติ 2) ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรมของมนุษย์อีก แต่ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจะเป็นสิ่งจูงใจต่อไป และ 3) ความต้องการของมนุษย์สามารถจัดได้เป็นลำดับขั้น และมนุษย์ก็จะแสวงหาสิ่งที่ตอบสนองต่อความต้องการของตนต่อไปเรื่อย ๆ โดยมาสโลว์ได้สรุปลักษณะของการจูงใจไว้ว่า การจูงใจจะเป็นไปตามลำดับของความต้องการอย่างมีระเบียบ<sup>33</sup> และมาสโลว์ได้แบ่ง “ลำดับขั้นความต้องการ” (Hierarchy of Needs) ของมนุษย์ออกเป็น 5 ลำดับ ดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

<sup>32</sup> เรืองฤทธิ์ เลือลา, เอกสารการสอนชุดวิชา การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก หน่วยที่ 11-15 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2561), หน้า 12-16.

<sup>33</sup> เกลิงศักดิ์ อินทรสร, แรงจูงใจกับการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัยในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554), หน้า 19.

<sup>34</sup> Abraham H. Maslow, *Theory of Human Motivation*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Harper and Rows Publisher, 1980), pp. 69-80.

### 1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)

เป็นความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์และถือเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์โดยความต้องการเหล่านี้ ได้แก่ อาหาร อากาศ น้ำดื่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ความต้องการพักผ่อน และความต้องการทางเพศ ฯลฯ

### 2) ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Security Needs)

เมื่อความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการการคุ้มครองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ที่จะมีต่อร่างกาย เช่น อุบัติเหตุ อาชญากรรม ความปรารถนาที่จะอยู่ในสังคมที่เป็นระเบียบ และสามารถคาดหมายได้ (Predictable World) ความต้องการความปลอดภัยนี้ยังหมายรวมถึง ความรู้ถึงข้อจำกัดหรือขอบเขตของพฤติกรรมของแต่ละคนซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคมและความปลอดภัยหรือความมั่นคงในการทำงาน

### 3) ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belonging Needs)

เมื่อความต้องการสองประการแรกได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าก็จะเข้าครอบงำพฤติกรรมของคนนั้น ความต้องการทางสังคม หมายถึง ความต้องการที่จะเข้าร่วมและได้รับการยอมรับความเป็นมิตรภาพและความรักจากเพื่อนร่วมงาน ความต้องการในขั้นนี้ของบุคคลเป็นความต้องการที่จะให้บุคคลหรือเพื่อนร่วมงานยอมรับในสำคัญของตนเอง องค์กรยอมรับตอบสนองความต้องการของลูกจ้างโดยการให้ลูกจ้างสามารถแสดงความคิดเห็นและความคิดเห็นที่ได้รับการยอมรับควรมีการยกย่องชมเชย และให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

### 4) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem or Egoistic Needs)

ความต้องการอยากเด่นในสังคม รวมทั้งความเชื่อมั่นในตนเอง ความสำเร็จ ความรู้ความสามารถ การนับถือตนเอง ความเป็นอิสระและเสรีภาพ รวมถึงความต้องการที่จะมีฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งหลาย การมีตำแหน่งสูงในองค์กร หรือการที่สามารถเข้าใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญ ๆ ล้วนแล้วแต่ทำให้ฐานะของตนเด่นขึ้น

### 5) ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization Needs)

เป็นความต้องการระดับสูงสุดที่อยากให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นความสามารถในระดับที่มนุษย์พึงกระทำได้

ตามทฤษฎีแรงจูงใจ จึงอาจกล่าวได้ว่า เหตุของการค้ำมนุษย์เป็นบุคคลที่มีแรงจูงใจในด้านต่าง ๆ เพื่อแสวงหาความต้องการของตน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องแรงจูงใจขั้นพื้นฐานเพื่อความอยู่รอดในฐานะเป็นมนุษย์ทั่วไป คือ ความต้องการเรื่องอาหาร เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การพักผ่อน การสืบเผ่าพันธุ์ และการอยู่รอดของชีวิต ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรกที่สำคัญที่สุดต่อการมีชีวิตรอดของมนุษย์ ดังนั้น เมื่อมนุษย์ขาดสิ่งจำเป็นเหล่านี้จึงเกิดการดิ้นรนแสวงหาจนกระทั่ง

พาดนเองตกไปเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ในขณะที่เดียวกันหากมองในเรื่องแรงจูงใจของอาชญากร ที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น มีแรงจูงใจหลัก คือ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ โดยมีการกระทำต่อเหยื่อ คือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ<sup>35</sup>

อย่างไรก็ตาม ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์นั้น ยังสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน อีกด้วย โดยสิทธิมนุษยชนถือเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนและเป็นสิทธิเสรีภาพ ตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ ทั้งนี้ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ว่าก่อนที่จะมีสังคม การเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น และไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ได้โดยชอบ อีกทั้งไม่มีผู้ปกครองวาทกรรมแผ่นดินคนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพ เหล่านี้ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมิได้มีคุณค่าในตัวของรัฐเอง แต่จะมีคุณค่าขึ้นมาก็ต่อเมื่อได้ปกป้อง รักษาและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองดังเช่นเวลานี้เท่านั้น<sup>36</sup>

โดยเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลกและเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งที่ประชุม สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948)<sup>37</sup> โดยสามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท<sup>38</sup> ได้แก่

#### 1) สิทธิพลเมือง (Civil Rights)

ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาดีในศาล อย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือ และปฏิบัติตามความเชื่อถือนั้น

<sup>35</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-17-12-18.

<sup>36</sup> สุรพล ภาษิตนรินทร์, **หลักสิทธิมนุษยชน เรื่อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชน** (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.), หน้า 4.

<sup>37</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน-Universal Declaration of Human Rights**, ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/>

<sup>38</sup> Amnesty International Thailand, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/>

## 2) สิทธิทางการเมือง (Political Rights)

ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

## 3) สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights)

ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รวมทั้งการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

## 4) สิทธิทางสังคม (Social Rights)

ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม การมีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

## 5) สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights)

ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจ และการแสดงศิลปวัฒนธรรมได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

จึงอาจกล่าวได้ว่า แรงจูงใจที่เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์นั้น เป็นสิ่งที่ผลักดันให้มนุษย์ทุกคน ตื่นรน แสวงหา เพื่อให้ตนเองอยู่รอดและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ปัญหาเรื่องความยากจน ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานไปทำงานทำในพื้นที่ที่มีระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่า เป็นต้น จึงเกิดเป็นช่องทางที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ และเนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดโดยไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ แต่การค้ามนุษย์เป็นการกระทำที่ปลิดคุณค่าและไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและทฤษฎีว่าด้วยแรงจูงใจหรือทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ข้างต้น จึงได้กลายมาเป็นแกนหลักในการสร้างเครื่องมือกลไกต่าง ๆ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประชาคมโลกในเวลาต่อมา

## 2.2 ประวัติและความเป็นมาของการค้ามนุษย์

ในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์นี้ ผู้เขียนขอแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในระดับสากล และส่วนที่สองเป็นการกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ดังนี้

### 2.2.1 ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในระดับสากล

การค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการค้ามนุษย์ได้เกิดขึ้นในโลกนี้มานานหลายพันปีแล้ว<sup>39</sup> ซึ่งแต่เดิมมีความเกี่ยวข้องกับการค้าทาส (Slavery) โดยถือว่าการค้าทาสเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการค้ามนุษย์นั่นเอง ปรากฏจากข้อสันนิษฐานในทางวิชาการว่า การค้าทาสเกิดจากการที่มนุษย์อพยพย้ายถิ่นที่อยู่โดยทำสงครามรุกรานกัน ทาสในยุคแรกจึงมีเพียงผู้หญิงและเด็กที่ถูกจับเป็นเชลยเท่านั้น ส่วนผู้ชายจะถูกฆ่าตายทั้งหมด แต่ต่อมาเมื่อมีการขยายอาณาจักร พวกผู้ชายที่ถูกจับเป็นเชลยก็ได้รับการยกเว้นจากการถูกฆ่า แต่ถูกเกณฑ์ไว้สำหรับใช้เป็นแรงงานแทน<sup>40</sup> ส่วนการค้าประเวณีนั้น ก็ได้เกิดขึ้นตลอดประวัติศาสตร์ของมนุษย์เช่นกัน แต่ก็ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าเกิดขึ้นมาในยุคสมัยใด แต่ในทางประวัติศาสตร์ของชนชาติเอเชียนั้น มีโสเภณีเกิดขึ้นตั้งแต่มัยพุทธกาลในพื้นที่เอเชียใต้ที่เรียกว่า “ชมพูทวีป” โดยโสเภณีในยุคนั้นเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ทำหน้าที่อย่างมีเกียรติเพื่อต้อนรับแขกบ้านแขกเมือง<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าทาสซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์นั้น ใน “สมัยสุเมเรียน” มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าทาสไว้ในประมวลกฎหมายพระเจ้าฮัมมูราบี แห่งบาบิโลน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีการที่ทาสสามารถไถ่ถอนตัวเองให้เป็นอิสระว่ามีอะไรบ้าง, “ยุคอารยธรรมอียิปต์โบราณ” ซึ่งถือเป็นแหล่งศูนย์กลางของการค้าทาสจากประเทศเพื่อนบ้าน มีบทบัญญัติของกฎหมายให้คนยากไร้สามารถขายตัวเองหรือขายบุตรธิดาให้ไปเป็นทาสได้, “ยุคอารยธรรมกรีกโบราณ” มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการค้าทาสไว้ โดยกำหนดให้คนของกรีกหรือคนที่เกิดในเมืองใดไม่สามารถเป็นทาสในเมืองนั้นได้ และมีข้อยกเว้นให้ทาสสามารถที่จะปลดปล่อยตัวเองออกจากความเป็นทาสได้หากได้กระทำคุณประโยชน์แก่รัฐ จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้เกิดการลักพาตัวเด็กผู้ชายหรือเด็กผู้หญิงจากเมืองหนึ่งส่งไปขายยังอีกเมืองหนึ่ง และ “ยุคอารยธรรมโรมันโบราณ” จัดได้ว่าเป็นยุคที่มีความเจริญรุ่งเรืองแห่งการค้าทาสอย่างมาก มีชาวกรีกถูกจับเป็นเชลยส่งไปเป็นทาสที่กรุงโรม (Rome) มากที่สุด ซึ่งตามกฎหมายบ้านเมืองของโรมัน (Jus Civile) ได้บัญญัติให้ทาสเป็นทรัพย์สินของนายทาสและไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น ทาสในยุคนี้จึงมีทั้งทาสที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและทาสที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และในสมัยโรมันนี้มีการปฏิบัติต่อทาสอย่างโหดร้ายทารุณ โดยรวมถึงการใช้ทาสต่อสู้กับทาสหรือที่เรียกว่า “กลาดิเอเตอร์” (Gladiator) และใช้ทาสมือเปล่าต่อสู้

<sup>39</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-17.

<sup>40</sup> อานาจ เนตยสุภา, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์,” *บทบัณฑิตย* 61, 3 (กันยายน 2548): 28.

<sup>41</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*.

กับสิงโตเล่นเป็นเกมส์กีฬาบันเทิงใจของนายทาสจนทาสเหล่านั้นถึงแก่ความตาย จากสถานะของการถูกกดขี่ข่มเหงดังกล่าวนี้เอง จึงเกิดการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอิสรภาพภายใต้การนำของ “สปาร์ตาคัส” (Spartacus) ในอาณาจักรโรมันเมื่อ 73 ปีก่อนคริสตกาล<sup>42</sup> โดยสปาร์ตาคัสนั้น ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นชาวเมืองเทรซ (Thrace) ภูมิภาคบอลข่าน (Balkan) ในปัจจุบัน ซึ่งถูกขายให้เป็นทาสและถูกฝึกที่ gladiatorial school ในเมืองคาปัว (Capua) ทางตอนเหนือของเมืองเนเปิลส์ (Naples) โดยเขาได้หนีจากการเป็นทาสและเป็นผู้นำในการรวบรวมทาสคนอื่น ๆ ประมาณ 100,000 คน เพื่อต่อต้านกองทัพโรมัน<sup>43</sup>

ต่อมาใน “ยุคกลาง” ปรากฏหลักฐานว่า เมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 15 ประเทศในแถบยุโรปได้เริ่มมีการกวาดต้อนชนพื้นเมืองชาวแอฟริกันไปเป็นทาส และในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17-19 ซึ่งเป็นช่วงของการสำรวจโลกใหม่ ได้มีการนำชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนผิวดำชาวแอฟริกันไปเป็นทาส โดยส่งกลับไปประเทศแม่และใช้แรงงานในแต่ละอาณานิคม ทำให้มีการค้าทาสอย่างแพร่หลาย<sup>44</sup> จึงได้เริ่มมีการตระหนักว่ามนุษย์ไม่ควรเอาเปรียบซึ่งกันและกันโดยการค้าทาส โดยในปี ค.ศ. 1794 (พ.ศ. 2337) ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ได้ยกเลิกการค้าทาส หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1865 (พ.ศ. 2408) ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้เลิกทาสในสมัยของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln)<sup>45</sup>

ช่วงปลายศตวรรษที่ 18 จนถึงศตวรรษที่ 19 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของอังกฤษมีความรุ่งโรจน์อย่างมาก โรงงานอุตสาหกรรมมากมายหลายประเภทได้เกิดขึ้น และมีผลต่อการวางรากฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>46</sup> การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษนี้ก่อให้เกิดการใช้แรงงานเด็กอย่างแพร่หลายและเป็นที่นิยมนักมากในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เด็กจึงตกเป็นเหยื่อในโรงงานอุตสาหกรรม โดยต้องทนทุกข์ทรมานกับอาการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากภัยและเชื้อโรคในโรงงาน รวมทั้งค่าจ้างที่

<sup>42</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 28-29.

<sup>43</sup> BBC, **Spartacus (died 71 BC)**, para. 2-3, Retrieved February 15, 2020 from [http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/spartacus.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/spartacus.shtml)

<sup>44</sup> ปิยวรรณ สุขทอง, *เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 6.

<sup>45</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

<sup>46</sup> ธิดิพงศ์ มีทอง, *นโยบายรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมสิ่งทอฝ้าย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 1.

แตกต่างกันออกไปตามแต่ละโรงงาน ในงานบางประเภทเด็กถูกจ้างเป็นเวลาที่ยาวนานมาก เช่น เด็กบางคนมีอายุประมาณ 5-6 ขวบ แต่ต้องทำงานเฉลี่ย 12-13 ชั่วโมงต่อวัน<sup>47</sup>

ในปี ค.ศ. 1904 (พ.ศ. 2447) ได้มีการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศในการปราบปรามการค้าทาสที่เป็นคนผิวขาว (International Agreement for the Suppression of “White Slave Traffic”) แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศตามข้อตกลงดังกล่าวยังไม่มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เนื่องจากความต้องการแรงงานในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำลงของประชาชน ทำให้ปัญหาการค้าทาส การบังคับใช้แรงงาน และการบังคับค้าโสเภณี ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในช่วงของการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) เมื่อปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สิ้นสุดลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพของโลกและการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ รวมถึงการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) ความร่วมมือตามข้อตกลงระหว่างประเทศในการปราบปรามการค้าทาสที่เป็นคนผิวขาวที่ไม่มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นเรื่องของ “การค้าผู้หญิงและเด็ก” (Traffic in Women and Children) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติว่าการค้าทาสเป็นเรื่องของเชื้อชาติใด แต่ให้หมายถึงผู้หญิงและเด็กทุกคนที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์<sup>48</sup> ในขณะเดียวกัน หลังจากที่ยุทธศาสตร์โลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลงไม่นานนั้น ก็ยังคงปรากฏกระบวนการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) เกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งในขณะนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งอยู่ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย (Treaty of Versailles) ก็ได้มีบทบาทในการสนับสนุนหรือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับแรงงานในเรื่องสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน และสวัสดิการของพนักงาน แต่การสนับสนุนดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใด<sup>49</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในสมัยประชุมที่ 14 ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (Convention concerning Forced or Compulsory Labour, 1930) ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับที่มีความสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน<sup>50</sup> โดยในมาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ได้บัญญัติให้รัฐสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ดำเนินการระงับการใช้การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>51</sup>

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

<sup>48</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, เรื่องเดิม, หน้า 12-17.

<sup>49</sup> อำนาจ เนตยสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 30.

<sup>50</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, เรื่องเดิม, หน้า 12-29.

<sup>51</sup> Article 1 of Forced Labour Convention, 1930 (No. 29).

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์เกี่ยวกับการค้าประเวณี และการทำร้ายผู้หญิง และเด็กที่ตกอยู่ในสนามรบมีความเลวร้ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิของสตรีในเอเชีย ของกองทัพญี่ปุ่นด้วยการบังคับสตรีในพื้นที่ยึดครองของกองทัพมาทำหน้าที่บำเรอทหารญี่ปุ่น ทำให้ผู้หญิงจำนวนมากเสียชีวิตเนื่องจากสาเหตุการติดเชื้อโรคและการถูกทำร้ายจนถึงแก่ความตาย รวมถึงการขาดอาหารและเสียชีวิตจากอาวุธในช่วงเวลาของการสู้รบ<sup>52</sup> และในส่วนของฝั่งยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเยอรมนี ภายใต้การนำของ “อดอล์ฟ ฮิตเลอร์” (Adolf Hitler) ได้มีการ บังคับใช้แรงงานเชลยศึกในค่ายกักกันของกองทัพนาซีเพื่อให้ผลิตยุทธภัณฑ์ให้กับกองทัพ อีกทั้ง พวกนาซีเยอรมันได้ทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวจำนวนหลายล้านคนอย่างทารุณโหดร้ายในช่วงสงคราม ดังกล่าว กระทั่งเมื่อสิ้นสุดสงครามจึงได้มีการจัดให้มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวเป็นอาชญากรรม ต่อมวลมนุษยชาติ (Crime Against Humanity) โดยในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) มีการจัดตั้ง ศาลพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามที่นูเรมเบิร์ก (Nuremberg)<sup>53</sup>

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (War 2) เมื่อปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) โดยชัยชนะ ของฝ่ายสัมพันธมิตรที่มีอังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำนั้น สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้างความหายนะและการสูญเสียแก่โลกอย่างมหาศาล ชาวโลกได้ประจักษ์ถึงความทารุณโหดร้าย ของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การย่ำยีสิทธิสตรีและเด็ก ถือเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างชัดเจน หัวหนารัฐบาลประเทศสัมพันธมิตรต่างเห็นพ้องกันว่า จะต้องแสวงหามาตรการที่เป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์เกิดขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการก่อตั้งองค์การ สหประชาชาติ (United Nations: UN) ขึ้น เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2488 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ ทำหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงปลอดภัยและรักษาสันติภาพของโลก<sup>54</sup> ต่อมาองค์การสหประชาชาติ จึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน” (United Nations Human Rights Committee) ขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน<sup>55</sup> จนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ซึ่งจัดขึ้น

<sup>52</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-8.

<sup>53</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 30.

<sup>54</sup> กระทรวงยุติธรรม, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, *บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์และ เชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)* (กรุงเทพมหานคร: ชุมชนนุสรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2558), หน้า 9.

<sup>55</sup> ขวรัตน์ มารุ่งเรือง, *สิทธิมนุษยชน: ความเหมือนที่แตกต่าง* (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.), หน้า 1.

ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้มีข้อมติรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights : UDHR)<sup>56</sup> และโดยที่ “การค้ามนุษย์” เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับ “หลักสิทธิมนุษยชน” ซึ่งองค์การสหประชาชาติ (UN) ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) เพื่อใช้เป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และ สีผิว นอกจากนี้ ปัญหา “การค้ามนุษย์” ยังเป็น “อาชญากรรมข้ามชาติ” ตามที่องค์การสหประชาชาติ ได้รับรองไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) ซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในประชาคมระหว่างประเทศเพื่อป้องกันปราบปรามและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศทั่วโลก<sup>57</sup>

จะเห็นได้ว่าปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ได้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในทั่วทุกภูมิภาคของโลก มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยังไม่มี ท่าทีว่าจะลดน้อยลงแต่อย่างใด แต่กลับยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นปัญหาสำคัญ ระดับโลกที่ทุกประเทศต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาซึ่งประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมไม่สามารถ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

### 2.2.2 ประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

สำหรับประวัติความเป็นมาของการค้ามนุษย์ในประเทศไทยนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ที่ง่ายขึ้น ผู้เขียนจึงขอแบ่งวิวัฒนาการของการค้ามนุษย์ในประเทศไทยออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงสมัย กรุงศรีอยุธยาถึงช่วงก่อนเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2417), ช่วงการเลิกทาส (พ.ศ. 2417) ถึงช่วงก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2488) และช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2489) ถึงปัจจุบัน ดังนี้

#### 1) ช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึงช่วงก่อนเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2417)

แม้จะมีได้มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่ามีการตรากฎหมายอย่างเป็นทางการรับรอง การให้บริการทางเพศไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่จากการค้นคว้าหลักฐานที่เป็นเอกสารทางกฎหมาย พบว่า ในสมัยอยุธยาตอนต้นซึ่งตรงกับรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอู่ทอง (พ.ศ. 1904) มีการตรา กฎหมายที่ได้กล่าวถึง “หญิงนครโสเภณี” ไว้ในกฎหมายลักษณะผัวเมีย แม้จะมีใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศโดยตรง แต่ก็ทำให้ทราบได้ว่า ในสมัยนั้นมี “หญิงนครโสเภณี” เกิดขึ้นแล้ว

<sup>56</sup> ชุติพร น่วมทนง, “สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 18, 52 (มกราคม-เมษายน 2559): 44.

<sup>57</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, เรื่องเดิม.

จึงอาจถือได้ว่าเป็นหลักฐานเอกสารทางกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดที่มีการบันทึกเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศไว้ และยังปรากฏตามคำให้การของขุนหลวงวัดประดู่ทรงธรรม เอกสารจากหอหลวงที่ได้มีการกล่าวถึง “หญิงนครโสเภณี” ซึ่งเป็นช่วงสมัยปลายกรุงศรีอยุธยาหรือช่วงก่อนกรุงแตก (พ.ศ. 2310) ทำให้เห็นว่า นอกจากหญิงนครโสเภณีคนไทยแล้ว ยังมีหญิงนครโสเภณีคนจีนด้วย จึงอาจทำให้สันนิษฐานได้ว่าการให้บริการทางเพศในประเทศไทยอาจมีมาก่อนหน้านี้แล้วก็ได้ เพียงแต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัด<sup>58</sup>

หลักฐานที่ยืนยันเกี่ยวกับการค้าหญิงเพื่อบังคับให้เป็นโสเภณีนั้น ยังปรากฏอยู่ในจดหมายเหตุของลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยได้กล่าวถึงความชอบธรรมของบรรดาขุนนางและนายเงินในการที่จะเกณฑ์ให้หญิงและเด็กหญิงที่ตนได้ซื้อมาให้ค้าประเวณี เพียงแต่การค้าประเวณิดังกล่าวจะต้องเสียเงินถวายพระมหากษัตริย์ โดยในบันทึกดังกล่าว ยังได้กล่าวถึงการรับซื้อภริยาที่สามีส่งมาขายเป็นทาสด้วย<sup>59</sup> แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางสังคมในสมัยนั้นที่ผู้หญิงถูกมองว่าเป็นเพียงทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งสามารถซื้อขายกันได้<sup>60</sup> และสำหรับในส่วนของการค้าทาสนั้น ก็ปรากฏหลักฐานการค้ำมนุษย์ในลักษณะของการค้าทาส<sup>61</sup> ซึ่งก็คือ “พระอัยการทาส” โดยแบ่งทาสออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ ทาสที่เกิดในเรือนเบี้ย ทาสได้มาข้างบิดามารดา ทาสมีผู้ให้ ทาสที่ได้ช่วยเมื่อต้องโทษทัณฑ์ ทาสที่เลี้ยงดูมาในยามข้าวยากมากแพง ทาสเชลย และทาสสินไถ่<sup>62</sup>

ในช่วงรอยต่อของปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น การค้าชาวจีนข้ามชาติภายใต้สภาพปัญหาภายในของประเทศจีน ทั้งปัญหาในเรื่องของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น การเข้ามาของอิทธิพลชาติตะวันตกตามเมืองท่าต่าง ๆ แต่ตัวเลขของการค้าหญิงชาวจีนก็ยังไม่ปรากฏชัดมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ยังเป็นการอพยพและการค้าผู้ชายชาวจีนเพื่อเข้ามาเป็นแรงงาน

<sup>58</sup> จีระศักดิ์ เรื่องบุญ, ปัญหาการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 71-72.

<sup>59</sup> ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, โสเภณีกับนโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ.2411-2503 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 14.

<sup>60</sup> อำนาจ เนตยสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 31.

<sup>61</sup> สราวุธ ยะหะกร, “การค้ามนุษย์ในประเทศไทย,” วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม (e-JODIL) 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 108.

<sup>62</sup> ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), พระอัยการทาส, ค้นวันที่ 16 กันยายน 2562 จาก <https://www.sac.or.th/databases/manuscripts/main.php?m=document&p=item&id=77>

โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2425 เชื่อกันว่ามีชาวจีนทั้งที่อพยพด้วยความสมัครใจและถูกเคลื่อนย้ายไปในประเทศต่าง ๆ ประมาณ 2,000,000 คน<sup>63</sup>

ในปี พ.ศ. 2398 ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) กับสหราชอาณาจักรในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ผลจากสนธิสัญญาดังกล่าวทำให้เกิดการค้าเสรี (Free Trade) และถือเป็นการสิ้นสุดของการผูกขาดการค้าต่างประเทศโดยพระคลังสินค้าของกษัตริย์และเจ้านายสยาม<sup>64</sup> รวมทั้งประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน รัสเซีย เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฯลฯ เศรษฐกิจไทยจึงผูกพันกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ในเวลานั้นเศรษฐกิจยุโรปเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมมาแล้ว ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจึงต้องการวัตถุดิบต่าง ๆ ในปริมาณมาก และต้องการขยายตลาดสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นจากโรงงานทั้งในยุโรปและอาณานิคม การค้าระหว่างประเทศจึงขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง<sup>65</sup> ผลกระทบหลังจากทำสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) ต่อภูมิภาคต่าง ๆ ของไทย เช่น ในภาคกลาง การปลูกข้าวขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเพื่อการบริโภค เนื่องมาจากการขยายตัวของการค้า เกิดการขยายตัวของการผลิต มีการก่อสร้าง การขุดคลอง และการสร้างทางรถไฟ ทำให้มีการขายแรงงานของชาวจีนและชาวลาว<sup>66</sup> มีชาวจีนอพยพเข้ามาสู่สังคมไทยมากขึ้นเพราะการขยายตัวของโรงสี โรงเลื่อย และโรงงานอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิด

<sup>63</sup> วิยะดา ทองมิตร, **การใช้แรงงานของชาวจีนในสังคมไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 30.

<sup>64</sup> กระทรวงวัฒนธรรม, **จอห์นเบาว์ริง-การค้าเสรี (ระเบียบใหม่ของโลกเก่า)**, ย่อหน้าที่ 1, ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2562 จาก [https://www.m-culture.go.th/young/ewt\\_news.php?nid=174&filename=index](https://www.m-culture.go.th/young/ewt_news.php?nid=174&filename=index)

<sup>65</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย** (เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า 353-354.

<sup>66</sup> ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, **การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411-2475)** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 7.

ความต้องการแรงงาน<sup>67</sup> ในภาคใต้ มีแรงงานอพยพชาวจีนจำนวนมากเข้าไปทำเหมืองแร่ดีบุกในหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันตกซึ่งมีคนจีนและคนอังกฤษเป็นนายทุน ทำให้การผลิตและการค้าดีบุกขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก โดยแรงงานหลักในการผลิตดีบุกเป็นแรงงานชาวจีนอพยพมิใช่คนในท้องถิ่น ในส่วนภาคเหนือ นั้น มีชาวอังกฤษและชาวจีนเข้ามาทำธุรกิจ เช่น ทำป่าไม้ ทำการค้า เป็นต้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการทำป่าไม้ ทำให้มีแรงงานอพยพชาติพันธุ์ชาละวาชและชาติพันธุ์ขมุ ที่มาจากฝั่งขวาของแม่น้ำโขงซึ่งถือเป็นแรงงานหลัก รวมถึงแรงงานชาวจีนก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วย แต่ในที่สุดแล้วคนจีนก็สามารถก้าวเข้าสู่สถานะชนชั้นนำในท้องถิ่นแทนตระกูลชนชั้นนำของลาว สำหรับภาคอีสานถือว่าได้รับผลกระทบโดยตรงจากสนธิสัญญาเบาว์ริงน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งผลจากการขุดคลองและการขยายตัวของการทำนาและการผลิตน้ำตาลในภาคกลาง ทำให้คนในภาคอีสานจำนวนมากอพยพไปทำนาและด่อนวัวควายไปขายในภาคกลางอันเนื่องมาจากความต้องการแรงงานคนและแรงงานสัตว์เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง<sup>68</sup> อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในสมัยรัชกาลที่ 4 นอกจากจะทำให้เกิดการค้าเสรีและรอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคม (โดยตรงสมบูรณ์แบบ) แล้ว แต่ก็ต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางการศาลไป<sup>69</sup> กล่าวคือ ประเทศไทยต้องยอมให้อังกฤษตั้งสถานกงสุลขึ้นในกรุงเทพมหานครได้ และให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritoriality) แก่คนในบังคับของอังกฤษ โดยกงสุลอังกฤษเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งคนในบังคับอังกฤษเป็นจำเลยโดยใช้กฎหมายของอังกฤษ ส่วนคดีที่คนในบังคับอังกฤษเป็นโจทก์ฟ้องคนไทยเป็นจำเลยนั้นให้ขึ้นศาลไทยและตัดสินกันตามกฎหมายไทย แต่กงสุลอังกฤษสามารถเข้าไปร่วมฟังการพิจารณาคดีตัดสินคดีได้ และหลังจากที่ไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริงแล้วยังได้ลงนามในสนธิสัญญากับชาติอื่นอีกด้วยซึ่งส่วนมากเป็นชาติตะวันตกอีกกว่าสิบประเทศโดยมีสาระสำคัญของความตกลงทำนองเดียวกันกับสนธิสัญญาเบาว์ริงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สนธิสัญญาเหล่านี้เองที่เป็นต้นเหตุให้เอกราชและอธิปไตยทางการศาลของไทยตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบต่อมาอีกช้านาน<sup>70</sup>

<sup>67</sup> เอื้อมพร แสงสุวรรณ, **การรับรู้เรื่องชาวจีนของชนชั้นนำทางการเมืองไทย พ.ศ. 2438-2475** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 44.

<sup>68</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 370-372.

<sup>69</sup> กระทรวงวัฒนธรรม, *เรื่องเดิม*.

<sup>70</sup> ธงทอง จันทรางศุ, **“ความเสมอภาค”: อำนาจอธิปไตยกับการศาล**, ย่อหน้าที่ 1, ค้นวันที่ 16 กันยายน 2562 จาก [http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=“ความเสมอภาค”\\_%3A\\_อำนาจอธิปไตยกับการศาล](http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=“ความเสมอภาค”_%3A_อำนาจอธิปไตยกับการศาล)

2) ช่วงการเลิกทาส (พ.ศ. 2417) ถึงช่วงก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2488)

การเลิกทาสได้เกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อนายเงินและตัวทาส แต่ให้นายเงินและทาส มีเวลามากพอสำหรับการปรับตัว การเลิกทาสนี้เกิดจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ประกอบกัน คือ 1) การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจต้องการจ้างแรงงานเสรี เนื่องจากการใช้แรงงานเสรีมีความยืดหยุ่นและความสะดวกในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความซับซ้อนและความเปลี่ยนแปลงของธุรกิจได้ดีกว่าการใช้แรงงานทาส และ 2) การที่คนในประเทศมหาอำนาจตะวันตกในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้น มีค่านิยมที่ให้ความสำคัญแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเห็นว่าการใช้แรงงานทาสเป็นการกดขี่มนุษย์อย่างร้ายแรง ค่านิยมดังกล่าวนี้ ก็ได้ขยายมาสู่สังคมไทย โดยในปี พ.ศ. 2417 รัชกาลที่ 5 ทรงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติพิทักษ์สิทธิลูกทาสลูกไทย” ได้มีการแก้พิทักษ์ตัวทาสใหม่ โดยให้ลดค่าตัวทาสลงตั้งแต่อายุ 8 ขวบ จนกระทั่งหมดค่าตัวเมื่ออายุ 20 ปี และเมื่ออายุได้ 21 ปี ผู้นั้นก็จะเป็นอิสระ ซึ่งมีผลกับทาสที่เกิดตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2411 เป็นต้นมา และห้ามมิให้มีการซื้อขายบุคคลที่มีอายุมากกว่า 20 ปี เป็นทาสอีก<sup>71</sup> โดยกฎหมายดังกล่าวนี้ ส่งผลกระทบต่อการค้าประเวณีในขณะนั้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้หญิงที่เคยต้องค้าประเวณีในสถานะของนางทาสหมดสิ้นไปภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>72</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 รัชกาลที่ 5 ทรงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติเลิกทาส ร.ศ. 124” ให้ลูกทาสทุกคนเป็นไทยเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2448 ส่วนทาสประเภทอื่นที่มีใช้ทาสในเรือนเบี้ย ทรงให้ลดค่าตัวเดือนละ 4 บาท นับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2448 เป็นต้นไป นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติป้องกันมิให้คนที่คนไทยแล้วกลับไปเป็นทาสอีกและเมื่อทาสจะเปลี่ยนเจ้าเงินใหม่ก็ห้ามมิให้ขึ้นค่าตัว<sup>73</sup>

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการประกาศเลิกทาสในปี พ.ศ. 2448 แล้วก็ตาม แต่หญิงที่เคยเป็นโสเภณีส่วนหนึ่งก็ยังสมัครใจที่จะเป็นโสเภณีต่อไป คงเห็นว่าการเป็นโสเภณีก็เป็นอาชีพที่ดีอย่างหนึ่ง จึงได้มีการรวบรวมชักจูงหญิงทาสหรือมิใช่ทาสอื่นให้มาเป็นโสเภณี<sup>74</sup> มีการตั้ง “โรงหญิงนครโสเภณี” ขึ้นในที่ต่าง ๆ โดยที่ไม่มีกฎหมายและกฎระเบียบควบคุมและมักก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นบ่อยครั้ง ดังนั้น เพื่อเป็นการจัดระเบียบการค้าประเวณีและแก้ไขปัญหาการก่อความ

<sup>71</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 377-378.

<sup>72</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 32.

<sup>73</sup> ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2541), หน้า 286-287.

<sup>74</sup> ดุ้ย ชุมสาย, หม่อมหลวง, *กิจกรรมโสเภณี* (กรุงเทพมหานคร: เอกลักษณ์หนังสือดี, 2525), หน้า 50.

ไม่สงบเรียบร้อยในสังคมจากการทะเลาะวิวาทกัน และเพื่อเป็นการควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ที่อาจเกิดขึ้นจากการค้าประเวณีโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมโรค<sup>75</sup> จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันสัณจรโรค ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายดังกล่าวนี้เรียกผู้ให้บริการทางเพศว่า “หญิงนครโสเภณี” เรียกผู้ประกอบการว่า “นายโรง” และเรียกสถานประกอบการว่า “โรงหญิงนครโสเภณี” ส่งผลให้การให้บริการทางเพศหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางเพศต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย เช่น โรงหญิงนครโสเภณีก็ต้องยื่นจดทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาต, ตัวหญิงนครโสเภณีก็ต้องยื่นจดทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตเช่นกัน จึงจะสามารถเป็นหญิงนครโสเภณีได้โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องมีอายุเกินกว่า 15 ปี และต้องสมัครด้วยตนเอง อีกทั้งต้องไม่เป็นโรคติดต่อ และในส่วนของนายโรงนั้นกฎหมายก็ได้กำหนดให้ต้องเป็นหญิงเท่านั้น เป็นต้น<sup>76</sup> การมีกฎหมายป้องกันสัณจรโรคนี้ทำให้ธุรกิจการค้าประเวณีได้รับความนิยมและเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากสถิติของการจดทะเบียนโสเภณีที่ได้มีการบันทึกไว้ใน พ.ศ. 2452 มีการจดทะเบียนหญิงจีน 1,441 คน หญิงไทย 950 คน หญิงเวียดนาม 58 คน หญิงลาว 50 คน และในปี พ.ศ. 2468 จำนวนดังกล่าวได้เพิ่มเป็นหญิงจีน 2,766 คน ขณะที่หญิงไทยเพียง 342 คน โดยสำหรับหญิงจากประเทศจีนนั้นพบว่าร้อยละ 90 จะถูกหลอกให้มาค้าประเวณีในประเทศไทย<sup>77</sup> แต่ต่อมาเมื่อได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 หลังจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (The International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children) ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) แล้ว ส่งผลให้ตัวเลขของการค้าประเวณิดังกล่าวลดลงตามลำดับ แต่ในขณะเดียวกันปัญหาการค้ามนุษย์ที่เข้ามาเพื่อใช้เป็นแรงงานก็มีจำนวนมากด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาจากตัวเลขของแรงงานอพยพชาวจีนที่เพิ่มจาก 95,243 คน (ในช่วง พ.ศ. 2425 ถึง พ.ศ. 2435) เป็น 331,002 คน (ในช่วง พ.ศ. 2436 ถึง พ.ศ. 2448) และเพิ่มเป็น 688,004 คน (ในช่วง พ.ศ. 2449 ถึง พ.ศ. 2460)<sup>78</sup> โดยมีจำนวนไม่น้อยที่ถูกนำตัวมาจากมณฑลชายฝั่งทะเลทางใต้ของประเทศไทยที่ซึ่งการซื้อขายเด็กผู้หญิงกระทำกันอย่างเปิดเผยโจ่งแจ้งเหมือน

<sup>75</sup> จีรศักดิ์ เรืองบุญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 73.

<sup>76</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 74.

<sup>77</sup> ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ค้าหญิงจีนข้ามชาติในประวัติศาสตร์สังคมไทย,” *ศิลปวัฒนธรรม* 21,4 (กุมภาพันธ์ 2543): 30.

<sup>78</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

ซื้อขายข้าวของธรรมดา ส่วนพวคนายหน้าซึ่งเป็นผู้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวนั้นก็ใช้ทั้งวิธีการล่อลวงและลักพาตัวคล้ายคลึงกับการค้าก๊วยอย่างเห็นได้ชัด<sup>79</sup>

### 3) ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2489) ถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง และได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ขึ้นในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council: ECOSOC) ได้เสนอให้เลขาธิการสหประชาชาติพิจารณาติของสันนิบาตชาติ (League of Nations) เรื่องการยกเลิกการค้าประเวณีอนุญาตจนกระทั่งสหประชาชาติได้มีมติให้ตราอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และเอารัดเอาเปรียบจากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others) พร้อมทั้งได้มีการเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาคีและไม่เป็นภาคีให้เลิกกิจการค้าประเวณี ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 ซึ่งได้ใช้บังคับมายาวนานกว่า 5 ทศวรรษ และเป็นผลทำให้การให้บริการทางเพศกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและมีโทษทางอาญาด้วย<sup>80</sup> ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวซึ่งจากเดิมที่รัฐอนุญาตให้สามารถมีโสเภณีและโรงหญิงโสเภณีได้โดยชอบด้วยกฎหมายกลับกลายเป็นมุ่งให้เลิกกิจการโสเภณีหรือโรงหญิงโสเภณี แต่ก็มีได้กระทำอย่างฉับพลันทันด่วน โดยรัฐได้เริ่มกระบวนการเพื่อนำไปสู่การยกเลิกระบบใบอนุญาตและทะเบียนโสเภณีทั้งหมด โดยในปี พ.ศ. 2491 ได้สั่งห้ามตั้งโรงหญิงนครโสเภณี, ในปี พ.ศ. 2492 ได้สั่งห้ามจดทะเบียนโสเภณี และในปี พ.ศ. 2501 ในยุคสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศยกเลิกใบอนุญาตสถานโสเภณีที่มีอยู่มากมายในที่สุด<sup>81</sup> จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเกิดขึ้นของอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้ามนุษย์และเอารัดเอาเปรียบจากการค้าประเวณีของผู้อื่น ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) เสียอีก ซึ่งก็คือการสั่งห้ามตั้งโรงหญิงนครโสเภณีในปี พ.ศ. 2491 นั่นเอง

จากอิทธิพลของพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีเจตนารมณ์ในการล้มเลิกการค้าประเวณีนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกประเทศที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยจำต้อง

<sup>79</sup> หลิน ปัน, **อิงตี่เกีย: เรื่องราวของชาวจีนโพ้นทะเลทั่วโลก**, แปลโดย เกษียร เตชะพีระ (กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2540), หน้า 302.

<sup>80</sup> จีรศักดิ์ เรืองบุญ, **เรื่องเดิม**, หน้า 78-79.

<sup>81</sup> **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 78.

ตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งประเทศไทย ก็ได้เลือกใช้วิธีการล้มเลิก (Abolition) การค้าประเวณีตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติ แต่อย่างใด แต่กลับเลือกใช้วิธีการปราม (Prohibition) แทน จึงแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทย มิได้มีเจตนารมณ์อันเด็ดขาดที่จะกำจัดภาวะโสเภณีให้หมดสิ้นลง<sup>82</sup> อย่างไรก็ดี อีกเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยเลือกที่จะใช้วิธีการปรามการค้าประเวณีก็คือ เนื่องจากการขยายตัวขึ้นอย่างมาก ของโรงหญิงนครโสเภณีซึ่งมักไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ. 127 จะมีบทกำหนดความผิดสำหรับการฝ่าฝืนไว้ก็ตาม แต่บทลงโทษนั้นเป็นบทลงโทษในสถานเบา จึงทำให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายโดยมีการค้าประเวณีแฝงอยู่ในสถานบริการต่าง ๆ แทนการตั้ง โรงหญิงนครโสเภณีซึ่งจะต้องขออนุญาตตามกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการตราพระราชบัญญัติ ปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 นั้น เป็นการตรากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการขยายตัว ของการค้าประเวณีที่ผิดกฎหมายโดยมิได้มีเจตนาปราบเพื่อกำจัดให้การค้าประเวณีหมดสิ้นไป แต่อย่างใด<sup>83</sup>

หลังจากที่พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มีผลใช้บังคับ การให้บริการ ทางเพศก็ยังคงมีอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบไปแฝงอยู่ตามสถานบริการต่าง ๆ เช่น โรงน้ำชา สถานบริการ อาบอบนวด บาร์อะโกโก้ สถานเต้นรำ สถานนางโลม และสถานเรียมรมย์ต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษ 2503 ประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศโดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าการดูแลสุขภาพและเกษตร ทำให้เกิด ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ เกิดการล่มสลายของสังคมชนบทเนื่องจากปัญหาความยากจน ส่งผลให้ประชากรส่วนหนึ่งย้ายถิ่นออกจากชนบทเข้าสู่เขตกรุงเทพมหานคร ประชากรหญิงจากชนบท จำนวนมากผันตัวเองเข้าสู่ธุรกิจทางเพศในเขตพื้นที่ต่าง ๆ และในช่วงเวลาเดียวกันประมาณ พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ประเทศไทยได้ยินยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศทั้งในภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากเกิดสงครามเวียดนามในปี พ.ศ. 2503 จำนวนทหารอเมริกัน (เรียกกันในชื่อ จี.ไอ.) ที่มาพักอยู่ตามฐานทัพส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีรูปแบบหลากหลาย อีกทั้ง ทำให้เกิดหญิงบริการในรูปแบบเมียเช่า (Rented Wife) จนในที่สุด ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ยอมรับสถานภาพของสถานบันเทิงเหล่านั้น เกิดเป็นสถานบริการที่ถูกกฎหมายขึ้นมาจำนวนมาก พร้อมทั้งให้การยอมรับสถานภาพของหญิง ที่ทำงานในสถานบริการเหล่านั้นเพื่อตอบสนองความต้องการที่สูงมากในช่วงสงครามเวียดนาม แต่เมื่อสงครามเวียดนามสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) การขายบริการทางเพศและสถานบริการ ทางเพศก็ยังคงอยู่และขยายตัวพร้อมกับการเปลี่ยนรูปแบบไปตามสภาวะแวดล้อมทางสังคมและ

<sup>82</sup> ต้อย ชุมสาย, หม่อมหลวง, *เรื่องเดิม*, หน้า 56.

<sup>83</sup> จีระศักดิ์ เรืองบุญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 81.

เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในสังคมยุคใหม่<sup>84</sup> กล่าวคือ มีกลุ่มลูกค้าจากประเทศตะวันตกเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งรูปแบบการค้ามนุษย์ได้จัดทำเป็นขบวนการจัดส่งหญิงไทยไปประกอบธุรกิจทางเพศในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศในยุโรป นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการค้ามนุษย์รูปแบบใหม่เกิดขึ้น เช่น การจัดหาหญิงไทยไปแต่งงานกับชายชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวเยอรมัน กิจกรรมจัดส่งเมียทางไปรษณีย์ (Mail Order Bride) ที่แพร่หลายในประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหญิงเหล่านี้หากไม่ประสบความสำเร็จในการแต่งงานกับชายชาวต่างชาติ ก็มักจะถูกชักนำให้เข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศหรือตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกบังคับให้ค้าประเวณีต่อไป<sup>85</sup>

ในช่วงปี พ.ศ. 2521 - พ.ศ. 2530 ถึงแม้การเคลื่อนย้ายของหญิงและเด็กภายในประเทศ จะมีปัจจัยมาจากฐานะทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ก็เริ่มมีปัจจัยเสริมอื่น ๆ ทำให้เกิดการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่เป็นขบวนการมากยิ่งขึ้น เช่น การเห็นตัวอย่างของผู้ที่เคลื่อนย้ายถิ่นไปทำงาน การชักจูงของผู้ที่เคยเข้ามาทำงานในธุรกิจการค้าประเวณีที่กลับไปในหมู่บ้าน เป็นต้น สาเหตุสำคัญโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของหญิงและเด็กจากภาคเหนือ คือ ปัญหาความยากจนของครอบครัวที่ทำให้บิดามารดาต้องขายลูกให้มาค้าประเวณีด้วยตัวเองโดยจะมีการรับเงินไปก่อนจำนวนหนึ่ง และผู้ที่ถูกนำไปทำงานจะต้องชดใช้เป็นเงินมากกว่าอย่างน้อย 2 เท่า นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่เกิดจากตัวหญิงและเด็กเอง เช่น เกิดความอับอายจากประสบการณ์ในทางเพศ ปัญหาในชีวิตสมรส และปัญหาครอบครัว สำหรับสถานะหนี้สินเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการสมัครใจที่จะเข้าสู่กระบวนการค้าประเวณี โดยหากครอบครัวมีส่วนร่วมในการได้รับเงินไปก่อน หญิงและเด็กก็จะเสี่ยงกับการถูกบังคับให้ค้าประเวณีในลักษณะแรงงานทาสเพื่อเร่งทำเงินที่อ้างว่าเป็นหนี้ที่จะต้องชดใช้จากการที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับเงินไปก่อนหน้านั้นแล้ว<sup>86</sup> การค้าหญิงและเด็กในระยะนี้ นอกจากจะพบว่ามีการนำหญิงและเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อยทั้งภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาค้าในประเทศไทยแล้ว ยังพบว่า ผู้ซื้อชาวต่างประเทศยังใช้ระบบโดยตรงในการซื้อหญิงและเด็กจากหมู่บ้านคล้ายกับเป็นการให้สินสอดเพื่อนำหญิงไปเป็นภรรยา ทำให้มีบิดามารดาจำนวนมากพอใจกับวิธีการเช่นนี้เพราะเป็นการได้เงินโดยตรง ตัวหญิงเอง

<sup>84</sup> กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำประเทศไทย, รายงานทบทวนและสังเคราะห์สถานการณ์: การป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และเอชไอวีที่เกี่ยวกับธุรกิจบริการทางเพศในประเทศไทย พ.ศ. 2550 (กรุงเทพมหานคร: กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำประเทศไทย} 2550), หน้า 5-6.

<sup>85</sup> ชนกพล สกลผดุงเขตต์, การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก : ศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 16.

<sup>86</sup> อำนาจ เนตยสุภา, เรื่องเดิม, หน้า 35-36.

ก็จะอยู่กับชาวต่างประเทศในเวลานั้น ๆ โดยที่ชาวต่างประเทศมักจะเป็นฝ่ายเลิกราไปเองเมื่อหญิงเหล่านั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางเพศได้<sup>87</sup>

จะเห็นได้ว่า ในระหว่างที่พระราชบัญญัติปราคการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น (ประมาณ 30 กว่าปี) ก็ไม่สามารถควบคุมจำนวนหญิงบริการและสถานบริการให้ลดลงได้ แต่กลับยิ่งทำให้รูปแบบการขายบริการแตกแขนงออกไปมากยิ่งขึ้นในแถบชานเมือง จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้การพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศของประเทศไทยในยุคต่อมาเป็นการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจากเพียงแค่ปราคไปสู่การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งมีบทบัญญัติที่เข้มงวดและมีบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น จนในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศฉบับใหม่ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539” ขึ้นใช้บังคับ<sup>88</sup> แต่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีในเมืองไทยกลับยิ่งเติบโตขึ้น ทั้งที่ประเทศไทยเองก็ถือว่าการค้าประเวณีเป็นเรื่องที่ขัดต่อศีลธรรมและอัตลักษณ์ของความเป็นไทย ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งก็เนื่องมาจากความต้องการทางเพศซึ่งเป็นหนึ่งในความต้องการของมนุษย์ที่สำคัญมากที่สุดไม่ต่างไปจากความต้องการน้ำ อาหาร และการพักผ่อน<sup>89</sup> โดยในปัจจุบันสามารถแบ่งธุรกิจการค้าประเวณีหรือแหล่งค้าประเวณีในเมืองไทยออกได้เป็น 7 แหล่ง ดังนี้<sup>90</sup>

(1) “ช่องปิด” เป็นธุรกิจการค้าประเวณีที่มีอยู่ทั่วประเทศและมีราคาถูก ผู้ใช้บริการส่วนมากจะเป็นผู้คนในท้องถิ่นหรือผู้ใช้แรงงานชนชั้นล่างทั้งที่เป็นคนไทยและชาวต่างด้าว ลักษณะของช่องปิดจะถูกอำพรางสถานที่จากการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ด้วยวิธีต่าง ๆ หญิงบริการในช่องประเภทนี้จะไม่ได้รับเงินค่าจ้าง แต่จะได้เป็นค่าที่พักและอาหารเนื่องจากเงินค่าจ้างได้จ่ายเป็นค่าตัวให้แก่ผู้ที่พาหญิงบริการมาที่ช่องแล้ว ช่องปิดบางแห่งยังใช้วิธีการล่อลวงผู้เยาว์มาตั้งแต่อายุ

<sup>87</sup> ศิริพร สะโครบานะ, ฌัญญา บุญภักดี และชุติมา จันทิโร, การค้าหญิง: ฤทธิสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: ผู้หญิง, 2540), หน้า 88-90.

<sup>88</sup> จีระศักดิ์ เรื่องบุญ, เรื่องเดิม, หน้า 84-86.

<sup>89</sup> จีระภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ, จิตวิทยาทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 7-8.

<sup>90</sup> มาตาลักษณ์ ออรุงโรจน์, รายงานการวิจัยการศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมครอบครัวของผู้ตกเป็นเหยื่อและกลุ่มเสี่ยงที่มีผลให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะกรณีการค้าหญิงและเด็ก อ่างถึงใน สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย” เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2558, หน้า 14-17.

ยังน้อยเพื่อรอให้ผู้เยาว์เติบโตและแสวงหาประโยชน์จากการเป็นสาวพรหมจรรย์โดยมีการคิดค่าเปิดบริษัทด้วย

(2) “ช่องเปิด” ธุรกิจประเภทนี้จะอยู่ในรูปแบบของบ้านหรือโรงแรม โดยมีการจัดห้องไว้รับรองผู้ให้บริการไว้ในสถานที่เดียวกันนี้ด้วย ผู้ขายบริการทางเพศในช่องเปิดมีอิสระในการดำรงชีวิตมากกว่าช่องปิด แต่บางครั้งการออกนอกช่องต้องมีคนควบคุมไปด้วย มีการแบ่งรายได้กับเจ้าของช่องและมีการกำหนดให้ผู้ขายบริการไปตรวจร่างกายอาทิตย์ละครั้ง หญิงบริการในช่องเปิดจะมีทั้งชาวไทยและชาวต่างด้าว ในโรงแรมบางแห่งจะมีห้องพักสำหรับผู้ขายบริการไว้ให้อยู่รวมกันหลายคนเพื่อรอรับแขก โดยมีอัตราค่าบริการทั้งแบบชั่วคราวและค้างคืนและมีการคิดอัตราค่าบริการของการเปิดบริษัทด้วย

(3) “บ้านโทรศัพท์” เป็นธุรกิจการค้าประเภทคล้ายช่องเปิด แต่แตกต่างกันตรงที่มีการเสนอขายบริการผ่านทางโทรศัพท์ มีการจัดสถานที่ไว้ให้ผู้ค้าบริการพักผ่อนหลับนอนและมีการจัดห้องไว้เพื่อการร่วมประเวณีเช่นเดียวกับช่องเปิด โดยมีเจ้าของบ้านหรือเจ้าของช่องเป็นผู้กำหนดกฎขึ้นมา ซึ่งกฎของบ้านนี้จะมีความเป็นอิสระมากกว่าช่องเปิดเพราะไม่มีการบังคับให้หญิงบริการต้องรับแขก แต่ต้องมีการตรวจร่างกายทุกอาทิตย์ การตกลงซื้อขายจะเริ่มจากการให้ลูกค้ามาดูตัวหญิงบริการที่บ้านหรือให้หญิงบริการออกไปพบแขกข้างนอก โดยค่าตัวของหญิงบริการจะแตกต่างกันไปขึ้นกับรูปลักษณะของแต่ละบุคคล

(4) “สถานอาบ อบ นวด” เป็นแหล่งค้าประเวณีที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยลักษณะการให้บริการของหญิงบริการในสถานอาบ อบ นวด ตามความหมายของพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2547 นั้น สามารถแบ่งออกไปเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(4.1) หญิงบริการที่อยู่ในตู้กระจก ส่วนใหญ่จะมีรูปร่างหน้าตาไม่โดดเด่นถูกใจชายมากนัก แต่ค่าใช้บริการอยู่ในอัตราที่ไม่แพงและมีราคาที่หลากหลาย กล่าวคือ ราคาค่าบริการกำหนดตามลักษณะของหมายเลขหรือตัวอักษร เช่น หมายเลขทอง หรือตัวอักษร S หรือ M เป็นต้น จึงยังทำให้สถานบริการเป็นที่นิยม รายได้ของหญิงบริการจะถูกหักไว้เป็นค่านายหน้าด้วย หญิงบริการประเภทนี้จะใส่เสื้อผ้าน้อยชิ้นเน้นการเปิดเผยเนื้อตัวเพื่อเชิญชวนหรือดึงดูดใจลูกค้าให้ใช้บริการ โดยจะมีพนักงานซึ่งเรียกว่า “คนเชียร์แขก” คอยบรรยายสรรพคุณและชักชวนให้ผู้มาใช้บริการเลือกหญิงคนใดคนหนึ่งในตัวกระจกไปปรนนิบัติ

(4.2) หญิงบริการที่อยู่นอกตู้กระจก หรือ Side Line ส่วนใหญ่จะมีรูปร่างหน้าตาดี มีอายุน้อยบางคนยังเป็นนักศึกษา หรือเป็นหญิงที่มีงานประจำอยู่แล้วแต่มาทำงานบริการเพื่อหารายได้พิเศษด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น นำเงินไปเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายประจำวัน หรือตอบสนองความต้องการด้านวัตถุนิยม เป็นต้น หญิงบริการประเภทนี้ไม่มีช่วงเวลาทำงานที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับการนัดหมายจากลูกค้าหรือที่ตกลงกับสถานบริการ อย่างไรก็ตาม หญิงบริการก็ยังมีหมายเลข

พนักงานเช่นเดียวกับหญิงบริการในตู้กระจก แต่สถานบริการบางแห่งอาจจะไม่มีป้ายแสดงหมายเลขหรือตัวอักษรกำกับ ส่วนค่าบริการของหญิงบริการประเภท Side Line จะแพงกว่าหญิงบริการในตู้กระจก โดยค่าบริการดังกล่าวจะถูกสถานบริการหักไว้เป็นค่านายหน้าด้วยเช่นกัน

(5) “ร้านอาหาร โรงน้ำชา และบาร์ร่าว” สถานบันเทิงประเภทนี้มีการให้บริการค่าประเวณีในรูปแบบแอบแฝงมากับการบริการความบันเทิงด้านดนตรี มีการจัดโชว์โป๊เปลือย บริการอาหาร และเครื่องดื่ม จัดว่าเป็นสถานค่าประเวณีในลักษณะกึ่งเปิดเผย โรงน้ำชาบางแห่งจะมีสถานที่พักสำหรับบริการลูกค้า ในขณะที่บางแห่งอนุญาตให้ลูกค้าพาหญิงบริการออกไปนอกร้านเพื่อการค่าประเวณีได้ อย่างไรก็ตาม หญิงบริการโดยมากจะได้รับเงินเดือนจากการทำงานไม่มากหรือไม่ได้รับเลย เนื่องจากอาศัยรายได้จากทิปหรือการขายบริการทางเพศเป็นหลัก

(6) “บาร์โกโก้” แหล่งที่พบบ่อย คือ บริเวณย่านพัฒนพงษ์ กรุงเทพมหานคร และพัทยา จังหวัดชลบุรี เนื่องมาจากการขยายตัวจากส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาในเมืองไทยเป็นจำนวนมาก ลักษณะการให้บริการของบาร์จะเป็นการโชว์เต้นโป๊เปลือยและโชว์การร่วมเพศของหญิงบริการ นอกจากนี้ หญิงบริการในบาร์ยังมีหน้าที่ผสมเหล้าให้กับแขกโดยหญิงบริการจะได้เปอร์เซ็นต์จากการจำหน่ายเครื่องดื่มด้วย และออกไปกับแขกเพื่อการค่าประเวณี ส่วนรายได้ของการค่าประเวณีเป็นของหญิงบริการที่ตกลงกับแขกเอง ทั้งนี้ ในการทำงานหญิงบริการต้องพกถุงยางอนามัยและเข้ารับตรวจร่างกาย อัตราค่าแรงของหญิงบริการขึ้นอยู่กับลักษณะการแต่งกายขณะเต้นโกโก้ กล่าวคือ ยิ่งมีเสื้อผ้าติดกายน้อยชิ้น ค่าแรงจะยิ่งเพิ่มขึ้น แต่หากเปลือยทั้งหมดและแสดงโชว์โดยใช้อวัยวะเพศจะได้ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นไปอีก ค่าแรงของหญิงบริการไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าของบาร์

(7) “บาร์เปียร์” คือ สถานที่จ้างผู้หญิงมาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้กับลูกค้า ซึ่งหากลูกค้าพึงพอใจในหน้าตาบุคลิกก็จะมีการตกลงขอซื้อบริการทางเพศต่อไป สถานบริการประเภทนี้ไม่มีการจัดห้องไว้สำหรับบริการลูกค้า ดังนั้น หากการตกลงซื้อขายสำเร็จลูกค้าจะพาหญิงบริการออกไปบริการบริการนอกร้าน โดยลูกค้าต้องจ่ายค่าตัวหญิงบริการให้กับเจ้าของบาร์ ส่วนค่าบริการของตัวหญิงบริการจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างลูกค้ากับตัวผู้ให้บริการเอง ทั้งนี้ หญิงบริการในบาร์ถูกกำหนดให้ต้องเข้ารับการตรวจร่างกายทุกอาทิตย์ ส่วนพื้นที่บาร์เปียร์ที่พบบ่อยจะอยู่ในแหล่งท่องเที่ยว เช่น กรุงเทพมหานคร พัทยา และภูเก็ต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากแหล่งค่าประเวณีตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็ยังปรากฏการค้าประเวณีในรูปแบบธุรกิจแฝงในอาชีพอื่นอีกเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นตามภัตตาคาร ร้านสปา ร้านตัดผม หรือแม้แต่แคดดี้ (Caddy) ในสนามกอล์ฟ เป็นต้น และยังประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการสื่อสารที่ทันสมัยทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อนำไปสู่การกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณีเกิดขึ้นได้ง่าย ทำได้โดยสะดวก และรวดเร็วผ่านทางระบบเครือข่าย

อินเทอร์เน็ต (Internet) โดยการใช้คอมพิวเตอร์ (Computer) สมาร์ทโฟน (Smart Phone) หรือ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน

จึงเห็นได้ว่า ปัญหาการค้าประเวณี (โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงแต่อย่างใด แต่กลับยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก จึงเป็นการยากที่จะสามารถจัดปัญหาการค้าประเวณี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งอันนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยได้

## 2.3 ความหมายของการค้ามนุษย์

คำว่า “การค้ามนุษย์” นั้น อาจมีการนิยามความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามความเข้าใจของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแบ่งการอธิบายเกี่ยวกับความหมายของ “การค้ามนุษย์” ออกเป็น 2 กรณี คือ ความหมายของการค้ามนุษย์ในระดับสากล และความหมายของการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

### 2.3.1 ความหมายของการค้ามนุษย์ในระดับสากล

ในอดีตมีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่กล่าวถึงความหมายของการค้ามนุษย์ไว้ แต่เมื่อรูปแบบของการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้นตามบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป จึงมีความพยายามที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้เท่าทันกับการกระทำความผิดของผู้ค้ามนุษย์ และสิ่งหนึ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากการศึกษาเกี่ยวกับค่านิยมของการค้ามนุษย์ก็คือ กฎหมายระหว่างประเทศในอดีตไม่ได้ให้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจนและแน่นอน จึงทำให้คนทั่วไปมักเข้าใจความหมายของการค้ามนุษย์ในมุมมองที่ค่อนข้างแคบว่าจะต้องเกี่ยวข้องกับการค้าทาสและการค้าประเวณีเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดความหมายของ “การค้ามนุษย์” ไว้ในข้อ 3 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) ว่า

“การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัยหรือการรับไว้ ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะ

ความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจในการควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับหรือการดักขังออกจากร่างกาย”<sup>91</sup>

พิธีสารฉบับดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ คือ

1) กรณีการค้ามนุษย์ที่กระทำต่อเด็ก (เด็ก คือ บุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี<sup>92</sup>) นั้น ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้ข้างต้นก็ตาม<sup>93</sup>

2) ความยินยอมของผู้เสียหายในการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นกับการแสวงหาประโยชน์จากการค้ามนุษย์ ตามความหมายข้างต้นโดยเจตนา ให้ถือว่าไม่มีผลเป็นการยินยอม หากมีการใช้วิธีการใด ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในความหมายดังกล่าว<sup>94</sup>

ความหมายของการค้ามนุษย์ที่บัญญัติไว้ในพิธีสารดังกล่าวข้างต้นนี้ได้กลายเป็นที่ยอมรับมากที่สุด เนื่องจากได้รับการลงนามจากประเทศต่าง ๆ จำนวน 120 ประเทศ จากทั้งหมด 148 ประเทศ ที่ได้เข้าร่วมประชุมที่เมืองปาเลอร์โม ประเทศอิตาลี เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2543<sup>95</sup>

และถือว่าเป็นการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ที่ครอบคลุมและครอบคลุมประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ กล่าวคือ ครอบคลุมถึงการกระทำเกี่ยวกับการค้ามนุษย์อย่างละเอียดตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการกระทำความผิด ระหว่างการกระทำความผิด ผู้สนับสนุนระหว่างมีการกระทำความผิดเพื่อให้ความผิดสำเร็จ วิธีการกระทำความผิดที่ขัดต่อกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของการกระทำความผิด<sup>96</sup>

<sup>91</sup> Article 3 (a) of Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.

<sup>92</sup> Article 3 (d) of Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.

<sup>93</sup> Article 3 (c) of Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.

<sup>94</sup> Article 3 (b) of Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.

<sup>95</sup> สราวุธ ยะกร, *เรื่องเดิม*, หน้า 107.

<sup>96</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-13.

นอกจากนี้ ยังพบว่าการให้คำนิยามเกี่ยวกับ “การค้ามนุษย์” ไว้ในกฎหมายตามที่ปรากฏในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก เช่น

1) อนุสัญญาของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548 (Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 2005: CETS No. 197) ได้ให้ความหมายของ “การค้ามนุษย์” (Trafficking in Human Beings) ไว้ในข้อ 4 เอ<sup>97</sup> ซึ่งเป็นการล่อล่ำนียมของการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์มาจากพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเกือบทั้งหมด แต่มีความแตกต่างกันตรงที่อนุสัญญานี้มีการเพิ่มคำนิยามของคำว่า “เหยื่อ” (Victim) เข้ามาด้วย โดยกำหนดว่า “เหยื่อ” หมายถึง บุคคลธรรมดาใด ๆ ซึ่งถูกกระทำจากการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4<sup>98</sup> แต่ในขณะที่พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ไม่มีการกำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้

2) อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พ.ศ. 2558 (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2015: ACTIP) ได้ให้ความหมายของ “การค้ามนุษย์” (Trafficking in Persons) ไว้ในข้อ 2 เอ<sup>99</sup> ซึ่งเป็นการล่อล่ำนียมของการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์มาจากพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กอีกเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกันตรงที่อนุสัญญาอาเซียนดังกล่าวนี้ได้กำหนดนิยามของคำอื่น ๆ ไว้ด้วย เช่น การกำหนดนิยามของคำว่า “เหยื่อ” (Victim) ว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาใด ๆ ซึ่งถูกกระทำจากการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เป็นต้น<sup>100</sup> ซึ่งนิยามของคำว่า “เหยื่อ” ตามอนุสัญญา ACTIP นี้ สอดคล้องกับนิยามของคำว่า “เหยื่อ” ตามที่กำหนดในอนุสัญญาของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการดำเนินการเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548 ด้วย

<sup>97</sup> Article 4 a of Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 2005.

<sup>98</sup> Article 4 e of Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 2005.

<sup>99</sup> Article 2 a of ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2015.

<sup>100</sup> Article 2 e of ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2015.

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับคำนิยามของ “การค้ามนุษย์” มาแล้วดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่า คำนิยามของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในข้อ 3 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ถือได้ว่าเป็นคำนิยามที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายมากที่สุดในปัจจุบัน และเป็นเสมือนต้นแบบของคำนิยามของการค้ามนุษย์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายในระดับภูมิภาค และกฎหมายภายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่ว่าจะมองข้ามคำนิยามของการค้ามนุษย์ที่มีมาก่อนหน้าพิธีสารฉบับดังกล่าว เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปรามปรามการค้าทาสผิวขาว พ.ศ. 2453 (The International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic of 1910), อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปรามปรามการค้าผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2464 (The International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children of 1921) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปรามปรามการค้าผู้หญิงในวัยผู้ใหญ่ พ.ศ. 2476 (The International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age of 1933) เป็นต้น รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น Directive 2011/36/EU of The European Parliament and of The Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA และ Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA 2000) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น เนื่องจากอาจมีการนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ในบางกรณีที่แตกต่างกันไปจากพิธีสารข้างต้น ดังนั้น นอกจากคำนิยามตามที่ปรากฏในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กแล้ว จึงควรนำคำนิยามตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการค้ามนุษย์ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

### 2.3.2 ความหมายของการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

แต่เดิม (ก่อนปี พ.ศ. 2551) ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปรามปรามการค้าผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ใช้บังคับอยู่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันและปรามปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลเฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้น ไม่ครอบคลุมผู้เสียหายที่เป็นผู้ชายและไม่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ<sup>101</sup> โดยหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เมื่อวันที่

<sup>101</sup> สรไกร ศรศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุภารัตน์ เสรีวัฒน์, “การค้ามนุษย์” การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน, หน้า 10.

13 ธันวาคม พ.ศ. 2543 และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพื่อบรรเทาความทุกข์ทรมานของประชาชนชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้มีภาระผูกพันที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้มีมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวกำหนดไว้<sup>102</sup> จึงได้มีการนำเอาความหมายของการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารดังกล่าวมาเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดคำนิยามของ “การค้ามนุษย์” ในกฎหมายของประเทศไทยด้วย<sup>103</sup> ซึ่งก็คือความหมายของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั่นเอง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ (2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”<sup>104</sup>

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีการกำหนดคำนิยามของการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับคำนิยามของการค้ามนุษย์ตามที่ปรากฏอยู่ในพิธีสารจนแทบจะเป็นคำนิยามเดียวกันก็ว่าได้ เพียงแต่คำนิยามตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการอธิบายความหมายของถ้อยคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เพิ่มเติมเข้ามาด้วย เช่น คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” และ “องค์กรอาชญากรรม” เป็นต้น<sup>105</sup> ดังนี้<sup>106</sup>

1) “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น

<sup>102</sup> สรไกร ศรศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุดาร์ตน์ เสรีวัฒน์, **คู่มือปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบบังคับใช้แรงงาน** (กรุงเทพมหานคร: วี.พริ้นท์ (1991), 2555), หน้า 44.

<sup>103</sup> ศิบัติ นพประเสริฐ, “ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ามนุษย์ในไทย,” **จุลสารความมั่นคงศึกษา** 84 (ตุลาคม 2553): 5.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, **ราชกิจจานุเบกษา** 125 (6 กุมภาพันธ์ 2551), หน้า 28-49.

<sup>105</sup> ศิบัติ นพประเสริฐ, **เรื่องเดิม**, หน้า 5-6.

<sup>106</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต้อวียะ  
เพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่  
ก็ตาม

2) “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือ  
ให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคล  
นั่นเอง หรือของผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้น  
อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

3) “องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบ  
กันตั้งแต่สามคนขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน  
มีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นนอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้  
โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่  
สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทาง  
ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

และเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศใช้มาไ้ระยะเวลาหนึ่งก็พบว่ามิชอบบัญญัติ  
บางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งมีความรุนแรงและซับซ้อน  
มากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้ง เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปราม  
การค้ามนุษย์ของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้มาแล้ว  
จำนวน 3 ครั้ง ดังนี้

1) ครั้งที่ 1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2558 สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี ไม่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยาม  
หรือความหมายของการค้ามนุษย์แต่อย่างใด

2) ครั้งที่ 2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2560 สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนีมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยามของการค้ามนุษย์  
โดยยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551  
แล้วใช้ความตามมาตรา 4 ที่แก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้แทน ดังนี้

มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว  
กักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล  
หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะ  
อ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เชือดว่าจะใช้

กระบวนกรทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอม แก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหา ประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหา ประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอตาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอม หรือไม่ก็ตาม

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามวรรคสอง หมายความว่า การข่มขืนใจ ให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือ ทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น

(2) ขู่เชิญด้วยประการใด ๆ

(3) ใช้กำลังประทุษร้าย

(4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือนำภาระหนี้ของ บุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ

(5) ทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

3) ครั้งที่ 3 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้มีมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของ คำนิยามของการค้ามนุษย์เช่นกัน และสาเหตุหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ก็เพื่อเป็นการอนุวัติการ ให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) (Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930) โดยมีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือ

บริการขึ้น<sup>107</sup> และยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และให้ใช้ความตามมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้แทน คือ

มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนองเหี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้ กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอม แก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หนองเหี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหา ประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหา ประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้น จะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 6/1 ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่ง อย่างไม่ดี ดังต่อไปนี้<sup>108</sup>

<sup>107</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562, **ราชกิจจานุเบกษา** 136 (7 เมษายน 2562), หน้า 5.

<sup>108</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562

- (1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น
- (2) ชูเชื้อด้วยประการใด ๆ
- (3) ใช้กำลังประทุษร้าย
- (4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้
- (5) นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ
- (6) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำได้กล่าวข้างต้น

ถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขึ้นได้ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

ดังนั้น ความหมายของการค้ามนุษย์ของประเทศไทยที่ถือว่าเป็นปัจจุบันที่สุด ก็คือคำนิยามตามที่ปรากฏในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 นั่นเอง

## 2.4 องค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์

สำหรับองค์ประกอบความผิดของการค้ามนุษย์นั้น ผู้เขียนขอแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 กรณี คือ องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามหลักสากล และองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย ดังนี้

### 2.4.1 องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามหลักสากล

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความหมายของ “การค้ามนุษย์” มาแล้วข้างต้น ทำให้ทราบว่าความหมายของการค้ามนุษย์ที่ถือได้ว่าครอบคลุมและได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายมากที่สุดก็คือความหมายตามที่บัญญัติไว้ในข้อที่ 3 แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ฉะนั้น จึงสามารถแยกองค์ประกอบที่สำคัญของการกระทำอันเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพิธีสารดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

- 1) การกระทำ (Action) ได้แก่ การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล

2) วิธีการ (Means) ได้แก่ การขู่เข็ญ การใช้กำลัง การบีบบังคับ การลักพาตัว การฉ้อโกง การหลอกลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้สถานะความเสียงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ การให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจในการควบคุมบุคคลอื่น

3) วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

ทั้งนี้ หากมีการใช้วิธีการใด ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ให้ถือว่าไม่มีผลเป็นการยินยอม และกรณีการค้ามนุษย์ที่กระทำต่อเด็ก ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อการแสวงหาประโยชน์เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใด ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม

#### 2.4.2 องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาถึงความหมายและการกระทำที่ถือเป็น “ความผิดฐานค้ามนุษย์” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) แล้ว สามารถแยกองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ของประเทศไทยออกได้เป็น 3 องค์ประกอบเช่นเดียวกับหลักสากล คือ

1) การกระทำ (Action) ได้แก่ การเป็นธุระจัดหา ชื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด

2) วิธีการ (Means) ได้แก่ การข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำ ความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

3) วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขูดเหงื่อ การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

มีข้อสังเกตว่า คดีการค้ำมนุษย์ในเหยื่อที่เป็นเด็กจะมีองค์ประกอบเพียง 2 ประการ คือ 1) การกระทำ และ 2) วัตถุประสงค์ เท่านั้น ส่วนองค์ประกอบในส่วนที่เป็น “วิธีการ” นั้น ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ ทั้งนี้ เนื่องจากสังคมโลกตระหนักว่าเด็กนั้นเปราะบางควรได้รับการคุ้มครองมากกว่าผู้ใหญ่ นั่นเอง จึงทำให้การดำเนินคดีค้ำมนุษย์ในคดีที่มีเด็กเป็นเหยื่อนั้นง่ายกว่าคดีที่มีผู้ใหญ่เป็นเหยื่อ<sup>109</sup>

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความหมายของการค้ำมนุษย์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) ของประเทศไทย ครอบคลุมความหมายของการค้ำมนุษย์ตามที่ปรากฏในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก จึงส่งผลให้ในปัจจุบันองค์ประกอบความผิดฐานค้ำมนุษย์ของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับองค์ประกอบของการค้ำมนุษย์ตามพิธีสารดังกล่าวข้างต้น ทั้งในส่วนที่เป็น การกระทำ วิธีการ และวัตถุประสงค์

## 2.5 รูปแบบของการค้ำมนุษย์

การค้ำมนุษย์เป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ อีกทั้งอาชญากรรมการค้ำมนุษย์นั้นยังสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบก็มีลักษณะของการกระทำและผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป<sup>110</sup> ซึ่งแต่เดิมรูปแบบของการค้ำมนุษย์มักกระทำในลักษณะของการบังคับใช้แรงงานทาส การค้าทาส และการค้าประเวณี และต่อมาปรากฏรูปแบบการค้ำมนุษย์ที่หลากหลายมากขึ้นตามการวิวัฒนาการของสังคม ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้แบ่งรูปแบบของการค้ำมนุษย์ตามวัตถุประสงค์ของการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ำมนุษย์ ดังนี้

### 2.5.1 การค้ำมนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ

รูปแบบดั้งเดิมที่เห็นได้ชัดเจนของการค้ำมนุษย์จากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากผู้อื่นก็คือ “การค้าประเวณี” การค้ำมนุษย์ในรูปแบบนี้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในสังคม ส่งผลกระทบรุนแรง

<sup>109</sup> เทวินทร์ พิกุลทอง, ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 12.

<sup>110</sup> นิธิวิทย์ แชรต้นนะ, ปัญหากฎหมายของพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 24.

ต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายทั้งร่างกายและจิตใจซึ่งโดยมากเหยื่อหรือผู้เสียหายมักเป็นผู้หญิงและเด็ก<sup>111</sup> การค้าประเวณีนี้มักจะกระทำในลักษณะลับ ๆ เช่น การเปิดสถานบันเทิงบังกะโล และมีบุคคลบางกลุ่มที่เรียกว่า “แม่เล้าหรือแมงดา” เป็นผู้ติดต่อให้เหยื่อค้าประเวณีกับผู้มาเที่ยวสถานบันเทิงและตนก็รับผลประโยชน์ในส่วนนี้ไป ต่อมาเมื่อสังคมมีวิวัฒนาการด้านเทคโนโลยีสูงขึ้น จึงมีการหาประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางขึ้น เช่น การพาชาวต่างชาติเข้ามาเที่ยวหาความสุขทางเพศในประเทศในรูปแบบที่เรียกว่า “เซกส์ทัวร์” เป็นต้น<sup>112</sup>

นอกจากนี้ ยังปรากฏการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากผู้อื่นในรูปแบบของ “การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน” โดยผู้ค้ามนุษย์มักจะนำเสนอตนเองในรูปแบบของนายหน้าจัดหาคู่และให้สัญญาแก่ผู้หญิงว่าจะแนะนำให้รู้จักกับสามีในอนาคตซึ่งมีฐานะทางการเงิน มีอาชีพการงานที่ดี และประสบความสำเร็จในชีวิต โดยผู้ขายชาวต่างชาติบางคนได้เดินทางเข้ามาในประเทศเพื่อพบกับผู้หญิงและแต่งงานกัน หรือโดยการจัดหาคู่ทางเมลหรือโปรเฟนีย์ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เมียสั่งทางโปรเฟนีย์” เมื่อผู้หญิงเหล่านี้ถูกชักจูงไปยังต่างประเทศ ก็ต้องไปใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมใหม่ซึ่งตนไม่มีความเข้าใจในภาษาและวัฒนธรรมและกลายเป็นบุคคลที่ตกอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส เมื่อไม่ประสบความสำเร็จในชีวิต การแต่งงาน เหยื่อเหล่านี้ก็จะถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือตกอยู่ในสภาพการแต่งงานเยี่ยงทาสในที่สุด<sup>113</sup>

## 2.5.2 การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

“การบังคับใช้แรงงาน” (Forced Labor) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ ซึ่งตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (ค.ศ.1930) ได้ให้ความหมายของ “แรงงานบังคับ” ว่าหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญ การลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง<sup>114</sup> “การบังคับใช้แรงงาน” อาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ว่าจ้างไร้ศีลธรรม เอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง เนื่องด้วยความกังวลของลูกจ้างที่กังวลว่าจะไม่มีงานทำจากอัตราการทำงานที่สูง ปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการคอร์รัปชัน

<sup>111</sup> กิตสุรณ สังขสุวรรณ, “การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ด้วยมาตรการ 3P,” วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 18 (มกราคม-ธันวาคม 2558): 320.

<sup>112</sup> เบญจมาศ กระจำงโพธิ์, การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 11.

<sup>113</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 53-54.

<sup>114</sup> Article 2 of Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

ความขัดแย้งทางการเมือง หรือแม้แต่การยอมรับทางวัฒนธรรมต่อการกระทำดังกล่าว ผู้อพยพมักตกเป็นเป้าหมายสำคัญของการบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะสตรีและเด็กผู้หญิงที่ตกอยู่ในสภาวะจำยอมมักถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศด้วย<sup>115</sup>

อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานนั้น อาจมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการเป็นหนี้ด้วยหรือที่เรียกว่า “แรงงานขี้หนี้” (Debt Bondage) หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้ ถือเป็นแรงงานบังคับลักษณะหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งต้องใช้แรงงานขี้หนี้ เพื่อย่อของแรงงานขี้หนี้มักถูกหลอกให้ทำงานโดยแทบไม่ได้รับหรือไม่ได้รับค่าแรงเลย ทำให้แทบจะไม่มีโอกาสใช้หนี้ได้ เพื่อย่อของแรงงานขี้หนี้บางรายตกอยู่ในวังวนของความเป็นหนี้ซึ่งบางครั้งกินเวลาตลอดชีวิต<sup>116</sup>

นอกจากนี้ ยังมีกรณี “การค้ามนุษย์เพื่อรับใช้งานบ้าน” ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ตกอยู่ในสภาวะที่ถูกผูกมัดจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ภาระหนี้สินจากการกู้ยืมเงินจากนายหน้าหรือที่จัดหาคนทำงานรับใช้งานบ้าน เป็นต้น โดยถูกบังคับให้ทำงานให้แก่นายจ้างแม้ในสภาพการทำงานที่เสี่ยงและไม่เหมาะสม และอาจถูกบังคับให้ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างด้วย เช่น ร้านอาหาร หรือโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของความรุนแรงที่ถูกจ้างรับใช้งานบ้าน ได้รับหรือถูกกระทำนี้ ได้แก่ การยึดหนังสือเดินทาง การกักขังหน่วงเหนี่ยว การห้ามติดต่อกับบุคคลภายนอก การไม่จ่ายค่าจ้าง และการคุกคามหรือล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น<sup>117</sup>

### 2.5.3 การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่

#### 1) การค้ามนุษย์เพื่อนำคนมาขอทาน

การค้ามนุษย์เพื่อนำคนมาเป็นขอทานนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ทั้งผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการได้ถูกจัดหามาจากหมู่บ้านที่ห่างไกลในชนบทมาสู่เมืองใหญ่ในต่างประเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตนไม่มีความเข้าใจในภาษาท้องถิ่นและไม่มีความคุ้นเคย

<sup>115</sup> Global Centurion, Fighting Modern Slavery by Focusing on Demand, **The Problem of Human Trafficking**, Retrieved June 5, 2019 from <https://www.globalcenturion.org/programs/theproblem>

<sup>116</sup> กระทรวงแรงงาน, **Debt Bondage**, ค้นวันที่ 5 มิถุนายน 2562 จาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/terminology/debt-bondage>

<sup>117</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยา และกระบวนการยุติธรรม, **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องกระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์, เสนอต่อกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์**, 2550, หน้า 9.

รวมถึงไม่รู้เส้นทางต่าง ๆ ทำให้ตกอยู่ในภาวะที่ด้อยกว่าและต้องอยู่ในสายตาของพวกนายหน้า ซึ่งจะมารวบรวมเงินที่ได้จากการขอราน การถูกบังคับให้เป็นขอรานนี้มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์<sup>118</sup>

## 2) การแสวงหาประโยชน์โดยตัดอวัยวะเพื่อการค้า

การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะของร่างกายเป็นรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นน้อยกว่า รูปแบบอื่น ๆ แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจ โดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ คือ การย้ายอวัยวะในร่างกายของคน ๆ หนึ่งไปสู่ร่างกายของคนอีกคนหนึ่ง เพื่อทดแทนอวัยวะที่เสียหรือขาดหายไป<sup>119</sup> อวัยวะที่สามารถเปลี่ยนถ่ายได้ ได้แก่ ตา หัวใจ ตับ ปอด ไต และลำไส้เล็ก และที่สำคัญในการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะนั้น คนที่มีฐานะร่ำรวยมักมีโอกาสได้รับการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะมากกว่าคนยากจน อย่างไรก็ตาม การค้ามนุษย์ในรูปแบบการเปลี่ยนถ่ายอวัยวะของร่างกายนี้ อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้<sup>120</sup>

- (1) ผู้ค้ามนุษย์บังคับ ชูเชื้อ หรือหลอกลวงเหยื่อให้สละอวัยวะ
- (2) เหยื่อค้ามนุษย์ถูกหลอกให้ขายอวัยวะของตน แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ และ
- (3) อวัยวะของเหยื่อค้ามนุษย์ได้ถูกลักลอบเอาออกจากร่างกายโดยที่เหยื่อนั้นไม่ทราบ

จะเห็นได้ว่า แต่เดิมรูปแบบของการค้ามนุษย์ปรากฏเพียงการค้าทาส การบังคับใช้แรงงาน และการค้าประเวณีโดยตรงเท่านั้น แต่เมื่อบริบทของสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งการคมนาคมมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น เทคโนโลยีทางการสื่อสารมีความทันสมัยมากขึ้น ย่อมทำให้การค้ามนุษย์มีการพัฒนาไปในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ตามไปด้วย เช่น การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน การท่องเที่ยวในรูปแบบของเซ็กทัวร์ หรือการตัดอวัยวะมนุษย์เพื่อการค้า เป็นต้น ดังนั้น トラบใดก็ตามที่มนุษย์ยังคงมุ่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากมนุษย์ด้วยกันโดยไม่มีที่สิ้นสุด ก็คงจะปรากฏรูปแบบใหม่ ๆ ของการค้ามนุษย์ที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และคงไม่มีทางที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากสังคมโลกนี้ได้

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>119</sup> Reyhan Atasü-Topcuoğlu, *Ideology and the Fight Against Human Trafficking* (New York: Routledge, 2015), p. 32.

<sup>120</sup> United Nation Global Initiative to Fight Human: (UNGIFTHUB), *Trafficking for Organ Trade*, Retrieved May 17, 2019 from <http://www.ungift.org/knowledgehub/en/about/trafficking-for-organ-trade.html>

## 2.6 ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการค้ามนุษย์

นอกจากปัญหาการค้ามนุษย์จะเป็นอาชญากรรมที่กระทำลงและส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อไม่ว่าจะเป็นทั้งทางด้านร่างกาย เสรีภาพ อนามัย และสภาพจิตใจแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อสังคมอีกด้วย และโดยเหตุที่แต่ละประเทศมีสภาพทางสังคมที่แตกต่างกันออกไปย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันไม่เหมือนกัน บางสังคมไม่ให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันตามธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดมา จนเกิดมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Human Right) ขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวล้วนแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ (Rights) เสรีภาพ (Freedom) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ทั้งสิ้น ดังนั้น การที่สังคมจะไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการค้ามนุษย์ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมียกลไกที่ช่วยกล่อมเกลางานสังคมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องความหมายของคำว่า “สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” อย่างแท้จริง<sup>121</sup> โดยผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการค้ามนุษย์นั้น มีดังต่อไปนี้<sup>122</sup>

### 1) การค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Violating Human Rights)

ตามหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล สิทธิในชีวิต เสรีภาพ สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เป็นทาส หรือมีฐานะคล้ายทาสทุกรูปแบบย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง แต่ผู้ค้ามนุษย์หรือขบวนการค้ามนุษย์นอกจากจะไม่สนใจเคารพในสิทธิเหล่านี้แล้ว ยังกระทำการที่ถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของเหยื่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ในกรณีที่เหยื่อการค้ามนุษย์เป็นเด็ก ถือได้ว่าการค้ามนุษย์ได้ล่วงละเมิดสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอบรม และสิทธิที่จะไม่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทุกรูปแบบของเด็กด้วย

### 2) การค้ามนุษย์ทำให้สังคมแตกแยก (Causing Social Breakdown) และขัดขวางกระบวนการพัฒนาสังคมและชุมชน

การค้ามนุษย์ถือเป็นตัวบ่อนทำลายโครงสร้างทางสังคมที่ร้ายแรงอย่างหนึ่ง เหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ถูกตัดขาดจากการสนับสนุนหรือสายสัมพันธ์ของครอบครัว เด็กที่ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ขาดโอกาสในการเรียนรู้ ขาดโอกาสในการได้รับการอบรมสั่งสอนจากบิดามารดา และบางคนอาจมีพัฒนาการทางร่างกายเสื่อมถอยเนื่องจากได้รับการดูแลไม่เหมาะสมในระหว่างที่ถูกแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งยังก่อให้เกิดค่านิยมที่ผิด ๆ ในบางชุมชน ทำให้ถูกมองว่าการค้ามนุษย์สามารถสร้างรายได้ให้แก่การค้ามนุษย์เป็นอย่างดี และหลายคนเชื่อว่าสามารถทำได้ง่าย เนื่องจากเหยื่อและนักค้ามนุษย์มักจะเป็นคนที่รู้จักกัน เป็นคนใกล้ชิดกัน หรือมีอยู่ในชุมชนเดียวกันซึ่งทำให้นักค้ามนุษย์รายใหม่เพิ่มมากขึ้น

<sup>121</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-41.

<sup>122</sup> อำนาจ เนตยสุภา, *เรื่องเดิม*, หน้า 56-58.

### 3) การค้ามนุษย์มีส่วนส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรม (Fueling Organized Crime)

กำไรหรือผลประโยชน์จากการค้ามนุษย์ มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นหรือส่งเสริมให้เกิดการประกอบอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ โดยมีข้อมูลจากองค์การสหประชาชาติว่า การค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลประโยชน์มูลค่าปีละกว่า 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สร้างผลกำไรมากเป็นอันดับสามแก่ผู้ประกอบอาชญากรรมประเภทนี้ รองจากการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อมูลให้เห็นว่าการค้ามนุษย์มีความเชื่อมโยงกับขบวนการฟอกเงิน การค้ายาเสพติด การปลอมแปลงเอกสาร และการลักลอบขนคนข้ามประเทศ

### 4) การค้ามนุษย์เป็นการบั่นทอนทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ (Depriving Countries of Human Capital)

การค้ามนุษย์ลดทอนและบั่นทอนกำลังการผลิตของประเทศ เนื่องจากประชากรบางส่วนถูกแสวงหาประโยชน์จากระบบแรงงานและการจ้างงานตามปกติ ผู้ประกอบการบางส่วนนิยมใช้แรงงานผิดกฎหมายเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้คนที่ต้องการเข้าสู่ระบบแรงงานตามปกติไม่สามารถหางานทำได้ นอกจากนี้ เด็กที่ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือถูกแสวงหาประโยชน์จากวงจรค้ามนุษย์เมื่อเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ก็จะกลายเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือและด้อยคุณภาพเนื่องจากด้อยโอกาสทางการศึกษาและฝึกอาชีพตั้งแต่ครั้งเยาว์วัย

### 5) การค้ามนุษย์บั่นทอนการสาธารณสุขของชุมชน (Undermining Public Health)

เหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ต้องตกอยู่ในสภาพทนทุกข์ทรมานทั้งทางร่างกายและจิตใจ บางคนเป็นโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ บางคนมีอาการทางจิตติดตัว บางคนเป็นโรคเครียดหวาดระแวงไม่สามารถคบหาสมาคมกับคนอื่นเช่นคนปกติได้ นอกจากนี้ บุคคลที่อยู่ในระหว่างที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ต้องเผชิญกับการทุบตี ทำร้ายร่างกาย หรืออยู่ในสภาพถูกบีบคั้นทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อขบวนการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตโดยรวมทั้งกระบวนการนำเหยื่อเหล่านั้นกลับคืนสู่สังคม

### 6) การค้ามนุษย์เป็นการบ่อนทำลายอำนาจรัฐ (Subvert Government Authority)

การแพร่ระบาดของขบวนการค้ามนุษย์ทำให้ประชาชนกลุ่มเสี่ยงเกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่ไว้วางใจหรือเชื่อมั่นในศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะสามารถปกป้องดูแลผู้หญิงและเด็กที่กำลังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ นอกจากนี้ ขบวนการค้ามนุษย์มักจะใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือโดยตอบแทนด้วยการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวการสำคัญในการบ่อนทำลายกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง

จะเห็นได้ว่า การเกิดขึ้นของอาชญากรรมการค้ามนุษย์นั้น ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและครอบครัวเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบไปถึงชุมชนและสังคมอย่างมากมายเช่นกัน

ฉะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการค้ำมนุษย์ขึ้นอีกด้วยการสร้างกลไกที่ช่วยกล่อมเกล่าให้มนุษย์ด้วยกันเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” ได้อย่างแท้จริง ด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัวเนื่องจากถือเป็นสถาบันแรกที่มีความใกล้ชิดกับมนุษย์มากที่สุดตั้งแต่แรกเกิด เมื่อสถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง ก็ย่อมส่งผลให้สถาบันอื่น ๆ มีความเข้มแข็งตามไปด้วย นอกจากนี้ รัฐก็ควรจะต้องผลักดันให้มีมาตรการเพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และทักษะการใช้ชีวิต โดยให้ทุกสถาบันในสังคมได้เข้ามามีบทบาทในลักษณะบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการผลักดันหลักสูตรที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ในเรื่องสิทธิเด็ก สิทธิสตรี และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดความตระหนักในสิทธิของตนเอง การเคารพสิทธิของผู้อื่น และการเข้าใจปัญหาชีวิต อันจะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ในที่สุด

## 2.7 มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

ในปัจจุบัน ปัญหา “การค้ำมนุษย์” ถือเป็นปัญหาสำคัญระดับโลก การค้ำมนุษย์เป็นขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะของการกระทำผิดในหลากหลายรูปแบบ เช่น การบังคับค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน การเอาคนลงเป็นทาส การบังคับให้ขอทาน หรือการบังคับให้ขายอวัยวะหรือชิ้นส่วนในร่างกายมนุษย์ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวเหล่านี้เป็นการละเมิดต่อสิทธิ เสรีภาพ และไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย การค้ำมนุษย์จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยสำหรับมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์นั้น ได้มีการดำเนินการประสานความร่วมมือกันทั้งในระดับสากล ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.7.1 มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในระดับสากล

ประชาคมโลกได้มีการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยเรียงลำดับตามห้วงเวลาของการเกิดขึ้นดังต่อไปนี้

#### 1) อนุสัญญาของ “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ”

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เมื่อปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง คือ การส่งเสริมความ

ยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล จนกระทั่งสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไป และมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงกลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized Agency) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบดูแลประเด็นเรื่องแรงงานของประเทศสมาชิก<sup>123</sup> ประเทศไทยเป็น 1 ใน 45 ประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นี้ด้วย<sup>124</sup> และที่ผ่านมามีประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ร่วมกันจัดทำอนุสัญญา ILO ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ฉบับที่มีความสำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานก็คือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473)<sup>125</sup> ซึ่งที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในสมัยประชุมที่ 14 ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 29 นี้ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2473<sup>126</sup> และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา ฉบับที่ 29 นี้ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512<sup>127</sup> และรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้มีหน้าที่ดำเนินการระงับการใช้การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>128</sup>

## 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้มีข้อมติรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) โดยปฏิญญานี้ถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก โดยประเทศไทยเป็น 1 ใน

<sup>123</sup> อังคณา เตชะโกเมนทร์, **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**, ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2563 จาก [https://www.baanjomyut.com/library\\_3/extension-3/international\\_labour\\_organization/](https://www.baanjomyut.com/library_3/extension-3/international_labour_organization/)

<sup>124</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, **อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?** (กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 สำนักงานประสานงาน และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553), หน้า 14.

<sup>125</sup> เรืองฤทธิ์ เลือลา, **เรื่องเดิม**, หน้า 12-29.

<sup>126</sup> กระทรวงแรงงาน, **อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (ค.ศ.1930)**, ย่อหน้าที่ 1, ค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2562 จาก [www.mol.go.th/anonymouse/international/3399](http://www.mol.go.th/anonymouse/international/3399)

<sup>127</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, **เรื่องเดิม**, หน้า 16.

<sup>128</sup> Article 1 of Forced Labour Convention, 1930 (No. 29).

จำนวน 48 ประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรองปฏิญญานี้ในการประชุมดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส<sup>129</sup> สำหรับเนื้อหาของปฏิญญานี้มีการบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไว้ เช่น มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และสิทธิต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ<sup>130</sup> บุคคลใดจะตกอยู่ในความเป็นทาสหรือสภาวะจำยอมไม่ได้ ทั้งนี้ ห้ามความเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ<sup>131</sup> บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้<sup>132</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ใช่กฎหมาย จึงขาดสภาพบังคับในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น<sup>133</sup> แต่โดยเนื้อหาของปฏิญญานี้ที่ถือเป็นมาตรฐานของสิทธิมนุษยชน ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำไปออกกฎหมายภายในประเทศของตน โดยยึดสาระสำคัญของปฏิญญานี้ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สาระสำคัญเหล่านี้ยังช่วยในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ และอาชญากรรมอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันกับการค้ำมนุษย์ด้วย เช่น การค้าโสเภณี การบังคับใช้แรงงาน การค้าเด็กและสตรี การทำร้ายที่เป็นอันตรายต่อร่างกายและจิตใจต่อบุคคล เป็นต้น<sup>134</sup>

### 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรอง “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519<sup>135</sup> และประเทศไทยเข้าเป็น

<sup>129</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551), หน้า 1.

<sup>130</sup> Article 1 of Universal Declaration of Human Rights.

<sup>131</sup> Article 4 of Universal Declaration of Human Rights.

<sup>132</sup> Article 5 of Universal Declaration of Human Rights.

<sup>133</sup> กระทรวงยุติธรรม, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561), หน้า 10.

<sup>134</sup> เรื่องฤทธิ์ เลือลา, เรื่องเดิม, หน้า 12-20.

<sup>135</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: S.M. เซอร์คิตเพรส, ม.ป.ป.), หน้า 15.

ภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540<sup>136</sup>

เนื้อหาของกติกาฉบับนี้มี 6 ส่วน 53 ข้อ โดยส่วนที่เป็นสารบัญญัติมี 27 ข้อ (ข้อ 1-27) กำหนดสิทธิต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นสิทธิของประชาชนซึ่งว่าด้วยการกำหนดสิทธิของตนเองของประชาชนในเรื่องการเมือง และสามารถดำเนินการอย่างเสรีในการจัดการทรัพยากรและพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของตน และการประกันสิทธิของรัฐภาคีที่จะต้องส่งเสริมให้บังเกิดผลตามสิทธิดังกล่าวโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิเหล่านี้รวมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตและการยกเลิกโทษประหารชีวิต การห้ามการทรมาน/ลงโทษทารุณโหดร้าย การมีทาส เสรีภาพในความปลอดภัยของร่างกาย ห้ามการจับกุมโดยมิได้ทำผิดกฎหมาย การปฏิบัติต่อผู้ถูกจับกุมด้วยมนุษยธรรม เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย ความเสมอภาคในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางศาล สิทธิในสถานะบุคคล สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิเสรีภาพทางความคิดและศาสนา การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามและการเกลียดชังเผ่าพันธุ์ สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ การรวมตัวเป็นสมาคม การคุ้มครองครอบครัวและการสมรส สิทธิของเด็กในด้านการคุ้มครองการมีทะเบียนเกิดและสัญชาติ การมีสิทธิมีส่วนในการบริหารบ้านเมือง และสิทธิของชนกลุ่มน้อย<sup>137</sup>

4) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2522 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2524 และสำหรับพิธีสารเลือกรับนั้นสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2543 โดยบทบัญญัติในอนุสัญญานี้เป็นการกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคี มาตรการที่รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าของสตรี มาตรการเร่งด่วนชั่วคราวเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีอย่างแท้จริง การปรับรูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้เอื้อต่อการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และการปราบปรามการลักลอบค้าและแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรี ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในด้านการเมืองและการดำรงชีวิต (Public Life) ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ สตรีจะได้รับการดูแลทางเศรษฐกิจโดยได้รับ

<sup>136</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ICCPR กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php>

<sup>137</sup> กระทรวงยุติธรรม, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561), หน้า 11.

ความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานและสิทธิด้านแรงงาน รวมถึงการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน เป็นต้น<sup>138</sup> ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2528 และเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบโดยการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2543<sup>139</sup>

5) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้การรับรอง “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” (Convention on the Rights of the Child: CRC) เมื่อปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยคำนึงว่าเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือทั้งในสภาพแวดล้อมของครอบครัวและการเลี้ยงดูอื่น ๆ บนพื้นฐานของประเพณีและค่านิยมทางวัฒนธรรมของชาติพันธุ์และสังคม โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติและประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยเนื้อหาสาระประกอบด้วยสิทธิของเด็ก 4 ด้าน ได้แก่ สิทธิในการอยู่รอด สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม และสหประชาชาติได้ประกาศให้การรับรอง “พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child) ซึ่งเป็นข้อตกลงเสริมของอนุสัญญาและเปิดโอกาสให้ประเทศทั้งที่เป็นภาคีและไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาสามารถลงนามเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับจำนวน 3 เรื่อง คือ พิธีสารเลือกรับเรื่อง การขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the CRC on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography), พิธีสารเลือกรับเรื่อง ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflicts) และพิธีสารเลือกรับ เรื่อง กระบวนการติดต่อร้องเรียน (Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure) ทั้งนี้ ประเทศไทย

<sup>138</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551), หน้า 15-16.

<sup>139</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, CEDAW อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ, ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CEDAW.php>

ได้ลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535, เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ เรื่อง การขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2549, เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 และเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2555 โดยเฉพาะพิธีสารเลือกรับ เรื่อง กระบวนการติดต่อร้องเรียนนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้ร่วมยกย่องพิธีสารและเป็นประเทศแรกที่เข้าเป็นภาคีด้วย<sup>140</sup>

6) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of Their Families: CMW) ได้จัดทำและเปิดให้เข้าเป็นภาคีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่เพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 หลังจากที่ประเทศติมอร์เลสเตเข้าเป็นภาคี อนุสัญญานับนี้ถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว โดยครอบคลุมทั้งแรงงานย้ายถิ่นที่ผ่านการรับรองของรัฐและแรงงานย้ายถิ่นที่ผ่านช่องทางที่ไม่ได้รับการรับรองทางกฎหมาย ซึ่งเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายและตกอยู่ในสภาพแรงงานบังคับเยี่ยงทาสสามารถที่จะได้รับการคุ้มครองจากอนุสัญญานับนี้ได้ แต่ผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐจะไม่ได้รับการคุ้มครอง อนุสัญญานับนี้กำหนดให้รัฐภาคีมีความรับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของแรงงานย้ายถิ่นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) สิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานับนี้จึงเป็นสิทธิที่ครอบคลุมรอบด้าน จึงทำให้ประเทศที่รับและจ้างแรงงานข้ามชาติไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ ประเทศภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบันล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่มีแรงงานย้ายถิ่นไปทำงานนอกประเทศ ดังนั้น อนุสัญญานับนี้จึงยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องความรับผิดชอบของรัฐที่รับแรงงานย้ายถิ่นเข้าไปทำงานได้อย่างเต็มที่ และอนุสัญญานับนี้ยังได้รับการวิพากษ์ว่าขาดมิติในเรื่องสถานภาพทางเพศ เพราะยังมีมายาคติ

<sup>140</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, **อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, ม.ป.ป.), หน้า 3-4.

ว่าแรงงานย้ายถิ่นนั้นเป็นผู้ชาย ส่วนผู้หญิงอยู่ในสถานภาพของสมาชิกในครอบครัวเท่านั้น<sup>141</sup> ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้แต่อย่างใด<sup>142</sup>

7) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) นี้ มีเนื้อหาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีขอบเขตการใช้บังคับกับการป้องกัน การสืบสวน และการฟ้องคดีอาญาสำหรับการมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การพอกทฤษฎีที่ได้มาจากการกระทำความผิด การฉ้อราษฎร์บังหลวง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการยอมรับโดยข้อมติ A/RES/55/25 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ตามบทบัญญัติข้อ 36 ของอนุสัญญา โดยเปิดให้รัฐทุกรัฐและองค์การการรวมกลุ่มด้านเศรษฐกิจระดับภูมิภาคซึ่งมีรัฐสมาชิกขององค์การนั้นอย่างน้อยหนึ่งรัฐได้ลงนามในอนุสัญญานี้ตั้งแต่วันที่ 12-15 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ที่เมืองปาเลร์โม ประเทศอิตาลี และภายหลังจากนั้นที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ณ นครนิวยอร์ก จนถึงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2545<sup>143</sup> ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2543<sup>144</sup>

<sup>141</sup> ศิริพร สะโครบาเนค, การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิผู้หญิง, 2548), หน้า 58.

<sup>142</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, CMW อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว, ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CMW.php>

<sup>143</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เอกสารประกอบการพิจารณา อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร, หน้า 1-5, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2563 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

<sup>144</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ, ย่อหน้าที่ 3, ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2562 จาก [www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม](http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม)

อนุสัญญาปาเลร์โมนี ได้รับการเพิ่มเติมโดยพิธีสารจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งกำหนดพื้นที่เป้าหมายเฉพาะและการปรากฏตัวขององค์กรอาชญากรรม คือ<sup>145</sup>

(1) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)

(2) พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air) และ

(3) พิธีสารต่อต้านการผลิตและลักลอบค้าอาวุธปืน ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมาย (The Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition)

จากการที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้มีพิธีสารเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้น เท่ากับเป็นการประกาศว่า การค้ามนุษย์ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่น และการลักลอบค้าอาวุธนั้น ถือว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ดำเนินการโดยกลุ่มอาชญากรรมที่มีการจัดตั้ง ดังนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามพิธีสารก็ต้องใช้มาตรการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ และการที่จะเข้าเป็นภาคีของพิธีสารเหล่านี้ได้นั้นรัฐภาคีจะต้องเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ก่อนเพื่อที่จะใช้เป็นกรอบในการตีความและการปฏิบัติร่วมกับพิธีสาร และการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในพิธีสารถือว่าเป็นความผิดตามอนุสัญญา<sup>146</sup>

8) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก  
พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เป็นพิธีสารที่เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 เป็นตราสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้รวบรวมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอาชญากรรม การค้ามนุษย์เอาไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน ปราบปราม รวมไปถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์<sup>147</sup> พิธีสารฉบับนี้เปิดให้ทุกประเทศลงนามตั้งแต่วันที่ 12-15 ธันวาคม พ.ศ. 2543

<sup>145</sup> Pierre Hauck and Sven Peterke, *International Law and Transnational Organised Crime* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 154.

<sup>146</sup> กิตติชนพัทธ์ เลอวงค์รัตน์, *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะในบริบทโลก หน่วยที่ 8-15* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561), หน้า 14-17.

<sup>147</sup> นิชิอิวัลย์ แชรตันะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 62.

ที่เมืองปาเลร์โม ประเทศอิตาลี และหลังจากนั้นที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก จนถึงวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2545 พิธีสารนี้จะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อมีรัฐภาคีเข้าร่วมจำนวน 40 ประเทศ โดยได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2546<sup>148</sup> ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารฉบับนี้แล้วเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544<sup>149</sup>

9) พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ  
พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air) มีจำนวนทั้งสิ้น 25 ข้อ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี พิธีสารนี้คุ้มครองสิทธิของผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกลักลอบขนเข้าเมือง โดยผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะไม่ต้องถูกดำเนินคดีหากเป็นผู้ถูกกระทำและมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบนำพาผู้อื่นเข้าเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าประการหนึ่งในการพยายามแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นฐาน พิธีสารนี้มีการกำหนดคำนิยามของการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นไว้ มีการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐ รวมถึงกำหนดให้รัฐต้องเพิ่มโทษความผิดหากมีการก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หรือมีการปฏิบัติต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยไร้มนุษยธรรม เป็นต้น<sup>150</sup> ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารฉบับนี้แล้วเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544<sup>151</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศที่มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะประเทศผู้นำเสนอ Draft Protocol to Combat International Trafficking in Women and Children, Supplementary to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime ในการประชุม First Session of the Ad Hoc Committee ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541)<sup>152</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ (1) ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าเด็กและสตรี (2) ปกป้องและช่วยเหลือคุ้มครองเหยื่อของการ

<sup>148</sup> กิตติธันท์ เลอวงค์รัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-18.

<sup>149</sup> องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, **คู่มือการอบรมการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย** (กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 8.

<sup>150</sup> กิตติธันท์ เลอวงค์รัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-7, 14-20.

<sup>151</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, **การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**, ย่อหน้าที่ 16.

<sup>152</sup> Neil Boister, **An Introduction to Transnational Criminal Law** (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 78

ค้ามนุษย์ และ (3) ส่งเสริมและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีเพื่อการตาม (1) และ (2)<sup>153</sup> ซึ่งต่อมาร่าง Protocol ดังกล่าวได้รับการรับรองในการประชุมที่เมืองปาเลอโร (Palermo) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย The Trafficking Victims Protection Act 2000 (TVPA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยผ่านกระบวนการป้องกัน กระบวนการคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ การค้ามนุษย์ การดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อลงโทษผู้ค้ามนุษย์<sup>154</sup> โดยกฎหมาย TVPA ดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยกระทรวงการต่างประเทศจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่าง ๆ จำนวน 188 ประเทศ เป็นรายปี (The Trafficking in Persons Report) ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่า TIP-Report ที่กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นเครื่องมือและ Road Map ในการผลักดันให้สหรัฐอเมริกาและรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ มีความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ภายในประเทศตนและระหว่างประเทศ<sup>155</sup> จึงถือว่ากฎหมาย TVPA 2000 มีความเป็นทั้งกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาและความเป็นสากล ประกอบกับการที่กฎหมาย TVPA กำหนดระดับต่าง ๆ (Tier) ซึ่งเป็นตัวชี้วัด และประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการของแต่ละประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ กฎหมาย TVPA และกฎหมายลูกบทจึงมีความสมบูรณ์แบบทั้งในแง่เนื้อหาสาระและโครงสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมาย อันน่าจะถือเป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ (International Norm) ได้<sup>156</sup>

### 2.7.2 มาตรการแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในระดับภูมิภาค

ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล ได้ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในการสร้างกลไกความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยได้มีความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในหลากหลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

#### 1) แผนปฏิบัติการอาเซียน

<sup>153</sup> *Ibid*, p. 79

<sup>154</sup> Nicole F. Bromfield, *The Hijacking of Human Trafficking Legislation During its Creation, A U.S. Public Policy Study* (VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010), pp. 9, 40.

<sup>155</sup> *Ibid*, p. 4.

<sup>156</sup> ศิระ สว่างศิลป์, *เรื่องเดิม*, หน้า 42.

แผนปฏิบัติการเอเชีย (Asia Regional Initiative Against Trafficking (ARIAT): Regional Action Plan) ได้จัดทำขึ้นในการประชุมระดับภูมิภาคเอเชีย ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2543 เป็นการประชุมร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคเอกชน สำคัญก็คือ การส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อดำเนินการป้องกันการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ การค้าหญิงและเด็ก พิทักษ์ปกป้องผู้ตกเป็นเหยื่อ รวมถึงการส่งกลับประเทศและให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยเน้นให้มีการรวบรวมแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานงาน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ<sup>157</sup>

2) แผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก

แผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก (ASEM Action Plan on Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เป็นผลพวงมาจากการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำรัฐบาลจากเอเชียและยุโรปเมื่อเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2543 ณ กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยได้แสดงความห่วงใยในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ที่รวมถึงการลักลอบเข้าเมือง และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานย้ายถิ่น การค้ามนุษย์เพื่อประโยชน์ ทางเพศ จึงทำให้มีการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ขึ้นและผ่านการรับรองเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 ที่กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน โดยมีจุดประสงค์ให้ประสานสร้างระบบข่าวสารข้อมูลการป้องกันการ การค้ามนุษย์ การบังคับใช้กฎหมายและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ การเยียวยา การส่งกลับ และการสร้างชีวิตใหม่ของหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อ รวมทั้งการติดตามและประเมินผล<sup>158</sup>

3) กระบวนการบาห์ลี

กระบวนการบาห์ลี (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime: Bali Process) เป็นการประชุมระดับ รัฐมนตรีของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และ อาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 46 ประเทศ และองค์กรระหว่าง ประเทศ มีประเทศผู้สังเกตการณ์จำนวน 19 ประเทศ ประเทศออสเตรเลียและอินโดนีเซียเป็นประธาน ร่วมกัน และมี Steering Group ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกสนับสนุนการทำงานของประธานร่วมดังกล่าว โดยได้จัดตั้งสำนักงานสนับสนุนระดับภูมิภาค (Regional Support Office: RSO) ขึ้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่ออนุวัติกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Co-operation Framework: RCF)<sup>159</sup>

<sup>157</sup> กิตติธันทัต เลอวงค์รัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-26 - 14-27.

<sup>158</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14-27.

<sup>159</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมองค์การระหว่างประเทศ, *การดำเนินงานด้านการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์*, ย่อหน้าที่ 13.

4) แถลงการณ์อาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) ได้จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย การคัดแยกเหยื่อออกจากผู้กระทำผิด และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์<sup>160</sup>

5) สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (The Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters among Like-Minded ASEAN Member Countries) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญานี้ เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2556 ซึ่งจะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือในการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในอาเซียนได้อีกทางหนึ่ง<sup>161</sup>

6) อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP) เป็นกลไกและเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศอันแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการร่วมมือกันของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ในการดำเนินการแก้ไขและต่อสู้กับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ อีกทั้งยังเป็นมาตรการป้องกันและปกป้องผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเป็นการส่งเสริมมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดขึ้น โดยประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 อนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2560 มีเนื้อหาใจความที่มีความก้าวหน้าทันต่อสถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยมีแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: APA) ซึ่งเป็นแผนหลัก (Master Plan) ที่กำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันตามอนุสัญญานี้<sup>162</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังมีกลไกการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญ และได้ผลักดันการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ

<sup>160</sup> เรื่องเดียวกัน, ย่อหน้าที่ 14.

<sup>161</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>162</sup> รัตนา นนทปัทมเดชกุลย์, ประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2561), หน้า 2-3.

ประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งติดตามประเมินผลเรื่องการค้าแรงงานป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งได้แก่<sup>163</sup>

1) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักร กัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้าหญิงและเด็ก และการช่วยเหลือเหยื่อ ของ การค้ามนุษย์ ซึ่งประเทศไทยและประเทศกัมพูชาได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา

2) บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง จำนวน 6 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศไทย กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และจีน โดยทั้ง 6 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในบันทึกความ เข้าใจนี้ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ที่ประเทศพม่า

3) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งประเทศไทยและประเทศลาวได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ณ กรุงเทพมหานคร

4) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และการช่วยเหลือ เหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งประเทศไทยและประเทศเวียดนามได้ร่วมลงนามในความตกลงนี้ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2551 ณ เมืองโฮจิมินห์ ประเทศเวียดนาม

5) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งประเทศไทยและประเทศพม่า ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้ เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2552 ณ กรุงเนปีดอ ประเทศพม่า

### 2.7.3 มาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

มาตรการหรือแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประกอบด้วย การนำนโยบายและแผนระดับชาติมาสร้างกลไกการป้องกัน คัดกรอง และช่วยเหลือผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การส่งกลับ

<sup>163</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ), นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2554-2559) (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ), 2553), หน้า 6-8.

อย่างปลอดภัย การบำบัดฟื้นฟูและการบูรณาการคืนสู่สังคม การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ การสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน การสร้างความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามระหว่างภาครัฐและเอกชนทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับชาตินจนถึงระดับระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา ปฏิญญา พิธีสาร หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติ และการใช้มาตรการทางสังคมเพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมค่านิยม เจตคติ ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม โดยให้ทุกสถาบันในสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาล<sup>164</sup>

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของประเทศไทยอย่างจริงจังและเป็นลำดับขั้นตอน ผู้เขียนจึงขอแบ่งมาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ของไทยออกเป็น 2 ด้าน คือ มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการด้านนโยบายและการปฏิบัติ โดยจะเริ่มกล่าวถึงตั้งแต่ช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) เป็นต้นไป ดังนี้

#### 1) มาตรการด้านกฎหมาย

ประกอบด้วยการดำเนินการ ดังนี้

(1) วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) และในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ได้ลงนามในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)<sup>165</sup>

(2) วันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สาเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ แต่เดิมประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลเฉพาะหญิงและ

<sup>164</sup> กิตติธันท์ เลอวงศ์รัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-33.

<sup>165</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญา*, ย่อหน้าที่ 3.

เด็กเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชายและไม่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ ทั้งมาตรการในการป้องกันและปราบปรามก็ไม่เพียงพอ ซึ่งปัจจุบันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลในลักษณะการค้ามนุษย์มิได้จำกัดเฉพาะหญิงและเด็กเท่านั้น และกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งอาจมีการกระทำในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเมื่อประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรแล้ว จึงต้องปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว<sup>166</sup>

(3) วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2556 สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชร มหาวัชรราชธิดา (พระฐานันดรศักดิ์ในขณะนั้น คือ พระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา) ทรงเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในการยื่นสัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime) ต่อผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา การยื่นสัตยาบันสารทั้ง 2 ฉบับนี้ จะส่งผลให้อนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวข้างต้น เริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป<sup>167</sup>

(4) วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป) แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่ก็ยังถือว่ามิบบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัตินี้ที่กล่าวถึงไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น มีความสลับซับซ้อนและเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ จึงนำไปสู่การ

<sup>166</sup> สรไกร ศรศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุธารัตน์ เสรีวัฒน์, “การค้ามนุษย์” การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน, หน้า 10-11.

<sup>167</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญาฯ, ย่อหน้าที่ 1 และย่อหน้าที่ 2.

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2558 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้พบเห็นเหตุการณ์การค้ามนุษย์ได้แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม<sup>168</sup>

(5) ปี พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญา และจัดตั้งสำนักงานคดีค้ามนุษย์ในสำนักงานอัยการสูงสุด และในปี พ.ศ. 2559 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ยกระดับศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานระดับกองซึ่งเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นหน่วยเฉพาะที่มีอำนาจสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีค้ามนุษย์ในพื้นที่ทั่วประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมนี้ทุกระดับ<sup>169</sup>

(6) วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2559) ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ก็เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม<sup>170</sup>

(7) วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2560) เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทบัญญัติ

<sup>168</sup> เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล และกฤษฎา แสงเจริญทรัพย์, “สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558,” วารสารกระบวนการยุติธรรม 8, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 2-3.

<sup>169</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558 (กรุงเทพมหานคร: กองต่อต้านการค้ามนุษย์, 2558), หน้า 2.

<sup>170</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา 133 (24 พฤษภาคม 2559), หน้า 11.

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ และกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี ให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>171</sup>

(8) ล่าสุด วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ำมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และโดยที่การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำให้เสร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน สังคม และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ<sup>172</sup>

## 2) มาตรการด้านนโยบายและการปฏิบัติ

ประกอบด้วยการดำเนินการ ดังนี้

(1) วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2553) มีระยะเวลาดำเนินการ 3 ระยะ คือ ระยะเริ่มต้น (พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2547) ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2550) และระยะ 6 ปี (พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2553) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ใช้เป็นแผนแม่บทในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวเกิดการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยได้กำหนดแผนงานหลักเป็นแนวทางในการดำเนินงานไว้ 7 แผนงาน

<sup>171</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560, **ราชกิจจานุเบกษา** 134 (27 มกราคม 2560), หน้า 22.

<sup>172</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562, **ราชกิจจานุเบกษา** 136 (7 เมษายน 2562), หน้า 5.

ประกอบด้วย แผนการป้องกัน, แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง, แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม, แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม, แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตาม และการประเมินผล, แผนการพัฒนากลไกการบริหารและการจัดการ และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งในแต่ละแผนงานมีการกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นระบบและมีกระบวนการเชื่อมโยงอย่างครบวงจร โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้นำนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจตามนโยบายและแผนระดับชาตินั้น โดยมีการจัดทำโครงการและกิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนระดับชาติและบูรณาการดำเนินงานร่วมกัน<sup>173</sup>

(2) วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์และกำหนดนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้เป็น “วาระแห่งชาติ” ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการค้ามนุษย์ ณ ทำเนียบรัฐบาล<sup>174</sup>

(3) วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทเร่งด่วน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำปี 2556 ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ คือ การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน, การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์, การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์, การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี, การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว (ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551), การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว, การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย และทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน<sup>175</sup>

(4) วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.)” โดย กนร. นี้ มีอำนาจเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้ง กำกับ ดูแล ติดตามผลการดำเนินการตามนโยบาย

<sup>173</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ), *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

<sup>174</sup> *เรื่องเดียวกัน*.

<sup>175</sup> ศิระ สว่างศิลป์, *เรื่องเดิม*, หน้า 16-17.

การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และรายงานผลต่อคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เป็นต้น<sup>176</sup> พร้อมทั้งได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.)” เพื่อช่วยปฏิบัติงานของ กนร. โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อ กนร. รวมทั้งพิจารณาทบทวน ปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ก่อนเสนอ กนร. พิจารณา เป็นต้น<sup>177</sup> โดยทั้ง กนร. และ กอ.นร. สามารถยุบเลิกหรือปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ได้ตามความเหมาะสมเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ

(5) วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกำหนดนโยบายให้ “การค้ามนุษย์” เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันปราบปรามและแก้ไขอย่างจริงจัง<sup>178</sup>

(6) วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวน 3 สัญชาติ ในกิจการประมงทะเลในรูปแบบเดียวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้แรงงานเข้าสู่ระบบ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน มีใบอนุญาตทำงาน และเข้าถึงการประกันสุขภาพ จึงถือเป็นการให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมงอย่างต่อเนื่อง<sup>179</sup>

(7) วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2558 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศให้การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์เป็น “วาระแห่งชาติ” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ต้องเร่งรัดบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยกันสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ เร่งสร้างมุมมองของสังคมไทยให้ตระหนักว่าการค้ามนุษย์เป็นภัยใกล้ตัว และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย มนุษย์ต้องเคารพในสิทธิมนุษยชนของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

<sup>176</sup> คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

<sup>177</sup> คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 74/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

<sup>178</sup> ฐิตพล ยิ่งกล้า, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

<sup>179</sup> กระทรวงยุติธรรม, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, *สรุปผลการดำเนินงานสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศไทยภายใต้รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ระหว่างปี 2557-2561* (กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2561), หน้า 16.

เร่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถทำงานร่วมกัน  
 อย่างเป็นระบบได้อย่างแท้จริง<sup>180</sup>

จะเห็นได้ว่า การค้ามนุษย์นั้น ถือเป็นปัญหาสำคัญระดับโลกที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรม  
 ข้ามชาติ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางไปทั่วโลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง  
 ของประเทศ ประชาคมโลกจึงไม่อาจที่จะนิ่งนอนใจปล่อยให้อาชญากรรมการค้ามนุษย์เกิดขึ้น  
 ได้อย่างอิสระ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างกลไกหรือเครื่องมือทั้งในระดับสากล  
 ระดับภูมิภาค และระดับชาติขึ้นมา เพื่อที่จะจัดหรือแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจาก  
 สังคมโลกหรือทำให้การค้ามนุษย์เกิดขึ้นได้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษา ปกป้อง และ  
 คุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของประชาชนโลกอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่ให้ผู้ใดมาล่วงละเมิดได้

<sup>180</sup> ญัตติพล ยิ่งกล้า, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

## บทที่ 3

### หลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอันประกอบด้วย พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ทนายความ ราชทัณฑ์ สถานพินิจและคุ้มครอง ตลอดจนสหวิชาชีพอื่น ๆ เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และแพทย์ เป็นต้น ปฏิบัติหน้าที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบเพื่อทำให้เกิดความสมดุลทางกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาความจริง (Search of Truth) หรือตรวจสอบความจริง (Examination) ในคดีอาญาเพื่อชี้ขาดตัดสินคดี อันจะยังผลให้เกิดความยุติธรรมในสังคม อีกทั้งส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อย (Social Peace and Public Order) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อสังคมมีความสงบสุข ย่อมทำให้ประเทศชาติมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามมา<sup>181</sup> ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาทั้งในระดับสากลและของประเทศไทยตามลำดับ ดังนี้

#### 3.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์ วิถีชีวิต สังคม และพัฒนาการในการจัดการกับผู้ต้องหาของแต่ละประเทศ รวมทั้งอิทธิพลของระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นแม่แบบ (Legal Models) ในการดำเนินคดีอาญาด้วย<sup>182</sup> ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) มักจะใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาที่เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System) ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law)

---

<sup>181</sup> มานะ เมาะช่วย, ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 14.

<sup>182</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินติ้ง, 2554), หน้า 7.

มักจะใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1.1 การดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatory System)

#### 1) ประวัติความเป็นมา

การดำเนินคดีในระบบกล่าวหาเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม จะต้องต้องมีผู้ที่กล่าวหาต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งแนวความคิดนี้ ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคสมัยกรีกโบราณ (Greek Polis) และระบบกล่าวหายังปรากฏหลักฐานในยุคโรมันช่วงสาธารณรัฐ (Republican Period) นอกจากนี้ ก็ยังถูกนำมาใช้ในยุคกลาง (Middle Age) ด้วย โดยในระยะเริ่มแรกกฎแห่งการระงับข้อพิพาทของสังคมมนุษย์คือ การแก้แค้นส่วนตัว (Private Vengeance)<sup>183</sup>

ในยุคโบราณนี้ หากใครทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บอย่างไร ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายหรือบาดเจ็บมีสิทธิตอบโต้และทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บเป็นการ ตอบแทนได้ ส่วนการจะเลือกตอบโต้ด้วยวิธีการใดนั้นก็ขึ้นอยู่เป็นอิสระของคู่กรณีโดยเฉพาะ ไม่ต้องอาศัย วิธีพิจารณาหรือพยานหลักฐานใด จึงถือเป็นการตัดสินแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ต่อมาเมื่อคนเริ่ม รวมตัวกันเป็นชุมชนใหญ่ขึ้น เกิดผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าที่ผู้คนในชุมชนให้ความเคารพเชื่อฟัง เมื่อเกิด ข้อพิพาทขึ้นก็จะให้หัวหน้าเป็นผู้ตัดสินยุติข้อพิพาท แต่ในยุคสมัยนั้นยังมีการนับถือผีสง เทวดา และ สิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ อยู่ การพิสูจน์จึงใช้วิธีการทรมาน (Trial by Ordeal) หรือการต่อสู้กัน (Trial by Battle) โดยเชื่อว่าผลสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย และถึงแม้ต่อมาศาสนาคริสต์จะได้ แพร่หลายแล้วก็ตาม ก็ยังถือว่าผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับพระเจ้านั่นเอง<sup>184</sup>

ต่อมาเมื่อการพิจารณาคดีโดยวิธีการทรมานหรือการต่อสู้กันได้ถูกยกเลิกไปและ ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีเอาพยานมาพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์กัน พยานในตอนแรกนั้นก็คือ เพื่อนบ้าน ของคู่ความซึ่งนำมาเบิกความกล่าวหาหรือรับรองความประพฤติของจำเลย<sup>185</sup> เริ่มแรกพยานเป็นเพียง บุคคลที่มาสาบานยืนยันกับศาลว่าจำเลยเป็นคนดีเท่านั้น โดยศาลจะกำหนดจากประเภทของคดี

<sup>183</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, **ยีนหยัดบนหลักนิติธรรม** (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2552), หน้า 134.

<sup>184</sup> ธนัทเทพ เจริญประสิทธิ์, **กฎหมายควบคุมการแสวงหาพยานหลักฐานด้วยวิธีพิเศษ ในคดีอาญาซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 7-8.

<sup>185</sup> โสภณ รัตนกร, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2557), หน้า 2.

ว่าคดีนั้น ๆ จำเลยจะต้องหาพยานมาสาบานก็คน หากหามาได้ครบตามจำนวนและสาบานได้ถูกต้องตามรูปแบบที่ศาลกำหนด ศาลก็จะยกฟ้องโจทก์ หากหาได้ไม่ครบหรือกล่าวคำสาบานไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย ต่อมาเมื่อบทบาทของพยานบุคคลมีมากขึ้นเพราะเห็นว่าพยานอยู่ในท้องถิ่นนั้นน่าจะรู้เห็นข้อเท็จจริง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้พยานมีอำนาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบลูกขุน (Jury System) อย่างที่เห็นและเข้าใจกันในปัจจุบัน โดยลูกขุนจะพิจารณาว่าจำเลยผิดหรือไม่ผิด ถ้าฟังได้ว่าไม่ผิดก็ปล่อยจำเลยไป แต่ถ้าผิดผู้พิพากษาจะเป็นผู้กำหนดโทษต่อไป<sup>186</sup>

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่ประเทศอังกฤษถือเป็นแม่แบบของระบบกล่าวหา ผู้เขียนจึงขอลำถึงประวัติความเป็นมาของระบบกล่าวหาในประเทศอังกฤษให้ละเอียดขึ้น ดังนี้

ในประเทศอังกฤษราว ค.ศ. 1160 (พ.ศ. 1703) พระเจ้าเฮนรีที่ 2 (Henry II) ได้จัดตั้ง “ศาลฆราวาส” โดยแยกออกจาก “ศาลศาสนา” ซึ่งศาลฆราวาสที่จัดตั้งขึ้นมานี้ก็ยังคงใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบกล่าวหา ส่วนศาลศาสนาใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลศาสนาในประเทศภาคพื้นยุโรป โดยคดีอาญาส่วนใหญ่ยังคงถูกตัดสินตามหลักการที่ว่า บุคคลไม่อาจถูกพิพากษาคดีได้ตราบใดที่บุคคลนั้นยังไม่ตกอยู่ในฐานะจำเลยอย่างเป็นทางการ ต่อมาใน ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) หลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา 38 แห่งกฎบัตรแมกนาคาต้า (Magna Carta Charter) โดยมีเนื้อความทำนองที่ว่า เจ้าพนักงานไม่สามารถดำเนินคดีกับบุคคลใดได้ตามอำเภอใจจากการกล่าวหาที่ไม่มีมูลและปราศจากพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือพอ และสำหรับการพิจารณาคดีของศาลศาสนานั้นก็ยังคงใช้ระบบไต่สวนตามแบบประเทศภาคพื้นยุโรป โดยศาลจะให้พยานและจำเลยทำคำสาบานแบบไต่สวน (Take an Inquisitorial Oath) ต่อหน้าศาล และศาลจะเป็นผู้ถามคำถามแก่พยาน นอกจากนี้ ยังได้นำรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวนไปใช้ในศาล Star Chamber ซึ่งเป็นศาลที่ตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 (King Edward II) โดยในระยะแรกของการพิจารณาคดีโดยศาล Star Chamber นี้ สังคมให้การยอมรับนับถือว่ามีวิธีพิจารณาคดีที่รวดเร็วและยืดหยุ่น แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนกระทั่งล่วงเลยมาถึงรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 (King Henry VIII) ศาลนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองสำหรับดำเนินคดีกับผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อนโยบายของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 รวมทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา จนในที่สุดได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากมีรูปแบบการพิจารณาคดีที่ไม่เคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศอังกฤษก็เริ่มก้าวเข้าสู่การใช้ “ระบบกล่าวหา” ในการดำเนินคดีอย่างเต็มรูปแบบ<sup>187</sup> โดยใน

<sup>186</sup> ธนัทเทพ เสียรประสิทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9.

<sup>187</sup> อุทัย อาทิวะช, *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง, 2554), หน้า 2-4.

ปัจจุบัน ระบบกล่าวหานี้นอกจากจะใช้อยู่ในประเทศอังกฤษแล้ว ยังใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ เป็นต้น<sup>188</sup>

## 2) ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา

(1) มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันให้แก่องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่แยกต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองและ ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” (Procedural Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Procedural Subject)<sup>189</sup> โดยผู้ถูกกล่าวหาได้กลายมาเป็นผู้ร่วมในการเสนอ ข้อเท็จจริงและร่วมในการค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา จึงได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่จะต่อสู้คดี ได้อย่างเต็มที่ หรือการวางเฉยในการดำเนินคดี เพราะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่า จะได้รับการพิพากษาคัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด<sup>190</sup>

(2) คู่ความหรือคู่พิพาทในคดีอาญาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี<sup>191</sup> โดยมีอิสระอย่างเต็มที่ในการต่อสู้คดี จึงไม่อาจอ้างได้ว่าตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของผู้ใด ในระหว่างที่กระบวนการพิจารณาดำเนินไปต่อหน้าศาล<sup>192</sup>

(3) เป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเป็นการต่อสู้ของบุคคล 2 ฝ่าย ภายใต้ กฎระเบียบที่แน่นอนตายตัว ซึ่งต้องกระทำต่อหน้าผู้พิพากษาที่ปราศจากอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด (Neutrality) ผู้พิพากษาจึงมีดุลพินิจเกี่ยวกับการ ดำเนินคดีอย่างจำกัด โดยศาลจะไม่ริเริ่มค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง แต่จะปล่อยให้ฝ่ายหนึ่งของ คู่ความที่จะเป็นผู้นำพยานหลักฐานเข้าสืบ และเมื่อถึงขั้นสุดท้ายผู้พิพากษาจะเป็นผู้ตัดสินให้ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะคดีไปตามกระบวนการหรือเนื้อหาแห่งพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอ<sup>193</sup>

<sup>188</sup> โสภณ รัตนกร, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

<sup>189</sup> คณิศ ฌ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 88.

<sup>190</sup> ณรงค์ ใจหาญ, *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 28.

<sup>191</sup> อุทัย อาทิวา, *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น*, หน้า 20.

<sup>192</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 23.

<sup>193</sup> อุดม รัฐอมฤต, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 27.

จึงแสดงให้เห็นว่าศาลในระบบกล่าวหาไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐาน ก่อนที่คดีจะเข้าสู่การพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางอย่างแท้จริง<sup>194</sup>

(4) มีกฎเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานและวิธีการนำสืบพยานหลักฐานที่ละเอียด และเคร่งครัดมาก ไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจมากนัก มีบทตัดพยานหลักฐาน (Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับเอาพยานหลักฐานที่ขัดกับหลักเกณฑ์การรับฟังเข้าสู่สำนวนความ กระบวนการสืบ พยานหลักฐานต่าง ๆ ต้องยึดกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด<sup>195</sup>

(5) การถามค้าน (Cross-examination) เป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการสืบพยาน บุคคลในระบบกล่าวหา โดยระบบกล่าวหาเชื่อว่าการเปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายตรงกันข้ามถามค้านพยาน ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การพิสูจน์ความจริงและทำให้ผู้พิพากษาหรือลูกขุน วินิจฉัยคดีนั้นได้อย่างถูกต้อง และถึงแม้ว่าระบบนี้จะยอมรับอำนาจของศาลในการเรียกพยานมาสืบ หรือในการซักถามพยาน แต่ศาลก็จำกัดบทบาทของตนเองโดยจะกระทำต่อเฉพาะเมื่อจำเป็นเพื่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปล้วงข้อมูลเท็จจริงด้วยตนเอง การซักถามของศาล มักจะจำกัดเฉพาะเพื่อให้คำเบิกความนั้นกระจ่างชัด หรือเมื่อศาลมีข้อสงสัยในความหมายของ คำเบิกความเท่านั้น ส่วนการเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมโดยศาลนั้นพบว่ามีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย<sup>196</sup> ดังนั้น ในระบบกล่าวหาจึงมีความเชื่อพื้นฐานว่า การถามค้านและเทคนิคที่ใช้ในการถามค้านจะเป็น เครื่องมือที่น่าเชื่อถือและเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการค้นหาความจริงแห่งคดี<sup>197</sup>

### 3) ข้อบกพร่องของระบบกล่าวหา

(1) ระบบกล่าวหาที่มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี และการให้โอกาสคู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้าสืบต่อสู้อย่างเต็มที่ โดยที่ศาลไม่ได้เข้าไป

<sup>194</sup> อธิคม อินทุนุติ, **แนวทางการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาระบบไต่สวนในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** (รายงานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการ ยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551), หน้า 65.

<sup>195</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดี อาญา,” **วารสารนิติศาสตร์** 25 (มิถุนายน 2538): 242.

<sup>196</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553), หน้า 6.

<sup>197</sup> อุทัย อาภิเวช, **คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น**, หน้า 22.

แสวงหาพยานหลักฐาน ทำให้ไม่อาจได้ข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพื่อนำมาพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาได้อย่างง่ายดาย<sup>198</sup>

(2) ระบบกล่าวหาได้รับผลน้อยในด้านการปราบปรามต่อผู้กระทำความผิด เพราะการที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดนั้น ผู้กล่าวหาต้องค้นหาพยานหลักฐานให้ได้เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด เนื่องจากถ้ามีเหตุอันควรสงสัย ศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา<sup>199</sup>

### 3.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

#### 1) ประวัติความเป็นมา

ระบบไต่สวนเป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน และเป็นระบบการพิจารณาของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law)<sup>200</sup> ซึ่งแต่เดิมประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปเคยใช้วิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหามาก่อน เนื่องจากการพิสูจน์โดยให้ดำเนิน ลุยไฟ ต่อสู้กัน หรือบวงสรวงสาบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นระบบแรกที่ใช้กันอยู่ในสังคมมนุษย์ทุกแห่งในสมัยแรก ๆ<sup>201</sup> แต่ระบบกล่าวหาดังกล่าวนั้นมีจุดอ่อนก็คือ การพิจารณาพิพากษาจะขึ้นอยู่กับกรกล่าวหาของผู้เสียหายและพยานบุคคล โดยบุคคลที่รู้เรื่องราวหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ดีเหล่านั้นอาจลังเลที่จะให้ความร่วมมือ จึงจำเป็นต้องมีบทลงโทษสำหรับการกล่าวหาที่เป็นเท็จเพื่อประกันพยานซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยากในการพิสูจน์ความจริง จึงได้มีการนำเอาวิธีพิจารณาคดี เช่น การทรมาน (Trial by Ordeal) หรือการต่อสู้กัน (Trial by Battle) มาใช้ในการค้นหาความจริง แต่การกระทำดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสม จนกระทั่งปี ค.ศ. 1198 (พ.ศ. 1741) เป็นต้นมา สมเด็จพระสันตะปาปาอินโนเซนต์ที่ 3 (Innocent III) ได้ทำการปฏิรูประบบวิธีพิจารณาคดีในศาสนาภายใต้ระบบไต่สวนของศาสนา (L' inquisition) โดยผู้พิพากษาของศาสนาไม่จำเป็นต้องรอการกล่าวหา ก่อนเพื่อที่จะสามารถเริ่มการดำเนินคดีได้ แต่ศาสนาสามารถเริ่ม

<sup>198</sup> องอาจ มีคุณสมบัติ, การตรวจสอบความจริงในคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง: ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 14.

<sup>199</sup> อติศร ไชยคุปต์, คุณลักษณะของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 47.

<sup>200</sup> โสภณ รัตนกร, *เรื่องเดิม*, หน้า 3-4.

<sup>201</sup> ขวเลิศ โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ,” *ตุลพาท* 28, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524): 37.

การดำเนินคดีและสอบปากคำพยานบุคคลได้ด้วยตนเอง และถ้าพยานกล่าวหาบุคคลใดว่ากระทำความผิด บุคคลนั้นอาจถูกศาลพิพากษาลงโทษได้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) สังฆมนตรีที่ 4 แห่งลาทรัง (Le quatrieme concile du latran) ได้ตัดสินใจให้นำเอา “ระบบไต่สวน” มาใช้ในการตัดสินคดี โดยสังฆมนตรีได้ห้ามบาทหลวงตัดสินคดีโดยการทรมานหรือต่อสู้อัน<sup>202</sup>

ด้วยเหตุที่ศาลศาสนาของยุโรปมีวิธีการพิจารณาคดีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายของศาสนา ด้วยวิธีการซักพยานในรูปของคณะพระผู้ทำการไต่สวนกับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ถูกไต่สวน โดยไม่ต้องมีผู้พิพากษาเป็นคนกลาง ฉะนั้น ในศาลศาสนาผู้ไต่สวนจึงต้องทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ซักถามพยานและชำระความโดยการไต่สวนคดีด้วยตนเองตลอด และด้วยเหตุที่ฝ่ายศาสนจักรมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักร ระบบศาลของฝ่ายอาณาจักรจึงได้รับอิทธิพลและได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบไต่สวน<sup>203</sup> ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนจึงได้ฝังรากลงที่ละเล็กละน้อยในระบบประมวลกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป และหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ก็ได้มีการพัฒนาระบบไต่สวนให้มีความประณีตมากยิ่งขึ้นทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี จนระบบไต่สวนได้แผ่อิทธิพลเป็นที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป รวมทั้งประเทศในแถบทวีปแอฟริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย<sup>204</sup>

## 2) ลักษณะสำคัญของระบบไต่สวน

(1) หน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือภาระการพิสูจน์เป็นของศาล ศาลมีบทบาทสำคัญในการที่จะสืบพยานหรือดสืบพยานก็ได้ ถึงแม้คู่ความจะมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่ศาลก็สามารถสั่งให้มีการสืบพยานเพิ่มเติมได้อีก โดยวิธีปฏิบัติในการถามพยานก็จะให้ศาลเป็นผู้ซักถามก่อนแล้วคู่ความค่อยซักถามภายหลัง ส่วนใหญ่ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานทุกประเภท เว้นแต่พยานหลักฐานนั้นไม่เกี่ยวข้องกัคดี ศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอมาโดยคู่ความ และดุลพินิจนี้มักถูกโต้แย้งไม่ได้ (Unreviewable) รวมทั้งยังมีดุลพินิจในการชี้แนะพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ด้วย<sup>205</sup>

<sup>202</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น, หน้า 1-2.

<sup>203</sup> วินัส โฆษิตสุรงค์กุล, ระบบต่อสู้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 8.

<sup>204</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น, หน้า 4.

<sup>205</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย, เรื่องเดิม, หน้า 5.

(2) คู่ความทั้งหมดในคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดีเท่านั้น<sup>206</sup>

(3) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “การพิจารณาคดีด้วยวาจา” (Principal of Orality) ในชั้นการสืบพยาน เพราะวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนนั้นมีการให้อำนาจศาลในการรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นก่อนการพิจารณาเป็นพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาได้ เนื่องจากมุ่งเน้นที่การได้มาซึ่งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานแห่งคดี ไม่ว่าจะเป็นได้มาโดยรูปแบบใดก็ตาม เพียงแต่จะต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น<sup>207</sup>

(4) มักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง<sup>208</sup>

### 3) ข้อบกพร่องของระบบไต่สวน

(1) การให้อำนาจสอบสวนค้นหาพยานหลักฐาน ฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน ส่งผลให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก เพราะจะทำให้ผู้ไต่สวนมีอำนาจมากเกินไป จึงมักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการปราบปราม จึงอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้ เพราะอาจเกิดความลำเอียงไปในทางที่ตนได้พยานหลักฐานการกระทำความผิดมาโดยไม่เชื่อพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ ระบบไต่สวนยังมุ่งที่จะค้นหาตัวผู้กระทำความผิดมากเกินไป จนไม่คำนึงถึงผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีหรือไม่<sup>209</sup>

(2) ระบบไต่สวนนี้ขาดการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี โดยผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยจะตกอยู่ในฐานะเป็นกรรม (Object) ของคดี อีกทั้งบทบาทของทนายความก็น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับทนายความในระบบกล่าวหา คู่ความหรือ

<sup>206</sup> คีตงาม คงตระกูล, ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 23.

<sup>207</sup> วิสุทธิ์ สุนทรวิภาต, ปัญหาการนำระบบไต่สวนมาใช้กับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 27.

<sup>208</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2551), หน้า 3.

<sup>209</sup> อติสร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 42-43.

ทนายความไม่มีอำนาจถามพยานที่มาเบิกความโดยตรง แต่ต้องถามผ่านศาล<sup>210</sup> ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของทั้งสองระบบ รายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปประเด็นสำคัญความแตกต่างของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน

| ลำดับ | ประเด็นที่พิจารณา         | ระบบกล่าวหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ระบบไต่สวน                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.    | ความสัมพันธ์กับระบบกฎหมาย | เป็นระบบที่ใช้ในระบบกฎหมายคอมมอน ลอร์ (Common law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย เป็นต้น                                                                                                                                                                                                                     | เป็นระบบที่ใช้ในระบบกฎหมายซีวิล ลอร์ (Civil law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส และกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่น เป็นต้น                                                                                                                                                                        |
| 2.    | ความสำคัญของคู่ความ       | คู่ความเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี โดยมีการยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาจากการเป็นกรรมในคดี (Procedural Object) ขึ้นเป็นประธานในคดี (Procedural Subject)                                                                                                                                                                     | คู่ความไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดี โดยทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดีเท่านั้น                                                                                                                                                                        |
| 3.    | รูปแบบวิธีพิจารณา         | มีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นปรปักษ์ เป็นการต่อสู้กันของคู่ความบนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดีและมีอิสระเต็มที่ในการต่อสู้คดีซึ่งเป็นการต่อสู้กันด้วยพยานหลักฐาน มีกฎเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานและวิธีการนำสืบที่เคร่งครัดมาก ไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจมากนัก มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับเอาพยาน | ระบบนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคดีด้วยวาจา (Principal of Orality) ในชั้นการสืบพยาน เพราะมีการให้อำนาจศาลในการรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นก่อนการพิจารณาเป็นพยานหลักฐาน ในชั้นพิจารณาได้ รวมทั้งไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมากนัก ไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) |

<sup>210</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 10.

| ลำดับ | ประเด็นที่พิจารณา             | ระบบกล่าวหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ระบบไต่สวน                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                               | หลักฐานที่ขัดกับหลักเกณฑ์การ<br>รับฟังเข้าสู่สำนวนความและถือว่า<br>การถามค้าน (Cross-Examination)<br>และเทคนิคที่ใช้ในการถามค้าน<br>เป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญ<br>ที่สุดในการค้นหาความจริงแห่งคดี                                                                                                                                                                    | ที่เด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาส<br>ให้มีการนำพยานหลักฐาน<br>ทุกชนิดมาสู่ศาลได้ แต่ต้อง<br>เป็นพยานหลักฐานที่ได้มา<br>โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น                                                                                                                                                                |
| 4.    | บทบาทของศาลในการ<br>ดำเนินคดี | ศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่าง<br>เคร่งครัด (Neutrality) ศาลจะไม่<br>ริเริ่มค้นหาความจริงด้วยตนเอง<br>แต่จะปล่อยให้เป็นหน้าที่<br>ของคู่ความเป็นผู้นำพยานหลักฐาน<br>เข้าสู่ศาล ศาลจึงถูกจำกัดให้อยู่กับ<br>การพิจารณาพยานหลักฐานที่<br>คู่ความได้นำเสนอต่อหน้าตน<br>เท่านั้น และตัดสินคดีไปตาม<br>เนื้อหาแห่งพยานหลักฐานที่<br>คู่ความได้นำเสนอ                       | ศาลมีบทบาทหลักสำคัญ<br>ในการค้นหาความจริงแห่งคดี<br>และมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ<br>ได้อย่างกว้างขวางในการ<br>รับฟังพยานหลักฐานและ<br>ดุลพินิจนี้มักถูกโต้แย้งไม่ได้<br>(Unreviewable) ถึงแม้ว่า<br>คู่ความจะมีสิทธินำเสนอพยาน<br>หลักฐานต่อศาล แต่ศาลก็<br>สามารถสั่งให้มีการสืบพยาน<br>เพิ่มเติมได้อีก |
| 5.    | ข้อบกพร่องของระบบ             | มีกฎหมายที่เคร่งครัดทำให้<br>เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี<br>และได้รับผลน้อยในด้านการ<br>ปราบปรามผู้กระทำความผิด<br>เนื่องจากการที่ศาลจะพิพากษา<br>ลงโทษได้นั้น ผู้กล่าวหาจะต้อง<br>ค้นหาพยานหลักฐานให้ได้เป็น<br>ที่แน่ชัดว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ<br>ความผิด เนื่องจากถ้ามีเหตุอันควร<br>สงสัย ศาลก็จะยกประโยชน์แห่ง<br>ความสงสัยให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา<br>หรือจำเลย | ขาดการเคารพหลักสิทธิ<br>มนุษยชนและหลักความ<br>เสมอภาคในการต่อสู้คดี<br>เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาหรือ<br>จำเลยตกอยู่ในฐานะเป็น<br>กรรม (Object) ของคดี และ<br>เป็นการให้อำนาจผู้ไต่สวน<br>มากเกินไป จึงอาจก่อให้เกิด<br>อคติและความลำเอียงได้                                                              |

### 3.1.3 การดำเนินคดีอาญาระบบผสม (Mixed System)

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศมักจะมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลัก ซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบของ “ระบบกล่าวหา” หรือ “ระบบไต่สวน” ก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในระบบกฎหมายใด กล่าวคือ ระบบกล่าวหาจะใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งก็คือกลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน (Anglo-American) และประเทศในกลุ่มเครือจักรภพอื่น ๆ ส่วนระบบไต่สวนจะใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งก็คือกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป (The Continent of Europe) และประเทศที่ได้รับอิทธิพล<sup>211</sup> แต่เนื่องจากระบบทั้งสองที่กล่าวมานี้เป็นวิธีการของศาลในอดีต เมื่อเวลาล่วงเลยนานเข้าแต่ละระบบก็ได้มีการพัฒนาวิธีการค้นหาข้อเท็จจริงของตนมาเป็นลำดับ และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจุดบกพร่องของแต่ละระบบมาโดยตลอด จนกระทั่งถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่าทั้งสองระบบต่างก็คลี่คลายเข้าหากัน ทำให้หลักกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเคยเป็นระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนมีความใกล้เคียงกันมาก ประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะนำข้อดีของทั้งสองระบบมารวมกันสร้างเป็นกฎเกณฑ์ในทางลักษณะพยานขึ้นใหม่เรียกว่า “ระบบผสม” (Mixed System)<sup>212</sup>

อย่างไรก็ดี วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของระบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศในการนำข้อดีของอีกระบบหนึ่งมาใช้กับระบบของตนนั้น นอกจากจะได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศที่เป็นแม่แบบแล้ว ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจจะมีมาจากปัจจัยอื่นทั้งที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองหรือความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างหรือกลไกในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือความต้องการลดปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนรัฐไม่สามารถบริหารงานยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือความจำเป็นในการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบริหารงานราชทัณฑ์ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น<sup>213</sup>

1) ประเทศแอฟริกาใต้ซึ่งมีระบบลูกขุนในการพิจารณาคดีอาญาแบบประเทศอังกฤษ ได้ยกเลิกระบบลูกขุนไปเมื่อ ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) เปลี่ยนมาใช้องค์คณะซึ่งเป็นผู้พิพากษาอาชีพหรือมีผู้พิพากษาสมทบแทน เนื่องจากประเทศแอฟริกาใต้มีปัญหาเรื่องการเหยียดผิว (Apartheid) และปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Racial Discrimination) อย่างรุนแรง

<sup>211</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น, หน้า 42-43.

<sup>212</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 4.

<sup>213</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น, หน้า 43-45.

2) ประเทศฝรั่งเศสในฐานะที่ถือเป็นแม่แบบของระบบไต่สวนได้นำเอาระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษมาใช้ในการพิจารณาตัดสินศาลลูกขุน (La cour d'assises) เมื่อครั้งที่มีการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐ

3) กรณีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ซึ่งใช้ในระบบกล่าวหาของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ในระบบของประเทศฝรั่งเศส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ลดขั้นตอนยุ่งยากของกระบวนการพิจารณา และลดปริมาณการดำเนินคดีในศาลที่ต้องอาศัยการพิจารณาตัดสินรูปแบบ

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน เป็นกรณีของแต่ละประเทศต่างก็มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องในระบบของตนเองให้ดีขึ้นด้วยการนำเอาข้อดีของอีกระบบหนึ่งมาประยุกต์ใช้กับระบบของตน ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ แม้จะได้รับการขนานนามว่าเป็นแม่แบบของระบบไต่สวนก็ตาม แต่ก็ยังมีการนำเอาระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษและรูปแบบของมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้กับประเทศของตน จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ไม่มีประเทศใดที่ใช้ระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาโดยสมบูรณ์อีกต่อไปแล้ว

#### 3.1.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

สำหรับระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน มีความเห็นของนักกฎหมายที่แตกต่างกันอยู่ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา ฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบไต่สวน และฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบผสม รายละเอียดดังนี้

##### 1) ฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา

ในทางตำรากฎหมายว่าด้วยลักษณะพยานของนักกฎหมายซึ่งสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษหรือรับราชการเป็นผู้พิพากษาส่วนใหญ่จะมีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็น “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System)<sup>214</sup> เนื่องจากในชั้นพิจารณาของไทยมีลักษณะของการสืบพยานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน คู่ความสามารถซักถามพยาน รวมทั้งถามค้านพยานของฝ่ายตรงข้ามและถามดิงโดยไม่ต้องถามผ่านผู้พิพากษาดังเช่นที่กระทำกันในระบบไต่สวน ผู้พิพากษาของไทยจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) และโดยทั่วไปจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ

<sup>214</sup> ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2517), หน้า 6.

การถามความและการสืบพยานของคู่ความ ยกเว้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม<sup>215</sup> ซึ่งก็สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการในฐานะที่เป็นประมวลความประพฤติที่ผู้พิพากษาทุกท่านจะต้องปฏิบัติตามเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงในทางที่ดีเพื่อให้งานหรือการประกอบอาชีพเป็นไปอย่างถูกต้อง<sup>216</sup> โดยประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 3 บัญญัติว่า “ในการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจักต้องวางตนเป็นกลาง ...” และข้อ 9 บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง”

นอกจากนี้ ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ระบบการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไปของไทยเป็นระบบกล่าวหา ก็คือ เนื่องจากการมีกฎหมายพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีบางประเภทโดยเฉพาะ เช่น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีปกครอง และคดีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้เขียนไว้ชัดเจนว่าให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการดำเนินคดีดังกล่าว ดังนั้น หากระบบที่ใช้อยู่ของไทยเป็นระบบไต่สวนหรือก่อนไปในทางระบบไต่สวนแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นอันใดที่กฎหมายพิเศษเหล่านี้จะต้องเขียนกฎหมายไว้ในลักษณะเช่นนั้น<sup>217</sup>

## 2) ฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบไต่สวน

มีนักกฎหมายไทยส่วนหนึ่งเห็นว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีลักษณะเป็น “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย<sup>218</sup> เช่น การกำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว<sup>219</sup> การกำหนดให้ศาลเป็นผู้สืบพยานโดยจะสืบในศาลหรือนอกศาลก็ได้แล้วแต่เห็นควรตามลักษณะของพยาน<sup>220</sup> การกำหนดให้ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมโดยจะสืบเองหรือส่งประเด็น

<sup>215</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 12.

<sup>216</sup> ลภัสรดา ภูมิรินทร์, ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ: ศึกษารณผู้พิพากษาไปเป็นกรรมการในหน่วยงานอื่นของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2561), หน้า 61.

<sup>217</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้น, หน้า 48-49.

<sup>218</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>219</sup> มาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>220</sup> มาตรา 229 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ไปสืบก็ได้ ไม่ว่าโดยพลการหรือมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ<sup>221</sup> และการกำหนดให้ศาลมีอำนาจถามโจทก์ จำเลยหรือพยานคนใดได้ในระหว่างพิจารณาเมื่อศาลเห็นสมควร<sup>222</sup> เป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้เช่นนี้ ย่อมสอดคล้องกับลักษณะของระบบไต่สวนที่ให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทนำในการค้นหาความจริงแห่งคดีนั่นเอง นอกจากนี้ ในชั้นสอบสวนก็ปรากฏเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะของระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน เช่น ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย<sup>223</sup> การกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา<sup>224</sup> เป็นต้น

### 3) ฝ่ายที่เห็นว่ามีลักษณะเป็นระบบผสม

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีบทบัญญัติให้อำนาจศาลในการสืบพยานอยู่หลายมาตราซึ่งคล้ายกับลักษณะของ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) แต่ในทางปฏิบัติก็ยอมรับกันว่าศาลไทยยังไม่ได้รับบทบาทตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้มากนัก<sup>225</sup> จึงส่งผลให้นักกฎหมายไทยบางท่านเห็นว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะเป็น “ระบบผสม” (Mixed System) ระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนนั่นเอง ตัวอย่างเช่น

ศาสตราจารย์พิเศษ เข้มชัย ชุตินวงศ์ เห็นว่า ระบบกฎหมายลักษณะพยานของไทย น่าจะร่างขึ้นตามแบบของระบบไต่สวน โดยน่าจะเชื่อว่าผู้ร่างกฎหมายคงมีความประสงค์จะให้อำนาจศาลที่จะเข้ามาช่วยคู่ความค้นหาข้อเท็จจริงตามระบบไต่สวน แต่มีการนำบทบัญญัติบางประการของระบบกล่าวหา มาบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลย ดังนั้น ตัวบทกฎหมายลักษณะพยานของไทยจึงน่าจะเป็นระบบผสมที่ค่อนข้างไปทางระบบไต่สวนมากกว่า<sup>226</sup>

<sup>221</sup> มาตรา 228 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>222</sup> มาตรา 235 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>223</sup> มาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>224</sup> มาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>225</sup> โสภณ รัตนกร, *เรื่องเดิม*, หน้า 8.

<sup>226</sup> เข้มชัย ชุตินวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.

อาจารย์ธีรยุทธ์ พันธุ์ฤทธิ์ เห็นว่า ระบบพิจารณาไทยเป็นระบบผสม (Mixed System) ระหว่างระบบไต่สวนกับระบบกล่าวหา แต่การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ก็น่าจะเข้าใจต่อไปด้วยว่าเป็นระบบผสมที่ค่อนข้างไต่สวน<sup>227</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีลักษณะเป็นระบบผสม (Mixed System) แต่ค่อนข้างไปทางระบบกล่าวหา (Accusatory System) มากกว่าระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เนื่องจากบทบาทของศาลในทางปฏิบัติยังคงยึดหลักตามแนวทางของระบบกล่าวหาอยู่ จึงไม่ค่อยได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้อำนาจในลักษณะของระบบไต่สวนไว้เท่าใดนัก โดยผู้ที่มีบทบาทหลักสำคัญในการดำเนินคดีอาญาก็ยังคงเป็นคู่ความ ส่วนผู้พิพากษาก็เป็นแต่เพียงผู้ควบคุมกฏกติกาในการพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น

### 3.2 หลักในการดำเนินคดีอาญา

ดังที่มีการกล่าวกันว่า “เมื่ออาชญากรรมเกิดขึ้นย่อมมีแต่ความเสียหาย” (Crime does not pay)<sup>228</sup> ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ อนามัย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สิน ซึ่งเกิดแก่ผู้ถูกกระทำและยังส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัว รวมถึงบุคคลใกล้ชิดอื่นของผู้ถูกกระทำอีกด้วย และถึงแม้ว่าความผิดทางอาญาบางประเภทจะไม่มีเหยื่อของการกระทำความผิดโดยตรงก็ตาม แต่ก็ถือว่าได้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมแล้ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องสร้างกฎหมายใด ๆ ขึ้นมา เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญาดังกล่าวต่อไป ซึ่งในที่สุดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินว่าบุคคลใดมีความผิดตามกฎหมายหรือไม่ นั่นก็คือ “องค์กรศาล” นั่นเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักของการดำเนินคดีอาญา อันเป็นขั้นตอนในการที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งตามระบบสากลนั้นปรากฏหลักการดำเนินคดีอาญาอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังนี้

<sup>227</sup> ธีรยุทธ์ พันธุ์ฤทธิ์, กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549), หน้า 25.

<sup>228</sup> มานะ เผาะช่วย, เรื่องเดิม, หน้า 36.

### 3.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนี้เป็นรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมที่ยังไม่ได้แยกกฎหมายอาญาออกจากกฎหมายแพ่ง<sup>229</sup> เป็นเรื่องระหว่างเอกชนผู้เสียหายกับผู้กระทำละเมิดโดยการฟ้องหรือร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคนกลางชี้ขาด ดังนั้นการดำเนินคดีจึงมีลักษณะของการต่อสู้ความกันระหว่างเอกชนสองคนโดยมีคนกลางเป็นผู้ชี้ขาด<sup>230</sup>

สำหรับในเรื่องความเป็นผู้เสียหายนี้ ได้มีแนวคิดแตกต่างกันออกไปบ้าง โดยในบางประเทศถือว่า เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาก็ย่อมเป็นผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้ โดยไม่เคร่งครัดว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ แต่สำหรับบางประเทศ ศาลได้วางหลักเอาไว้ว่าความเป็นผู้เสียหายนั้นนอกจากจะเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงแล้ว ยังต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้นด้วย ซึ่งมีแนวความคิดตามหลักเกณฑ์ผู้เสียหายโดยนิตินัยที่ว่า “ผู้ที่จะมาพึ่งบารมีแห่งความยุติธรรมต้องมาด้วยมืออันบริสุทธิ์” (He who comes into equity must come with clean hands)<sup>231</sup>

แต่การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนี้มีข้อบกพร่องคือ ผู้เสียหายมักจะคำนึงถึงแต่เฉพาะความเสียหายในส่วนของตนเองเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบของสังคมด้วย ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับชดใช้ความเสียหายในส่วนของตนเองแล้ว ก็ย่อมจะไม่ตั้งใจดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอีก จึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ครบถ้วนและเอกชนเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาก็ควรจะได้รับ ความคุ้มครอง ผู้เสียหายจึงต้องมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนมีอยู่<sup>232</sup>

### 3.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้ เป็นหลักที่เกิดขึ้นก่อนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและมีใช้ในกฎหมายของอังกฤษ (เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ)

<sup>229</sup> เกรียงศักดิ์ ดำรงศักดิ์ศิริ, ปัญหาอำนาจฟ้องของผู้เสียหายในความผิดต่อแผ่นดิน (รายงานผลงานส่วนบุคคลหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 6 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม, 2551), หน้า 5.

<sup>230</sup> อุทัย อาทิวะ, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 14.

<sup>231</sup> มานะ เผาะช่วย, เรื่องเดิม, หน้า 39.

<sup>232</sup> อมรเทพ เมืองแสน, อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549), หน้า 6.

ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายในความผิดนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น เมื่อคดีอาญาเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการ อันได้แก่ ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้อง และการชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของตำรวจ ศาลมาจิสเตรทส์ (Magistrates Court) และคณะลูกขุนที่ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่นั้น มาจากองค์กรของประชาชนและจากท้องถิ่นมากกว่ามาจากส่วนกลางของรัฐ<sup>233</sup> ทั้งนี้ สำหรับ Magistrates Court นั้นก็คือ ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยในส่วนคดีอาญามีอำนาจพิจารณาคดีอาญาประเภทความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่ใช้ลูกขุน และมีอำนาจพิจารณาคดีต่าง ๆ ในฐานะเป็นศาลพิทักษ์ชั้น (Court of Petty Sessions) พิจารณาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ ในฐานะเป็นศาลคดีเด็กและเยาวชน (Juvenile Court) พิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 17 ปีด้วย ส่วนในคดีแพ่งมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีครอบครัว เช่น มีคำสั่งให้คู่สมรสแยกกันอยู่ คดีที่ฟ้องขอให้รับรองบุตร การให้ความยินยอมแก่ผู้เยาว์ในการสมรส การตั้งผู้ปกครอง การรับรองบุตรบุญธรรม เป็นต้น<sup>234</sup>

แม้ว่าการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษจะเป็น “การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (Popular Prosecution) แต่ในทางปฏิบัติส่วนมากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นฝ่ายดำเนินคดีขึ้นมาก่อน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of Public Prosecutions” (D.P.P.) และในบางกรณี D.P.P. ก็เข้ามาดำเนินคดีเองหรือเข้ามาควบคุมคดีอย่างใกล้ชิด D.P.P. นี้ไม่ใช่พนักงานอัยการแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้สร้างขึ้นมากเพื่อควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั่นเอง โดยในปี ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ได้มีการจัดตั้ง “องค์กรอัยการ” ที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ D.P.P. โดย CPS มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาซึ่งตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด เว้นแต่คดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น คดีจราจร เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตคือ การเกิดขึ้นของ D.P.P. ในประเทศอังกฤษนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เข้ามาใช้ในประเทศนั่นเอง และเมื่อมีการจัดตั้ง CPS ขึ้นมา ก็ถือว่าประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตั้งแต่นั้น<sup>235</sup>

<sup>233</sup> ณรงค์ ใจหาญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 31.

<sup>234</sup> นิพนธ์ ใจสำราญ และคณะ, “ระบบศาลสหราชอาณาจักร: ที่มาและโครงสร้างของระบบกฎหมายแรงงานสหราชอาณาจักร,” *วารสารกฎหมายเปรียบเทียบศาลยุติธรรม* 3, 3 (2554): 143, 146.

<sup>235</sup> คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 92.

### 3.2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ได้รับอิทธิพลมาจากหลักการค้นหาความจริงในระบบไต่สวนรวมทั้งแนวคิดของ “ซีซาร์ เบ็คคาเรีย” (Cesar Beccaria ค.ศ. 1738 (พ.ศ. 2281)-1794 (พ.ศ. 2337)) ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็น “บิดาของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม” (Criminology of Classic Theory) โดยได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายและรัฐในการดำเนินคดีอาญาไว้ในหนังสือเรื่อง “ความผิดและโทษ” (Crimes and Punishments) ซึ่งมีเนื้อความแสดงให้เห็นว่า เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนั้นไม่จำกัดแค่เพียงเฉพาะผู้เสียหายและบุคคลที่ใกล้ชิดเท่านั้น แต่ถือว่าประชาชนและสังคมโดยรวมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดการเรื่องราวดังกล่าว แม้ผู้เสียหายจะละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้วยสาเหตุใดก็ตาม อาจจะ เป็นเพราะให้อภัยแก่การกระทำความผิดนั้นหรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะเป็นเหตุห้ามมิให้รัฐดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นได้<sup>236</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาก็คือ “พนักงานอัยการ” แต่รัฐก็ไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้แต่ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้<sup>237</sup> เช่น ประเทศเยอรมนี ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ก็เปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีได้เพียงที่กฎหมายกำหนดฐานความผิดไว้<sup>238</sup> เป็นต้น

พนักงานอัยการในระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้ ไม่ได้มีหน้าที่แต่เฉพาะการฟ้องคดีเท่านั้น แต่จะรับผิดชอบในเรื่องการสอบสวนด้วย โดยจะเป็นผู้กำกับดูแลหรืออำนวยการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีอันถือเป็นการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่าย ในกระบวนการยุติธรรมในการค้นหาความจริงแห่งคดี โดยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้จะต้องเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากลด้วย<sup>239</sup> จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาขึ้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage)

<sup>236</sup> อุทัย อาทิวะ, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 15.

<sup>237</sup> คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 93.

<sup>238</sup> สัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต, ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา : ศึกษากระบวนการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 24.

<sup>239</sup> อุทัย อาทิวะ, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 15-16.

ซึ่งตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ถือว่า “การสอบสวนฟ้องร้อง” เป็นการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ” (Public Prosecutor’s Assistant Officer)<sup>240</sup>

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด และการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลนั้นทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่องที่กล่าวหา ส่วนศาลเองก็จะวางเฉย (Passive) ไม่ได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันศาลวางเฉยโดยสิ้นเชิงซึ่งเป็นการปฏิบัติทำนองเดียวกับศาลในประเทศที่การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งทางปฏิบัตินี้ไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายสนับสนุนแต่อย่างใด<sup>241</sup>

### 3.2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะมืองค์กรของรัฐและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยจัดอยู่ในลักษณะของ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Public Prosecution) แต่จะเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐโดยสมบูรณ์แบบหรือไม่นั้น พบว่ามีนักกฎหมายให้ความเห็นไว้ซึ่งผู้เขียนขอสรุปเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

#### 1) แนวทางแรก เห็นว่า ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตลอดกระบวนการพิจารณาของคดี ประชาชนจะสามารถเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีได้ก็จะมีแต่เพียงการร้องทุกข์ กล่าวโทษ และการฟ้องคดีต่อศาล โดยประชาชนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือเป็นผู้ที่กฎหมายให้มีอำนาจดำเนินการแทนผู้เสียหายเท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีอำนาจเข้าไปฟ้องร้องดำเนินคดีได้ จึงถือได้ว่าการดำเนินคดีของไทยเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐ เพียงแต่มีข้อยกเว้นให้เอกชนมีสิทธิฟ้องคดีได้โดยมีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น<sup>242</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่งบัญญัติในมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า

<sup>240</sup> คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 93.

<sup>241</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95-96.

<sup>242</sup> สัญลักข์ ปัญวัฒนลิขิต, เรื่องเดิม, หน้า 25.

ผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้” บทบัญญัติมาตรานี้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็น “การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” (Public Prosecution) และรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “พนักงานอัยการ” ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา<sup>243</sup>

2) แนวทางที่สอง เห็นว่า ประเทศไทยใช้หลักการผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

กล่าวคือ ในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย รัฐมิได้เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายก็มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกับรัฐ และแม้จะมีบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญแก่การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกันก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการเริ่มต้นคดีตามมาตรา 28 ที่ให้อำนาจฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหายได้โดยไม่ต้องพึ่งพาพนักงานอัยการ การที่ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจเท่าเทียมกันในการฟ้องคดีเช่นนี้ จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีได้โดยไม่ถือว่าเป็นการตัดอำนาจการฟ้องคดีของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจสิทธิขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอย่างแท้จริงโดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันขัดต่อการใช้สิทธิในการระงับคดีของผู้เสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยจึงใช้หลักการผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย แต่ไม่มีลักษณะของการดำเนินคดีโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนที่มีผู้ใช้ผู้เสียหายที่แท้จริงไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้ และระบบของไทยก็ไม่มีแนวคิดว่าตำรวจมีฐานะเป็นประชาชนเหมือนกับระบบของอังกฤษ ดังนั้นแม้ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนจะมีอำนาจทำการสอบสวนคดีได้ แต่ก็ไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง<sup>244</sup>

<sup>243</sup> คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 94.

<sup>244</sup> อุทัย อาทิวะ, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหาย, หน้า 16-17, 58-59.

### 3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงาน

แนวทางการดำเนินคดีอาญาในแต่ละประเทศจะแบ่งแยกออกเป็น (1) การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน (Pre-Trial Stage) ซึ่งมีเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการ และ (2) การดำเนินคดีชั้นศาล (Trial Stages) ซึ่งมีผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันในการค้นหาความจริงในคดีอาญา<sup>245</sup> สำหรับการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนั้น มีหลักการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 หลัก คือ หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) สำหรับการที่จะนำหลักการใดหลักการหนึ่งมาใช้ขึ้นอยู่กับนโยบายทางอาญาของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดไปในทางใด<sup>246</sup> โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.3.1 หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เป็นหลักที่บังคับให้เจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องต้องดำเนินการสอบสวนคดีซึ่งทราบว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นทุกคดี แม้ว่าไม่มีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษก็ตาม และเมื่อได้ดำเนินการสอบสวนจนปรากฏหลักฐานในการสอบสวนว่าคดีมีหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด เจ้าพนักงานต้องฟ้องคดีผู้นั้นต่อศาล และดำเนินคดีจนกว่าจะถึงที่สุดโดยไม่สามารถถอนฟ้องได้<sup>247</sup> หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้จึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เพราะตามหลักนี้เจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และยังเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น เพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้ว การไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งจึงเท่ากับเจ้าพนักงานทำการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย<sup>248</sup>

ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้วซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitätsprinzip) ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ฉะนั้น การตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหา

<sup>245</sup> สัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 27.

<sup>246</sup> สุรวุฒิ กุมภีพงษ์, *หลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้อง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 26.

<sup>247</sup> ณรงค์ ใจหาญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

<sup>248</sup> คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 476-477.

หรือไม่จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาว่า การกระทำของผู้ต้องหานั้นเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนแล้วหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้<sup>249</sup>

ข้อเสียของหลักนี้คือ ทำให้เกิดความขัดแย้งกระดังในการใช้กฎหมายและมีแนวคิดที่ค่อนข้างเป็นการแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นควรต้องรับโทษทางอาญาหรือไม่<sup>250</sup>

### 3.3.2 หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

สำหรับ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” เป็นหลักดำเนินคดีอาญาที่ตรงข้ามกับ “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้ หรืออาจยุติการสอบสวนเมื่อใดก็ได้ หรือเมื่อสอบสวนแล้วหากเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้องก็ตาม เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อศาลก็ได้ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป อันเป็นการผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญาและสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการลงโทษที่ในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนจาก “ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน” (Reprisal Theory) มาสู่ “การป้องกันทั่วไป” (General Prevention) คือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้นและเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมด้วยว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกัน และ “การป้องกันพิเศษ” (Special Prevention) คือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่ว (Schuld/Blameworthiness) ของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีกและเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมได้อีก<sup>251</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการนี้จะมีข้อดี คือ ทำให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างยืดหยุ่นเพื่อปรับให้เข้ากับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดความ

<sup>249</sup> ปาณิส วรศุฑุมมาลา, **ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), หน้า 23.

<sup>250</sup> คณิต ฌ นคร, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” **วารสารอัยการ** 5 (กันยายน 2525): 32-33.

<sup>251</sup> คณิต ฌ นคร, **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**, หน้า 477.

กระด้างของกฎหมายลงได้ แต่ก็มีข้อเสีย คือ ถ้าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานดังกล่าวขาดการควบคุมที่ดีพอ ก็จะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย<sup>252</sup>

### 3.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ว่าประเทศไทยใช้หลักดำเนินคดีอาญารูปแบบใดซึ่งก็มีความเห็นของนักกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่าเป็นหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และแนวทางที่สองเห็นว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย สำหรับในส่วนที่เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น ก็มีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้แสดงบทบาทดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในนามของรัฐ และประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้วางโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างกันไปจากระบบสากล โดยมีการแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องให้อยู่กับองค์กร 2 องค์กรต่างกัน กล่าวคือ อำนาจสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน (โดยทั่วไปคือ เจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจ) และอำนาจฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ซึ่งตามระบบสากลนั้นถือว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งการสอบสวนและการฟ้องร้องโดยถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้

จากการที่ประเทศไทยได้แบ่งแยกโครงสร้างความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยให้อยู่กับองค์กรที่แตกต่างกันนั้น ทำให้การสอบสวนและฟ้องร้องซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานใช้หลักการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน ดังนี้

#### 1) หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน (ชั้นสอบสวน)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีบัญญัติในเรื่องหลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนในกฎหมายโดยตรง แต่ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ญ นครเห็นว่า หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนไทย คือ หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้<sup>253</sup>

(1) เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 พบว่าได้บัญญัติถึงกรณีที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนคดีอาญาก็ได้ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณี คือ (1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมร้องทุกข์ตามระเบียบ (2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเองโดยมิได้ร้องทุกข์ก่อน และ (3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษหรือบันทึกคำกล่าวโทษ

<sup>252</sup> ณรงค์ ใจหาญ, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

<sup>253</sup> คณิต ญ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 479-480.

ซึ่งจากทั้ง 3 กรณีดังกล่าวนี้ในทางกลับกันย่อมจะตีความได้ว่ากรณีอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวน

(2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 189 ได้บัญญัติไว้ในทำนองว่า ผู้ใดช่วยผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดอันมิใช่ความผิดลหุโทษเพื่อไม่ให้ถูกจับกุมต้องระวางโทษ ก็เป็นการแสดงว่า ในความผิดอันมิใช่ลหุโทษนั้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน หากไม่ทำก็จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 189 บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อสนับสนุนให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนใช้หลักดำเนินการคดีอาญาตามกฎหมาย

(3) ตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมาย กล่าวคือ ต้องดำเนินการให้กฎหมายมีผลบังคับได้ ดังนั้น ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะสอบสวนหรือไม่สอบสวนคดีอาญาใด คดีอาญาหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจก็ย่อมทำผิดหน้าที่ทั่วไปดังกล่าว

## 2) หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ชั้นฟ้องร้อง)

สำหรับการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพบว่า ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง<sup>254</sup> กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาแล้ว กฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องแม้ว่าพยานหลักฐานจะพอฟ้องก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะพิจารณาและใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลก็ได้ โดยไม่ต้องผูกมัดตามความเห็นของพนักงานสอบสวน<sup>255</sup> และกฎหมายยังยินยอมให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้อีกด้วย<sup>256</sup> และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ก็กำหนดว่า พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและถ้าเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)<sup>257</sup> ซึ่งบัญญัติไว้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทยใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั่นเอง

<sup>254</sup> วรพรรณ อ่อนสีบุตร, การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 12.

<sup>255</sup> มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>256</sup> มาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>257</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาในบทที่ 3 นี้ หากจะให้ตัดสินเฉพาะเจาะจงลงไปว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นไปตามระบบใด ระหว่างระบบกล่าวหา (Accusatory System) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) หรือระบบผสม (Mixed System) ย่อมถือเป็นเรื่องยากที่จะตัดสินได้ เนื่องจากแม้กระทั่งบรรดานักกฎหมายไทย ที่มีชื่อเสียงและที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ทั้งใน 3 ระบบดังกล่าว แต่สำหรับความคิดเห็นของผู้เขียนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีลักษณะเป็นระบบผสมที่ค่อนข้างไปในทางระบบกล่าวหา มากกว่าระบบไต่สวน และหากจะถามว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยใช้หลักการใด ก็เป็นเรื่องที่ตัดสินได้ยาก อีกเช่นเดียวกัน เนื่องจากบรรดานักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ก็ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่า ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และแนวทางที่สองเห็นว่า ประเทศไทยใช้หลักการผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) ซึ่งสำหรับผู้เขียนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นในแนวทางที่สอง นอกจากนี้ หากจะถามว่า หลักการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของไทยใช้หลักการใด สำหรับประเด็นนี้ต้องแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีชั้นสอบสวน และกรณีชั้นฟ้องร้อง เนื่องจากประเทศไทยได้มีการแบ่งแยกโครงสร้าง ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดและให้อยู่กับองค์กร ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในชั้นสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และชั้นฟ้องร้อง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกอำนาจสอบสวน และอำนาจฟ้องร้องให้อยู่กับองค์กรที่แตกต่างกันดังกล่าว เนื่องจากเป็นการแบ่งแยกที่ไม่สอดคล้อง กับระบบสากลที่นานอารยประเทศให้การยอมรับ แต่เห็นด้วยกับการที่พนักงานสอบสวนใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และพนักงานอัยการใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

อย่างไรก็ดี การที่ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีการแยกหน้าที่ “สอบสวน ฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหา และจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” (Procedural Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Procedural Subject) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System)<sup>258</sup> โดยองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน คือ พนักงานสอบสวน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดี คือ พนักงานอัยการ และองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาล แต่อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจะมีส่วนที่เป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ด้วย

<sup>258</sup> คณิต ธิ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 88.

แต่ก็ไม่ได้เป็นระบบกล่าวหาเต็มรูปแบบแต่อย่างใด เนื่องจากยังขาดหัวใจสำคัญของการพิจารณาในส่วนของการข้อเท็จจริงไป ซึ่งก็คือการไม่มีระบบลูกขุนที่ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติตนเอง<sup>259</sup> สำหรับในส่วนที่เป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial System) นั้น สามารถสังเกตได้จากการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้หลายมาตรา รวมทั้งในชั้นสอบสวนเองก็มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการใช้อำนาจที่เป็นไปในลักษณะของระบบไต่สวนด้วยเช่นกันซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมากขึ้น ผู้เขียนจึงขอสรุปให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

#### 1) ข้อดีของระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

(1) การแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” โดยกำหนดให้หน้าที่สอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของ “พนักงานสอบสวน” หน้าที่ในการฟ้องคดีอยู่ในความรับผิดชอบของ “พนักงานอัยการ” และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในความรับผิดชอบของ “ศาล” ถือเป็นการป้องกันไม่ให้มีการรวมอำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษาคดีไว้ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว คือ องค์กรศาล เนื่องจากหากผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป ก็อาจจะก่อให้เกิดอคติหรือความลำเอียงในการดำเนินคดีอาญาได้

(2) เป็นการยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น “กรรมในคดี” (Procedural Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Procedural Subject) เนื่องจากมองว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นมนุษย์และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความ ไม่ได้เป็นเพียงวัตถุแห่งการชักฟอกหรือเป็นกรรมในคดี กฎหมายจึงต้องให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่<sup>260</sup> อันเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามหลักสิทธิมนุษยชน

#### 2) ข้อเสียของระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

(1) การจัดวางโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานมีการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน และอำนาจฟ้องคดีอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจกันค่อนข้างเด็ดขาด ไม่สอดคล้องกับระบบสากลที่มองว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ กรณีดังกล่าวถือเป็น

<sup>259</sup> ศาสตรา วิริยานุพงศ์, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย: ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง” MGR Online (28 กรกฎาคม 2561), ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://m.mgronline.com/daily/detail/9610000075123>

<sup>260</sup> คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 89.

สาเหตุหลักที่ทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศไทยประสบปัญหาหลายอย่างตามมา

(2) อำนาจการสอบสวนซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถูกผูกขาดอยู่กับพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียว ปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกอื่น หากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้จัดทำขึ้นมีความบกพร่องหรือขาดความสมบูรณ์ ก็จะส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาลมีโอกาสผิดพลาดตามไปด้วย

(3) พนักงานสอบสวนทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในชั้นสอบสวน แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด แม้อาจจะมีการบ้างในบางกรณีที่กฎหมายยินยอมให้พนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน แต่ก็ถือว่าน้อยมาก ส่งผลให้พนักงานอัยการซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่กลับไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปคดี วางแนวทางการสอบสวน ตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพยานบุคคล พยานวัตถุ และพยานเอกสาร หรือแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง หากแต่ทำได้แค่เพียงการพิจารณาพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาให้เท่านั้น จึงอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้

(4) แม้จะมีบทบัญญัติบางมาตราของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้ซึ่งเป็นหลักการของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) แต่ในทางปฏิบัติศาลไทยจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) ในการค้นหาความจริงแห่งคดี และเน้นบทบาทเชิงรับ (Passive) โดยปล่อยให้เป็นที่ของคู่ความในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลซึ่งเป็นหลักการของระบบกล่าวหา (Accusatory System) อาจส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างคู่ความในการต่อสู้คดี จนอาจนำไปสู่การยกฟ้องโดยอาศัยเหตุผลทางเทคนิค (Technicality) ได้

## บทที่ 4

### การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

ด้วยเหตุที่การค้ำมนุษย์มีลักษณะของการกระทำที่มีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวพันกับอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย จนถึงระดับที่เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อทั้งตัวผู้เสียหาย ครอบครัว สังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ การดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดฐานค้ำมนุษย์และผู้เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวน การกระทำความผิด เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ศาล นำสำนวนการสอบสวนมาเป็นแนวทางในการพิจารณาคดี (ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์) อันเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากคดีอาญาอื่นทั่วไป ฉะนั้นแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญ of สำนวนการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ รวมถึงการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างไปจากการสอบสวนคดีอาญาอื่นทั่วไปอย่างไร

#### 4.1 ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้น บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา คือ “พนักงานสอบสวน” และโดยทั่วไปพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และพยานบุคคล รวมถึงการทำหลักฐานทางเอกสารต่าง ๆ เช่น แผนที่เกิดเหตุ บันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา เป็นต้น การรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวนี้อาจกระทำโดยพนักงานสอบสวนคนเดียวหรือหลายคนในท้องที่หนึ่งหรือหลายท้องที่ซึ่งมีอำนาจเหนือคดีนั้น หรือโดยพนักงานสอบสวนอื่นที่รับประเด็นไป หรือโดยเจ้าพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนนั้นก็ได้รับการรวบรวมพยานหลักฐานโดยเจ้าพนักงานดังกล่าวย่อมถือเป็นการสอบสวนทั้งสิ้น และในการรวบรวมพยานหลักฐานนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนสืบหาได้เอง หรือผู้เสียหายหรือผู้ต้องหานำมาขึ้น

ต่อพนักงานสอบสวน หรือบุคคลภายนอกหากก็ตาม ก็ต้องนำทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้มานั้นรวมเข้าไว้ใน “สำนวนการสอบสวน” ทั้งสิ้น<sup>261</sup>

ดังนั้น สำนวนการสอบสวนจึงถือเป็นแหล่งข้อมูลทางคดีที่สำคัญของพนักงานอัยการในการใช้ประกอบดุลพินิจสั่งคดีว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ประการใด มีเหตุผลสมควรอย่างไร รวมทั้งพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมได้ปรากฏแน่ชัดเพียงใด ได้มีการสอบสวนอย่างถูกต้องเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาหรือไม่ จะสั่งคดีอย่างไร และที่สำคัญอย่างยิ่งต่อศาลก็คือ ศาลจะได้ทำการตรวจสอบหรือค้นหาความจริงว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ ประการใด หรือมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้กระทำความผิดตามคำฟ้องหรือไม่ เพื่อที่ศาลจะไม่ต้องวินิจฉัยในทางที่เป็นโทษต่อผู้บริสุทธิ์ที่ไม่ได้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษ จึงถือได้ว่า “สำนวนการสอบสวน” เป็นหัวใจสำคัญของคดีที่ทำให้ศาลได้รับทราบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ อันเป็นปฐมภูมิเพื่อการค้นหาความจริงอันเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป<sup>262</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ศาลต้องยึดสำนวนการสอบสวนเป็นหลักในการพิจารณาคดี ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนการสอบสวนต่อศาลในวันยื่นฟ้อง ศาลจึงไม่ต้องยึดถือสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นหลักในการพิจารณาคดีแต่อย่างใด<sup>263</sup> ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาคดีของศาล สำนวนการสอบสวนจึงอยู่ในฐานะเป็นเพียงพยานหลักฐานหนึ่งของฝ่ายพนักงานอัยการโจทก์ ซึ่งโจทก์จะส่งเป็นพยานหลักฐานในคดีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ เป็นสิทธิของโจทก์ที่จะพิจารณาว่าจะอ้างส่งเป็นพยานหลักฐานหรือไม่<sup>264</sup>

สำหรับในส่วนของ “คดีคำมนุษย์” นั้น สำนวนการสอบสวนถือเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 26 ได้บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธ ให้โจทก์ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันสืบพยานในกรณีไม่มีการตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ทั้งนี้ สำเนาสำนวนการสอบสวนดังกล่าวอาจจัดทำในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้” ดังนั้น

<sup>261</sup> ชัยเกษม นิติสิริ, **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554), หน้า 115-117.

<sup>262</sup> กวินท์ อัครภักดี, **ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), หน้า 65.

<sup>263</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 68.

<sup>264</sup> สุพิศ ปราณีตพลกรัง, **กฎหมายวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์** (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2559), หน้า 42.

พนักงานอัยการโจทก์จึงต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลเสมอไม่ว่าจะมีการนัดตรวจพยานหลักฐานหรือไม่ โดยสามารถส่งสำเนาการสอบสวนในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้ และมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติรองรับไว้ว่า “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของโจทก์มาเป็นแนวทางในการพิจารณา และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร” การที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์มาเป็นแนวทางในการพิจารณาอันเป็นวิธีการหรือแนวทางการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพยานหลักฐานที่เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นสิ่งที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดในคดีไว้ก็คือ “สำนวนการสอบสวน” นั่นเอง หลังจากนั้นจึงเป็นการสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น เมื่อสำนวนการสอบสวนในคดีคำมนุษย์มีความสำคัญในฐานะที่ถือเป็นหลักหรือเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีของศาล การจัดทำสำนวนการสอบสวนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งแตกต่างไปจากกรณีคดีอาญาอื่นทั่วไป กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อให้มีมูลพอฟ้องร้องเท่านั้น แต่ต้องถึงขั้นที่มีความหนักแน่นมั่นคงทางพยานหลักฐานถึงขนาดพิพากษาลงโทษได้ ซึ่งพนักงานอัยการก็ต้องตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว โดยหากพบความบกพร่องพนักงานอัยการก็ต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือหาพยานหลักฐานอื่นมาสนับสนุนต่อไป<sup>265</sup>

จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้มีการกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในชั้นการพิจารณาคดีของศาล และในคดีคำมนุษย์ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ก็ได้กำหนดให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดี จึงย่อมส่งผลให้สำนวนการสอบสวนซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคดีกลับกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ศาลจะต้องใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีต่อไป อันเป็นการแตกต่างไปจากสำนวนการสอบสวนในคดีอาญาอื่นทั่วไปที่ศาลไม่ค่อยจะให้ความสำคัญมากนัก

## 4.2 การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

โดยที่มักปรากฏว่าผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มักมีสถานะเป็นผู้กระทำความผิดอาญารฐานอื่นรวมอยู่ด้วย หากมีการนำบุคคลดังกล่าวซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ไปดำเนินคดีอาญารฐานอื่นในทันทีที่พบว่าเป็นผู้กระทำความผิดโดยไม่พิจารณาว่าฐานความผิดที่ได้กระทำลงนั้นเกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกละเมิดประโยชน์จากการค้ามนุษย์หรือไม่ และปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็นผู้ต้องหา เช่น มีการจับกุมและนำตัวไป

<sup>265</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-42.

ฉากหลังต่อศาล เป็นต้น ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความเกรงกลัวและขาดความไว้วางใจต่อเจ้าพนักงาน ในกระบวนการยุติธรรมและไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดี คำนุश्य ในภายหลัง นอกจากนี้ มีบางกรณีที่เหยื่อหรือผู้เสียหายในคดี คำนุश्य เป็นคนต่างด้าวที่ถูกพาเข้ามา คำนุश्य ในประเทศไทย และอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หากพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับคนต่างด้าวเหล่านั้นในฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และส่งกลับประเทศต้นทาง ก็ย่อมส่งผลให้เป็นการยากลำบากในการนำตัวพยานที่ดีที่สุดกลับเข้ามา ให้การเป็นพยานในคดี คำนุश्य ได้<sup>266</sup>

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 41 จึงได้มีการบัญญัติห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการ กระทำความผิดในคดี คำนุश्य ในฐานความผิดดังต่อไปนี้ (1) ความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ใน ราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (2) ความผิดฐานแจ้งความเท็จ ต่อเจ้าพนักงาน ฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา (3) ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณี เพื่อค้าประเวณี หรือ (4) ความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย การทำงานของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม<sup>267</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มุ่งประสงค์จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นคดี กล่าวคือ คุ้มครองตั้งแต่ พบบุคคลดังกล่าวในฐานะที่เป็น “บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ฐาน คำนุश्य” โดยไม่ให้เหยื่อหรือผู้เสียหายในคดี คำนุश्य ถูกกลโทะยซ้ำสองโดยรัฐอันเป็นการซ้ำเติม บุคคลดังกล่าวซึ่งโหดร้ายยิ่งกว่าการถูก คำนุश्य นั้นเอง<sup>268</sup>

สำหรับการคัดแยกเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นี้ เป็นการสัมภาษณ์เบื้องต้น เพื่อคัดแยกว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของ “พนักงานสอบสวน” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ส่วนทีมสหวิชาชีพมีหน้าที่ช่วยพนักงาน สอบสวนสัมภาษณ์เพื่อคัดแยกผู้เสียหายเบื้องต้น กรณีที่พนักงานสอบสวนและทีมสหวิชาชีพมีความเห็น ไม่ตรงกัน ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดหรือวินิจฉัยเป็นข้อยุติ โดยหลังจากการคัดแยก ผู้เสียหายเสร็จสิ้นแล้ว หากปรากฏว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ก็ให้ส่งตัวผู้เสียหาย

<sup>266</sup> เบญจมาศ กระจำงโพธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 97-98.

<sup>267</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

<sup>268</sup> เบญจมาศ กระจำงโพธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 100-101.

พร้อมแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการรับคำร้องทุกข์และสอบปากคำ แล้วส่งต่อให้หน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อดำเนินการ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ต่อไป<sup>269</sup> กล่าวคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ แก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย การดำเนินคดี เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่าง ทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีและวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหาย ที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอน ทั้งก่อนการช่วยเหลือ ระหว่างการช่วยเหลือ และภายหลัง การช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย ทั้งนี้ ในการให้ความช่วยเหลือนั้นอาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหาย ได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้<sup>270</sup>

จะเห็นได้ว่า การคัดแยกเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ อย่างยิ่งก่อนที่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน โดยเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันใน ระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวง ยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และเมื่อผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ถูกคัดแยกออกมาและได้รับการคุ้มครองและ ช่วยเหลืออย่างเหมาะสมแล้ว ผู้เสียหายหรือเหยื่อเหล่านั้นก็จะกลายเป็นพยานคนสำคัญในคดีอันจะเป็น ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ต่อไปนั่นเอง

#### 4.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีค้ามนุษย์

สำหรับการสอบสวนคดีค้ามนุษย์นั้น ในปัจจุบันมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน อยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ได้แก่ 1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) กรมสอบสวนคดีพิเศษ และ 3) สำนักงาน

<sup>269</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, คู่มือ การปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: กองต่อต้านการค้ามนุษย์, 2560), หน้า 35.

<sup>270</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

อัยการสูงสุด โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและลักษณะของการกระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์นั้นเป็นสำคัญ แต่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนจะขอลำถึงแต่เฉพาะการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ) เท่านั้น

#### 4.3.1 การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ “พนักงานสอบสวน” เท่านั้น ไม่ใช่ข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกคนจะมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์หรือคดีอาญาอื่นได้ ซึ่งคำว่า “พนักงานสอบสวน” นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้หมายความถึง “เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน”<sup>271</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ทราบว่า “องค์ประกอบของความเป็นพนักงานสอบสวน” ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ 1) เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ 2) กฎหมายให้อำนาจทำการสอบสวน และ 3) กฎหมายให้มีหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>272</sup> ดังนั้น หากครบหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ย่อมทำให้ข้าราชการตำรวจคนใด ๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีฐานะเป็น “พนักงานสอบสวน” ที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้น<sup>273</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม คดีค้ำมนุษย์ที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนั้น จะต้องเป็นคดีค้ำมนุษย์ที่มีโช้อาชญากรรมข้ามชาติ (เป็นคดีค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร) และไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่จะเป็น “คดีพิเศษ” ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ด้วย<sup>274</sup>

สำหรับการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป โดยประกอบด้วยวิธีการสอบสวนผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือพยาน รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>275</sup>

<sup>271</sup> มาตรา 2 (6) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>272</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 80-81.

<sup>273</sup> มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>274</sup> ศิระ สว่างศิลป์, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

<sup>275</sup> อรรถพล ไหญ่สว่าง, *คำอธิบายวิชา สัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ 5

(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561), หน้า 276-288.

### 1) วิธีการสอบสวนผู้ต้องหา

โดยทั่วไปแล้ว พนักงานสอบสวนอาจส่งหมายเรียกแก่ผู้ต้องหาเพื่อเรียกให้ผู้ต้องหา มาพบพนักงานสอบสวน แต่ในบางกรณีผู้ต้องหาก้อาจถูกส่งตัวมายังพนักงานสอบสวนเมื่อเจ้าพนักงาน หรือราษฎรเป็นผู้จับ แล้วแต่กรณี หรือผู้ต้องหาเข้าหาพนักงานสอบสวนเอง

#### (1) การแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหา

เมื่อผู้ต้องหาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด เช่น ข้อเท็จจริงที่แสดงว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิด เป็นต้น หลังจากนั้นพนักงานสอบสวน จึงแจ้งข้อหาให้ทราบ

สำหรับการแจ้งข้อหา นั้น จะต้องมีความหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด ตามข้อหา นั้น ส่วนผู้ต้องหาเองก็มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม อีกทั้งพนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ แก่ตนได้ เมื่อได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับและยังไม่ได้มีการออกหมายจับ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อออกหมายจับโดยทันที

#### (2) การแจ้งสิทธิแก่ผู้ต้องหา

ในการถามคำให้การผู้ต้องหานั้น ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า (1) ผู้ต้องหามีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การ ถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้การนั้น อาจใช้เป็น พยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และ (2) ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟัง การสอบปากคำตนได้ ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวให้ผู้ต้องหาทราบ ผลทางกฎหมาย ก็คือ ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนก่อนมีการแจ้งสิทธิดังกล่าว จะรับฟังเป็นพยาน หลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การที่พนักงานสอบสวนไม่แจ้งสิทธิ ดังกล่าว ก็ทำให้การสอบสวนคดีไม่ชอบแต่อย่างใด และถ้าเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนเชิญบุคคลนั้น มาในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ ไม่ใช่ในฐานะผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนก็ไม่ต้องแจ้งสิทธิดังกล่าว

#### (3) การตั้งทนายความให้ผู้ต้องหา แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(3.1) ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาอายุไม่เกิน 18 ปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่า มีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้ ซึ่งหมายความว่า พนักงานสอบสวนไม่ต้องถาม ความต้องการของผู้ต้องหา โดยพนักงานสอบสวนต้องจัดหาทนายความให้โดยเด็ดขาดแม้ผู้ต้องหา จะปฏิเสธก็ตาม

(3.2) ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้ ซึ่งหมายความว่า พนักงานสอบสวนต้องถามความต้องการของผู้ต้องหาประกอบด้วย

ผลทางกฎหมายของการที่พนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทนายความนี้ คือ ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องทนายความดังกล่าว จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้

ข้อสังเกต การที่พนักงานสอบสวนไม่ดำเนินการในเรื่องทนายความดังกล่าว ก็ทำให้การสอบสวนไม่ชอบไม่ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หากทนายความไม่อาจมาพบผู้ต้องหาได้ พนักงานสอบสวนก็อาจทำการสอบสวนไปได้โดยไม่ต้องรอทนายความ

#### (4) การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก

ในกรณีที่เป็นความผิดดังต่อไปนี้ คือ (1) ความผิดเกี่ยวกับเพศ (2) ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการชุลมุนต่อสู้ (3) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ (4) ความผิดฐานกรรโชก (5) ความผิดฐานชิงทรัพย์ (6) ความผิดฐานปล้นทรัพย์ (7) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี (8) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (9) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และ (10) ความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุกซึ่งผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีร้องขอ หากเป็นกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี การถามปากคำผู้ต้องหาต้องแยกกระทำเป็นส่วนสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน พนักงานสอบสวนอาจถามปากคำผู้ต้องหาเด็กโดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งข้างต้นร่วมด้วยก็ได้ แต่ต้องเป็นเหตุจำเป็นอันเนื่องมาจากตัวเด็ก มิได้เกิดจากเจ้าพนักงาน เช่น เด็กกำลังใกล้จะตาย เป็นต้น

ข้อสังเกต การที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามกรณีดังกล่าวข้างต้น ผลทางกฎหมายคือ ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงานสอบสวนก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวจะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้

#### 2) วิธีการสอบสวนผู้เสียหายหรือพยาน

พนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหายหรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดีให้มาตามเวลาและสถานที่ในหมาย แล้วถามปากคำบุคคลนั้นไว้ สำหรับในการถามปากคำผู้เสียหายหรือบุคคลดังกล่าว นั้น พนักงานสอบสวนจะให้ผู้ให้ถ้อยคำนั้นสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ แต่ถ้าไม่มีการสาบานหรือปฏิญาณตัวดังกล่าว การสอบสวนก็ไม่เสียไป โดยห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจ หรือใช้กลอุบายอื่น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำซึ่งอยากจะให้ด้วยความเต็มใจ

สำหรับในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ การถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิง ให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นหญิงเป็นผู้สอบสวน เว้นแต่ผู้เสียหายนั้นยินยอมหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น ก็ให้บันทึกความยินยอมหรือเหตุจำเป็นนั้นไว้ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะขอให้บุคคลใดอยู่ร่วมในการถามปากคำนั้นด้วยก็ได้ หากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องในกรณีที่ต้องให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นหญิง เป็นผู้สอบสวน แม้เป็นการไม่ชอบ แต่ก็ไม่มีผลทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งหมด

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับเพศ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียน ที่ อส 0007 (พก) /ว 218 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2560 เห็นว่า แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะมีได้ กำหนดให้พนักงานอัยการผู้เข้าร่วมการถามปากคำในการสอบสวนผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี จะต้องเป็น “พนักงานอัยการหญิง” แต่สำหรับการถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิง ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศดังกล่าว นั้น ก็ให้ศูนย์อำนวยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญาทั้งในส่วน กรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นพิจารณาจัดให้ “พนักงานอัยการหญิง” เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการเข้าร่วมถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นหญิงหรือเด็กในคดีดังกล่าว

#### (1) การสอบสวนผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก

ในกรณีเป็นความผิดตามที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ คือ (1) ความผิดเกี่ยวกับเพศ (2) ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการชุลมุนต่อสู้ (3) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ (4) ความผิดฐานกรรโชก (5) ความผิดฐานชิงทรัพย์ (6) ความผิดฐานปล้นทรัพย์ (7) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี (8) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก (9) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และ (10) ความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุกซึ่งผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีร้องขอ การสอบสวนผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กดังกล่าว ต้องแยกเป็นส่วนสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน พนักงานสอบสวนอาจถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กโดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งข้างต้นร่วมด้วยก็ได้

ข้อสังเกต การที่พนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตาม ผลทางกฎหมายคือ หากทำให้การสอบสวนเสียไปทั้งหมดไม่และถือได้ว่าการสอบสวนความผิดแล้ว เพียงแต่คำให้การของผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กที่ได้มานั้นไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานในคดีได้เท่านั้น

#### (2) การชี้ตัวผู้ต้องหาในคดีอาญา อาจแบ่งได้กว้าง ๆ 2 กรณี ได้แก่

(2.1) กรณีของผู้ใหญ่ พนักงานสอบสวนต้องจัดสถานที่ที่เหมาะสมและสามารถป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาเห็นตัวผู้เสียหายหรือพยานผู้ทำหน้าที่ยืนยันหรือชี้ตัวผู้ต้องหาดังกล่าว

(2.2) กรณีของเด็ก อาจแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

(2.2.1) เมื่อเด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยานต้องชี้ตัวบุคคลใด

นอกจากพนักงานสอบสวนต้องจัดให้มีการชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสม และสามารถป้องกันมิให้บุคคลซึ่งจะถูกชี้ตัวนั้นเห็นตัวเด็กแล้ว ยังต้องจัดให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการชี้ตัวบุคคลนั้น เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจหาหรือรอบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ และเด็กไม่ประสงค์จะให้ชี้หรือรอบุคคลดังกล่าวต่อไป

(2.2.2) เมื่อเด็กที่เป็นผู้ต้องหาต้องถูกชี้ตัว

พนักงานสอบสวนต้องจัดให้มีการชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสมและสามารถป้องกันมิให้ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กนั้นเห็นตัวบุคคลที่จะทำการชี้ตัว

ข้อสังเกต กฎหมายไม่ได้บังคับให้พนักงานสอบสวนต้องจัดให้มีการชี้ตัวทุกคดี แต่เป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะจัดให้มีการชี้ตัวหรือไม่ก็ได้ เพียงแต่ว่าหากจัดให้มีการชี้ตัวก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น แม้พนักงานสอบสวนไม่ได้จัดให้มีการชี้ตัวก็ตาม การสอบสวนย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนยังมีอำนาจสั่งมิให้ผู้ใดออกจากบ้านเรือนในขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในบ้านนั้น และมีอำนาจส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความประพฤติของผู้ต้องหา ส่วนเรื่องการทำบันทึกพนักงานสอบสวนก็ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย เช่น นำเอกสารซึ่งเจ้าพนักงานอื่นผู้สอบสวนคดีเดียวกันนั้นส่งมารวมเข้าสำนวนไว้ หรือทำบัญชีรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งของรวมเข้าสำนวนไว้ ตลอดจนบันทึกชื่อพยานบุคคลพร้อมที่อยู่หรือสถานที่ติดต่อ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการติดตามพยานให้ไปศาลตามกำหนดนัด และยังรวมถึงบรรดาเอกสารอื่น ๆ ด้วย เช่น ใบเสร็จรับเงิน หรือบันทึกคำให้การของผู้ต้องหา เป็นต้น

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญา (ทั้งคดีค้ำนุชย์และคดีอาญาอื่น) ได้สรุปสำนวนและทำความเข้าใจไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการได้รับสำนวนนั้นไว้แล้ว สำนวนการสอบสวนดังกล่าวก็จะตกอยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีและดำเนินการตามที่ส่งต่อไป หากเป็นกรณีที่สำนวนการสอบสวนบกพร่องในสาระสำคัญ เช่น การสอบสวนมิได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมิได้สรุปสำนวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะคืนสำนวนให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินการให้ถูกต้องเสียก่อน แต่หากเป็นการบกพร่องในเรื่องเล็กน้อย พนักงานอัยการจะรับสำนวนการสอบสวนไว้และส่งให้พนักงานสอบสวนจัดการแก้ไขข้อบกพร่องแล้วจัดส่งข้อแก้ไขกลับมา<sup>276</sup>

<sup>276</sup> ชัยเกษม นิติสิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 199.

ทั้งนี้ มีลักษณะเฉพาะบางประการเกี่ยวกับการสอบสวนผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ที่แตกต่างไปจากคดีอาญาอื่นทั่วไป กล่าวคือ หลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจรับแจ้งความร้องทุกข์และสอบปากคำผู้เสียหายเบื้องต้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานสอบสวนทำหนังสือส่งตัวผู้เสียหายไปเข้ารับการคุ้มครองสวัสดิภาพภายใต้การดูแลของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ดังนี้<sup>277</sup>

1) ผู้เสียหายที่เป็นเด็กหญิงและผู้เสียหายหญิง รวมถึงบุตรของผู้เสียหาย (กรณีเป็นเด็กชายต้องอายุไม่เกิน 6 ปี) ให้นำส่งสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (หญิง) ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เพื่อให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมต่อไป

2) ผู้เสียหายที่เป็นเด็กชายอายุ 6 ปี แต่ไม่เกิน 15 ปี ให้นำส่งสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) จังหวัดนนทบุรี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

3) ผู้เสียหายที่เป็นชายอายุ 15 ปีขึ้นไป ให้นำส่งสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ชาย) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

4) สำหรับผู้เสียหายที่มาในรูปแบบของครอบครัว (สามี ภรรยา และบุตร) ให้นำส่งสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จังหวัดปทุมธานี

จะเห็นได้ว่า การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการสอบสวนผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือพยาน ล้วนอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉกเช่นเดียวกับการสอบสวนผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือพยานในคดีอาญาอื่นทั่วไป เพียงแต่ในคดีค้ามนุษย์จะมีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นพิเศษแตกต่างจากผู้เสียหายในคดีอาญาประเภทอื่น เนื่องจากผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์มักเป็นผู้ที่ถูกกระทำอย่างทารุณจากขบวนการค้ามนุษย์ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะทางด้านจิตใจนั้นได้รับความบอบช้ำอย่างมาก จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองและดูแลเป็นพิเศษเพื่อที่จะให้เหยื่อหรือผู้เสียหายเกิดความไว้วางใจและกล้าที่จะเปิดเผยความจริงให้แก่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป

#### 4.3.2 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

<sup>277</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, คู่มือการปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์, หน้า 43.

ทบวง กรม พ.ศ. 2545<sup>278</sup> มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปราม สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ประกาศกำหนดหรือตามมติของ กคพ. ตลอดจนปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ<sup>279</sup>

สำหรับผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนก็คือ “พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” ซึ่งหมายถึง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ<sup>280</sup> โดยในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณีด้วย<sup>281</sup> นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ” ทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเช่นกัน<sup>282</sup>

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการสอบสวนคดีความผู้ว่า มีหลักเกณฑ์ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะพิจารณารับไว้เป็นคดีพิเศษอย่างไรบ้าง รวมทั้งมีเครื่องมือทางกฎหมายใดที่จะเป็นเครื่องช่วยในการสืบสวนและสอบสวนคดีความผู้ว่า เป็นคดีพิเศษนั้น มีรายละเอียดดังนี้

#### 4.3.2.1 หลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณารับคดีความผู้ว่าเป็นคดีพิเศษ

ปัจจุบันคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่จะกลายเป็นคดีพิเศษอันอยู่ในอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีอยู่ 2 ช่องทาง คือ

<sup>278</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ, **ประวัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ**, ค้นวันที่ 9 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/History-of-DSI>

<sup>279</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ, **ภารกิจและหน้าที่**, ค้นวันที่ 9 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/Mission-and-Duty>

<sup>280</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>281</sup> มาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>282</sup> มาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1) ช่องทางตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่จะเข้าหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นี้ มีเฉพาะ คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เท่านั้น โดยจะต้องประกอบด้วย ลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>283</sup>

- (1) มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเกี่ยวข้อง หรือมีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศ
- (2) ได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ
- (3) สถานประกอบการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง
- (4) มีตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนการกระทำผิดตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป
- (5) มีรายได้หรือเงินหมุนเวียนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ มากกว่า 100,000 บาทต่อวัน
- (6) ผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะต่อเนื่อง เป็นเครือข่ายทั้งในประเทศ และต่างประเทศ
- (7) มีการกระทำในลักษณะเปิดเป็นสถานบริการที่มีขนาดใหญ่เปิดทำการอย่างเห็นได้ชัดโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย

อีกทั้ง ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ<sup>284</sup>
- (2) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ<sup>285</sup>
- (3) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ ที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม<sup>286</sup>

<sup>283</sup> ข้อ 4 ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการ กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>284</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>285</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(4) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน<sup>287</sup>

(5) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐาน ตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา<sup>288</sup>

ดังนั้น เมื่อครบหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาทั้งหมดตามข้างต้น การที่จะพิจารณาว่า คดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ใดจะถือเป็นคดีพิเศษที่อยู่ในอำนาจหน้าที่สอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรองโดย “คณะกรรมการกลั่นกรอง” เสียก่อน (คดีค้ามนุษย์อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกลั่นกรอง คณะที่ 4 ด้านอาชญากรรม ระหว่างประเทศและอาชญากรรมพิเศษ)<sup>289</sup> เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองได้พิจารณาเสร็จแล้วให้ ทำความเห็นเสนอ “อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ” เพื่อพิจารณาสั่งการ<sup>290</sup> โดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งใน 2 กรณี คือ (1) คำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ และ (2) คำสั่งไม่ให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ซึ่งคำสั่งไม่ให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษนี้ถือเป็นที่สุด เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญหรือมีพฤติการณ์ที่ทำให้ลักษณะของการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไป อันสำคัญที่จะสามารถใช้เป็นดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวได้<sup>291</sup>

2) ช่องทางตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

<sup>286</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

<sup>287</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>288</sup> มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

<sup>289</sup> ข้อ 4 แห่งระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ข้อ 3

<sup>290</sup> ข้อ 9 แห่งระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557

<sup>291</sup> ข้อ 10 แห่งระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557

เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอได้ยื่นคำร้องขอให้ “คณะกรรมการคดีพิเศษ” เรียก โดยย่อว่า กคพ. มีมติให้คดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นคดีพิเศษ โดยผู้มีสิทธิร้องขอประกอบด้วย กรรมการคดีพิเศษ ประชาชน องค์กรเอกชน นิติบุคคล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ<sup>292</sup> ส่วนผู้ที่มิหน้าที่รับคำร้องขอ คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ<sup>293</sup> แต่ในกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งถือเป็นดุลพินิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไม่ใช่บทบังคับ<sup>294</sup>

(1) คำร้องขอที่ไม่มีการลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ หรือมีการลงลายมือชื่อเป็นบุคคลธรรมดา องค์กรเอกชน หรือนิติบุคคล แต่ตรวจสอบแล้วไม่พบในฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

(2) คำร้องขอในคดีความผิดต่อส่วนตัวที่จะต้องมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนภายในอายุความตามกฎหมาย และเรื่องนั้นยังมิได้ร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาก่อน

(3) คำร้องขอในเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการขึ้นพนักงานอัยการขึ้นการพิจารณาของศาล หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.พ. ตามกฎหมาย

(4) คำร้องขอที่ได้ถูกพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาเพื่อรับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ไปแล้ว

(5) คำร้องขอที่เมื่อพิจารณาแล้วข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าไม่มีลักษณะของการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) ทั้งนี้กรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่รับคำร้องขอกรณีนี้ไว้พิจารณา ให้รายงาน กคพ. ทราบ และหาก กคพ. มีมติอย่างใด ก็ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามมติของ กคพ. นั้น

หากเป็นกรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้พิจารณาแล้ว ให้ส่งเรื่องไปยัง “คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง”<sup>295</sup> โดยคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง คณะที่ 4 ซึ่งก็คือ

<sup>292</sup> ข้อ 5 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>293</sup> ข้อ 6 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>294</sup> ข้อ 10 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>295</sup> ข้อ 11 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

คณะกรรมการกลั่นกรองด้านอาชญากรรมระหว่างประเทศและอาชญากรรมพิเศษ เป็นผู้ที่มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองคำร้องขอเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ดังกล่าวและเสนอความเห็นต่อ กคพ. เกี่ยวกับการมีมติให้คดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์นั้นเป็นคดีพิเศษ<sup>296</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น “คณะกรรมการกลั่นกรอง” ต้องพิจารณาให้ได้ว่าข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่เสนอมานั้นเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่ ฐานใด การกระทำนั้นมีลักษณะของการกระทำความผิดอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) หรือไม่ อย่างไร หรือมีเหตุอื่นหรือไม่ อย่างไร และมีเหตุสมควรเสนอให้ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) หรือไม่<sup>297</sup> หลังจากนั้นให้เสนอความเห็นต่อ กคพ. เมื่อ กคพ. มีมติเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องขอแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีมีมติให้เป็นคดีพิเศษ หรือไม่มีมติให้เป็นคดีพิเศษ ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องขอทราบ<sup>298</sup> ในกรณีที่ กคพ. ไม่มีมติให้เป็นคดีพิเศษ ผู้ร้องขออาจขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญที่ยังมิได้ถูกนำเสนอในคำร้องครั้งก่อน<sup>299</sup>

#### 4.3.2.2 เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ มีดังต่อไปนี้

1) ขอความช่วยเหลือ: ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม<sup>300</sup>

2) การค้น การเรียก การยึด: การกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจตรวจค้นสถานที่ ค้นบุคคลหรือยานพาหนะ มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์การ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจง

<sup>296</sup> ข้อ 12 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>297</sup> ข้อ 15 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>298</sup> ข้อ 18 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>299</sup> ข้อ 19 แห่งประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561

<sup>300</sup> มาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

เป็นหนังสือหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา รวมทั้งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าวนั้นด้วย<sup>301</sup>

3) การเข้าถึงข้อมูล: การกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา<sup>302</sup>

4) การแฝงตัว: การกำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน<sup>303</sup>

5) การใช้ประโยชน์จากของกลาง: การกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเก็บรักษาของกลางหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้เก็บรักษา กรณีที่ของกลางนั้นไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษาหรือเก็บรักษาไว้จะเป็นภาระแก่ทางราชการให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสั่งให้นำของกลางนั้นออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ โดยอาจหักค่าใช้จ่ายได้<sup>304</sup>

6) การตั้งที่ปรึกษาคดี: กรณีที่การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษคดีใดมีเหตุจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษได้<sup>305</sup>

7) พนักงานอัยการร่วมสอบสวน: เป็นกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใด ต้องมี “พนักงานอัยการ” หรือ “อัยการทหาร” แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณีก็ได้ แต่หากเป็นการสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) กล่าวคือ เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

<sup>301</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>302</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>303</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>304</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>305</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

หรือเป็นคติความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวละคร ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน กฎหมายบังคับว่าจะต้องมี “พนักงานอัยการ” หรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี<sup>306</sup>

8) เจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นมาช่วยเหลือ: เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้ง<sup>307</sup>

#### 4.4 บทบาทของพนักงานอัยการในคดีค้ำมนุษย์

สำหรับความหมายของ “พนักงานอัยการ” นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้นิยามไว้ว่า “พนักงานอัยการ” หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุด) หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้<sup>308</sup> และตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ก็ได้ให้นิยามไว้ว่า “พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>309</sup> แม้ว่าตามคำนิยามของคำว่า “พนักงานอัยการ” กฎหมายจะกล่าวถึงพนักงานอัยการในฐานะเป็นตัวเจ้าพนักงานหรือในฐานะเป็นตัวบุคคล แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะขององค์กรเพราะตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย ฉะนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ดี หรือตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการก็ดี พนักงานอัยการจึงเป็น “องค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ” นั่นเอง<sup>310</sup>

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้นต้องเป็นไปตาม “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ “หลักนิติธรรม”<sup>311</sup> กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลทำให้องค์กรอัยการต้องผูกพันตนต่อกฎหมายทุกลำดับชั้น ส่วนหลักนิติธรรมก็มีสาระสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยกฎหมาย

<sup>306</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>307</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>308</sup> มาตรา 2 (5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>309</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

<sup>310</sup> คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 128-129.

<sup>311</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

หรือการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน และแม้องค์กรอัยการจะไม่ใช่องค์กรตุลาการหรือองค์กรอิสระ แต่องค์กรอัยการก็เป็นองค์กรสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งจะต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง<sup>312</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้ “พนักงานอัยการ” มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง<sup>313</sup>

สำหรับการดำเนินคดีอาญานั้น (รวมถึงคดีค้ำมนุษย์ด้วย) ในทางทฤษฎีพนักงานอัยการจะปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินการของตนไม่ได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ คือ<sup>314</sup>

- 1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน
- 3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และ
- 4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

#### 4.4.1 บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนั้น อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับการสอบสวนคดีอาญาอื่นทั่วไป ดังนั้นเมื่อผู้เขียนกล่าวถึงการสอบสวนคดีอาญาในหัวข้อนี้ก็ให้เป็นที่เข้าใจว่าหมายรวมถึงคดีค้ำมนุษย์ด้วย

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มสอบสวนคดีอาญา (เว้นแต่กรณีความผิดอาญาซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20) แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการเริ่มต้นและทำการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการวางรูปคดีกำหนดประเด็นการสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จนกระทั่งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว จึงได้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถึงตอนนั้นพนักงานอัยการจึงจะได้เข้ามารับรู้รายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวน

<sup>312</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, **หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562), หน้า 20.

<sup>313</sup> มาตรา 248 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

<sup>314</sup> คณิต ฅ นคร, **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**, หน้า 130.

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนวนการสอบสวนถูกส่งมาถึงมือของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะมีบทบาทหน้าที่เพียงกลั่นกรองและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนนั้นครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ ก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ตามประเด็นที่กำหนดหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป<sup>315</sup> แต่ทั้งนี้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเองแต่ประการใด<sup>316</sup> จึงแสดงให้เห็นว่าตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวนจนกระทั่งสำนวนการสอบสวนถูกส่งมาถึงมือพนักงานอัยการ พนักงานอัยการเกือบจะไม่มีบทบาทใด ๆ ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในชั้นสอบสวนเลย

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะไม่ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวหรือมีบทบาทใด ๆ เลยในชั้นสอบสวน กล่าวคือ ยังมีบางกรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาหรือปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ซึ่งผู้เขียนขอสรุปรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1) กรณีการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก

การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำเด็กนั้นร่วมกับพนักงานสอบสวน นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เด็กร้องขอ<sup>317</sup>

2) กรณีการจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กชี้ตัวบุคคลใด

กรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ชี้ตัวบุคคลใด กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการชี้ตัวบุคคลนั้นร่วมกับพนักงานสอบสวน นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เด็กร้องขอ<sup>318</sup>

3) กรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก

การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เด็กร้องขอ<sup>319</sup>

<sup>315</sup> มาตรา 143 วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>316</sup> กุลพล พลวัน, อัยการจะร่วมการสอบสวน คดีอาญาด้วยวิธีใด: โดย ศ.(พิเศษ) กุลพล พลวัน, ย่อหน้าที่ 5, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2563 จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_716897](https://www.matichon.co.th/politics/news_716897)

<sup>317</sup> มาตรา 133 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>318</sup> มาตรา 133 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

#### 4) กรณีการร่วมชั้นสูตรพลิกศพ

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไป แห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชั้นสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ และเมื่อทำการชันสูตรพลิกศพเสร็จแล้ว ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวน เพื่อทำสำนวนชันสูตรพลิกศพให้เสร็จต่อไป<sup>320</sup>

จะเห็นได้ว่า การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาได้ในบางกรณีเช่นนี้ ก็ยังไม่ใช่ว่ากรณีที่พนักงานอัยการได้เข้ามา มีบทบาทหลักในการร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน หรือควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวน ตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวนแต่อย่างใด อำนาจการสอบสวนก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตลอดทั้งกระบวนการสอบสวนอยู่เช่นเดิม

#### 4.4.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

การสอบสวนคดีค้ามนุษย์โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ฝ่ายตำรวจตั้งที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 4.4.1 แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ก็ยังมีอำนาจสอบสวนตามที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้อีกด้วย

สำหรับการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ที่ได้มีการรับเป็นคดีพิเศษแล้ว (รวมถึงคดีพิเศษอื่นด้วย) หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำ ความผิดคดีพิเศษ กคพ. อาจให้ความเห็นชอบให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและ ตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน แล้วแต่กรณี ก็ได้ แต่ถ้าคดีค้ามนุษย์ดังกล่าวนั้น (รวมถึงคดีพิเศษอื่น) มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำของ องค์กรอาชญากรรม หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน กฎหมายบังคับ ให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

<sup>319</sup> มาตรา 134/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>320</sup> มาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แล้วแต่กรณี<sup>321</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นก้าวสำคัญของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับ “อำนาจสอบสวนฟ้องร้อง” เนื่องจากเท่ากับเป็นการพัฒนากฎหมายไปในทิศทางของการเป็น “อำนาจเดียว” ของอำนาจสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่สมบูรณ์<sup>322</sup>

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เกี่ยวกับการสอบสวนคดีความทุกข์ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า คดีความทุกข์เป็นคดีอาญาที่มีความแตกต่างจากคดีอาญาอื่นโดยทั่วไปค่อนข้างมาก และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการความทุกข์มักเป็นผู้หญิงและเด็ก ส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีฐานะยากจน และไร้การศึกษา ส่วนฝ่ายที่เป็นนักความทุกข์มักเป็นผู้มีอิทธิพล มีฐานะทางการเงินที่ดี ด้วยธรรมชาติของสถานะที่แตกต่างกัน เช่นนี้ หากปล่อยให้การสอบสวนคดีความทุกข์ตกอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นคดีอาญาอื่นทั่วไป โดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลหรือกำกับดูแลจากองค์กรภายนอกอื่นที่เหมาะสม (เช่น องค์กรอัยการ) ในระหว่างการสอบสวนด้วยแล้ว ย่อมทำให้กระบวนการสอบสวนคดีความทุกข์ขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ได้สำนวนการสอบสวนที่ไม่มีคุณภาพเข้าสู่การพิจารณาตัดสินของศาล ทั้งที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความทุกข์ พ.ศ. 2559 ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ศาลสามารถเข้าไปค้นหาความจริงแห่งคดีได้เองตามแนวทางของระบบไต่สวน รวมทั้งกำหนดให้ศาลใช้สำนวนการสอบสวนเป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินด้วย แต่กระบวนการในชั้นสอบสวนอันเป็นที่มาหรือต้นกำเนิดของสำนวนการสอบสวนคดีความทุกข์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความทุกข์ พ.ศ. 2559 ที่มุ่งประสงค์จะให้คดีความทุกข์ได้รับการพิจารณาและพิพากษาไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีกรณีตัวอย่างของความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น

1) กรณี “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ....” ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น การกำหนดให้สามารถร้องทุกข์นอกเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนที่รับคำร้องทุกข์ได้และให้พนักงานสอบสวนส่งคำร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจโดยเร็ว การกำหนดให้มีการร่วมสอบสวนระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในคดีบางประเภท และในคดีที่พนักงานสอบสวนไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เมื่อผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาฟ้องขอ พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจ

<sup>321</sup> อุทัย อาทิวา, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตราการบังคับในคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินต์, 2554), หน้า 67-68.

<sup>322</sup> คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 146.

ในการสอบสวนคดีอาญาแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือรับทำการสอบสวนเอง โดยอาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีนั้นก็ได้ เป็นต้น<sup>323</sup>

2) กรณี “ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ....” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(1) มีการกำหนดกระบวนการ วิธีการทำงาน ขั้นตอน การบังคับบัญชา และภาระหน้าที่ ของพนักงานสอบสวนให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (2) มีการกำหนดหลักการว่า ในคดีที่มีความสำคัญ ให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นสอบสวนเพื่อเป็นการถ่วงดุลและมีบทบาทในการช่วยเหลือการทำงานของพนักงานสอบสวน และ (3) ประชาชนจะได้รับความสะดวกในการไปแจ้งความร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษยังสถานีตำรวจที่ใดก็ได้ โดยให้พนักงานสอบสวนในทุกท้องที่มีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อตน ณ ที่ทำการที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ไม่ว่าเหตุจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด<sup>324</sup>

3) กรณีความเคลื่อนไหวของกลุ่มอัยการจำนวน 111 คน ที่ได้ร่วมกันลงชื่อยื่นหนังสือเปิดผนึก เรื่อง การปฏิรูประบบงานสอบสวนและงานดำเนินคดีของอัยการ ต่ออัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563 (ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่คดีบอส อยู่วิทยา กำลังเป็นกระแสวิกฤต) โดยเสนอแนวทางปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมและพัฒนาระบบการทำงานของอัยการให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริสุทธิ์และปราบปรามอาชญากรรม เพื่อเป็นที่พึงที่แท้จริงของประชาชนในการอำนวยความสะดวก โดยมีสาระสำคัญ คือ (1) พัฒนากิจการของอัยการในการแสวงหาความจริง ด้วยการเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดให้มี “พนักงานสืบสวนสอบสวน” สังกัดอัยการจังหวัด จังหวัดละ 8-10 คน ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงคู่ขนานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีที่เกิดเหตุคดีอาชญากรรมสำคัญในพื้นที่ โดยมีการกิจ เช่น การสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม กรณีที่เจ้าหน้าที่จึงใจล่าช้า ไม่ให้ความร่วมมือหรือพยายามปกปิดความจริง โดยไม่ตัดอำนาจในการสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สอบสวนเพิ่มเติม และการไปร่วมตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุอาชญากรรมสำคัญในทันทีหรือกรณีที่จำเป็น เป็นต้น และ (2) การบริหารงานคดีอาญาที่สำนักงานอัยการ ซึ่งสามารถพัฒนาได้ทันที เช่น การจัดให้มีอัยการเข้าเวรรับสำนวนเพื่อตรวจสอบการสอบสวนให้เสร็จสิ้น ทั้งความเรียบร้อยและเนื้อหาพยานหลักฐานแห่งคดีก่อนมีคำสั่งรับสำนวน โดยพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องมาส่งสำนวน

<sup>323</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน” ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563), หน้า 7-8.

<sup>324</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ด้วยตนเองเพื่อตอบคำถามต่าง ๆ ในทางคดี หากไม่เรียบร้อยก็ส่งคืนทันที และเมื่อพบการกระทำ ความผิดทางอาญาของพนักงานสอบสวน ก็ให้สอบสวนและรวบรวมเอกสาร ทำหนังสือถึงต้นสังกัด และ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตรวจสอบต่อไป เป็นต้น<sup>325</sup>

จะเห็นได้ว่า จากตัวอย่างทั้ง 3 กรณีข้างต้น ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เป็นการแก้ไขปรับปรุง ระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้พนักงานอัยการได้เข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในชั้นสอบสวนคดีอาญามากขึ้น อันจะทำให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของ ประเทศไทยได้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับระบบอัยการสากลมากขึ้นนั่นเอง

---

<sup>325</sup> สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (สปยธ.), 111 อัยการยังเติร์กเปื่อนั่งอ่าน “นิยายสอบสวน” ยืน อสส. ให้อัยการตรวจที่เกิดเหตุ รวบรวมพยานหลักฐานเองได้, คืบวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.ijrforum.org/content/4014/>

## บทที่ 5

### การสอบสวนคดีความในในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้เกี่ยวกับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และการสอบสวนคดีความของประเทศไทย ต่อไปจะเป็นการกล่าวถึง การสอบสวนคดีความในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยจะกล่าวถึงประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) และประเทศฝรั่งเศส (France) เนื่องจาก (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นประเทศที่มีบทบาทเด่นชัดที่สุดในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และยังเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบ “ระบบกล่าวหา” (Accusatory System) และ (2) ประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นต้นแบบของระบบการดำเนินคดีอาญาแบบ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีผู้พิพากษาไต่สวน (Le juge d’instruction) ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของฝรั่งเศสที่ผู้พิพากษาเข้ามามีบทบาทในชั้นการสอบสวนคดีอาญาด้วย และทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการทั้งหมด ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นประเทศที่น่าสนใจในการที่จะนำมาศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### 5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) มีระบอบการปกครองที่เป็นสหพันธรัฐ เกิดจากมลรัฐต่าง ๆ มารวมกันเพื่อก่อตั้งเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ มีผลผูกพันเหนือมลรัฐทั้งหลายที่ประกอบเป็นสหรัฐอเมริกา โดยแต่ละมลรัฐ ยังคงมีอำนาจอธิปไตยภายในมลรัฐของตนเอง มีองค์กรทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ทั้งนี้

ต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศเท่านั้นที่จะต้องกระทำในนามสหรัฐอเมริกา<sup>326</sup>

ระบบความยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกล่าวหา (Adversarial System) มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายอาญาและแนวปฏิบัติของอังกฤษ หลักการสำคัญของระบบกฎหมายอเมริกันมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1787 (พ.ศ. 2330) โดยมีบทบัญญัติและบทแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) เป็นหลักประกันสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนและปกป้องคุ้มครองประชาชนจากการทำละเมิดของรัฐบาล บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) สิบฉบับแรกเรียกรวมกันว่า “บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง” (The Bill of Rights) และโดยที่บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ฉบับที่ 10 ได้บัญญัติให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจและความรับผิดชอบที่จะตรากฎหมายและบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดความผิด กำหนดวิธีการลงโทษ จัดตั้งองค์กรตำรวจ การเลือกตั้งและแต่งตั้งพนักงานอัยการ และระบบศาล เป็นต้น โดยบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ฉบับที่ 14 กำหนดห้ามมลรัฐตรากฎหมายที่เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง แต่ไม่ห้ามที่จะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของมลรัฐอื่น ดังนั้น การกำหนดความผิด การดำเนินคดีอาญา รวมทั้งการงบประมาณ และการบริหารองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงเป็นเรื่องที่แต่ละมลรัฐสามารถดำเนินการได้เองทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม มีเพียงความผิดบางฐานที่ต้องถูกดำเนินคดีโดยรัฐบาลกลาง เช่น การจารกรรม หรือการกระทำผิดในรูปของอาชญากรรมองค์กร หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น<sup>327</sup>

สำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์นั้น ถือเป็นอาชญากรรมรูปแบบหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยสังเกตได้จากการที่สหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหลักการเฉพาะตัวแยกต่างหากจากอาชญากรรมทั่วไปที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยกฎหมายดังกล่าวนั้นก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์และการกระทำทารุณกรรม ค.ศ. 2000 (Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000 หรือ TVTPA 2000) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด ดังนี้<sup>328</sup>

1) หมวดที่หนึ่ง คือ พระราชบัญญัติป้องกันผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000 หรือ TVPA 2000)

<sup>326</sup> กุลพล พลวัน, **ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563), หน้า 12-8.

<sup>327</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 12-8-12-9.

<sup>328</sup> Sec. 2 (a) of Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000.

2) หมวดที่สอง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยความรุนแรงต่อผู้หญิง ค.ศ. 2000 (Violence Against Women Act of 2000) และ

3) หมวดที่สาม คือ หมวดเบ็ดเตล็ดทั่วไป (Miscellaneous Provisions)

จะเห็นได้ว่า กฎหมายในหมวดที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มากที่สุดก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000) นั่นเอง ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงต่อไปโดยเรียกชื่อย่อของกฎหมายฉบับนี้ว่า TVPA 2000

### 5.1.1 สาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA 2000

กฎหมาย TVPA 2000 ถือเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาฉบับแรกที่ครอบคลุมการปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นกฎหมายฉบับต้นแบบสำหรับนานาประเทศอีกด้วย โดยสะท้อนประเด็นการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และทัศนคติร่วมของกลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มอนุรักษ์นิยมคริสเตียน และกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ ทัศนคติในเรื่องพฤติกรรมทางเพศ โสเภณี หลักคุณธรรม ความเปี่ยมเบนทางเพศ นโยบายคนเข้าเมือง อัตลักษณ์ของสตรีเพศ และการสาธารณสุข<sup>329</sup> โดยสาระสำคัญของกฎหมาย TVPA 2000 ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

#### 5.1.1.1 ความหมายของการค้ามนุษย์

TVPA 2000 ได้นิยามความหมายของ “รูปแบบการค้ามนุษย์ที่รุนแรง” (Severe Forms of Trafficking in Persons) ว่าหมายถึง<sup>330</sup>

- 1) การค้ามนุษย์ทางเพศซึ่งเป็นกิจกรรมทางเพศพาณิชย์ โดยการใช้กำลัง หลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ หรือการค้ามนุษย์ทางเพศซึ่งได้กระทำต่อบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี หรือ
- 2) การจัดหา การให้ที่อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้หรือรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อการใช้แรงงานหรือบริการ การใช้กำลัง การหลอกลวง หรือการชูเชื้อ โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ ให้มีสภาพเป็นทาสรับใช้ การผูกพันด้วยภาระหนี้สินหรือการเอาคนลงเป็นทาส

<sup>329</sup> Neil Boister, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>330</sup> Sec. 103 (8) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความหมายของคำต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำนิยามข้างต้น ดังนี้

“การค้ามนุษย์ทางเพศ” (Sex Trafficking) หมายถึง การจัดหา การให้ที่อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ในกิจกรรมทางเพศพาณิชย์<sup>331</sup>

“กิจกรรมทางเพศพาณิชย์” (Commercial Sex Act) หมายถึง กิจกรรมทางเพศใด ๆ ซึ่งได้กระทำลงอันเนื่องมาจากการให้หรือรับสิ่งมีค่าโดยบุคคลใด ๆ ก็ตาม<sup>332</sup>

“การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” (Involuntary Servitude) หมายถึง สถานะของการใด ๆ ที่ได้กระทำลงโดยวิธีการ ดังนี้ (1) ใช้อุบาย วิธีการ หรือแผนการใด ๆ โดยเจตนาที่จะทำให้บุคคลเชื่อว่าหากไม่เข้าสู่หรือยอมอยู่ต่อเนื่องในสถานะเช่นนั้น บุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่น จะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ หรือ (2) การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางมิชอบ<sup>333</sup>

จะเห็นได้ว่า ความหมายของการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย TVPA 2000 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ที่ค่อนข้างกว้างกว่าความหมายที่ปรากฏในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติถึงลักษณะของการกระทำอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบไว้ด้วย

#### 5.1.1.2 วัตถุประสงค์ของ TVPA 2000

กฎหมาย TVPA 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก เพื่อให้มั่นใจว่าการลงโทษผู้ค้ามนุษย์ได้เป็นไปอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ และเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดังกล่าว<sup>334</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย TVPA 2000 มีการใช้โครงสร้างที่เรียกว่า 3Ps ซึ่งประกอบไปด้วยการป้องกัน (Prevention) การคุ้มครอง (Protection) และการฟ้องคดี (Prosecution) รายละเอียดดังนี้

##### 1) การป้องกัน (Prevention)

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวย่อมไม่สามารถป้องกันการค้ามนุษย์ได้ กฎหมาย TVPA 2000 จึงถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน หรือปลายทางของการค้ามนุษย์ เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ขึ้นอีก ด้วยการยกร่างกฎหมายป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ในลักษณะข้ามชาติ ส่งเสริมการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องคดีต่อผู้ค้ามนุษย์

<sup>331</sup> Sec. 103 (9) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>332</sup> Sec. 103 (3) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>333</sup> Sec. 103 (5) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>334</sup> Sec. 102 (a) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

และโครงการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ของรัฐในโครงการที่เน้นเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ล้มเหลวในการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์หรือล้มเหลวในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีอำนาจที่จะระงับความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมหรือทางการค้าที่เกี่ยวข้อง และเพื่อที่จะตรวจสอบเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจึงได้จัดทำรายงานเพื่อประเมินประเทศที่มีปัญหาของการค้ามนุษย์ที่เรียกว่า Trafficking in Persons Report หรือ TIP-Report ขึ้นมา<sup>335</sup>

## 2) การคุ้มครอง (Protection)

กฎหมาย TVPA ให้การคุ้มครองแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยให้สิทธิพำนักรชั่วคราว (T-Visas) และวางยุทธศาสตร์หลัก (Key Strategy) เพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก โดยปกป้องคุ้มครองผู้เสียหาย และดึงผู้เสียหายเข้ามาเป็นพันธมิตรเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์<sup>336</sup>

## 3) การฟ้องคดี (Prosecution)

กฎหมาย TVPA ได้กำหนดรูปแบบของการค้ามนุษย์ที่รุนแรง (Severe Forms of Trafficking in Persons) รวมทั้งรูปแบบของการค้ามนุษย์ทางเพศ และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย เป็นต้น โดยในส่วนของการบังคับใช้แรงงานหรือบริการนั้น ถ้ามีการขูดรีดเพื่อที่จะลงโทษ การกระทำอันเป็นการบังคับใช้แรงงานดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นว่าจำเลย (ผู้ค้ามนุษย์) มีเจตนาที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่าที่จะบังคับใช้แรงงานของผู้อื่น เช่นเดียวกับการค้าประเวณีที่ห้ามในเรื่องของการจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง ซึ่งวิธีการใด ๆ หรือการแสวงหาประโยชน์ทางด้านการเงิน กฎหมาย TVPA จึงมีความพยายามที่จะจัดการกับรูปแบบของการกระทำดังกล่าว โดยได้กำหนดบทลงโทษในการกระทำความผิดนั้น เช่น หากผลของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ก่อให้เกิดความตาย หรือเป็นการพยายามฆ่า หรือเป็นการลักพาตัวหรือพยายามลักพาตัว เป็นต้น ผู้ค้ามนุษย์จะถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต<sup>337</sup>

<sup>335</sup> Jennifer A. L. Sheldon-Sherman, “The Missing “P”: Prosecution, Prevention, Protection and Partnership in the Trafficking Victims Protection Act,” *Penn State Law Review* 117 (2): 454-455.

<sup>336</sup> สำนักงานประมาณของรัฐบาล, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **งบประมาณและผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาระงางานต่างด้าวและการค้ามนุษย์**, รายงานวิชาการสำนักงานประมาณของรัฐบาล ฉบับที่ 7/2562, หน้า 19.

<sup>337</sup> Jennifer A. L. Sheldon-Sherman, *op. cit.*, pp. 452-453.

### 5.1.1.3 มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) และหลักเกณฑ์พิจารณา (Criteria)

กฎหมาย TVPA 2000 ได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณามาตรฐานการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สำหรับประเทศต่าง ๆ รายละเอียดดังนี้

#### 1) มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard)

สำหรับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ซึ่งใช้กับรัฐบาลของประเทศที่เป็นต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง ได้แก่<sup>338</sup>

(1) รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น

(2) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทางเพศที่เกิดจากการบังคับ หลอกลวง ชูเชื้อ หรือการค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็กซึ่งไม่สามารถให้ความยินยอมอย่างแท้จริงได้ หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัวหรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต

(3) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ดังกล่าว

(4) รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (Serious and Sustained) ในการจัดปัญหาการค้ามนุษย์

#### 2) หลักเกณฑ์พิจารณา (Criteria)

หลักเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (Serious and Sustained) ในการจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่<sup>339</sup>

(1) รัฐบาลมีความจริงจังต่อการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์หรือไม่

(2) รัฐบาลได้ให้การคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์และช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีหรือไม่

(3) รัฐบาลมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันการการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลที่เกิดขึ้นจากการค้ามนุษย์หรือไม่

(4) รัฐบาลมีความร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์หรือไม่

<sup>338</sup> Sec. 108 (a) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>339</sup> Sec. 108 (b) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

(5) รัฐบาลได้มีการส่งตัวผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายเพื่อให้ได้รับการดำเนินคดีหรือไม่

(6) รัฐบาลได้มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมือง เพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดโดยคุ้มครองสิทธิของเหยื่อในการเดินทางเข้าออกประเทศของตนหรือไม่

(7) รัฐบาลได้มีความจริงจังในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์หรือไม่

ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความพยายามที่จริงจังและต่อเนื่อง (Serious and Sustained) ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ต่อจากหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมในกฎหมาย TVPA 2000 ดังนี้<sup>340</sup>

1) ร้อยละของจำนวนผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่มีโซลเมืองของประเทศนั้น ๆ มีจำนวนน้อยหรือไม่

2) รัฐบาลมีการติดตามและประเมินความพยายามตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดอย่างเป็นระบบ และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะหรือไม่

3) รัฐบาลมีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาหรือไม่

#### 5.1.1.4 การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP-Report)

กฎหมาย TVPA 2000 ได้กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Secretary of State) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ขึ้นภายในวันที่ 1 มิถุนายนของทุกปี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congress) อันประกอบด้วย 1) รายชื่อของกลุ่มประเทศที่ได้ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา 2) รายชื่อของกลุ่มประเทศที่ยังมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ และ 3) รายชื่อของกลุ่มประเทศที่ยังมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำและไม่ได้มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำนั้น<sup>341</sup> และต่อมาในปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) สภา Congress ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย TVPA โดยเพิ่มกลุ่มประเทศ

<sup>340</sup> Sec. 6 (d) (3) of Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003.

<sup>341</sup> Sec. 110 (b) (1) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

ที่ต้องเฝ้าจับตามองเป็นพิเศษ (Special Watch List) เข้าไปในการจัดทำรายงานดังกล่าว<sup>342</sup> ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับรายงานสถานการณ์ของการค้ามนุษย์ดังกล่าวข้างต้นมากขึ้น ผู้เขียน จึงขออธิบายเพิ่มเติม ดังนี้

1) รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของการค้ามนุษย์จะถูกเรียกว่า Trafficking in Persons Report หรือ TIP-Report เป็นรายงานที่มีความครอบคลุมมากที่สุดถึงความพยายามของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีการบรรยายถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาการค้ามนุษย์โดยทั่วไปของแต่ละประเทศด้วย โดยประเทศที่ปรากฏชื่ออยู่ใน TIP-Report ดังกล่าวนี้อ ถือเป็นประเทศที่เป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน หรือปลายทางของการค้ามนุษย์<sup>343</sup>

2) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP-Report ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA ออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่<sup>344</sup>

(1) ระดับที่ 1 (Tier 1) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์

(2) ระดับที่ 2 (Tier 2) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข

(3) ระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) โดยมีลักษณะคล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อของการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์

(4) ระดับที่ 3 (Tier 3) เป็นระดับต่ำที่สุด หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

<sup>342</sup> Michael A. Weber, Katarina C. O' Regan and Liana W. Rosen, **The State Department's Trafficking in Persons Report: Scope, Aid Restrictions, and Methodology** (Washington, DC: Congressional Research Service, 2019), p. 1.

<sup>343</sup> Mary Catherine Hendrix, "Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China," **Cornell International Law Journal** 43 (2010): 185-186.

<sup>344</sup> วิชรา ไชยสาร, "Tier 3: ปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย," **รัฐสภาสาร** 64, 5 (พฤษภาคม 2559): 36.

#### 5.1.1.5 มาตรการที่ใช้บังคับกับประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 3

ภายใต้กฎหมาย TVPA ประเทศที่ถูกจัดให้อยู่ในระดับ Tier 3 อาจถูกสหรัฐอเมริกาพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ที่มีใช้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมหรือที่มีใช้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (Non-Humanitarian, Non-Trade-Related Foreign Assistance) รวมทั้งอาจพิจารณาไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสามารถออกเสียงต่อต้าน (Vote Against) รวมทั้งอาจคัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Financial Institutions) หรือจากสถาบันการเงินที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ (Multilateral Development Banks) หรือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าว จะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติในทันทีที่ประเทศนั้น ๆ ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับ Tier 3 แต่จะมีระยะเวลา 90 วันที่จะโต้แย้งคัดค้านและแสดงพยานหลักฐานว่าได้มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวองค์กรในการติดตามดูแลและต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลของประเทศที่ถูกจัดอันดับเพื่อที่จะได้ดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย และกฎหมาย TVPA ยังให้อำนาจประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (โดยปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น กระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น) สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นการลงโทษทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับ Tier 3 ดังกล่าวได้ หากประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก<sup>345</sup>

#### 5.1.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน

ตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ฉบับที่ 10 ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การจัดองค์กรและการงบประมาณของระบบความยุติธรรมทางอาญาเป็นความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ ความรับผิดชอบดังกล่าวรวมถึง การตรากฎหมายอาญาและการกำหนดวิธีการลงโทษ การจัดตั้งองค์กรตำรวจ ระบบศาล ราชทัณฑ์ ระบบการต่อสู้คดีสาธารณะ (Public Defense System) และการเลือกตั้งและแต่งตั้งพนักงานอัยการ ทั้งนี้ ในบรรดามลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ ไม่มีมลรัฐใดมีระบบ

<sup>345</sup> Mary Catherine Hendrix, *op. cit.*, pp. 187-188.

ความยุติธรรมทางอาญาที่เหมือนกันเลย<sup>346</sup> ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นขั้นก่อนการพิจารณาคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงย่อหมายถึง องค์การบังคับใช้กฎหมายหลักสำคัญ 2 องค์การ คือ องค์การตำรวจ และองค์การอัยการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) องค์การตำรวจ

การตำรวจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบบอย่างบางประการมาจากประเทศอังกฤษ และตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10 ไม่ได้บัญญัติให้การตำรวจเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง ดังนั้น มลรัฐและท้องถิ่นย่อมสามารถออกกฎหมายเกี่ยวกับการตำรวจ และจัดตั้งองค์การตำรวจของตนเองได้<sup>347</sup> ซึ่งการอธิบายเกี่ยวกับองค์การตำรวจของสหรัฐอเมริกาในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอแบ่งการอธิบายออกเป็น 5 องค์การ ดังนี้<sup>348</sup>

##### (1) องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง

องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law Enforcement Agencies) มีหลายองค์การซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม (U.S. Justice Department) และกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) มีรายละเอียดดังนี้

##### (1.1) กระทรวงยุติธรรม (U.S. Justice Department)

เป็นมือกฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางทั้งหมดและเป็นตัวแทนของสหรัฐอเมริกาเมื่อเป็นคู่ความในศาล และดำเนินการสอบสวนโดยผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นอิสระ และมีการแบ่งงานออกเป็นกองต่าง ๆ มากมายที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะส่วนงานที่มีความสำคัญ ได้แก่

##### (1.1.1) สำนักงาน U.S. Marshal

เป็นหน่วยงานที่มีรากเหง้ามาจากระบบของประเทศอังกฤษ ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย Judiciary Act ค.ศ. 1789 สำนักงานใหญ่ของ U.S. Marshal ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. สำนักงาน U.S. Marshal มีหน้าที่สำคัญ คือ จับบุคคลตามหมายจับ เคลื่อนย้ายและคุมขังนักโทษของรัฐบาลกลาง จับนักโทษที่หลบหนีจากเรือนจำของรัฐบาลกลาง ดูแลรักษาความปลอดภัยที่ทำการและบุคลากรของศาลของรัฐบาลกลาง คุ้มครองพยานที่ให้การในคดีองค์กรอาชญากรรม รับผิดชอบในการ

<sup>346</sup> กุลพล พลวัน, ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15, หน้า 12-9.

<sup>347</sup> สุพจน์ สุโรจน์, ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563), หน้า 9-6.

<sup>348</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 9-11-9-18.

ส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่สหรัฐอเมริกาต้องรับตัวกลับคืนสู่อเมริกาจากต่างประเทศ และการคุ้มครองจรวदनาวินิ อีกทั้งทำงานร่วมกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น ตำรวจเมือง ตำรวจท้องที่ และตำรวจมลรัฐเกี่ยวกับคดีผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

(1.1.2) สำนักงานสอบสวนไปรษณีย์ (U.S. Postal Investigation Service)

สำนักงานสอบสวนไปรษณีย์เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ขณะเริ่มก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งไปรษณีย์ของสหรัฐอเมริกาและการสอบสวนเกี่ยวกับการฉ้อโกงทางไปรษณีย์ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้เรียกว่า “พนักงานสอบสวนไปรษณีย์” (U.S. Postal Investigation)

(1.1.3) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation)

สำนักงานสอบสวนกลาง (F.B.I.) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และมีสำนักงานสาขาในต่างประเทศมากกว่า 50 แห่ง สำนักงานสอบสวนกลางไม่ใช่หน่วยงานตำรวจทั่วไป แต่เป็นหน่วยงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่รัฐบาลสหรัฐเป็นหรืออาจเป็นคู่กรณี และเขตอำนาจมีอยู่เฉพาะตามกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งรวมถึงการจารกรรม การก่อการร้าย ความผิดต่อความมั่นคง ความผิดต่อสิทธิและเสรีภาพ การฆาตกรรม และการทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง การฉ้อโกงไปรษณีย์ การชิงทรัพย์และการลักทรัพย์ ในธนาคารของรัฐบาลกลาง การจับคนเรียกค่าไถ่ และการขนส่งคนหรือทรัพย์สินที่ถูกลักมากระหว่างมลรัฐ การต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านองค์กรอาชญากรรม และการต่อต้านการค้ายาเสพติด นอกจากนี้ สำนักงานสอบสวนกลางได้ให้บริการแก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นต่าง ๆ อาทิ การตรวจสอบพยานวัตถุ เช่น ฆาตกรรม รอยยางรถยนต์ และยาต่าง ๆ เป็นต้น

(1.2) กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security: DHS)

เป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอีกกระทรวงหนึ่ง ซึ่งมีหน่วยงานย่อยอีก 3 หน่วยงาน ได้แก่ 1) “หน่วยงานคุ้มครองศุลกากรและชายแดน” (Custom and Border Protection: CBP) มีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองชายแดนเพื่อป้องกันการก่อการร้าย การลักลอบขนคนและยาเสพติดเข้าประเทศ เป็นต้น 2) “หน่วยงานสอบสวนกิจการลับ” (The Secret Service) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีปลอมแปลงเงินตราและการใช้เงินตราปลอม และยังมีหน้าที่คุ้มครองประธานาธิบดีและครอบครัว ตลอดจนบุคคลสำคัญอื่น ๆ ที่ไปเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ และ 3) “หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร” (U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE) โดยเฉพาะหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (ICE) นี้ เป็นหน่วยงานสอบสวนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนคดีการเคลื่อนย้ายคนและ

สินค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายภาษีศุลกากร, ส่งตัวคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองออกนอกประเทศเพื่อความปลอดภัยของประชาชนและประเทศชาติ และดำเนินการและประสานงานในการสอบสวนระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดทำเป็นองค์การเพื่อการเคลื่อนย้ายคน สินค้า และเทคโนโลยีเข้าและออกสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

(2) องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายมลรัฐ

แต่ละมลรัฐจะมีองค์การบังคับใช้กฎหมายของตนเอง หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญคือ สำนักงานตำรวจมลรัฐ (State Police Department) บางมลรัฐตำรวจมลรัฐมีอำนาจหน้าที่ของตำรวจโดยทั่วไปในเขตมลรัฐของตน บางมลรัฐทำหน้าที่เป็นสายตรวจทางหลวงและการควบคุมการจราจรในมลรัฐ บุคลากรของสำนักงานตำรวจมลรัฐมีทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ (Sworn Police Officers) และเจ้าหน้าที่พลเรือนซึ่งทำหน้าที่ด้านธุรการต่าง ๆ

(3) องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นชนบท

องค์การบังคับใช้กฎหมายระดับท้องถิ่นชนบท ได้แก่ สำนักงานนายอำเภอ (The Sheriff Office) ซึ่งมีมากกว่า 3,000 แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา สำนักงานเหล่านี้ประกอบด้วยเจ้าพนักงานตำรวจและเจ้าพนักงานพลเรือน บางท้องถิ่นสำนักงานนายอำเภอมีขนาดเล็กมาก โดยมีเจ้าพนักงานประจำเพียงคนเดียวหรือไม่มีเลยนอกจากนายอำเภอ สำนักงานนายอำเภอมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ บังคับใช้กฎหมาย ดูแลรักษาความปลอดภัยให้ศาลและบุคลากรของศาล และบริหารเรือนจำท้องถิ่นชนบท (County Jails)

(4) องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายเทศบาล

ตำรวจเทศบาล ไม่ใช่ตำรวจของสำนักงานท้องถิ่นชนบท มลรัฐ หรือรัฐบาลกลาง ขอบเขตอำนาจทางภูมิศาสตร์ของสำนักงานตำรวจเทศบาลจำกัดเฉพาะในเขตเมือง และเมื่อพ้นเขตเมืองไปแล้ว ตำรวจเทศบาลก็ไม่มีอำนาจจับกุม หรือค้น หรือพกพาอาวุธติดตัว ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานตำรวจเทศบาล จะมีหัวหน้าสำนักงานตำรวจเป็นผู้บริหารสูงสุดและมีรองหัวหน้า (Deputy Chief) และผู้ช่วยหัวหน้า (Assistant Chief) เป็นผู้บริหารระดับรองลงไปตามลำดับ และบุคลากรของสำนักงานตำรวจเทศบาลประกอบด้วย เจ้าพนักงานตำรวจ (Sworn Officers) ซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย และเจ้าพนักงานพลเรือน (Non-Sworn Officers) ซึ่งไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย แต่รับผิดชอบงานธุรการต่าง ๆ นอกจากนี้ การแบ่งงานในสำนักงานตำรวจเทศบาล ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 3 ภารกิจหลัก คือ ฝ่ายสายตรวจ ฝ่ายสืบสวนและสอบสวน และฝ่ายสนับสนุน

(5) องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานตำรวจพิเศษ

ตำรวจพิเศษ (Special Police) เป็นพนักงานทั้งของมลรัฐและของท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจจำกัดทั้งในด้านภูมิศาสตร์และในด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจสนามบิน (Airport

Police) ตำรวจสวนสาธารณะ (Park Police) ตำรวจขนส่ง (Transit Police) ตำรวจโรงเรียน (Public School Police) ตำรวจมหาวิทยาลัย (College or University Police) ตำรวจที่พักอาศัย (Housing Police) เป็นต้น ดังนั้น เมื่อตำรวจเหล่านี้ออกนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนไปก็ย่อมหมดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทันที

## 2) องค์การอัยการ

อัยการของสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ อัยการสหรัฐอเมริกา อัยการมลรัฐ และอัยการท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้<sup>349</sup>

### (1) อัยการสหรัฐอเมริกา

อัยการสหรัฐอเมริกา หรือเรียกโดยย่อว่า อัยการสหรัฐ (U.S. attorney) ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยการอนุมัติของวุฒิสภา (Senate) และมีอัยการผู้ช่วยซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติอัยการสหรัฐส่วนมากจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับประธานาธิบดีซึ่งอาจใช้การแต่งตั้งเป็นการให้รางวัลที่ได้สนับสนุนพรรค จนมีบางคนเห็นว่า ตำแหน่งของอัยการสหรัฐเป็นบันไดไต่ขึ้นไปสู่ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อัยการสหรัฐมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาหรือรัฐบาลกลาง โดยจุดเน้นของการสอบสวนคดีอาญาจะเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อย ๆ ตามนโยบายทางอาญาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

### (2) อัยการมลรัฐ

แต่ละมลรัฐจะมีอธิบดีอัยการมลรัฐคนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานอัยการมลรัฐ อัยการมลรัฐและอธิบดีอัยการมลรัฐส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง ตามปกติจะไม่มีอำนาจเหนืออัยการท้องถิ่นที่อยู่ในมลรัฐเดียวกัน (ไม่เหมือนอัยการสูงสุดของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจเหนืออัยการสหรัฐทั้งหมด) อธิบดีอัยการมลรัฐอาจแต่งตั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีหลายคนให้รับผิดชอบงาน เช่น การควบคุมการบริหารงานเรือนจำ และการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่น ๆ ของมลรัฐ เป็นต้น

อธิบดีอัยการมลรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องคดีอาญาของอัยการท้องถิ่น งานส่วนมากของสำนักงานอัยการมลรัฐจะเกี่ยวข้องกับคดีแพ่งต่าง ๆ ส่วนการกระทำผิดกฎหมายอาญาของมลรัฐมักจะถูกดำเนินการในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มีบ่อยครั้งที่อธิบดีอัยการมลรัฐมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาทั่วมลรัฐ เช่น คดีคุ้มครองผู้บริโภค คดีการรักษาพยาบาล และคดีการฉ้อโกงทางการเงิน เป็นต้น โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับอัยการสหรัฐและอัยการท้องถิ่น

<sup>349</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 9-34-9-35.

### (3) อัยการท้องถิ่น

สำนักงานอัยการท้องถิ่นมีเขตอำนาจตามเขตภูมิศาสตร์ของท้องที่ (County) หรือเมือง (Town, City, Metropolitan city) สำนักงานอัยการท้องถิ่นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ สำนักงานอัยการท้องถิ่นในเขตชนบท สำนักงานอัยการท้องถิ่นกึ่งเขตเมือง และสำนักงานอัยการท้องถิ่นเขตเมือง คดีอาญาส่วนมากเกิดขึ้นจากการกระทำผิดกฎหมายมลรัฐและกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดยอัยการท้องถิ่น โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามมลรัฐต่าง ๆ เช่น อัยการเขต (District Attorney) หรืออัยการท้องที่ (County Attorney) เป็นต้น นอกจากนี้ ในท้องที่ต่าง ๆ ส่วนมากอัยการท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยสังกัดพรรคการเมือง บ่อยครั้งที่อัยการจะเป็นทนายความหนุ่มที่ต้องการจะเข้าสู่แวดวงการเมือง

จะเห็นได้ว่า ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานของรัฐในระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ หรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ตำแหน่งของอัยการจะมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด จึงถือเป็นความสับสนอย่างหนึ่งที่อิทธิพลทางการเมืองอาจจะเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการได้

#### 5.1.3 การสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยที่ระบอบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวมกันเข้ามา แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายใด ๆ ขึ้นใช้ในมลรัฐของตนได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือกฎหมายของสหรัฐ เนื่องจากถ้าขัดหรือแย้งกฎหมายนั้นจะใช้ในมลรัฐนั้นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายที่ใช้บังคับในแต่ละมลรัฐจะมีรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับวิธีการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกัน แต่หลักการดำเนินคดีอาญาของทุกมลรัฐก็ยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจึงขอลำถึงเฉพาะหลักการใหญ่ ๆ ในภาพรวมเท่านั้น จะไม่เจาะลึกลงไปรายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละมลรัฐแต่อย่างใด

การสอบสวนคดีอาญา (Investigation) ในความเข้าใจของระบบกฎหมายอเมริกันนั้น อาจมีความหมายเป็น 2 ประการ คือ การสอบสวนของตำรวจ (Police Investigation) และการสอบสวนของฝ่ายตุลาการ (Judicial Investigation)<sup>350</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นกระบวนการหนึ่งของกระบวนการดำเนินคดีอาญาของตำรวจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เป็นการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด 2) การยึดสิ่งที่เป็นพยานหลักฐาน และ

<sup>350</sup> Public Service Institute, Department of Public Instruction, **Principles of Police Proceder** (State College Penn: Penns Valleys Publishers, 1951), p. 21.

3) การใช้พยานหลักฐานดังกล่าวในการพิจารณาคดีในชั้นศาล<sup>351</sup> ดังนั้น กระบวนการสอบสวนของตำรวจที่ได้กระทำต่อพยานหลักฐานต่าง ๆ จะต้องมีการตรวจสอบและกลั่นกรองก่อนที่จะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้น ไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การสอบสวนของฝ่ายตุลาการ” นั่นเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ศาลได้พิจารณาและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการตัดสินคดีได้อย่างถูกต้องและเกิดความเป็นธรรมต่อไป<sup>352</sup>

ดังนั้น รายละเอียดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะการสอบสวนคดีอาญาซึ่งกระทำโดยตำรวจ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ตามลำดับ

#### 5.1.3.1 การสอบสวนโดยตำรวจ

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกานี้ โดยหลักจะเป็นการดำเนินการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในกระบวนการสอบสวน โดยเริ่มตั้งแต่การจับกุม การควบคุมผู้ต้องสงสัย การค้น การสอบปากคำ การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่ การแจ้งข้อหา และการสรุปสำนวนการสอบสวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป<sup>353</sup> ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีได้ใน 2 ลักษณะ คือ 1) การได้รับแจ้งหรือรายงานเหตุจากประชาชน และ 2) เจ้าหน้าที่ตำรวจพบการกระทำความผิดนั้นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งหรือรายงานเหตุจากประชาชน หรือพบการกระทำความผิดด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะจัดลำดับความสำคัญว่าจะทำการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นต่อไปหรือไม่ หากทำการสืบสวนสอบสวนแล้วและสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีดุลพินิจที่จะปล่อยตัวผู้ต้องหาได้ หากผู้กระทำความผิดไม่ติดใจเอาความกัน หรืออาจจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อตัดสินใจว่าจะส่งฟ้องคดีนั้นต่อศาลหรือไม่<sup>354</sup> ในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง (Felonies) ซึ่งก็คือ

<sup>351</sup> สุพจน์ สุโรจน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-21 - 9-22.

<sup>352</sup> Public Service Institute, *op. cit.*, p. 97.

<sup>353</sup> พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทพรพัช ไซยอัครพงศ์ และวิชชุดา อีสรานววรรณ, *เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ: จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร* (กรุงเทพมหานคร: Asia Foundation, 2557), หน้า 3, 21.

<sup>354</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563), หน้า 11-67.

ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป เช่น ความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อาจจะมีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานด้วยวิธีการพิเศษโดยใช้ “คณะลูกขุนใหญ่” (Grand Jury Investigation) โดยพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ จะร่วมกันเสนอพยานหลักฐานต่อหน้าคณะลูกขุนเพื่อทำการตัดสินใจว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นต่อไปหรือไม่<sup>355</sup> อย่างไรก็ตาม กระบวนการสอบสวนคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่<sup>356</sup>

### 1) การสอบสวนเบื้องต้น

เมื่อมีการแจ้งความว่ามีอาชญากรรมเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจจะเป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มแรกที่ออกไปยังสถานที่เกิดเหตุและทำหน้าที่สอบสวนเบื้องต้น โดยการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยานเกี่ยวกับดำเนินรูปพรรณของ คนร้าย ยานพาหนะและทิศทางของคนร้ายเพื่อสกัดจับ และจับกุมผู้กระทำความผิด

### 2) การสอบสวนต่อเนื่อง

เป็นการดำเนินการสอบสวนต่อเนื่องจากการสอบสวนเบื้องต้น เกี่ยวกับ ร่องรอยพยานหลักฐานที่จะนำไปสู่การระบุตัวผู้กระทำความผิด รวมทั้งผู้ร่วมกระทำความผิด จากนั้นทำการทบทวนพยานหลักฐาน วิธีการต่าง ๆ ในคดี เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบหรือแผนของการประกอบอาชญากรรม โดยวิเคราะห์ความสำคัญของพยานหลักฐานและข่าวสารที่ได้มาในแง่ความถูกต้องของกฎหมายร่วมด้วย อีกทั้งต้องสืบเสาะหาพยานบุคคล ซึ่งเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ควรมีการสอบสวนต่อไปอีกหรือไม่

### 3) การเตรียมคดี

เป็นการตรวจสอบ ทบทวน และประเมินพยานหลักฐานทั้งหมดและรายงานเกี่ยวกับคดี อาจมีการสอบปากคำเพิ่มเติม และช่วยเหลือพยานในการเตรียมตัวไปให้การในชั้นศาล และเตรียมรายงานฉบับสุดท้ายเพื่อส่งต่อให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพเป็นสิ่งที่จำเป็นและถือว่าเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่สุด เนื่องจากคำรับสารภาพของผู้ต้องหามีส่วนสำคัญทำให้กระบวนการทางคดีอาญาเสร็จสิ้นลงด้วยความรวดเร็ว และถูกใช้ใน “กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ” (Plea Bargaining Process) ซึ่งคดีต่าง ๆ ประมาณร้อยละ 80 ไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณา คดีอาญาอย่างเป็นทางการ ด้วยสาเหตุนี้ศาลสูงอเมริกันจึงได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสอบสวน

<sup>355</sup> เรืองเดียวกัน.

<sup>356</sup> พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทร์พัช ไซยอัศรพงศ์ และวิชชุดา อีสรานูวรรธน, *เรื่องเดิม*, หน้า 26.

คดีอาญาของตำรวจไว้ว่า จะต้องไม่ทำการสอบปากคำด้วยวิธีการที่โหดร้ายทารุณ คือ 1) การทำให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับประทาน พักผ่อน หรือความต้องการทางกายภาพอื่นระหว่างถูกควบคุม 2) การข่มขู่ หรือการทำอันตรายแก่กาย 3) การให้สัญญาใด ๆ เช่น การให้เอกสารที่จะไม่ถูกฟ้องร้องหรือจะฟ้องข้อหาเบาลง 4) จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น การไม่แจ้งสิทธิตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้<sup>357</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบปากคำ (Interrogation) ผู้ถูกจับนั้น ตำรวจจะต้องแจ้งเกี่ยวกับ “คำเตือนมิรันดา” (Miranda Warnings) แก่ผู้ถูกจับก่อนสอบปากคำดังต่อไปนี้<sup>358</sup>

- 1) คุณมีสิทธิที่จะไม่ให้การ
- 2) ถ้าคุณยินยอมให้การ คำให้การของคุณอาจถูกใช้ขึ้นคุณในชั้นศาล
- 3) คุณมีสิทธิที่จะพูดกับทนายความและมีทนายความอยู่ด้วยระหว่างถูกสอบปากคำ
- 4) ถ้าคุณไม่มีทนายความและคุณต้องการทนายความ รัฐจะตั้งทนายความให้ก่อนจะมีการสอบปากคำ และ
- 5) ถ้าคุณตอบคำถามโดยไม่มีทนายความอยู่ด้วย คุณมีสิทธิที่จะหยุดตอบคำถามได้

จะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ต้องหาอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องแจ้งสิทธิตามที่ Miranda Rule กำหนดไว้ และจะต้องไม่ทำการสอบปากคำผู้ต้องหา ระหว่างที่รอพบทนายความด้วย เว้นแต่ ผู้ต้องหานั้นจะสละสิทธิดังกล่าวด้วยความสมัครใจ เข้าใจ รับรู้ และรับทราบถึงผลที่จะตามมาหากได้สละสิทธิดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ตาม Miranda Warning เป็นหลักเกณฑ์ที่แข็งแกร่งเกินไป ศาลสูงสุดของอเมริกาจึงได้มีการพัฒนาข้อยกเว้นข้อกำหนดตาม Miranda Rule เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า การสอบสวนคดีอาญาย่อมส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการสอบปากคำของตำรวจถือเป็นยุทธวิธีที่สำคัญที่จะให้ได้ข้อมูลต่าง ๆ อันนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา จึงจะต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของสังคม และสิทธิของเหยื่ออาชญากรรม<sup>359</sup>

<sup>357</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11-78.

<sup>358</sup> สุพจน์ สุโรจน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-24.

<sup>359</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11-78.

สำหรับการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานสอบสวนของตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>360</sup> สามารถแบ่งหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมหรือตรวจสอบงานสอบสวนออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น<sup>361</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

## 1) ระดับชาติ ได้แก่

### (1) หน่วยกิจการภายในของสำนักงานตำรวจ

ตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาในปี ค.ศ. 1967 เพื่อให้ทุกสำนักงานตำรวจมีหน่วยงานสอบสวนคำร้องเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำผิดระเบียบข้อบังคับของสำนักงานตำรวจ คำร้องทุกข้อเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม การใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และรายงานต่อหัวหน้าสำนักงานตำรวจเพื่อดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำผิดต่อไป ทั้งนี้ ไม่มีหน่วยงานใดในสำนักงานตำรวจที่จะตรวจสอบเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของหน่วยงานนี้ได้ จึงเป็นที่ครหาว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้อาจมีการเลือกปฏิบัติหรืออาจมีการช่วยกลบเกลื่อนหรือปกปิดพฤติกรรมที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยกันก็ได้

### (2) คณะกรรมการสอบสวน

“คณะกรรมการสอบสวน” (Investigative Commission) เช่น The Wickersham Commission (ค.ศ. 1931) The Knapp Commission (ค.ศ. 1972) และ The Mollen Commission (ค.ศ. 1998) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งต่างกรรมต่างวาระกันเพื่อตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การคอร์รัปชัน และการกระทำผิดกฎหมาย โดยคณะกรรมการสอบสวนจะจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลกลางพร้อมเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น คณะกรรมการสอบสวนไม่มีอำนาจลงโทษหรือแก้ไขหน่วยงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ตนทำการสอบสวนได้

## 2) ระดับท้องถิ่น

คือ “คณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชน” (Citizen Review Board) จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบความยุติธรรมและกำหนดการลงโทษ เมื่อพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์จากประชาชนเกี่ยวกับความประพฤติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประเมินข้อกล่าวหา และเสนอมาตรการลงโทษ หรืออาจตรวจสอบคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการทำผิดกฎระเบียบข้อบังคับของสำนักงานตำรวจ กฎหมายอาญา หรือใช้กำลังประทุษร้าย

<sup>360</sup> พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทพรพัช ไซยอัศรพงศ์ และวิชชุดา อีสรานูวรรธน, *เรื่องเดิม*, หน้า 27.

<sup>361</sup> สุพจน์ สุโรจน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9-30-9-31.

ประชาชน โดยแต่ละชุมชนจะกำหนดว่าชุมชนมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการนี้หรือไม่ ถ้ามี ควรจะเป็นแบบไหน โดยคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชนนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

(1) The Citizen Monitors Model

เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่มีการตรวจสอบน้อยที่สุด เนื่องจากสมาชิกในคณะกรรมการประกอบด้วย เจ้าหน้าที่พลเรือนของสำนักงานตำรวจและที่ได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าสำนักงานตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีอำนาจในการทำงานได้อย่างอิสระ

(2) The Citizen Input Model

คือ คณะกรรมการที่สมาชิกไม่ใช่บุคลากรจากสำนักงานตำรวจ ทำให้มีอำนาจหน้าที่รับและสอบสวนคำร้องทุกข์ได้อย่างเป็นอิสระ แต่ก็ไม่มีอำนาจเสนอแนะมาตรการลงโทษใด ๆ และไม่สามารถลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจที่กระทำผิดตามคำร้องทุกข์ได้

(3) The Citizen Review Model

คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจมากที่สุด และเป็นที่ยอมรับใช้อย่างกว้างขวางมากกว่ารูปแบบอื่น เนื่องจากไม่ได้เป็นลูกจ้างของสำนักงานตำรวจ แต่ได้รับการแต่งตั้งโดยหน่วยงานรัฐบาล มีงบประมาณและบุคลากรของตนเอง ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงานตำรวจ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคำร้องทุกข์อย่างเป็นอิสระ จัดให้มีการพิจารณาคำร้องทุกข์ เรียกพยานบุคคลมาพบและตรวจสอบพยานหลักฐานเมื่อคำร้องทุกข์มีพยานหลักฐานเพียงพอ ทั้งนี้ คณะกรรมการนี้มีอำนาจยื่นข้อเสนอต่อผู้บริหารสำนักงานตำรวจเพื่อลงโทษและเสนอให้ลงโทษทางวินัยได้ด้วย แต่ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสำนักงานตำรวจอาจไม่ยอมรับผลการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบโดยประชาชนนี้ หากเป็นเช่นนั้น อำนาจที่จะบังคับให้เป็นไปตามผลการสอบสวนได้ก็คือ แรงกดดันจากประชาชนและการเมืองนั่นเอง

#### 5.1.3.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษ เนื่องจากเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษมาก่อน โดยในช่วงก่อนการประกาศอิสรภาพนั้น การดำเนินคดีอาญามีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าตามทฤษฎีแล้วประชาชนสามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาไปจนถึงที่สุด แต่เมื่อได้ประกาศอิสรภาพแล้วก็ได้นำเอาระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ที่มีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีตามแบบประเทศฝรั่งเศสซึ่งก็คือมีการนำ “ระบบอัยการ” มาใช้<sup>362</sup> โดยถือว่าอัยการเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดอาญาด้วย ดังนั้น ทั้งอัยการของสหรัฐอเมริกาและอัยการ

<sup>362</sup> สัญลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 100.

ของมลรัฐจึงมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยมีอำนาจหน้าที่เริ่มตั้งแต่ทำการจับกุมผู้กระทำความผิด สอบสวนพยานหลักฐาน และฟ้องร้อง เป็นต้น<sup>363</sup>

สำหรับบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญานั้น ถือว่าพนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนและมีส่วนร่วมในการสอบสวน คอยให้คำชี้แนะ ให้คำปรึกษาแก่เจ้าพนักงานในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ต้องหา<sup>364</sup>

ในสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญาโดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพนักงานอัยการโดยมีพนักงานอัยการเป็นเสมือนที่ปรึกษาในการดำเนินคดีอาญา แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาอย่างเป็นอิสระและมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา และสามารถยุติการดำเนินคดีอาญาอย่างเต็มที่ กล่าวคือ หากผู้ต้องหาและผู้เสียหายสามารถตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็อาจจะไม่ดำเนินคดีอาญาต่อไป โดยยุติการดำเนินคดีอาญาได้ แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่หากเป็นคดีอาญาร้ายแรงและมีความสำคัญแล้ว พนักงานอัยการก็อาจจะเข้ามาควบคุมการสอบสวนได้ในทันที และเจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติตามที่พนักงานอัยการให้คำแนะนำหรือสั่งการ<sup>365</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนนั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติการสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้ามาควบคุมการสอบสวนได้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ประสานงาน และสั่งการกับผู้อยู่ในสำนักงานของตน รวมทั้งกับตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการสอบสวนและป้องกันอาชญากรรมหน่วยอื่น ๆ ด้วย<sup>366</sup> และนอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจควบคุมการสอบสวนร่วมกับตำรวจดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังอาจเริ่มดำเนินการสอบสวนเสียเองโดยไม่ต้องได้รับแจ้งจากตำรวจก็ได้<sup>367</sup> โดยสำนักงานอัยการบางแห่งมีการขอแบ่งกำลังตำรวจประเภทนักสืบ (Detective) จากองค์กรตำรวจมาประจำและขึ้นตรงกับสำนักงานอัยการ และบางแห่งก็มีการจัดตั้งกองนักสืบของตนเอง ฉะนั้น หากสำนักงานอัยการได้ทราบเรื่องหรือสงสัยว่ามีการกระทำ

<sup>363</sup> สัตยา อรุณธารี, *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 89.

<sup>364</sup> ยิ่งพรณณัฐ คำภูเวียง, *เขตอำนาจสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 68.

<sup>365</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11-78.

<sup>366</sup> องอาจ มีคุณสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 40.

<sup>367</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา,” *วารสารนิติศาสตร์* 9, 4 (2521): 48.

ความผิดเกิดขึ้นไม่ว่าจากการสืบสวนของหน่วยนักสืบดังกล่าวหรือได้รับแจ้งจากเอกชนก็ตาม พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินการสอบสวนได้ด้วยตนเอง แม้ว่าตำรวจยังไม่มี การดำเนินการหรือแจ้งให้ อัยการทราบก็ตาม เนื่องจากอัยการมีทั้งอำนาจและเครื่องมืออยู่พร้อมแล้ว หรืออัยการจะแจ้งให้ตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ สำนักงานอัยการในเมืองใหญ่ ๆ มักจะมีแผนกรับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษที่เรียกว่า Complaint Bureau ไว้<sup>368</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อการสอบสวนคดีอาญาได้ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนโดยตำรวจ หรืออัยการ หรือทั้งสองฝ่าย ก็จะต้องนำพยาน หลักฐานทั้งหมดมารวบรวมเป็นสำนวนการสอบสวน และเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะพิจารณา สำนวนการสอบสวนนั้นว่าสมควรจะฟ้องร้องผู้ต้องหา นั้นต่อไปหรือไม่<sup>369</sup> และก่อนที่พนักงานอัยการ จะเสนอคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเอง จากที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนไว้แล้ว<sup>370</sup> และในคดีที่พนักงานสอบสวนลงความเห็น ว่าไม่สามารถหาหลักฐานเพิ่มเติมหรือทำอะไรต่อไปได้อีกแล้ว พนักงานอัยการยังอาจเปิดคดีได้โดยใช้ อำนาจในการสืบสวนสอบสวนของคณะลูกขุนเปิดคดีที่ตำรวจสั่งปิด โดยอาศัยอำนาจของคณะลูกขุน ซึ่งมีอำนาจในการตีความหมายเรียกและสอบปากคำภายใต้คำสาบานได้<sup>371</sup>

สำหรับการฟ้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นอำนาจของอัยการแต่ผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ และโดยปกติใช้ “หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย” (Legality Principle) กล่าวคือ หากการสอบสวนมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะต้อง ฟ้องผู้ต้องหาเสมอ ซึ่งรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Congress) ได้ตรากฎหมายการฟ้องคดีอาญา ไว้ว่า “อัยการของสหรัฐอเมริกาต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้น ภายในท้องที่ของตน” แต่ในทางปฏิบัติอัยการในสหรัฐอเมริกาไม่ได้ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่กลับใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องได้

<sup>368</sup> ອງอาจ มีคุณสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 41.

<sup>369</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 43.

<sup>370</sup> Lewis Mayers, *The American Legal System; The Administration of Justice in the United States by Judicial, Administrative, Military and Arbitral Tribunals* (New York: Harper & Row, 1964), p. 43.

<sup>371</sup> International City Management Association, *Municipal Police Administration*, 7<sup>th</sup> ed. (Kingsport, Tennessee: Kingsport Press, 1971), p. 101.

และหลักการสั่งไม่ฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้ได้ถือปฏิบัติกันมาเป็นประเพณีจนกระทั่งกลายเป็นหลักของการฟ้องคดีแทนหลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย<sup>372</sup>

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะจะเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม หากในระหว่างการฟ้องคดีนั้นจำเลยตกลงกับพนักงานอัยการที่จะต่อรองคำรับสารภาพ (Guilty Plea) พนักงานอัยการอาจจะเสนอต่อศาลให้รับคำต่อรองคำรับสารภาพเพื่อลดระดับความร้ายแรงในการฟ้องคดีบางข้อหาลงได้ หากศาลเห็นชอบก็จะพิพากษาตามที่คู่กรณีตกลงกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วขึ้นเอง<sup>373</sup>

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พนักงานอัยการถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนและมีส่วนร่วมในการสอบสวน กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองหรืออาจจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนต่อไปก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรตำรวจจะเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระและมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาโดยสามารถยุติการดำเนินคดีอาญานั้นได้ แต่หากเป็นคดีอาญาร้ายแรงหรือคดีอาญาที่มีความสำคัญ พนักงานอัยการก็สามารถเข้ามาควบคุมการสอบสวนได้ทันทีและเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือการสั่งการของพนักงานอัยการ และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วก็เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

#### 5.1.4 การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์

สำหรับการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์นี้ ผู้เขียนจะขอจำกัดเนื้อหาไว้แต่เฉพาะการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ตามกฎหมายของสหรัฐหรือกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Government) นั้น เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและพนักงานอัยการจะปฏิบัติงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (White Collar Crime) ซึ่งเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลมลรัฐให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อให้หน่วยงานสอบสวนของ “กระทรวงยุติธรรม” (U.S. Justice Department) มีอำนาจสอบสวนได้ทั่วทั้งประเทศ หากการกระทำความผิดเกิดขึ้นในลักษณะข้ามเขตมลรัฐหรือเขตอำนาจศาลของรัฐใดรัฐหนึ่ง<sup>374</sup>

<sup>372</sup> กุลพล พลวัน, ประมวลสารชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15, หน้า 12-19, 12-24.

<sup>373</sup> ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 11-66-11-67.

<sup>374</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 11-79.

แตกต่างกันกับในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งก็มีหน่วยงานของรัฐบาลกลางหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน แต่การสอบสวนส่วนใหญ่จะถูกดำเนินการโดย “สำนักงานสอบสวนกลาง” (Federal Bureau of Investigation: FBI) และ “สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรสหรัฐอเมริกา” (U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE) เป็นหลัก<sup>375</sup>

สำหรับการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ในส่วนของ “สำนักงานสอบสวนกลาง” (FBI) นั้น สามารถแบ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนออกเป็น 2 หน่วยซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ 1) หน่วยสิทธิพลเมือง (Civil Rights Unit : CRU) มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผู้ใหญ่ไม่ว่าในหรือต่างประเทศ ชาวต่างชาติ และคดีค้ามนุษย์ทางเพศที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อชาวต่างชาติที่เป็นผู้เยาว์ และ 2) หน่วยต่อต้านอาชญากรรมที่รุนแรงต่อเด็ก (Violent Crimes Against Children Section: VCACS) มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในเชิงพาณิชย์ของเด็กภายในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>376</sup>

ในส่วน of สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรสหรัฐอเมริกา (ICE) นั้น ทำการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ผ่านทางหน่วยสอบสวนที่เรียกว่า “หน่วยสอบสวนความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ” (Homeland Security Investigations: HSI) ซึ่งเรียกโดยย่อว่า ICE HSI โดยเจ้าหน้าที่พิเศษของ ICE HSI ในสำนักงานสาขาทั้งในและต่างประเทศทำงานอย่างใกล้ชิดกับ “หน่วยป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์” (Human Smuggling and Trafficking Unit: HSTU) ของ HSI รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ภายใน HSI ด้วย และ ICE HSI ยังได้ร่วมมือกับหน่วยบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐ ชนเผ่า และท้องถิ่นเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและป้องกันไม่ให้มีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น<sup>377</sup> และหน่วยป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ (HSTU) นี้ ยังทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบังคับใช้กฎหมาย TVPA อีกด้วย<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> U.S. Department of Justice, **Attorney General’s Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons Fiscal Year 2008** (Washington, DC: U.S. Department of Justice Publications and Materials, 2009).

<sup>376</sup> Department of Justice, **Attorney General’s Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, Fiscal Year 2015**, p. 57, Retrieved May 21, 2019 from <https://www.justice.gov/archives/page/file/870826/download>

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 59.

นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคัดแยกเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้น กฎหมาย TVPA ได้กำหนดให้ “อัยการสูงสุด” (Attorney General) และ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ” (Secretary of State) จะต้องออกระเบียบเพื่อใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเป็นการคุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์<sup>379</sup> โดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรของ “กระทรวงการต่างประเทศ” (Department of State) และ “กระทรวงยุติธรรม” (Department of Justice: DOJ) อย่างเหมาะสม ในการคัดแยกเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่ร้ายแรง รวมทั้งจัดให้มีการคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ดังกล่าวนั้นด้วย<sup>380</sup>

สำหรับการฟ้องคดีค้ามนุษย์นั้น “แผนกคดีอาญา” (Criminal Section) ของ “กองสิทธิพลเมือง” (Civil Rights Division: CRD) กระทรวงยุติธรรม (DOJ) ร่วมมือกับสำนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา (U.S. Attorneys’ Offices) ทั่วประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องคดีค้ามนุษย์ เว้นแต่ คดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทางเพศเด็ก จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ “แผนกป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากเด็กโดยการอนาจาร” (Child Exploitation Obscenity Section: CEOS) ของ “กองคดีอาญา” (Criminal Division) กระทรวงยุติธรรม (DOJ) ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟ้องคดีค้ามนุษย์ทางเพศในผู้เยาว์และการท่องเที่ยวทางเพศเด็ก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ “อัยการสูงสุด” (Attorney General) ได้จัดตั้ง “หน่วยฟ้องคดีค้ามนุษย์” (Human Trafficking Prosecution Unit: HTPU) ขึ้นใน “แผนกคดีอาญา” (Criminal Section) ของ “กองสิทธิพลเมือง” (CRD) ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) แล้ว หน่วยฟ้องคดีค้ามนุษย์ (HTPU) ก็ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการประสานงานเกี่ยวกับแผนงานการฟ้องคดีค้ามนุษย์ของ “กระทรวงยุติธรรม” (DOJ) โดยภารกิจของหน่วยฟ้องคดีค้ามนุษย์ (HTPU) คือ การมุ่งเน้นไปที่ความเชี่ยวชาญด้านการค้ามนุษย์ของหน่วย และการขยายแผนงานการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อให้มีการสอบสวนและการฟ้องคดีค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา การทำงานของ “หน่วยฟ้องคดีค้ามนุษย์” (HTPU) เป็นการปรับปรุงหรือยกระดับการสอบสวนของ “กระทรวงยุติธรรม” (DOJ) และการฟ้องคดีค้ามนุษย์และการค้าทาสที่สำคัญ นอกจากนี้ “หน่วยฟ้องคดีค้ามนุษย์” (HTPU) ยังจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และริเริ่มเผยแพร่แนวทางการบังคับใช้กฎหมายไปสู่รัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อีกด้วย<sup>381</sup>

<sup>379</sup> Sec. 107 (c) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>380</sup> Sec. 107 (c) (4) of Trafficking Victims Protection Act of 2000.

<sup>381</sup> Attorney General, *op. cit.* p. 41.

## 5.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส (France) เป็นประเทศหนึ่งในทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และการอำนวยความสะดวกทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อำนาจรัฐถือเป็นศูนย์กลางและมีความเป็นเอกภาพ (Unity) และผลจากการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนี้เองทำให้การอำนวยความสะดวกของประเทศฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงาน ประเทศฝรั่งเศสจึงนับเป็นแบบอย่างของ “ระบบไต่สวน” ที่องค์กรของรัฐหลายองค์กรต่างร่วมกันตรวจสอบค้นหาความจริงในคดีอาญา<sup>382</sup> จึงเป็นประเทศที่ควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

### 5.2.1 สารสำคัญเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์

ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Code pénal) โดยมีได้มีการบัญญัติแยกไว้เป็นกฎหมายเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยแต่อย่างใด และประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสได้มีการกำหนดฐานความผิดที่เชื่อมโยงกับความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา 225-1 ถึง 225-25 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความผิดอันเป็นปฏิปักษ์ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Offences Against the Dignity of Persons) ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายหมวดดังต่อไปนี้

- (1) หมวดความผิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) มาตรา 225-1 ถึง มาตรา 225-4
- (2) หมวดความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (Trafficking in Human Beings) มาตรา 225-4-1 ถึงมาตรา 225-4-9
- (3) หมวดความผิดเกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาเพื่อสนองความใคร่ (Of Procuring and Assimilated Offences) มาตรา 225-5 ถึงมาตรา 225-12
- (4) หมวดความผิดเกี่ยวกับการดำรงชีพจากรายได้จากการค้าประเวณีของผู้เยาว์ (Of Recourse to Minors' Prostitution) มาตรา 225-12-1 ถึงมาตรา 225-12-4
- (5) หมวดความผิดเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน (The Exploitation of Begging) มาตรา 225-12-5 ถึงมาตรา 225-12-7

<sup>382</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 150.

(6) หมดความผิดเกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและการดำรงชีพที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Working and Living Conditions which Infringe Human) มาตรา 225-13 ถึงมาตรา 225-15-1

(7) หมดความผิดเกี่ยวกับการลดคุณค่าของพิธีกรรมอันดี (Degrading Initiation Ceremonies) มาตรา 225-16-1 ถึงมาตรา 225-16-3

(8) หมดความผิดเกี่ยวกับการละเมิดต่อศพ (Violations of Respect for the Dead) มาตรา 225-17 ถึงมาตรา 225-18-1

(9) หมดความผิดเกี่ยวกับบทลงโทษเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดา (Of Additional Penalties Applicable to Natural Persons) มาตรา 225-19 ถึงมาตรา 225-21

(10) หมดความผิดทั่วไปเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมาย (Provisions Common to Natural and Legal Persons) มาตรา 225-22 ถึงมาตรา 225-25

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะหมวดที่บัญญัติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (Trafficking in Human Beings) โดยตรงตั้งแต่มาตรา 225-4-1 ถึงมาตรา 225-4-9 นั้น พบว่า ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของการค้ามนุษย์และบทลงโทษไว้ดังนี้

(1) “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การขนย้าย การให้ที่พักหรือการรับไว้ ซึ่งบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด หรือสัญญาว่าจะให้สิ่งตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อให้บุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลที่สามไม่ว่าจะระบุได้หรือไม่ หรือยอมให้บุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดหา การข่มขืนกระทำชำเราหรือการคุกคามทางเพศ การแสวงหาประโยชน์จากการขอทาน หรือการกำหนดที่อยู่อาศัยหรือสภาพการทำงานที่ขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือบังคับให้บุคคลนั้นกระทำความผิดอาญาร้ายแรงหรือลหุโทษ<sup>383</sup>

(2) อัตราโทษเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์โดยทั่วไปมีอัตราโทษจำคุก 7 ปี และปรับจำนวน 150,000 ยูโร<sup>384</sup> หากเป็นการกระทำต่อผู้เยาว์ บุคคลที่มีความอ่อนแออย่างยิ่งเนื่องจากอายุ ความเจ็บป่วย ความอ่อนแอทางด้านร่างกายหรือจิตใจ ความพิการ หรือการตั้งครรภ์ หรือต่อบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เป็นต้น มีอัตราโทษจำคุก 10 ปี และปรับจำนวน 1,500,000 ยูโร<sup>385</sup> หากเป็นการกระทำโดยองค์กรอาชญากรรม มีอัตราโทษจำคุก 20 ปี และปรับจำนวน 3,000,000 ยูโร<sup>386</sup>

<sup>383</sup> Article 225-4-1 of Code de pénale.

<sup>384</sup> *Ibid.*

<sup>385</sup> Article 225-4-2 of Code de pénale.

<sup>386</sup> Article 225-4-3 of Code de pénale.

และหากเป็นการกระทำความผิดด้วยการทรมานหรือทารุณโหดร้าย มีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิตและปรับจำนวน 4,500,000 ยูโร<sup>387</sup> เป็นต้น

### 5.2.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน

โดยทั่วไปแล้วระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการแบ่งขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องหรือชั้นเจ้าพนักงาน (Pre-trial Stage) และ 2) การดำเนินคดีอาญาชั้นพิจารณา (Trial Stage)<sup>388</sup> สาเหตุของการแบ่งการดำเนินคดีอาญาออกเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอาญาและหลังการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวนี้นี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาแต่เพียงฝ่ายเดียว<sup>389</sup> ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการฟ้องคดีอาญาเท่านั้น

สำหรับในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอาญาหรือที่เรียกว่าชั้นเจ้าพนักงานนี้ จะมีระดับการคุ้มครองที่แตกต่างกันออกไป โดยองค์กรหลักสำคัญที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร คือ ตำรวจสอบสวนหรือตำรวจฝ่ายคดี (Police judiciaire) พนักงานอัยการ (Ministere public) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction)<sup>390</sup> โดยมีรายละเอียดสำคัญของแต่ละองค์กรดังต่อไปนี้

#### 1) ตำรวจฝ่ายคดี<sup>391</sup>

องค์กรตำรวจของประเทศฝรั่งเศสนั้น ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (La police nationale) สังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีหน่วยงานของทหารที่ทำหน้าที่ตำรวจซึ่งเรียกว่า กองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (La gendarmerie nationale) สังกัดกระทรวงกลาโหม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (Le directeur general de la police nationale) เป็นผู้บังคับบัญชาและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ

<sup>387</sup> Article 225-4-4 of Code de pénale.

<sup>388</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 168.

<sup>389</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา* (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2540), หน้า 63.

<sup>390</sup> *เรื่องเดียวกัน*.

<sup>391</sup> อุทัย อาทิวะช, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินติ้ง, 2554), หน้า 69-77.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในมหานครปารีส (เมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส) มีกองบัญชาการตำรวจนครบาล (La préfecture de police) ซึ่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยมีผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (Le préfet de police) เป็นผู้บังคับบัญชา แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใด หากแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจอย่างแท้จริงอยู่นอเหนือเฉพาะตำรวจที่ตั้งอยู่นอกเขตมหานครปารีสนั่นเอง

ประเภทตำรวจของฝรั่งเศส แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย 1) ตำรวจฝ่ายปกครอง (La police administrative) ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และ 2) ตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) ซึ่งถือเป็นกลไกของการอำนวยความยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการและจะเข้ามาในคดีก็ต่อเมื่อได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้กับพนักงานสอบสวนของประเทศไทยนั่นเอง โดย “ตำรวจฝ่ายคดี” นี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (Les officiers de police judiciaire) มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ (Les plaintes) และคำกล่าวโทษ (Les dénonciations) ทำการสอบสวนเบื้องต้น ทำการสอบสวนความผิดอาญาโทษและความผิดมั่วฉกมั่วโทษซึ่งหน้า ควบคุมตัวผู้ต้องหา ปฏิบัติการตามคำร้องขอส่งประเด็นการสอบสวน (Commissions rogatoires) และร้องขอความช่วยเหลือจากกองกำลังสาธารณะ เป็นต้น

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี (Les agents de police judiciaire) มีฐานะเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีในการปฏิบัติการกิจ โดยมีอำนาจลงบันทึกการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น และบันทึกคำให้การของพยาน เป็นต้น

## 2) พนักงานอัยการ<sup>392</sup>

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้พิพากษาและอัยการสามารถโอนไปทำงานข้ามสายโดยสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งจากผู้พิพากษามาเป็นอัยการ จากอัยการไปเป็นผู้พิพากษา กลับไปกลับมาได้ เหมือนกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยทั่วไป เหตุผลหนึ่งของการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันได้เช่นนี้ก็คือ ตามรัฐธรรมนูญกา ฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ว่าด้วยสถานะของตุลาการได้กำหนดให้อัยการฝรั่งเศสมีสถานะเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้น จึงมักมีการเรียกอัยการอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการยืน” (Magistrature debout) เนื่องจากเวลาที่ถามพยาน อัยการจะต้องลุกขึ้นยืนถาม มิใช่นั่งถามเหมือนกับผู้พิพากษา

<sup>392</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-137, 148-149.

พนักงานอัยการฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การอำนวยการและการควบคุมของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายอัยการของประเทศฝรั่งเศส คือ “อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา” (Procureur général auprès de la cour de cassation) มีอำนาจหน้าที่อยู่ในกรอบของการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย โดยไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของประเทศไทย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการของฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์และอัยการแห่งสาธารณรัฐซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

“อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์” (Procureur général auprès de la cour d’appel) ถือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการในสังกัดของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลสมความมุ่งหมาย นอกจากนี้ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง พิจารณาความดีความชอบ และลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้อีกด้วย

ส่วน “อัยการแห่งสาธารณรัฐ” (Procureur de la république) นั้น มีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสยังให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีด้วย

### 3) ผู้พิพากษาสอบสวน<sup>393</sup>

ผู้พิพากษาสอบสวนหรือผู้พิพากษาไต่สวน (Le Juge d’Instruction) ไม่ใช่ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นผู้พิพากษาคนหนึ่งของศาลชั้นต้น (Un Juge du Tribunal de Grande Instance) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน แต่จะเข้ามาดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องขอเปิดการไต่สวนคดี (Le réquisitoire introductif) จากอัยการแห่งสาธารณรัฐ หรือคำร้องขอเพิ่มเติม (Le réquisitoire supplétif) ในภายหลัง จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้พิพากษาไต่สวนไม่มีอำนาจเริ่มคดีได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ ผู้พิพากษาไต่สวนจะเข้ามารับผิดชอบคดีได้ต่อเมื่อได้รับมอบหมายสำนวนจากผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นที่ผู้พิพากษาไต่สวนดังกล่าวสังกัดอยู่ และผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้นจะมอบหมาย

<sup>393</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-186.

ให้ผู้พิพากษาได้สวนคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนคดีก็ได้ และการมอบหมายให้ผู้พิพากษาได้สวนหลายคนดำเนินคดีเดียวกันสามารถกระทำได้ในกรณีที่เป็นคดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาได้สวนสามารถเข้าไปทำการสอบสวนในคดี 2 ประเภทด้วยกันคือ คดีความผิดอุกฤษฏ์โทษ และคดีความผิดมิชฌิมโทษที่ร้ายแรงและยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีความมั่นคงแห่งรัฐ คดีทุจริตทางการเมือง คดีความปลอดภัยสาธารณะหรือสาธารณสุข และคดีค้ายาเสพติด เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันขององค์กรรัฐจำนวน 3 องค์กร คือ ตำรวจฝ่ายคดี พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาได้สวน โดยทั้ง 3 องค์กรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการร่วมกันค้นหาความจริงในคดีอาญา โดยมีการประสานการปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีต่อศาล

### 5.2.3 กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้ว การสอบสวนคดีอาญาตามระบบของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การสอบสวนโดยตำรวจฝ่ายคดี และ 2) การสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน แต่ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนโดยตำรวจฝ่ายคดีหรือการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน พนักงานอัยการก็จะเข้ามา มีบทบาทสำคัญในการสอบสวนเสมอ เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องในประเทศฝรั่งเศสนั้นถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและอำนาจการของพนักงานอัยการ<sup>394</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาโดยตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวน รวมทั้งบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสว่ามีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างไร ดังนี้

#### 5.2.3.1 การสอบสวนโดยตำรวจฝ่ายคดี

ตำรวจฝ่ายคดีถือว่าเป็น “หัวใจ” ของการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส<sup>395</sup> กระบวนการสอบสวนโดยตำรวจฝ่ายคดีเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีคำร้องทุกข์ (Complaint) หรือคำกล่าวโทษ (A Denunciation) ว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้น หรืออาจเป็นกรณีที่ตำรวจฝ่ายคดีเริ่มทำการสอบสวนด้วยตนเองโดยไม่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษก็ได้ โดยตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนใน 2 ลักษณะประเภทของการสอบสวน คือ การสอบสวนเบื้องต้น (L'enquête préliminaire) และการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า (L'enquête de flagrance)<sup>396</sup> โดยมีสาระสำคัญดังนี้

<sup>394</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 168,180.

<sup>395</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 101.

<sup>396</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 168.

### 1) การสอบสวนเบื้องต้น (L'enquête préliminaire)

การสอบสวนเบื้องต้นนี้มีวัตถุประสงค์เหมือนกับการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า กล่าวคือ เป็นการสอบสวนที่มีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้แก่อัยการแห่งสาธารณรัฐ โดยอาจเริ่มต้นโดยพนักงานอัยการได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ แล้วส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวน หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้รับแจ้งเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือมีคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ แล้วรายงานให้พนักงานอัยการทราบและพนักงานอัยการได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนต่อไป ฉะนั้น ผู้ที่มีอำนาจทำการสอบสวนเบื้องต้นได้ ก็คือ “เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี” และ “เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี” ภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี แต่ “ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี” ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเบื้องต้นได้<sup>397</sup>

กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้เริ่มทำการสอบสวนเบื้องต้นโดยดุลพินิจของตนเอง เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีหน้าที่ต้องรายงานความก้าวหน้าของการสอบสวนเบื้องต้นให้อัยการแห่งสาธารณรัฐทราบด้วย และหากเป็นกรณีที่อัยการแห่งสาธารณรัฐมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวนเบื้องต้น อัยการแห่งสาธารณรัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการสอบสวนเบื้องต้นไว้ด้วย กำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปได้หากมีเหตุผลอันสมควร<sup>398</sup>

การสอบสวนเบื้องต้นนี้ ตำรวจฝ่ายคดีจะต้องได้รับความยินยอมอนุญาตจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนเบื้องต้นด้วย<sup>399</sup> โดยจะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ถูกสอบสวน แต่จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ถูกสอบสวนเองว่าจะให้ความร่วมมือในการสอบสวนเบื้องต้นหรือไม่ ดังนั้น ความสำเร็จของการสอบสวนจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของตำรวจฝ่ายคดีเป็นสำคัญ<sup>400</sup>

ผลของการสอบสวนเบื้องต้นนี้มีผลอย่างยิ่งในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากจะทำให้พนักงานอัยการพิจารณาว่า สมควรจะดำเนินคดีอาญาต่อไปหรือไม่ โดยพนักงานอัยการอาจจะยุติเรื่องไว้หากเห็นว่าการกระทำไม่เป็นความผิดอาญา หรืออาจส่งฟ้องต่อศาลโดยตรงก็ได้หากมีพยานหลักฐานหรือผู้กระทำความผิดรับสารภาพ และหากเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนก็อาจทำคำร้องให้ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ การสอบสวนเบื้องต้น

<sup>397</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 94-95.

<sup>398</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 96-97.

<sup>399</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 95.

<sup>400</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 64.

โดยตำรวจฝ่ายคดีนี้ จึงเป็นการกลั่นกรองคดีในเบื้องต้น ทำให้คดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล หรือผู้พิพากษาได้ส่วนน้อยลง<sup>401</sup>

ความผิดที่อยู่ในขอบเขตของการสอบสวนเบื้องต้นนี้มีมากกว่าการสอบสวน ความผิดซึ่งหน้า เพราะความผิดทุกประเภทจะอยู่ในขอบเขตของการสอบสวนเบื้องต้น ดังนั้น ไม่ว่าจะ ความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดลหุโทษซึ่งมีแต่เพียงโทษปรับ หรือความผิดมขมิโทษซึ่งกำหนด ไว้แต่เพียงโทษปรับเท่านั้น ก็อยู่ในขอบเขตที่สามารถทำการสอบสวนเบื้องต้นได้ (แตกต่างกับการ สอบสวนความผิดซึ่งหน้าซึ่งกระทำได้เฉพาะความผิดอุกฤษฏ์โทษและมขมิโทษเท่านั้นไม่สามารถ กระทำได้ในกรณีความผิดลหุโทษ)<sup>402</sup>

ในการสอบสวนเบื้องต้น ตำรวจฝ่ายคดีจะมีอำนาจในการสอบสวนอย่าง จำกัดมาก โดยเฉพาะอำนาจที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การค้นเคหสถาน การยึดของกลาง และการควบคุมตัว เป็นต้น<sup>403</sup>

เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีได้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นเสร็จสิ้นลงแล้ว ก็จะส่งผลการสอบสวนเบื้องต้นให้อัยการแห่งสาธารณรัฐเพื่อพิจารณาใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญา ต่อไป ถ้ามีการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้และพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เพียงพอต่อการฟ้องคดีแล้ว อัยการแห่งสาธารณรัฐก็จะพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งตัวผู้ต้องหาอยู่ต่อหน้าเขาหรือ ส่งให้ปล่อยตัวชั่วคราว โดยใช้กระบวนการวิธีพิจารณาให้ผู้ต้องหาปรากฏตัวโดยทันที (La comparution immédiate) หรือฟ้องคดีโดยตรง (Une citation directe) หรือร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเปิดการ ไต่สวน (L'ouverture d'une information)<sup>404</sup>

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีการร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน เปิดการไต่สวน และผู้พิพากษาไต่สวนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวน ก็จะทำให้การสอบสวนเบื้องต้น สิ้นสุดลงทันที โดยตำรวจฝ่ายคดีจะมีหน้าที่สอบสวนเฉพาะในข้อหาที่ได้รับมอบหมายจากผู้พิพากษา ไต่สวนเท่านั้น<sup>405</sup>

## 2) การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า (L'enquête de flagrance)

เป็นการสอบสวนที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีในการปฏิบัติหน้าที่ และใช้มาตรการบังคับเพื่อการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงมากกว่า

<sup>401</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>402</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 95.

<sup>403</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 64-65.

<sup>404</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 100.

<sup>405</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 65.

การสอบสวนประเภทอื่น เนื่องจากเป็นความผิดที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้ชิดกับการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ และเป็นการสอบสวนที่จำกัดประเภทของความผิดอยู่เพียงเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง คือ ความผิดอุกฤษฏ์โทษและความผิดมฆมิโทษที่มีโทษจำคุกเท่านั้น ดังนั้น ความผิดมฆมิโทษที่มีแต่โทษปรับและความผิดลหุโทษ (ความผิดลหุโทษไม่มีโทษจำคุก) จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับที่รุนแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีแต่อย่างใด<sup>406</sup>

เมื่อตำรวจฝ่ายคดีได้ทราบการกระทำความผิดซึ่งหน้าแล้ว มีหน้าที่ต้องแจ้งเรื่องไปยังพนักงานอัยการในทันที เมื่อพนักงานอัยการทราบเรื่องแล้วก็สามารถใช้ดุลยพินิจได้ว่า จะไปควบคุมการสอบสวนด้วยตนเองหรือไม่ ทั้งนี้ ตำรวจฝ่ายคดีจะต้องไปยังสถานที่เกิดเหตุโดยเร็ว<sup>407</sup>

เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีเดินทางมาถึงสถานที่เกิดเหตุแล้ว ย่อมมีอำนาจใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นไม่ว่าจะเป็นการกันบุคคลทุกคนให้ออกไปไกลจากสถานที่เกิดเหตุ จนกระทั่งเสร็จสิ้นการปฏิบัติงาน การตรวจตรา การเก็บรักษาวัตถุหรือสิ่งของทั้งหลายที่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการค้นหาความจริงได้ โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการเก็บรักษาวัตถุและสิ่งของที่เก็บได้ในสถานที่เกิดเหตุซึ่งอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือสูญหายได้ รวมทั้งมีอำนาจเดินทางไปยังที่อยู่อาศัยของบุคคลที่มีข้อมูลบ่งชี้ว่าได้ร่วมกระทำความผิดหรือปรากฏว่าได้ยึดถือเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีการกล่าวหา ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีไม่มีอำนาจเช่นนั้น นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีหน้าที่ที่จะต้องใช้มาตรการทั้งหลายที่เป็นประโยชน์เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพการรักษาความลับทางวิชาชีพด้วย<sup>408</sup>

และในระหว่างการสอบสวนความผิดซึ่งหน้านี้ ผู้ต้องสงสัยซึ่งอาจเป็นผู้ถูกไต่สวน (ชื่อที่ใช้เรียกในกรณีความผิดอุกฤษฏ์โทษ) หรือผู้ต้องหา (ชื่อที่ใช้เรียกในกรณีความผิดมฆมิโทษ) ต่อไปนั้น จะไม่ได้รับสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความตราบใดที่บุคคลนั้นยังไม่ถูกควบคุมตัว และในระหว่างทำการสอบสวนความผิดซึ่งหน้านี้ตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้มาตรการบังคับที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลได้ 2 ประการ ก็คือ การควบคุมตัว (La garde à vue) และการจับกุม (L'arrestation) นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติของการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามหลักสากลอีกบางประการ เช่น สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความและสิทธิในการมีล่าม เป็นต้น<sup>409</sup>

<sup>406</sup> อุทัย อาทิวา, **รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส**, หน้า 84-85.

<sup>407</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, **เรื่องเดิม**, หน้า 66.

<sup>408</sup> อุทัย อาทิวา, **รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส**, หน้า 85-88.

<sup>409</sup> **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 89-90, 94.

### 5.2.3.2 การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน

ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างระบบผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวนขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้การสอบสวนในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนได้กระทำโดยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญในด้านตัวบทกฎหมายและเป็นบุคคลที่มีความสามารถที่จะหาสาเหตุของการกระทำความผิด ก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล<sup>410</sup>

การสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวน จึงเป็นลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสที่มีผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวนเข้ามาทำการสอบสวนคดีอาญาโดยเรียกชื่อการสอบสวนดังกล่าวว่า “การไต่สวนคดีอาญา” (L’instruction) การไต่สวนของผู้พิพากษาไต่สวนจะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงที่จะเป็นประโยชน์ต่อศาลที่มีเขตอำนาจในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งการไต่สวนนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการเริ่มคดีอาญา (La mise en mouvement des poursuites) แล้ว และบุคคลที่อยู่ในกระบวนการไต่สวนจะไม่ได้อยู่ในฐานะของผู้ต้องสงสัยหรือผู้เสียหายอีกต่อไป แต่จะมีฐานะเป็นผู้ถูกไต่สวน<sup>411</sup>

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส บัญญัติให้การสอบสวนคดีความผิดอาญาทุกโทษจะต้องมีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวนเสมอ<sup>412</sup> ส่วนความผิดมิชฌิมโทษและลหุโทษไม่เป็นการบังคับว่าจะต้องมีการสอบสวนโดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม คำร้องขอของพนักงานอัยการ (Requisitoire) ก็ถือเป็นเงื่อนไขให้อำนาจการสอบสวนแก่ผู้พิพากษาไต่สวน กล่าวคือ ผู้พิพากษาไต่สวนจะเข้ามามีอำนาจสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ร้องขอให้สอบสวนได้เท่านั้น แม้ว่าความผิดนั้นจะเป็นความผิดซึ่งหน้าก็ตาม และแม้ว่าจะเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายมีโอกาสยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่ความทางแพ่งต่อผู้พิพากษาไต่สวนได้ก็ตาม แต่ผู้พิพากษาไต่สวนก็ต้องส่งคำร้องดังกล่าวขึ้นไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการทำการร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเปิดการสอบสวน และเมื่อผู้พิพากษาไต่สวนได้เปิดการไต่สวนแล้วก็จะให้อำนาจการสอบสวนที่กว้างขวางมาก โดยมีอำนาจทุกประการที่จะเป็นประโยชน์ในการค้นหาความจริงทั้งในด้านที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งเป็นทั้งข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำและข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนมีสถานะเป็นตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้หลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพอยู่แล้ว ผู้พิพากษาไต่สวนจึงมีอำนาจสอบสวนครอบคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ แต่ถ้าหากมีการกระทำอื่น ๆ นอกเหนือจากที่พนักงานอัยการได้ร้องขอให้สอบสวนแล้ว ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการสอบสวนเอง

<sup>410</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 71.

<sup>411</sup> อุทัย อาทิเวช, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 100-101.

<sup>412</sup> Article 71 of Code de procédure pénale.

ไม่ได้ แต่จะต้องแจ้งแก่พนักงานอัยการให้มีคำร้องขอเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการสอบสวนความผิดของการกระทำที่พบขึ้นใหม่นั้นด้วย<sup>413</sup>

ในการสอบสวนนั้น ผู้พิพากษาไต่สวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกไต่สวนทราบ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุของข้อกล่าวหาด้วย เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนไม่ใช่ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นตุลาการที่มีอำนาจในการไต่สวนบุคคลที่มีพยานหลักฐานบ่งชี้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่อยู่ในฐานะพยานต้องสงสัย (Le témoin assisté) รวมถึงมีอำนาจออกหมายเรียก (Mandat de comparution) หมายให้นำตัวมา (Mandat d'amener) หมายจับ (Mandat d'arrêt) และหมายขัง (Mandat de dépôt) อีกด้วย และยังมีอำนาจสั่งอนุญาตให้มีการดักฟังทางโทรศัพท์ (Les écoutes téléphoniques) ซึ่งการดักฟังทางโทรศัพท์จะกระทำได้ในกรณีที่เป็นความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือมีอาชญากรรมซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปเท่านั้น และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาไต่สวน ทั้งนี้ การปฏิบัติงานในชั้นไต่สวนนี้ จะต้องอยู่ในหลักของการเก็บรักษาข้อมูลที่ได้มาไว้เป็นความลับ เพื่อมิให้กระแสดังกล่าวเข้ามามีอิทธิพลขัดขวางการอำนวยความสะดวกยุติธรรม นอกจากนี้ ผู้พิพากษาไต่สวนไม่มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ใช้มาตรการทางตุลาการหรือการกักขังชั่วคราวผู้ต้องหาหรือผู้ถูกไต่สวนได้ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวในปัจจุบันตกอยู่กับ “ผู้พิพากษาแห่งเสรีภาพและการกักขัง” (Le juge des libertés et de la détention)<sup>414</sup>

ผู้พิพากษาไต่สวนมีอำนาจมอบหมายให้ “เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี” ทำการไต่สวนแทน (La commission rogatoire) การมอบหมายดังกล่าวจะช่วยทำให้ภาระความรับผิดชอบในการทำงานของผู้พิพากษาไต่สวนบรรเทาลง และในทางปฏิบัติผู้พิพากษาไต่สวนก็มักจะใช้วิธีการมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีช่วยทำการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานแทนอยู่แล้ว เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนมีงานล้นมือและมีเวลาทำงานน้อย และในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีตามที่ได้รับมอบหมายนั้น เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะต้องระมัดระวังไม่กระทำการอันกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกไต่สวนในการต่อสู้คดี และในกรณีที่มีข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีจะต้องปรึกษากับผู้พิพากษาไต่สวนโดยเร็วเพื่อขอคำแนะนำในการปฏิบัติงาน<sup>415</sup>

เมื่อผู้พิพากษาไต่สวนเห็นว่าการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องแจ้งให้คู่ความและทนายความทราบ โดยคู่ความและทนายความจะมีเวลา 20 วัน เพื่อที่จะยื่นคำร้องขอและนำพยานหลักฐานใหม่เข้ามาแสดงความบริสุทธิ์ เมื่อครบกำหนดเวลา 20 วัน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำคำสั่งปิดการไต่สวน (Une ordonnance de clôturer l'information) การทำคำสั่งดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับ

<sup>413</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 71-72.

<sup>414</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 186-188.

<sup>415</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 187.

พยานหลักฐานที่มีอยู่ ซึ่งอาจเป็นคำสั่งส่งคดี (Une ordonnance de renvoi) ไปให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เรียกว่า “คำสั่งให้ฟ้องคดี” ซึ่งจะต้องถูกส่งเรื่องไปให้ศาลอุทธรณ์ (Une cour d'assises) ทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป หรืออาจเป็น “คำสั่งว่าคดีไม่มีมูล” (Une ordonnance de non-lieu) ก็จะทำให้คดีระงับไป อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกไต่สวนก็มีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำสั่งให้ฟ้องคดี (Les ordonnances de mise en accusation) ได้ โดยผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คือ ศาลไต่สวน (La chambre de l'instruction) ซึ่งมีองค์คณะผู้พิพากษาระดับผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์จำนวน 3 คน โดยเปรียบเสมือนศาลไต่สวนอุทธรณ์ แต่ก็ยังคงถือว่าอยู่ในชั้นสอบสวน โดยศาลไต่สวนมีกำหนดเวลาพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์เป็นเวลา 4 เดือน ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการไต่สวนไว้ ดังนั้น หากการไต่สวนใช้ระยะเวลาเกิน 2 ปี ผู้พิพากษาไต่สวนจะต้องแสดงเหตุผลต่อ “ประธานศาลไต่สวน” (Le président de la chambre de l'instruction) เพื่อพิจารณาว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ โดยศาลไต่สวนมีอำนาจถอดถอนผู้พิพากษาไต่สวนแล้วแต่งตั้งผู้พิพากษาไต่สวนคนอื่นให้ทำการแทนได้<sup>416</sup>

#### 5.2.3.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน<sup>417</sup> โดยพนักงานอัยการมีบทบาทหลักสำคัญในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ การปฏิบัติงานของตำรวจฝ่ายคดี (พนักงานสอบสวน) มิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่น ในกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการปฏิบัติงานที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างตำรวจฝ่ายคดีกับตุลาการซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกอันประกอบด้วย พนักงานอัยการและผู้พิพากษาไต่สวน โดยถือว่าตำรวจฝ่ายคดีเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการอำนวยความสะดวกทางอาญา ซึ่งมีพนักงานอัยการเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมทิศทางการสอบสวน<sup>418</sup> จึงส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดตกอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานอัยการ เว้นแต่ ในกรณีที่มีการไต่สวนในชั้นก่อนการพิจารณาโดยผู้พิพากษาไต่สวน (Juge d'instruction) เท่านั้น ที่ตำรวจฝ่ายคดีต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาไต่สวนแทน<sup>419</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจฝ่ายคดี (พนักงานสอบสวน) และพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสนี้มีลักษณะของความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง กล่าวคือ มีลักษณะของการบังคับบัญชา

<sup>416</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 187-188.

<sup>417</sup> *มานะ เผาะช่วย, เรื่องเดิม*, หน้า 159.

<sup>418</sup> อุทัย อาทิเวช, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 138.

<sup>419</sup> Albert V. Sheehan, *Criminal Procedure in Scotland and France* (Edinburgh: Her Majesty's Stationery Office, 1975), p. 19.

ในการปฏิบัติงาน<sup>420</sup> เช่น บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสที่กำหนดให้ตำรวจฝ่ายคดีปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การอำนวยการของอัยการแห่งสาธารณรัฐ<sup>421</sup> หรือบทบัญญัติที่กำหนดให้ตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอธิบดีอัยการและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลได้สวน (Chambre de l'instruction)<sup>422</sup> เป็นต้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการในการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษได้ โดยสามารถพิจารณาได้ว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไรกับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้น<sup>423</sup> ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นความผิดอาญา พนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดี (Classements sans suite) หากเห็นว่าเป็นความผิดอาญา ก็อาจมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ<sup>424</sup> อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษดังกล่าวนี้ นับเป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสม เช่น การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale) ความตกลงทางอาญา (La composition pénale) การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (Comparution sur Reconnaissance Préable de Culpabilité: CRPC) และการใช้ดุลพินิจลดข้อหา (Correctionnalisation judiciaire) เป็นต้น นั้นสามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก<sup>425</sup>

นอกจากนี้ ในคดีซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้พิพากษาสอบสวน (ผู้พิพากษาได้สวน) สามารถทำการสอบสวนคดีอาญาได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามผู้พิพากษาสอบสวนก็ไม่มีอำนาจริเริ่มคดีได้ด้วยตนเอง แต่ผู้พิพากษาสอบสวนจะเข้ามาดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องขอเปิดการได้สวนจากพนักงานอัยการหรือคำร้องขอเพิ่มเติมจากพนักงานอัยการในภายหลัง จึงเห็นได้ว่า คดีอาญาที่ผู้พิพากษาสอบสวนจะริเริ่มคดีได้สวนได้นั้น ก็เป็นไปตามดุลพินิจของพนักงานอัยการส่วนหนึ่งด้วยนั่นเอง<sup>426</sup> อย่างไรก็ตาม หากกระหว่างการสอบสวน ผู้พิพากษาสอบสวนพบการกระทำความผิดอื่น

<sup>420</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 83.

<sup>421</sup> Article 12-1 of Code de procédure pénale.

<sup>422</sup> Article 13 of Code de procédure pénale.

<sup>423</sup> Article 40 of Code de procédure pénale.

<sup>424</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 180.

<sup>425</sup> อุทัย อาทิวา, *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*, หน้า 140-146.

<sup>426</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 181.

เพิ่มเติมอีก ผู้พิพากษาสอบสวนจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งพนักงานอัยการอาจจะร้องขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนทำการสอบสวนคดีนั้นต่อไปได้<sup>427</sup>

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้างต้น ทำให้ทราบว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่มีอาจแบ่งแยกออกจากกันได้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง และมีอำนาจมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวนภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของพนักงานอัยการ และสำหรับการสอบสวนคดีอาญาโดยผู้พิพากษาได้ส่วนหรือผู้พิพากษาสอบสวนนั้น การสอบสวนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องขอจากพนักงานอัยการด้วยเช่นกัน รวมทั้งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพได้อีกด้วย

#### 5.2.4 การสอบสวนคดีค้ามนุษย์

สืบเนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติแยกออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยยังคงบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายอาญา (Code de pénale) ดังนั้น การสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (Code de procédure pénale) เฉกเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 5.2.3

อย่างไรก็ดี มีข้อน่าสังเกตคือ การแบ่งประเภทความผิดอาญาในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส นอกจากจะทำให้สามารถจัดกลุ่มประเภทความผิดตามความร้ายแรงของโทษอย่างเป็นระบบแล้ว ยังมีความสัมพันธ์อย่างสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่ขั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล โดยทำให้ทราบได้ทันทีที่ดูอัตราโทษสำหรับความผิดฐานใดฐานหนึ่งว่าความผิดฐานนั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเภทความผิดอุกฤษฏ์โทษ มัชฌิมโทษ หรือลหุโทษ และสามารถทราบได้ทันทีว่าการดำเนินคดีดังกล่าวจะเริ่มต้นที่ใครและมีกระบวนการดำเนินคดีอย่างไร<sup>428</sup>

เมื่อพิจารณาอัตราโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (Trafficking in Human Beings) ตามมาตรา 225-4-1 ถึงมาตรา 225-4-9 ของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสแล้ว พบว่ามีอัตราโทษจำคุกที่กฎหมายกำหนดไว้ต่ำสุดคือ จำคุก 7 ปี ซึ่งเป็นความผิด “มัชฌิมโทษ”

<sup>427</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

<sup>428</sup> อุทัย อาทิเวช, รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, หน้า 6-7.

(Les délits) นอกจากนั้น ก็มีอัตราโทษจำคุก 10 ปี 20 ปี และโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งโทษจำคุก 20 ปี และโทษจำคุกตลอดชีวิตถือเป็นความผิด “อุกฤษฏ์โทษ” (Les crimes) ส่วนกรณีโทษจำคุก 10 ปี นั้น อาจเป็นได้ทั้งความผิดมฆมิโทษหรืออุกฤษฏ์โทษ เนื่องจากโทษจำคุกสูงสุดของความผิดมฆมิโทษนั้นคือโทษจำคุก 10 ปี (ต่ำที่สุดคือ 2 เดือน)<sup>429</sup> เท่ากับอัตราโทษจำคุกต่ำสุดของความผิดอุกฤษฏ์โทษ<sup>430</sup> ดังนั้น ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศฝรั่งเศสในภาพรวมจึงเป็นได้ทั้งความผิดมฆมิโทษและความผิดอุกฤษฏ์โทษนั่นเอง และเมื่อทราบแล้วว่าความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศฝรั่งเศสจัดอยู่ในกลุ่มความผิดประเภทใด ก็จะทำให้ทราบได้ทันทีว่าการดำเนินคดีดังกล่าวจะเริ่มต้นที่ใคร และมีกระบวนการดำเนินคดีอย่างไร ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ของฝรั่งเศสก็อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (Code de procédure pénale) เช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไปนั่นเอง

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา (รวมถึงคดีค้ามนุษย์) ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) และประเทศฝรั่งเศส (France) จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา โดยในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น พนักงานอัยการถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสอบสวนและมีส่วนร่วมในการสอบสวนโดยมีองค์กรตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการสอบสวนและมีความใกล้ชิดกับพนักงานอัยการ ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็ถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ทั้งการสอบสวนและการฟ้องร้องอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนจึงขอสรุปเฉพาะประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของทั้งสองประเทศ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส

| ลำดับ | หัวข้อ/ประเด็น            | ประเทศสหรัฐอเมริกา                 | ประเทศฝรั่งเศส                      |
|-------|---------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 1.    | โครงสร้างการดำเนินคดีอาญา | ประกอบด้วยองค์กรหลัก               | ประกอบด้วยองค์กรหลัก                |
|       | ในชั้นเจ้าพนักงาน         | 2 องค์กร ได้แก่<br>(1) องค์กรตำรวจ | 3 องค์กร ได้แก่<br>(1) ตำรวจฝ่ายคดี |

<sup>429</sup> Article 131-4 of Code de pénale.

<sup>430</sup> Article 131-1 of Code de pénale.

| ลำดับ | หัวข้อ/ประเด็น          | ประเทศสหรัฐอเมริกา                                                                                                                                                                                                                                                                      | ประเทศฝรั่งเศส                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                         | แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ<br>- องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง<br>- องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายมลรัฐ<br>- องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นชนบท<br>- องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายเทศบาล<br>- องค์การตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานตำรวจพิเศษ<br>(2) องค์การอัยการ | แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ<br>- เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี<br>- เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี<br>(2) พนักงานอัยการ<br>(3) ผู้พิพากษาได้ส่วนหรือผู้พิพากษาสอบสวน                                                                                                        |
| 2.    | การเริ่มดำเนินคดีอาญา   | แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ<br>- อัยการสหรัฐอเมริกา<br>- อัยการมลรัฐ<br>- อัยการท้องถิ่น<br>ทั้งองค์การอัยการและองค์การตำรวจต่างมีอำนาจเริ่มต้นดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง                                                                                                                    | ทั้งพนักงานอัยการและตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจเริ่มดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ส่วนผู้พิพากษาได้ส่วนหรือผู้พิพากษาสอบสวนไม่มีอำนาจเริ่มคดีอาญาได้ด้วยตนเอง แต่จะเข้ามาในคดีได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องขอเปิดการไต่สวนคดีจากพนักงานอัยการหรือคำร้องขอเพิ่มเติมในภายหลัง |
| 3.    | บทบาทหน้าที่ในการสอบสวน | (1) องค์การตำรวจ<br>มีบทบาทหลักในการสอบสวน                                                                                                                                                                                                                                              | (1) ตำรวจฝ่ายคดี<br>เปรียบเสมือนผู้ช่วยเหลือ                                                                                                                                                                                                            |

| ลำดับ | หัวข้อ/ประเด็น | ประเทศสหรัฐอเมริกา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ประเทศฝรั่งเศส                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                | <p>อย่างเป็นอิสระและมีดุลพินิจ ในการดำเนินคดีอาญาโดย สามารถยุติการดำเนินคดี อาญาได้ แต่หากเป็นคดีที่ ร้ายแรงหรือมีความสำคัญ พนักงานอัยการสามารถเข้ามา ควบคุมการสอบสวนได้ทันที และเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้อง ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือการ สั่งการของพนักงานอัยการ</p> <p>(2) องค์กรอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจ ดำเนินการสอบสวนคดีอาญา ได้ด้วยตนเองหรืออาจจะแจ้ง ให้องค์กรตำรวจเป็นผู้ดำเนิน การสอบสวนต่อไปก็ได้</p> | <p>ของพนักงานอัยการในการ สอบสวนคดีอาญา และการ ปฏิบัติหน้าที่สอบสวนของ ตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดจะตก อยู่ในความควบคุมดูแลของ พนักงานอัยการ</p> <p>(2) พนักงานอัยการ เป็นผู้มียุติบาทสำคัญใน การควบคุมการสอบสวน โดยมีอำนาจสอบสวนด้วย ตนเองและมีอำนาจในการ มอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดี ทำการสอบสวนภายใต้การ ควบคุมและกำกับดูแลของ พนักงานอัยการ</p> <p>(3) ผู้พิพากษาไต่สวน การสอบสวนโดยผู้พิพากษา ไต่สวนเรียกว่า “การไต่สวน คดีอาญา” และบุคคลผู้อยู่ ในกระบวนการไต่สวนจะมี ฐานะเป็นผู้ถูกไต่สวนโดย ผู้พิพากษาไต่สวนมีอำนาจ มอบหมายให้เจ้าพนักงาน ตำรวจฝ่ายคดีทำการไต่สวน แทน และหากเจ้าพนักงาน ตำรวจฝ่ายคดีมีข้อสงสัย ในการปฏิบัติงาน ก็จะต้อง ปรึกษาผู้พิพากษาไต่สวน โดยเร็วเพื่อขอคำแนะนำ ในกรณีนี้เจ้าพนักงานตำรวจ</p> |

| ลำดับ | หัวข้อ/ประเด็น        | ประเทศสหรัฐอเมริกา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ประเทศฝรั่งเศส                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | ฝ่ายคดีจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาได้ส่วน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 4.    | รูปแบบกระบวนการสอบสวน | แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่<br>(1) การสอบสวนเบื้องต้น กล่าวคือ เมื่อได้รับการแจ้งว่ามีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น ตำรวจสายตรวจมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ชุดแรกที่ยังคงสถานที่เกิดเหตุ และทำการสอบสวนในเบื้องต้น ด้วยการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ จัดทำบันทึกการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ สอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจับกุมผู้กระทำความผิด<br>(2) การสอบสวนต่อเนื่อง เป็นการดำเนินการสอบสวนต่อเนื่องจากการสอบสวนเบื้องต้นนั่นเอง จากนั้นก็ทำการทบทวนพยานหลักฐานต่าง ๆ อันเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และควรมีการสอบสวนต่อไปอีกหรือไม่<br>(3) การเตรียมคดี เป็นขั้นตอนการตรวจสอบทบทวนและประเมินพยานหลักฐานทั้งหมด และรายงาน | แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่<br>(1) การสอบสวนโดยตำรวจ ฝ่ายคดี โดยตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจหน้าที่สอบสวนใน 2 ลักษณะประเภทของการสอบสวน คือ<br>(1.1) การสอบสวนเบื้องต้น เป็นการสอบสวนที่มุ่งหมายเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้แก่อัยการแห่งสาธารณรัฐ โดยความผิดทุกประเภทจะอยู่ในขอบเขตของการสอบสวนเบื้องต้น และในการสอบสวนเบื้องต้นนี้ตำรวจฝ่ายคดีจะมีอำนาจในการสอบสวนอย่างจำกัด<br>(1.2) การสอบสวนความผิดซึ่งหน้า เป็นการสอบสวนที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีในการปฏิบัติหน้าที่และใช้มาตรการบังคับมากกว่าการสอบสวนประเภทอื่น และเป็นการสอบสวนที่จำกัดประเภทของความผิดอยู่เพียงเฉพาะความผิดที่ร้ายแรงโดยเมื่อตำรวจฝ่ายคดีได้ |

| ลำดับ | หัวข้อ/ประเด็น | ประเทศสหรัฐอเมริกา                                                                                         | ประเทศฝรั่งเศส                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                | เกี่ยวกับคดี โดยอาจมีการ<br>สอบสวนปากคำเพิ่มเติมและ<br>การช่วยเหลือพยานในการ<br>เตรียมตัวไปให้การในชั้นศาล | ทราบการกระทำความผิด<br>ซึ่งหน้าแล้ว มีหน้าที่ต้องแจ้ง<br>เรื่องไปยังพนักงานอัยการ<br>ในทันที                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|       |                | รวมทั้งเตรียมรายงานฉบับ<br>สุดท้ายเพื่อส่งต่อให้พนักงาน<br>อัยการดำเนินการต่อไป                            | (2) การสอบสวนโดยผู้พิพากษา<br>สอบสวนหรือผู้พิพากษา<br>ไต่สวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะ<br>เข้ามามีอำนาจสอบสวนได้<br>ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้<br>ร้องขอให้สอบสวนได้เท่านั้น<br>และเมื่อได้มีการเปิดการ<br>ไต่สวนแล้วก็มีอำนาจการ<br>สอบสวนที่กว้างขวางมาก<br>เนื่องจากผู้พิพากษาไต่สวนมี<br>สถานะเป็นตุลาการซึ่งถือว่าเป็น<br>ผู้ให้หลักประกันในเรื่อง<br>สิทธิเสรีภาพอยู่แล้ว และ<br>การสอบสวนโดยผู้พิพากษา<br>ไต่สวนนี้ส่วนใหญ่จะเป็น<br>การสอบสวนในคดีความผิด<br>อาญาโทษ |

## บทที่ 6

### วิเคราะห์ปัญหาทางด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ทำให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ ขาดความมีประสิทธิภาพ

จากการที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 เนื่องจากความต้องการที่จะให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ในชั้นศาลไว้เป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างไปจากคดีอาญาอื่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการนำระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และการกำหนดให้ศาลใช้สำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์เป็นแนวทางในการพิจารณาคดี

แต่เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้มีการจัดวางโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานที่ไม่สอดคล้องตามระบบสากลมาตั้งแต่เริ่มแรก โดยมีการแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน<sup>431</sup> ซึ่งในระบบสากลนั้น การสอบสวนฟ้องร้องถือเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ความรับผิดชอบในการสอบสวนและฟ้องร้องจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการแต่เพียงองค์กรเดียว<sup>432</sup>

จากการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาดเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้พนักงานอัยการในฐานะที่จะต้องเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่กลับไม่ได้เข้ามามีส่วนรับรู้รับทราบเรื่องราวของคดีในชั้นการสอบสวนเลย (หรือถ้าจะเข้ามาก็ถือว่ามีส่วนน้อยมากเป็นบางกรณีเท่านั้น) แต่จะเข้ามารับรู้รับทราบเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของคดีทั้งหมดก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและได้ส่งสำนวนการสอบสวนนั้นมายังพนักงานอัยการแล้ว และแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ก็ตาม หากเห็นว่าพยานหลักฐานตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนั้นยังขาดความสมบูรณ์ แต่พนักงานอัยการก็ไม่มี

<sup>431</sup> มานะ เผาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 222.

<sup>432</sup> คณิต ฦ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, หน้า 479.

อำนาจที่จะเข้าไปบังคับบัญชา ควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนเพิ่มเติมขึ้นได้แต่อย่างใด ผลการสอบสวนเพิ่มเติมจะเป็นประการใด ก็ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ ส่งผลให้สำนวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ที่ศาลจะต้องใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดีนั้นขาดประสิทธิภาพไป ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม (Miscarriage of Justice) อย่างร้ายแรงได้

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายหรือเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยขาดความมีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้มุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการดำเนินคดีอาญาทั้งระบบ แต่มุ่งเน้นเฉพาะปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์เท่านั้น เพื่อนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 โดยทำการเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) และประเทศฝรั่งเศส (France) ตามที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษามาแล้วก่อนหน้านี้

## 6.1 ปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอันเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยไว้ รวมถึงคดีค้ำมนุษย์ด้วย โดยสำหรับคดีค้ำมนุษย์นั้น แม้ว่ากระบวนการในชั้นพิจารณาคดีจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 แต่กระบวนการในชั้นก่อนการพิจารณา (ชั้นสอบสวนฟ้องร้อง) ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาบางประการที่ทำให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ขาดความมีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของการสอบสวน

เมื่อพิจารณาความหมายของ “การสอบสวน” ตามที่บัญญัติไว้ในภาค 1 ข้อความเบื้องต้น ลักษณะ 1 หลักทั่วไป ตามมาตรา 2 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติว่า “การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายของการสอบสวนตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 2 ประการ คือ 1) เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และ 2) เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยจะเห็นได้ว่า ในวัตถุประสงค์

ส่วนหลังนี้กฎหมายใช้ข้อความว่า “... เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ” จึงยอมทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งโดยเฉพาะพนักงานสอบสวนเกิดความเข้าใจไปในลักษณะทำนองที่ว่าต้องทำการสอบสวนเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามกฎหมายให้ได้เท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงการสอบสวนที่มุ่งพิสูจน์แต่เฉพาะความผิดของผู้ต้องหาแต่เพียงอย่างเดียวนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับการให้คำนิยามของการสอบสวนที่ขาดความชัดเจนในส่วนของถ้อยคำดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พนักงานสอบสวนเกิดความเข้าใจไปในลักษณะทำนองที่ว่าต้องทำการสอบสวนเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษให้ได้แล้ว ก็ยังมีสาเหตุมาจากวัฒนธรรมในการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้รับการปลูกฝังมาอย่างยาวนานโดยให้พยายามหาหลักฐานแค่เพียงพอฟ้องผู้ต้องหาเท่านั้น<sup>433</sup> จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนยังคงมีแนวคิดที่จะรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น โดยมักจะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนในชั้นสอบสวนแต่อย่างใด<sup>434</sup> ประกอบกับสภาพโดยทั่วไปของคดีค้ามนุษย์นั้น ผู้เสียหายหรือเหยื่อมักจะเป็นผู้หญิงและเด็ก หรือเป็นคนยากจน ไร้การศึกษา และมักจะได้รับการปฏิบัติจากขบวนการค้ามนุษย์อย่างทารุณโหดร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งโดยเฉพาะทางด้านจิตใจนั้น ผู้เสียหายมักได้รับความบอบช้ำอย่างยิ่ง และอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควรในการฟื้นฟูสภาพจิตใจเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมมากที่สุด จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พนักงานสอบสวนเกิดความรู้สึกสงสารผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์และอาจมีอคติต่อฝ่ายผู้ต้องหาแทน โดยกระทำการตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กับผู้ต้องหาตั้งแต่เริ่มแรกของการสอบสวน ผู้เขียนจึงเห็นว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ อาจมีส่วนหล่อหลอมทำให้พนักงานสอบสวนเกิดทัศนคติในการสอบสวนที่ต้องการรวบรวมพยานหลักฐานไปในทางพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาและต้องการเอาตัวผู้ต้องหาไปฟ้องลงโทษตามกฎหมายให้ได้ เสมือนหนึ่งพนักงานสอบสวนประพฤติดนเป็นฝ่ายเดียวกับผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวนนั่นเอง

แต่เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 ลักษณะ 2 การสอบสวน หมวด 1 การสอบสวนสามัญ ตามมาตรา 131 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” และมาตรา 138 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มา” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราประกอบกันแล้วย่อมแสดงให้เห็นถึง

<sup>433</sup> อองอาจ มีคุณสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 106.

<sup>434</sup> มานะ เเพาะช่วย, *เรื่องเดิม*, หน้า 240.

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนว่า นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดของผู้ต้องหาแล้วยังรวมถึงการพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์และภูมิหลังความเป็นมาแห่งชีวิตของผู้ต้องหาอีกด้วย ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานใด ๆ ก็ตามที่พนักงานสอบสวนได้มาจากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาซึ่งได้ยื่นต่อพนักงานสอบสวน หรือมาจากบุคคลภายนอก หรือพนักงานสอบสวนแสวงหาได้เอง หากสามารถทำให้รู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้แล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นเข้าสู่สำนวนการสอบสวนของตนได้<sup>435</sup>

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของการสอบสวนตามมาตรา 2 (11) ให้มีข้อความที่สอดคล้องกับมาตรา 131 และมาตรา 138 ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์ (รวมถึงคดีอาญาอื่น) สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องในคดีให้ได้รับความยุติธรรมมากที่สุด รวมทั้งเป็นการสร้างความตระหนักแก่พนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครอบคลุมทั้งพยานหลักฐานที่เป็นผลร้าย ผลดี และเหตุบรรเทาโทษต่าง ๆ ของผู้ต้องหา อันจะทำให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) มากยิ่งขึ้น

### 6.1.2 ปัญหาการขาดบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนเสร็จสิ้นการสอบสวน

สืบเนื่องจากการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้มีการจัดวางโครงสร้างที่แยกอำนาจการสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ อำนาจสอบสวนกระทำโดยพนักงานสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีกระทำโดยพนักงานอัยการซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากลที่ถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เกิดขึ้น องค์การที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการสอบสวนก็คือ “องค์กรพนักงานสอบสวน” ซึ่งเป็นการดำเนินการสอบสวนในลักษณะของการผูกขาดอำนาจสอบสวนไว้แต่เพียงฝ่ายเดียวตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีบางกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการสอบสวนได้บ้าง เช่น กรณีการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรา 133 ทวิ) กรณีการจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ชี้ตัวบุคคลใด (ตามมาตรา 133 ตร.) และกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรา 134/2) เป็นต้น แต่ก็ไม่ใช่ว่ากรณีที่พนักงานอัยการได้เข้าร่วม

<sup>435</sup> อุทัย อาทิเวช, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน, หน้า 14.

สอบสวนกับพนักงานสอบสวน หรือเข้ามาควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนตลอดทั้งกระบวนการ แต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวนเพียงบางช่วงหรือบางขั้นตอน เท่านั้น

หรือแม้แต่ในกรณีตามมาตรา 143 วรรคสอง (ก) ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่พนักงานสอบสวน ได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว และได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่ง ทางคดีต่อไป โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวยังมีความบกพร่องหรือ ยังขาดความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงเป็นพนักงานสอบสวน อยู่เช่นเดิม พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนหรือมีส่วนร่วมในการสอบสวนเพิ่มเติม นั้น รวมทั้ง ไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับบัญชา ควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นได้แต่อย่างใด โดยพนักงานอัยการสามารถทำได้เพียงการแนะนำพนักงานสอบสวนโดยตรง หรือทำหนังสือแจ้ง ข้อบกพร่องและวิธีแก้ไขหรือป้องกันโดยทำเป็นความเห็นเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาของพนักงาน สอบสวนและหากพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุดเพื่อแจ้ง หน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานสอบสวน<sup>436</sup> ฉะนั้น ผลการสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวน จะเป็นประการใด จะครอบคลุมทุกประเด็นสมดังความต้องการของพนักงานอัยการหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับ พนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยพนักงานอัยการนี้ก็ดูเหมือน จะเป็นการเพิ่มขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีความยุ่งยากและล่าช้ามากยิ่งขึ้น แทนที่ การสอบสวนจะได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ไปโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในคราวเดียวกัน ไม่ต้องกลับไป กลับมาดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับในกรณีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น แม้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะได้กำหนดให้มีกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมา สอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของ ประเทศไทยที่ทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องได้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความเป็น กระบวนการเดียวกันตามระบบสากลมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร ได้เข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความทุกข์ที่เป็น คดีพิเศษทุกคดีแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมได้เฉพาะในกรณีที่ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องเข้ามาสอบสวนร่วม

<sup>436</sup> ข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

หากว่าคดีค้ำนุชย์นั้นมิได้ลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนเท่านั้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) การดำเนินคดีอาญาทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Federation) และมลรัฐ (State) จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของอัยการเท่านั้น<sup>437</sup> แม้ว่าโดยหลักแล้วงานสอบสวนจะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งถือเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในกระบวนการสอบสวนก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในงานของพนักงานอัยการ<sup>438</sup> ส่วนในประเทศฝรั่งเศส (France) พนักงานอัยการถือเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเช่นเดียวกัน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนแทนก็ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพนักงานอัยการมักจะมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ทำการสอบสวนแทน แต่พนักงานอัยการก็ยังคงเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือแนวทางของการสอบสวน จึงเห็นได้ว่า ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้น การสอบสวนคดีอาญาจะอยู่ในความรับผิดชอบ หรือควบคุม หรือกำกับดูแลของพนักงานอัยการตลอดกระบวนการสอบสวนนั่นเอง มิใช่การทำงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมดังเช่นการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยแต่อย่างใด

ดังนั้น ในการสอบสวนคดีค้ำนุชย์ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ตาม หากมีการกำหนดให้พนักงานอัยการได้เข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ก็จะทำให้การวางรูปคดี การกำหนดทิศทางหรือแนวทางการสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยพนักงานสอบสวน และป้องกันการแทรกแซงการสอบสวนทั้งจากผู้บังคับบัญชาและจากอิทธิพลภายนอกอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรอัยการได้รับการจัดให้อยู่ในหมวด 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ชื่อว่า “องค์กรอัยการ” ซึ่งตามมาตรา 248 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี ...” จึงแสดงให้เห็นว่า องค์กรอัยการของไทยมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรพนักงานสอบสวน

ในประเด็นเรื่องการป้องกันการถูกแทรกแซงการสอบสวนทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรของพนักงานสอบสวนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีค้ำนุชย์ เนื่องจากธรรมชาติ

<sup>437</sup> น้ำแท้ มีบุญสร้าง, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สุตรไพศาล, 2554), หน้า 8.

<sup>438</sup> พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, นันทร์พัช ไซยอัครพงศ์ และวิชชุดา อีสรานูวรรธน, *เรื่องเดิม*, หน้า 3.

ของคดีค้ำมนุษย์นั้น ฝ่ายนักค้ำมนุษย์ (ฝ่ายที่กระทำความผิด) มักมีความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล นักธุรกิจ นักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ฝ่ายที่ตกเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์มักเป็นคนยากจน ไม่มีอาชีพ และไร้การศึกษา ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีที่ตกเป็นข่าวเมื่อหลายปีก่อนที่ข้าราชการตำรวจระดับสูงท่านหนึ่ง (พล.ต.ต. ปวีณ พงศ์สิรินทร์) ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุดสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ชาวโรฮิงญา โดยได้ดำเนินคดีกับนักธุรกิจ นักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงนายทหารชั้นสัญญาบัตรระดับสูง แต่ในเวลาต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งโยกย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นรองผู้บัญชาการศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้จะเป็นการโยกย้ายในระนาบเดียวกันก็ตาม แต่ท่านเห็นว่าเป็นการกลั่นแกล้งซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างมีเครือข่ายของขบวนการค้ำมนุษย์อยู่เป็นจำนวนมาก และในช่วงเวลาของการทำคดีก็ถูกข่มขู่คุกคามจากผู้มีอิทธิพลและคนมีสืหลายครั้ง โดยภายหลังจากที่มีคำสั่งโยกย้ายดังกล่าว ท่านก็ได้ทำเรื่องขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งโยกย้ายนั้น แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองที่ดี จนในที่สุดท่านได้ตัดสินใจลาออกจากข้าราชการตำรวจและขอลี้ภัยไปอยู่ประเทศออสเตรเลีย<sup>439</sup> จากกรณีตามที่ปรากฏในข่าวสารดังกล่าวข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่าขบวนการค้ำมนุษย์นั้นมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นอาจเข้ามาแทรกแซงหรือกีดกันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนได้ ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกทางอาญา รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องในคดีไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ย่อมเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) การสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานสอบสวน และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่บรรดาผู้เกี่ยวข้องในคดีให้ได้รับความเป็นธรรมต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์กับพนักงานสอบสวนเช่นนี้ พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง ก็ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความไม่สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่องค์กรอัยการก็ได้สร้างกลไกที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งก็คือการมีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ที่สามารถพิจารณาให้คืนและให้โทษ

<sup>439</sup> ศูนย์ข่าวภาคใต้, “พล.ต.ต. ปวีณ ลี้ภัยแดนออสซี ... อีกหนึ่งคีย์แมนคดีค้าโรฮิงญาที่ถูกลี้ภัย,”

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ ทำให้พนักงานอัยการอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาเช่นกัน

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวนนี้ ในปัจจุบัน พบว่า ได้มีความพยายามในการที่จะปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน ฟ้องร้องให้สอดคล้องกับระบบสากลมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้พนักงานอัยการได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในคดีตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการสอบสวน ภายใต้หลักการที่ว่า “ต้องให้ความจริงทั้งหมดเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาล และพยานหลักฐานทั้งหมดต้องเข้าสู่การพิจารณาของอัยการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ โดยไม่ถูกบิดเบือนแก้ไขหรือถูกทำลายไป”<sup>440</sup> ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ที่ได้กำหนดให้คดีใน 4 กรณีดังต่อไปนี้ คือ (1) คดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น (2) คดีที่ผู้มีส่วนได้เสียในคดีร้องขอให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวน (3) คดีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าควรได้รับคำปรึกษาแนะนำจากพนักงานอัยการ และ (4) คดีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยหากต้องตามกรณีใดกรณีหนึ่งใน 4 กรณีดังกล่าวนี้แล้ว ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน และเมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งแล้ว หากเห็นสมควรก็ให้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำหรือตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีนั้น<sup>441</sup>

จะเห็นได้ว่า จากกรณีทั้ง 4 ประเภหคดีดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าคดีคามุขย์เป็นคดีที่ต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด ทั้งที่คดีคามุขย์นั้นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคามุขย์ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้มีบทบาทในเชิงรุก (Active) เกี่ยวกับการค้นหาความจริงแท้แห่งคดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการมีบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดี ซึ่งถือเป็นการยกฐานะของสำนวนการสอบสวนคดีคามุขย์ให้มี

<sup>440</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน” ของคณะกรรมการการกกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร, หน้า 9.

<sup>441</sup> มาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม

ความสำคัญมากกว่าคดีอาญาอื่นโดยทั่วไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนโดยการกำหนดให้คดีค้ำมนุษย์เป็นคดีประเภทที่ต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559

## 6.2 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ในส่วนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนั้น มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจไว้โดยตรง แต่ในปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ยังไม่สามารถที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการสอบสวนคดีอาญา (รวมถึงคดีค้ำมนุษย์) ให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเพียงพอ โดยสภาพปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการสอบสวนมีดังนี้

### 6.2.1 ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

สืบเนื่องจากโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม เน้นสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป<sup>442</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการจัดวางโครงสร้างองค์กรเป็นแบบพีระมิด โดยมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และในขณะเดียวกัน ผบ.ตร. ก็เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง (นายกรัฐมนตรี) โครงสร้างเช่นนี้ย่อมทำให้องค์การทั้งหมดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงพนักงานสอบสวน ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมืองโดยทางอ้อม ผ่านระบบการบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นอกจากนี้ ระบบวินัยของตำรวจเป็นระบบวินัยตามชั้นยศแบบระบบวินัยทหาร จึงไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ในฐานะที่เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งแท้จริงแล้วการสอบสวนในทางอาญาเป็นงานของสายวิชาชีพที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินการสอบสวน รวมถึง

---

<sup>442</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย, **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), หน้า 3.

บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายและมีทักษะในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีความเชี่ยวชาญในด้านการพิสูจน์หลักฐาน<sup>443</sup>

จะเห็นได้ว่า จากสภาพปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดวางโครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การมีระบบสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป ระบบของการบังคับบัญชาแบบมีชั้นยศและเคร่งครัด รวมทั้งความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง เนื่องจากนายรัฐมนตรีถือเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจทั้งหมดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงพนักงานสอบสวนด้วย สภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีค้ำมนุษย์ที่ฝ่ายผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีอิทธิพลและมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจึงมีโอกาที่จะถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยง่าย ดังนั้น หากสามารถแยกสังกัดของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจออกมาเป็นสังกัดของตนเองโดยเฉพาะเพื่อเป็นการลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง ก็จะทำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมีความเป็นอิสระในการสอบสวนมากขึ้น และทำให้ได้ผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถในงานสอบสวนอย่างแท้จริงได้เข้ามาควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวนต่อไป

## 6.2.2 ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีผู้ช่วยพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ

ในการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ (รวมถึงคดีอาญาอื่นทั่วไป) ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พบว่า พนักงานสอบสวนเป็นบุคลากรหลักในการจัดทำสำนวนการสอบสวน โดยขาดเจ้าพนักงานที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการสอบสวน อีกทั้งยังไม่มีการยกระดับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนที่มีคุณวุฒิหรือคุณสมบัติที่เหมาะสมขึ้นมาช่วยงานด้านการสอบสวนแต่อย่างใด<sup>444</sup> โดยมีหลายกรณีในการสอบสวนที่กฎหมายบังคับให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแทนได้ พนักงานสอบสวนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทุ่มเทเวลาให้กับการจัดทำเอกสารในสำนวนการสอบสวน เช่น การซักถามและพิมพ์คำให้การบุคคล การตรวจสถานที่เกิดเหตุ และการเดินทางไปยื่นคำร้องขอฝากขังผู้ต้องหา เป็นต้น ทำให้การทุ่มเทที่จะติดตามสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดลดลงไปอย่างมากเพราะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการสอบสวนซึ่งเป็นงานเอกสาร จึงส่งผลให้ขีดความสามารถในการสืบสวนสอบสวนในภาพรวมของพนักงานสอบสวนลดลงไป<sup>445</sup>

<sup>443</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: กระบวนการสอบสวน, คำนวนที่ 1 ธันวาคม 2563 จาก <https://www.ijrforum.org/content/4106/>

<sup>444</sup> อุทัย อาทิวา, รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, หน้า 80.

<sup>445</sup> สุรวุฒิ กุมภีพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 87.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานีตำรวจแต่ละแห่งจะได้กำหนดให้มีตำแหน่งธุรการงานสอบสวนหรือธุรการคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่โดยที่ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า อนุปริญญา หรือปริญญาตรีในสาขาต่าง ๆ โดยอาจมีบ้างที่จบปริญญาตรีในสาขานิติศาสตร์ แต่ก็ยังถือว่ามีย่านน้อยมาก จึงไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนอย่างเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกันกับพนักงานสอบสวนได้ อีกทั้งยังเป็นตำแหน่งที่ไม่มีกฎหมายรองรับให้เป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนตามกฎหมายแต่อย่างใด ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนที่ปฏิบัติหน้าที่ธุรการงานสอบสวนหรือธุรการคดีเหล่านี้จึงสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนได้แต่เฉพาะในส่วนที่เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยของการสอบสวนเท่านั้น เช่น การพิมพ์ลายนิ้วมือ การเป็นเสมียนประจำวันคดี การเก็บรักษาของกลางในคดี การส่งหมายเรียก และงานธุรการทางเอกสารต่าง ๆ เป็นต้น แต่หากเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยาน หรือการถามคำให้การผู้ต้องหา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของพนักงานสอบสวนเท่านั้นที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ไม่อาจมอบหมายให้ข้าราชการตำรวจที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนหรือข้าราชการตำรวจชั้นประทวนซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาทำแทนได้ ประกอบกับตำแหน่งธุรการงานสอบสวนหรือธุรการคดีนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ไม่ได้กำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งหรือได้รับเงินพิเศษแต่อย่างใด อีกทั้งตามลักษณะเนื้องานก็อาจส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเครียดมากกว่าสายงานด้านอื่น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้าราชการตำรวจชั้นประทวนส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้

ดังนั้น ในคดีค้ามนุษย์ซึ่งโดยปกติมักกระทำในรูปของขบวนการค้ามนุษย์และมีผู้เกี่ยวข้องในคดีเป็นจำนวนมาก การที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจซึ่งจะต้องเป็นผู้ทำการสอบสวนด้วยตนเองเกือบจะทั้งหมดของคดี และยังต้องทำการสอบสวนในคดีอาญาเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอีกด้วยซึ่งมีเป็นจำนวนมากเช่นกัน แต่กลับขาดผู้ช่วยเหลือที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำสำนวนการสอบสวน จึงส่งผลให้การสอบสวนคดีค้ามนุษย์เกิดความล่าช้า ขาดความละเอียดรอบคอบในการรวบรวมพยานหลักฐาน และกระทบต่อคุณภาพของสำนวนการสอบสวนที่จะต้องส่งให้พนักงานอัยการและศาลต่อไป

ในประเทศฝรั่งเศส (France) ได้มีการแบ่งประเภทของตำรวจออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ (1) ตำรวจฝ่ายปกครอง และ (2) ตำรวจฝ่ายคดี และในส่วนของตำรวจฝ่ายคดีนั้น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี โดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีนี้เทียบได้กับตำแหน่งพนักงานสอบสวนของประเทศไทย ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมีฐานะเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก็คือการเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนนั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า

ในการปฏิบัติหน้าที่งานสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีคอยเป็นผู้ช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระงานอยู่ตลอดกระบวนการสอบสวนนั่นเอง

ดังนั้น หากการสอบสวนคดีค้ำนุษย์ในส่วนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีกฎหมายรองรับเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจให้ลดน้อยลง อันจะส่งผลให้การจัดทำสำนวนการสอบสวนในคดีค้ำนุษย์มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และได้สำนวนการสอบสวนที่มีคุณภาพมากขึ้น

### 6.3 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ ผู้เขียนเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีค้ำนุษย์นั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่น่าจะต้องทำการแก้ไขหรือปรับปรุงระบบการทำงานอะไรมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เนื่องจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะออกคำสั่งอย่างใด ๆ ในทางที่เป็นผลร้ายแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ รวมถึงการมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในบางกรณี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

สำหรับในกรณีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีตำแหน่ง “เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ” ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทั้งในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ<sup>446</sup> โดยให้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>447</sup> รวมทั้งมีการกำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งเป็นรายเดือนไว้อีกด้วย<sup>448</sup> จึงเห็นได้ว่า สถานะของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการสอบสวนคดีพิเศษนั้น กฎหมายได้รับรองให้มีสถานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและได้รับเงินเพิ่มสำหรับ

<sup>446</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>447</sup> มาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>448</sup> ข้อ 5 แห่งระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ตำแหน่งเป็นรายเดือนในลักษณะทำนองเดียวกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอีกด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่คดีพิเศษจึงมีอำนาจกระทำการอย่างใด ๆ อย่างที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจกระทำได้ เพียงแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบการมอบหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งนั้นย่อมทำให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้เป็นอย่างดี

## 2) คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.)

ถึงแม้ว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษจะอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงยุติธรรมโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับความคุ้มครองมากกว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจก็คือ การมีบทบัญญัติมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่ง 1) ย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว 2) ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และ 3) ลงโทษทางวินัยแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่จะมีคำสั่งต้องส่งความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง “คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” (กพศ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ กพศ. มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาก็ยังสามารถมีคำสั่งตามความเห็นของตนได้ เพียงแต่ต้องแสดงเหตุผลของการไม่เห็นด้วยไว้ในคำสั่งนั้นด้วย<sup>449</sup> ทั้งนี้ กพศ. ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากองค์กรภายนอกหลากหลายองค์กรในสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการที่มาจากข้าราชการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เช่น ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน และคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เป็นต้น<sup>450</sup>

จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มี กพศ. มาช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะออกคำสั่งอย่างใด ๆ ในทางที่เป็นผลร้ายแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่ช่วยทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีความมั่นใจและ

<sup>449</sup> มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

<sup>450</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่เกรงกลัวต่ออำนาจที่ไม่ชอบธรรม อันถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้อีกระดับหนึ่ง

### 3) การสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมของพนักงานอัยการ

บทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางกรณี ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่ทำให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยเข้าใกล้ความเป็นกระบวนการเดียวกันตามระบบสากลมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีความ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และกำหนดให้พนักงานอัยการโจทก์ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลเสมอไม่ว่าจะได้มีการนัดตรวจพยานหลักฐานหรือไม่ รวมทั้งกำหนดให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย ซึ่งถือเป็นการยกฐานะของสำนวนการสอบสวนคดีความให้มีความสำคัญมากกว่าคดีอาญาอื่นทั่วไป ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้ว่าการสอบสวนคดีความที่เป็นคดีพิเศษจะมีบทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในคดีความที่เป็นคดีพิเศษทุกคดีแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมได้เฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่มีลักษณะบางประการซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องเข้ามาสอบสวนร่วม กล่าวคือ หากคดีความนั้นนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนเท่านั้น

ดังนั้น คดีความที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งโดยสภาพเป็นคดีที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากกว่าคดีความทั่วไปซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ จึงควรมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี เพื่อให้การสอบสวนคดีความทั้งในส่วน of พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) การสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา ผู้มีอิทธิพล หรือนักการเมือง จึงย่อมส่งผลให้กระบวนการสอบสวนคดีความที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีความ พ.ศ. 2559

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 7.1 บทสรุป

ปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่และเป็นการกระทำที่ไปลดทอนศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์นี้ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประชาคมโลกจึงได้หันมาร่วมมือกันในการที่จะจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปโดยอาศัยกลไกความร่วมมือในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจัง

ประเทศไทยในฐานะที่ถือเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ามนุษย์ก็ไม่ได้นิ่งนอนใจต่อปัญหาอาชญากรรมการค้ามนุษย์แต่อย่างใด โดยหลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime: UNTOC) และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทำให้มีภาระผูกพันที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้มีมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวกำหนดไว้ จึงนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสารบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยที่ครอบคลุมลักษณะของการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบและมีมาตรฐานขั้นต่ำที่เทียบได้กับพิธีสารดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ตามลำดับ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยก็มิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด

แต่กลับมีแนวโน้มสูงขึ้นและมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยสะท้อนให้เห็นได้จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) ได้จัดอันดับรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking In Person Report) หรือ TIP Report ให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) เป็นระยะเวลา 4 ปีติดต่อกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2556 และจัดให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) คือระดับต่ำสุด เป็นระยะเวลา 2 ปีติดต่อกันในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 ประกอบกับในช่วงเวลาเดียวกันนั้น (ปี พ.ศ. 2558) สหภาพยุโรป (European Union: EU) ก็ได้จัดให้ประเทศไทยได้รับ “ใบเหลือง” จากการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย โดยขาดการรายงานและเฝ้าระวังการควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) จึงเห็นได้ว่า สถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ณ ช่วงเวลานั้น ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถือว่าเลวร้ายที่สุดก็ว่าได้ เนื่องจากการถูกจัดให้อยู่ในระดับ “Tier 3” และการได้รับสถานะ “ใบเหลือง” นั้น อาจเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศได้ ประเทศไทยจึงต้องแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง จนกระทั่งนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคืบความที่เกี่ยข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

แต่โดยที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้นำ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) มาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบไต่สวนนั้น ศาลเป็นผู้แสดงบทบาทในเชิงรุก (Active) โดยเป็นผู้กำหนดทิศทางในการค้นหาพยานหลักฐาน ส่วนคู่ความอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดีเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจากบทบาทของศาลยุติธรรมในคดีอาญาอื่นโดยทั่วไปที่ศาลมักจะวางตัวเป็นกลางโดยทำหน้าที่เพียงควบคุมคู่ความให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเท่านั้น และปล่อยให้เป็นที่ของคู่ความในการแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง และกฎหมายฉบับนี้ยังมีความพิเศษอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้พนักงานอัยการโจทก์ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมสำเนาต่อศาลเสมอไม่ว่าจะได้มีการนัดตรวจพยานหลักฐานหรือไม่ รวมทั้งกำหนดให้ศาลนำสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการโจทก์มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีด้วย ซึ่งถือเป็นการยกฐานะของ “สำนวนการสอบสวนคดีค้ามนุษย์” ให้มีความสำคัญถึงขนาดที่ศาลต้องใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดีเลยทีเดียว ดังนั้น การจัดทำสำนวนการสอบสวนในคดีค้ามนุษย์ของประเทศไทย จึงไม่ใช่แค่เพียงการรวบรวมพยานหลักฐานเพียงเพื่อให้มีมูลพอฟ้องร้องได้เท่านั้น แต่ต้องถึงขั้นที่มีพยานหลักฐานหนักแน่นมั่นคงถึงขนาดที่ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยได้

อย่างไรก็ตาม การสอบสวนฟ้องร้องคดีค้ามนุษย์ซึ่งเป็นกระบวนการในขั้นก่อนการพิจารณาคดีก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่เช่นเดิม (เหมือนกับคดีอาญา

อื่นทั่วไป) แต่โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้จัดวางโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างกันไปจากระบบสากลที่กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งการสอบสวนและการฟ้องคดีซึ่งถือเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ แต่กรณีของประเทศไทยกลับมีการแยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีให้อยู่กับองค์กรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ จึงทำให้กระบวนการในชั้นสอบสวนผูกขาดอยู่กับพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งแตกต่างไปจากระบบสากลอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส (France) และประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) ที่ถือว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ หรือควบคุม หรือกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

สำหรับผู้ที่มิมีบทบาทหลักสำคัญในการสอบสวนคดีอาญายุติในปัจจุบัน คือ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองแทบทั้งสิ้น โดยถือว่าทั้งสององค์กรนี้เป็นผูกขาดอำนาจสอบสวนไว้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยอิสระและถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้เข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการสอบสวนได้บ้าง เช่น กรณีการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรา 133 ทวิ) กรณีการจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ชี้ตัวบุคคลใด (ตามมาตรา 133 ตร.) และกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี (ตามมาตรา 134/2) เป็นต้น แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการได้เข้ามาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลการสอบสวนตลอดทั้งกระบวนการแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการเข้ามามีส่วนร่วมในบางขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนเท่านั้น

หรือแม้แต่ในกรณีตามมาตรา 143 วรรคสอง (ก) ซึ่งเป็นขั้นตอนหลังจากที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วและได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งทางคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวยังมีความบกพร่องหรือยังขาดความสมบูรณ์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ซึ่งมาตรการสอบสวนเพิ่มเติมนี้เป็นเพียงการตรวจสอบและกลั่นกรองความสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนด้วยการอ่านจากข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น อีกทั้งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพิ่มเติมก็ยังคงเป็นพนักงานสอบสวนอยู่เช่นเดิม พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะไปบังคับบัญชา ควบคุม หรือกำกับดูแลการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นได้แต่อย่างใด ในที่สุดผลการสอบสวนเพิ่มเติมจะเป็นประการใด จะครอบคลุมทุกประเด็นสมดังความต้องการของพนักงานอัยการหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ

สำหรับในกรณีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น แม้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะได้กำหนดให้มีกรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ก็ตาม ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของประเทศไทยที่ทำให้การสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความเป็นกระบวนการเดียวตามหลักสากลมากขึ้น แต่ก็ไม่ใช่กรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในคดีค้ำมนุษย์ที่เป็นคดีพิเศษทุกคดีแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมได้เฉพาะในกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนร่วมถ้าหากว่าคดีค้ำมนุษย์นั้นมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนเท่านั้น

ด้วยสาเหตุตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เองจึงทำให้กระบวนการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยขาดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรม (Miscarriage of Justice) อย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สูงกว่าพนักงานสอบสวนและยังเป็นผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ในการกลั่นกรองพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนการสอบสวนและใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ได้เข้ามามีส่วนรับรู้รับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้นการสอบสวน ก็จะทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) การสอบสวนที่มีประสิทธิภาพ และเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ทั้งยังเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่พนักงานสอบสวนในอันที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาหรืออิทธิพลของฝ่ายการเมืองอีกด้วย ทำให้กระบวนการส่งผ่าน “สำนวนการสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์” ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดของคดีไปยังศาลมีความครบถ้วนสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ ทำให้ศาลในชั้นการพิจารณาเกิดความเชื่อมั่นและสามารถใช้สำนวนการสอบสวนดังกล่าวเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 อีกทั้งยังถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่ทำให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของประเทศไทยได้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับระบบสากลมากขึ้น

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญที่ทำให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยขาดความมีประสิทธิภาพตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ พบว่า เป็นปัญหา

ที่สืบเนื่องมาจากระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ได้แบ่งแยกขั้นตอนของการสอบสวน และฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้อำนาจสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนและอำนาจฟ้องคดีอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้ที่ต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เพิ่งจะเข้ามารับรู้รับทราบเรื่องราวหรือข้อเท็จจริงทั้งหมดของคดีก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการแล้ว ซึ่งอาจทำให้ได้สำนวนการสอบสวนคดีค่านุรักษ์ที่ไม่มีคุณภาพเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการจัดทำสำนวนการสอบสวนคดีค่านุรักษ์มีประสิทธิภาพเพียงพอในอันที่จะทำให้ศาลในชั้นพิจารณาเกิดความเชื่อมั่นและสามารถหยิบยกสำนวนการสอบสวนนั้นขึ้นใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดีได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

1) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะดังนี้

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของการสอบสวน

มาตรา 2 (11) เดิม “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

มาตรา 2 (11) ใหม่ “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

จะเห็นว่า การเพิ่มถ้อยคำในบทนิยามของ “การสอบสวน” ตามมาตรา 2 (11) โดยให้รวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหานั้น ก็เพื่อให้ถ้อยคำในกฎหมายมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 131 และมาตรา 138 ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดของผู้ต้องหา และการพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์และภูมิหลังความเป็นมาแห่งชีวิตของผู้ต้องหาอีกด้วย รวมทั้งเป็นการสร้างความตระหนักแก่พนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครอบคลุมทั้งพยานหลักฐาน

ที่เป็นผลร้าย ผลดี และเหตุบรรเทาโทษต่าง ๆ ของผู้ต้องหา อันจะทำให้การสอบสวนมีความเป็น  
ภาวะวิสัย (Objectivity) ได้อย่างแท้จริงต่อไป

(2) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับ  
พนักงานสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ โดยให้เพิ่มความเป็นมาตรา 121/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เทียบเคียงจากบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้าน  
กระบวนการยุติธรรม ดังนี้

“ในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์  
ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนโดยเร็ว

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงาน  
สอบสวนโดยไม่ชักช้า และให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำของพนักงานอัยการ  
ในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนนั้น

ในระหว่างที่พนักงานอัยการยังมิได้เข้าทำการสอบสวน ให้พนักงานสอบสวน  
มีอำนาจสอบสวนไปพลางก่อน และถือว่าการสอบสวนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย

การสอบสวนตามมาตรานี้ ให้พนักงานสอบสวนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ”

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความรู้ความสามารถ  
และมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นอิสระที่สูงกว่าพนักงานสอบสวน  
ได้เข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีค้ำมนุษย์ตั้งแต่เริ่มต้นคดีจนกระทั่งเสร็จสิ้น  
การสอบสวน ก็จะทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) การสอบสวนที่มี  
ประสิทธิภาพ เป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนแต่เพียงฝ่ายเดียว  
รวมทั้งเป็นการป้องกันการแทรกแซงการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชา นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ทำให้  
การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับบทบัญญัติและ  
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559

2) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ในส่วน of พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจนั้น มีพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ  
พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ  
ไว้โดยตรง แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลบางประการที่ส่งผลกระทบต่อ  
การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ขาดความมีประสิทธิภาพไป  
ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ในกรณี  
ดังต่อไปนี้

(1) ควรแยกข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานสอบสวนออกจากข้าราชการตำรวจในสายงานอื่น โดยให้จัดตั้งเป็น “กองบัญชาการสอบสวน” ที่มีสถานะเทียบเท่ากับกองบัญชาการอื่น ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานด้านการสอบสวนเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการตัดภารกิจงานด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนออกไปทั้งหมด เพื่อให้พนักงานสอบสวนได้ทุ่มเทเวลาให้กับการสอบสวนได้อย่างแท้จริง และยังเป็นการลดสายการบังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนให้สั้นลงด้วย อันเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการตำรวจสายงานอื่น ๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ทำให้พนักงานสอบสวนมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น รวมทั้งทำให้ได้ผู้บังคับบัญชาที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในสายงานสอบสวนอย่างแท้จริงได้เข้ามาควบคุมและกำกับดูแลการสอบสวน

ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เปิดให้ร่วมแสดงความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2562 ถึงวันที่ 11 ตุลาคม 2562) พบว่า มีการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจในสายงานสอบสวนไว้ตั้งแต่ระดับผู้ช่วยพนักงานสอบสวนขึ้นไปจนถึงระดับผู้บัญชาการสอบสวน<sup>451</sup> กล่าวคือ ภายในกองบัญชาการหนึ่งจะมีข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งระดับผู้บัญชาการ 2 คน คือ ตำแหน่งผู้บัญชาการ (หัวหน้าส่วนราชการของกองบัญชาการนั้น ๆ) และตำแหน่งผู้บัญชาการสอบสวนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการสอบสวนภายในกองบัญชาการ<sup>452</sup> จะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้บัญชาการสอบสวนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นการแยกงานสอบสวนออกไปตั้งเป็นกองบัญชาการสอบสวนโดยเฉพาะเป็นแต่เพียงการเพิ่มตำแหน่งผู้บัญชาการสอบสวนขึ้นมาภายในกองบัญชาการหนึ่งเท่านั้น และในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการสอบสวนก็จะต้องให้ความร่วมมือและรายงานให้ผู้บัญชาการทราบด้วยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ตร.<sup>453</sup> อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บัญชาการสอบสวน

(2) ควรกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน” ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจในการสอบสวน โดยกำหนดคุณสมบัติให้มีความเหมาะสมกับงานสอบสวน รวมทั้งกำหนดให้มีเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งเป็นรายเดือนด้วย โดยเทียบเคียงจากกรณีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่มีเจ้าหน้าที่

<sup>451</sup> มาตรา 55 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>452</sup> มาตรา 58 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>453</sup> มาตรา 58 วรรคท้าย แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

คดีพิเศษทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ซึ่งกฎหมายได้รับรองให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีสถานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย และเทียบเคียงกับกรณีของประเทศฝรั่งเศส (France) ที่ได้มีการแบ่งตำรวจฝ่ายคดีออกเป็น 2 ระดับ คือ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี โดยเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีนี้เทียบได้กับตำแหน่งพนักงานสอบสวนของประเทศไทย ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีมีฐานะเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวน ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจได้มีผู้ช่วยเหลือในการจัดทำสำนวนการสอบสวนคดีค้ามนุษย์ โดยมีกฎหมายรองรับเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจให้ลดน้อยลง ส่งผลให้กระบวนการจัดทำสำนวนการสอบสวนคดีค้ามนุษย์มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเด็นนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ โดยได้มีการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานสอบสวนไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ข้างต้น พบว่า มีการกำหนดให้ “ผู้ช่วยพนักงานสอบสวน” มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการสืบสวนหรือสอบสวน หรือในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่พนักงานสอบสวนมอบหมาย โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานสอบสวน<sup>454</sup> ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของผู้เขียนข้างต้น

(3) ควรมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของ “คณะกรรมการ” ขึ้นมาในส่วนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากหลากหลายหน่วยงาน รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความน่าเชื่อถือในสัดส่วนที่มากกว่าบุคลากรในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้โดยตรง ซึ่งโดยเฉพาะในกรณีของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มตัวแทนภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย และหากตรวจพบการกระทำที่มีขอบประการใดก็สามารถรายงานเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนทราบพร้อมทั้งเสนอให้ลงโทษทั้งทางอาญาและทางวินัยต่อไปได้ กรณีดังกล่าวนี้ย่อมทำให้พนักงานสอบสวนมีความกล้าหาญในการที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา และในขณะเดียวกันก็จะมีคามระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น

<sup>454</sup> มาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีอาญา พ.ศ. ....

ไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่มีขอบ จึงยอมส่งผลให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ พบว่า มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของผู้เขียนอยู่ 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่เป็นการคุ้มครองพนักงานสอบสวนในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน

มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการตำรวจ”

(ก.พ.ค.ตร.) จำนวน 7 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง<sup>455</sup> จากการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค.ตร. โดยคณะกรรมการคัดเลือกนี้มีจำนวน 4 คน ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการ ก.พ.<sup>456</sup> สำหรับในส่วน ก.พ.ค.ตร. จำนวน 7 คน นั้น ประกอบด้วย บุคคลที่เคยรับราชการหรือรับราชการในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรต่าง ๆ ทั้งจากตำรวจ ทหาร ตุลาการ อัยการ และอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ<sup>457</sup> มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี วาระเดียว<sup>458</sup> มีหน้าที่สำคัญ เช่น พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เป็นต้น<sup>459</sup> โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ หากข้าราชการตำรวจ (รวมถึงพนักงานสอบสวน) เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เป็นต้น ก็สามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ.ค.ตร. ได้<sup>460</sup> แต่การที่จะร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ตร. ได้นั้น เหตุของการร้องทุกข์ต้องเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกองบัญชาการขึ้นไปเท่านั้น แต่หากเหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่านั้น ก็ต้องไปร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ<sup>461</sup> และหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค.ตร. ได้ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตร. เป็นที่สุด<sup>462</sup>

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่เป็นการคุ้มครองพนักงานสอบสวนในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่งานสอบสวนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากถ้าหากเหตุของการร้องทุกข์นั้นเกิดขึ้นจากผู้บังคับบัญชา

<sup>455</sup> มาตรา 26 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>456</sup> มาตรา 28 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>457</sup> มาตรา 27 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>458</sup> มาตรา 31 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>459</sup> มาตรา 33 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>460</sup> มาตรา 138 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>461</sup> มาตรา 139 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>462</sup> มาตรา 140 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

ในระดับที่ต่ำกว่าผู้บัญชาการแล้ว ก็ไม่สามารถร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.ตร. ได้โดยตรง แต่ต้องร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์นั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งก็ยังคงอยู่ในวงวนของอำนาจการบังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาเช่นเดิม จึงเป็นเรื่องยากที่พนักงานสอบสวนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจที่ไม่ชอบธรรมอันเกิดจากผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งโดยเฉพาะในคดีค้ำมนุษย์นั้น ฝ่ายนักค้ำมนุษย์มักเป็นผู้มีอิทธิพลและมักมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว

(2) กรณีที่เป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ” (ก.ร.ตร.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มาจากหลากหลายองค์กร ไม่ว่าจะมาจากการคัดเลือกร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การคัดเลือกของคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ การคัดเลือกของคณะกรรมการอัยการ การคัดเลือกของสภานายความ และการคัดเลือกของที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล เป็นต้น โดยกำหนดให้ ก.ร.ตร. มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี วาระเดียว ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนหรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชนจากการกระทำหรือไม่กระทำการของข้าราชการตำรวจอันมิชอบหรือการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการตำรวจ<sup>463</sup> โดยประชาชนสามารถร้องเรียนต่อ ก.ร.ตร. ได้<sup>464</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตำรวจ (ก.ร.ตร.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหากเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของตำรวจทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึงการกระทำที่มิชอบต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย นอกจากนี้ บุคคลที่เป็นกรรมการ ก.ร.ตร. ก็มีที่มาจากการคัดเลือกขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์สูงและมีความน่าเชื่อถือในสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการที่มาจากฝ่ายตำรวจ และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจอีกด้วย จึงยอมทำให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่มิชอบ ส่งผลให้การสอบสวนคดีค้ำมนุษย์มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

<sup>463</sup> มาตรา 36 และมาตรา 39 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

<sup>464</sup> มาตรา 43 แห่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

### 3) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่น่าจะต้องทำการปรับปรุงหรือแก้ไขระบบการทำงานอะไรมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากในการดำเนินการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ และมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาและคุ้มครองพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว รวมทั้งมีบทบัญญัติของมาตรา 32 ที่ได้กำหนดให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางกรณี ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของประเทศไทยที่ทำให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องมีความสอดคล้องกับระบบสากลมากขึ้น แต่ก็ไม่ใช่ว่ากรณีที่พนักงานอัยการหรืออัยการทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความทุกข์ที่เป็นคดีพิเศษทุกคดีแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนคดีความทุกข์ของทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีความทุกข์ พ.ศ. 2559 ผู้เขียนจึงขอเสนอให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหารเข้ามาร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีความทุกข์ที่เป็นคดีพิเศษทุกคดี โดยให้เพิ่มความเป็นมาตรา 32/1 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

“ในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวน ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด”

## บรรณานุกรม

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. **ประวัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ**. ค้นวันที่ 9 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/History-of-DSI>

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. **ภารกิจและหน้าที่**. ค้นวันที่ 9 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/Mission-and-Duty>

กระทรวงการต่างประเทศ. **การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเสริมอนุสัญญา**. ค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2562 จาก [www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม.html](http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/40175-การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรม.html)

กระทรวงการต่างประเทศ. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพมหานคร: กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551.

กระทรวงการต่างประเทศ. **CEDAW อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ**. ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CEDAW.php>

กระทรวงการต่างประเทศ. **CMW อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว**. ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrightsmfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CMW.php>

กระทรวงการต่างประเทศ. **ICCPR กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**. ค้นวันที่ 21 กันยายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php>

กระทรวงการต่างประเทศ. กรมองค์การระหว่างประเทศ. **การดำเนินงานด้านการป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์**. ค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2562 จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9894-การค้ามนุษย์.htm>

กระทรวงการต่างประเทศ. กรมองค์การระหว่างประเทศ. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน - Universal Declaration of Human Rights**. ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2562 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กองต่อต้านการค้ามนุษย์. **คู่มือการปรามปราม**

**การค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.** กรุงเทพมหานคร:  
กองต่อต้านการค้ามนุษย์, 2560.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กองต่อต้านการค้ามนุษย์. **รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2558.** กรุงเทพมหานคร: กองต่อต้านการค้ามนุษย์, 2558.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ). **นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. 2554-2559).** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ), 2553.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ. **อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, ม.ป.ป.

กระทรวงยุติธรรม. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561).** กรุงเทพมหานคร: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด, 2558.

กระทรวงยุติธรรม. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **สรุปผลการดำเนินงานสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศไทยภายใต้รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ระหว่างปี 2557-2561.** กรุงเทพมหานคร: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2561.

กระทรวงแรงงาน. **การดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน.** ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 จาก [http://ccpl.mol.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=248&filename=](http://ccpl.mol.go.th/ewt_dl_link.php?nid=248&filename=)

กระทรวงแรงงาน. **ปัญหาการค้ามนุษย์.** ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2562 จาก [http://www.mol.go.th/content/human\\_trafficking](http://www.mol.go.th/content/human_trafficking)

กระทรวงแรงงาน. **อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (ค.ศ.1930).** ค้นวันที่ 9 มิถุนายน 2562 จาก [www.mol.go.th/anonymouse/international/3399](http://www.mol.go.th/anonymouse/international/3399)

กระทรวงแรงงาน. **Debt Bondage.** ค้นวันที่ 5 มิถุนายน 2562 จาก <http://www.mol.go.th/anonymouse/content/terminology/debt-bondage>

กระทรวงวัฒนธรรม. **จอห์นเบาริ่ง-การค้าเสรี (ระเบียบใหม่ของโลกเก่า).** ค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2562 จาก [https://www.m-culture.go.th/young/ewt\\_news.php?nid=174&filename=index](https://www.m-culture.go.th/young/ewt_news.php?nid=174&filename=index)

กวินท์ อัครภักดิ์. **ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.

กษิตศ มงคลศิริภัทรา, จุมพล ภิญโญสินวัฒน์, คมสัน ภูมิภักเมธากุล, สุภาษิต กาฬหว่า, พรรณพร โสรัถยาทร และสุทธีจิฎา สุทธิพงศ์คณาสัย. **หลักสูตรกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ณ สถาบันกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ปี พ.ศ. 2558**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2558.

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำประเทศไทย. **รายงานทบทวนและสังเคราะห์สถานการณ์: การป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และเอชไอวีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการทางเพศในประเทศไทย พ.ศ. 2550**. กรุงเทพมหานคร: กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประจำประเทศไทย, 2550.

กิตติธนต์ เลอวงค์รัตน์. **เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะในบริบทโลก หน่วยที่ 8-15**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2561.

กิตติธนต์ เลอวงค์รัตน์. **การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยมาตรการ 3P. วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**. 18 (มกราคม-ธันวาคม 2558): 314-334.

กุลพล พลวัน. **ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15**. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563.

กุลพล พลวัน. **อัยการจะร่วมการสอบสวน คดีอาญาด้วยวิธีใด: โดย ศ.(พิเศษ) กุลพล พลวัน**. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2563 จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_716897](https://www.matichon.co.th/politics/news_716897)

เกรียงศักดิ์ ดำรงค์ศักดิ์ศิริ. **ปัญหาอำนาจฟ้องของผู้เสียหายในความผิดต่อแผ่นดิน**. รายงานผลงานส่วนบุคคลหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 6 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม, 2551.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. **การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา. วารสารนิติศาสตร์**. 9, 4 (2521): 44-60.

เข็มชัย ชูติวงศ์. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2551.

คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2561.

คณิต ณ นคร. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. วารสารอัยการ**. 5 (กันยายน 2525): 32-33.

คิงงาม คงตระกูล. **ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

- จำรัส อึ้งศรีวงษ์. มาตรการกีดกันทางการค้าของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกากับคุณภาพชีวิต  
การทำงานของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร. **วารสารศิลปการจัดการ.**  
1, 1 (มกราคม-เมษายน 2560): 45-53.
- จิรภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ. **จิตวิทยาทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2543.
- จิรศักดิ์ เรืองบุญ. **ปัญหาการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการทางเพศในระบบกฎหมายไทย.**  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ชนกพล สกลผดุงเขตต์. **การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก: ศึกษา  
อนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.**  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ชวรัตน์ มารุ่งเรือง. **สิทธิมนุษยชน: ความเหมือนที่แตกต่าง.** เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร  
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,  
ม.ป.ป.
- ชวเลศ โสภณวัด. **กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ. ดุลพาห.**  
28, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2524): 36-47.
- ชัย เรืองศิลป์. **ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. 2352-2453 ด้านเศรษฐกิจ.** กรุงเทพมหานคร:  
ไทยวัฒนาพานิช, 2541.
- ชัยเกษม นิติสิริ. **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน.** พิมพ์ครั้งที่ 3.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.
- ชูลีพร น่วมทง. **สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.**  
18, 52 (มกราคม-เมษายน 2559): 42-64.
- เชษฐ รัชดาพรณาธิกุล และกฤษฎา แสงเจริญทรัพย์. **สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตาม  
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. วารสาร  
กระบวนการยุติธรรม. 8, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 1-12.**
- เชษฐ รัชดาพรณาธิกุล และกฤษฎา แสงเจริญทรัพย์. **สาระสำคัญและข้อสังเกตบางประการตาม  
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาฉบับที่ 1 พ.ศ. 2559. วารสารกระบวนการยุติธรรม.**  
9, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2559): 17-49.
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์.** ไทยพี้น Tier 3 ส่งผลบวกต่อภาพลักษณ์ส่งออกประมงไทย. (1 กรกฎาคม  
2559). ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2562 จาก [http://www.thansettakij.com/  
content/66811](http://www.thansettakij.com/content/66811)
- ณรงค์ ใจหาญ. **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1.** พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน, 2555.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของ

ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2540.

ณัฐพล ยิ่งกล้า. การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์: วาระแห่งชาติ. วารสารอิเล็กทรอนิกส์

Academic Focus. (มิถุนายน 2558): 7-8.

ดรรรัตน์ เมตตาริกานนท์. คำพิพากษาในประวัติศาสตร์สังคมไทย. ศิลปวัฒนธรรม.

21, 4 (กุมภาพันธ์ 2543): 26-39.

ดรรรัตน์ เมตตาริกานนท์. โสเภณีกับนโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ.2411-2503. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

ดุษฎี ชุมสาย, หม่อมหลวง. กิจกรรมโสเภณี. กรุงเทพมหานคร: เอกลักษณ์หนังสือดี, 2525.

เฉลิมศักดิ์ อินทรสร. แรงจูงใจกับการปฏิบัติงานของพนักงานรักษาความปลอดภัยในมหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554.

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ. การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอม

เกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่

7 (พ.ศ. 2411-2475). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2521.

เทวินทร์ พิกุลทอง. ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย.

สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

ธนัทเทพ เขียวประสิทธิ์. กฎหมายควบคุมการแสวงหาพยานหลักฐานด้วยวิธีพิเศษในคดีอาญา

ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ธงทอง จันทรางศุ. “ความเสมอภาค” : อำนาจอธิปไตยกับการศาล. ค้นวันที่ 16 กันยายน 2562

จาก [http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=“ความเสมอภาค”\\_%3A\\_อำนาจ](http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title=“ความเสมอภาค”_%3A_อำนาจอธิปไตยกับการศาล)

อธิปไตยกับการศาล

ธิตินพงศ์ มีทอง. นโยบายรัฐบาลอังกฤษเกี่ยวกับแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมสิ่งทอฝ่ายในคริสต์ศตวรรษที่

19. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2553.

ธีรยุทธ์ พันธุ์ฤทธิ์. กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สุทรไพศาล,

2554.

นิชชีวัลย์ แชรัดนะ. ปัญหากฎหมายของพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์

โดยเฉพาะสตรีและเด็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

นิพนธ์ ใจสำราญ และคณะ. ระบบศาลสหราชอาณาจักร: ที่มาและโครงสร้างของระบบกฎหมายแรงงานสหราชอาณาจักร. วารสารกฎหมายเปรียบเทียบศาลยุติธรรม. 3, 3 (2554): 139-158.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: กระบวนการสอบสวน. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2563 จาก <https://www.ijrforum.org/content/4106/>

เบญจมาศ กระจำโพธิ์. การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ปกป้อง ศรีสนิท. ยีนหยัดบนหลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2552.

ประมุข สุวรรณศรี. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2517.

ปาณิส วังศ์มมาลา. ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาระบบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.

ปิยวรรณ สุขทอง. เหยื่อในความผิดฐานค้ามนุษย์. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

พรเพชร วิชิตชลชัย. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553.

พรธัญญา ศิริวรรณบุษย์, นันทพร พิชัยอักษรพงศ์ และวิชชุดา อีสรานูวรรณ์. เอกสารสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เรื่อง การปฏิรูปงานสอบสวนตำรวจ: จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในความเป็นอิสระ มีประสิทธิภาพ เป็นมืออาชีพได้อย่างไร. กรุงเทพมหานคร: Asia Foundation, 2557.

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พ.ศ. 2562. ราชกิจจานุเบกษา. 136 (7 เมษายน 2562): 1-5.

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. ราชกิจจานุเบกษา. 121, 8ก (19 มกราคม 2547).

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. 125, 36ก (20 กุมภาพันธ์ 2551).

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. 125

(6 กุมภาพันธ์ 2551).

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. **ราชกิจจานุเบกษา**.

132 (28 เมษายน 2558): 27-31.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**.

134 (27 มกราคม 2560): 19-22.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. **ราชกิจจานุเบกษา**. 127, 75ก

(7 ธันวาคม 2553).

พัฒนา วงษ์เมตตา. **การเรียกสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนา

ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2547.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและ

กระบวนการยุติธรรม. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องกระบวนการเข้าสู่**

**การค้ามนุษย์**. เสนอต่อกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและ

ความมั่นคงของมนุษย์, 2550.

มาตาลักษณ์ ออรุงโรจน์. **รายงานการวิจัยการศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมครอบครัวของผู้ตกเป็น**

**เหยื่อและกลุ่มเสี่ยงที่มีผลให้เกิดการค้ามนุษย์โดยเฉพาะกรณีการค้าหญิงและเด็ก**.

อ้างถึงใน สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์**

**โครงการวิจัยเรื่อง “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงใน**

**ประเทศไทย”**. เสนอต่อสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2558.

มานะ เผาะช่วย. **ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศ**

**อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ยิ่งพรรณฐ์ คำภูเวียง. **เขตอำนาจสอบสวนคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการทูต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์. **พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558**.

ค้นวันที่ 22 กันยายน 2562 จาก [https://library2.parliament.go.th/ebook/e\\_hot](https://library2.parliament.go.th/ebook/e_hot)

issue.html

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 134, 40ก (6 เมษายน 2560).

รัตนา นนทปัทมะดุลย์. **ประเทศไทยกับการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาอาเซียน ว่าด้วยการ**

**ต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจาก**

**การค้ามนุษย์**. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 สถาบัน

การต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2561.

เรืองฤทธิ์ เลือลา. เอกสารการสอนชุดวิชา การพัฒนามนุษย์ในบริบทโลก หน่วยที่ 11-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2561.

ลภัสสรดา ภูมิรินทร์. **ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ: ศึกษากรณีผู้พิพากษาไปเป็นกรรมการในหน่วยงานอื่นของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561.

วรพรรณ อ่อนสีบุตร. **การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ**.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

วัชร ไชยสาร. Tier 3: ปัญหาและสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย. รัฐสภาสาร. 64, 5 (พฤษภาคม 2559): 11-58.

วัลภา ทับสุวรรณ. **การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

วัลลภ ห่างไธสง. **การเข้าร่วมสอบสวนโดยพนักงานอัยการในคดีอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป**. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

วิชัย วิวิตเสวี. **ระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. ค้นวันที่ 14 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.library.coj.go.th/EbookInfo/index/5399>

วิยะดา ทองมิตร. **การใช้แรงงานของชาวจีนในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วิสุทธิ์ สุนทรวิภาต. **ปัญหาการนำระบบไต่สวนมาใช้กับคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558.

วินัส โฆษิตสุรังคกุล. **ระบบต่อสู้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. **อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98: ทำไมต้องให้สัตยาบัน?**

กรุงเทพมหานคร: คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 สำนักงานประสานงาน และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553.

ศาสตา วิริยานุพงศ์. **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย: ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง**. MGR Online. (28 กรกฎาคม 2561). ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://m.mgronline.com/daily/detail/9610000075123>

ศิปติ นพประเสริฐ. ความมั่นคงของมนุษย์: การค้ามนุษย์ในไทย. จุลสารความมั่นคงศึกษา.

84 (ตุลาคม 2553).

ศิริระ สว่างศิลป์. แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย:

ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา

และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. รายงานการศึกษา

ส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ

กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

ศิริพร สโครบานะ. การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย. กรุงเทพมหานคร:

มูลนิธิผู้หญิง, 2548.

ศิริพร สโครบานะ, ฌัญญา บุญภักดี และชุติมา จันทธีโร. การค้าหญิง: ภูมิสังคมไทย.

กรุงเทพมหานคร: ผู้หญิง, 2540.

ศิริพล กุศลศิลป์. ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 11-15.

พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563.

ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. Timeline หลังไทยถูกจัดอันดับ Tier 3 (ปี 2557-2559).

ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2562 จาก <https://www.tcijthai.com/news/2016/18/watch/6417>

ศูนย์ข่าวภาคใต้. พล.ต.ต. ปวีณ ลีภัยแดนออสซี่ ... อีกหนึ่งเคสแมนคิต์ค้าโรฮิงญาที่ถูกลี้ภัย. สำนัก

ข่าวอิสรา. (20 กรกฎาคม 2560). ค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2563 จาก [https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/58153-paween\\_58153.html](https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/58153-paween_58153.html)

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน). พระอัยการทาส. ค้นวันที่ 16 กันยายน 2562 จาก

<https://www.sac.or.th/databases/manuscripts/main.php?m=document&p=item&id=77>

สถาบันเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม (สปปย.). 111 อัยการยังเติร์กเปื้อนอ่าน “นิยาย

สอบสวน” ยื่น อสส. ให้อัยการตรวจที่เกิดเหตุ รวบรวมพยานหลักฐานเองได้.

ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.ijrforum.org/content/4014/>

สรไกร ศรีศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุภารัตน์ เสรีวัฒน์. “การค้ามนุษย์” การเรียกร้อง

ค่าสินไหมทดแทน. กรุงเทพมหานคร: วี.พริ้นท์ (1991), 2556.

สรไกร ศรีศรี, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และสุภารัตน์ เสรีวัฒน์. คู่มือปราบปรามการค้ามนุษย์

ในรูปแบบบังคับใช้แรงงาน. กรุงเทพมหานคร: วี.พริ้นท์ (1991), 2555.

สรายุทธ ยะหะกร. การค้ามนุษย์ในประเทศไทย. วารสารอิเล็กทรอนิกส์การเรียนรู้ทางไกล

เชิงนวัตกรรม (e-JODIL). 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 106-118.

สัญญา วัฒนลิขิต. **ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา: ศึกษากระบวนการดำเนินคดี**

**ชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สัตยา อรุณธาริ. **อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.** วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

สายชล สัตยานุรักษ์. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่:**

**ประวัติศาสตร์สังคมไทย.** เชียงใหม่: ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

สำนักงานประมาณของรัฐบาล. **สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. งบประมาณและผลการดำเนินการ**

**แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์.** รายงานวิชาการสำนักงานประมาณของ

รัฐบาล ฉบับที่ 7/2562.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. **หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับ**

**สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ**

**ทางการเมือง.** กรุงเทพมหานคร: S.M. เซอร์คิตเพรส, ม.ป.ป.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. **หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับ**

**สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี**

**ในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี**

**ในทุกรูปแบบ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **หนังสือที่ ดช 0007.23/1161. 6 มิถุนายน 2560 เรื่องคำสั่งปฏิบัติการ:**

**ปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบการค้าประเวณีเด็ก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการ**

**ยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน” ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรม**

**และสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร, 2563.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **เอกสารประกอบการพิจารณา อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อ**

**ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2563 จาก**

**<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย. สารสังเขปประเด็นการ**

**ปฏิรูปประเทศไทย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

สำนักงานอัยการสูงสุด. **สำนักงานคดีค้ามนุษย์. เกี่ยวกับค้ามนุษย์. ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 จาก**

<http://www.caht.ago.go.th/index.php/about-us>

สุพจน์ สุโรจน์. **ประมวลสาระชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 6-10.**

พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2563.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2559.

สุรพล ภาษิตินันท์. **หลักสิทธิมนุษยชน เรื่อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักสิทธิ**

**มนุษยชน**. เอกสารวิชาการสวนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย

รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.

สุรวุฒิ กุมภีพงษ์. **หลักประกันความเป็นอิสระในการสอบสวนฟ้องร้อง**. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สุรียา ปานแป้น และอนวัจน์ บุญนันท. **หลักกฎหมายว่าด้วยองค์การอัยการและพนักงานอัยการ**.

พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562.

สุวภา สุขคตะ. **การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ศึกษาเฉพาะ**

**กรณีการพิจารณาพิพากษาคดี**. รายงานวิจัยหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น

รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555.

โสภณ รัตนกร. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ,

2557.

หลิน ปัน. **อิงตี่เกีย: เรื่องราวของชาวจีนโพ้นทะเลทั่วโลก**. แปลโดย เกษียร เตชะพีระ.

กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2540.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ

ค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562. **ราชกิจจานุเบกษา**. 136 (7 เมษายน 2562).

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559. **ราชกิจจานุเบกษา**.

133 (24 พฤษภาคม 2559).

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

**ราชกิจจานุเบกษา**. 134 (27 มกราคม 2560).

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM). สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย. **คู่มือการอบรม**

**การต่อต้านการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย**. กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่าง

ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย, ม.ป.ป.

องอาจ มีคุณสมบัติ. **การตรวจสอบความจริงในคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง: ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง**

**พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อดิสร ไชยคุปต์. **ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญา

- มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- อริคม อินทุภูติ. **แนวทางการพัฒนากระบวนการวิธีพิจารณาระบบไต่สวนในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. รายงานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 11 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551.
- อมรเทพ เมืองแสน. **อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. **คำอธิบายวิชา สัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561.
- อังคณา เตชะโกเมนทร์. **องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**. ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2563 จาก [https://www.baanjommyut.com/library\\_3/extension-3/international\\_labour\\_organization/](https://www.baanjommyut.com/library_3/extension-3/international_labour_organization/)
- อำนาจ เนตยสุภา. **แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์**. **บทบัณฑิต**. 61, 3 (กันยายน 2548): 27-58.
- อุดม รัฐอมฤต. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- อุดม รัฐอมฤต. **ผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีอาญา**. **วารสารนิติศาสตร์**. 25, 2 (มิถุนายน 2538): 304-319.
- อุทัย อาทิวะ. **คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง, 2554.
- อุทัย อาทิวะ. **คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา**. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง, 2554.
- อุทัย อาทิวะ. **คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวน มาตรการบังคับในคดีอาญา**. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง, 2554.
- อุทัย อาทิวะ. **รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง, 2554.
- เอี่ยมพร แสงสุวรรณ. **การรับรู้เรื่องชาวจีนของชนชั้นนำทางการเมืองไทย พ.ศ. 2438-2475**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- Amnesty International Thailand. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. ค้นวันที่ 7 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/>
- Atasü-Topcuoğlu, Reyhan. **Ideology and the Fight Against Human Trafficking**.

- New York: Routledge, 2015.
- BBC. **Spartacus (died 71 BC)**. Retrieved February 15, 2020 from [http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/spartacus.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/spartacus.shtml)
- Boister, Neil. **An Introduction to Transnational Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Bromfield, Nicole F. **The Hijacking of Human Trafficking Legislation During its Creation: A U.S. Public Policy Study**. Saarbrücken, Germany: VDM Verlag Dr. Müller, 2010.
- Department of Justice. **Attorney General's Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons, Fiscal Year 2015**. Retrieved May 21, 2019 from <https://www.justice.gov/archives/page/file/870826/download>
- Department of State. **Trafficking in Persons Report 2018**. Washington, D.C.: Department of State (USA), 2018.
- Global Centurion. **Fighting Modern Slavery by Focusing on Demand, The Problem of Human Trafficking**. Retrieved June 5, 2019 from <https://www.globalcenturion.org/programs/theproblem>
- Hauck, Pierre and Peterke, Sven. **International Law and Transnational Organised Crime**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Hendrix, Mary Catherine. **Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China**. *Cornell International Law Journal*. 43 (2010): 173-205.
- International City Management Association. **Municipal Police Administration**. 7<sup>th</sup> ed. Kingsport, Tennessee: Kingsport Press, 1971.
- Lewis Mayers. **The American Legal System; The Administration of Justice in the United States by Judicial, Administrative, Military and Arbitral Tribunals**. New York: Harper & Row, 1964.
- Maslow, Abraham H. **Theory of Human Motivation**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Harper and Rows Publisher, 1980.
- Public Service Institute, Department of Public Instruction. **Principles of Police Proceder**. State College Penn: Penns Valleys Publishers, 1951.

Sheehan, Albert V. **Criminal Procedure in Scotland and France**. Edinburgh:

Her Majesty's Stationery office, 1975.

Sheldon-Sherman, Jennifer A.L. "The Missing "P": Prosecution, Prevention, Protection and Partnership in the Trafficking Victims Protection Act. **Penn State Law Review**. 117 (2): 454-455.

United Nation Global Initiative to Fight Human (UNGIFTHUB). **Trafficking for Organ Trade**. Retrieved May 17, 2019 from <http://www.ungift.org/knowledgehub/en/about/trafficking-for-organ-trade.html>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **Human Trafficking**. Retrieved May 21, 2019 from <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuaside>

U.S. Department of Justice. **Attorney General's Annual Report to Congress and Assessment of U.S. Government Activities to Combat Trafficking in Persons Fiscal Year 2008**. Washington, DC: U.S. Department of Justice Publications and Materials, 2009.

Weber, Michael A.; O' Regan, Katarina C. and Rosen, Liana W. **The State Department's Trafficking in Persons Report: Scope, Aid Restrictions, and Methodology**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2019.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ร้อยตำรวจโท ไกรสร มีแสง

ประวัติการศึกษา

- มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสุราษฎร์พิทยา
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
- เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ประสบการณ์การทำงาน

- พนักงานสอบสวน (สบ 1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) กรมการปกครอง
- ปัจจุบัน นิติกร ระดับชำนาญการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง