



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม
กับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์”

(Cooperation problems of criminal justice organization in managing
human trafficking problems)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะพร ตันณีกุล
ดร.นัทธี จิตสว่าง

หัวหน้าโครงการ
นักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม
กับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์”

(Cooperation problems of criminal justice organization in managing
human trafficking problems)

คณะผู้วิจัย

- | | |
|--|----------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะพร ตันณีกุล | หัวหน้าโครงการ |
| 2. ดร.นัทธี จิตสว่าง | นักวิจัย |

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

ชุดโครงการ กระบวนการยุติธรรมตำรวจ
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อันสืบเนื่องมาจากปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน และมีความจำเป็นต้องเร่งแก้ไข การแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยมีองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลัก รองลงมาคือหน่วยงานภาคประชาสังคม โดยรายงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กร และเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนงบประมาณในครั้งนี้ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี และ พล.ต.ท.ดร.อดุลย์ ฌวงค์ศักดิ์ ที่ปรึกษางานวิจัย ที่คอยให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงผู้ร่วมงานทุกท่านที่ให้อำนาจใจด้วยดีเสมอมา ที่สำคัญที่สุด งานวิจัยในครั้งนี้จะเสร็จสมบูรณ์ได้หากขาดผู้ให้ข้อมูลอันมีคุณค่า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะทำคุณประโยชน์ให้แก่การพัฒนาการประเทศและการศึกษาต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะพร ตันณีกุล

ผู้วิจัย

กันยายน 2560

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

รายงานวิจัย เรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์” มีวัตถุประสงค์ ประการแรกศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ประการที่สองเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ และประการที่สามเพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

ผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ใช้ในการศึกษาไว้ 5 หน่วยงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่

- 1) สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานคือ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์
- 2) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานคือ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์
- 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานคือ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์
- 5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์

วิธีการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อตอบประเด็นคำถามการวิจัย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยด้วยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (documents) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ บุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) และบุคลากรในองค์กรระหว่างประเทศ โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกไว้แบบเจาะจงซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ไม่น้อยกว่า 2 ปี มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการด้านการค้ำมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นด้านป้องกัน ปราบปราม สืบสวน สอบสวน หรือให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์และเหยื่อ สามารถให้ความรู้ ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ และยินดีถ่ายทอดข้อมูล แบ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 20 คน และกลุ่มตัวอย่างในการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 2 ครั้ง รวม 45 คน

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้ง 5 หน่วยงานดังกล่าว พบว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านกฎหมายและมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การที่จะทำให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานรัฐในประเทศไทยยังขาดเอกภาพและอำนาจเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและการสั่งการข้ามหน่วย การออกกฎหมายวิธีการจึงล่าช้า ไม่ทันกับปัญหา

การจัดโครงสร้างขององค์กรมีสภาพแยกกันอย่างชัดเจน ขาดหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบทั้งในเชิงวิชาการและบริหารอย่างจริงจัง ขาดผู้รับผิดชอบนโยบาย การขาดการวางแผนที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็น แผนงาน แผนเงิน และแผนคนที่ไม่มีความสอดคล้องกันเป็นสิ่งที่ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรขาดประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าความเข้าใจเกี่ยวข้องกันเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีโดยการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

จากผลการศึกษา พบว่ามีปัญหาด้านความร่วมมือในหลายประเด็น โดยแยกเป็น 3 ช่วง คือ ก่อนดำเนินคดี ขณะดำเนินคดี และหลังดำเนินคดี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ก่อนดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1.1 ปัญหาการกรอกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

1.2 ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์ กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความระมัดระวังในความปลอดภัยของผู้เสียหายและความยากลำบากในการช่วยเหลือผู้เสียหาย

4. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

5. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วนของศาล

ขณะดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1.1 ปัญหาความล่าช้าในดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวน

1.2 ปัญหาการจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของพนักงานสอบสวน

3. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปราม การค้ามนุษย์และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการดำเนินการขอค่าใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

4. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการพิจารณา คดีค้ามนุษย์ด้วยระบบไต่สวน

หลังดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ความล่าช้าในการขอ สำเนาคำพิพากษา

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษา

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แนวทางพัฒนา และแก้ไขปัญา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ แนวทางการแก้ไขปัญาการค้าส่งผ่านล่าช้าระหว่างหน่วยงาน แนวทางการบูรณาการด้านความร่วมมือ การขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหมายจับ

2. การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความสามารถ ความเชี่ยวชาญเพื่อนำไปสู่การประสานงานด้านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ วิธีการใหม่ ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

3. การจัดอบรมให้ความรู้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ หากเจ้าหน้าที่มีองค์ความรู้ที่ตรงกัน จะทำให้การประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีค้ามนุษย์ เพราะการที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สัมฤทธิ์ผลได้นั้น นอกจากจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังต้องได้รับความร่วมมือจากเหยื่อหรือผู้เสียหายด้วย หากเจ้าหน้าที่มีทัศนคติในทางลบกับเหยื่อหรือผู้เสียหาย ความร่วมมือจากบุคคลเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

5. การจัดหาบุคลากรและสถานที่ในการคัดแยกเหยื่อ การจะคัดแยกเหยื่อให้มีประสิทธิภาพได้จะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการคัดแยกเหยื่อ สถานที่ที่เหมาะสม และการคัดแยกเหยื่อนั้น ไม่สามารถปฏิบัติโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องมีความเข้าใจในการคัดแยกเหยื่อที่ตรงกัน

6. ปรับปรุงวิธีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบันทึกคำพยาน ปรับปรุงวิธีการบันทึกถ้อยคำพยานโดยสามารถนำการบันทึกเสียงและภาพมาใช้ได้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถสอบปากคำพยานในคดีที่มีเหยื่อหรือพยานเป็นจำนวนมาก ๆ ได้ในเวลาอันรวดเร็ว และคำเบิกความมีความถูกต้อง แม่นยำสูง

7. การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจาก “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” แต่ความช่วยเหลือที่รัฐจัดให้ยังไม่ครบถ้วนในประเด็นของคำว่า “ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น” เช่น การสนับสนุนค่าเดินทางที่ตรงกับความเป็นจริง ค่าขาดรายได้ เป็นต้น ดังนั้น การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีจะเกิดขึ้นได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐโดยการดำเนินการผ่านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

8. การจัดหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับผู้เสียหาย การเยียวยานั้นมีทั้งการเยียวยาในขณะดำเนินคดีและภายหลังดำเนินคดี การเยียวยาที่เหมาะสมแก่เหยื่อ จะต้องอาศัยความร่วมมือกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างโปรแกรมที่เหมาะสม โดยอาจจะต้องอาศัยประสบการณ์ขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขฟื้นฟูผู้เสียหายมาร่วมในการจัดโปรแกรมด้วย และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมกันคิดหาวิธีการเยียวยาให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาได้อย่างเป็นรูปธรรม มิใช่ได้แต่ “คำพิพากษา”

9. การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐาน การทำคดีค้ามนุษย์ เมื่อกระบวนการไปสู่ชั้นศาลมักจะยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พยานสืบไม่สม หรือในขณะจับกุมคิดว่าเป็นการค้ามนุษย์แต่เมื่อเข้าสู่ชั้นพิจารณาคดีกลับกลายเป็นไม่ใช่การค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดได้น้อยหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน จับกุม มีการวางแผนสืบสวนล่วงหน้า มีการเฝ้าระวังที่เรียกว่า “การสืบแซ่” เพื่อนำไปสู่การได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์ และมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์มากกว่า นอกจากนี้ ต้องได้รับความร่วมมือจากอัยการและศาลในการใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถนำเครื่องมือพิเศษ เช่น การดักฟัง การขอตรวจสอบเส้นทางทางการเงิน การใช้สายลับ เป็นต้น มาใช้เป็นพยานหลักฐานที่ถูกต้องได้

จากประเด็นแนวทางในการพัฒนานี้ จะเห็นได้ว่า การที่จะทำให้นโยบายในการพัฒนาประสบความสำเร็จได้ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานหลักทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ (สำนักงานศาลยุติธรรม) ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (สำนักงานอัยการสูงสุด) กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กองต่อต้านการค้ามนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) จะต้องเป็นองค์กรหลักในการกำหนดแผนงานและนโยบายร่วมกันเพื่อผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ประกอบการ กลุ่มเสี่ยง เช่น ผู้หญิง เด็ก เป็นต้น รวมถึงประชาชน ให้รู้เท่าทันผู้กระทำผิด รวมถึงทำให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีอัตราโทษสูง จะถูกดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว รุนแรง เพื่อให้เห็นว่ามีความเสี่ยงสูง ผลกำไรที่ได้ไม่คุ้มค่ากับการกระทำผิด

1.2 สร้างความร่วมมือภาคประชาชน ประชาชนในพื้นที่ต้องช่วยกันสอดส่องดูแลพื้นที่กันเอง และคอยแจ้งเบาะแสให้แก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย ไม่สามารถจะดูแลสอดส่องได้ทั่วถึง หากได้รับความร่วมมือจากประชาชน จะช่วยในการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ และยังช่วยเจ้าหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ ทำความสัมพันธกับประชาชน ให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะสามารถช่วยเหลือและคุ้มครองพวกเขาได้

1.3 ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์ลงไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่แนวหน้า เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีด้วย

1.4 รัฐควรให้ความสนใจกับการขอรับบริจาคจากกลุ่มทุนต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำเงินบริจาคเหล่านั้นมาช่วยเหลือเหยื่อ การเพิ่มกลุ่มอาสาสมัคร การสนับสนุนที่พักอาศัย และการช่วยเหลือฟื้นฟูเหยื่อให้กลับมาดีดังเดิม รวมถึงนำไปใช้สนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มีค่าใช้จ่ายสูง

1.5 รัฐควรจัดให้มีการพัฒนางานในภารกิจของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม มีทิศทางที่ชัดเจนโดยการจัดระบบการพัฒนายุทธศาสตร์และแนวนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีนโยบายและยุทธศาสตร์ชั้นนำในภาพรวมที่ชัดเจนและครอบคลุมภารกิจของกระบวนการยุติธรรม

1.6 จัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงทำหน้าที่กำกับติดตาม ตรวจสอบ และเร่งรัดประเมินผลการปฏิบัติงานของระบบย่อยในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณ ซึ่งเห็นได้ว่า การขาดหน่วยงานกลางที่เข้ามาบริหารจัดการทำให้กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาพรวมไม่สามารถทำงานได้อย่างครบวงจรและต่อเนื่อง

1.7 จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นศูนย์กลางทางด้านสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติในภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.8 รัฐควรให้ความสำคัญกับผู้เสียหายในกรณีที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ภายหลังมีคำพิพากษา โดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิดจากการค้ามนุษย์ให้เข้าสู่กองทุนเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการค้ามนุษย์แทนที่จะตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อที่เมื่อมีการบังคับคดีตามคำพิพากษา ผู้เสียหายจะได้ขอรับค่าเสียหายได้จากกองทุนนี้ได้

1.9 การประเมินผลและสร้างตัวชี้วัด เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มีการปฏิบัติตามระบบและกลไกในการทำงานแล้ว ควรที่จะต้องมีการประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ การติดตามความคืบหน้าจะต้องเคร่งครัด การลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจะต้องมีประสิทธิภาพและแน่นอน นอกจากนี้ ต้องมีตัวชี้วัด หรือสิ่งที่แต่ละหน่วยงานให้ความสำคัญในการทำงานร่วมกัน การทำตัวชี้วัดการปฏิบัติงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะทำให้สังคมได้เข้าใจว่า กระบวนการยุติธรรมจะต้องไปด้วยกันทั้งระบบ ดังนั้น ตัวชี้วัดนี้จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ว่า ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจคือสถิติการจับกุมที่แน่นอน ไม่จับแพะ ประสิทธิภาพของพนักงานอัยการคือ เมื่อส่งฟ้องแล้ว ศาลยกฟ้องน้อยลง ส่วนประสิทธิภาพของศาลคือการพิจารณาคดีอย่างละเอียด รอบคอบ และเป็นธรรม

2. ข้อเสนอแนะทั่วไป

2.1 ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ควรจะต้องผ่านการฝึกฝนเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเน้นที่การบริหารจัดการ การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของกฎหมาย การรู้จักบทบาทของตนเอง และความรับผิดชอบ และยังเน้นไปที่การประสานงานที่ดีต่อกันด้วย

2.2 การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าประเวณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมักจะมีทัศนคติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การดำเนินงานไม่ยุติธรรมเท่าที่ควร เช่น อาจใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม ดุถูกเหยียดหยาม และมักมีความคิดว่า ผู้หญิงเหล่านี้สมควรใจเอง ดังนั้น การเข้าใจในความรู้สึกของผู้เสียหาย จะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ง่ายยิ่งขึ้น ผู้เสียหายจะเกิดทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ และทำให้นานาประเทศมองว่า ประเทศไทยให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชน เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

2.3 ควรจัดให้มีโครงการเข้าถึงเหยื่อหรือผู้เสียหายหรือพยานแบบพิเศษเฉพาะ มีมาตรการทางเลือกในการพิสูจน์หลักฐานโดยมุ่งไปที่การป้องกันการระบุตัวของพยาน ความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรี เช่น อาจสืบพยานด้วยการถ่ายวิดีโอ การสืบพยานแบบลับ และการปกปิดพยาน เป็นต้น การสืบพยานต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีที่ปรึกษากฎหมายให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ส่วนพยานที่เป็นเด็ก จะต้องมาตรการพิเศษที่ทำให้มั่นใจว่าจะมีความเป็นส่วนตัว ปลอดภัย และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

2.4 ในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในคดีค้ำมนุษย์นั้น ส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีอิทธิพล พยานหลักฐานหายาก ดังนั้น การได้มาซึ่งพยานหลักฐานในบางครั้งอาจเป็นการได้มาแบบไม่เป็นทางการ อาศัยความสนิทสนม หรือต้องใช้วิธีการพิเศษเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน จึงเห็นควรให้สามารถรับฟังพยานหลักฐานในคดีค้ำมนุษย์ที่ได้มาแบบไม่เป็นทางการได้หากพยานหลักฐานนั้นมีความสำคัญต่อคดีและสามารถนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดที่แท้จริงได้

2.5 การติดต่อประสานงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคสาธารณะเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีความเสี่ยงต่อรูปคดีและความปลอดภัย หากเจ้าหน้าที่รัฐมีความจำเป็นต้องติดต่อกับภาคสาธารณะโดยตรง ผู้ประสานงานจะต้องอธิบายให้เข้าใจประเด็นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้สาธารณะได้ทราบว่า จะเกิดอะไรขึ้นบ้างพร้อมทั้งให้คำแนะนำ

2.6 ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งภายนอกและภายใน ผู้บริหารควรสร้างความร่วมมือภายในองค์กรให้มีความเข้มแข็ง จากนั้นจึงสร้างความร่วมมือภายนอกโดยผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมควรหันมาให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเนื้อเดียวกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.7 การจัดรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานขององค์กรตนเองจะช่วยให้การทำงานดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันภายในองค์กร และเมื่อภายในองค์กรมีการปฏิบัติงานที่ราบรื่น จะทำให้การประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ สามารถดำเนินการไปได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการศึกษาพฤติกรรมองค์กร ก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานเช่นกัน เนื่องจากองค์กรจะขับเคลื่อนไปได้จะต้องมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถ ซึ่งการจะได้บุคลากรที่มีความสามารถมาร่วมงานนั้น สภาพการจัดการองค์กรจะต้องดีเสียก่อน จากนั้นจึงเข้าสู่การพัฒนาบุคลากร สร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม ทุกองค์กรย่อมต้องมีความขัดแย้ง ซึ่งองค์กรจะต้องบริหารจัดการความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนั้น ถ้ามีรูปแบบการจัดการและบริหารองค์กรที่เหมาะสมกับองค์กรของตน มีบุคลากรที่ดี และสามารถจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรได้ องค์กรนั้นก็

เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและยังสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
เช่นกัน

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์และเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคดังกล่าว โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการประชุมกลุ่มย่อย (focus group)

กลุ่มประชากรในการวิจัย คือ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม (ศาลอาญา และศาลอุทธรณ์ แผนกคดีค้ำมนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานคดีค้ำมนุษย์ สำนักงานการสอบสวน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์) รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ โดยพื้นที่ในการทำการวิจัย ได้แก่ พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิเรียบร้อยแล้ว และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า บทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกลุ่มตัวอย่างมีลักษณะการจัดโครงสร้างขององค์กรที่มีสภาพแยกกันอย่างชัดเจน ขาดหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบทั้งในเชิงวิชาการและบริหารอย่างจริงจัง ขาดผู้รับผิดชอบนโยบาย การขาดการวางแผนที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็น แผนงาน แผนเงิน และแผนคนที่ไม่มีลักษณะที่สอดคล้องกันเป็นสิ่งที่ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรยังขาดเอกภาพและอำนาจเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและการสั่งการข้ามหน่วย การออกกฎหมายที่วิธีการจึงล่าช้า ไม่ทันกับปัญหา ส่วนปัญหาด้านความร่วมมือมีเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นช่วงก่อนการดำเนินคดี ขณะดำเนินคดี และหลังดำเนินคดี ซึ่งจะพบปัญหาการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นส่วนใหญ่ และจากการศึกษา ได้ค้นพบแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ที่น่าสนใจ เช่น แนวทางการแก้ไขปัญหการส่งสำนวนล่าช้าระหว่างหน่วยงาน แนวทางการบูรณาการด้านความร่วมมือ การขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหมายจับการสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การประสานงานด้านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ วิธีการใหม่ ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ การจัดอบรมให้ความรู้เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีองค์ความรู้ที่ตรงกัน จะทำให้การประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือจากผู้เสียหายและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ต้องมีความเข้าใจในการคัดแยกเหยื่อที่ตรงกัน การจัดหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับผู้เสียหาย การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐานร่วมกัน

คำสำคัญ : ความร่วมมือ กระบวนการยุติธรรม การค้ำมนุษย์

Abstract

The research on the titled “Cooperation problems of criminal justice organization in managing human trafficking problems” aimed to 1) study and analyze the system of process of judgment and roles of the organization in process of judgment which involve with human trafficking management, 2) study and analyze problems and obstacles of the organization affecting the cooperation between the organization in process of judgment which involves with human trafficking management, and 3) suggest the developmental approach and to solve those problems and obstacles. The qualitative method was employed in this research through studying document, textbooks, and related literature reviews. In-depth interview and focus group were used to collect the data.

The population in this research was the organization in process of judgment involving with human trafficking such as Court of Justice Office (Criminal Court and Court of Appeal, Department of Human Trafficking), Office of the Attorney General (Centre Against International Human Trafficking, Department of Anti-Human Trafficking, Office of investigations and forensics), Royal Thai Police (Anti- Trafficking in Persons Division, Immigration Office), Ministry of Social Development and Human Security, Department of Special Investigation (Center Against International Human Trafficking), and also Civil society organizations and international organizations involving with human trafficking management. This research was conducted in Bangkok metropolitan region areas.

In this research, the questionnaire which reviewed by reviewers was utilized and all were analyzed by using content analysis in order to answer three objectives of the research.

The findings revealed that roles and the system of the organization in process of judgment had an obviously individual organizational structure. There was no a central authority accepting responsibility in both academic matter and management, no a policy responsible person, no systematical planning including working plan, financial plan, and personnel plan which not related each other. This made the cooperation between the organizations ineffective especially in the integrity and authority in solving problems which related to any government agency, crossing orders, and delayed enacting. The problems in the cooperation occurred in every step including before, while, and after proceedings. The most problems were the cooperation with the police officers. The interesting developmental approach and solving problems between the organizations in process of judgment with human trafficking management were the approach in sending a delayed indictment between the organizations, the approach in cooperative integration, the approach in requesting for the cooperation in managing a warrant of arrest and making some expertise for a new sharing and methods in order to protect and conquer the human trafficking management, the approach in training any officer who had knowledge at the same level in cooperating in the same way, the approach in changing officers' attitudes who involved with in building the cooperation between an injured person and other related organizations in order to screen any victim, the appropriate approach in remedying the injured person, and the developmental approach in searching procedure for any evidence.

Key Words: Cooperation, process of judgment, human trafficking

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
บทสรุปผู้บริหาร.....	ง
สารบัญ.....	(1)
สารบัญภาพ.....	(4)
สารบัญตาราง.....	(5)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	4
1.4 คำถามที่ใช้ในการวิจัย.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	6
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	7
2.1 กฎหมาย บันทึกข้อตกลงต่าง ๆ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์.....	7
2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์.....	20
2.3 การพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการตอบสนองต่อการ การค้ามนุษย์.....	23
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ.....	34
2.5 ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์.....	38
2.6 แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.....	48
2.7 วิธีพิจารณาความอาญาแบบกล่าวหาและระบบไต่สวน.....	51
2.8 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร.....	52
2.9 ทฤษฎีระบบ (System Theory).....	53
2.10 ทฤษฎีองค์กรและพฤติกรรมองค์กร.....	55
2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	64
บทที่ 3 วิธีการวิจัย.....	68

สารบัญ

	หน้า
3.1 รูปแบบการวิจัย.....	68
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย.....	69
3.3 กลุ่มเป้าหมายและวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย.....	70
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	71
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	71
3.6 ขั้นตอนการทำวิจัย.....	72
3.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	73
บทที่ 4 ผลการวิจัย.....	74
4.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและ บทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาการค้ำมนุษย์.....	74
4.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อ ความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาการค้ำมนุษย์.....	116
4.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญา อุปสรรค ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการปัญหาการค้ำมนุษย์.....	133
บทที่ 5 อภิปรายผลการวิจัย.....	152
5.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและ บทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาการค้ำมนุษย์.....	152
5.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อ ความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ปัญหาการค้ำมนุษย์.....	157
5.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญา อุปสรรค ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการปัญหาการค้ำมนุษย์.....	179
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	206

สารบัญ

	หน้า
6.1 สรุปผลการวิจัย.....	206
6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัย.....	211
บรรณานุกรม.....	215
ภาคผนวก.....	221

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการวิจัย.....	71
ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีจำแนกตามประเภทของการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของผู้เสียหาย.....	111
ตารางที่ 4.2 จำนวนคดีที่พนักงานอัยการได้รับจากพนักงานสอบสวน จำแนกตามปีที่ได้รับคดีและจำนวนคดีที่สั่งฟ้องและไม่ฟ้อง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560.....	112
ตารางที่ 4.3 จำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนส่งพนักงานอัยการ จำแนกตามปีที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ระหว่างปี พ.ศ.2557-2560.....	113
ตารางที่ 4.4 จำนวนคดีส่วนงาน พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และ ศาล ที่ยังอยู่	114
ตารางที่ 4.5 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ก่อนดำเนินคดี	116
ตารางที่ 4.6 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ขณะดำเนินคดี	123
ตารางที่ 4.7 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ หลังดำเนินคดี	131
ตารางที่ 5.1 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ก่อนดำเนินคดี	158
ตารางที่ 5.2 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ขณะดำเนินคดี	158
ตารางที่ 5.3 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ หลังดำเนินคดี	159

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 ลักษณะการค้ามนุษย์.....	23
ภาพที่ 4.1 ระบบการพิจารณาคดีศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์.....	77
ภาพที่ 4.2 หลังจากศาลทำการไต่สวนและสืบพยานเรียบร้อยแล้ว.....	78
ภาพที่ 4.3 แนวทางการดำเนินคดีค้ามนุษย์ของพนักงานอัยการ.....	81
ภาพที่ 4.4 ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหรือเยาวชน.....	86
ภาพที่ 4.5 ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป.....	87
ภาพที่ 4.6 ช่วงก่อนเข้าสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.....	94
ภาพที่ 4.7 ช่วงขณะผู้เสียหายอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.....	95
ภาพที่ 4.8 กระบวนการเมื่อผู้เสียหายได้รับหมายศาลให้เข้าสืบพยาน.....	96
ภาพที่ 4.9 หลังเสร็จสิ้นกระบวนการทางศาล (สืบพยานเสร็จเรียบร้อยแล้ว)	97
ภาพที่ 4.10 กระบวนการการติดตามผลหลังส่งกลับภูมิลำเนา.....	98
ภาพที่ 4.11 อำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ.....	106
ภาพที่ 4.12 ขั้นตอนการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)	107
ภาพที่ 4.13 ขั้นตอนการสอบสวนคดีพิเศษ.....	109

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในระดับสากลและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ปัจจุบันผู้ที่กระทำผิดหรืออาชญากรรมข้ามชาติได้เปลี่ยนแปลงวิธีการรูปแบบในการทำผิด มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการชักชวน หลอกลวงคนที่ต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้นให้หลงเชื่อ จนในที่สุดก็ตกเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นและมีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั่วโลก ภูมิภาคของโลก มีผู้คนมากมายโดยเฉพาะเด็กและสตรีที่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและได้รับความเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ ต้องสูญเสียโอกาสและอนาคต รวมถึงเกิดความสูญเสียและเสียหายต่อบุคคลรอบข้าง ชุมชน และสังคม ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งไม่อาจประเมินมูลค่าได้เป็นตัวเงินได้

กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา โดยนายจอห์น แครี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เผยแพร่รายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2557 (Trafficking in Persons Report 2014 หรือ TIP Report) เป็นการสำรวจทุกประเทศในโลก โดยในปี 2557 ประเทศไทยถูกลดอันดับจากบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) ลงมาอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะรัฐบาลไทยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและไม่มี ความพยายามแก้ไข ปัญหา เป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี

โดยในรายงานประจำปี 2557 ดังกล่าว มี 23 ประเทศที่ถูกจัดอันดับให้อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ได้แก่ แอลจีเรีย, แอฟริกากลาง, คองโก, คิวบา, อิเควทอเรียลกินี, เจริเทรีย, แกมเบีย, กินี-บิสเซา, อิหร่าน, เกาหลีเหนือ, คูเวต, ลิเบีย, มาเลเซีย, มอริเตเนีย, ปาปัวนิวกินี, รัสเซีย, ซาอุดีอาระเบีย, ซีเรีย, ไทย, อุซเบกิสถาน, เยเมน, เวเนซุเอลา, ซิมบับเว ซึ่งในจำนวนนี้มีประเทศเคยอยู่ใน บัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) และถูกลดอันดับลงอัตโนมัติไปอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ได้แก่ ไทย, มาเลเซีย, เวเนซุเอลา

รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยรายงานว่ามี การพิพากษาผู้กระทำผิด 225 คนภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.

2551 แต่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าความพยายามการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยรวมยังคงไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหาในประเทศไทยและการทุจริตในทุกระดับ ก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามดังกล่าว เช่น การดำเนินคดีและพิพากษาเจ้าของเรือประมงและได้บังคับใช้แรงงานจากแรงงานอพยพ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนสมรู้ร่วมคิดในคดีนี้ ศาลได้พิพากษาลงโทษนายหน้าจัดหาแรงงานเพียง 2 รายว่ากระทำความผิดฐานอำนวยความสะดวกในการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยแสดงความพยายามไม่เพียงพอในการหาเหยื่อการค้ามนุษย์จากบรรดาแรงงานอพยพที่ยังคงมีความเสี่ยงถูกละเมิดกฎหมายเข้าเมือง¹

ต่อมา เมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2559 กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา โดยนายจอห์น แคร์รี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เผยแพร่รายงานประจำปี เรื่อง สถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2559 โดยในปีนี้ ประเทศไทยได้รับการเลื่อนอันดับอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) หลังจากเมื่อปี 2558 อยู่ในบัญชีกลุ่มที่ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด โดยใน คำแถลงเรื่องรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2559 ที่เผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย เมื่อ 30 มิถุนายน 2559 ระบุว่า ประเทศไทยได้เลื่อนอันดับขึ้นไปอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง แสดงว่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการจัดการค้ามนุษย์ในช่วงเวลาการทำรายงานจัดอันดับ แต่การดำเนินงานนั้นยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดอย่างครบถ้วน

การถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองนั้นเป็นการย้ำว่า ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างกว้างขวางและรัฐบาลต้องแสดงความเป็นผู้นำในการดำเนินการมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยให้มีผลงานเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล สหรัฐฯ ขอให้ไทยดำเนินงานให้ก้าวหน้ามากขึ้นและอย่างต่อเนื่องในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายการค้ามนุษย์ของไทย ขอให้รัฐบาลไทยดำเนินการตามคำแนะนำอย่างเต็มที่ หน่วยงานรัฐบาลสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐฯ ยังคงเป็นหุ้นส่วนร่วมมือทำงานกับรัฐบาลไทยและภาคประชาสังคมในไทยในการพยายามขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลไทยได้เพิ่มความพยายามดำเนินการสืบสวนคดีการค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ และคดีที่ต้องสงสัยว่ามีการบังคับใช้แรงงาน รวมถึงได้ดำเนินคดีและพิพากษาโทษนักค้ามนุษย์หลายร้อยคน นอกจากนี้ รัฐบาลยังเริ่มสืบสวนคดีการค้าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมงหลายสิบคดี ฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์และภาคประชาสังคมของไทยร่วมมือกันระบุตัวบุคคลและให้ความช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากการค้ามนุษย์ กระนั้น การค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานซึ่ง

¹ สถานทูตสหรัฐอเมริกา, “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557,” สถานทูตสหรัฐอเมริกา, <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).

รวมถึงพันธนาการหนึ่งยังคงเป็นปัญหาสำคัญในไทย และการบังคับใช้แรงงานอย่างกว้างขวางในอุตสาหกรรมอาหารทะเลยังคงเป็นปัญหาอยู่

อย่างไรก็ดี หน่วยงานต่างๆ ทุกหน่วยจำเป็นต้องเพิ่มความพยายามร่วมมือดำเนินการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมร่วมมือกับภาคประชาสังคมเพื่อตรวจพบสิ่งบ่งชี้ต่างๆ ได้ดีขึ้น ว่ามีการค้ามนุษย์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและสร้างเสริมความสามารถให้แก่ผู้รอดชีวิตจากการค้ามนุษย์ โดยเรียกร้องให้ไทยดำเนินการต่อไปในการปรับปรุงความคงเส้นคงวาของกระบวนการระบุตัวบุคคลผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การจัดลำดับความสำคัญของสิทธิ เสรีภาพและความปลอดภัยของเหยื่อการค้ามนุษย์ จนถึงการออกกฎระเบียบใหม่ๆ ในการให้สถานภาพทางกฎหมายและใบอนุญาตทำงานแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ขอให้รัฐบาลไทยดำเนินการตรวจสอบแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการจัดหาแรงงานอย่างละเอียดและเข้มข้น พร้อมทั้งดำเนินการปรับปรุงแนวปฏิบัติดังกล่าวผ่านช่องทางทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อประโยชน์ของแรงงานอพยพ²

จากข้อมูลดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง แต่ยังมีข้อผิดพลาดอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านกฎหมายและมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การที่จะทำให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานรัฐในประเทศไทยไม่มีเอกภาพและอำนาจเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน การสั่งการข้ามหน่วย การออกกฎเกณฑ์วิธีการจูงใจ และโทษทัณฑ์ ไม่ทันกับปัญหา ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมไทยจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือ การสนับสนุนและการมีส่วนร่วมกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและจากทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งการที่จะพัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นกระบวนการ มีระบบและมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างคุ้มค่า มีความจำเป็นต้องเสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีการปฏิบัติ การใช้ทรัพยากร และงบประมาณให้เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งหากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไม่มีการประสานงานกันหรือให้ความร่วมมือกันเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปในทิศทางที่ดี แม้จะมีกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์หมดไปได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์บทบาทขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงศึกษาปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือ

² สถานทูตสหรัฐอเมริกา, “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2559,” สถานทูตสหรัฐอเมริกา, <http://thai.bangkok.usembassy.gov/news/press/2016/nrot023.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559).

ขององค์กร เพื่อนำไปสู่การค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรและทำให้การจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัย เรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ประกอบกับการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) โดยผู้วิจัยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่ องค์กรภาครัฐ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่อการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ เช่น บุคลากร เวลา วัสดุ งบประมาณ กฎระเบียบต่าง ๆ บันทึกข้อตกลง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ กระบวนการปฏิบัติงานตามรูปแบบขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้ การประสานงาน ความเชื่อมโยง ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงาน การประสานงาน รวมถึงค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาค้ำมนุษย์ระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

ขอบเขตในการศึกษาความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ มีขอบเขตในการศึกษา 2 ด้าน คือ

1) ปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

2) ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากร ได้แก่

1) บุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม (ศาลอาญาและศาลอุทธรณ์ แผนกคดีค้ามนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานการสอบสวน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์)

2) บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ได้แก่ มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิพิทักษ์สตรี (Alliance Anti Traffic: AAT) และนักวิชาการ

3) บุคลากรในองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การช่วยเหลือเด็กประจำประเทศไทย (Save the Children) โครงการออสเตรเลีย - เอเชีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Person: AAPTIP) มูลนิธิฟรีแลนด์ ประเทศไทย (Freeland) และสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ)

1.4 คำถามที่ใช้ในการวิจัย

1.4.1 องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในด้านใดบ้าง อย่างไร และได้ดำเนินการจัดการเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างไร

1.4.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์มีรูปแบบในการร่วมมือกันแบบใด เป็นไปในทิศทางใด มีปัญหา อุปสรรคหรือไม่ อย่างไร มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

1.4.3 แนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควรเป็นอย่างไร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.5.2 แนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับ

รวมถึงกฎหมาย ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม หมายถึง องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม หมายถึง ความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ

การจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ หมายถึง ความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์” มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 กฎหมาย บันทึกข้อตกลงต่าง ๆ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

กฎหมาย บันทึกข้อตกลงต่าง ๆ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ที่สำคัญ มีดังนี้

2.1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (TOC))

อนุสัญญานี้มีทั้งสิ้นจำนวน 41 ข้อ เกี่ยวกับเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จัดทำโดยองค์กรปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ ได้ผ่านมติของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2000 และเปิดให้ลงนามในวันที่ 12 - 15 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ที่เมือง Palermo ประเทศอิตาลี ทำให้อนุสัญญานี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อนุสัญญา Palermo” อนุสัญญานี้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2003 หลังจากที่มีประเทศภาคีครบ 40 ประเทศ (มี 147 ประเทศที่ลงนาม แต่ยังไม่เข้าเป็นภาคี ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ด้วย)

ความประสงค์ของอนุสัญญานี้คือ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่จะป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ คือ นิยามคำว่า “อาชญากรรมข้ามชาติ” เนื่องจากได้มีรายงานขององค์การสหประชาชาติว่า รายได้จากอาชญากรรมเพิ่มสัดส่วนในการค้าของโลก เช่น การค้ายาเสพติดสัดส่วนร้อยละ 8 ของการค้าโลก และรายได้จากระบบโสเภณีก็ทำรายได้ให้ปีละประมาณ 52 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ จึงจำเป็นต้องจัดอนุสัญญานี้ขึ้นโดยมีพิธีสารเพิ่มเติมเรื่อง การค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าเมือง และการค้าอาวุธ เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญา วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ ก็เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของรัฐบาลในการป้องกันและต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร สาระสำคัญของอนุสัญญา ได้แก่

- 1) คำนินยาม และคำอธิบายการใช้ถ้อยคำ
- 2) ขอบเขตการบังคับใช้ และการคุ้มครองอธิปไตยโดยมีหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น
- 3) เรียกร้องให้รัฐภาคีกำหนดอาชญากรรมเฉพาะ
- 4) การกำหนดให้การฟอกเงินและการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญาและมีมาตรการต่อต้าน
- 5) การฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาคดีและการลงโทษ
- 6) การริบและยึดทรัพย์
- 7) การจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมข้ามชาติหรือทรัพย์สินที่ริบไว้
- 8) ด้านอำนวยความสะดวกและความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น เขตอำนาจ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนนักโทษ ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน การสืบสวนสอบสวนร่วม เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ การโอนการดำเนินคดีอาญา การจัดทำประวัติอาชญากรรม การคุ้มครองพยาน การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย มาตรการที่จะขยายความร่วมมือกัน หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย ความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมาย และการเก็บรวบรวม การแลกเปลี่ยนและการวิเคราะห์ข้อสนเทศเกี่ยวกับลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติ
- 9) การฝึกอบรมและวิชาการ มาตรการอื่น การปฏิบัติตามอนุสัญญาผ่านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความช่วยเหลือทางวิชาการ
- 10) การป้องกัน ให้รัฐภาคีพยายามพัฒนาและประเมินผลโครงการระดับชาติ และพยายามจัดตั้งและส่งเสริมแนวปฏิบัติและนโยบายที่ดีที่สุด โดยมีเป้าหมายในการป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร
- 11) การประเมินทบทวนอนุสัญญา
- 12) อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เฉพาะกับเรื่องอาชญากรรมที่กระทำข้ามชาติ โดยองค์กรอาชญากรรมที่มีการจัดตั้ง

เนื่องจากอนุสัญญานี้ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อมุ่งหวังปราบปรามอาชญากรรม โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย การรวบรวมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมและวิชาการ การกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการเหล่านี้ที่ถือว่าเป็นข้อผูกมัดของอนุสัญญา แม้อนุสัญญาจะระบุถึงเรื่องการคุ้มครองพยาน และให้ความช่วยเหลือและการคุ้มครองผู้เสียหาย แต่ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับรัฐภาคีที่จะจัดหามาตรการอันเหมาะสม ตามความสามารถของแต่ละรัฐในการคุ้มครองพยาน และการให้ความคุ้มครองผู้เสียหาย จึงเท่ากับอนุสัญญามีได้กำหนดมาตรฐานสากลที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชนให้เป็นพันธะกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติใน

การคุ้มครองพยาน และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งรวมถึงการเคารพสิทธิของพยานและผู้เสียหาย เช่น ในเรื่องความเป็นส่วนตัว ความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น¹

2.1.2 พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ

พิธีสารนี้มีทั้งสิ้น จำนวน 20 ข้อ ประกาศว่า การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก จะต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศที่สมบูรณ์ในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ซึ่งรวมถึงมาตรการที่จะป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ เช่น มาตรการที่จะลงโทษผู้ค้ามนุษย์ และมาตรการที่จะปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหายที่เป็นยอมรับของระดับสากล

พิธีสารนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยให้ความสนใจเป็นการเฉพาะต่อสตรีและเด็ก
 - 2) เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เช่นว่า ด้วยการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของ ผู้เสียหายอย่างเต็มที่
 - 3) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
- โครงสร้างพิธีสาร เรื่องการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก มีดังนี้
- 1) บทบัญญัติทั่วไป และการกำหนดนิยามของการค้ามนุษย์
 - 2) การกำหนดให้เป็นความผิดอาญา
 - 3) การให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
 - 4) การกำหนด มาตรการป้องกัน ความร่วมมือและอื่นๆ
 - 5) การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศและการฝึกอบรม
 - 6) มาตรการทางด้านชายแดน²

¹ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์, การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (ประเทศไทย) พ.ศ.2548 (กรุงเทพฯ: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์, 2548), 403.

² เรื่องเดียวกัน, 491-502.

2.1.3 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)

พิธีสารนี้มีทั้งสิ้นจำนวน 25 ข้อ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี ในขณะที่คุ้มครองสิทธิของผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกลักลอบขนเข้าเมือง โดยผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะไม่ต้องถูกดำเนินคดีหากเป็นผู้ถูกกระทำและมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบนำพาผู้อื่นเข้าเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าประการหนึ่งในการพยายามแก้ไขปัญหการย้ายถิ่นฐาน

โครงสร้างของพิธีสาร มิได้มีการแบ่งโครงสร้างอย่างชัดเจน เช่น พิธีสารป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้าบุคคลโดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก แต่ได้เรียบเรียงมาตราต่าง ๆ ที่ครอบคลุมเนื้อหาดังต่อไปนี้

- 1) บททั่วไป
- 2) คำนิยาม “การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” และ “การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย”
- 3) การกำหนดให้เป็นความผิดอาญา และมาตรการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายทางทะเล
- 4) มาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อ รวมทั้งการส่งกลับอย่างปลอดภัย
- 5) การป้องกัน ความร่วมมือ และมาตรการอื่นๆ
- 6) ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมและวิชาการ
- 7) มาตรการด้านชายแดน³

2.1.4 พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Protocol to the Convention on the rights of the Child on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography)

พิธีสารนี้มีทั้งสิ้น จำนวน 17 ข้อ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่จะขยายมาตรการที่รัฐภาคีควรดำเนินการเพื่อที่จะประกันการคุ้มครองเด็กจากการค้าเด็ก การค้า ประเวณี เด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ให้ได้รับการคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยมิชอบ ที่น่าจะเป็นอันตราย หรือที่ขัดขวางรบกวนต่อการศึกษาของเด็ก หรือที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือต่อการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ หรือทางสังคมของเด็ก การขนย้ายเด็กระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและเพิ่มมากขึ้นเพื่อมุ่งประสงค์ต่อการค้าเด็ก การมีสื่อลามกมากขึ้นในอินเทอร์เน็ตและวิทยาการที่พัฒนา

³ เรื่องเดียวกัน, 505.

เกิดขึ้นใหม่อื่น ๆ เน้นถึงความสำคัญของความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นและการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลทั้งหลายกับอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ท

การจัดการการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ที่เป็นแนวทางแบบองค์รวม กล่าวถึงปัจจัยเกื้อหนุน รวมทั้งความด้อยพัฒนา ความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมที่ไม่เป็นธรรม ครอบครัวยากจนที่บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ การขาดการศึกษา การอพยพจากชนบทสู่เมือง การเลือกปฏิบัติทางเพศ พฤติกรรมทางเพศที่ขาดความรับผิดชอบของผู้ใหญ่ การปฏิบัติทางวัฒนธรรมที่เป็นอันตราย ความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ และการขนย้ายเด็กไปค้าประเวณี

โครงสร้างของพิธีสาร ประกอบด้วย

- 1) คำนิยาม “การค้าเด็ก” “การค้าประเวณีเด็ก” และ “สื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก”
- 2) การกำหนดความผิดและการลงโทษที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดนั้น
- 3) ได้รับการชดใช้สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 4) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน
- 5) ความร่วมมือด้านการฝึกอบรม
- 6) มาตรการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐเกี่ยวข้องกับ การสืบสวนหรือกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น⁴

2.1.5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 เริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป ได้กำหนดลักษณะความผิดฐานค้ามนุษย์ของบุคคล (ผู้ใหญ่และเด็ก) โดยมีการตีความเกี่ยวกับบทนิยามศัพท์ “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และมีบทลงโทษผู้ร่วมกระทำ ความผิดคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ความผิดฐานสนับสนุน ตระเตรียมการ และสมคบกันเป็นองค์กร อาชญากรรม นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงเขตอำนาจศาลต่อการดำเนินคดีผู้กระทำผิดคดีค้ามนุษย์นอกราชอาณาจักร โดยจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรและได้เพิ่มโทษเป็นสองถึงสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ สำหรับผู้กระทำผิดได้แสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและการกระทำเป็นเจ้าหน้าที่

⁴ เรื่องเดียวกัน, 541.

พนักงาน หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ข้าราชการ หรือองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ เป็นความผิดมูลฐานยัตทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

หมวด 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ หรือ คณะกรรมการ ปคม. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์นำไป ปฏิบัติ การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือโครงสร้างราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีอำนาจในการ กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความ ร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศ ส่วนคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกัน และปราบปรามการค้ำมนุษย์ หรือคณะกรรมการ ปกค. ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดย คณะกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานและหลายกระทรวง ทั้งนี้มี วัตถุประสงค์แรกเริ่มในการกำกับดำเนินการตามนโยบายที่คณะกรรมการ ปคม. กำหนดอย่างมี ประสิทธิภาพทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อันสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและการ บังคับใช้กฎหมายภายในประเทศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การจัดทำและกำกับการดำเนินการตาม แผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรายงานผลการติดตามและ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนความร่วมมือและประสานงานทั้งใน ประเทศและระหว่างประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อ การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และ อำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ อำนาจสอบสวน เช่น การเรียก ตรวจค้น บุคคลและยานพาหนะมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควร รวมถึงการเข้าไปในเคหสถานโดยไม่มีหมายค้น จากศาล เพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากคดีค้ำมนุษย์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากมีการขอยื่นคำขอต่อ ศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีอำนาจเมื่อเสร็จสิ้นการค้นสถานที่แล้ว ต้องจัดส่งรายงานระบุเหตุผลและ ผลการตรวจค้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 48 ชั่วโมง (กฎหมายให้ส่งสำเนาต่อศาล ส่งตัวจริงให้ ผู้บังคับบัญชา)

การใช้เครื่องมือในทางลับ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารซึ่งส่งทาง ไปรษณีย์ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เครื่องมืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสารสนเทศ ถูกใช้ หรืออาจถูกใช้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจได้มาหรือดักฟังซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยวิธีลับได้ เพื่อ ประโยชน์ในการกระทำผิดคดีค้ำมนุษย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่บังคับใช้กฎหมายได้รับอนุมัติเป็น หนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่ง อนุญาตให้ดำเนินการได้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับประธานศาลฎีกา

การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดให้มีการสืบพยานล่วงหน้าไว้ก่อน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

หมวด 4 การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้กำหนดให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิม และให้ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดคดีค้ามนุษย์ ตลอดจนจัดให้มีการคุ้มครองถึงความปลอดภัยแก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหาย ไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี โดยนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาปรับใช้ด้วย

ระหว่างการดำเนินคดีค้ามนุษย์ให้ผู้เสียหายมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวโดยคำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก หากผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว ให้ดำเนินการส่งกลับประเทศเดิมโดยมิชักช้า เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายหรือได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

ห้ามพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในความผิดเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยผิดกฎหมาย ความผิดแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ความผิดฐานปลอมหรือใช้ซึ่งเอกสารเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน เพื่อค้าประเวณีฯ หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

หมวด 5 กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยมีวัตถุประสงค์แรกเริ่มในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

หมวด 6 บทกำหนดโทษ ได้กำหนดบทลงโทษทั่วไปในคดีค้ามนุษย์ จำคุกตั้งแต่ 4 ปี ถึง 10 ปี และจะลงโทษสูงขึ้นสำหรับ กรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก อายุเกินกว่า 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี มีบทลงโทษเพิ่มขึ้นเป็น จำคุก 6 ปี ถึง 12 ปี และผู้เสียหายเป็นเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี มีโทษ จำคุก ตั้งแต่ 8 ปี ถึง 15 ปี

กำหนดโทษการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และการเปิดเผยข้อมูลอันมิชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลกระทบบ้างเป็นการส่วนตัวของผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์ จึงมีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่

พนักงานสอบสวน พนักงานเจ้าหน้าที่ และสื่อมวลชนผู้นำเสนอข่าว เว้นแต่ผู้เสียหายทราบและให้ความยินยอมเพื่อประโยชน์ในทางราชการ เพื่อช่วยเหลือ หรือคุ้มครองผู้เสียหาย⁵

2.1.6 บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางอาญาในคดี คำนวณ ระหว่างศาลอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตามบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินคดีคำนวณเป็นไปภายใต้หลักการ ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย มีการดูแลรักษาพยานหลักฐานให้คงอยู่และพร้อมต่อการ สืบพยาน มีมาตรการที่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและปกป้องผู้เสียหาย การดำเนิน กระบวนการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ เฉพาะทาง และมีกระบวนการที่รวดเร็วโดยใช้สื่อเทคโนโลยีที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความ ร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังนั้น ศาลอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้ทำข้อตกลงร่วมกัน ว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางอาญาในคดีคำนวณ โดยมีใจความสำคัญ ดังนี้

2.1.6.1 ความร่วมมือด้านการดำเนินคดี ได้แก่ จัดให้มีศูนย์ประสานงานคดีคำนวณในแต่ละ หน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและแก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ความร่วมมือในการสืบพยานล่วงหน้า เมื่อเกิดเหตุจำเป็น จัดศูนย์ประสานงานในการจัดหาล่ามและทีมสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง การปล่อยตัว ชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยควรพิจารณาด้วยความรอบคอบและต้องมีมาตรการหรือเงื่อนไขในการ ปล่อยตัวชั่วคราว ความร่วมมือในการสืบเสาะข้อมูล ประวัติและพฤติกรรมเกี่ยวกับการคำนวณของ ผู้ต้องหาหรือจำเลย ร่วมมือในการฟ้องคดีและสืบพยานผ่านระบบการประชุมทางจอภาพ

2.1.6.2 ความร่วมมือด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยาน ได้แก่ ความร่วมมือใน การแก้ไข ฟื้นฟู เยียวยา และคุ้มครองให้แก่ผู้เสียหาย รวมถึงการแจ้งสิทธิที่ผู้เสียหายพึงมีพึงได้ จัดทำ ประวัติและข้อกังวลของผู้เสียหาย คุ้มครองผู้เสียหาย พยานและครอบครัวของผู้เสียหายและพยาน ตลอดระยะเวลาในการดำเนินคดี อำนวยความสะดวกในการไปเบิกความต่อศาลอาญา

2.1.6.3 ความร่วมมือด้านอื่น ๆ ได้แก่ พัฒนารูปแบบ ระบบการจัดเก็บและแลกเปลี่ยน ข้อมูลสารสนเทศในการดำเนินคดีคำนวณระหว่างกัน สนับสนุนและร่วมมือในการจัดอบรมเจ้าหน้าที่

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำนวณ พ.ศ.2551,” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, www.krisdika.go.th สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559.

ร่วมมือในการพัฒนากฎหมาย พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศซึ่งมีปัญหาในการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย⁶

2.1.7 บันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ระเบียบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558

ระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประกอบไปด้วยข้อมูลหลัก 2 ส่วน คือ ข้อมูลสารสนเทศการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ และข้อมูลสารสนเทศของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีฐานข้อมูลสารสนเทศและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

ข้อมูลสารสนเทศที่ 1: ข้อมูลสารสนเทศการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์

ข้อมูลในชั้นสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์) และสำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานการสอบสวน)

ข้อมูลในชั้นพิจารณาคดีของพนักงานอัยการและศาล สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ)

ข้อมูลสารสนเทศที่ 2: ข้อมูลสารสนเทศของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เพื่อให้การบันทึก จัดเก็บ และใช้ข้อมูลในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการทำข้อตกลงร่วมกัน มีสาระสำคัญดังนี้

1) กำกับ ดูแล และสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานในสังกัดที่มีหน้าที่ในการบันทึกและจัดเก็บข้อมูล มีอุปกรณ์และบุคลากรที่เพียงพอเหมาะสม

2) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการข้อมูลการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำหน้าที่วิเคราะห์ ตรวจสอบการนำเข้าข้อมูล ติดตามการบันทึกข้อมูลของหน่วยงานในสังกัด นำเสนอปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาระบบ

3) การแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ โดยการแต่งตั้งหัวหน้าชุดทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและแก้ไขการบันทึกข้อมูลของหน่วยงานของตน แต่งตั้งผู้บันทึกข้อมูล ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลเข้าระบบ รายงานความคืบหน้าและปัญหาอุปสรรคของการบันทึกข้อมูลเป็นประจำทุกเดือน

⁶ สำนักงานอัยการสูงสุด, “บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางอาญาในคดีค้ามนุษย์ ระหว่างศาลอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,” สำนักงานอัยการสูงสุด, <http://www.caht.ago.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

4) การบันทึกข้อมูลเข้าระบบ

(1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่รับคำร้องทุกข์ และบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน

(2) กรมสอบสวนคดีพิเศษ บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่เป็นคดีพิเศษและบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน

(3) สำนักงานอัยการสูงสุด บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีความเห็นทางคดีและบันทึกข้อมูลคำพิพากษาของศาล ภายในเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาของศาล

(4) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องบันทึกข้อมูลของผู้เสียหายเข้าระบบภายใน 7 วัน นับจากที่รับผู้เสียหายเข้าสู่การคุ้มครอง และต้องบันทึกข้อมูลต่อเนื่องให้แล้วเสร็จ

5) การเผยแพร่ การเก็บรักษา และการใช้ข้อมูล

(1) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบการบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล

(2) การเก็บรักษา และการใช้ข้อมูลของผู้เสียหายต้องทำด้วยความระมัดระวัง ตามความเหมาะสมและเป็นความลับ⁷

2.1.8 การนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ไปสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เคยประกาศใช้แผนพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรีและการค้ามนุษย์ (พตส.1 /2549) โดยเน้นการป้องกันเด็ก เยาวชน และสตรี มิให้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การคุ้มครองเหยื่อฯ การแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ เน้นการกระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ตำรวจภูธรจังหวัด และสถานีตำรวจแล้วบูรณาการแผน มิได้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ทางสำนักงานตำรวจ

⁷ สำนักงานอัยการสูงสุด, “บันทึกข้อตกลงแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง ระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558,” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

แห่งชาติ จึงได้ออกแผนพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรีและป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ (พตส. 1/2553) เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังไม่เป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายใหม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดประสบการณ์และความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนยังไม่ทราบกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอ นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 - 2559 ต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งมีมติเห็นชอบตามนโยบายดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกาศแผนพิทักษ์เด็ก สตรี และการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พตส.ตร.02/2553) เพื่อให้สอดคล้องกับ นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 - 2559 และการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นำไปสู่การปฏิบัติ โดยจะนำเสนอซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1.8.1 นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2554-2559

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2554 - 2559 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศและภาคสังคมใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกันตามหลักบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายเป็นการระดมสรรพกำลังและความเห็นทุกฝ่ายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย รวมถึงสนับสนุนจัดการทำแผนปฏิบัติการทุกระดับให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกันโดยการกำหนดนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และผลักดันมาตรการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ การพัฒนากลไกเชิงนโยบาย การพัฒนาการบริหาร และผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวดในการจัดการกับผู้กระทำผิดคดีค้ามนุษย์และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ค้ามนุษย์และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีมาตรการ/กลยุทธ์เสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ผลักดันเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และสถาบันงานสอบสวน สถาบันนิติบัณฑิต และสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำผิดและขบวนการอาชญากรรมทั้งในประเทศและข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การให้ความช่วยเหลือทางอาญา การสืบพยานในต่างประเทศ การยึดอายัดทรัพย์สิน ส่วนในต่างประเทศและการนำตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีและการส่ง

ผู้ร้ายข้ามแดน ได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ผลักดันให้มีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่มีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นทั้งหมด โทษไว้เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ สนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ผลักดันให้องค์กรหรือคณะที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์เพื่อวินิจฉัยและให้คำปรึกษา แนะนำการดำเนินคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและคาบเกี่ยวกับคดีอื่น ๆ สนับสนุนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัดเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการสอบสวน แก้ไขกฎหมายการคุ้มครองตัวบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จาก 24 ชั่วโมง เป็น 7 วัน ทบทวนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงต่าง ๆ เร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และสนับสนุนการใช้ทรัพยากรด้านการสืบสวนสอบสวนและปราบปรามจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์⁸

2.1.8.2 แผนพิทักษ์เด็กเยาวยชน สตรี ครอบครัว และป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พตส.ตร. 02/2553)

แผนพิทักษ์เด็กเยาวยชน สตรี ครอบครัว และป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พตส.ตร.02/ 2553) มียุทธศาสตร์ในการสร้างความเข้มแข็งให้เด็ก สตรี และครอบครัว โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สร้างเอกภาพและระบบการบริหารจัดการ นำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติ เพิ่มศักยภาพให้ทำงานแบบมืออาชีพ และมีมาตรการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จากการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการปฏิบัติ จากระดับนโยบาย ระดับอำนวยการ การนำนโยบายและปรับปรุงวิธีการทำงานลงสู่ระดับปฏิบัติการจริงในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย และมาตรการบูรณาการบังคับใช้กฎหมายและยึดทรัพย์ โดยกำหนดรูปแบบมาตรฐานในการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดคดีค้ามนุษย์ โดยร่วมกับพนักงานอัยการและสหวิชาชีพในการช่วยเหลือ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยเร็วที่สุด และมาตรการสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน กำหนดตัวบุคคลและมอบหมายความรับผิดชอบและสถานที่เฝ้าระวังตรวจสอบและสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดคดีค้ามนุษย์ในพื้นที่เป้าหมาย

สาระสำคัญแนวทางการปฏิบัติตามแผนนี้ พอสรุปได้ดังนี้

⁸ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2554-2559, (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2553), 18-20.

1) หน่วยปฏิบัติการพื้นที่ ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้จัดตั้งศูนย์พิทักษ์ เด็กสตรี ครอบครัวและป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมอบหมายความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ และสืบสวนรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินคดีค้ามนุษย์และปราบปรามจับกุมการกระทำความผิดที่มีเครือข่ายหรือมีการกระทำความผิดเชื่อมโยงในหลายพื้นที่และรับผิดชอบคดียึดทรัพย์ในพื้นที่รับผิดชอบ

2) หน่วยสนับสนุนการปฏิบัติ ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้จัดตั้งศูนย์พิทักษ์ เด็กสตรี ครอบครัวและป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมอบหมายความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่และในการคัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์ที่เป็นคนต่างด้าว การส่งกลับ ผลักดัน และส่งเหยื่อค้ามนุษย์กลับประเทศภูมิลำเนาเดิมและคัดเลือกพนักงานสอบสวน และรับผิดชอบสืบสวนปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกองบัญชาการ

ส่วนกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางให้จัดตั้งศูนย์พิทักษ์ เด็กสตรี ครอบครัวและป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมอบหมายให้กองบังคับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นเจ้าภาพฝ่ายอำนวยการเฉพาะด้านการค้ามนุษย์ และศูนย์ประสานงานกลางในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับ พตส.ตร.และรับผิดชอบสืบสวนปราบปรามการกระทำความผิดที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกองบัญชาการ/ตำรวจภูธรภาคและระหว่างประเทศ และเป็นฝ่ายอำนวยการหลัก ร่วมกับกองบังคับการอำนวยการและกองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการจัดทำข้อเสนอแนะด้านแผนยุทธการและการปฏิบัติตามความเหมาะสมของสถานการณ์ และรับผิดชอบรวบรวมสถิติการป้องกันปราบปราม ผลักดันส่งกลับและการคัดแยกเหยื่อ ค้ามนุษย์ ในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยจัดให้มีหัวหน้าและเจ้าหน้าที่เวรรับผิดชอบในการประสานงาน ติดต่о รับแจ้งเหตุ/ข้อมูล/เบาะแส ตลอดเวลา และสนับสนุนหน่วยร่วมปฏิบัติตามแผน และให้หน่วยขึ้นตรงสำนักงานตำรวจแห่งชาติสนับสนุนการปฏิบัติ ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สนับสนุนทางยุทธวิธี การดำเนินการด้านการข่าว กองการต่างประเทศ สนับสนุนเทคโนโลยีและภาษา รวมทั้งแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตรวจพิสูจน์หลักฐานวิทยาการตำรวจ และสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นศูนย์กลางระบบข้อมูลสถิติคดีและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเด็ก สตรีและการค้ามนุษย์ในภาพรวมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสนับสนุนเครื่องมือ เครื่องใช้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและร่วมปฏิบัติตามแผน

3) หน่วยการศึกษา ให้สถาบันบันฝึกรอบมระหว่างประเทศว่าด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฝึกรอบมเทคนิค ทักษะยุทธวิธีในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหาเด็ก สตรี

และการค้ามนุษย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล กองบัญชาการศึกษา และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ สนับสนุนด้านการศึกษาให้ความรู้และการฝึกอบรม⁹

การค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกให้ความสนใจ และเป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ การอาศัยเพียงความร่วมมือในประเทศเพียงอย่างเดียวอาจแก้ปัญหาได้ยาก และช่วยเหลือผู้ที่ต้องตกเป็นเหยื่อได้ไม่ดีพอ จึงต้องอาศัยกฎหมาย บันทึกข้อตกลงต่าง ๆ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาประกอบการปฏิบัติงาน ประสานงานให้สามารถช่วยเหลือเหยื่อได้อย่างถูกต้อง และปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับบันทึกข้อตกลงภายในประเทศและการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ไปสู่การปฏิบัติ ถือเป็นการเพิ่มรายละเอียด บทบาทหน้าที่ให้สามารถปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

2.2.1 ความหมายของ “การค้ามนุษย์” (Human Trafficking)

คำนิยามใน พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) โดยพิธีสารดังกล่าวได้ถูกแนบไว้ท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) พิธีสารฯ ข้อ 3 ได้นิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ไว้ดังนี้

“การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ

⁹ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, “แผนพิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว และป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พตส.ตร. 02 /2553),” สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, <http://irrigation.rid.go.th/rid16/booknews/2559/january/files/25-01-59-336.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

ในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย¹⁰

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551¹¹

มาตรา 6 ผู้ใดแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

มาตรา 7 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(1) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(2) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(3) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม

(4) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลบโทษ

(5) ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

ดังนั้น การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) ถูกกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ จัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจาก ส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย รับไว้

¹⁰ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ, “องค์ประกอบของการค้ามนุษย์,” กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/prevention/view.php?id=5> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559)

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551,” ราชกิจจานุเบกษา, www.ratchakitcha.soc.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559)

2) ถูกกระทำด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ ช่มชู้ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเพื่อให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล

3) ถูกกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ดังนี้ (1) การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี (2) การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก (3) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น ๆ (4) การเอาคนลงเป็นทาส (5) การนำคนมาข่มขืน (6) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และ (7) การบังคับตัวไว้เพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม¹²

2.2.2 ผู้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ปัจจุบันเครือข่ายการค้ามนุษย์ มีรูปแบบการจัดการที่ดี มีเครือข่ายซับซ้อน มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีการติดต่อตัวการสำคัญ โดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนี้

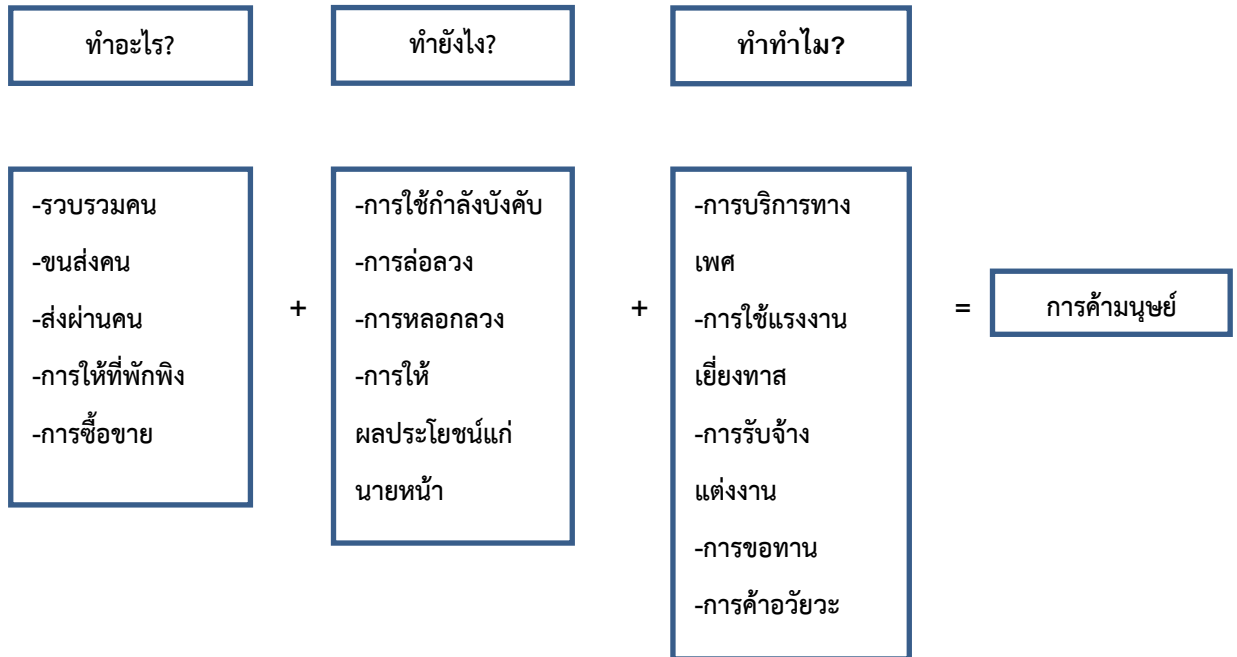
- 1) นายหน้า มีหน้าที่ติดต่อ ชักชวน ใช้กลอุบาย และนำพาเหยื่อมาส่งต่อให้ผู้ค้า
- 2) ผู้ค้า มีหน้าที่ให้ที่พักพิงแก่เหยื่อที่นายหน้านำมาส่ง รวมทั้งการติดต่อไปยังปลายทางเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารปลอม หนังสือเดินทางปลอม ในการอำนวยความสะดวกแก่การเดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- 3) ผู้นำทาง มีหน้าที่รับเหยื่อจากผู้ค้า เพื่อพาไปยังเป้าหมาย รวมทั้งกระบวนการติดตามเจ้าหน้าที่ เช่น การสมรสหลอกลวง การเป็นนักท่องเที่ยว เป็นต้น
- 4) ผู้รับ มีหน้าที่รับเหยื่อเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ เช่น การค้าบริการทางเพศ การนำแรงงานลงเรือประมง รวมทั้งเป็นนายหน้าติดต่อให้ลูกค้ามาใช้บริการ
- 5) ผู้ควบคุมดูแล มีหน้าที่บังคับให้เหยื่อยินยอมทำงาน หากขัดขืนจะถูกทำร้ายร่างกาย
- 6) ลูกค้า คือผู้มาซื้อบริการทุกรูปแบบ¹³

¹² แสงจันทร์ มาน้อย, การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์. (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557), 3.

¹³ พงษ์นคร นครสันติภาพ, “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์,” European Union, http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande_eu_coop/14_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).

2.2.3 องค์ประกอบของการค้ามนุษย์

จากคำนิยาม “การค้ามนุษย์” ในพิธีสารค้ามนุษย์ พบว่า ลักษณะของการค้ามนุษย์ตามคำนิยาม มีองค์ประกอบอยู่ 3 ประการ คือ



ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของการค้ามนุษย์

2.2.4 ข้อแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง การจัดหาบุคคลมาเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการนำคนเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีสัญชาติของประเทศนั้น ๆ หรือเข้ามาพักอาศัยชั่วคราว¹⁴

2.3 การพัฒนาประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรมในการตอบสนองต่อการค้ามนุษย์

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2000 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก 80 ประเทศมาร่วมประชุมที่เมือง Palermo ประเทศอิตาลี เพื่อร่วมกันพัฒนารอบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อสู้กับ

¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, “Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime, Art.3 (a),” UNODC, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/som-indonesia/convention_smug_eng.pdf (accessed April 10, 2016)

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และจากการประชุมครั้งนี้มีประเด็นที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันเพื่อตั้งรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คือ ประเด็นการค้ามนุษย์ นับแต่มีการออกพิธีสารสหประชาชาติ the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children (United Nations Trafficking Protocol, 2000) ทำให้ประเด็นทางการเมืองและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนแปลง มีประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมากกว่า 100 ประเทศที่ร่วมลงนามในครั้งนี้ นอกจากนี้ แต่ละประเทศยังได้ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายของประเทศตนเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มาเพื่อรองรับพิธีสารนี้ด้วย บางประเทศมีการตั้งมาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐาน UN ต่อมา ในปี ค.ศ.2002 มีการเพิ่มเติม Recommended Principle and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking ลงไปในพิธีสารด้วย ในปี ค.ศ.2005 สมาพันธยุโรปได้ออกประกาศ Convention on Action against Trafficking (European Trafficking Convention 2005) มีหลายประเทศที่ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และจัดตั้งสถาบันเกี่ยวกับการป้องกันการการค้ามนุษย์เป็นของตนเองและมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ บางประเทศยังกำหนดให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

จากการสำรวจกฎหมายและกรอบนโยบายของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ พบว่า มีสิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การบัญญัติกฎหมาย โครงสร้างและกระบวนการ

ส่วนที่ 2 การระบุถึงศักยภาพที่น่าจะทำให้บรรลุเป้าหมาย เช่น การประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สำคัญในการใช้กฎหมายและนโยบายเพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบร่วมกันของกระบวนการยุติธรรมต่อการค้ามนุษย์ซึ่งควรจะมีการแบ่งปันข้อมูล การประสานงาน การสื่อสารระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการประชุมร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนกว่า 40 ประเทศทั่วโลก ร่วมกับสหประชาชาติ สหภาพยุโรป ประชาคมอาเซียนและองค์กรเกี่ยวกับผู้อพยพ เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมต่อการค้ามนุษย์ 8 ข้อ คือ¹⁵

1) ความเข้าใจกรอบแนวคิดของกฎหมายตามมาตรฐานสหประชาชาติ ที่นานาประเทศจะต้องยึดถืออย่างจริงจัง และต้องกำหนดคำจำกัดความ “การค้ามนุษย์” ลงไปในกฎหมายด้วย กรอบของกฎหมายต้องมีความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะกำจัดอาชญากรรมที่มีความสัมพันธ์กับการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไป ซึ่งอาชญากรรมที่มีความสัมพันธ์กับการค้ามนุษย์ให้รวมถึง การบังคับใช้แรงงาน แรงงานเด็ก

¹⁵ Anne Gallagher and Paul Holmes, “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line,” *International Criminal Justice Review*, 18, no. 3 (September 2008): 318-321.

การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศ การบังคับแต่งงาน การนำมนุษย์มาขดใช้แทนหนี้สิน การแสวงหาผลประโยชน์อื่นอันไม่เป็นธรรมจากการใช้แรงงาน การกระทำหรือเข้าร่วมที่เป็นอาชญากรรมองค์กร และการฟอกเงิน การเป็นนายหน้าจากการละเมิดสิทธิของมนุษย์อย่างร้ายแรงซึ่งมีลักษณะการกระทำผิดเหมือนกับการค้ามนุษย์ เช่น การล่วงละเมิดทางเพศอย่างร้ายแรง การทำร้ายจิตใจอย่างร้ายแรง และการจำกัดเสรีภาพ

ในส่วนเกี่ยวกับมาตรฐานการลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับการกระทำผิด เช่น ประเทศในสหภาพยุโรป มีมาตรฐานเกี่ยวกับการลงโทษการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ซึ่งเน้นที่ประสิทธิผล ความได้สัดส่วนและการยับยั้ง (effective, proportionate and dissuasive) รวมถึงการส่งผู้ร้ายข้ามแดน บางประเทศกำหนดการลงโทษไว้อย่างรุนแรง เช่น ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ และบางประเทศกำหนดโทษถึงขั้นประหารชีวิต เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่มีข้อกำหนดร่วมกันของชาติต่าง ๆ เกี่ยวกับบทลงโทษ แต่ทั้งนี้ การกำหนดโทษไม่ว่าจะสูงเพียงใดก็ตาม ก็ยังต้องคำนึงถึงประสิทธิผล ความได้สัดส่วนและการยับยั้ง ด้วยเสมอ

ในคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ การสืบสวนหาความจริงเป็นไปด้วยความยากลำบากซึ่งเป็นประเด็นที่หลบเลี่ยงไม่ได้ รวมไปถึงระดับความร้ายแรงของจำเลยในฐานะผู้ร่วมกระทำผิด ในที่สุด กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะต้องทำให้นักค้ามนุษย์รู้ว่าประเทศนั้น ๆ ไม่ใช่ที่หลบภัย หรือเป็นที่ปลอดภัย หรือเป็นที่แสวงหาผลประโยชน์สำหรับการค้ามนุษย์ โดยในกรอบของกฎหมายนั้น ต้องประกอบด้วย

- (1) รัฐจะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือการดำเนินคดีเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้
- (2) กำหนดให้มีการค้นหาข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพ การอายัดทรัพย์สิน และการสอบสวนการบริษัทร้ายสินที่เกิดจากการค้ามนุษย์
- (3) การสืบสวนสอบสวนระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและความร่วมมือกันในกระบวนการทางศาล

กรอบของกฎหมายควรเป็นเครื่องหมายรองรับว่าจะมีการป้องกันอย่างทันทีทันใด และให้ความคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อที่เกิดจากการค้ามนุษย์ รวมถึงสิทธิในการได้รับการเยียวยา การคุ้มครองเหยื่อที่ต้องมาเป็นพยาน

ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่ทุกประเทศต้องให้การยอมรับ รัฐต้องรับผิดชอบต่ออันตรายอันเกิดจากการค้ามนุษย์เพื่อไปพัฒนากฎหมายให้มีความแม่นยำ ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ขณะเดียวกันการประสานงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศด้านมาตรฐานจะต้อง

สะท้อนถึงความเป็นจริงของกระบวนการยุติธรรมและไม่ใช้ทำเป็นรูปแบบทั่ว ๆ ไป แต่ต้องจัดทำให้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศของตน¹⁶

2) ความสามารถพิเศษของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน การค้ามนุษย์ ควรมีการจัดระบบ การให้อำนาจ และงบประมาณในการบริหารบุคคลเพื่อให้สามารถรับมือกับอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายควรพิจารณาจากความซับซ้อนของปรากฏการณ์การค้ามนุษย์และการท้าทายด้านความสำเร็จของการค้นหาข้อเท็จจริง ความสามารถพิเศษของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวน หน่วยงานพิเศษด้านการค้ามนุษย์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติของหลาย ๆ ประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลารุส เบลเยียม แคนาดา กัมพูชา ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย อิตาลี จาไมกา สเปน ลาว เมียนมาร์ ไนจีเรีย โรมาเนีย ไทย ยูเครน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

การทำงานเป็นทีมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมาก ผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนต้องมีความเพียงพอ ซึ่งไม่เพียงแต่เข้าใจการสืบสวนการค้ามนุษย์หรือการประสานงาน การให้คำแนะนำเท่านั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจของโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะต้องมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งและสมดุล ตั้งแต่ระดับส่วนกลางไปจนถึงภูมิภาคต้องปรับปรุงองค์กรของตนและสร้างกระบวนการที่ปรึกษา เช่น ประเทศยูเครนเป็นหนึ่งในประเทศที่มีหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่มีผู้เชี่ยวชาญมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจ มีการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้แน่นอนเพื่อควบคุมดูแล ตัวอย่างของการทำงานเป็นทีม เช่น ประเทศอังกฤษใช้รูปแบบการร่วมมือกันของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน ซึ่งปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ การให้คำปรึกษากับเมืองต่าง ๆ ฝึกฝนกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาให้ไปถึงเป้าหมายร่วมกันได้ ส่วนในประเทศออสเตรเลีย มีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโปรแกรมที่จัดไว้ เพื่อให้สมาชิกมีความเข้มแข็งและมีความเชี่ยวชาญ หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรายงานความสำเร็จและกิจกรรมที่รัฐจะต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการสนับสนุนแหล่งทุนและงบประมาณให้กับท้องถิ่นเพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์

ส่วนด้านผู้เชี่ยวชาญ จะต้องไม่มีการผูกขาดผู้เชี่ยวชาญ เพราะสภาพของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน ถ้าสภาพที่ไม่เหมือนกันแต่ใช้ผู้เชี่ยวชาญคนเดียวกัน อาจก่อให้เกิดความล้มเหลว

ตำรวจต้องเป็นแนวหน้าที่มีความไวต่อคดีค้ามนุษย์ ให้ความสำคัญในรายละเอียด การติดตามคดี การเชื่อมโยงกับการดำเนินการตามกฎหมาย สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นทั้งที่เป็น

¹⁶ Ibid., 321-323.

หน่วยงานของรัฐและที่ไม่ใช้รัฐ¹⁷

ในหลายประเทศ ความสัมพันธ์มีความเปราะบางเนื่องจากความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้หน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ต้องทำงานอย่างหนักในการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันในการค้นหาความจริง ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรมต้องแจ้งข้อมูลแก่เหยื่อเกี่ยวกับความเป็นธรรมที่เหยื่อจะได้รับและการสนับสนุนทางสังคม ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความแข็งแกร่ง¹⁸ การค้นหาความจริงที่เป็นปัญหาที่เปราะบาง เช่น การคุ้มครองเหยื่อและการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการค้นหาความจริงอย่างเป็นมืออาชีพ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงต้องรู้ว่างานเหล่านี้เป็นงานที่เปราะบาง กระบวนการต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม แต่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลาย ๆ ประเทศยังไม่ดีพอ บางประเทศยังไม่มีกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคดีการค้ามนุษย์ไว้

นอกจากจะต้องมีหน่วยพิเศษในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว ยังต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญที่ผ่านการฝึกฝนในการค้นหาความจริงรวมถึงการระบุตัวเหยื่อ การบริหารจัดการเยียวยาความเจ็บปวดทางจิตใจของเหยื่อ เทคนิคในการพูดคุยเพื่อหาความจริงจากเหยื่อ การเก็บพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยานและการบริหารจัดการพยาน รวมถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ¹⁹ คุณสมบัติของหน่วยพิเศษนอกจากมีความสามารถในการค้นหาความจริงแล้ว ยังต้องมีความขยันขันแข็งและมีการบริหารจัดการที่ดี มีเทคนิคและบุคลากรในการเฝ้าระวัง การจัดการแบบสายลับ²⁰ เทคนิคการสืบสวนสอบสวนแบบพิเศษมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง และการฝึกฝนผู้บังคับใช้กฎหมายให้มี

¹⁷ Ibid., 323-324.

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, & the Government of India, “Compendium on best practices: On antihuman trafficking by law enforcement agencies,” Gift Asia, http://www.giftasia.in/images/pdf/compendium_practices.pdf?phpMyAdmin=4f584d8c4572365487e8bfe7282ef5aa (accessed April 10, 2016).

¹⁹ International Criminal Police Organization, *Trafficking in human beings-Best practice guidance manual for investigators*, 2nd ed., (Lyon, France: General Secretariat of the International Criminal Police Organization, 2007), chapter 3, 4, 5, 8.

²⁰ Ibid., chapter 6.

แนวปฏิบัติที่ถูกต้องจัดว่าเป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ²¹ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐจะต้องเพิ่มการฝึกฝนร่วมกันเพื่อค้นหามาตรฐานร่วมกันในการจัดการคดี²²

3) ความสามารถทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายต่อประสิทธิผลของคดีค้ามนุษย์ โดยคดีค้ามนุษย์มีลักษณะเหมือนกับคดีร้ายแรงทั่ว ๆ ไปที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริง ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นหน่วยสนับสนุนเจ้าหน้าที่ที่อยู่แนวหน้า (frontline officials) เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ประจำพรมแดน จะต้องรับผิดชอบมากขึ้นเพียงใดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยังขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ เช่น การจัดการกับเหยื่อ²³ เมื่อมีคดีอันควรสงสัยว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ส่วนใหญ่จะถูกนำไปให้เจ้าหน้าที่แนวหน้ารับเรื่องไว้ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ขาดความเชี่ยวชาญ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องมีความรับผิดชอบอย่างมากต่อการจัดการค้นหาความจริง การสอบสวนเบื้องต้น จนกว่าผู้เชี่ยวชาญจะเข้ามารับคดีไป หมายความว่า เจ้าหน้าที่แนวหน้าจะต้องปฏิบัติหน้าที่เบื้องต้น เช่น การให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ การคุ้มครองพยาน การจับกุมผู้ต้องสงสัย เป็นต้น ซึ่งเป็นงานที่อันตราย ทำให้เจ้าหน้าที่แนวหน้าจะต้องมีความแข็งแกร่ง ได้รับการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เช่น ทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ การได้รับการฝึกฝนอบรม เป็นต้น ความสามารถของเจ้าหน้าที่แนวหน้าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์ลงไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่แนวหน้าเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีด้วย

สิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในคดีค้ามนุษย์ต้องรู้ ย่อมเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่แนวหน้าที่รับเรื่องราวในเบื้องต้นก็ต้องรู้ด้วย เช่น การรวบรวมข่าวกรอง การระบุตัวเหยื่อ การวางแผนและให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ การจับกุมผู้ต้องสงสัย การคุ้มครองพยาน เป็นต้น²⁴

4) ความเข้มแข็ง เด็ดขาด และความรู้อย่างลึกซึ้งในกระบวนการฟ้องคดี และการสนับสนุนด้านการฟ้องคดี เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวน

²¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guides for the implementation of United Nations convention against transnational organized crime and the protocols thereto*, (Vienna, Austria: Author, 2004), 384-393.

²² Association of South East Asian Nations. *Criminal justice responses to trafficking in persons-ASEAN practitioner guidelines*, (Jakarta, Indonesia: Author, 2007b), section 2 A 3.

²³ International Centre for Migration Policy Development. **Anti-trafficking training for front line law enforcement officials, part one: Background reader** . (2007), p. 6.

²⁴ Anne Gallagher and Paul Holmes, *Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line*, 327.

สอบสวนในคดีค้ามนุษย์จะมีความสำคัญก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีและตัดสินคดีก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเพราะเป็นหน่วยงานที่ทำให้เห็นว่าสิ่งที่เจ้าหน้าที่ค้นพบจะไม่สูญเปล่า ในหลาย ๆ ประเทศมักประสบปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ ระบบที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และการต่อต้านการรวมตัวกันเพื่อสร้างมาตรฐานกระบวนการทางอาญาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การขาดความรู้และการยอมรับในเรื่องดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมคดี การสรุปสำนวน การคุ้มครองพยาน การพิจารณาคดี และนำไปสู่คำพิพากษาที่ไม่เหมาะสม ความมั่นใจของพยานและกำลังใจของผู้บังคับใช้กฎหมายจะสูญเสียไปเมื่อกระบวนการพิจารณาคดีขาดความเข้มแข็งหรือบริหารจัดการไม่ดี

ดังนั้น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และทนายความ ควรจะต้องผ่านการฝึกฝนเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเน้นที่การบริหารจัดการ การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของกฎหมาย การรู้จักบทบาทของตนเอง และความรับผิดชอบ และยังเน้นไปที่การประสานงานที่ดีต่อกันด้วย²⁵

5) การระบุดัวเหยื่อในคดีค้ามนุษย์ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องแม่นยำ พร้อมด้วยการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือได้อย่างทันที่ ประเทศต่าง ๆ ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเหยื่อในคดีค้ามนุษย์และทำความเข้าใจในความสำคัญเกี่ยวกับการระบุดัวเหยื่อ เช่น European Trafficking Convention ได้ออกกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับว่า การแสดงตัวเหยื่ออย่างถูกต้องเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ หากการคัดกรองเหยื่อล้มเหลว จะนำไปสู่การปฏิเสธสิทธิของบุคคลซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพิจารณาคดี²⁶ ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์นั้น กระบวนการค้นหาความจริงและการดำเนินคดีแทบจะเป็นกระบวนการที่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากเหยื่อ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมจึงต้องมีการคัดกรอง คัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์อย่างถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว

การพิสูจน์คัดกรองเหยื่อเบื้องต้นอาจไม่มีความละเอียดและคลาดเคลื่อน เพราะโดยธรรมชาติของการค้ามนุษย์มักมีผลกระทบทางจิตใจและการข่มขู่มาก ซึ่งวิธีการคัดแยกแบบทั่ว ๆ ไปอาจไม่ได้ผลเพราะเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการบังคับใช้กฎหมายและเหยื่อขาดการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิของ

²⁵ Ibid., 327-328.

²⁶ European Trafficking Convention, “Council of Europe convention on action against trafficking in human beings,” Police-Osce, <http://polis.osce.org/library/f/2715/548/CoE-POL-RPT-2715-EN-Convention%20on%20Action%20against%20Trafficking%20in%20Human%20Beings.pdf>, para 127. (accessed April 10, 2016).

ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ควรจะได้รับ ทำให้การแสดงตัวของเหยื่ออยู่ในอัตราที่ต่ำ²⁷ ดังนั้น การคัดกรองเหยื่อจากการค้ามนุษย์กับเหยื่อที่เกิดจากการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก

จากประสบการณ์ของหลาย ๆ ประเทศ แสดงให้เห็นว่า การแสดงตัวของเหยื่อจะไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ไม่สามารถเจาะจงไปได้ทันทีว่าบุคคลนี้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เว้นแต่เหยื่อประสงค์จะแสดงตน รวมถึงการควบคุมสถานการณ์ของรัฐ การติดตามอย่างต่อเนื่อง เช่น สถานประกอบการด้านการเกษตร ก่อสร้าง หรืออุตสาหกรรมบันเทิงต่าง ๆ รัฐจะต้องทำรายการตรวจสอบจัดทำคู่มือ และกำหนดเป้าหมายของกระบวนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวดเร็วและระบุตัวเหยื่อได้อย่างถูกต้อง²⁸

เครื่องมือที่นำมาใช้ระบุตัวเหยื่อต้องได้รับการพัฒนาและประยุกต์ใช้อย่างระมัดระวัง ต้องมีการประเมินความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างกลุ่มที่มีความหลากหลายที่มีส่วนร่วมในตัวเหยื่อ เช่น เจ้าหน้าที่ทั่วไป ผู้บังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ผู้ตรวจแรงงาน และองค์กรที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือเหยื่อ เจ้าหน้าที่ที่ต้องผ่านการฝึกฝนและมีความพอใจในการให้ความร่วมมือต่อการใช้เครื่องมือและทำให้เครื่องมือที่นำมาใช้ระบุตัวเหยื่อได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย แม่นยำ และถูกต้อง การระบุตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นเรื่องยาก ดังนั้น เมื่อได้ตัวเหยื่อมาและไม่แน่ใจว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ให้ปฏิบัติต่อเหยื่อนั้นเสมือนว่าเป็นเหยื่อที่เกิดจากการค้ามนุษย์ไว้ก่อน จนกว่าจะสรุปได้ว่าบุคคลนั้นเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหยื่อที่เป็น “เด็ก” จะต้องให้การดูแลเป็นพิเศษทั้งการช่วยเหลือ ปกป้อง ค้ำครอง²⁹

การให้ความช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์มีค่าใช้จ่ายสูง ประเทศที่ร่ำรวยสามารถจัดการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำจนถึงสูง เพิ่มโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการดูแล ค้ำครองเหยื่อ แต่ประเทศที่ยากจน การสนับสนุนเงินบริจาคจากภายนอกประเทศเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีความเป็นไปได้ การเยียวยาเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง รัฐจะต้องแน่ใจว่าเหยื่อได้รับข้อมูลที่เพียงพอและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขาแน่ใจว่าจะได้รับความปลอดภัยและจะได้รับค่าชดเชยหรือ

²⁷ Clawson, H., Dutch, N., and Cummings, M. *Law enforcement responses to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned*, (Fairfax, VA: Caliber, 2006), 43.

²⁸ Ibid., 56-57.

²⁹ United Nations Children's Fund, "Guidelines for the protection of child victims of trafficking," http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf, 43 (accessed April 10, 2016).

ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูให้คืนสู่สภาพเดิมก่อนตกเป็นเหยื่อ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เหยื่อควรจะได้รับ ตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเหยื่อ เช่น ประเทศไนจีเรีย ในกฎหมาย The Trafficking in Person (Prohibition) Law Enforcement and Administration Act of 2003 ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิของเหยื่อที่จะได้รับเงินช่วยเหลือโดยคำนวณจากการกระทำของผู้กระทำผิดที่กระทำต่อเหยื่อ ไม่คำนึงถึงสถานะของผู้อพยพ การให้ความสำคัญต่อการยึดทรัพย์ของผู้กระทำผิดจะช่วยให้การชดเชยค่าเสียหายทั้งทางแพ่งและอาญาสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น เหยื่อไม่ควรถูกกักตัวไว้นานเกินไป ขณะเดียวกัน หากต้องการควบคุมเหยื่อไว้ เหยื่อจะต้องได้รับการดูแลเสมือนเป็นผู้อพยพ มีที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัย สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ ถ้าเหยื่อเป็น “เด็ก” จะต้องมรมาตรการความปลอดภัยเพิ่มเติมอีก คือต้องช่วยเหลือและปกป้องความเป็นส่วนตัวของเด็กกระหว่างที่อยู่ในประเทศปลายทางและการส่งกลับประเทศของเด็ก การส่งเด็กกลับประเทศจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของเด็กนั้นด้วย ต้องมีการประเมินความเสี่ยงว่าจะเกิดอะไรขึ้นแก่เด็กบ้างเมื่อกลับไปยังประเทศของตนแล้วและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อไม่ควรถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด³⁰

6) การให้การดูแลเป็นพิเศษต่อเหยื่อในคดีค้ามนุษย์เสมือนว่าเป็นการดูแลคุ้มครองพยานในคดีค้ามนุษย์นั้น เหยื่อมักเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำผิดในตอนแรก เพียงแต่เหยื่อไม่รู้ว่หลังจากนั้นตนจะตกเป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์ ดังนั้น เหยื่อจึงเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งการที่จะทำให้เหยื่อตัดสินใจมาเป็นพยานในคดีค้ามนุษย์ได้นั้นเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะตกเป็นผู้กระทำผิดหรือเกรงกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ดังนั้น ต้องทำให้เหยื่อรับรู้ว่รัฐมีกระบวนการและกลไกในการสนับสนุนให้เหยื่อมาเป็นพยาน ทั้งในด้านของการให้ความคุ้มครอง การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ในขณะที่เป็นพยาน และการให้การดูแลฟื้นฟูหลังจากคดีเสร็จสิ้น

เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่ เหยื่อจากการค้ามนุษย์มักจะไม่ต้องการเข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้วยเหตุผลว่ กลัวว่าจะถูกทำร้ายซึ่งรวมไปถึงครอบครัวของเหยื่อด้วย ในหลาย ๆ คดี เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถให้ความคุ้มครองตามที่เหยื่อต้องการได้ รวมถึงไม่สามารถจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเหยื่อในการเข้ามาให้ความร่วมมือกับรัฐได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับเหยื่อเกี่ยวกับข้อจำกัดในการให้ความคุ้มครองและต้องไม่หลอกล่อหรือจูงใจให้เหยื่อเข้าร่วมด้วยความเข้าใจผิดหรือการให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ ที่ไม่สามารถทำได้จริงโดยแลกกับการดูแลให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อและครอบครัว ความไม่พร้อมทางเทคโนโลยี งบประมาณที่ไม่เพียงพอ จะทำให้ความร่วมมือของเหยื่อน้อยลง

³⁰ Anne Gallagher and Paul Holmes, *Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line*, 331-332.

เหยื่อควรได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ให้ความช่วยเหลือและการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่เหยื่อในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เหยื่อไม่ควรถูกส่งตัวกลับประเทศของเหยื่อจนกว่ากระบวนการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้นและเหยื่อได้รับค่าชดเชยหรือได้รับการเยียวยาแล้ว (เว้นแต่เหยื่อจะแสดงความจำนงค์ที่จะกลับประเทศของตนในเวลาใด) ³¹ ซึ่งสอดคล้องกับ European Trafficking Convention ที่ว่า กฎหมายควรปกป้องคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อและพยาน และสร้างความมั่นใจให้กับเหยื่อและให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการทางกฎหมายด้วยภาษาที่เหยื่อเข้าใจได้³²

ในการสืบพยาน เหยื่ออาจต้องแสดงตนหรือออกสื่อ ซึ่งเหยื่ออาจไม่เต็มใจและอาจไม่ปลอดภัย ดังนั้น จึงต้องมีโครงการเข้าถึงแบบพิเศษเฉพาะมีมาตรการทางเลือกในการพิสูจน์หลักฐานโดยมุ่งไปที่การปกป้องการระบุตัวของพยาน ความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรี เช่น อาจสืบพยานด้วยการถ่ายวิดีโอ การสืบพยานแบบลับ และการปกปิดพยาน เป็นต้น การสืบพยานต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีที่ปรึกษากฎหมายให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ส่วนพยานที่เป็นเด็ก จะต้องมีการพิเศษที่ทำให้มั่นใจว่าจะมีความเป็นส่วนตัว ปลอดภัย และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

นอกจากนี้ ประเทศที่เหยื่อให้ความร่วมมือในกระบวนการพิจารณาคดีควรจะให้วีซ่าชนิดพิเศษแก่เหยื่อที่ยินยอมเป็นพยานเพื่อให้เวลาแก่เหยื่อในการไต่ตรอง มีเวลาทบทวนว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาหรือไม่ โดยต้องคาดการณ์ให้แก่เหยื่อว่าคดีจะสิ้นสุดลงเมื่อใด โดยมีการช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยในระหว่างที่เข้าร่วมในการเป็นพยาน³³

7) ระบบและกระบวนการต่อการทำให้เกิดประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนระหว่างประเทศและความร่วมมือในการพิจารณาคดีในคดีข้ามพรมแดน เนื่องจากอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มักอยู่ในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งผู้กระทำความผิดจะมีการเคลื่อนย้ายการกระทำผิดไปเรื่อย ๆ ทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ การส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความสัมพันธ์กับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ จึงควรมีลักษณะพิเศษ มีการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนที่ชัดเจน

กรอบของกฎหมายควรอนุญาตและก่อให้เกิดความสะดวกในการร่วมมือกันระหว่างประเทศต่อการเคลื่อนย้ายพยานหลักฐานข้ามชาติผ่านความช่วยเหลือทางกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งกันและกัน ต้องมีการทำสัญญาในรูปของทวิภาคีและประสานงานกันเป็นเครือข่ายสำหรับ

³¹ Ibid., 332-333.

³² European Trafficking Convention, “Council of Europe convention on action against trafficking in human beings,” Art 12 (accessed April 10, 2016).

³³ Anne Gallagher and Paul Holmes, *Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line*, 334.

พนักงานอัยการและทนายความ ซึ่งอาจต้องมีการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน หาแนวปฏิบัติที่ดีและร่วมพูดคุยเกี่ยวกับคดี ในสหภาพยุโรป มีการพัฒนาเครือข่ายของพนักงานอัยการในรูปแบบที่เป็นเอกเทศร่วมกันในยุโรป มีการออกหมายจับใช้ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่นานาชาติมีร่วมกัน คือ ต้องทำให้ผู้กระทำผิดรู้ว่าไม่มีสวรรค์สำหรับพวกเขา ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดจะต้องถูกนำมาชดใช้ให้แก่เหยื่อ กรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จะต้องมีความเข้มแข็งเพื่อจะมีอำนาจเพียงพอในการนำไปสู่การสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ การยึดและอายัดทรัพย์สินต้องทำเป็นเครือข่าย กล่าวคือ ทำตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับชาติ ไปจนถึงระดับข้ามชาติ³⁴

8) การก่อให้เกิดความร่วมมือของผู้ให้การบริจาคตทรัพย์ระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การสร้างและรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จะต้องอาศัยทรัพยากรทั้งด้านกำลังทรัพย์และกำลังคนเพื่อให้นโยบายดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศที่ไม่มีโครงสร้างสถาบันทรัพยากร หรือพื้นฐานเกี่ยวกับทักษะต่าง ๆ เพื่อรักษาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการตอบสนองต่อการค้ามนุษย์เนื่องจากขาดงบประมาณ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก

ปัจจุบันนี้ องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนมีการทำสัญญาแบบทวิภาคีในการช่วยเหลือกันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทุนที่มีผู้บริจาคให้ส่วนใหญ่นำไปใช้ในการทำวิจัย การเพิ่มกลุ่มอาสาสมัคร การสนับสนุนที่พักอาศัย และการช่วยเหลือฟื้นฟูเหยื่อให้กลับมาติดเดิม ซึ่งจากการที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้ทุกวันนี้ ประเทศต่าง ๆ เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับการขอรับบริจาคเพื่อสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ

องค์กรของรัฐหลาย ๆ องค์กรที่ได้รับทุนสนับสนุนโดยอาศัยความร่วมมือแบบทวิภาคีกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เช่น the United Nations Office on Drugs and Crime, the United Nations Development Program, The International Labour Organization, The International Organization for Migration เป็นต้น การให้ความช่วยเหลือจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามความร่วมมือระหว่างองค์กร การจัดโปรแกรมการฝึกฝนควรจะต้องเทียบเคียงกันได้และนำไปใช้กับประเทศอื่น ๆ ได้ด้วย

ปัญหาในการรับบริจาคคือ ผู้บริจาคและผู้รับบริจาคขาดการทำความเข้าใจที่ตรงกันว่าอะไรคือสิ่งที่ต่างฝ่ายต่างต้องการอย่างแท้จริง ทำให้ผู้บริจากรายใหญ่เกิดความวิตก จึงหาทางออกโดย

³⁴ Ibid., 334-336.

การจัดหาทุนระยะสั้น ผู้บริจาคจะต้องรู้ถึงประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน มีตัวชี้วัดแน่นอน ผู้บริจาคจึงมักเข้าร่วมในการกำหนดกรอบเพื่อให้นำไปสู่ความสำเร็จ³⁵

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาระดับโลก ที่ทั่วโลกมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนร่วมกันเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร การให้ความช่วยเหลือเหยื่อ การฟ้องคดี การสืบสวนสอบสวน การค้นหาพยานหลักฐาน รวมไปถึงการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการพัฒนาประสิทธิผลของกระบวนการยุติธรรมในการตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ในระดับนานาชาติ เป็นสิ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้ในหลาย ๆ ด้าน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ

2.4.1 ความหมายของความร่วมมือ

ใน New Webster's Dictionary of the English Language³⁶ ให้ความหมายของคำว่า Collaboration หรือ ความร่วมมือ หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกมากมายทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า “ความร่วมมือ” ไว้ดังนี้

ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ³⁷ กล่าวว่า “ความร่วมมือ” เป็นกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม และองค์กรในการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน การเริ่มต้นในการสร้างความร่วมมือเกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การเผชิญปัญหาร่วมกัน การแบ่งปันวิสัยทัศน์ ความมุ่งหวังในการเกิดผลผลิตร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นผลลัพธ์ในการสร้างความร่วมมือ

วรรณา ประยุกต์วงศ์ และปาริณา ประยุกต์วงศ์³⁸ ความร่วมมือเป็นการร่วมมือกันในการเปิดโอกาสให้สมาชิกและผู้นำองค์กรได้รับประสบการณ์ สามารถเอาแนวคิดความร่วมมือเข้ามาสู่วิธีการ

³⁵ Ibid., 336-338.

³⁶ New Webster's Dictionary of the English Language, “Collaboration.” <http://www.websters-online-dictionary.org> (accessed April 10, 2016).

³⁷ ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ, “การพัฒนากลยุทธ์ความร่วมมือด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ คด., อุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), 67-68.

³⁸ วรรณา ประยุกต์วงศ์ และปาริณา ประยุกต์วงศ์, เป้าหมายของกำไร: คุณค่าของความร่วมมือ, (กรุงเทพฯ: เครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554), 48.

ทำงาน เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน ความร่วมมือในการทำงานจะกำหนดลักษณะการบริหารงานขององค์การว่าทำงานเพราะได้รับคำสั่งหรือร่วมกันตัดสินใจ และการร่วมมือกันอย่างจริงจังจะนำไปสู่ความผูกพัน เพิ่มแรงจูงใจและผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้น

Hodge and Anthony³⁹ กล่าวถึงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เน้นการจัดสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยแบ่งความร่วมมือเป็น 6 ประเภท ได้แก่

1) ความร่วมมือในแนวดิ่ง (Vertical Integration) เป็นความร่วมมือที่เกิดจากการควบรวมกิจการบริษัทหรือองค์กรเข้าเป็นองค์กรเดียวเพื่อต้องการควบคุมการทำงานเองทั้งหมด

2) ความร่วมมือในแนวนอน (Horizontal Integration) ควบรวมองค์กรหรือบริษัทที่มีธุรกิจประเภทเดียวกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน

3) การร่วมมือแบบพนักกำลัง (Coalition) เป็นความร่วมมือในการจัดตั้งโครงการ บริษัท หรือ องค์กรร่วมกัน โดยมีการลงทุนร่วมกัน (joint venture)

4) การร่วมมือแบบรวมอำนาจบริหารจัดการ (Interlocking Directorates) เป็นการร่วมมือกับองค์กร บริษัท ที่เป็นคู่แข่งกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร โดยมีคณะกรรมการทั้งทางตรงและทางอ้อม หรืออาจเป็นผู้บริหารที่มาจากองค์กรอื่นเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี

5) การร่วมมือเพื่อการแลกเปลี่ยน (Reciprocity) เป็นการร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร แลกผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่ร่วมมือกัน

6) การร่วมมือกันแบบสังคมประสาน (Social Interlocking) เป็นการร่วมมือขององค์กรหรือ บริษัทที่มีลักษณะของธุรกิจที่แตกต่างกัน โดยมีการทำสัญญาร่วมกัน

จากข้อมูลดังกล่าว สรุปได้ว่า ความร่วมมือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่ทำร่วมกัน หรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความเต็มใจ เพื่อไปสู่เป้าหมายขององค์การหรือหน่วยงาน

2.4.2 ปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบผลสำเร็จ

การสร้างร่วมมือนั้น มิใช่ว่าทุกองค์กรจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การตัดสินใจที่ล่าช้า ทรัพยากรที่มีจำกัด ความขัดแย้งภายในองค์กร เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการก่อให้เกิดความร่วมมือ นอกจากนี้ ตัวบุคลากรในองค์กร หากไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์กร ขาดแรงจูงใจ มีความเข้าใจในเนื้อหาไม่ตรงกัน ไม่รู้สาระสำคัญของลักษณะงานบางประเภท ก็เป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือได้เช่นกัน

³⁹ Hodge, B. J., & Anthony, W. P., *Organization Theory: A strategic approach* (4th ed.) (Boston: Allyn & Bacon, 1991), 29.

ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบความสำเร็จได้ จึงต้องมีการประสาน ในประเด็น
ดังนี้⁴⁰

- 1) การทำความเข้าใจและยอมรับเป้าหมายร่วมกัน
- 2) การกำหนดวิธีการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไข รวมทั้งวางแผนปฏิบัติและอำนวยความสะดวกในทรัพยากรร่วมกัน
- 3) การจัดระบบประสานงานที่มีประสิทธิภาพ
- 4) การที่ผู้บริหารระดับสูงควรส่งเสริมการสร้างบรรยากาศในการประสานงานและการทำงานร่วมกันทั้งสองฝ่าย
- 5) การพัฒนาภายใต้ความร่วมมือ การยอมรับในความอิสระของแต่ละองค์การในการกำหนดกิจกรรมในส่วนความรับผิดชอบของตน และส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ โดยยึดเป้าหมายการทำงานมากกว่าวิธีการ

การดำเนินความร่วมมือนั้น ทั้งสองฝ่ายต้องมีการตกลงระบุหน้าที่ให้ชัดเจน มีกรอบเวลาในการปฏิบัติ มีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้ต้องชัดเจน ไม่ซับซ้อนและคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่เป็นการอุดหนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2.4.3 ปัญหาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยมีปัญหาสำคัญประการหนึ่งในภาพรวมคือ หน่วยงานที่มีภารกิจด้านงานยุติธรรมไม่ได้รวมอยู่ในกระทรวงเดียวกันทั้งหมด แต่กระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของต่างกระทรวงและกรม ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีแนวทางในการบริหารจัดการเป้าหมาย และการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไปตามวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่ได้รับมอบหมาย โดยที่กระบวนการยุติธรรมของไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการประสานงานระหว่างองค์กรให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคมากมายในการปฏิบัติงานร่วมกัน ปัญหาที่ปรากฏได้ชัดเจน ได้แก่

- 1) ระบบการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมยังไม่มี ความชัดเจน ขาดความเข้มแข็งในการให้ความร่วมมือและไม่ต่อเนื่อง ทำให้การสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหรือสนับสนุนการดำเนินงานระหว่างกันไม่อาจเป็นจริงได้ หน่วยงานยังคงยึดถือเป้าหมายขององค์กรตนเองและในบางครั้งเห็นว่าการปฏิบัติงานนั้นเป็นการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้หน่วยงานของตนได้ผลงาน เป็นที่โดดเด่น ซึ่งเป็นการมุ่งหวังสร้างความโดดเด่นให้แก่หน่วยงานของตนเพียงหน่วยงานเดียว จนหลงลืมไปว่า การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการสร้างกำแพงปิดกั้นโอกาสของตนเองในการที่จะบูรณาการภารกิจระหว่างองค์กรให้มุ่งไปสู่เป้าหมายโดยรวมของกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้การดำเนินงานมีลักษณะ

⁴⁰ เรวັตร ชาตรีวิศิษฐ์, *การบริหารองค์กรยุคใหม่*. (กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ, 2539), 116-117.

ซ้ำซ้อนกัน สูญเสียงบประมาณโดยไม่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด แม้จะมีคณะกรรมการประสานงาน กระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงเพราะ มีภารกิจหลักของตนรองรับอยู่แล้ว

2) เมื่อต้องมีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ผู้ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อการประสานงาน มักจะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการผู้มีอำนาจ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือสั่งการในหน่วยงานจึงไม่สามารถกำกับดูแลให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง

3) ความไม่ไว้วางใจระหว่างองค์กร ทำให้ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพราะ ต่างก็ต้องการผลงานให้เป็นของหน่วยงานของตนเอง จนบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งในการดำเนินการ และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ และความสงบสุขของประชาชน

4) การพัฒนางานในภารกิจของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมขาดทิศทางที่ชัดเจน เนื่องจากขาดระบบการพัฒนายุทธศาสตร์และแนวนโยบายที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การปฏิบัติงานของกระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมา มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหากระบวนย่อยโดยต่างดำเนินการไปตามที่ เห็นสมควรโดยไม่มีนโยบายและยุทธศาสตร์ชี้แนะในภาพรวมที่ชัดเจนและครอบคลุมภารกิจของ กระบวนการยุติธรรม

5) ขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของ กระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำกับติดตาม ตรวจสอบ และ เร่งรัดประเมินผลการปฏิบัติงานของระบบย่อยในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้เป็นไปตามแผน ยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า การขาดหน่วยงานกลางที่เข้ามาบริหารจัดการทำให้ กระบวนการยุติธรรมในภาพรวมไม่สามารถทำงานได้อย่างครบวงจรและต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังขาด หน่วยงานกลางที่เป็นศูนย์กลางทางด้านสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมที่จะสนับสนุนการปฏิบัติใน ภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴¹

ดังนั้น การมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือในการปฏิบัติงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะ สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน จะต้องช่วยกันผลักดันให้เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อใช้ในการป้องกัน และปราบปรามการค้ำฉ้อโกงให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล และเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจร่วมกัน จริงใจ มีการวางแผนและเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกัน การ ยอมรับซึ่งกันและกัน รวมถึงผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำและเข้าใจบริบทขององค์กร

⁴¹ สำนักกิจการงานยุติธรรม, <http://www.moe.go.th/moe/upload/new14/htmlfiles/10598-5339.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559).

2.5 ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์และการหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี และรวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ด้วย ประเทศปลายทางจะต้องทำงานประสานกับประเทศต้นทาง ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยป้องกันการค้ามนุษย์และหลบหนีเข้าเมืองเท่านั้น แต่ยังคงช่วยเหลือเหยื่อให้กลับเข้าสู่ชุมชนของพวกเขาได้อย่างปลอดภัย

ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ มีความร่วมมือกันในหลาย ๆ เรื่อง แต่เรื่องที่มีการร่วมมือกันมาก คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความช่วยเหลือทางกฎหมาย การค้ามนุษย์และการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถือว่าเป็นอาชญากรรม ซึ่งประเทศต่าง ๆ ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อประเทศหนึ่งต้องการหาข้อมูลหรือความช่วยเหลือจากประเทศอื่น ประเทศนั้น ๆ ต้องตัดสินใจว่า ข้อมูลและความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นจะส่งมอบหรือช่วยเหลือแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

2.5.1 ช่องทางแบบไม่เป็นทางการ (Informal Channel)

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการให้ความช่วยเหลือแบบไม่เป็นทางการ เป็นสิ่งที่ถูกร้องขอโดยไม่ต้องผ่านการผ่านกระบวนการอย่างเป็นทางการ แต่เป็นสิ่งที่ร้องขอผ่านตัวแทนของผู้บังคับใช้กฎหมายและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรตำรวจสากล ข้อมูลที่ได้รับโดยผ่านช่องทางแบบไม่เป็นทางการอาจรวมถึงบันทึกอาชญากรรมและบันทึกของตำรวจ บันทึกการเกิดและตาย ทะเบียนบ้าน ที่พักอาศัย ทะเบียนรถ บันทึกการเดินทาง บันทึกเกี่ยวกับธุรกิจ การเฝ้าจับตาความปลอดภัย เป็นต้น

ช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลแบบไม่เป็นทางการ เช่น

1) ช่องทางส่วนบุคคล

การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความช่วยเหลือสามารถกระทำได้ระหว่างตัวแทนผู้บังคับใช้กฎหมายที่ร้องขอและประเทศที่ถูกร้องขอ บางครั้งอาจกล่าวถึงการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการกับพนักงานอัยการ ซึ่งอาจไม่ได้มีข้อตกลงตามสนธิสัญญาที่มีต่อกันหรือข้อตกลงระหว่างประเทศก็ได้ แต่อาจดำเนินการโดยอาศัยความเป็นมิตร การเคารพซึ่งกันและกัน หรือการแบ่งปันความสนใจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ความสัมพันธ์ส่วนตัวอาจสร้างได้โดยผ่านการสัมมนาระหว่างประเทศและการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นหนทางที่นำไปสู่การแบ่งปันข้อมูลและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน วิธีการนี้สามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างรวดเร็วแต่ถูกจำกัดด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า การจะบังเกิดสิ่งเหล่านี้ได้ ขึ้นอยู่กับการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ

2) ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย

ความสัมพันธ์ทางกฎหมายในรูปแบบของการทูต เจ้าหน้าที่กงสุล และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยอาจทำข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลในลักษณะนี้จะมีการตอบสนองอย่างรวดเร็วและถูกต้องมากกว่าที่จะอาศัยข้อมูลผ่านระบบวาลอื่น ซึ่งกระบวนการร้องขอความช่วยเหลือแบบนี้ จัดว่ามีประสิทธิภาพมาก

3) ตำรวจสากล (Interpol)

สิ่งขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศต่าง ๆ คือ ระบบ the International Criminal Police Organization หรือ ICPO – Interpol

Interpol ตั้งอยู่ที่เมืองลียง ประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยสมาชิกมากมายทั่วโลก และองค์กรได้ผลิตเครื่องมือสำหรับการรับ/ส่ง คำร้องระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยผ่านหน่วยงานกลางของชาติต่าง ๆ (National Central Bureau – NCBs) ซึ่งเปรียบเสมือนท่อที่ส่งผ่านข้อมูลได้อย่างปลอดภัยและค้นหาความจริงที่ไม่เปิดเผย ซึ่งคำร้องขอที่ผ่านตำรวจสากลอาจไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ร้องขออย่างแท้จริง เพราะกฎระเบียบของตำรวจสากลไม่มีบทกำหนดโทษในกรณีที่ไม่ตอบสนองตามคำร้องขอของประเทศต่าง ๆ ดังนั้น ความช่วยเหลือคือการอาศัยความสัมพันธ์และความเอื้อเฟื้อที่ดีของผู้บังคับใช้กฎหมายของประเทศที่ร้องขอกับตำรวจสากล⁴²

ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการควรจะเป็นไปตามวิधिพิจารณาติของท้องถิ่นของรัฐนั้น ๆ ด้วย เหมือนกับเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะต้องทำงานร่วมกัน คือ จะต้องมีการร้องขอมายังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ในกรณีเร่งด่วนอาจเป็นการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันโดยตรง ซึ่งในทางปฏิบัติทั่ว ๆ ไป มักจะร้องขอผ่านผู้ประสานงานหรือเจ้าหน้าที่โดยทำการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ

ข้อดีของการใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการ คือ การร้องขอระหว่างกันของประเทศต่าง ๆ สามารถได้รับการตอบสนองได้อย่างรวดเร็วและส่งตรงถึงผู้บริหารได้ทันที ประหยัดค่าใช้จ่าย ง่ายต่อการได้ข้อมูลหรือข่าวกรองต่าง ๆ มากกว่าการติดต่อกันแบบทางการ

ข้อเสีย คือ ข้อมูลและความช่วยเหลือที่ได้รับแบบไม่เป็นทางการนี้จะเป็ข้อมูลที่ถูกจำกัดลักษณะที่แท้จริงของข้อมูล ทำให้สิ่งที่ได้อาจไม่ครบถ้วนและไม่อาจนำไปอ้างอิงในชั้นพิจารณาคดีได้นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลอาจตกอยู่ในความเสี่ยงเนื่องจากการเปิดเผยความลับ ส่งผลทางการทูต เพราะการติดต่อกันแบบไม่เป็นทางการไม่ได้มาจากการตัดสินใจที่เหมาะสมถูกต้องอย่างเป็นทางการ

⁴² The United Nations Asia and Far East Institute, “International Cooperation Against Human Trafficking and Smuggling of Migrants,” UNAFEI, www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_N062/N062_21RC_Group3.pdf, 181-182 (accessed April 10, 2016).

การเปิดเผยเหยื่อและคนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่เจตนา และยังเสี่ยงต่อการประนีประนอมกับผู้บังคับใช้กฎหมายส่วนอื่น ๆ

ดังนั้น การทำให้เกิดความเสี่ยงต่าง ๆ ให้น้อยที่สุด คือ การติดต่อแบบไม่เป็นทางการจะต้องไม่ทำกันเป็นการส่วนตัว ถ้าเรื่องนั้นมีความพิเศษ สำคัญ หรือเป็นสิ่งต้องห้ามในเรื่องเขตอำนาจในการพิจารณา การติดต่อประสานงานควรผ่านเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหรือหน่วยที่ให้คำแนะนำในการติดต่อ และรัฐผู้ร้องขอต้องยอมปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาของประเทศที่ถูกร้องขอ

นอกจากนี้ ประเทศผู้ถูกร้องขอจะต้องยังไม่ให้ข้อมูลใด ๆ จนกว่าจะพิจารณาแล้วว่า หากข้อมูลเหล่านี้เปิดเผยไปแล้วจะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือบุคคลใดก็ตาม และหน่วยงานที่ติดต่อด้วยต้องถูกเก็บเป็นความลับ⁴³

2.5.2 ช่องทางแบบเป็นทางการ (Formal Channel)

การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความช่วยเหลือแบบเป็นทางการ คือ การขอพยานหลักฐานทางอาชญากรรมซึ่งเกิดจากความร่วมมือที่อยู่ภายใต้กฎหมายและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความช่วยเหลือทางกฎหมายแบบเป็นทางการ หมายรวมถึงกระบวนการที่ต้องทำและผลกระทบต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องทำ เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การจับกุมโดยหมายจับ คำให้การขอพยาน การห่วงใยทั่วทั้งขังและการยึดทรัพย์

การร้องขอผ่านช่องทางแบบเป็นทางการมีข้อดี คือ เป็นที่ยอมรับของกระบวนการยุติธรรมเพื่อนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่สมบูรณ์ ประเทศส่วนใหญ่ที่มีสนธิสัญญาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องความร่วมมือระหว่างประเทศ จะมีองค์กรกลางของประเทศตนเองที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือตามคำร้องขอ โดยมีเครื่องมือพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้แก่

1) เอกสารเกี่ยวกับการส่งประเด็นเพื่อสืบพยาน (Letters Rogatory)

เอกสารเกี่ยวกับการส่งประเด็นเพื่อสืบพยาน คือ การร้องขอจากศาลของประเทศหนึ่งไปยังศาลในประเทศอื่น ซึ่งผ่านกระบวนการร้องขออย่างเป็นทางการเพื่อนำไปใช้ตามขอบเขตอำนาจศาลที่ร้องขอ โดยมักส่งต่อผ่านช่องทางทางการทูต

คำร้องขอข้อมูลและพยานหลักฐานส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานการบังคับใช้กฎหมายและถูกทำให้มีผลตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์โดยศาลของประเทศที่ร้องขอ ซึ่งดำเนินการโดยการร้องขอของสถานทูตประเทศนั้น ๆ ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูตจะทำการส่งต่อข้อมูลไปยังศาลของ

⁴³ United Nations Office on Drugs and Crime, “Anti-Human trafficking manual for criminal justice practitioners (Module 6),” UNODC, from http://www.unodc.org/.../human-trafficking/TIP_module6_Ebook.pdf, 16-17 (accessed April 10, 2016).

ประเทศที่ร้องขอ คำร้องขอจะถูกกระทำตามคำสั่งที่ได้รับมา เป็นเครื่องมือที่ถูกย้อนกลับ กล่าวคือ ต้องดำเนินส่งข้อมูลตามวิธีการเหมือนตอนร้องขอ

การร้องขอโดยตรงอาจเป็นไปได้ภายใต้สนธิสัญญาในกรณีเร่งด่วน เช่น มาตรา 15 (1) ของ the 1959 Council of Europe Convention ยอมให้ผู้มีอำนาจตามเขตอำนาจศาลของประเทศที่ร้องขอส่งหนังสือร้องขอไปที่ผู้มีอำนาจตามเขตอำนาจศาลของประเทศที่ถูกร้องขอโดยตรง หรือ มาตรา 18 (13) ของพิธีสาร Palermo ยอมส่งข้อมูลในกรณีเร่งด่วนและเมื่อประเทศต่าง ๆ เห็นด้วย ถ้าเป็นไปได้ คำร้องขอสามารถขอผ่าน International Criminal Police Organization

2) พันธสัญญาในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance (MLA))

โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมายจะไม่ได้รับอนุญาตให้สืบสวนสอบสวนในประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่มีผู้ใดฝ่าฝืนเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่นได้ อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้น ๆ ด้วย

วัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกัน คือ การช่วยเหลือระหว่างกันภายใต้กระบวนการร้องขอของประเทศ การพูดคุยแบบทั่วไป ความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกัน ซึ่งจะต้องมีสนธิสัญญาร่วมกัน โดยความช่วยเหลือร่วมกันมิใช่เพียงแค่ด้านพยานหลักฐานอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนและโทษประหารชีวิตด้วย

การช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกัน สามารถร้องขอได้ในหลาย ๆ ประเด็น ได้แก่

- (1) การออกหมายค้น หมายจับ
- (2) การขอพยานหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่ง
- (3) การส่งต่อบุคคลที่ถูกลงโทษจำคุกให้มาปรากฏตัวในฐานะพยานเป็นการชั่วคราว
- (4) การสืบพยานหรือผู้เชี่ยวชาญผ่านระบบการประชุมผ่านจอภาพ
- (5) การให้บริการด้านเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาคดี
- (6) ข้อมูลต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารที่เป็นข้อมูลของรัฐ ข้อมูลทางการเงินหรือข้อมูลทางธุรกิจที่เกี่ยวข้อง
- (7) ร่องรอยหรือสิ่งบ่งชี้อาชญากรรม ทรัพย์สิน เครื่องมือ หรือสิ่งอื่นใดที่แสดงให้เห็นถึงพยานหลักฐานอย่างชัดเจน
- (8) สิ่งอำนวยความสะดวกแก่พยานที่มาให้ข้อมูล
- (9) การจัดหาข้อมูล พยานหลักฐานและผลประโยชน์ของผู้เชี่ยวชาญ
- (10) ความช่วยเหลืออื่นใดซึ่งไม่ขัดกับกฎหมายภายในของประเทศที่ได้รับการร้องขอ

ความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันจะต้องตั้งอยู่บนฐานของการร้องขอที่เป็นขั้นตอนตามเกณฑ์ของการร้องขอระหว่างประเทศ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และข้อตกลงด้านการบริหารจัดการ

ระหว่างประเทศ ซึ่งเงื่อนไขของความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันจะแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี โดยทั่วไป เงื่อนไขของความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันจะมีเงื่อนไขคล้ายกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันควรจะให้ความแตกต่างจากเกณฑ์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กล่าวคือ

(1) การกระทำอันผิดกฎหมายที่รัฐหนึ่งอ้างขึ้นเพื่อขอให้รัฐคู่สัญญาส่งตัวผู้กระทำความผิดให้ (dual criminality) คือ ต้องเป็นความผิดที่ทั้งสองประเทศรับรองว่าเป็นความผิด เงื่อนไขมาจากความคิดที่ว่า เป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะส่งตัวผู้กระทำความผิดไปยังประเทศที่ร้องขอ หากประเทศที่ถูกร้องขอเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด พยานหลักฐานไม่ควรเป็นเพียงตัวช่วยของเจ้าพนักงานด้านสืบสวนสอบสวนเท่านั้น แต่ต้องเป็นประโยชน์ต่อจำเลยด้วย

(2) การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (reciprocity) เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งซึ่งครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ควรเกิดด้วยความสมัครใจ

(3) การกระทำผิดกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง (non-political offence) เพื่อให้การร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันได้รับความยินยอม การกระทำผิดกฎหมายนั้นไม่ควรเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

(4) กฎระเบียบพิเศษอื่น ๆ (rule of specialty) กฎหมายบางเรื่องที่เป็นความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกัน อาจมีการพัฒนาเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งระบุว่า ประเทศผู้ร้องขอความช่วยเหลือต้องไม่ถ่ายทอดหรือใช้ข้อมูลสำหรับการสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดี หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีนอกเหนือไปจากที่ตนร้องขอ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่าต้องมีการทบทวน ข้อมูลเหล่านั้นจะต้องถูกส่งไปยังประเทศที่ถูกร้องขออย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ช่องทางแบบเป็นทางการ เป็นวิธีการที่ใช้เวลานาน การส่งเอกสารต่าง ๆ ต้องผ่านพิธีการทางการทูต หรือพิจารณาตามเขตอำนาจศาล ซึ่งอาจใช้เวลานานหลายเดือนกว่าคำร้องจะไปถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการทำงานของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นอย่างมาก เพราะในคดีค้ามนุษย์ การค้นหายานหลักฐานได้อย่างรวดเร็วเป็นสิ่งสำคัญ ความล่าช้าทุกวินาทีเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องสงสัยหลุดรอดออกไปจากกระบวนการพิจารณาคดี

ความแตกต่างของระบบกฎหมาย ก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการพิจารณาคดีได้เช่นกัน เช่น ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) กับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) มีวิธีพิจารณาคดีที่ต่างกัน ประเทศทางยุโรปส่วนใหญ่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) ซึ่งผู้พิพากษาสอบสวนมีหน้าที่ดูแลด้านการสอบสวนและมีอำนาจเรียกพยานมาให้ปากคำได้ ให้ส่งเอกสารและเรื่องอื่น ๆ ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจได้ตามความเหมาะสม แต่ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลาง การดำเนินคดีจะดำเนินการ

ตามขั้นตอน การพิจารณาคดีจะพิจารณาตามที่ยื่นขอและอาจไม่อนุญาตให้โอนอำนาจที่ได้รับมอบหมายให้แก่หน่วยอื่นที่ไม่มีอำนาจจัดการ⁴⁴

3) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition)

เป้าหมายของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือ การให้ประเทศหนึ่งส่งผู้กระทำความผิดไปยังประเทศที่ยื่นขอเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ณ ประเทศที่ยื่นขอ หรือเพื่อมารับการลงโทษตามกฎหมายของประเทศที่ยื่นขอ การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นกระบวนการบังคับส่งบุคคลทั้งที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมี 2 ช่องทางในการร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือ ผ่านการร้องขอระหว่างประเทศหรือโดยสนธิสัญญา⁴⁵

ดังนั้น หลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่สำคัญ คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องทันสมัย โดยทั่วไป จะมีการทำสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน แต่ในบางรัฐไม่จำเป็นต้องมี สำหรับรัฐที่ต้องทำสนธิสัญญา อาจทำในรูปของทวิภาคีหรือแบบหลายฝ่ายก็ได้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานร่วมกัน การทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (UNTOC) ซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพมาก

(2) พยานหลักฐานจะต้องเพียงพอที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดีได้

(3) การฟ้องร้องแบบคู่ขนาน รัฐที่ยื่นขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องพิสูจน์ว่า การกระทำความผิดอาญานั้น สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ยื่นขอ

(4) หลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับรัฐจะต้องมีรายละเอียดพิเศษที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดและการกระทำความผิด ซึ่งรายละเอียดพิเศษจะต้องส่งให้อีกรัฐหนึ่งทราบด้วย

(5) การฟ้องซ้ำ รัฐจะต้องปฏิเสธการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนหากผู้นั้นได้รับการพิจารณาคดีในความผิดนั้นมาแล้วก่อนที่จะมีการร้องขอ

(6) การไม่ส่งตัว กรณีที่คำร้องขอถูกปฏิเสธเนื่องจากผู้กระทำความผิดอยู่ในสถานะของผู้ลี้ภัย ก็อาจนำหลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือการพิจารณาคดีในประเทศที่ยื่นขอมาใช้ได้ตามความเหมาะสมกับเขตอำนาจ⁴⁶

⁴⁴ The United Nations Asia and Far East Institute, “International Cooperation Against Human Trafficking and Smuggling of Migrants,” 182-184

⁴⁵ Ibid., 184-185

⁴⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, “Anti-Human trafficking manual for criminal justice practitioners (Module 6), 6-7.

คำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญาจะตั้งอยู่บนฐานของการเคารพและสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อกัน บางประเทศอาจกำหนดเกณฑ์การร้องขอโดยปราศจากการทำสนธิสัญญาร่วมกันก็ได้ โดยจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายภายในของประเทศนั้น ๆ

เมื่อประเทศผู้ร้องขอต้องการให้ส่งคนในสัญชาติของตนกลับประเทศของตนโดยเร็ว มีวิธีการที่ปฏิบัติกัน คือ การยึดหนังสือเดินทาง ผลที่ได้คือ ผู้กระทำผิดกลายเป็นผู้ที่ต้องถูกเนรเทศออกนอกประเทศ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง (Passport Act) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกยึดหนังสือเดินทางภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการเช่นนี้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ต้องมีวิธีการที่ชัดเจน เช่น ข้อกำหนดของกฎหมายของประเทศที่ร้องขอและจะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่ถูกร้องขอเพื่อดำเนินการเนรเทศ

ถ้าคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนถูกดำเนินการระหว่างประเทศสมาชิกที่มีสนธิสัญญาร่วมกัน ประเทศที่ถูกร้องขอจะต้องดำเนินการตามคำร้องขออย่างซื่อสัตย์ ประเทศต่าง ๆ ที่มีสนธิสัญญาร่วมกันจะต้องไม่ฝ่าฝืนข้อตกลงระหว่างกัน

ทั่วโลกต่างยอมรับหลักเกณฑ์ที่ว่า แต่ละประเทศต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนและมีเขตแดนของตนเอง แต่ละประเทศไม่ควรล่วงล้ำกฎหมายของประเทศอื่น หลักเกณฑ์นี้ได้ถูกเขียนไว้ในพิธีสารต่าง ๆ เช่น United Nation Convention Against Transnational Organized Crime (2000), Rome Statute of the International Criminal Court (1998), United Nation Model Treaty on Extradition (1990), European Convention of Extradition (1957) เป็นต้น

ปัญหาในทางปฏิบัติปรากฏอยู่ในกระบวนการพิจารณาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ปัญหาด้านข้อกำหนดเรื่องการกระทำผิดกฎหมายที่รัฐหนึ่งอ้างขึ้นเพื่อขอให้รัฐคู่สัญญาส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน การยกเว้นความผิดทางการเมืองและการปฏิเสธคำร้องขอ ประเด็นโทษประหารชีวิตและการพิจารณาคดีแบบไม่เป็นธรรม เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้คำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนถูกปฏิเสธ⁴⁷

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการติดต่อกันแบบเป็นทางการ แต่รัฐก็ควรดำเนินการร้องขอแบบคู่ขนานไปด้วย กล่าวคือ ต้องยื่นคำร้องขอแบบไม่เป็นทางการควบคู่ไปกับการขอความร่วมมือแบบเป็นทางการ เพราะจะทำให้ข้อมูลที่ได้รับมานั้นสามารถนำไปใช้ในการสืบสวนสอบสวนในระหว่างที่รอข้อมูลแบบเป็นทางการ

⁴⁷ The United Nations Asia and Far East Institute, "International Cooperation Against Human Trafficking and Smuggling of Migrants," 185

2.5.3 กรณีเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องประสานงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคสาธารณะ

การขอความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคสาธารณะ ควรจะใช้วิธีการติดต่อแบบไม่เป็นทางการผ่านองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หรือใช้จดหมายเป็นทางการแนะนำไปก่อน เพราะถ้าเป็นการติดต่อโดยตรง อาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางการทูต หรือเหยื่ออาจได้รับอันตราย เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าตนกำลังติดต่อกับใคร เป็นบุคคลในองค์กรนั้นจริงหรือไม่ แต่มีบางกรณีที่มีการติดต่อกับสมาชิกในสังคมเป็นการติดต่อแบบโดยตรงซึ่งไม่ผ่านองค์กรใด ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น คดีที่ต้องดำเนินการในทันทีทันใดในกรณีที่เหยื่อจากประเทศหนึ่งโทรศัพท์ติดต่อหาใครบางคนซึ่งสามารถติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในอีกประเทศหนึ่งได้ หรือกรณีที่เหยื่อถูกส่งตัวกลับประเทศก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำการใด ๆ ที่สนับสนุนให้เหยื่อเหล่านี้กลับมาเป็นพยานให้ ซึ่งอาจต้องอาศัยการติดต่อกับสมาชิกในสังคมแบบเร่งด่วนโดยไม่สามารถผ่านองค์กรหรือผู้ประสานงานได้

ดังนั้น การติดต่อประสานงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคสาธารณะเป็นสิ่งที่จะต้องระมัดระวัง เพราะมีความเสี่ยงต่อรูปคดีและความปลอดภัย ซึ่งมีข้อเสนอแนะจาก UNODC ว่า

หากต้องติดต่อกับภาคสาธารณะโดยตรง ผู้ประสานงานจะต้องอธิบายให้เข้าใจประเด็นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้สาธารณะได้ทราบว่าจะเกิดอะไรขึ้นบ้างพร้อมทั้งให้คำแนะนำ

การติดต่อกับภาคสาธารณะต้องไม่มีการวางแผน กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องทำการสำรวจ หรือไปเยือนประเทศนั้น ๆ แต่ต้องเป็นการติดต่อแบบไม่เป็นทางการหรืออาจไปในรูปแบบของการศึกษาดูงาน

ถ้ามีความจำเป็นต้องส่งตัวเหยื่อกลับประเทศจะต้องทำด้วยความเหมาะสมทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ง่ายต่อการติดต่อ และให้ติดต่อกับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่นั้นอย่างสม่ำเสมอ⁴⁸

2.5.4 การแบ่งปันข้อมูล

รัฐต่าง ๆ ได้ถูกร้องขอให้แบ่งปันข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลพื้นฐานหรือข้อมูลที่มีอยู่ในข้อตกลงการขาดช่องทางการสื่อสาร อาจส่งผลให้การจัดการข่าวสารและข้อมูลทั่วไปไม่มีประสิทธิภาพ ในมาตรา 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (UNTOC) ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เช่น การสร้างช่องทางการสื่อสารระหว่างองค์กรเพิ่มขึ้น การให้บริการเพื่อสร้างความปลอดภัยและการเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

⁴⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, “Anti-Human trafficking manual for criminal justice practitioners (Module 6), 12-15.

ความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจะช่วยให้การสืบหาความจริง การวิเคราะห์พยานหลักฐาน และเป้าหมายในการสืบสวนหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการทำงานของผู้กระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 10 ของพิธีสารการคุ้มครองมนุษย ยังกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลจะต้องร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดหรือเหยื่อในการคุ้มครองมนุษย ชนิดของเอกสารที่ใช้ในการระบุการกระทำผิด วิธีการที่ใช้ในการกระทำผิด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการค้ามนุษย ซึ่งโดยทั่วไป ความร่วมมือระหว่างประเทศควรพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ เป็นการแบ่งปันข้อมูลแบบไร้พรมแดน

ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ควรถูกแบ่งปันให้แกกัน เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิด หรือเหยื่อ เอกสารที่ถูกนำมาใช้เพื่อข้ามพรมแดนหรือพยายามจะข้ามพรมแดนเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้ามนุษย วิธีการต่าง ๆ ที่ผู้กระทำผิดใช้ในการค้ามนุษย เป็นต้น ซึ่งรัฐที่ได้รับข้อมูลนั้นมาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐผู้ให้ข้อมูล ก่อนที่จะมีการแบ่งปันข้อมูลออกสู่สาธารณะหรือพื้นที่ที่กำหนดให้ใช้ข้อมูล รัฐที่ถูกร้องขอควรทำการปรึกษาในหลาย ๆ ประเด็นกับรัฐที่ร้องขอข้อมูลก่อน ซึ่งประเด็นที่ควรต้องปรึกษาหารือ ได้แก่

- 1) รัฐที่ร้องขอข้อมูลควรใช้ข้อมูลตามที่แจ้งขอไว้ ไม่ควรนำไปใช้นอกเหนือข้อตกลง
- 2) ควรระมัดระวังในการแบ่งปันข้อมูลในหนทางที่อาจนำไปสู่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นภายในประเทศ
- 3) การใช้ข้อมูล ควรใช้ตามที่รัฐผู้ถูกร้องขอต้องการเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่นำไปใช้เป็นพยานหลักฐานหากรัฐผู้ถูกร้องขอไม่ยินยอม เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาทางการทูตได้ และอาจนำไปสู่การไม่แบ่งปันข้อมูลต่อไปในอนาคต
- 4) ควรมองหาโอกาสเพื่อแบ่งปันข้อมูลอยู่เสมอ ซึ่งอาจช่วยหยุดหรือเป็นการรบกวนการค้ามนุษยในประเทศอื่น ๆ ได้⁴⁹

2.5.5 การส่งเหยื่อกลับประเทศ

ในมาตรา 8 ของพิธีสารการคุ้มครองมนุษย ได้ระบุถึงการส่งตัวเหยื่อกลับประเทศว่า

- 1) บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในประเทศปลายทางได้เป็นการชั่วคราว โดยประเทศเหล่านั้นจะต้องยอมรับและอำนวยความสะดวกให้
- 2) เหยื่อจะต้องสมัครใจ
- 3) รัฐที่ส่งเหยื่อกลับจะต้องดูแลความปลอดภัยของเหยื่อตลอดระยะเวลาที่ส่งกลับ

⁴⁹ Ibid., 16-17.

4) เมื่อมีการพบเหยื่อในประเทศหนึ่ง ประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรจะมีการตรวจสอบว่าเหยื่อนั้นเป็นคนในประเทศของตนหรือไม่

5) เหยื่อที่ถูกส่งกลับไม่ว่าจะส่งกลับไปยังประเทศของเหยื่อเองหรือประเทศที่เป็นที่พำนักชั่วคราว จะต้องมีการแสดงหลักฐานความยินยอมให้เหยื่อสามารถเดินทางเข้า-ออกในประเทศนั้น ๆ ได้ในกรณีที่เหยื่อจะต้องถูกกันไว้เป็นพยาน

เมื่อประเทศที่เหยื่อถูกส่งตัวไปได้ตอบรับ จะต้องปฏิบัติต่อเหยื่อโดยปราศจากความลำเอียงและควรอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยอาจมีการเสนอประโยชน์ให้แก่เหยื่อ ควรมีการจัดการความเสี่ยงก่อนส่งตัวเหยื่อกลับไปยังประเทศที่เหยื่อต้องการซึ่งรัฐต้องให้คำแนะนำ รัฐต้นทางไม่ควรติดต่อโดยตรงกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในประเทศที่ตั้งใจส่งกลับ และหากประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันสูง จะต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบคอบ ต้องไม่ส่งเหยื่อกลับในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงต่อการที่เหยื่อจะได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการส่งตัวกลับนั้น หากมีเหตุจำเป็นที่ต้องทำการสอบสวนและต้องใช้เหยื่อเหล่านั้นเป็นพยาน ควรมีทางเลือกอื่น ๆ แทนการส่งตัวเหยื่อกลับมา เช่น ใช้วิธีการสอบสวนผ่าน video conference หรือจัดทำแผนเพื่อติดต่อกับเหยื่อระหว่างเวลาที่ต้องส่งตัวเหยื่อกลับ⁵⁰

ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายกับการค้ามนุษย์ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานของพิธีสารเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งภายนอกและภายใน โดยยังคงต้องมีการร้องขอผ่านช่องทางทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ ความร่วมมือของผู้บริหารที่มีความสามารถก็เป็นสิ่งสำคัญ ทำให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรเป็นเรื่องสำคัญต่อการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งสามารถสรุปด้านความร่วมมือที่ควรปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นต่อการร่วมกันต่อต้านการค้ามนุษย์
- 2) พันธสัญญาในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้ผลของการร้องขอสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้
- 3) การร้องขออย่างเป็นทางการควรร้องผ่านผู้มีอำนาจของส่วนกลางในเขตอำนาจศาลของประเทศนั้น ๆ
- 4) แม้จะมีคำร้องขอเอกสารแบบไม่เป็นทางการ รัฐที่ถูกร้องขอควรส่งให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตามคำร้องขอ และแจ้งไปยังประเทศที่ร้องขอให้รับดำเนินการสืบสวนสอบสวนทันที
- 5) ในกรณีร้องขออย่างเป็นทางการควรคำนึงถึงระยะเวลาด้วย
- 6) การร้องขอแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการควรทำคู่ขนานไปพร้อม ๆ กัน

⁵⁰ Ibid., 17-18.

7) การติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องเขตอำนาจศาลด้วย หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานควรแจ้งให้ทราบถึงพันธะสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ และการติดต่อสื่อสารกันนั้นจะต้องไม่ทำให้บุคคลอื่นตกอยู่ในอันตราย

8) เจ้าหน้าที่ไม่ควรมีการติดต่อกับสมาชิกภาคสาธารณะโดยตรง แต่ควรมีคนกลางเป็นคนประสานงานให้

9) การแบ่งปันข้อมูลระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีการทำข้อตกลงร่วมกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปของทวิภาคี หรือหลายประเทศทำร่วมกัน จะทำให้ข้อมูลที่ได้มาสามารถแบ่งปันกันได้

จึงเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ สามารถนำมาเป็นแนวทางเพื่อปรับใช้กับการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้ ซึ่งจะทำให้มีวิธีการแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

2.6 แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

จากมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมาย บันทึកความเข้าใจ หรือบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชนก็ตาม แต่สุดท้ายแล้ว ทางปฏิบัติในส่วนของแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์นั้น ไม่ว่าจะเป็นเหยื่อเพศชาย หญิง หรือเด็ก หรือจะเป็นเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน หรือเหยื่อจากการแสวงประโยชน์ทางเพศก็ตาม ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการตามแนวทางที่เรียกว่า 4Ps และ 3Rs ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้⁵¹

หลัก 4Ps เป็นแนวทางในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วย

1) ด้านนโยบาย (Policy)

การดำเนินการด้านนโยบาย หมายถึง การออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง บันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยลงนามร่วมกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน บันทึกข้อตกลงที่รัฐบาลไทยดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางที่เป็นมาตรฐานในการดำเนินการ (Standard Operating Procedures: SOP)

⁵¹ ศิบัติ นพประเสริฐ, “การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 312-473.

2) ด้านการป้องกัน (Prevention)

การจัดมาตรการการป้องกันตามสถานะของประเทศไทยในกระบวนการค้ามนุษย์ กล่าวคือ ในสถานะประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน เพื่อเข้าถึงแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเสี่ยง และดำเนินงานซึ่งจะรับผิดชอบโดยหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งการป้องกันนี้เน้นมิให้บุคคลต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยการให้ความรู้ การศึกษา เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ต่อปัญหาการค้ามนุษย์ การสร้างงานในท้องถิ่น โครงการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงาน โดยการสนับสนุนจากเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งผู้รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือด้านการจัดโครงการต่าง ๆ เช่น สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (UNIAP) องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) หรือองค์การช่วยเหลือเด็กแห่งสหราชอาณาจักร (Save the Children UK) เป็นต้น

3) ด้านการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด (Prosecution)

ในส่วนนี้จะหมายถึงการดำเนินการทางด้านกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินคดีแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ การช่วยเหลือและคัดแยกผู้เสียหาย การสืบสวน สอบสวนและจับกุม การพิจารณายื่นฟ้อง และการดำเนินคดีในชั้นศาล โดยในแต่ละขั้นตอนมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังมีการจัดโครงการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในแง่ของความรู้ความเข้าใจเรื่องของการคัดกรองแยกแยะเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทักษะในการสืบสวนสอบสวนและการให้ความคุ้มครองในคดีการค้ามนุษย์โดยเน้นเรื่องสิทธิของเหยื่อจากการค้ามนุษย์อันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

4) ด้านการคุ้มครอง (Protection)

ในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และการให้ความคุ้มครองเหยื่อมักจะอยู่ในขั้นตอนเดียวกัน กล่าวคือ ครอบคลุมขั้นตอนกระบวนการคุ้มครอง การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการบำบัดฟื้นฟูผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม นอกจากคุ้มครองเหยื่อแล้ว ยังรวมถึงการคุ้มครองกลุ่มเสี่ยงด้วย ในการปกป้องคุ้มครองเหยื่อองค์กรที่มีหน้าที่หลัก ได้แก่ สำนักงานป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านค้าหญิงและเด็ก (สปป.) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กระทรวงแรงงาน กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับกรณีของเหยื่อแต่ละราย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์แบบใดก็ตาม เหยื่อเหล่านี้จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน แต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้างตามลักษณะแห่งคดี

หลัก 3Rs เป็นหลักการที่ใช้การช่วยเหลือเหยื่อ ประกอบด้วย

1) การฟื้นฟู (Recovery)

การบำบัดฟื้นฟูนี้เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่เกิดขึ้นในศูนย์พักพิง (shelter) ที่จัดไว้สำหรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ โดยมีการจัดฝึกอบรมวิชาชีพตามความแตกต่างของเหยื่อ เช่น เพศ อายุ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถจัดโครงการหรือกิจกรรมให้ตรงกับความต้องการของเหยื่อทุกคนได้ จึงทำได้เพียงคัดแยกเหยื่อและส่งเหยื่อไปยังศูนย์พักพิงที่เหมาะสมกับเหยื่อในแต่ละเพศและวัย เช่น บ้านเกร็ดตระการ เป็นศูนย์พักพิงสำหรับเหยื่อที่เป็นผู้หญิง เป็นศูนย์พักพิงในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีการฝึกวิชาชีพให้แก่เหยื่อด้วย เช่น งานจักสาน การทำผ้าบาติก หรืองานฝีมือต่าง ๆ ส่วนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ที่เป็นชายก็จะไปอยู่ในศูนย์พักพิงที่จัดไว้สำหรับเหยื่อเพศชาย และมีการฝึกอาชีพเช่นเดียวกัน ซึ่งกิจกรรมในการฝึกอาชีพนี้ก็จะมีความหมายงานภาครัฐต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งนอกจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ยังมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน เข้ามาร่วมดำเนินการด้วย

2) การส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิลำเนา (Return/Repatriation)

ก่อนที่จะดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ภูมิลำเนา ประเทศต้นทางมีหน้าที่ต้องตามหาและประเมินครอบครัวของเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ประเมินความปลอดภัยในการที่เหยื่อจะต้องกลับคืนไปสู่ครอบครัวของเหยื่อ หากประเมินแล้วพบว่ายังไม่มีความปลอดภัยที่จะส่งเหยื่อกลับประเทศต้นทางก็จะแจ้งมายังไทยให้ชะลอการส่งกลับไว้ก่อน จนกว่าผลการประเมินครอบครัวของเหยื่อจะมีผลเป็นบวก (positive) หรือในกรณีที่ไม่มีปัญหาจริงๆ ก็อาจจะไม่ส่งเหยื่อกลับคืนสู่ครอบครัว แต่จะส่งเหยื่อให้ไปอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมและปลอดภัย

หากผลการประเมินครอบครัวออกมาเป็นบวก และได้ดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่ครอบครัวไปเรียบร้อยแล้ว แต่ภายหลังปรากฏว่าครอบครัวนั้นไม่มีความปลอดภัยแก่ตัวเหยื่ออีกต่อไป ในกรณีนี้ นักสังคมสงเคราะห์ต้องมีเครือข่ายในชุมชนที่มีความเข้มแข็งเพียงพอ และสามารถแจ้งเรื่องให้นักสังคมสงเคราะห์ทราบ หรือนักสังคมสงเคราะห์อาจไปเยี่ยมเยียนเหยื่อและครอบครัวให้บ่อยครั้งขึ้นก็จะสามารถบรรเทาปัญหานี้ให้ลดลงไปได้

3) การดำเนินการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)

การจัดระบบการศึกษาและการฝึกวิชาชีพให้แก่เหยื่อ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการส่งเหยื่อกลับคืนสู่สังคม โดยการจัดเตรียมแผนจะทำให้เหมาะสมกับเหยื่อแต่ละรายมากกว่าที่จะใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ซึ่งการจัดทำแผนสำหรับเหยื่อต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ครอบครัว ระดับการศึกษา การฝึกอาชีพ วิธีการดำเนินชีวิต รวมไปถึงการเข้าถึงบริการทางด้านสาธารณสุขด้วย นอกจากนี้ ในขั้นตอนนี้ยังนับรวมไปถึงการติดตามเหยื่อและครอบครัวของเหยื่อหลังการส่งกลับคืนสู่ภูมิลำเนาอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติในส่วนของแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ดำเนินการตามแนวทางที่เรียกว่า 4Ps และ 3Rs นั้น หากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์สามารถปฏิบัติตามหรือสามารถดำเนินงานบรรลุแนวทางดังกล่าวได้ จะทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ได้รับการแก้ไขอย่างราบรื่น และประสบความสำเร็จ และยังสามารถลดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อีกด้วย

2.7 วิธีพิจารณาความอาญาระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน⁵²

2.7.1 ระบบกล่าวหา

การดำเนินคดีระบบกล่าวหาที่มีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย common law หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา กลุ่มประเทศที่เป็นหรือเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ หลักการของระบบกล่าวหา คือ

- 1) ศาลต้องวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด คู่ความมีหน้าที่เสนอความจริงต่อศาล
- 2) เคร่งครัดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความและการได้มาซึ่งพยาน เช่น มีหลักคุ้มครองสิทธิจำเลยอย่างเคร่งครัด การพิจารณาคดีต้องทำต่อหน้าจำเลย จำเลยมีสิทธิมีทนายความไว้คอยให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น
- 3) เมื่อมีข้อสงสัย ต้องยกประโยชน์ให้จำเลย เพราะระบบกล่าวหายึดหลักการสันนิษฐานว่า จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดจริง
- 4) ศาลจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงน้อยมาก เพราะถือเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง ถ้าเป็นคดีอาญา อาจเข้าไปช่วยหาความจริงบ้างในบางกรณีที่เป็นอย่างยิ่งเท่านั้น เช่น ชักถามพยานเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่จำเลยและเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การรับฟังพยานหลักฐาน ศาลจึงรับแต่พยานหลักฐานที่เสนอต่อหน้าศาลเท่านั้น
- 5) ถือหลักสำคัญว่า โจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกันแม้โจทก์จะเป็นพนักงานของรัฐก็ตามก็จะมีฐานะเท่ากับราษฎร และจำเลยมีสิทธินำสืบพยานหลักฐานหักล้างพยานโจทก์เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน

⁵² อธิคม อินทุฤดี, สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาศาล 7, “เอกสารประกอบการสัมมนาหลักสูตร การพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวนและคดีค้ามนุษย์” (โครงการเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ณ บ้านอัมพวา รีสอร์ท แอนด์ สปา จังหวัดสมุทรสงคราม, ระหว่างวันที่ 18 – 19 มกราคม 2560).

2.7.2 ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบกล่าวหาที่มีที่มาจากกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกฎหมาย civil law หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ศาลมิได้วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหา แต่ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตนเองได้ การจะซักถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ทำให้การต่อสู้คดีไม่ใช่การต่อสู้ระหว่างคู่ความแต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ

2) การที่ระบบไต่สวนเน้นการค้นหาความจริงเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่าง ๆ ในศาลจึงมีความยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา และไม่ได้ให้ความสำคัญในหลักการเท่าเทียมกันระหว่างโจทก์และจำเลยในศาล เพราะเป็นการต่อสู้คดีระหว่างรัฐกับจำเลยโดยตรง

3) ระบบไต่สวนถือว่าเป็นหน้าที่รัฐที่ต้องแสวงหาความจริงและให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีอาจทำกลับหลังจำเลยได้ โดยทนายจำเลยและพนักงานอัยการมีบทบาทน้อยมาก เพราะบทบาทจะตกอยู่กับผู้พิพากษาเป็นส่วนใหญ่

4) หลักการยกประโยชน์ให้จำเลยจะไม่ถูกนำมาใช้เว้นแต่ได้พยายามทุกทางแล้วก็ไม่สามารถหาพยานหลักฐานใดมาเอาผิดจำเลยได้

5) พยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อหน้าศาล ก็สามารถรับฟังได้

2.8 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร

2.8.1 ทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ เนื่องมาจากการสร้างนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นมักมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะแยกออกจากการออกแบบนโยบายไม่ได้

ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นเพราะมีการกำหนดขั้นตอนซับซ้อนและไม่ให้ความสนใจต่อการสร้างกลไกขององค์กรมารับการปฏิบัติ รวมทั้งไม่สนใจว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีสาเหตุและผลรองรับเพียงพอหรือไม่ ปัจจัยสำคัญคือ ผู้นำ หากขาดผู้นำทำงานอย่างต่อเนื่อง นโยบายย่อมไม่สำเร็จ และปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ต้องกำหนดวิธีการทำงานให้ง่าย ไม่ซับซ้อน ยุ่งยาก

2.8.2 ทฤษฎีการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ

“การใช้กฎหมาย” (application of law) มีความหมายสองประการ คือ

1) การใช้กฎหมายในทางทฤษฎี (theoretical application of law) หมายถึง การที่จะนำกฎหมายนั้น ๆ ไปใช้แก่บุคคล ในเวลา สถานที่ หรือตามเหตุการณ์หรือเงื่อนไขนั้น การใช้กฎหมายในทางทฤษฎีจะมีความสัมพันธ์กับร่างกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ เพราะเมื่อมีการร่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องถามผู้ประสงค์จะจัดให้มีกฎหมายนั้นขึ้นก่อนเสมอว่า กฎหมายใช้กับใคร ที่ไหน และเมื่อไหร่ การใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ จึงมิใช่การนำเอาตัวบทมาตราใดมาใช้จริงจังก้อย่างที่เรียกว่า “ปรับบทกฎหมาย” หากแต่เป็นการวางหลักเบื้องต้นว่า จะนำกฎหมายทั้งฉบับหรือบางมาตราไปใช้กับใครที่ไหน เมื่อไร จะได้ยกร่างหรือถ้อยคำสำนวนให้สอดคล้องสมจริง ซึ่งต้องอาศัยทฤษฎี ในการร่างกฎหมายอยู่ไม่น้อย

2) การใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ (practical application of law) หมายถึง การนำบทกฎหมายไปใช้ปรับแก้คดีหรือเหตุการณ์ที่เกิดโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อหาคำตอบ หรือเพื่อวินิจฉัยพฤติกรรมของบุคคลในเหตุการณ์หนึ่ง ดังที่เรียกว่าการปรับบทกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมายประเภทนี้จึงมิใช่นักกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติงานทางฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่เป็นใครก็ตามที่จะต้องเปิดดูตัวบทกฎหมาย เพื่อปรับบทกฎหมายนั้นให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล หรือประชาชนโดยทั่วไป⁵³

ปัญหาการค้ำนุชย์แม้จะมีการวางนโยบายที่ดีเพียงใด แต่ในท้ายที่สุดต้องย้อนกลับมาที่ผู้นำ ในการที่จะใช้นโยบายทำให้ปัญหาลดน้อยลง ให้ความสนใจในรายละเอียดและปรับใช้กับองค์กรของตนได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องนำหลักของทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาประกอบทำงาน เพื่อให้ มีการวางแผนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดการงานไม่ซับซ้อน ส่วนในด้านของกฎหมาย ที่ต้องนำมาบังคับใช้กับการค้ำนุชย์ ย่อมมีความจำเป็นที่ผู้นำกฎหมายไปปรับบทใช้บังคับแล้วต้องนำทฤษฎีการนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติมาศึกษาประกอบเพื่อให้กฎหมายออกมาแก้ปัญหาได้ตรงจุด

2.9 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีระบบ ค้นพบโดยนักชีวชื่อเบอร์แพลนซี ชาวเยอรมัน ประมาณค.ศ. 1930 และทฤษฎีนี้ถูกใช้ในสายวิทยาศาสตร์ เมื่อปี 1950 หลังจากปี 1970 การศึกษาทางสังคมศาสตร์จึงนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้อธิบายว่าทำไมเกิดสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด

⁵³ Adul Narongsak, “An Assessment of Law Enforcement on Domestic Violence Act BE.2550 ,” (PhD diss., Mahidol University, 2009), 22-25.

โดยระบบ หมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน และขึ้นต่อกัน โดยส่วนประกอบต่าง ๆ ร่วมกันทำงานอย่างผสมผสานกันเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Dudley D. Cahn, Ruth Anna Abigail, 2007)

องค์ประกอบของระบบซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การ ได้แก่

1) สิ่งที่ป้อนเข้าไป (input) หมายถึง องค์ประกอบแรกที่จะนำไปสู่การดำเนินงานของระบบ โดยรวมไปถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การ

2) กระบวนการ (process) เป็นองค์ประกอบที่สองของระบบ หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ เป็นวิธีการดำเนินงานขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ต้องการขององค์การ

3) ผลลัพธ์ (output) หรือ ผลผลิต (product) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสุดท้ายของระบบ หมายถึง ความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์การ ที่มีประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผล

องค์ประกอบทั้งหมดมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจะขาดสิ่งใดไม่ได้ นอกจากนั้น องค์ประกอบดังกล่าวยังมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การด้วย

สรุปได้ว่าทฤษฎีระบบเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การโดยคำนึงถึงระบบที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหมด คือ สิ่งที่ป้อนเข้าไป (input) กระบวนการ (process) และผลลัพธ์ (output) โดยแต่ละส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์และผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ นอกจากนั้นระบบการดำเนินงานขององค์การยังมีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ อาทิ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือ สภาพแวดล้อมภายในองค์การ อาทิ งบประมาณ กำลังคน เทคโนโลยีขององค์การ การบริหารจัดการ เป็นต้น⁵⁴

การปฏิบัติงานขององค์การในกระบวนการยุติธรรมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด ย่อมต้องมีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ไม่เพียงแต่การจัดการงานอย่างเป็นระบบภายในองค์การของตนเองเท่านั้น แต่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการค้ายาเสพติดจะต้องเข้ามาร่วมกันวางระบบในการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จร่วมกัน

⁵⁴ สุมนทิพย์ จิตสว่าง และ ปิยะพร ตันณีกุล, “การประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553,” (รายงานวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 75-76.

2.10 ทฤษฎีองค์กรและพฤติกรรมองค์กร

2.10.1 โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างขององค์กรมักเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงระดับการเจริญเติบโตขององค์กรทั้งในแง่ของระดับองค์กร ระดับสถาบัน ระดับที่แสดงการเจริญเติบโตขององค์กรมี 4 ระดับ คือ

1) สิ่งที่ยังปรากฏเป็นครั้งแรก (emergent) องค์กรต่าง ๆ ที่เพิ่งเริ่มตั้งจะมีการบริหารที่หละหลวม เปราะบาง มีระบบน้อย และมีทรัพยากรจำกัด

2) การเริ่มดำเนินการหรือการเริ่มเติบโต (launch or growth) องค์กรจะเริ่มมีความมั่นคงในเรื่องของโครงสร้างองค์กร มีการตั้งโปรแกรมและการให้บริการแบบผสมผสาน พร้อมทั้งจะขยายองค์กร

3) การรวมตัวเป็นหนึ่ง (consolidation) เป็นองค์กรที่มุ่งเป้าไปที่ยุทธศาสตร์ ระบบที่เข้มแข็ง การเพิ่มประสิทธิภาพ และการก้าวไปข้างหน้าเพื่อไปสู่ความยิ่งใหญ่

4) การทำให้สมบูรณ์ (mature) องค์กรที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ซึ่งมีความสามารถในการบริหารจัดการประสิทธิภาพและปรับตัวให้เข้ากับพันธกิจ ยุทธศาสตร์ โครงสร้าง และระบบที่ตอบสนองแนวคิดและความท้าทายทั้งภายในและภายนอก

ในแต่ละขั้นตอน โครงสร้างขององค์กรอาจมีความต้องการที่ต่างกัน เช่น การรวมตัวกันที่ไม่มี ความซับซ้อน โครงสร้างที่มีหน่วยงานพิเศษที่หลากหลาย ในอีกแง่หนึ่ง องค์กรที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว อาจมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายหรือขยายแผนต่อการตอบสนองการเติบโตแบบพลวัตและการวางแผน ยุทธศาสตร์ในอนาคต ผู้จัดการโปรแกรมควรจะทำให้แน่ใจว่า โครงสร้างมีความเหมาะสมกับขนาดของ องค์กร ทรัพยากร และการผสมผสานของโปรแกรมต่าง ๆ

องค์กรต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกันตามแต่โครงสร้างขององค์กร เช่น บางองค์กรมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่สมาชิกหรืออาสาสมัคร การพบปะแบบพิเศษ หรือการกระทำอื่นใดที่ชี้ให้เห็นว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือสนับสนุนกัน บางครั้ง การใช้อำนาจหรือการมีส่วนร่วมขององค์กรอาจถูกควบคุมโดยกฎหมาย บางครั้ง องค์กรกำหนดนโยบายเพื่ออธิบายระดับและชนิดของการมีส่วนร่วม และผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนจะต้องเป็นสิ่งที่คาดหวังได้⁵⁵

โครงสร้าง (structure) หมายถึง แผนผังแสดงตำแหน่งงาน หน้าที่งานต่าง ๆ และเส้นโยงความสัมพันธ์ของงานต่างๆเหล่านั้น โครงสร้างจะครอบคลุมแนวทางและกลไกในการประสานงานและการติดต่อสื่อสารและระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่อง การจัดวางตำแหน่งงาน และกลุ่มของตำแหน่งงานต่าง ๆ

⁵⁵ Pathfinder International, "Organizational Structure," Pathfinder, <http://www.pathfinder.org/publications-tools/pdfs/St pp. 1-2> (accessed April 10, 2016).

ภายในองค์การซึ่งโครงสร้างจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของงานที่จะมีต่อกัน รูปแบบปฏิสัมพันธ์และการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในองค์การนั้น

2.10.1.1 ประโยชน์และความสำคัญของการจัดโครงสร้างองค์กร

ทำให้ทราบถึงชนิด ประเภท ของเขตและลักษณะของงาน ช่องทางการติดต่อสื่อสารและการไหลของข้อมูล รวมทั้งตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบและตัดสินใจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังช่วยในการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ในการทำงานในระดับบุคคล ทีมงาน แผนก และฝ่ายงานต่าง ๆ ช่วยสนับสนุนการสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร และเป็นกลไกรองรับการปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ให้บังเกิดผลได้

2.10.1.2 องค์ประกอบพื้นฐานของการออกแบบโครงสร้าง

1) การแบ่งงานตามความถนัด (division of work)

2) การจัดแผนกงาน (departmentation) การจัดแผนกงานจะเป็นเรื่องของการจัดกลุ่มงานที่ได้แบ่งแยกออกไปนั้น ให้เป็นหมวดหมู่ที่จะสามารถบริหารจัดการหรือดูแลได้อย่างเหมาะสม โดยใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดหมวดหมู่ที่เหมาะสม

3) สายการบังคับบัญชา (chain of command) สายการบังคับบัญชาจะเป็นเส้นโยงความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานต่าง ๆ ให้ทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชา และใครเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายงาน

4) ขนาดของการควบคุม (span of control) ขนาดของการควบคุมเป็นการกำหนดจำนวนของผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหัวหน้าคนหนึ่ง ๆ ให้เหมาะสม การกำหนดขนาดของการควบคุมให้กว้าง จะทำให้ระดับชั้นของการบังคับบัญชาลดลง เป็นโครงสร้างแบบแบน (Flat Structure) ข้อดีของโครงสร้างแบบนี้คือ เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารรวดเร็ว โครงสร้างแบบนี้ นิยมใช้ในปัจจุบัน

5) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (centralize and decentralize) ในองค์กรขนาดใหญ่มีขอบเขตปริมาณงานมาก และมีความหลากหลาย (diversity) มักจะมีการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ อยู่เสมอ เช่นการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ จึงควรรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ในขณะเดียวกันก็ควรกระจายอำนาจให้กับระดับผู้ปฏิบัติงานให้สามารถบริหารงานและตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมและแก้ปัญหาได้ทันกับสถานการณ์มากขึ้น ในปัจจุบัน แนวโน้มมุ่งสู่การกระจายอำนาจมากขึ้น ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการให้อำนาจ (empowerment) แก่พนักงาน

6) การประสานกิจกรรม (integration) คือ การประสานงานในแผนกและกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งมีกลไกที่ช่วยให้เกิดการประสานงาน ได้แก่ กฎระเบียบ มาตรฐานการทำงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน สายการบังคับบัญชา แผนงาน (plans) การกำหนดผู้ทำหน้าที่ประสานงาน (liaison roles) คณะทำงาน (task forces) ทีมงาน (teams) จัดตั้งแผนงาน

เพื่อทำกิจกรรมการประสานงาน (integrating departments) และการจัดโครงสร้างแบบเมทริก (Matrix Structure)

7) ความเป็นทางการ (formalization) เป็นแนวคิดที่จะใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในการทำงาน ซึ่งอาจจะใช้กลไกต่างๆ เช่น การแบ่งงานให้ชัดเจน มีคู่มือการปฏิบัติงานและข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานมีแนวทางการในการปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกัน องค์การที่ก่อตั้งมายาวนานมักมีความเป็นทางการสูง เพราะงานที่ทำมานานเป็นงานประจำ อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์การมีความเป็นทางการสูงมากเกินไป การทำงานอาจไม่คล่องตัว พนักงานอาจเกิดความเบื่อหน่ายความสามารถในการปรับตัวและการแข่งขันลดลง⁵⁶

2.10.1.3 ประเภทโครงสร้างขององค์กร

องค์กร คือ กลุ่มคนที่ทำงานร่วมกันเพื่อให้ถึงเป้าหมายที่มีความหลากหลาย เหตุผลสำคัญที่ทำให้คนมาทำงานร่วมกัน คือ เพื่อให้องค์กรสามารถเพิ่มความสามารถในการผลิต ทำให้งานเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งงานตามความสามารถของบุคคล

การออกแบบองค์กรมีผลต่อการตัดสินใจในการบริหาร เพราะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในองค์กรในหลาย ๆ อย่าง สิ่งแรก คือ ผลต่อแรงจูงใจของพนักงานที่นำไปสู่การสร้างสรรค์ชิ้นงานและสนับสนุนการพัฒนาทัศนคติในการทำงาน ประเด็นที่สองคือ ความเป็นไปได้ที่การออกแบบองค์กรจะส่งผลกระทบต่อกลุ่ม หน้าที่ หรือแผนกที่มีความแตกต่างกัน โดยจะเกิดความต้องการด้านความร่วมมือจากอีกกลุ่มหนึ่ง การแบ่งปันทรัพยากร และทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ การมีประสิทธิภาพนั้น องค์กรต้องตัดสินใจว่า ต้องการให้สมาชิกในองค์กรประพฤติตัวเช่นใด มีสิ่งใดที่จะมาสนับสนุนทัศนคติต่อองค์กร

1) โครงสร้างแบบตามหน้าที่ (Functional Structure)⁵⁷

การจัดโครงสร้างตามหน้าที่ เป็นโครงสร้างที่ประกอบด้วยงานที่ต้องมีลักษณะพิเศษที่องค์กรต้องการเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ เช่น พนักงานขาย จะต้องถูกจัดให้อยู่ในแผนกขาย โดยแผนกคือส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่แบ่งตามหน้าที่

การจัดโครงสร้างตามหน้าที่ นำไปสู่การพัฒนามาตรฐาน คุณค่า และสิ่งที่เชื่อมโยงกันภายในกลุ่ม ซึ่งจะช่วยให้การทำงานภายในกลุ่มมีประสิทธิภาพสูง ในที่สุด การแบ่งกลุ่มตามหน้าที่จะสร้างสรรค์เส้นทางไปสู่ความสำเร็จของงานเพื่อเป็นการผลักดันพนักงาน

⁵⁶ วรัญญ พินธุสมิทธิ์, “การออกแบบโครงสร้างองค์กร,” มหาวิทยาลัยบูรพา, www.chanthaburi.buu.ac.th/~scia/document/.../OB-01-05-2010.ppt (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559)

⁵⁷ Jennifer M. George and Gareth R. Jones, *Understanding and Managing Organization Behavior*, 4 th ed., (Pearson Education International, 2005), 509-511.

การเลือกคนที่จะมาอยู่ในแผนกหรือให้คนในกลุ่มที่มีความแตกต่างกันสามารถพบจุดความต้องการร่วมกันในองค์กรได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านสภาพแวดล้อมองค์กร เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ องค์กรส่วนใหญ่ในแต่ละกลุ่มจะมีการทำงานร่วมกันในกลุ่มของตน และพัฒนาโครงสร้างการทำงานของตน กลุ่มคนที่ทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่จะมีความรู้และทักษะที่คล้าย ๆ กัน

องค์กรส่วนใหญ่จะใช้โครงสร้างตามหน้าที่ เพราะมีข้อดี คือ ด้านความร่วมมือ แรงขับ และแรงจูงใจ แต่ทว่า เมื่อองค์กรเติบโตขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรจะเริ่มมีความหลากหลายและซับซ้อน เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นเติบโตไปได้ ดังนั้น โครงสร้างตามหน้าที่อาจเป็นอุปสรรคต่อองค์กรในหลาย ๆ อย่าง เนื่องจาก

(1) เมื่อผลิตภัณฑ์หรือบริการขององค์กรมีการผลิตเพิ่มมากขึ้น หน้าที่ในองค์กรจะต้องมีความหลากหลายมากขึ้น และปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมาเพิ่มขึ้นเช่นกัน เช่น บริษัทแห่งหนึ่งเริ่มธุรกิจจากการผลิตรถยนต์ ต่อมา ได้เริ่มหันมาผลิตคอมพิวเตอร์เป็นสินค้าใหม่ ตามมาด้วยธุรกิจเสื้อผ้า หากใช้พนักงานขายรถมาขายคอมพิวเตอร์และเสื้อผ้าด้วย พนักงานขายนั้นไม่อาจเรียนรู้เกี่ยวกับสินค้าที่ต่างประเภทกันเช่นนี้ได้ภายในเวลาอันรวดเร็วที่จะนำไปสู่การบริการลูกค้าให้ดีเพียงพอ

(2) ปัญหาความร่วมมืออาจเพิ่มขึ้น การที่องค์กรดึงดูดลูกค้าที่มีความต้องการแตกต่างกัน จึงพบว่าเป็นการยากในการให้บริการแก่ลูกค้าที่มีความต้องการที่แตกต่างกันโดยใช้โครงสร้างตามหน้าที่เพียงอย่างเดียว

(3) การเติบโตขององค์กร มักจะขยายออกไปในระดับชาติ นานาชาติ การให้บริการแก่ลูกค้าต่างชาติที่มีความต้องการต่างกัน จะต้องมีการกำหนดรูปแบบของการผลิต การขาย หรือการจ่ายค่าบริการสินค้า ซึ่งจะกลายเป็นเรื่องที่ยุ้งยากมากขึ้นหากใช้โครงสร้างตามหน้าที่เพียงอย่างเดียว

2) โครงสร้างแบบเป็นหน่วยงานหรือแผนก (Divisional Structure)⁵⁸

โครงสร้างแบบเป็นหน่วยงานหรือแผนกนั้น ในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือจะเน้นที่การกระทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับชนิดของสินค้าหรือการให้บริการเป็นพิเศษแก่ลูกค้า สร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูงและการให้บริการที่มีคุณภาพ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างแผนกเป็นไปอย่างง่ายตายและสามารถพัฒนาการตัดสินใจ ช่วยเพิ่มขีดความสามารถ

พนักงานที่อยู่ในแผนกเดียวกันสามารถถ่ายทอดทักษะ ความรู้ รวมถึงระดมความคิดเห็นใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาสินค้าหรือการให้บริการ ทำให้แผนกมีอัตลักษณ์และเข้าถึงการแก้ปัญหา มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ส่งผลต่อการพัฒนา

การแบ่งเป็นแผนก ทำให้องค์กรมีลักษณะขยาย ทำให้เกิดแรงจูงใจ คือ แผนกจะมีโครงสร้างของการเพิ่มระดับการบริการใหม่ ๆ ง่ายต่อการประเมินขีดความสามารถของพนักงานใน

⁵⁸ Jennifer M. George and Gareth R. Jones, *Understanding and Managing Organization Behavior*, 513-514.

แผนก ซึ่งรางวัลที่ให้แก่พนักงานจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของตน ซึ่งช่วยเพิ่มแรงจูงใจ ผู้จัดการและพนักงานจะมีความใกล้ชิดกับลูกค้า มีการพัฒนาความสัมพันธ์กับลูกค้า ทำให้เพิ่มการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในระหว่างพนักงานจะมีความผูกพันซึ่งกันและกัน มีความซื่อสัตย์ และมีความพึงพอใจในงาน

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างแบบเป็นหน่วยงานหรือแผนกยังมีข้อเสีย คือ แต่ละแผนกจะมีการระบุหน้าที่ไว้แล้ว มูลค่าของการจัดการและบริหารองค์กรจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องมีผู้จัดการแต่ละแผนก ซึ่งนำไปสู่ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การสื่อสารในองค์กรอาจแย่ง เนื่องจากมีผู้จัดการและการบริหารจัดการที่มากเกินไป การสื่อสารจึงกลายเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่เพราะมีผู้จัดการหลายระดับในแต่ละแผนกที่แตกต่างกัน และแต่ละแผนกจะมีการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรเพื่อให้แผนกของตนบรรลุเป้าหมาย อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ทำให้ความร่วมมือในองค์กรลดลง และบางครั้งก่อให้เกิดแรงเสียดสี กระทบกระพังกันระหว่างแผนก

3) โครงสร้างแบบร่วมประสาน (Matrix Structure)⁵⁹

โครงสร้างแบบตามหน้าที่หรือแบบเป็นหน่วยงานจะมีการตอบสนองที่รวดเร็ว เปลี่ยนแปลงตามเหตุการณ์ที่ผู้บริหารต้องเผชิญ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอน อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง โครงสร้างแบบตามหน้าที่หรือแบบเป็นหน่วยงานอาจไม่มีความยืดหยุ่นมากพอที่จะแสดงถึงความสามารถองค์กร เรียกว่า โครงสร้างแบบร่วมประสาน

โครงสร้างแบบร่วมประสานจะแบ่งการทำงานของหัวหน้าและทรัพยากรออกเป็น 2 ทาง คือ โดยหน้าที่และตามผลผลิต พนักงานที่ถูกจับกลุ่มโดยหน้าที่จะเรียนรู้จากคนอื่นและทำให้พนักงานนั้นมีทักษะมากขึ้น ในขณะเดียวกัน พนักงานที่ถูกจับกลุ่มให้อยู่ในทีมผลิตซึ่งสมาชิกจะมีหน้าที่ที่แตกต่างกันมาทำงานด้วยกันเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษ ผลของการทำงานที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างทีมผลิตกับทีมที่แบ่งตามหน้าที่หรือหน่วยงานจะก่อให้เกิดโครงสร้างแบบร่วมประสานที่มีความยืดหยุ่นมาก ซึ่งในทีมผลิตจะรายงานผลให้หัวหน้า 2 คน คือ (1) หัวหน้าที่เกิดจากโครงสร้างแบบตามหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มอบหมายงานให้หัวหน้าแต่ละทีมและประเมินผลสัมฤทธิ์จากสัดส่วนของหน้าที่นั้น ๆ และ (2) หัวหน้าของทีมผลิตซึ่งประเมินสมรรถนะของหัวหน้าประเภทนี้จากทีมงาน ดังนั้น สมาชิกของทีมในโครงสร้างแบบร่วมประสานจะมีหัวหน้า 2 คน คือ หัวหน้าที่มอบหมายงานของตนให้แก่ทีมงานและประเมินสมรรถนะจากผลงานที่ปรากฏและหัวหน้าในทีมงานซึ่งประเมินสมรรถนะการทำงานแบบเป็นทีม ทำให้สมาชิกในทีมรู้ว่าตนเองต้องมีหัวหน้าสองคน

ข้อดีของโครงสร้างแบบร่วมประสาน ด้านประโยชน์ของความร่วมมือ จะมีการพัฒนาผลผลิตอย่างรวดเร็ว ใช้การติดต่อสื่อสารกันมากและก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกในทีม ทำให้

⁵⁹ Ibid., 513-516.

เกิดนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ทีมผลิตจะยอมรับการเผชิญหน้ากับปัญหาและสร้างสรรค์งานซึ่งผู้บริหารที่มีความชำนาญในหน้าที่ต่างกันสามารถร่วมมือกันแก้ปัญหาการตัดสินใจที่ไม่ได้อยู่ในโปรแกรมที่วางไว้ สมาชิกของโครงสร้างแบบร่วมประสานไม่ถูกจัดไว้ตายตัว หัวหน้าทั้งสองคนถูกส่งจากทีมหนึ่งไปยังอีกทีมหนึ่งเมื่อความเชี่ยวชาญในหน้าที่ของเขาเป็นที่ต้องการหรือจำเป็นสำหรับอีกทีมหนึ่ง

ข้อดีด้านแรงจูงใจ โครงสร้างแบบร่วมประสานมีอิทธิพลต่อการเกิดแรงจูงใจ สมาชิกในทีมผลิตโดยทั่วไปจะมีคุณภาพสูง มีทักษะดีพร้อมที่จะพัฒนาไปในระดับที่สูงขึ้นและเกิดความเชี่ยวชาญในหน้าที่ของตน โครงสร้างแบบร่วมประสานกำหนดงานที่จะมอบให้แก่พนักงานได้ทำงานอย่างเป็นอิสระและเป็นไปตามลักษณะการทำงานของแต่ละคน พนักงานมากมายมีความสุขกับการทำงานที่ตนเองทำอันเนื่องมาจากแรงจูงใจ โครงสร้างแบบร่วมประสานจะเป็นแรงจูงใจและสนับสนุนพฤติกรรมในการทำงานซึ่งนำไปสู่การส่งเสริมให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและนวัตกรรม

ส่วนข้อเสียของโครงสร้างแบบร่วมประสาน คือ ก่อให้เกิดความสับสนในบทบาทและข้อความที่กำกวม เกิดความรู้สึกกดดัน เพราะโครงสร้างแบบร่วมประสานจะมีผู้บริหารระดับหัวหน้า 2 คน ซึ่งจะทำให้พนักงานรู้สึกสับสนในบทบาทของตน ความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ ทำให้พนักงานรู้สึกไม่มั่นคงในบทบาทที่ยังมีความกำกวม ผลลัพธ์ที่ได้คือเกิดความรู้สึกกดดัน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสมรรถนะของทีม เพราะต้องมีการย้ายทีมจากทีมหนึ่งไปยังอีกทีมหนึ่ง ซึ่งพนักงานบางคนไม่พึงพอใจในการต้องย้ายทีม

ทำให้เห็นว่า โครงสร้างแบบร่วมประสานเป็นโครงสร้างที่มีความซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาด้านแรงจูงใจ

2.10.2 ความสัมพันธ์ขององค์กร

ในโครงสร้างทุก ๆ รูปแบบ ความสัมพันธ์ขององค์กรเป็นสิ่งที่ต้องให้คำนิยามให้ชัดเจน ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการคือสิ่งสำคัญที่จะนำพาให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย

1) องค์กรแบบมีรูปแบบ (Formal Organization)

องค์กรแบบมีรูปแบบหรือแบบเป็นทางการ คือ องค์กรที่มีโครงสร้างอย่างมีรูปแบบ มีกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน หรือองค์การทางราชการ หรือการบริหารจากบนลงล่าง (top-down management) หรือการบริหารแบบแนวตั้ง (vertical) องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรแบบมีรูปแบบ คือ การแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ตั้งแต่ระดับสูงไปจนถึงระดับล่าง มีการแบ่งงาน (division of labor) มีช่วงการควบคุม (span of control) และมีเอกภาพในการบริหารงาน (unity of command)

โครงสร้างองค์กรแบบมีรูปแบบ จะมีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ บางแห่งเรียกว่า องค์กรรูปนัย มีการแบ่งงานตามหน้าที่ของแต่ละคนและมีสายการบังคับบัญชา แต่ละคนมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมาย

ลักษณะเด่นขององค์กรแบบมีรูปแบบ ได้แก่

- (1) โครงสร้างขององค์กรแบบเป็นทางการถูกสร้างขึ้นมาจากกระบวนการจัดการแบบตั้งใจ
- (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อไปให้ถึงเป้าหมายขององค์กร
- (3) แต่ละหน่วยงานในองค์กรจะได้รับมอบหมายหน้าที่เฉพาะ และกำหนดให้มีผู้มีอำนาจจัดการหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ
- (4) กำหนดความสัมพันธ์แบบผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา
- (5) ในองค์กรมีระบบการติดต่อสื่อสารเป็นสายการบังคับบัญชา

ข้อดีขององค์กรแบบมีรูปแบบ คือ มีการทำงานที่เป็นระบบ ส่งผลให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร การทำงานไม่ซ้ำซ้อนหรือไม่ทับซ้อนกัน เนื่องจากการทำงานแบ่งเป็นระบบชัดเจน แบ่งงานกันทำเป็นหน่วยและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำกิจกรรมกับหน่วยงานอื่น ๆ มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น ใครเป็นผู้รายงานผลการทำงานให้แก่ใคร นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับงานมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ส่วนข้อเสียขององค์กรแบบมีรูปแบบ คือ การปฏิบัติงานมักจะเชื่องช้า เพราะต้องมีการส่งไปตามสายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ค่อยให้ความสนใจกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางร่างกาย สังคม ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจ และจะให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างเดียว ไม่สนใจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ความคิดสร้างสรรค์ พรสวรรค์ เป็นต้น

2) องค์กรแบบไม่มีรูปแบบ (Informal Organization)

องค์กรแบบไม่มีรูปแบบหรือไม่เป็นทางการ เป็นองค์กรที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ และเลิกง่ายได้ง่าย องค์กรแบบนี้เรียกว่า องค์กรรูปนัย หรือ องค์กรนอกแบบ

โครงสร้างขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ เกิดขึ้นมาโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เกิดจากความพึงพอใจทางจิตใจ เป็นโครงสร้างที่แยกตัวมาจากโครงสร้างแบบเป็นทางการอันเนื่องมาจากกลุ่มคนที่ทำงานในหน้าที่ที่แตกต่างกันมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบไม่เป็นทางการ แสดงให้เห็นว่า ถ้าไม่มีโครงสร้างแบบมีรูปแบบ ก็จะไม่มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ เมื่อไม่มีตำแหน่ง โครงสร้างแบบไม่มีรูปแบบจะไม่เกิดขึ้น

ลักษณะเด่นขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ ได้แก่

- (1) โครงสร้างขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ไม่ได้ตั้งใจให้มีผล
ทางการบริหารจัดการ
- (2) โครงสร้างขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ ถูกสร้างขึ้นมาจากความพึงพอใจของ
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
- (3) ไม่มีการติดตามตามสายการบังคับบัญชา
- (4) เจ้าหน้าที่สามารถติดต่อสื่อสารได้กับทุก ๆ คนในองค์กรโดยไม่จำเป็นต้องมีข้อมูล
ใด ๆ
- (5) การดำรงอยู่ของโครงสร้างขององค์กรแบบไม่เป็นทางการขึ้นอยู่กับโครงสร้างของ
องค์กรแบบเป็นทางการ

ข้อดีขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ คือ การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว สร้างขวัญและ
กำลังใจ ช่วยลดความรู้สึกไม่พอใจ เกิดผลสะท้อนกลับที่ถูกต้อง กล่าวคือ เกิดการเรียนรู้กันภายในกลุ่ม
และระหว่างกลุ่มที่สามารถเกื้อกูลกันได้และช่วยพัฒนาสมรรถนะ ข้อมูลได้รับการส่งต่ออย่างรวดเร็ว
ความร่วมมือระหว่างกลุ่มแบบไม่มีรูปแบบ สามารถสร้างทักษะที่นำไปสู่ประโยชน์ขององค์กรทั้งแบบมี
รูปแบบ และไม่มีรูปแบบ

ข้อเสียขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ คือ การแพร่กระจายของข่าวลือ ข้อมูลที่เกิดจาก
องค์กรแบบไม่มีรูปแบบ มีโอกาสที่จะเป็นข้อมูลที่ไม่มีมูลความจริง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือ
ความเข้าใจผิดได้ เนื่องจากการทำงานที่ไม่ค่อยมีระบบระเบียบ ทำให้เกิดความแตกแยกเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจ
ทำให้เกิดการขัดขัดในการทำงาน นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ผิดพลาด เกิดการต่อต้านนโยบายและเปลี่ยนแปลง
การบริหารจัดการ อาจทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหาร นอกจากนี้ องค์กรแบบไม่มีรูปแบบยังให้
ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าองค์กรมากเกินไป⁶⁰

2.10.3 ความขัดแย้งในองค์กร

การเมืองภายในองค์กรก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยคนหรือกลุ่มคนพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือ
เป้าหมายและการตัดสินใจขององค์กรเพื่อผลประโยชน์ของตน ดังนั้น ความขัดแย้งในองค์กร คือ การ
เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวโดยการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของตนเองหรือกลุ่ม
ของตน โดยการขัดขวางพฤติกรรมหรือการกระทำของคนอื่นหรือกลุ่มอื่น

⁶⁰ Samiiksha S., “Formal and Informal Organization: Feature, Advantages and Disadvantages,”
yourarticlelibrary, <http://www.yourarticlelibrary.com/organization/ and- formal-informal-organization- features-advantages-and-disadvantages/8654/> (accessed April 10, 2016).

ผลของความขัดแย้งในองค์กร จะนำมาซึ่งการให้ความสำคัญที่ผู้บริหารจะต้องหันมาให้ความสนใจในการค้นหาสาเหตุมากขึ้น ความขัดแย้งมักเกิดจากการที่ผู้บริหารจัดการไม่ออกแบบโครงสร้างคน หน้าที่ การแบ่งงานที่นำไปสู่ความร่วมมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ความขัดแย้งในองค์กรเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความขัดแย้งในองค์กรสามารถช่วยเพิ่มความสำเร็จให้แก่องค์กรได้ หากความขัดแย้งนั้นสามารถจัดการไกล่เกลี่ยได้ในเวลาอันรวดเร็ว

ที่มาของความขัดแย้งในองค์กร มีที่มาอยู่ 3 ประเด็นหลัก คือ

1) ความแตกต่างกันของผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่ม ความแตกต่างนี้เกิดจากการนำคนและงานมารวมกันและถูกตัดแบ่งไปตามโครงสร้างตามหน้าที่หรือแผนกเพื่อผลิตสินค้าและบริการ การแบ่งหน้าที่หรือแผนกอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะเป็นการสร้างความแตกต่างในด้านการกำหนดเป้าหมายของหน้าที่และสถานะที่บางครั้งไม่สอดคล้องกัน ความแตกต่างของหน้าที่จะทำให้เกิดความแตกต่างในการกำหนดเป้าหมาย ส่งผลต่อความสนใจในองค์กร ผู้ปฏิบัติจะมีมุมมองต่อการเพิ่มสมรรถนะแก่องค์กรที่แตกต่างกัน เพราะงานที่รับผิดชอบและเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น ฝ่ายผลิตเห็นว่าการแก้ปัญหาจะต้องลดราคาสินค้าเพื่อกระตุ้นยอดขาย แต่ฝ่ายวิจัยและแผนเห็นว่าการจะกระตุ้นยอดขายต้องสร้างนวัตกรรมเพื่อโปรโมทสินค้าตัวใหม่ ๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างในเรื่องความไม่สอดคล้องกันของสถานะในการทำงาน กล่าวคือ บางแผนกหรือบางหน้าที่จะมองว่าตนมีความสำคัญมาก และเมื่อคิดว่าตนมีความสำคัญทำให้ขาดความเคารพในองค์กร ส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมที่ลดลง ซึ่งจะส่งผลต่อการหยุดชะงักเป้าหมายของหน่วยงานอื่น และถ้าหน้าที่นั้น ๆ ถูกมองว่าเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กร อาจทำให้มองว่าตนเองมีความสำคัญมากกว่าหน่วยงานหรือหน้าที่อื่น ๆ

2) ความสัมพันธ์กับชิ้นงาน มักเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลและกลุ่ม เพราะการผลิตชิ้นงานขององค์กรจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีผลกระทบต่อคนอื่น การบังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อนการทำงานที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และระบบการประเมินผลที่ไม่สอดคล้องกัน อาจกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งท่ามกลางหน้าที่และการแบ่งงานกันทำ

ถ้าหน้าที่และการแบ่งงานกันทำมีการบังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อน ความขัดแย้งจะถูกพัฒนาขึ้น ความสับสนก็จะเพิ่มขึ้น โครงสร้างและการแบ่งแยกหน้าที่นำไปสู่การแย่งชิงทรัพยากรและนำไปสู่ความขัดแย้ง ในระดับบุคคลก็เช่นกัน ผู้บริหารจะเข้าสู่สภาวะความขัดแย้งเมื่อพวกเขาใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้บริหารพยายามครอบงำผู้บริหารคนอื่น ๆ

ชิ้นงานที่เกิดขึ้นซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกัน การพัฒนาหรือสร้างผลิตภัณฑ์และการให้บริการขึ้นอยู่กับระบบการทำงานจากหน้าที่หนึ่งไปอีกหน้าที่หนึ่ง ซึ่งแต่ละหน้าที่จะสร้างสิ่งต่าง ๆ ขึ้นมาสนับสนุนหน้าที่ของตน ถ้าหน้าที่หนึ่งไม่ทำงานของตนให้ดี ความสามารถหรือประสิทธิภาพของหน้าที่ถัดไปในสายงานนั้นจะไม่สอดคล้องกัน ผลลัพธ์ที่ได้จึงดูเหมือนจะขัดแย้งกัน

เช่น สายการผลิตถูกตัดลดค่าใช้จ่าย ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ออกมาไม่สวยงามเนื่องจากต้องประหยัดงบประมาณ เมื่อไปสู่แผนขาย พนักงานขายจะอย่างไรให้สินค้าดูน่าสนใจ ทำให้การปฏิบัติงานยากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ระบบการประเมินผลงานก็เป็นตัวที่สร้างความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนั้น การให้รางวัลจึงต้องมีความสัมพันธ์กับการทำงาน⁶¹

การศึกษาทฤษฎีองค์กรและพฤติกรรมองค์กรมีความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างองค์กร ซึ่งรวมถึงองค์กรในกระบวนการยุติธรรมด้วย การจัดรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานขององค์กรตนเองจะช่วยให้การทำงานดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันภายในองค์กร และเมื่อภายในองค์กรมีการปฏิบัติงานที่ราบรื่น จะทำให้การประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ สามารถดำเนินการไปได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการศึกษาพฤติกรรมองค์กร ก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานเช่นกัน เนื่องจากองค์กรจะขับเคลื่อนไปได้จะต้องมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถ ซึ่งการจะได้บุคลากรที่มีความสามารถมาร่วมงานนั้น สภาพการจัดการองค์กรจะต้องดีเสียก่อน จากนั้นจึงเข้าสู่การพัฒนาบุคลากร สร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม ทุกองค์กรย่อมต้องมีความขัดแย้ง ซึ่งองค์กรจะต้องบริหารจัดการความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนั้น ถ้ามีรูปแบบการจัดการและบริหารองค์กรที่เหมาะสมกับองค์กรของตน มีบุคลากรที่ดี และสามารถจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรได้ องค์กรนั้นก็就会产生ประสิทธิภาพในการทำงานและยังสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วินันท์กานต์ รุจิภักดิ์ และ สัญญพวงศ์ ลิ้มประเสริฐ (2558) ศึกษาวิจัยเรื่อง เครือข่ายภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมคดีพิเศษ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยของการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายภาคประชาชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ สามารถสรุปปัจจัยหลัก คือ 1) ความปลอดภัย คือ ต้องการให้ชุมชนที่อยู่อาศัยมีความปลอดภัย ปราศจากอาชญากรรมและสิ่งไม่ดีในชุมชน 2) การรับรู้ในเชิงบวก คือ การได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ เช่น ข้อมูลด้านการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ บทบาทหน้าที่ของการเป็นเครือข่ายภาคประชาชน 3) ประสพการณ์การทำงานเครือข่าย คือ การเป็นเครือข่ายภาคประชาชนของหน่วยงานอื่นมาก่อน ทำให้เข้าใจในกระบวนการดำเนินงาน และ 4) ภาพลักษณ์ขององค์กร คือ เครือข่าย ส่วนหนึ่งมีความเชื่อมั่นในการดำเนินงานองค์กร คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนรูปแบบในการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมคดีพิเศษ สามารถสรุปได้เป็น 2 ประเด็นคือ การมีส่วนร่วมเชิง

⁶¹ Jennifer M. George and Gareth R. Jones, *Understanding and Managing Organization Behavior*, 418-420.

ป้องกัน คือการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง การสอดส่องดูแลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยการใช้ระบบการควบคุมทางสังคมในการดูแล และป้องกันสมาชิกในครอบครัว ชุมชน และประชาชนเองและการมีส่วนร่วมเชิงปราบปราม คือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งเป็นคดีพิเศษเครือข่ายก็จะแจ้งข่าว หรือการแจ้งเหตุการณ์กระทำผิดไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มาดำเนินการในการจับกุมผู้กระทำผิดพร้อมทั้งการเก็บพยานหลักฐานเบื้องต้นของผู้ที่กระทำความผิดเบื้องต้นเท่าที่จะกระทำได้ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันอาชญากรรมควรมีการประสานงานร่วมกัน และควรมีการสร้าง ความตระหนักให้กับประชาชนในชุมชนในการสร้างความสงบสุข ปลอดภัยให้เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินงานด้านเครือข่ายจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

เบญจมาศ กระจำงโพธิ์ (2554) ศึกษาวิจัยเรื่อง การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา ผลการวิจัยพบว่า ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด หากมีการร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อให้พนักงานอัยการมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวน แต่หากคดีนั้นเป็นคดีสำคัญ อื้อฉาว ยุ่งยาก ซับซ้อน พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเอง การสอบสวนฟ้องร้องในคดีค้ามนุษย์ในประเทศอังกฤษและเยอรมันถือเป็นคดีร้ายแรง การค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐานต้องอยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญา คือ ไม่จับกุม คุมขัง กล่าวหาหรือฟ้องร้องเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองผู้เสียหายไม่ให้ถูกละเมิดอันเป็นการซ้ำเติมผู้เสียหาย นอกจากนี้ อำนาจของพนักงานอัยการยังรวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบและระบบการคัดแยกเหยื่อ หรือการค้นหาความจริงจากผู้ถูกค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการในการคัดแยกเหยื่อให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินคดีอันส่งผลให้การดำเนินคดีค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหาย

ดลฤทัย ไกรอำ (2553) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในบุคคลต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา): ศึกษาเฉพาะกรณีส่วนคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สถานกักตัวบุคคลต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผลการวิจัยพบว่า การคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ภายในสถานกักตัวบุคคลต่างด้าวใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นหลัก โดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติแยกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมก่อนทำการสัมภาษณ์ ขั้นตอนระหว่างการทำสัมภาษณ์ และขั้นตอนภายหลังการสัมภาษณ์สิ้นสุดแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

ในขั้นตอนก่อนทำการสัมภาษณ์เกิดจากความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ทั้งด้านจำนวนบุคลากร ทักษะทางภาษา ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านผู้ต้องกักไม่มีความพร้อมในการให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ สาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ขาดการสร้างสัมพันธภาพและความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องการค้ามนุษย์และการให้ความช่วยเหลือรวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับตามกฎหมายกรณีที่ถูกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ให้กับผู้ต้องกัก ก่อนทำการสัมภาษณ์เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการควบคุมผู้ต้องกักและทัศนคติในทางลบของผู้ต้องกักที่มีต่อเจ้าหน้าที่ ปัญหาด้านสถานที่ที่ใช้ในการคัดแยกเหยื่อมีความคับแคบ ไม่เป็นสัดส่วนทำให้ผู้ต้องกักเกิดความอับอายไม่กล้าให้ข้อมูลที่แท้จริง โดยเฉพาะเหยื่อในการค้าประเวณี

ขั้นตอนระหว่างการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ทำให้ผู้ต้องกักที่เป็นเพศชาย ไม่ได้รับการคัดแยกด้วยเหตุผลเรื่องความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ ทำให้มีการคัดแยกผู้ต้องกักที่เป็นกลุ่มเสี่ยงมากกว่า เช่น เด็ก ผู้หญิง นอกจากนี้ ผู้ต้องกักไม่ยอมรับว่าตนเองตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากเกิดความเคียดแค้น

ขั้นตอนภายหลังการสัมภาษณ์สิ้นสุดแล้ว ปัญหาคือการให้ความหมายของการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน การชะลอส่งกลับผู้ต้องกักที่เข้าข่ายจากการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์และการประสานกับหน่วยงานเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อมีขั้นตอนยุ่งยาก ลำช้า ทำให้เหยื่อหรือเชื่อว่าจะตกเป็นเหยื่อไม่ต้องการเข้ารับการคุ้มครองและปฏิเสธที่จะรับความคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายระหว่างรอการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการแยกผู้ตกเป็นเหยื่อหรือเชื่อว่าจะตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ออกจากผู้ต้องกักอื่น

ประหยัด จริงจิตร (มปป.) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษากรณีระดับผู้ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับขั้นตอน ระเบียบ วิธีการและระบบในการปฏิบัติงานมีความสำคัญและควรต้องเร่งปรับปรุงให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งปรัชญาและแนวคิดในการทำงานของแต่ละองค์กรก็มีความสำคัญซึ่งจะทำให้สภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานลดน้อยลง นอกจากนี้ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมควรได้มีการพัฒนาให้มีทัศนคติในการทำงานร่วมกัน

ด้านปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า ควรมีการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไว้ในสังกัดเดียวกัน เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี กระบวนการยุติธรรมไทยยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากโครงสร้างและองค์กรต่าง ๆ แยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจาย ไม่สังกัดกระทรวงเดียวกัน แต่ละหน่วยงานมีโครงสร้างและหน้าที่ที่ใหญ่โตเกินไปและเป็นการบริหารงานในระบบปิด ปัญหาการประสานงานเกิดจากการขาดการวางแผนที่เป็นระบบ

ด้านปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานภายในระหว่างองค์กร พบว่า กระบวนการยุติธรรมมีการประสานงานกันเฉพาะบางหน่วยงานเท่านั้น และการประสานงานอย่างไม่

เป็นทางการจะสามารถแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการทำงานได้ โดยจะต้องปรับปรุงการสัมมนาร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การมีข้อมูลร่วมกันทั้งระบบ

อัษฎางค์ เชี่ยวราดา (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรกระบวนการยุติธรรมต่อกรณีข้อมูลข่าวสารเพื่อประสิทธิภาพการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย ได้แก่ การขาดนโยบายระดับชาติในการบริหารงานยุติธรรม และขาดผู้รับผิดชอบในทางการเมืองในการดำเนินการตามนโยบาย ขาดเอกภาพในการบริหารงาน ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เหมาะสมระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ขาดความโปร่งใส ขาดระบบที่จะประกันความเป็นอิสระและขาดระบบตรวจสอบความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสม ขาดศักยภาพในการพัฒนาเพื่อให้เท่าทันต่อภารกิจการบริหารงานยุติธรรมในปัจจุบัน ขาดการร่วมกันในการวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์เกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ขาดการสร้างระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อนำข้อมูลมาใช้ร่วมกัน ขาดการประสานงานในการแสวงหาความรู้และการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรในระดับเดียวกันขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ขาดการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ล้าสมัยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยมีข้อเสนอแนะให้รวมหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้อยู่ในระบบเดียวกัน สร้างกลไกที่เข้มแข็งในการประสานงาน จัดตั้งองค์กรหรือสถาบันยุติธรรมแห่งชาติในรูปแบบขององค์กรที่มีโครงสร้างขององค์กรใหม่ เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารกลางและสามารถเชื่อมโยงกับศูนย์ข้อมูลข่าวสารย่อยของแต่ละองค์กร รวมถึงเชื่อมโยงกับภายนอกด้วย ปรับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ มีระบบการประเมินผล การวางแผน ปรับปรุงองค์กรจะต้องทำไปพร้อมกันทั้งระบบ พัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถพร้อมที่จะปฏิบัติงาน กระบวนการยุติธรรมต้องพัฒนาวิธีปฏิบัติงานให้ทันสมัยตลอดเวลา รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ มีกระบวนการสื่อสารระหว่างองค์กรและสาธารณะ สร้างสัมพันธที่ดีกับสื่อมวลชน

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์” มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัย เรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth Interview) ประกอบกับการจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) โดยผู้วิจัยมุ่งประเด็นการศึกษาไปที่ระบบของกระบวนการยุติธรรม บทบาทและหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่อการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น บุคลากร เวลา วัสดุ งบประมาณ กฎระเบียบต่าง ๆ บันทึกข้อตกลง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ กระบวนการปฏิบัติงานตามรูปแบบขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้ การประสานงาน ความเชื่อมโยง ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานและการประสานงาน รวมถึงค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อตอบประเด็นคำถามการวิจัย ใช้หน่วยในการวิเคราะห์ในระดับจุลภาค (micro level) คือ ระดับบุคคล หมายถึง

1) บุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม (ศาลอาญาและศาลอุทธรณ์ แผนกคดีค้ามนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานการสอบสวน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กองต่อต้านการค้ามนุษย์) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์)

2) บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ได้แก่ มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิพิทักษ์สตรี (Alliance Anti Traffic: AAT) และนักวิชาการ

3) บุคลากรในองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การช่วยเหลือเด็กประจำประเทศไทย (Save the Children) โครงการออสเตรเลีย - เอเชีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Australia-Asia

Program to Combat Trafficking in Person: AAPTIP) มูลนิธิฟรีแลนด์ ประเทศไทย (Freeland) และสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ)

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.2.1 การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (documents) กับปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

3.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-debt interview) ด้วยวิธีการแบบ face to face เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับระบบของกระบวนการยุติธรรม บทบาทและหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่อการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ กระบวนการปฏิบัติงานตามรูปแบบขององค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้ การประสานงาน ความเชื่อมโยงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานและการประสานงาน รวมถึงค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาคือความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ จากกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้คัดเลือกไว้แบบเจาะจง (purposeful sampling) ได้แก่ บุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) และบุคลากรในองค์กรระหว่างประเทศ

3.2.3 การจัดประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อตอบโจทก์ในเรื่องปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ โดยจัดประชุม 2 ครั้ง คือ

จัดประชุมครั้งที่ 1 ระดมความรู้ ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเพื่อขอความรู้เกี่ยวกับระบบและกลไกของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กร รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ อุปสรรคความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ และนำความรู้ที่ได้ไปปรับปรุงเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ ให้มีความสมบูรณ์

จัดประชุมครั้งที่ 2 หลังจากทำร่างวิจัยฉบับสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้วิจัยจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษาต่อผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย และขอคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3.3 กลุ่มเป้าหมายและวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) และประชุมกลุ่มย่อย (focus group) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1) บุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม (ศาลอาญาและศาลอุทธรณ์ แผนกคดีค้ามนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานการสอบสวน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กองต่อต้านการค้ามนุษย์) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์)

2) บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ได้แก่ มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิพิทักษ์สตรี (Alliance Anti Traffic: AAT) และนักวิชาการ

3) บุคลากรในองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์กรช่วยเหลือเด็กประจำประเทศไทย (Save the Children) โครงการออสเตรเลีย - เอเชีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Person: AAPTIP) มูลนิธิฟรีแลนด์ ประเทศไทย (Freeland) และสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ)

สำหรับการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงหรืออิงจุดมุ่งหมาย (purposeful sampling) ที่มุ่งเน้นเลือกบุคคลตัวอย่างเฉพาะผู้ทราบรายละเอียดและยินดีถ่ายทอดข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่ตรงตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยเป็นสำคัญ (key informants) มากกว่าการเลือกที่อิงอยู่บนทฤษฎีความน่าจะเป็นหรือการสุ่ม (probability/random sampling) โดยแยกพิจารณาการเลือกตัวอย่างดังนี้

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้สำหรับการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะใช้วิธีคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจง กล่าวคือ ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ได้คัดเลือกไว้แบบเจาะจงซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่า 2 ปี มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการด้านการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นด้านป้องกัน ปราบปราม สืบสวน สอบสวน หรือให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และเหยื่อ สามารถให้ความรู้ ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ และยินดีถ่ายทอดข้อมูล รวมทั้งสิ้น 20 คน

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้สำหรับการประชุมกลุ่มย่อย ผู้วิจัยได้คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญของแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยวิธีการแบบเจาะจง ซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ที่สามารถให้ความรู้ ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ และยินดีถ่ายทอดข้อมูล โดยอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญที่คัดเลือกไว้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและ/หรือผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ที่ไม่ใช่บุคคลที่ถูก

สัมภาษณ์ แต่มีประสบการณ์ สามารถให้ความรู้ ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ และยินดีถ่ายทอดข้อมูล รวมถึงประชาชนที่สนใจเข้ารับฟังและร่วมประชุมในครั้งนี้ด้วย โดยผู้วิจัยจะทำการจัดการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 2 ครั้ง รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 45 คน

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์/ตีความข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการการถอดถ้อยคำจากการจัดประชุมกลุ่มและการให้สัมภาษณ์แบบคำต่อคำ จดบันทึกการสังเกตการณ์ และคัดลอกข้อความสำคัญจากเอกสารและบันทึกอย่างละเอียด เพื่อให้การตีความและการกำหนดประเด็นที่สำคัญได้อย่างถูกต้องเชื่อถือได้ แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะมีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) โดยพิจารณาข้อมูลจากวิธีการที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (2) การวิจัยเอกสาร และ (3) การทำประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัย

3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เพื่อใช้ในการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีการจัดการวิจัยปรากฏตามตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัย	คำถามการวิจัย	วิธีการเก็บข้อมูล	เกณฑ์ในการวัด
1. ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์	1.1 ระบบการปฏิบัติงานในองค์กรของท่านมีลักษณะอย่างไร 1.2 บทบาทหน้าที่และแนวปฏิบัติในองค์กรของท่านมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างไรบ้าง	1.1. การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) 1.2 การสัมภาษณ์ 1.3 วิจัยเอกสาร	1.1 กฎหมาย บันทึกข้อตกลง ระเบียบต่าง ๆ 1.2 แนวปฏิบัติ 1.3 ลักษณะการบริหารงานจัดการ

วัตถุประสงค์การวิจัย	คำถามการวิจัย	วิธีการเก็บข้อมูล	เกณฑ์ในการวัด
2. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและปัญหาการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์	2.1 อะไรคือปัญหาและอุปสรรคขององค์กร ที่ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ 2.2 ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ มีประเด็นใดบ้าง อย่างไร	2.1 การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) 2.2 การสัมภาษณ์ 2.3 วิจัยเอกสาร	2.1 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กร 2.2 ประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ 2.3 ประเด็นรูปแบบและวิธีการ ประสานงาน
3. เสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์	3.1 แนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ควรเป็นอย่างไร รูปแบบใด	3.1 การประชุมกลุ่มย่อย (focus group) 3.2 การสัมภาษณ์ 3.3 วิจัยเอกสาร	3.1 ความเหมาะสมของวิธีการ/ มาตรการ/แนวทางที่เหมาะสมต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.6 ขั้นตอนการทำวิจัย

ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

ระยะที่ 1 การสืบค้นแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ด้วยวิธีการทบทวนวรรณกรรม ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลด้านเอกสาร ด้านทฤษฎีและงานวิจัยเพื่อจัดทำกรอบแนวความคิดในการศึกษาและทำแบบเครื่องมือในการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่ม

ระยะที่ 2 จัดทำเครื่องมือในการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่ม โดยผู้วิจัยทำการทบทวนเอกสาร ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปออกแบบคำถามในการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อย

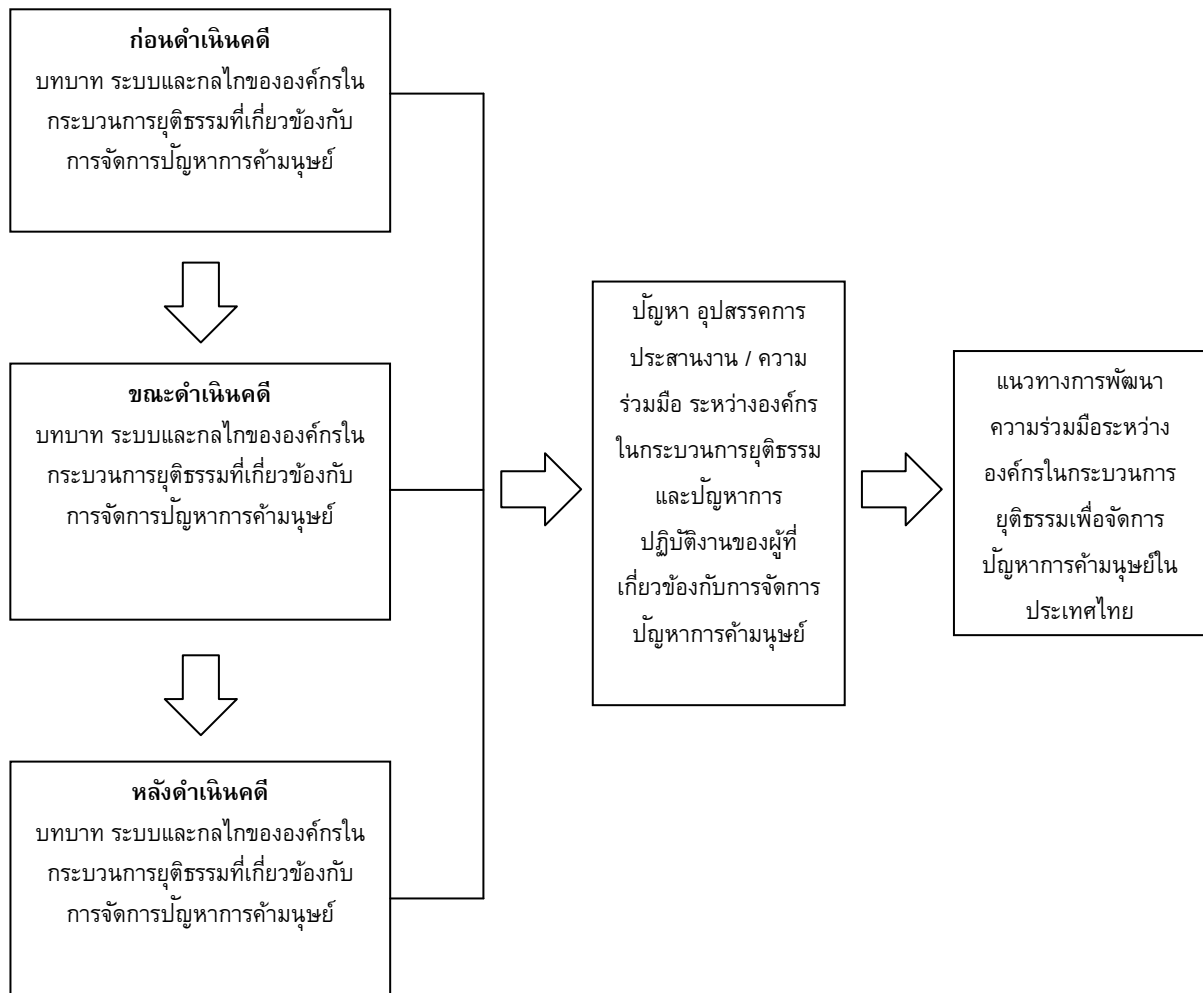
ระยะที่ 3 ยื่นขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

ระยะที่ 4 หลังจากได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์แล้ว ผู้วิจัยจัดการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 ระดมความรู้ ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเพื่อนำความรู้ที่ได้ไปปรับปรุงเครื่องมือในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ ให้มีความสมบูรณ์

ระยะที่ 5 นำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ลงภาคสนามเพื่อทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ได้คัดเลือกไว้

ระยะที่ 6 สรุปผลการวิจัยและการเขียนร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ หลังจากทำร่างวิจัยฉบับสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ผู้วิจัยจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษาต่อผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิจัย และขอคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์” ผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยงานในการศึกษาไว้ 5 หน่วยงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่

- 1) สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานคือ ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์
- 2) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานคือ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์
- 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานคือ กองต่อต้านการค้ามนุษย์
- 5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์

ปรากฏผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

4.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

4.1.1 ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ สำนักงานศาลยุติธรรม

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ สำนักงานศาลยุติธรรม มีบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน ดังนี้

4.1.1.1 บทบาทและหน้าที่

เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558 สำนักงานศาลยุติธรรมได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญา โดยเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ที่มีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 มาตรา 7 และมาตรา 10 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมออกประกาศให้จัดตั้งแผนกในศาลอาญา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹

¹ สำนักงานศาลยุติธรรม, “ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญา,” กองกฎหมาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, <http://law.m-society.go.th/law2016/law/view/713> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

“คดีค้ำมนุษย์” ที่สามารถนำมาฟ้องที่ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ คือ คดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ไม่ว่าจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความร่วมมือถึงกรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาพิพากษาคดีค้ำมนุษย์ที่อยู่ในเขตอำนาจและที่โอนมาตามกฎหมาย
- 2) ดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ศาลอาญา แผนกคดีค้ำมนุษย์ มีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีค้ำมนุษย์ในศาลอาญาเป็นผู้รับผิดชอบงานในแผนกหนึ่งคน และให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาจัดให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านคดีค้ำมนุษย์จำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีค้ำมนุษย์ โดยประธานศาลฎีกามีนโยบายว่าคดีค้ำมนุษย์ ศาลชั้นต้นต้องสืบพยานให้เสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาภายใน 6 เดือนนับแต่วันตรวจพยานหลักฐาน

ต่อมา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2559 ศาลอุทธรณ์ได้จัดตั้งแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้นในศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีค้ำมนุษย์ที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งหลายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบกฎหมายในการพิจารณาคดีค้ำมนุษย์

สาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งแผนกคดีค้ำมนุษย์ เนื่องจาก

- 1) คดีค้ำมนุษย์เป็นการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง
- 2) ผู้กระทำความผิดมักเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพล หรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายกว้างขวาง มีกระบวนการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อน มีการปกปิดบิดเบือนเส้นทางการเงินและมีการใช้พฤติกรรมรุนแรงในการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม
- 3) การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเหล่านี้ทำได้ยาก พยานมักถูกข่มขู่คุกคามจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานบุคคลด้วย
- 4) มีกฎหมายกำหนดวิธีการสอบสวนและวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นพิเศษ

ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ จึงควรมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหา รวมทั้งวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อที่จะได้สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม นอกจากนั้นศาลอาญามีอำนาจพิจารณา

พิพากษาคดีที่ทว่าราชอาณาจักรจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านองค์ความรู้และบุคลากรเพื่อรองรับคดีที่อาจถูกโอนมาจากศาลในภูมิภาค

ในการสืบพยาน ศาลได้นำระบบ “วิดีโอคอนเฟอเรนซ์” มาใช้ในการสืบพยานเพื่อไม่ให้เหยื่อหรือพยานต้องหวาดกลัวกับการเผชิญหน้ากับจำเลย การใช้ “วิดีโอคอนเฟอเรนซ์” ในการสืบพยาน ทำให้พยานและจำเลยอยู่คนละห้องกันได้

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของคดีค้ำมนุษย์ คือการเก็บรักษาพยานเอาไว้ให้ได้ เพราะผู้เสียหายหรือเหยื่อที่เป็นพยานมักเป็นคนยากจน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งถาวร หรือเป็นชาวต่างชาติที่มักจะเดินทางกลับประเทศของตนเองโดยเร็วหลังเกิดเหตุ ดังนั้น คดีค้ำมนุษย์จะมีการใช้วิธีสืบพยานล่วงหน้าไว้ก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดี หากมีพฤติการณ์ให้เห็นว่าการรอให้มีการสืบพยานหลังจากที่มีการยื่นฟ้องคดีแล้วเหมือนคดีปกติทั่วไปจะไม่ทันการณ์ พยานจะหายหมด²

ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ใช้ระบบการพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากศาลอาญาปกติ กล่าวคือ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ใช้วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนซึ่งเป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบกล่าวหา มีที่มาจากกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกฎหมาย civil law หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ศาลมิได้วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหา แต่ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตนเองได้ การจะซักถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ทำให้การต่อสู้คดีไม่ใช่การต่อสู้ระหว่างคู่ความแต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ

2) การที่ระบบไต่สวนเน้นการค้นหาความจริงเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่าง ๆ ในศาลจึงมีความยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา และไม่ได้ให้ความสำคัญในหลักการเท่าเทียมกันระหว่างโจทก์และจำเลยในศาล เพราะเป็นการต่อสู้คดีระหว่างรัฐกับจำเลยโดยตรง

3) ระบบไต่สวนถือว่าเป็นหน้าที่รัฐที่ต้องแสวงหาความจริงและให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีอาจทำกลับหลังจำเลยได้ โดยทนายจำเลยและพนักงานอัยการมีบทบาทน้อยมาก เพราะบทบาทจะตกอยู่กับผู้พิพากษาเป็นส่วนใหญ่

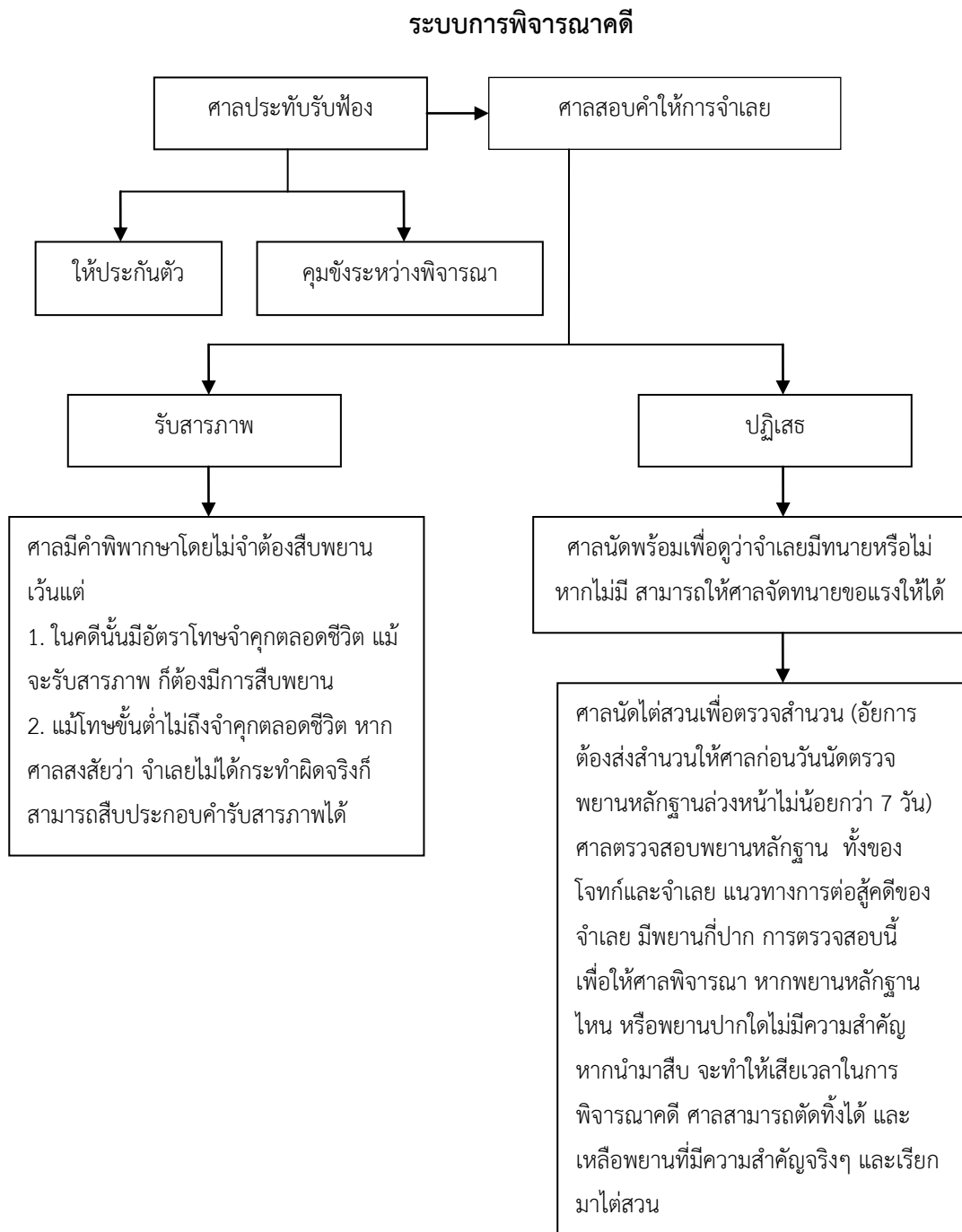
4) หลักการยกประโยชน์ให้จำเลยจะไม่ถูกนำมาใช้เว้นแต่ได้พยายามทุกทางแล้วก็ตาม ไม่สามารถหาพยานหลักฐานใดมาเอาผิดจำเลยได้

5) พยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อหน้าศาล ก็สามารถรับฟังได้

² โอภาส บุญล้อม, “เปิด 3 แผนกศาลจัดค้ำมนุษย์-ทุจริต-ยาเสพติด,” คมชัดลึก, <http://www.komchadluek.net/news/politic/211668> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

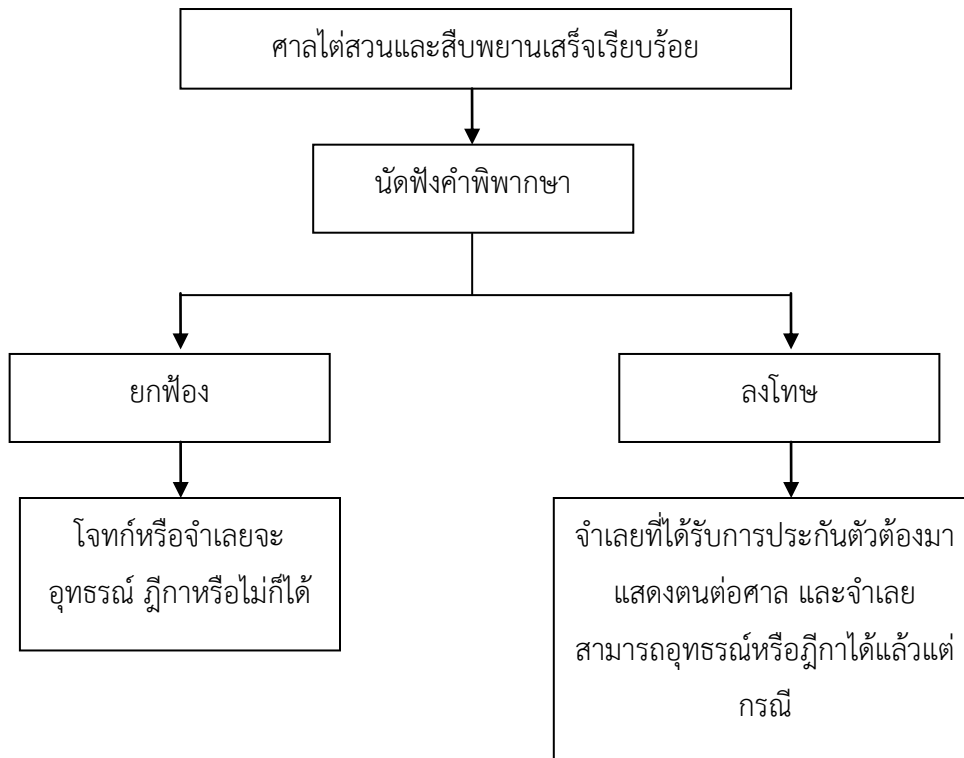
4.1.1.2 ระบบการทำงาน

จากการศึกษาระบบการทำงานของศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ สำนักงานศาลยุติธรรม พบว่ามีระบบการทำงานปรากฏตามแผนผัง ดังนี้



ภาพที่ 4.1 ระบบการพิจารณาคดีศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์

หลังจากศาลทำการไต่สวนและสืบพยานเรียบร้อยแล้ว



ภาพที่ 4.2 หลังจากศาลทำการไต่สวนและสืบพยานเรียบร้อยแล้ว

ข้อสังเกต

1. การพิจารณาคดีค้ำมนุษย์แต่เดิมใช้ระบบกล่าวหา แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ จึงเปลี่ยนมาเป็นระบบไต่สวน ทำให้ศาลสามารถตรวจพยานหลักฐานได้ก่อนเพื่อคัดเอาแต่พยานสำคัญ และหากพยานที่อ้างมาไม่เพียงพอศาลสามารถเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ แม้ศาลจะกำหนดพยานเรียบร้อยแล้ว หากภายหลังมีพยานสำคัญ โจทก์หรือจำเลยสามารถร้องขอเพิ่มพยานได้ โดยศาลเห็นสมควร
2. เมื่อมีการอุทธรณ์ คำตัดสินของศาลอุทธรณ์ให้ถือเป็นที่สุด และหากมีความจำเป็นต้องฎีกา ก็เปิดโอกาสให้ยื่นฎีกาได้ แต่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตฎีกามาพร้อมกับฎีกาต่อศาลฎีกา ซึ่งขึ้นอยู่กับศาลฎีกาว่าจะอนุญาตให้ฎีกาหรือไม่ โดยคำร้องและฎีกานี้ให้ยื่นต่อศาลชั้นต้นเพื่อนำส่งศาลฎีกาต่อไป
3. ในระหว่างพักขัง พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอสืบพยานล่วงหน้าได้ เนื่องจากบางคน ผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว ต้องกลับประเทศ เมื่อมีการสืบพยานล่วงหน้าเรียบร้อยแล้ว จะเอาสำนวนการสืบพยานล่วงหน้ามาผูกติดกับคดีหลักและถือเป็นพยานหลักฐานส่วนหนึ่งในคดี

4.1.2 ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด มีบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน ดังนี้

4.1.2.1 บทบาทและหน้าที่

ในปี พ.ศ. 2545 ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในวันที่ 6 สิงหาคม 2547 รัฐบาลได้ประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้ทุกหน่วยราชการและทุกภาคส่วนของสังคมทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นความสำคัญของปัญหานี้ และร่วมมือกันในการปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวอย่างจริงจัง สำนักงานอัยการสูงสุดจึงจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบคดีการค้ามนุษย์โดยตรง และมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ดังนั้น เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547 สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์และมีหน้าที่ดำเนินการดังนี้

- 1) ดำเนินกิจกรรมต่อต้านและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
- 2) รวบรวมและจัดฐานข้อมูลการค้ามนุษย์และข้อมูลในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) วิเคราะห์ข้อมูลพิจารณาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ เสนออัยการสูงสุด
- 4) ศึกษาเสนอแนะและสนับสนุนการยกร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมถึงตลอดถึงการมีส่วนร่วมพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ข้อตกลง พิธีสาร ปฏิญญา และความตกลงต่างๆ ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- 5) จัดทำโครงการรณรงค์ ฝึกอบรม สัมมนา และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์
- 6) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายในสำนักงานอัยการสูงสุดและหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชนภายในประเทศและต่างประเทศในการดำเนินกิจกรรมต่อต้านการค้ามนุษย์
- 7) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย

หลังจากที่ได้มีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ได้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษ ว่า Center Against International Human Trafficking (CAHT) โดยดำเนินการงาน

ของศูนย์ให้อยู่ในความรับผิดชอบและในนามของสำนักงานต่างประเทศภายใต้การกำกับดูแลและมอบหมายสั่งการของอธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศโดยให้มีการออกคำสั่งมอบหมายหน้าที่พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ธุรการรับผิดชอบหน้าที่ของศูนย์เป็นการเฉพาะ

วิสัยทัศน์ของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ คือ ดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เป็นธรรม โดยมุ่งคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ตามมาตรฐานสากล โดยมีพันธกิจที่จะต้องดำเนินคดีค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ำมนุษย์ เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ พัฒนาระบบฐานข้อมูลการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ของสำนักงานอัยการสูงสุด และประสานความร่วมมือกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ³

หลักการให้ความช่วยเหลือในคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่

ประการแรก ต้องมีมาตรการให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยเพื่อปกป้องมิให้ผู้กระทำความผิดใช้อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมข่มขู่ผู้เสียหายหรือชักจูงหรือบังคับเพื่อให้กลับเข้าสู่กระบวนการค้ำมนุษย์ ซึ่งหลักการนี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

ประการที่สอง คือ การเรียกร้องหรือชดเชยความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของผู้ค้ำมนุษย์ให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างประเทศ

ประการที่สาม คือ การฟื้นฟูและการส่งกลับคืนสู่ครอบครัว⁴

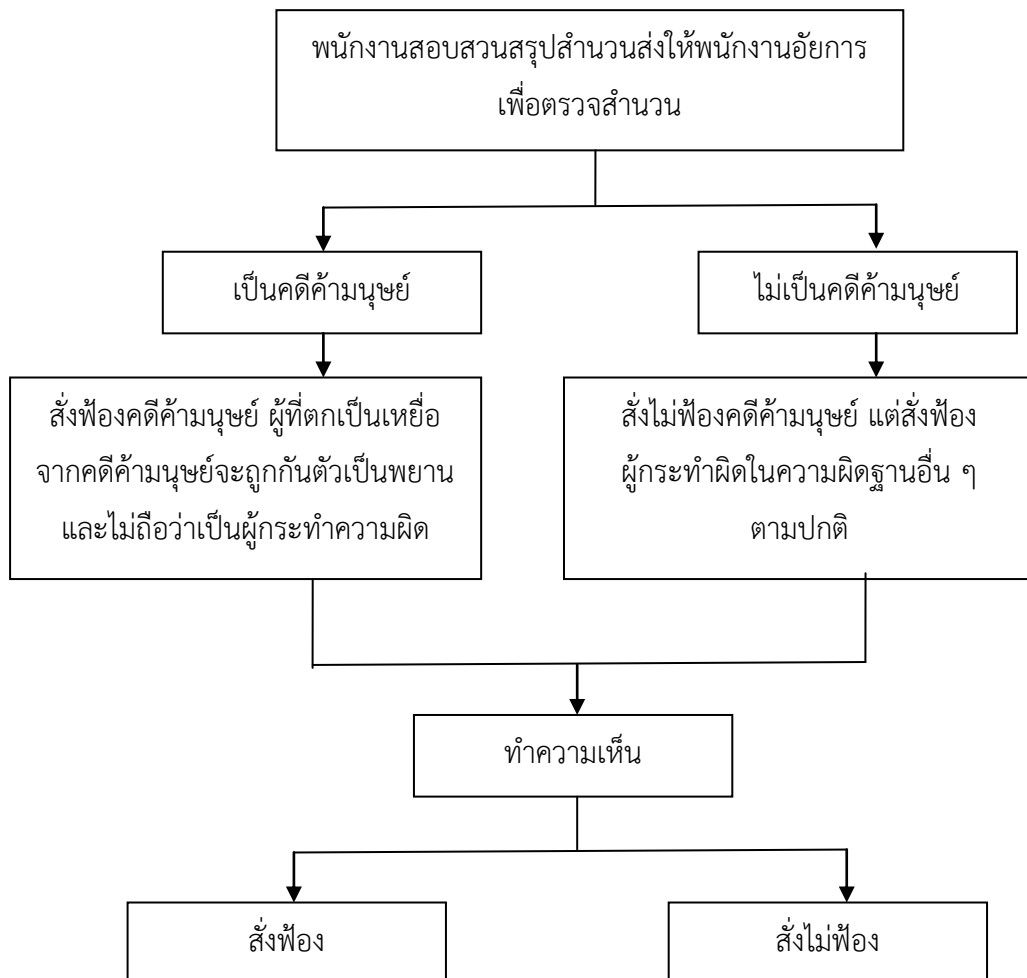
³ สำนักงานคดีค้ำมนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด, “ประวัติความเป็นมา,” สำนักงานอัยการสูงสุด, <http://www.caht.ago.go.th/index.php/248> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

⁴ สำนักงานคดีค้ำมนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด, “หลักการและเหตุผล,” สำนักงานอัยการสูงสุด, <http://www.caht.ago.go.th/index.php/rationale> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

4.1.2.2 ระบบการทำงาน

จากการศึกษาระบบการทำงานของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด พบว่ามีระบบการทำงานปรากฏตามแผนผัง ดังนี้

แนวทางการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ของพนักงานอัยการ



ภาพที่ 4.3 แนวทางการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ของพนักงานอัยการ

มีในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าการกระทำผิดดังกล่าวไม่เป็นคดีค้ำมนุษย์ แต่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นคดีค้ำมนุษย์ พนักงานอัยการอาจสั่งฟ้องเป็นคดีค้ำมนุษย์และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปทำการแก้ไขข้อกล่าวหา โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและแจ้งสิทธิต่าง ๆ ให้ผู้ต้องหาทราบ จากนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งข้อหาเพิ่มเติมให้แก่พนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องต่อศาลต่อไป

หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว หากพนักงานอัยการไม่พอใจในคำพิพากษา สามารถยื่นอุทธรณ์ ฎีกา ต่อไปได้

4.1.3 กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน ดังนี้

4.1.3.1 บทบาทและหน้าที่

กองบังคับการปราบปรามการการค้ำมนุษย์เป็นหน่วยงานในสังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง มีวิสัยทัศน์ที่จะเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญเฉพาะทางและมีความเป็นมืออาชีพอย่างเด่นชัด เพื่อความผาสุกของประชาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์

2) สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ การกระทำความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี ตลอดจนความผิดเกี่ยวกับแรงงาน การจัดระเบียบสังคมและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3) การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ กองบังคับการปราบปรามการการค้ำมนุษย์ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปฏิบัติภารกิจการป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของกองบังคับการปราบปรามการการค้ำมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ 3 กระบวนการป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาศักยภาพบุคลากรในทุกระดับ⁵

⁵ กองบังคับการปราบปรามการการค้ำมนุษย์, “อำนาจหน้าที่,” กองบังคับการปราบปรามการการค้ำมนุษย์, www.atpd.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

4.1.3.2 ระบบการทำงาน

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้ครบถ้วน โดยเริ่มตั้งแต่การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นต้นไป ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

ขั้นตอนการรับแจ้งความ

เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีความเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1. กรณีมีเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน พาผู้เสียหายมาร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนต้องรับตัวผู้เสียหาย พร้อมแบบสัมภาษณ์เบื้องต้นสำหรับคัดกรองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
2. กรณีผู้เสียหายหรือญาติหรือมีผู้พาผู้เสียหายมาร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนต้องจัดให้มีการคัดกรองเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามแบบสัมภาษณ์ตามข้อ 1

ขั้นตอนสอบปากคำผู้เสียหาย

ก่อนลงมือสอบปากคำผู้เสียหายต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้ถ้อยคำ เพื่อทราบว่าผู้กระทำความผิด ผู้ร่วมกระทำความผิด ผู้สมคบเป็นใคร และคำให้การมีความน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่ต้องการขยายผลหรือดำเนินการต่อไปหลังการให้ปากคำมีอะไรบ้าง จึงควรกำหนดประเด็นหลักเพื่อการสอบปากคำไว้ก่อน ดังนี้

1. การกำหนดประเด็นสอบปากคำผู้เสียหาย ที่เป็นเหยื่อทั่วไป เช่น
 - ท่านมาพบพนักงานสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้ใด กระทำความผิดอย่างไร
 - ในการสอบสวนนี้พนักงานสอบสวนได้จัดนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่ท่านร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วย ท่านจะคัดค้านผู้ใดหรือไม่ อย่างไร
 - นอกจากบุคคลเหล่านี้ ท่านต้องการให้บุคคลใดเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วยหรือไม่
 - ในคดีนี้เป็นความผิดทางเพศ เนื่องจากไม่มีพนักงานสอบสวนหญิง ท่านยินยอมที่จะให้พนักงานสอบสวนชายเป็นผู้สอบสวนในคดีนี้หรือไม่ อย่างไร
 - พนักงานสอบสวนจัดให้มีล่ามซึ่งสาบานตนแล้ว ชื่อ.....ท่านยอมรับล่ามคนดังกล่าวหรือไม่
 - ท่านมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนและสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ท่านทราบสิทธิดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร
 - พฤติการณ์ในคดีนี้เป็นอย่างไร (ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ)

2. การกำหนดประเด็นสอบปากคำผู้เสียหาย ที่เป็นเหยื่อที่เดินทางจากประเทศไทยแล้ว ไปตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ในต่างประเทศ ที่เรียกว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง เช่น

- ท่านถูกล่อลวงมาหรือถูกลักพาตัวไปยังประเทศ...หรือไม่ ถ้าใช่ เหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อไหร่ ที่ใด วัน เวลาใด และเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไร
- การติดต่อระหว่างท่านกับผู้ต้องหาด้วยวิธีการใด ท่านสนใจตามคำติดต่อชักชวนหรือไม่
- ท่านได้รับการชักชวนให้มาทำงานในลักษณะใด เป็นงานที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ วิธีการจ่ายเงินหรือค่าตอบแทนเป็นอย่างไร ท่านเห็นด้วยกับวิธีการดังกล่าวหรือไม่
- สถานที่แรกที่ท่านถูกนำตัวไปกักขังคือที่ใด
- การกระทำความผิดกล่าว ครอบครองยินยอมหรือได้รับเงินจากผู้ชักชวนหรือไม่

3. การกำหนดประเด็นสอบปากคำผู้เสียหาย ที่เดินทางมาจากประเทศอื่นเข้ามายังประเทศไทยแล้วจะเดินทางไปยังต่างประเทศ แต่พบว่าจะเป็นการเหยื่อของการค้ามนุษย์ ที่เรียกว่าประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่าน เช่น

- ท่านหลบซ่อนเร้นเข้ามาประเทศไทยด้วยวิธีใด ผ่านเข้ามาประเทศไทยโดยช่องทางไหน
- ท่านแสดงเอกสารใดบ้างเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจเข้าเมือง
- ใครหรือหน่วยงานใดจัดทำเอกสารให้แก่ท่าน ท่านติดต่อเองหรือมีผู้ดำเนินการให้
- ท่านทราบมาก่อนหรือไม่ว่าจะต้องเข้ามาพักในประเทศไทยนานเท่าใด จะออกเดินทางไปประเทศปลายทางด้วยวิธีใด กับใคร
- การเดินทางมาประเทศไทยในครั้งนี้ ท่านเดินทางมากับใครบ้าง ใครเป็นผู้เก็บเอกสารของท่านและคนอื่น ๆ ไว้
- ระหว่างที่พักอยู่ในประเทศไทย ท่านพักอยู่กับใคร ที่ใด ถูกกักขังหรือถูกทำร้ายหรือไม่

ขั้นตอนการรายงานเหตุ

เนื่องจากคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ปัจจุบันมีขั้นตอนในการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในแผน พตส.ตร.02/2553 ลงวันที่ 29 พ.ย. 2553 และไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแผน พตส.ตร. ใหม่ ก็จะต้องมีการรายงานและแจ้งเหตุ ดังนี้ การรายงานเหตุตามระเบียบ การแจ้งเหตุกองการต่างประเทศ

ขั้นตอนการคุ้มครองผู้เสียหาย

เนื่องจากพยานที่สำคัญยิ่งในคดีค้ามนุษย์ คือ ผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และอาจถูกคุกคามได้หากไม่ได้รับการคุ้มครอง จึงควรดำเนินการดังนี้

1. หากผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว ให้ส่งตัวไปรับการคุ้มครองและฝักอาชีพนในสถานที่ที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. หากผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว ที่ไม่ได้เข้าไปรับการคุ้มครองตามข้อ 1 หากมีความจำเป็น ก็ให้ดำเนินการคุ้มครองพยานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองพยาน พ.ศ.2548 และระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

เมื่อมีการสอบปากคำผู้เสียหายและตรวจพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วทราบว่า เป็นคดีค้ามนุษย์ที่เป็นความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทย ให้รับทำหนังสือแจ้งอัยการสูงสุดเพื่อมอบหมายให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

โดยข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้แก่ เป็นการกระทำความผิด ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 และ มาตรา 8

ขั้นตอนการสืบพยานไว้ก่อน

มีแนวทางให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 31 มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 327 ทวิ โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายโดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาจัดให้มีการสืบพยานก่อนฟ้องคดีต่อไป

ขั้นตอนการสอบสวนผู้ต้องหา

เนื่องจากกฎหมายมีการปรับปรุงแก้ไขวิธีการดำเนินการกับผู้ต้องหาไว้หลายบท ดังนั้นการดำเนินการสอบสวนผู้ต้องหาควรดำเนินการ ดังนี้

1. แจ้งสิทธิผู้ต้องหาก่อนเริ่มถามคำให้การผู้ต้องหา
2. ประเด็นการสอบถามผู้ต้องหา ซึ่งเป็นประเด็นทั่วไป เช่น
 - ท่านทราบสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนแล้วหรือไม่ อย่างไร
 - ท่านมีนายความหรือไม่ ถ้าไม่มี ท่านต้องการนายความหรือไม่
 - ในการสอบสวนนี้พนักงานสอบสวนได้จัดนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่ท่านร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วย ท่านจะคัดค้านผู้ใดหรือไม่ อย่างไร
 - ท่านเคยต้องโทษในคดีอาญามาก่อนหรือไม่
 - ท่านถูกจับกุมได้อย่างไร ได้ทรัพย์สินของผู้เสียหายไปหรือไม่ อะไรบ้าง

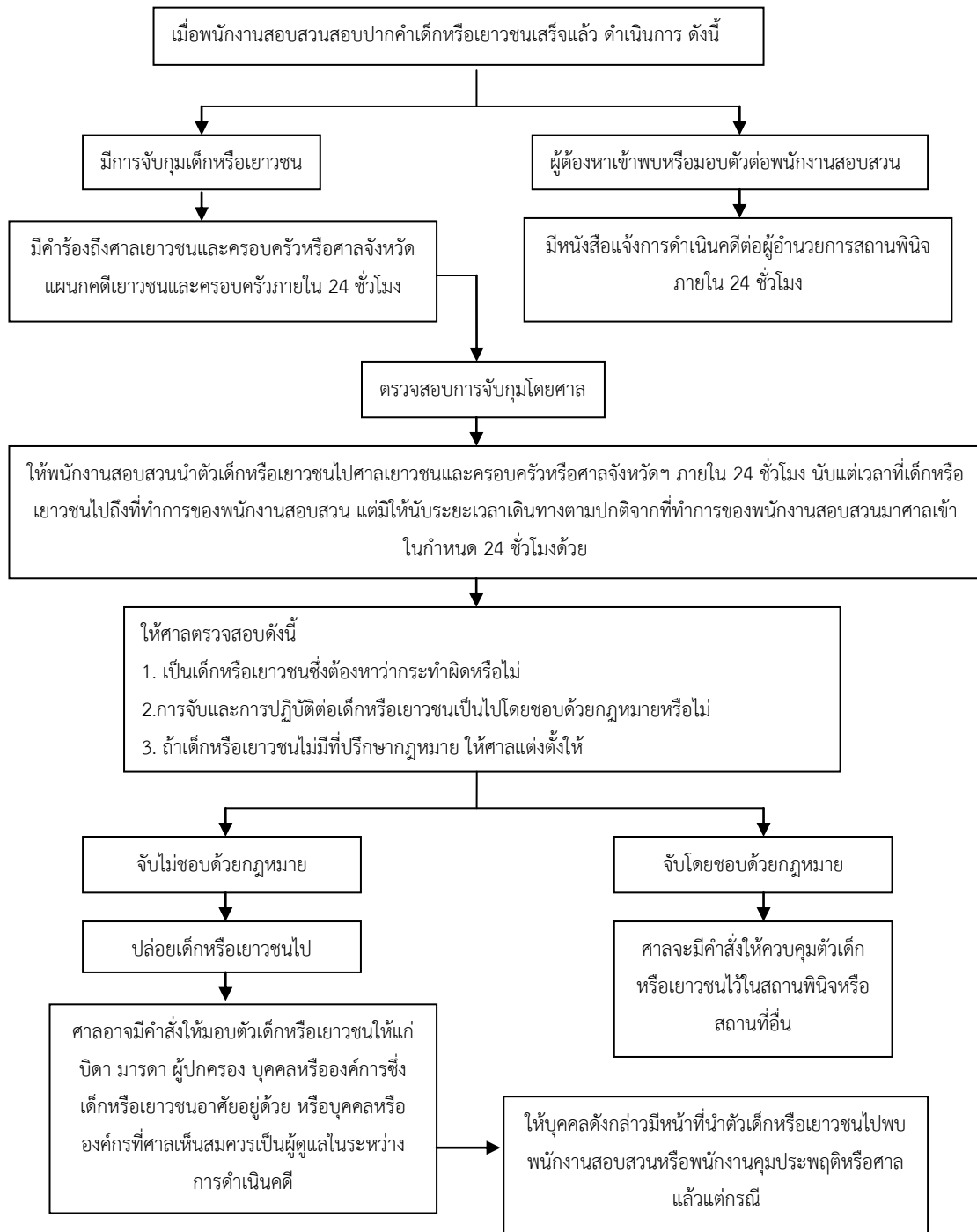
ขั้นตอนการชี้ตัวผู้ต้องหา

โดยหลักแล้ว การจัดให้มีการชี้ตัวผู้ต้องหานั้น ผู้ต้องหาจะต้องยินยอมทุกครั้ง หากผู้ต้องหาไม่ยินยอม ก็จะไม่มีการจัดให้ผู้กล่าวหาหรือพยานชี้ตัวผู้ต้องหา โดยอาจจะจัดให้มีการชี้ภาพถ่ายผู้ต้องหาแทน ถ้าหากผู้ต้องหายินยอม ให้ดำเนินการ ดังนี้

1. จัดทำบันทึกรับทราบการชี้ตัวผู้ต้องหา
2. จัดทำบันทึกการชี้ตัวผู้ต้องหา

ขั้นตอนหลังสอบปากคำผู้ต้องหา : ต้องดำเนินการขั้นตอน ดังนี้

1. กรณีผู้ต้องหาเป็นเด็กหรือเยาวชน



ภาพที่ 4.4 ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหรือเยาวชน

ที่มา: กองบังคับการปราบปรามการการค้ามนุษย์, 2560

2. กรณีผู้ต้องหาเป็นบุคคลอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป



ภาพที่ 4.5 ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป

ที่มา: กองบังคับการปราบปรามการการค้ามนุษย์, 2560

3. การประสานงานกับพนักงานอัยการ กรณีไม่สามารถสอบสวนให้เสร็จสิ้นก่อนผู้ต้องหาจะครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย

โดยปกติแล้ว พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนที่ผู้ต้องหาจะครบอำนาจควบคุมฝากขังครั้งสุดท้าย 1 ครั้ง แต่ถ้ามีความจำเป็นที่ไม่อาจสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปได้อีกก่อนครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย หัวหน้าพนักงานสอบสวนต้องรีบประสานงานกับพนักงานอัยการให้ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่ไม่อาจส่งสำนวนการสอบสวนได้ทันตามกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นและเสนอต่อพนักงานอัยการก่อนครบอำนาจฝากขัง 3 วัน

ในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ให้ถือเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะต้องไปประสานกับพนักงานอัยการได้ทราบข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาแห่งคดี อาจจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นโดยย่อให้พนักงานอัยการได้ทราบถึงมูลเหตุที่มาของการสอบสวน และพยานหลักฐานที่จะใช้เป็นพยานในการพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ต้องหา อันจะทำให้การพิจารณาของพนักงานอัยการเกิดความสะดวกรวดเร็ว เพราะมีพนักงานสอบสวนไปประสานให้ข้อมูลข้อเท็จจริง หากมีประเด็นข้อสงสัยให้ถามพนักงานสอบสวนได้ทันที

ขั้นตอนแจ้งเหตุผู้ต้องหาเป็นชาวต่างชาติ

หน่วยงานที่รับแจ้ง ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกองการต่างประเทศ

ขั้นตอนการกันผู้ต้องหาเป็นพยาน

คดีที่จะกันผู้ต้องหาเป็นพยาน ผู้มีอำนาจอนุญาตให้กันผู้ต้องหาเป็นพยาน และวิธีปฏิบัติในการกันผู้ต้องหาเป็นพยาน ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

คดีที่จะกันผู้ต้องหาเป็นพยาน ได้แก่

1. คดีที่เกิดในที่ลับ หรือมีเหตุร้ายแรงที่คนจำนวนมากพากันเกรงกลัว
2. พนักงานสืบสวนสอบสวนได้พยายามทุกทางแล้ว ก็ไม่ทำให้ได้หลักฐานในคดี
3. ผู้ทำการสอบสวนพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้ต้องหาที่ไม่ใช่ตัวการสำคัญ แต่เป็นผู้รู้เห็นในคดีนั้นพอที่จะให้การเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลได้

4. ต้องมีพยานอื่น ๆ หรืออาจอาศัยถ้อยคำพยานนี้สืบสาวให้ได้หลักฐานอื่น ๆ มาเป็นพยานหลักฐานในคดีได้อีก

ผู้มีอำนาจอนุญาตให้กันผู้ต้องหาเป็นพยาน ได้แก่

1. ในกรุงเทพมหานคร ให้เสนอถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้อนุญาต
2. ในต่างจังหวัด ให้เสนอถึงผู้บังคับการขึ้นไป เป็นผู้อนุญาต

(ตามหนังสือที่ 0001บ/124 ลว. 28 มกราคม 2542)

วิธีปฏิบัติในการกันผู้ต้องหาเป็นพยาน

1. ให้พนักงานสอบสวน สอบสวนผู้ต้องหานั้นในฐานะผู้ต้องหาไว้ในสำนวนการสอบสวน
2. เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจให้กันผู้ต้องหาเป็นพยานแล้ว ให้มีความเห็นสิ่งไม่พ้องผู้ต้องหารายนั้น
3. เมื่อได้รับอนุญาตตามข้อ 2 แล้ว หากผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ ให้ขอปล่อยตัวผู้ต้องหานั้นไปจากการควบคุม
4. ให้เสนอสำนวนการสอบสวนนั้นไปยังพนักงานอัยการพิจารณา
5. พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่กันไว้เป็นพยานนั้นก็ได้ ถ้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องพนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหานั้นส่งมอบให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องต่อไป
6. ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นสิ่งไม่พ้อง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น แจ้งต่อพนักงานสอบสวน
7. เมื่อได้รับคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวน สอบสวนผู้ต้องหานั้นไว้ในฐานะพยาน โดยให้ปฏิญาณหรือสาบานตนก่อนให้ถ้อยคำด้วย

ขั้นตอนการแจ้งความคืบหน้าการสอบสวน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้ จึงต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการแจ้งผลความคืบหน้าการสอบสวนคดีอาญาแก่ผู้แจ้งความร้องทุกข์

4.1.4 กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากการศึกษาวิจัย พบว่า กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน ดังนี้

4.1.4.1 บทบาทและหน้าที่

กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกระทรวงภาคสังคมในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชนโดยรวม นอกจากนี้ ยังเป็นหน่วยงานหลักที่ส่งเสริมการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ตลอดจนองค์กรภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์โดยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์

พันธกิจของกระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่

1) พัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพเต็มตามศักยภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง

2) สร้างเสริมเครือข่ายจากทุกภาคส่วนในการมีส่วนร่วมพัฒนาสังคม

3) พัฒนาองค์ความรู้ ชีตความสามารถ และระบบการบริหารจัดการด้านการพัฒนาสังคม

4) จัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันและมีความมั่นคงในชีวิต

ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

1) สร้างภูมิคุ้มกัน (immunity) และส่งเสริมโอกาสทางสังคม (social mobility)

2) เสริมประสิทธิภาพทางสังคม (social efficiency) ในลักษณะการพัฒนาศักยภาพและการสร้างเครือข่าย

3) ผนึกกำลังทางสังคม (social collaboration) เน้นพลังการขับเคลื่อนของสังคม (Social Movement) การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นให้ชุมชนและเครือข่ายมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม

4) จัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย วางยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่การพัฒนาสังคมไทย ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

เป้าประสงค์ คือ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น โดยทำให้คนในกลุ่มที่ต่ำกว่าสามารถมีโอกาสทางสังคม (social mobility) เกิดกลไกขับเคลื่อนที่คนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง (inclusive growth engine) เกิดการพัฒนาคนไทยเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และการมีสังคมที่มีคุณภาพ เกิดการพัฒนาสังคมไทยด้วย “ระบบคุณค่าใหม่” คือ การรู้จักเต็ม รู้จักพอ รู้จักปัน ซึ่งจะสามารถนำพาประเทศไทยไปสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และความยั่งยืนได้ในที่สุด⁶

กองต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นอีกบทบาทหนึ่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่เดิมนั้น เป็นการทำงานภายใต้ชื่อสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ต่อมาภายหลัง มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร จึงเปลี่ยนเป็นกองต่อต้านการค้ามนุษย์ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

⁶ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “เกี่ยวกับกระทรวง,” กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, <http://www.m-society.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

กองต่อต้านการค้ามนุษย์จะทำหน้าที่คัดแยกเหยื่อที่ได้รับความช่วยเหลือมา เมื่อคัดแยกเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปอยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองสวัสดิภาพเป็นการชั่วคราวแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชายและหญิงในด้านสังคม สุขภาพร่างกายและจิตใจ ความปลอดภัย กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการส่งกลับภูมิลำเนา และคืนสู่สังคม ภายใต้การดำเนินงานของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพหญิงและชาย จำนวน 8 แห่ง ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ รับผิดชอบสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ชาย) จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี สถานคุ้มครองฯ (ชาย) จังหวัดสงขลา สถานคุ้มครองฯ (ชาย) จังหวัดเชียงราย และสถานคุ้มครองฯ (ชาย) จังหวัดระนอง ส่วนกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) รับผิดชอบสถานคุ้มครองฯ (หญิง) จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรี สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ จังหวัดนครราชสีมา สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว จังหวัดพิษณุโลก และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพภาคใต้ (บ้านศรีสุราษฎร์) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

นอกจากให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยจะให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และให้การสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การให้การสนับสนุนของกองทุน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ประเภทรายบุคคล ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ประกอบด้วย

1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน คือ เป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยกองทุนให้ความช่วยเหลือในกรณีต่อไปนี้ คือ การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่

1.2 การยื่นขอรับความช่วยเหลือ กรณีที่ผู้ยื่นคำขอมิภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและ

สวัสดิการ ส่วนกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมิภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดใด ให้ยื่นที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนั้น ๆ

1.3 หลักฐานประกอบการยื่นขอรับความช่วยเหลือ ประกอบด้วย คำขอรับความช่วยเหลือตามแบบฟอร์มที่กำหนด สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดที่ขอรับการช่วยเหลือ และหลักฐานประกอบอื่น ๆ เช่น ใบเสร็จรับเงิน เป็นต้น

1.4 ประเภทรายการที่สามารถให้ความช่วยเหลือ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย เป็นต้น

2. ประเภทรายโครงการ สนับสนุนการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชน ประกอบด้วย

2.1 คุณสมบัติของหน่วยงาน องค์กรที่ขอรับเงินสนับสนุน คือ หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกรม หรือเทียบเท่ากรม หรือเทียบเท่ากอง/สำนัก ราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค สถานีตำรวจ โรงเรียน หรือ สถาบันการศึกษาของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และองค์กรเอกชน หมายถึง องค์กรที่บุคคลรวมกันขึ้นและได้จดทะเบียนด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

2.2 การเสนอโครงการ ให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนจัดทำรายละเอียดโครงการตามแบบการเสนอโครงการขอรับเงินกองทุน เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี.... (แบบ กปค.01) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป และส่วนที่ 2 รายละเอียดข้อมูลโครงการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุน (แยกตามรายโครงการ) โดยต้องจัดทำข้อมูลโครงการให้มีรายละเอียดที่ชัดเจน พร้อมทั้งแนบเอกสารตามที่กำหนดไว้ในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาโครงการ สำหรับระยะเวลาการรับโครงการ กองทุนจะเปิดรับตลอดปี

2.3 การกำหนดกรอบวงเงินโครงการ โดยวงเงินที่ต่ำกว่า 50,000 บาท หมายถึง โครงการขนาดเล็ก วงเงินตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 300,000 บาท หมายถึง โครงการขนาดกลาง และวงเงินที่เกิน 300,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 3,000,000 บาท หมายถึง โครงการขนาดใหญ่ ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการ ซึ่งมีวงเงินเกิน 3,000,000 บาทขึ้นไป ให้เสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พิจารณาเป็นรายกรณี

2.4 การพิจารณาโครงการ กรณีเป็นหน่วยงานภาครัฐ ต้องเป็นโครงการที่ริเริ่มใหม่ หรือเป็นโครงการที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณปกติได้ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ กรณีเป็นองค์กรเอกชน ต้องเป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาแล้ว ซึ่งมีทุนอยู่บางส่วน หรือเป็นโครงการริเริ่มใหม่

2.5 โครงการนั้นต้องไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการหรือแหล่งทุนอื่น โดยโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนต้องลักษณะดังนี้ อาทิ โครงการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน โครงการพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย โครงการที่ดำเนินงานทางกฎหมายและการปราบปราม โครงการฟื้นฟูเยียวยาและการคืนสู่สังคม เป็นต้น ทั้งนี้ ลักษณะโครงการต้องมีวัตถุประสงค์และกระบวนการในการดำเนินงานชัดเจน มีผลต่อการแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย หรือการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของบุคคล หรือหน่วยงาน หรือประชาชนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา การช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหาย หรือการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

2.6 การยื่นขอรับการสนับสนุน กรณีองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ประสงค์จะดำเนินโครงการในเขตกรุงเทพฯ ให้ยื่นที่กองบริหารกองทุน สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนกรณีองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ประสงค์จะดำเนินโครงการในจังหวัดใด ให้ยื่นต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนั้น ⁷

4.1.4.2 ระบบการทำงาน

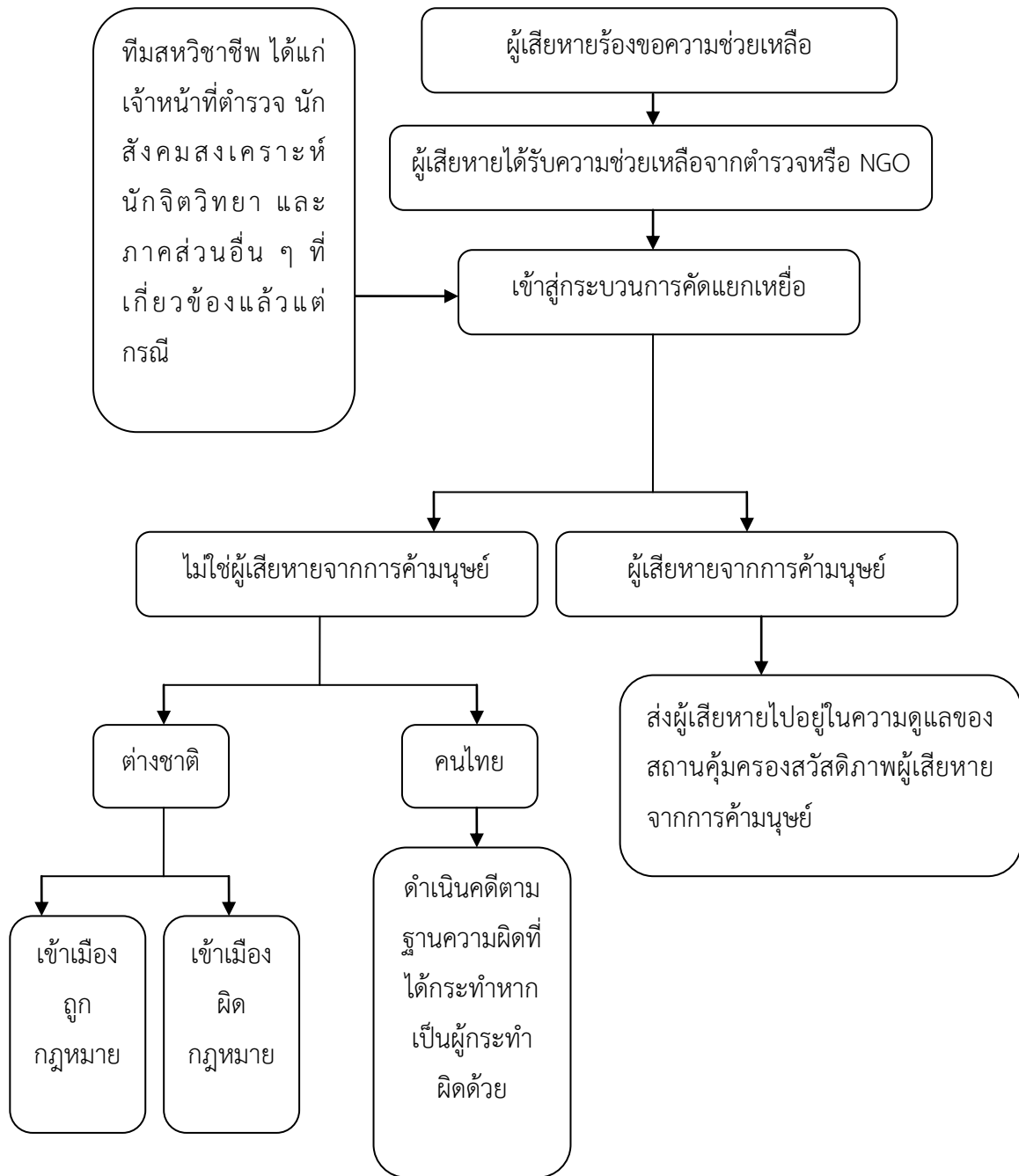
จากระบบและกลไกการทำงานของกองต่อต้านการค้ามนุษย์ ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การดูแล ให้ความช่วยเหลือตั้งแต่การแก้ไขฟื้นฟูจิตใจ การให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นในการดำรงชีพไปจนถึงการเรียกค่าสินไหมทดแทน โดยแบ่งเป็น

- 1) ช่วงก่อนเข้าสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 2) ช่วงขณะผู้เสียหายอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
- 3) ช่วงกระบวนการเมื่อผู้เสียหายได้รับหมายศาลให้เข้าสืบพยาน
- 4) ช่วงหลังเสร็จสิ้นกระบวนการทางศาล
- 5) ช่วงกระบวนการติดตามผลหลังส่งกลับภูมิลำเนา

ซึ่งสามารถสรุปออกมาเป็นแผนภูมิ ดังนี้

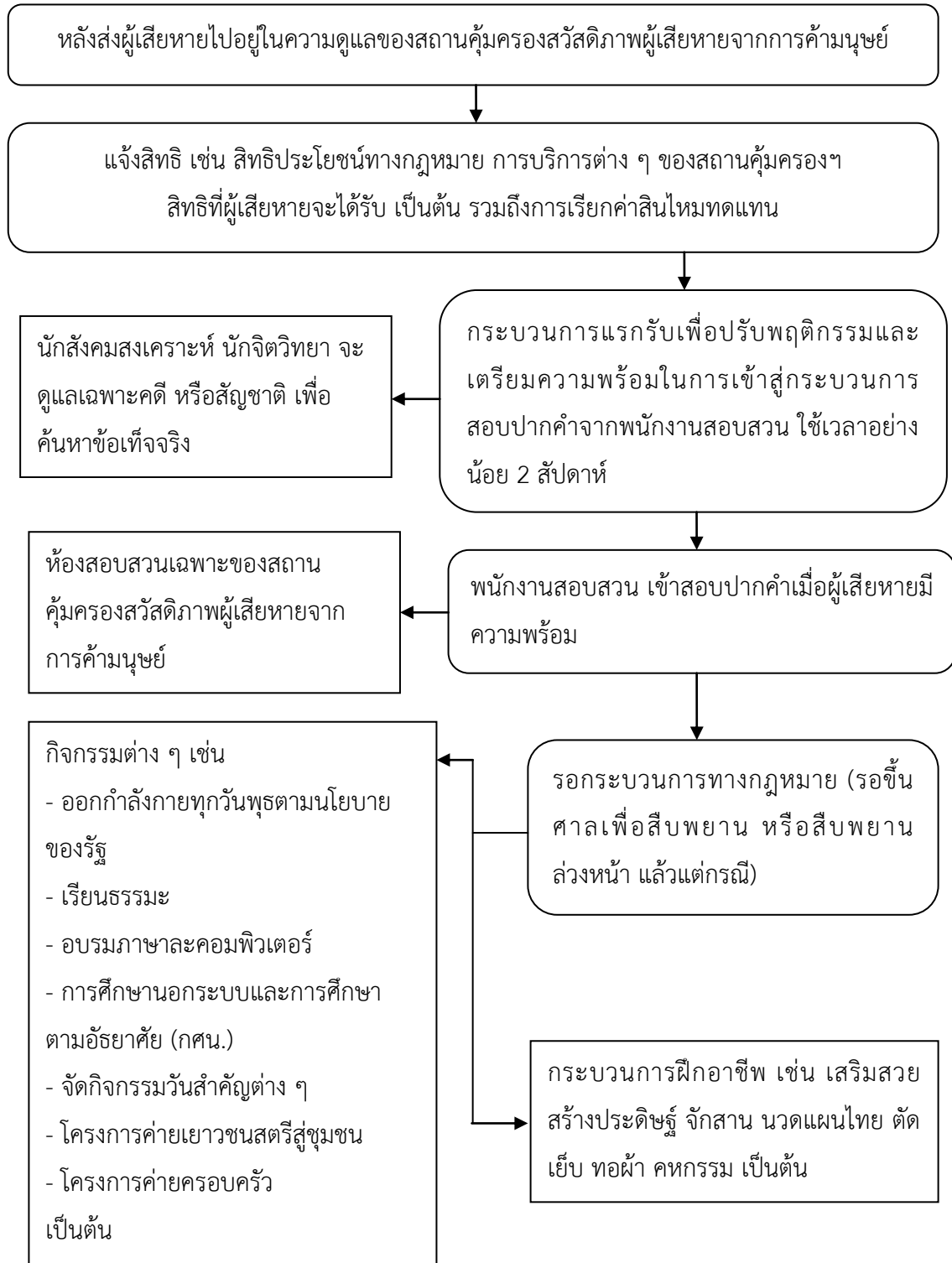
⁷ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,” กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11541 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

ระบบและกลไกช่วงก่อนเข้าสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์



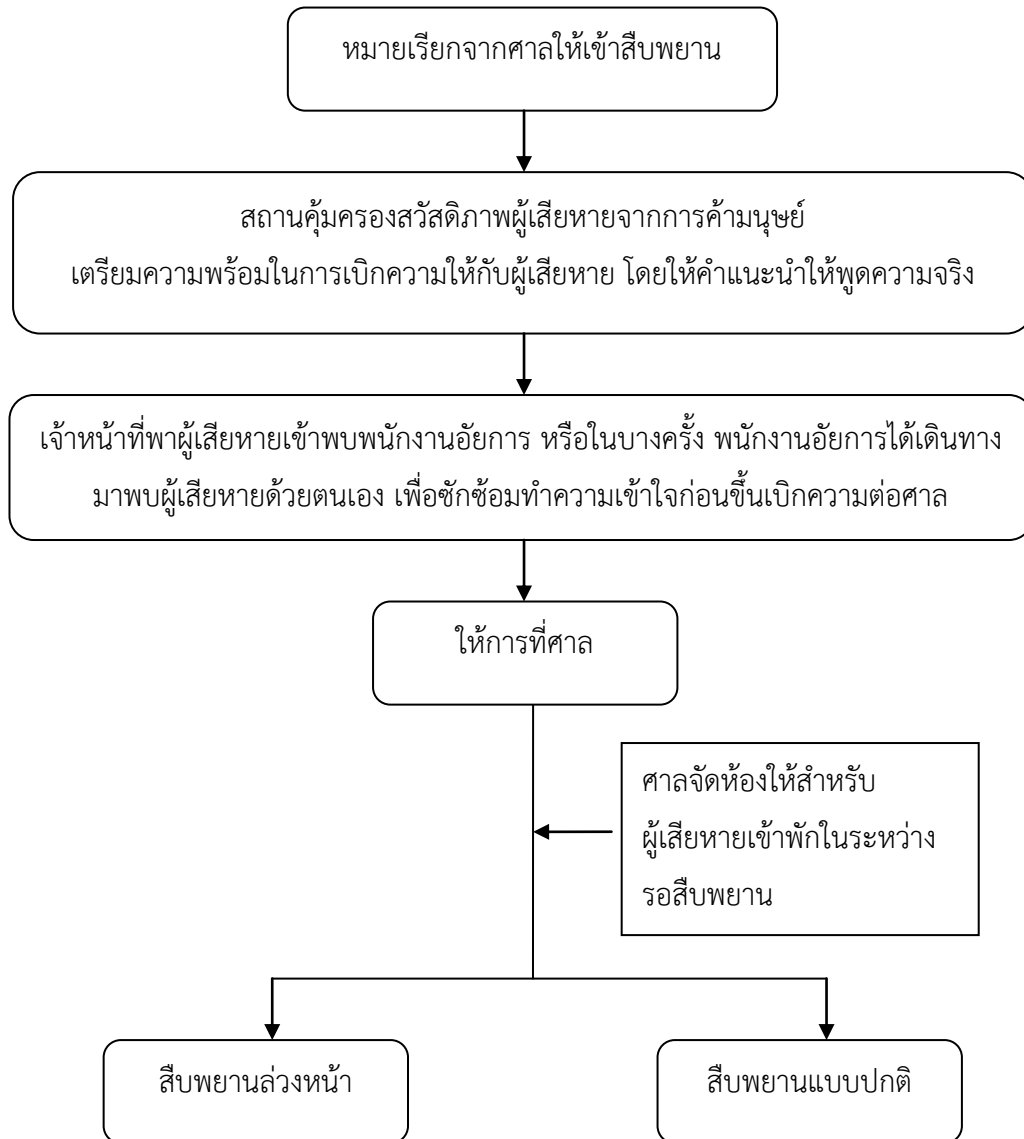
ภาพที่ 4.6 ช่วงก่อนเข้าสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ช่วงขณะผู้เสียหายอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
(ตัวอย่าง บ้านเกร็ดตระการ)



ภาพที่ 4.7 ช่วงขณะผู้เสียหายอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

กระบวนการเมื่อผู้เสียหายได้รับหมายศาลให้เข้าสืบพยาน



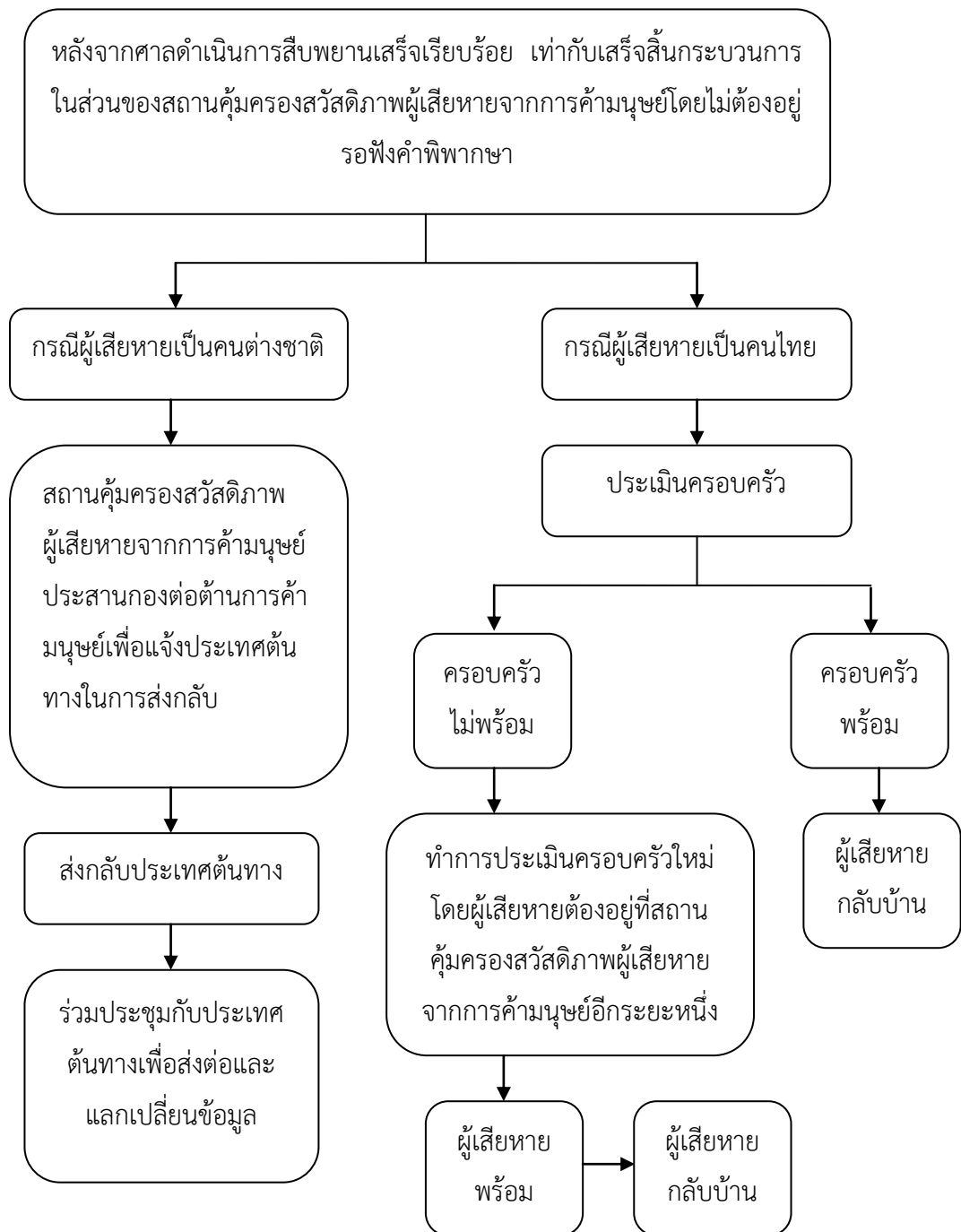
ภาพที่ 4.8 กระบวนการเมื่อผู้เสียหายได้รับหมายศาลให้เข้าสืบพยาน

ข้อสังเกต

เหตุผลที่ศาลต้องจัดห้องในบริเวณศาลให้สำหรับผู้เสียหายได้เข้าพักระหว่างรอการสืบพยาน เนื่องจาก แต่เดิมนั้น ไม่มีห้องพักให้ผู้กระทำความผิดมักเข้ามาหรือส่งบุคคลอื่นเข้ามาข่มขู่คุกคามพยานในระหว่างรอขึ้นเบิกความ หรือในบางครั้ง ส่งบิดามารดาของผู้เสียหายซึ่งรู้เห็นเป็นใจในการค้ามนุษย์เข้ามาพูดคุย เกลี้ยกล่อมผู้เสียหาย ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อผู้เสียหายและอาจกลับใจไม่เบิกความหรือเบิกความที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อรูปคดี ดังนั้น ศาลจึงเล็งเห็นถึงความปลอดภัยของ

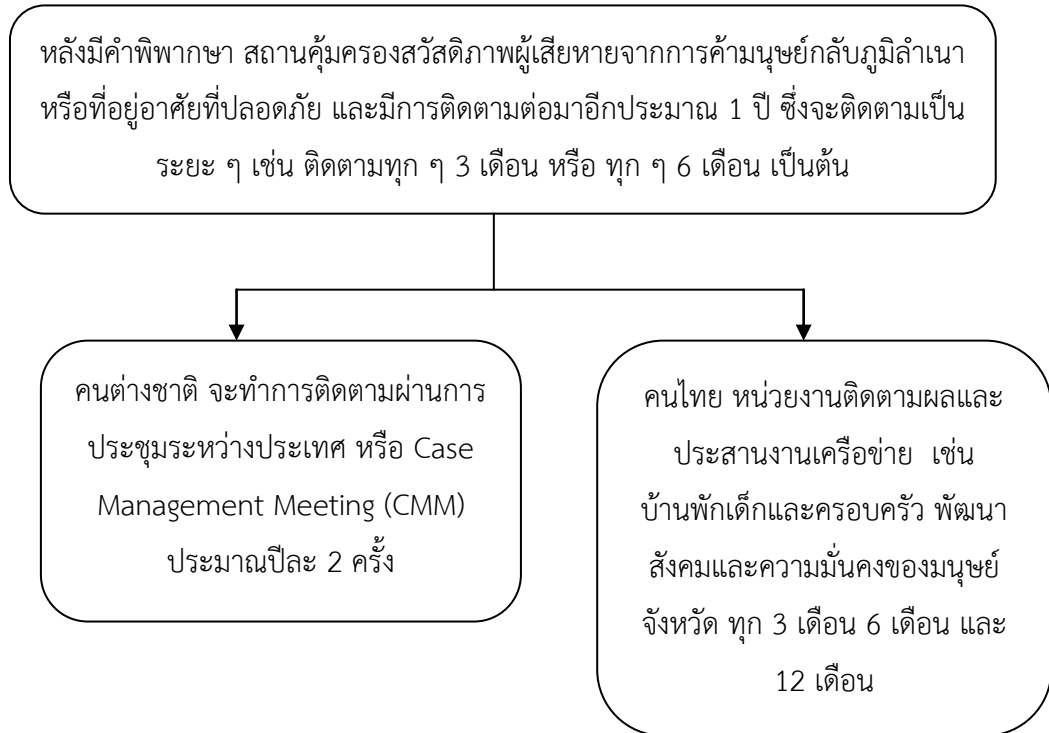
ผู้เสียหายและความยุติธรรม ในช่วงหลังมานี้ จึงมีการจัดห้องในบริเวณศาลเพื่อให้ผู้เสียหายได้เก็บตัว และมีความปลอดภัยก่อนขึ้นให้การ

หลังเสร็จสิ้นกระบวนการทางศาล (สืบพยานเสร็จเรียบร้อยแล้ว)



ภาพที่ 4.9 หลังเสร็จสิ้นกระบวนการทางศาล (สืบพยานเสร็จเรียบร้อยแล้ว)

กระบวนการการติดตามผลหลังส่งกลับภูมิลำเนา



ภาพที่ 4.10 กระบวนการการติดตามผลหลังส่งกลับภูมิลำเนา

4.1.5 ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทหน้าที่และระบบการทำงาน ดังนี้

4.1.5.1 บทบาทและหน้าที่

กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้รับมอบหมายภารกิจจากกระทรวงยุติธรรมให้รับผิดชอบกำหนดแนวทางการดำเนินงานและปฏิบัติการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์” ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานกิจการต่างประเทศและอาชญากรรมระหว่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนงานโครงการเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์ ประสานและปฏิบัติการด้านการข่าว ประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์การทั้งภาครัฐ และเอกชน ตรวจสอบข้อเท็จจริง สืบสวนสอบสวน และปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพื่อรองรับภารกิจที่ประเทศไทยได้มี

การดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้นั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ยกระดับฐานะของการทำงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ จากเดิมที่เป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้สำนักเพียงส่วนงานหรือกลุ่มงานในสังกัดสำนักกิจการต่างประเทศและอาชญากรรมระหว่างประเทศ มาเป็นส่วนงานหนึ่งในสังกัดสำนักคดีอาญาพิเศษ 3 ต่อมา ได้ยกระดับศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ให้เป็นหน่วยงานภายในเทียบเท่ากอง/สำนักขึ้น โดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และถือว่าเป็นภารกิจหลักที่จะต้องขับเคลื่อนการดำเนินงานเชิงรุกร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และสืบสวนผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ และพิสูจน์ความผิดทางคดีค้ามนุษย์
- 4) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและสอบสวนผู้กระทำความผิดในคดีอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
- 5) ดำเนินการวิเคราะห์ วางแผน บริหารจัดการ และประสานงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางคดีค้ามนุษย์
- 6) ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาพยานหลักฐานและของกลางในคดี
- 7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

จนกระทั่งต่อมาศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้ดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เชิงรุกโดยการทำงานประสานกับหน่วยงานหลัก อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน ในการบูรณาการ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยได้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนคดีสำคัญ และจับกุมผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในหลายเรื่อง อาทิ การสืบสวนจับกุม ขบวนการนายหน้าชาวโรฮิงยา การสืบสวนชาวต่างชาติที่ล่องละเมิดทางเพศกับเด็กหรือเยาวชนในไทย การสืบสวนและสอบสวน และดำเนินการช่วยเหลือเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใน

กิจการประมง ขอทาน และการค้าประเวณี ในพื้นที่จังหวัดตรัง จังหวัดนครศรีธรรมราช อำเภอสะเดา อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา อำเภอสู่โข-ลก จังหวัดนราธิวาส รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศและนอกจากนี้ ยังได้ดำเนินการวิเคราะห์ระบบการจัดเก็บข้อมูลและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวม ค้นหา หรือประสานงานเพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลผลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย ซึ่งจากการดำเนินงานเชิงรุกของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้พิจารณาและเล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้ยกระดับความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้น โดยศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ได้เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม พิจารณาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ ออกเป็นกฎกระทรวง ให้คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พร้อมทั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำ ความผิดในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นคดีพิเศษ และกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มอบหมายภารกิจตามกฎหมายดังกล่าวให้ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย

นอกจากนี้ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในความร่วมมือต่าง ๆ กับหน่วยงานต่างประเทศ เช่น การปฏิบัติการกิจความร่วมมือตามโครงการความร่วมมือแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง UNIAP (United Nation Inter-Agency Project on Human Trafficking) การปฏิบัติการกิจด้านความร่วมมือกับสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การปฏิบัติการกิจร่วมกับคณะทำงานฝ่ายไทยด้านความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชาว่าด้วยการจัดการค้าเด็กและหญิงและการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ การปฏิบัติการกิจด้านความร่วมมือทวิภาคีระหว่างศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษและทางการตำรวจเมียนมาร์ ว่าด้วยการสืบสวนอาชญากรรมการค้ามนุษย์ เป็นต้น รวมถึงภารกิจตามบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติการกิจตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับตำรวจเมียนมาร์ ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้า

มนุษย์ พ.ศ. 2555 การปฏิบัติการกิจตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษ กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2556 เป็นต้น⁸

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงาน ภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยในมาตรา 3 ให้ความหมายคำว่า “คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ.⁹ กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

⁸ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, “ภารกิจของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์,” กระทรวงยุติธรรม, www.moj.go.th/th/2013-04-08-10-17-43?view=item&task=download&id (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

⁹ กคพ. หมายถึง คณะกรรมการคดีพิเศษ

จะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบ่ออื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

นอกจากนี้ ในมาตรา 23 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับคดีพิเศษไว้ว่า ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ เพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีจำเป็นอธิบดีจะสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด

4.1.5.2 ระบบการทำงาน

จากการศึกษาระบบการทำงานของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษมีเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษได้แก่

1) ขอความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 22 และ มาตรา 22/1

มาตรา 22 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้ กคพ. มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(1) วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผลกระทบของการกระทำความผิด และประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง ในการนี้อาจกำหนดให้กรณีใดต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ

(4) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา 22/1 ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

2) การเรียก คั่น และยึด ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 24

มาตรา 24 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(2) คั่นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(3) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(5) ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) (3) และ (4)

3) เข้าถึงข้อมูล ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 25

มาตรา 25 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวนหรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด

4) การแฝงตัว ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 27

มาตรา 27 ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ

5) ยึด - ใช้ประโยชน์ จากของกลาง ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 28

มาตรา 28 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจเก็บรักษาของกลางหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้เก็บรักษา ในกรณีที่ของกลางนั้น ไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษา หรือเก็บรักษาไว้จะเป็นภาระแก่ทางราชการ ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้นำของกลางนั้น ออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ โดยอาจหักค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

6) ตั้งที่ปรึกษาคดี ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 30

มาตรา 30 ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษคดีใดมีเหตุจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ อธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษได้

7) อัยการร่วมสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 32

มาตรา 32 ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำ ความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณี ก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด

8) เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 33

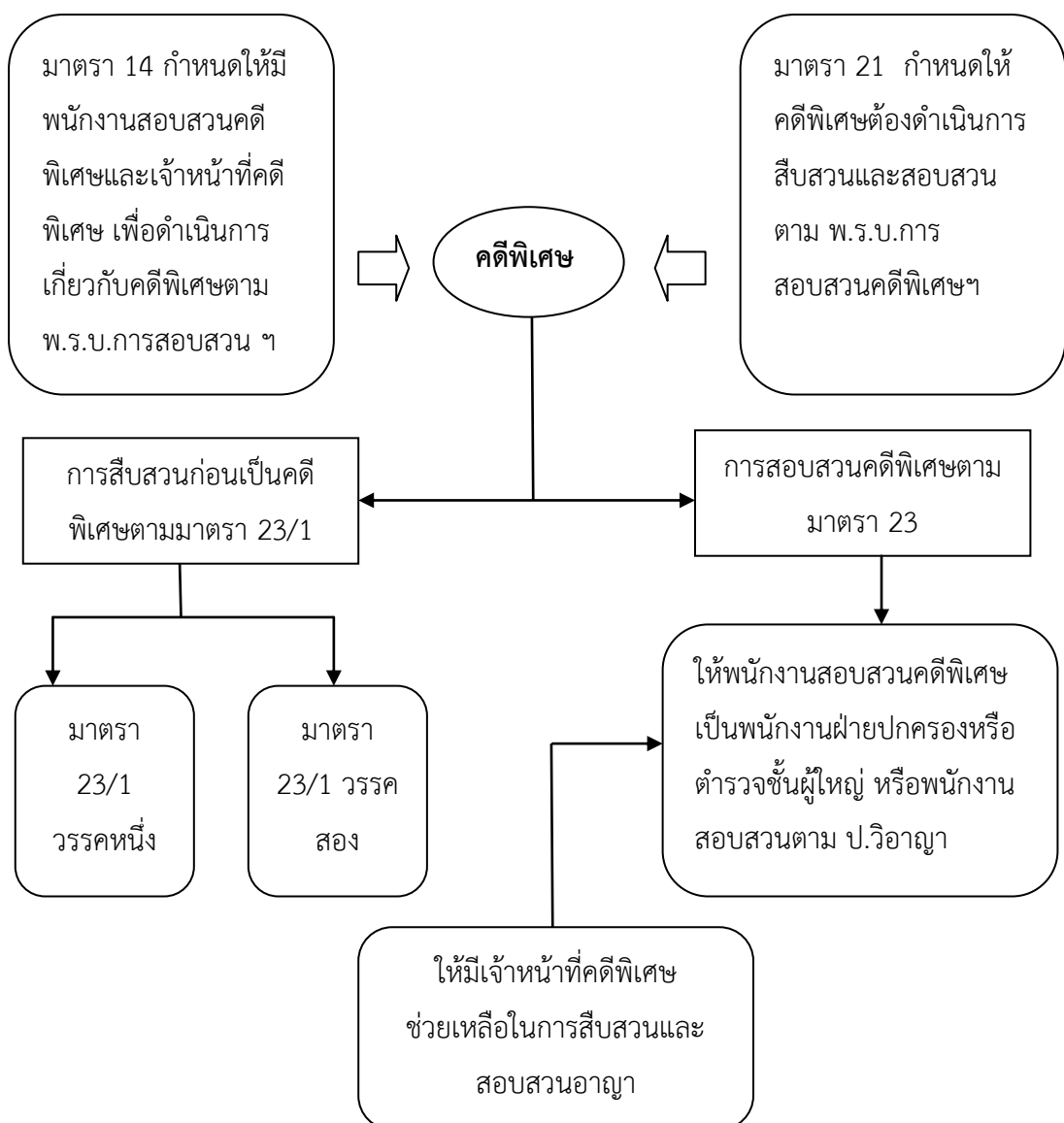
มาตรา 33 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐมนตรีอาจเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ สำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้ง

นอกจากนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีวิธีการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อ การสังเกตการณ์ การตรวจเอกสาร การซักถาม-สอบปากคำ การใช้แหล่งข่าว การใช้เจ้าหน้าที่แทรกซึม ตรวจสอบการสื่อสาร การสะกดรอย และการจู่โจมตรวจค้น เพื่อนำไปสู่การค้นพบบุคคล สถานที่ สิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุประบบการทำงานออกมาเป็นแผนผัง ดังนี้

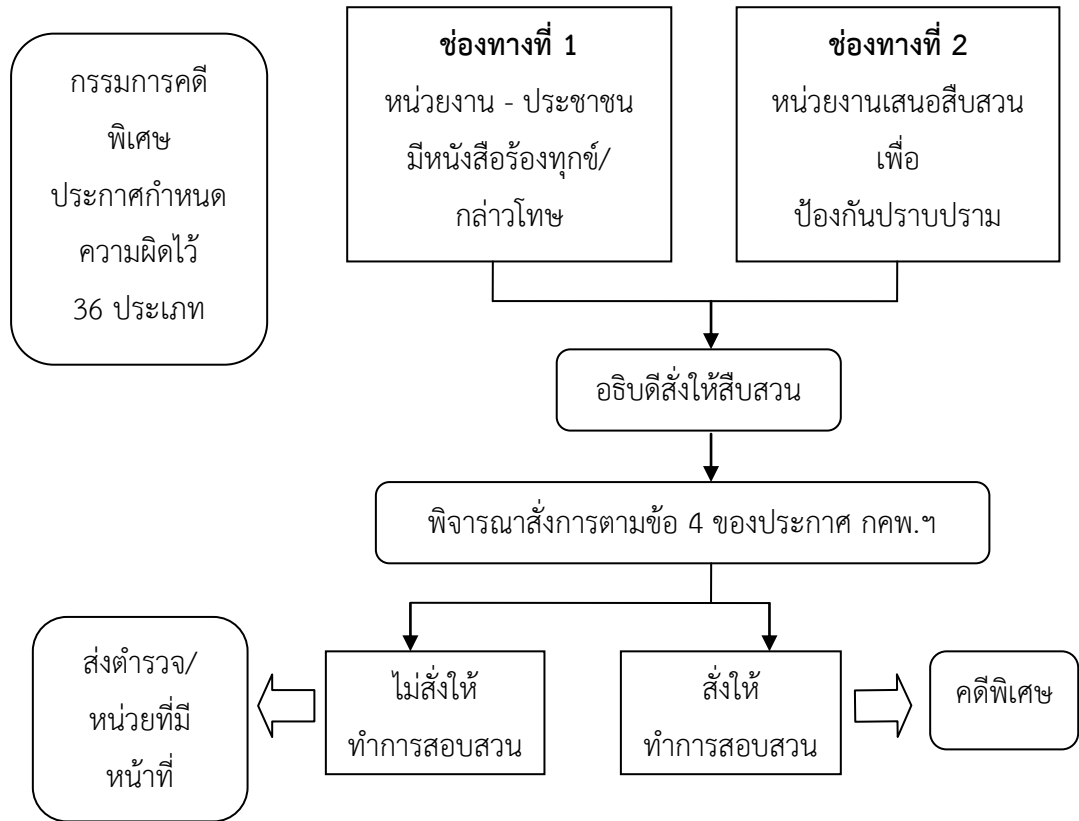
อำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ



ภาพที่ 4.11 อำนาจการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

ที่มา: กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ขั้นตอนการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)



ภาพที่ 4.12 ขั้นตอนการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

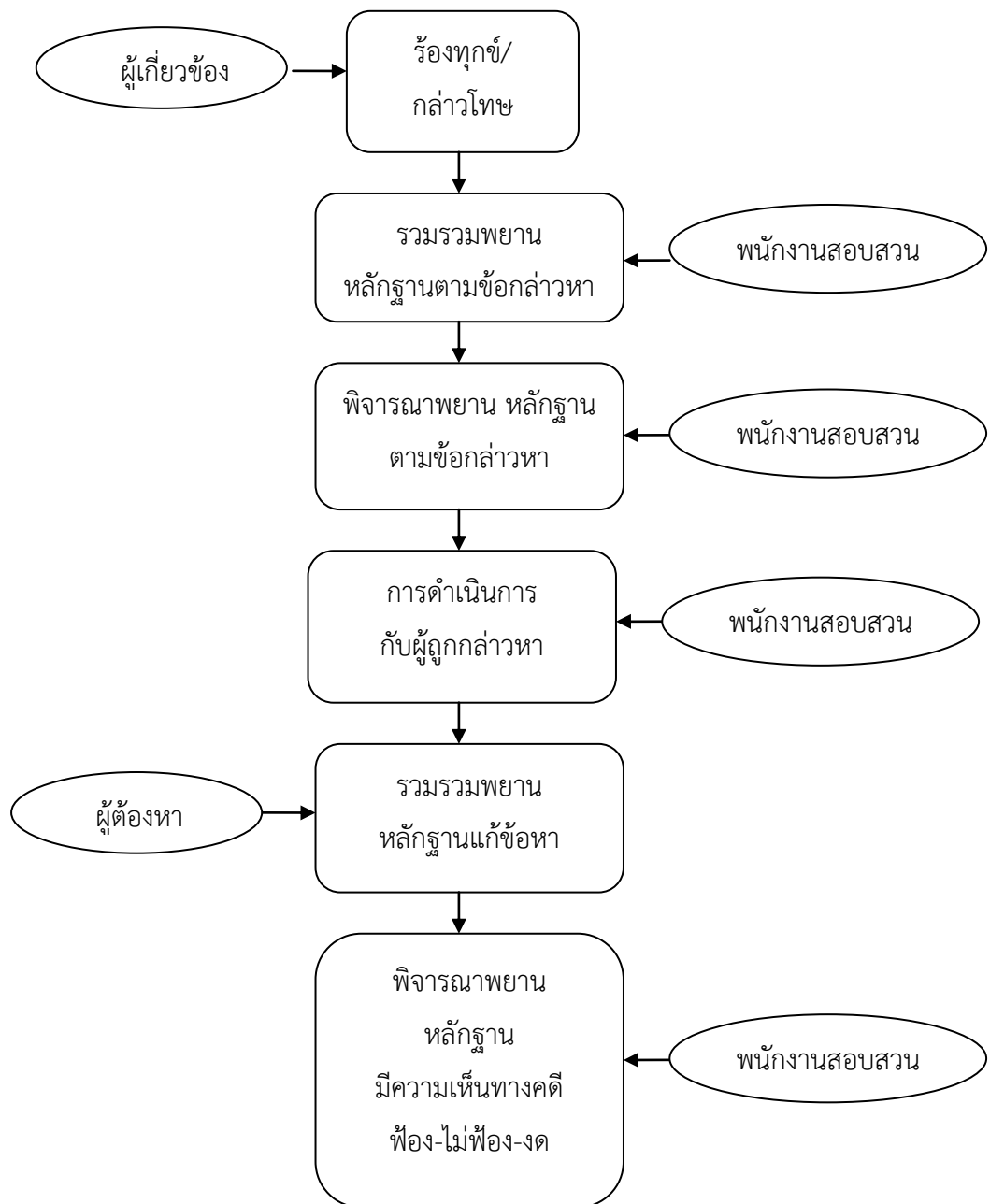
ที่มา: กรมสอบสวนคดีพิเศษ

คดีความผิดทางอาญา 36 ประเภท ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ได้แก่

- (1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- (3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- (6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

- (8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- (9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- (10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- (11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- (12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
- (13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
- (14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย
- (15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
- (16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- (17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- (18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์
- (19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร
- (22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ
- (23) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
- (24) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- (25) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- (26) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (27) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ
- (28) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
- (29) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- (30) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- (31) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (32) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (33) คดีความผิดว่าด้วยเครื่องสำอาง
- (34) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- (35) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา
- (36) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

ขั้นตอนการสอบสวนคดีพิเศษ



ภาพที่ 4.13 ขั้นตอนการสอบสวนคดีพิเศษ

จากการศึกษาระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์จากหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ ตำรวจ เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พนักงานอัยการ ศาล และกรมสอบสวนคดีพิเศษ นั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศ แม้หน่วยงานจะจัดเก็บข้อมูลของตนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในหน่วยงานของตน มิได้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงเริ่มจัดทำโครงการศึกษาวิจัยระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย โดยมีข้อตกลงร่วมกันในการทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558

ระบบฐานข้อมูลประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วนหลัก คือ ข้อมูลสารสนเทศการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ และข้อมูลสารสนเทศของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบ ดังนี้

ข้อมูลสารสนเทศที่ 1: ข้อมูลสารสนเทศการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

ข้อมูลในชั้นสอบสวน: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์) และสำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานการสอบสวน)

ข้อมูลในชั้นพิจารณาคดีของพนักงานอัยการและศาล: สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ)

ข้อมูลสารสนเทศที่ 2: ข้อมูลสารสนเทศของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการบันทึกข้อมูลเข้าระบบ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่รับคำร้องทุกข์ และบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน
2. กรมสอบสวนคดีพิเศษ บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่เป็นคดีพิเศษ และบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน
3. สำนักงานอัยการสูงสุด บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และบันทึกข้อมูลต่อเนื่องจนคดีเสร็จสิ้นการดำเนินการในชั้นสอบสวน บันทึกข้อมูลเข้าระบบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีความเห็นทางคดี และบันทึกข้อมูลคำพิพากษาของศาล ภายในเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาของศาล

4. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องบันทึกข้อมูลของผู้เสียหายเข้าระบบภายใน 7 วัน นับจากที่รับผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการคุ้มครอง และต้องบันทึกข้อมูลต่อเนื่องให้แล้วเสร็จ

จากการลงนามร่วมกันในการทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ทำให้รัฐสามารถทราบข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ได้อย่างชัดเจนขึ้น และหน่วยงานที่ร่วมลงนาม สามารถเข้าไปดูข้อมูลได้

เมื่อได้นำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาใช้ ทำให้ข้อมูลมีความชัดเจน ย่อมนำไปสู่การวางแผนในด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ปรากฏดังสถิติ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีจำแนกตามประเภทของการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของผู้เสียหาย (สรุปเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560)

ประเภท	2557	2558	2559	2560	รวม จำนวนคดี
(1) แสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี	221	246	240	12	719
(2) ผลิตหรือเผยแพร่วัตถุ หรือสื่อลามก	0	1	3	0	4
(3) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น	3	4	2	0	9
(4) การเอาคนลงเป็นทาส	5	4	1	0	10
(5) การนำคนมาขอตาน	14	8	7	0	29
(6.1) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (ไม่เกี่ยวกับประมง)	26	37	48	0	111
(6.2) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (เกี่ยวกับประมง)	13	31	27	0	71
(7) บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า	0	0	0	0	0
(8) อื่นใดอันคล้ายคลึงกัน อันเป็นการขูดรีดบุคคล	6	3	4	0	13
รวมจำนวนคดี	288	334	332	12	966

ที่มา: สำนักงานอัยการสูงสุด, 2560

ตารางที่ 4.2 จำนวนคดีที่พนักงานอัยการได้รับจากพนักงานสอบสวน จำแนกตามปีที่ได้รับคดีและจำนวนคดีที่สั่งฟ้องและไม่ฟ้อง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2560 (สรุปเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560)

ปี รับสำนวน	จำนวนสำนวนคดี (รับ)	คำสั่งฟ้อง/สั่งฟ้องสั่งจับ	คำสั่งไม่ฟ้อง	คำสั่งอื่น
2557	260	232	14	14
2558	269	254	12	3
2559	396	354	6	36
2560	10	0	0	10
รวม	935	840	32	63

ที่มา: สำนักงานอัยการสูงสุด, 2560

คำชี้แจงตารางที่ 2

1. ปี พ.ศ. หมายถึง ปีที่พนักงานอัยการรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน

2. การนับจำนวนคดี

2.1 การนับสำนวนคดี สั่งฟ้อง

- ในสำนวนคดีมีผู้ต้องหาตั้งแต่หนึ่งราย ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเป็น สั่งฟ้อง ระบบจะนับเป็น สั่งฟ้อง

- ในสำนวนคดีมีผู้ต้องหาตั้งแต่หนึ่งราย ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเป็น สั่งฟ้องสั่งจับ ระบบจะนับเป็น สั่งฟ้อง

- อนึ่ง ในกรณีที่คดีนั้น มีผู้ต้องหาตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป พนักงานอัยการมีคำสั่งเป็น สั่งฟ้อง สั่งฟ้องสั่งจับ ระบบจะนับเป็น สั่งฟ้อง

2.2 การนับสำนวนคดี สั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาทุกรายที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง การนับคดีนั้นเป็น สั่งไม่ฟ้อง

2.3 การนับสำนวนคดี คำสั่งอื่น หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเป็นอื่นของผู้ต้องหาในคดี

ตารางที่ 4.3 จำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนส่งพนักงานอัยการ จำแนกตามปีที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ระหว่างปี พ.ศ.2557-2560 (สรุปเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560)

พนักงานสอบสวน						พนักงานอัยการ				
						จำนวนสำนวนคดีที่มีการรับจาก พนักงานสอบสวน			จำนวนสำนวนคดีที่คืนให้พนักงาน สอบสวน	
(1) ปี พ.ศ. ที่ร้อง ทุกข์หรือ กล่าวโทษ	(2) จำนวนคดี สุทธิ	(3) รวมจำนวน สำนวนคดี คืนและยังไม่ ส่งอัยการ	(4) จำนวน สำนวนคดีที่ ถูกคืนจาก อัยการ	(5) จำนวน สำนวนคดีที่ ยังไม่ส่ง อัยการ	(6) จำนวน สำนวนคดีที่ ส่งให้อัยการ	(7) จำนวน สำนวนคดีที่ อยู่กับสำนัก อัยการ	(8) จำนวน สำนวนคดีรอ อัยการรับ	(9) รวมสำนวน คดีที่มีการคืน สุทธิ	(10) จำนวน สำนวนคดี คืนโดยมีการ รับสำนวน	(11) จำนวน สำนวนคดี คืนโดยไม่มี การรับ สำนวน
2557	285	17	9	8	268	267	1	9	2	7
2558	325	22	18	4	303	303	0	18	7	11
2559	338	80	13	67	258	256	2	13	5	8
2560	16	15	0	15	1	1	0	0	0	0
รวม	964	134	40	94	830	827	3	40	14	26

ที่มา: สำนักงานอัยการสูงสุด, 2560

ตารางที่ 4.4 จำนวนคดีส่วนงาน พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และ ศาล ที่ยังอยู่ (สรุปเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2560)

ปี	ส่วนงานพนักงานสอบสวน		ส่วนงานพนักงานอัยการ				ส่วนงานศาล								
	(2) จำนวน คดี ทั้งสิ้น	(3) ส่ง สำนวน คดี	(4) รับ สำนวน คดี	(5) คำสั่ง ฟ้อง/ สั่งฟ้อง สั่งจับ	(6) คำสั่ง อื่น	(7) ยื่น ฟ้อง ศาล	(8) ศาล ชั้นต้น อยู่ ระหว่าง การ พิจารณา	(9) ศาล อุทธรณ์ อยู่ ระหว่าง พิจารณา	(10) ศาลฎีกา อยู่ ระหว่าง พิจารณา	(11) คดีที่ยัง ไม่มี การ บันทึก	(12) คดีที่ศาล มีคำ พิพากษา	(13) คดี สิ้นสุด ในศาล ชั้นต้น	(14) คดี สิ้นสุด ในชั้น ศาล	(15) คดี สิ้นสุด ใน ศาลฎีกา	(16) รวมคดี สิ้นสุด
ปี พ.ศ. ร้องทุกข์ หรือ กล่าวโทษ															
2557	285	268	267	245	19	240	13	13	2	24	216	165	23	-	188
2558	325	303	303	280	18	270	47	17	1	71	199	129	5	-	134
2559	338	258	256	220	10	194	25	2	-	139	55	28	-	-	28
2560	16	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม (คดี)	964	830	827	745	43	704	85	32	3	234	470	322	28	0	350

ที่มา: สำนักงานอัยการสูงสุด, 2560

คำชี้แจงตารางที่ 4

คอลัมน์ที่ (2) จำนวนคดีทั้งสิ้น หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนรับเป็นคดี จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (3) ส่งสำนวนคดี หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (4) รับสำนวนคดี หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานอัยการรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ (ไม่นับรวมที่ส่งสำนวนคืนผ่านระบบให้พนักงานสอบสวน)

คอลัมน์ที่ (5) คำสั่งฟ้อง/สั่งฟ้องสั่งจับ หมายถึง คำสั่งฟ้อง จำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องของผู้ต้องหาในคดีตั้งแต่หนึ่งรายขึ้นไป จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (6) คำสั่งอื่น หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเป็นอื่นของผู้ต้องหาในคดีตั้งแต่ 1 รายขึ้นไป หากมีการนับคดีในคอลัมน์ที่ (5) แล้ว จะไม่นับคดีซ้ำในคอลัมน์ที่ (6) อีก โดยจำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (7) ยื่นฟ้องต่อศาล หมายถึง จำนวนคดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้น โดยจำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (8) ศาลชั้นต้นอยู่ระหว่างการพิจารณา หมายถึง จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (9) ศาลอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณา หมายถึง จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (10) ศาลฎีกาอยู่ระหว่างการพิจารณา หมายถึง จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (13) คดีสิ้นสุดในศาลชั้นต้น หมายถึง จำนวนคดีที่มีการบันทึกคำพิพากษาถึงที่สุดในศาลชั้นต้น จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (14) คดีสิ้นสุดในศาลอุทธรณ์ หมายถึง จำนวนคดีที่มีการบันทึกคำพิพากษาถึงที่สุดในศาลอุทธรณ์ จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

คอลัมน์ที่ (15) คดีสิ้นสุดในศาลฎีกา หมายถึง จำนวนคดีที่มีการบันทึกคำพิพากษาถึงที่สุดในศาลฎีกา จำแนกตามปีร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

จากสถิติดังกล่าว ทำให้รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบสถิติที่แท้จริง ในภาพรวมของทั้งประเทศ มิใช่สถิติที่อยู่เฉพาะในองค์กรของตนเองเหมือนแต่ก่อน ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดทำนโยบายที่นำไปสู่การประสานงานร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558 ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ มิใช่ว่าระบบไม่มีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากผู้ปฏิบัติ เช่น ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องไม่กรอกข้อมูลหรือกรอกข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้ข้อมูลที่ได้ อาจไม่ทันสมัย

4.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งปัญหาตามหน่วยงานเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนดำเนินคดี ขณะดำเนินคดี และหลังดำเนินคดี พบปัญหาความร่วมมือกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนี้

4.2.1 ก่อนดำเนินคดี

จากการวิจัย พบว่า ก่อนดำเนินคดี การประสานงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาปรากฏตามตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ ก่อนดำเนินคดี

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจ กับ พนักงานอัยการ	1) ปัญหาการกรอกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2) ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ตำรวจ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ตำรวจ กับ กรมสอบสวนคดีพิเศษ	ความระมัดระวังในความปลอดภัยของผู้เสียหายและความยากลำบากในการช่วยเหลือผู้เสียหาย
ตำรวจ กับ ศาล	ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
อัยการ กับ ศาล	การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วน of ศาล

สามารถอธิบายผลการวิจัยตามประเด็น ดังนี้

4.2.1.1 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1) ปัญหาการกรอกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

ตามบันทึกข้อตกลงการทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558 พบว่า ปัญหาที่พนักงานอัยการพบเจอบ่อยครั้ง คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เข้าไปกรอกข้อมูลหรือกรอกข้อมูลไม่ครบ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพนักงานอัยการผู้ดูแลการจัดการแผนยุทธศาสตร์ ให้ความเห็นว่า

“...พอเรามาใช้ในการกรอกข้อมูลลงสารบบร่วมกัน ตำรวจจะต้องกดส่งสำนวนมาแล้ว อัยการจะกดตอบ แต่ถ้าอย่างไรก็ตามสำนวนจริงตำรวจจะได้ไปส่งอัยการแล้ว แต่ไม่มากรอกในสารบบ ว่าส่งสำนวนมาที่อัยการแล้ว แม้อัยการจะมีข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ต่างจังหวัด อัยการก็ไม่สามารถกรอกข้อมูลลงในสารบบข้อมูลประเทศ ได้...”

ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างอีกท่านหนึ่งที่ทำคดีเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์มามาก กล่าว

“...ถ้าเป็นเรื่องที่ว่าทาง สตช.กรอกมาว่าสำนวนนี้ได้ส่งอัยการแล้ว แต่จากที่เราพิมพ์เอกสารจาก สตช. ที่ไปกรอกลงสารบบ MOU เพื่อไปตรวจสอบปรากฏว่าสำนวนนี้ยังไม่มี การจัดส่งไปที่สำนักงานอัยการใด ๆ เลยระบบคอมพิวเตอร์เขา ต้องการความเป็นจริง เราก็จะกดกลับคืนเลย กดส่งคืนในสารบบ เมื่อกดส่งคืนก็รอจนกว่าจะส่งมาใหม่ก็จะเช็คแบบนี้อยู่ตลอดเวลา ทีนี้สำนวนไหนที่พบว่ามีการส่งจริงเราก็จะส่งแฟกซ์ไปให้เจ้าหน้าที่เรา ๆ มีแบบฟอร์ม กรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มส่งกลับมาที่สำนักงาน...”

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ ให้เหตุผลถึงความผิดพลาดในการกรอกข้อมูลลงสารบบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมีภาระงานมาก และไม่ได้ทำงานหน้าเดียว กล่าวคือ นอกจากทำงานเรื่องค้ำมนุษย์แล้ว ยังต้องทำงานในเรื่องอื่นด้วย เช่น คดีทั่ว ๆ ไป งานราชพิธี รับเสด็จ จึงทำให้ไม่มีเวลาในการกรอกข้อมูล และจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำงานเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์มีการโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ย้ายมาใหม่อาจยังไม่เข้าใจวิธีการกรอกข้อมูลเพราะเป็นเรื่องใหม่

2) ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

พนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า ปัจจุบันคดีค้ำมนุษย์เป็นคดีที่ถูกจับตามองกันทั่วโลก สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือประสิทธิภาพในการทำสำนวน เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำงานเกี่ยวกับ

คดีคำมนุษย์มีการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ย้ายมาใหม่ขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับคดีคำมนุษย์อย่างลึกซึ้ง เนื่องจากคดีคำมนุษย์เป็นคดีที่มีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะการคัดแยกเหยื่อว่า ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อนั้น เป็นเหยื่อในคดีคำมนุษย์หรือเป็นเหยื่อในคดีธรรมดา หรืออาจเป็นผู้กระทำผิดที่ไม่ได้เป็นเหยื่อก็ได้

พนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างให้ข้อสังเกตว่า การสอบสวนที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการทำงานเป็นทีมระหว่างคนที่รู้กฎหมายกับคนที่มีความสามารถในการหาข้อมูล กล่าวคือ ควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการต้องเป็นที่ปรึกษาที่ดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเป็นเครื่องมือที่ดีของกระบวนการยุติธรรมในการเข้าไปค้นหาความจริงและหากติดขัดข้อกฎหมายในประเด็นใด สามารถปรึกษาพนักงานอัยการได้ตลอดเวลา ซึ่งหากมองในแง่ของกฎหมาย กฎหมายบัญญัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานอัยการแยกจากกันแต่ในมุมนักกลับกัน ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้ทำงานร่วมกัน ดังนั้น จึงสามารถร่วมมือกันได้ แต่เพราะเหตุใดจึงไม่ร่วมมือกัน ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่า เพราะหน่วยงานต้องการมีอำนาจเหนือข้อมูลที่ตนรู้และสามารถกำหนดทิศทางในการทำงานของตนได้อย่างเป็นอิสระเป็นเอกเทศ และการจะรับคำปรึกษาตลอดเวลา ผู้นั้นต้องมีจิตใจที่เสียสละ และพร้อมที่จะถูกรบกวนในเวลาค่าคืน

4.2.1.2 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากการได้พูดคุยกับผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลเหยื่อหรือผู้เสียหาย ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบปัญหาด้านการสอบปากคำผู้เสียหายของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางราย กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบปากคำผู้เสียหายในสภาพที่ผู้เสียหายยังไม่พร้อมในการให้ข้อมูล อาจทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่ได้ข้อมูลในเชิงลึก เนื่องมาจากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักถูกทารุณกรรมทั้งด้านร่างกายและจิตใจ จำต้องอาศัยการแก้ไขฟื้นฟูร่างกายและจิตใจในเบื้องต้นก่อน สร้างความคุ้นเคย เข้าอกเข้าใจ จนผู้เสียหายเกิดความไว้วางใจ และยอมเปิดใจที่จะให้ปากคำ ซึ่งวิธีการในการสอบปากคำระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะมีความแตกต่างกัน โดยเจ้าหน้าที่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แห่งหนึ่งให้ความเห็นว่า

“...อย่างพนักงานสอบสวน เขามาเรียกปั๊บ เขาสอบในวันเดียวจบ แต่ของเราไม่ใช่ วันแรกอาจจะบอกได้แค่นี้ หรือยังไม่พร้อม ก็ไปทำกิจกรรมก่อน อีก 2 สัปดาห์ หรืออาทิตย์ถัดไปก็เรียกมาใหม่ คือกว่าเราจะได้อข้อมูลที่สมบูรณ์ ก็จะใช้ระยะเวลาพอสมควร ...”

ซึ่งถ้าหากไม่เตรียมความพร้อมให้กับผู้เสียหายก่อนให้ปากคำ อาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อน เคยมีคดีหลายคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบปากคำก่อนที่จะส่งตัวผู้เสียหายเข้าสู่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้ข้อมูลที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจกับข้อมูลที่ให้กับเจ้าหน้าที่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ตรงกัน โดยเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ท่านหนึ่งทำงานอยู่กับผู้เสียหายเล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า

“...คือถ้าเขาช่วยเหลือกันมาจากข้างนอก เขาสอบอะไร เราทำอะไรเขาไม่ได้ เพราะเราไม่รู้ บางทีพนักงานสอบสวนเขามองว่า พอช่วยแล้ว ถ้ามเลยสด ๆ ร้อน ๆ มันจะได้ข้อมูลเป็นปัจจุบัน หรือว่าได้ดีกว่า อะไรแบบนี้ แล้วเราก็จะบอกว่า แล้วคุณแน่ใจหรือว่าการที่ได้จะให้ข้อมูลกับคนคนหนึ่ง โดยที่เขาไม่รู้จักอะไรเลย สัมพันธภาพยังไม่เกิด เขาจะไว้วางใจคุณแค่ไหน แล้วเขาจะบอกคุณแค่ไหน เพราะเราเจอหลาย ๆ กรณีที่เราถามลูก ๆ ว่า ทำไมข้อมูลที่ให้กับเราและให้ตำรวจ ทำไมถึงให้ไม่เท่ากัน เด็กก็บอกว่า แม่ ก็เขาถามหนูก็ตอบไปแบบนั้นแหละ อะไรแบบนี้ มันก็จะมีในกรณีที่ข้อมูลอาจจะ ไม่ตรงกันก็ได้ บางกรณีมันก็อาจจะไม่เสมอไป เพราะบางทีมันขึ้นอยู่กับตัวผู้เสียหายเอง ว่าเขามีความพร้อมมากน้อยแค่ไหน ณ ขณะนั้น หรือจะมีความไว้วางใจแค่ไหน...”

จากกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการพูดคุยกับผู้เสียหาย ทำให้ได้ประเด็นมากกว่าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับ เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็จะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่าได้ประเด็นเพิ่มเติม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอีกก็คือ พนักงานสอบสวนบางคนก็ยินยอมรับข้อมูลที่ได้มาเพิ่ม แต่บางคนก็ไม่รับข้อมูลเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการสอบสวนผู้เสียหายนั้น บางคนยังยืนยันการตามคำให้การเดิมที่ให้ไว้ในตอนแรก เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะส่งข้อเท็จจริงที่ได้เพิ่มเติมให้แก่พนักงานอัยการพิจารณา เพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาหลักฐานที่เพิ่มเติมมานั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เห็นว่า การช่วยสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้เสียหายเป็นการคุ้มครองสิทธิและข้อมูลที่ถือว่าเป็นข้อมูลที่จะมาเพิ่มเติมให้สำนวนมีความแข็งแกร่งขึ้นเท่านั้น

4.2.1.3 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความระมัดระวังในความปลอดภัยของผู้เสียหายและความยากลำบากในการช่วยเหลือผู้เสียหาย

ก่อนที่จะมีการเข้าจับกุมผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการสืบหาข่าว เพื่อให้แน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและวางแผนเข้าจับกุม แต่การเข้าจับกุมนั้นต้องใช้ความระมัดระวังสูง ต้องป้องกันไม่ให้ข่าวรั่ว เพราะหากข่าวการวางแผนเข้าจับกุมรั่วไหลไปถึงผู้กระทำความผิด อาจทำให้ผู้เสียหาย

เดือดร้อนและเกิดการโยกย้ายผู้เสียหายไปที่อื่นได้ โดยเฉพาะในคดีสำคัญ เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร (NGO) กลุ่มตัวอย่าง ให้ความเห็นว่า เวลาลงพื้นที่เพื่อจับกุมจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากส่วนกลางเป็นหลัก เนื่องจากเคยใช้ตำรวจในพื้นที่ดำเนินการแล้วเกิดข่าวรั่วมาหลายครั้ง

“...ข่าวรั่ว ความปลอดภัยของผู้เสียหายเป็นเรื่องสำคัญที่เราต้องระมัดระวัง เพราะเรียนตรง ๆ ว่าสังคมไทยในปัจจุบัน ยังมีเรื่องของการสนิทสนมกัน ตำรวจในท้องที่เจ้าหน้าที่รัฐในท้องที่ กับเจ้าของร้าน เจ้าของเรือ ก็เคยรู้จักมักจี่ ก็สนิทกัน มันก็เป็นอะไรที่เราต้องระวัง...”

ซึ่งสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษระดับสูง ได้ให้ความเห็นในการลงปฏิบัติงานว่า

“...ก่อนฟ้องคดี เรายังมีความระมัดระวัง เนื่องจากเป็นเรื่องของชีวิตของเขา คนที่ขอความช่วยเหลือ อาทิเช่น สมมติว่ามาจากเรือประมง ร้องขอความช่วยเหลือ ผมถูกหลอก เรือจะเข้าฝั่งวันพรุ่งนี้แล้ว ถ้าเราไปแจ้งกับคนที่เราไว้วางใจไม่ได้ ก็อาจจะโทรบอกอีกฝ่ายว่า DSI จะเข้านะ เขามีการบล็อกเรือลำนี้นะ มีคนร้อง แล้ว อาจจะทำให้คนที่ร้องขอความช่วยเหลือถูกฆ่าทิ้ง หรือถูกย้ายไป...”

ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะแก้ปัญหานี้โดยสังเกตจากกลุ่มผู้ต้องหาว่ามีความสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่มากน้อยเพียงใด ถ้าประมาณสถานการณ์ว่าสนิทกัน เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะไม่แจ้งเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ว่าจะลงทำการจับกุม แต่ถ้าเล็งเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐในท้องที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ก็จะดำเนินการแจ้งและร่วมกันทำงานตั้งแต่ต้น

“...บางทีเราก็ไม่รู้หรือว่าเขาสนิท ไม่สนิท แต่ว่าเราเห็นว่า เจ้าของเรือ เจ้าของ สถานบริการอย่างนี้ มันน่าจะมีผลประโยชน์ มีอะไรที่เขาดูแลกันอยู่...”

แต่การแก้ปัญหาด้วยวิธีการสังเกตแบบนี้ จัดว่าเป็นเรื่องยากพอสมควร เนื่องจาก เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและตำรวจจากกองบังคับการปราบปรามการค้ายมิชอบไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ การจะหาข่าวจึงต้องใช้วิธีการแฝงตัวหรือใช้สายสืบ และการจะเข้าจับกุมให้ได้ผลจะต้องมีข้อมูลที่ละเอียดและต้องทำในทางลับเพื่อป้องกันการโยกย้ายผู้เสียหายออกนอกพื้นที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างเล่าให้ฟังว่า

“...ปัจจุบันผู้ประกอบการคาราโอเกะที่ค้ายมนุษย์ ก็เด็กต่ำกว่า 18 ปี ก็อยู่ 1-2 อาทิตย์ก็หมุนแล้ว ย้ายไปอยู่ร้านอื่น เราเคยตามเป้านี้อยู่ เดียวจะรวบรวมสรรพกำลังว่า เจอแล้ว พอถึงเวลาเขาก็ย้ายไปแล้ว ก็หายตัวไปแล้ว ติดต่อก็ไม่ได้ เพราะว่ากว่าที่เราจะเก็บข้อมูล

มันต้องใช้เวลา แหะจากการค้า น้อยครั้งที่เราจะคาดหวังเอาแล้วไปกวาดต้อน แล้ว
มาสัมภาษณ์คัดแยก เราต้องมีข้อมูลการสืบสวนที่ละเอียดพอสมควรก่อน...”

นอกจากต้องระมัดระวังด้านความปลอดภัยของผู้เสียหายแล้ว ระบบความสัมพันธ์
ระหว่างเจ้าหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้การเข้าช่วยเหลือเหยื่อเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ซึ่ง
มักพบเจอได้บ่อย เป็นความสัมพันธ์เชิงสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับคนในพื้นที่ ระบบเพื่อนฝูง ระบบ
อุปถัมภ์ เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษในระดับสูง ให้ความเห็นว่า

“...คือเมื่อมีหน่วยนอกไปจับในพื้นที่แล้ว เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ถูกย้ายด่วน ห้าสิบโรงพักอะไร
อย่างนี้ บางครั้งก็เลยกลายเป็นสิ่งที่เขาต้องระวังว่า อย่าให้หน่วยนอกมาจับ เขาอาจจะ
เตือนแจ้ง ให้เจ้าของสถานบริการ ระวังนะ ช่วงนี้มี DSI มาปั่นเปียนนะ เกือบเด็กให้ตี
อะไรอย่างนี้ มันก็เลยทำให้เราเข้าไปช่วยเหลือคนเหล่านี้ได้ยาก เขาเรียกว่าอิทธิพลของ
ผู้กระทำผิดที่มีผลต่อสังคมในพื้นที่นั้น...”

4.2.1.4 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการ
ปราบปรามการค้ายาเสพติด กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ
ในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ผู้พิพากษาระดับหัวหน้าที่ทำคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้ความเห็นว่า การบรรยายคำ
ร้องของพนักงานสอบสวน บางรายยังมีข้อบกพร่องอยู่ กล่าวคือ ในบางครั้งมีการระบุตัวผู้เสียหายหรือ
เหยื่อไม่ชัดเจนว่าเป็นใคร มีประวัติอย่างไร อายุเท่าไร ถ้าเป็นคนต่างด้าว ศาลจะได้ประสานกับ
พนักงานอัยการเพื่อสืบพยานล่วงหน้าได้

“...การระบุตัวเหยื่อว่าจะเป็นเข้าข่ายการค้ามนุษย์หรือไม่ ประเด็นเรื่องอายุเป็นเรื่อง
สำคัญ ถ้าตำรวจระบุมาผิด เค้ อายุเกิน 18 แต่ทำสำนวนว่าเค้ไม่ถึง 18 ก็ยุ่งเลย อาจเข้า
ข่ายค้ามนุษย์ โดยเฉพาะคนต่างด้าว ต้องสืบให้ชัดเจน เพราะพวกนี้ประวัติไม่ค่อยตรง...”

เมื่อมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น จะต้องมีการทำสำนวนเพื่อส่งฟ้องศาล แต่ในบางครั้งติด
ปัญหาเกี่ยวกับอายุของผู้ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไปจับกุมตัวมา ซึ่งไม่สามารถทราบอายุที่แท้จริงได้
เนื่องจากเป็นคนต่างด้าว ไม่มีเอกสารที่จะสามารถแสดงอายุที่แท้จริงได้ ซึ่งในคดีค้ามนุษย์ หากผู้ที่ถูก
จับกุมมามีอายุไม่เกิน 18 ปี แม้จะยินยอมก็ตาม หากเข้าข่ายการค้ามนุษย์ กฎหมายให้ถือว่าเป็น
ความผิดในคดีค้ามนุษย์ บุคคลนั้นจะเปลี่ยนสถานะจากผู้กระทำผิดเป็นผู้เสียหาย กรณีที่ไม่แน่ใจว่า
อายุต่ำกว่า 18 ปีหรือไม่ จะใช้การตรวจพิสูจน์ทางการแพทย์ แต่ผลที่ออกมานั้นก็มีความกำกวม โดย
แพทย์จะรายงานอายุแบบคร่าว ๆ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือไม่ เพราะถ้า
หากต่ำกว่า 18 ปี แม้จะยินยอมก็ถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ แต่ถ้าเกิน 18 ปี และไม่มีการ

บังคับขู่เข็ญ การกระทำทุกอย่างเกิดจากความสมัครใจ ในกรณีนี้ก็จะไม่เข้าข่ายค้ำมนุษย์ ดังนั้น ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่าง กล่าวว่า หากพบกรณีเช่นนี้ ผู้พิพากษาจะตัดสินให้เป็นคุณ เพราะอัตราโทษในเรื่องค้ำมนุษย์มีโทษหนัก

“...ส่วนใหญ่เราฟังลงโทษในบทบรรณคดีไม่ได้หรือลงโทษไม่ได้เลยในกรณีที่เหยื่อคนนั้นยินยอมขึ้นมา อย่างเหยื่อคนนั้นยินยอมค้าประเวณีแล้วเป็นคนต่างด้าวขึ้นมา แล้วดูไปดูมามันจะ 18 กับอีก 1 วันหรือจะ 17 ปี ไกล ๆ กับ 18 ปี ถ้ามันแบบนี้เราก็ต้องตีว่า 18 ปีขึ้นไปแล้ว ถ้าเค้ายินยอมก็กลายเป็นไม่ผิดฐานค้ำมนุษย์ แต่อย่างที่ว่าพอมันไม่ผิดฐานค้ำมนุษย์เราก็คงไม่ได้ยกฟ้องหรอก ยกเฉพาะข้อหานี้เท่านั้น เพราะว่าอัยการเขาจะผูกข้อหาอื่นเข้ามา เช่น เป็นธูระจัดหา พาไปเพื่อสำเร็จความใคร่คนอื่นอะไรพวกนี้ หรือว่าไม่ผิดประมวลกฎหมายอาญา ก็ผิดพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี...”

ดังนั้น ควรมีการคิดหาวิธีการตรวจสอบเรื่องอายุของเหยื่อที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินคดีเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้อย่างเหมาะสมกับการกระทำผิด

4.2.1.5 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วน of ศาล

เนื่องจากการทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558 เป็นการประสานความร่วมมือระหว่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ได้ร่วมทำข้อตกลงด้วย ดังนั้น การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วน of ศาล จึงให้พนักงานอัยการจัดทำไปพลางก่อน โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำลังดำเนินการเกี่ยวกับระบบของศาลอยู่ ซึ่งพนักงานอัยการผู้ดูแลการทำแผนยุทธศาสตร์ ได้กล่าวเกี่ยวกับระบบว่า

“...ศาลเพิ่งเข้ามาตอนนี้ระบบของศาล พม. กำลังดำเนินการให้อยู่ เพราะ พม. เป็นผู้ควบคุมเงินทั้งหมด แล้วก็นำเงินไปสนับสนุนเปิดฐานข้อมูลให้ศาลอีกหนึ่งฐาน เพราะว่ารัฐบาลร้องขอเพื่อให้แต่ละหน่วยได้ข้อมูลจากหน่วยของตนเองจริง ๆ เพราะเดิมอัยการช่วยกรอกให้ศาลมาตลอด แล้วปัจจุบันเราก็กังทำอยู่ แต่ถ้าเกิด สมมุติว่าระบบฐานของศาลสมบูรณ์ตัวศาลก็ต้องกรอกเอง เจ้าหน้าที่ของอัยการจะไม่มี password ไปยุ่งในล๊อคนั้นแล้ว...”

อย่างไรก็ตาม การกรอกข้อมูลลงสารบบยังเป็นปัญหาที่สำนักงานศาลยุติธรรมยังไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าจะนำระบบนี้มาใช้กับศาลหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่าอยู่ในระหว่างการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดกับองค์กร โดยผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีค้ามนุษย์ให้ความเห็นว่า

“...การจัดทำสารบบร่วมกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่อัยการกำกับตำรวจในปัจจุบันนี้ และต้องการให้ศาลร่วมทำด้วยนั้น ศาลยังไม่ได้ตัดสินใจเนื่องจากอยู่ในระหว่างการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดกับองค์กร เพราะการจัดทำ สารบบจะต้องมีทีมงาน เจ้าหน้าที่มาทำตรงนี้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกคดีค้ามนุษย์โดยตรง แต่ปัจจุบัน เรามีแค่นิติกรเพียงสองคนเท่านั้น ประกอบกับการส่งสำนวนให้ศาลและจำเลยตรวจสอบล่วงหน้าเป็นหน้าที่ของอัยการ หากคดีนั้นเป็นคดีใหญ่ สำนวนมีความหนาและเยอะ เมื่อส่งเข้าระบบและศาลร่วมเข้าระบบ ก็จะต้องตกเป็นหน้าที่ศาลต้องปริ้นท์สำนวนมาดูเอง เพราะอัยการก็จะบอกว่าส่งเข้าระบบมาแล้ว เท่ากับว่าอัยการเอาภาระตรงนี้มาให้ศาล ทั้ง ๆ ที่เป็นภาระของอัยการ ศาลก็ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไปกับการจ้างทีมงานมาเพิ่มและค่าใช้จ่ายในการพิมพ์สำนวนที่มีจำนวนมาก...”

ดังนั้น การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วนของศาลจึงยังไม่เกิดขึ้น

4.2.2 ขณะดำเนินคดี

จากการวิจัย พบว่า ขณะดำเนินคดี จะเป็นช่วงที่มีปัญหามากที่สุด ให้ความร่วมมือหรือการประสานงานไม่ราบรื่นอย่างที่ควรจะเป็น ปัญหาที่พบจากการวิจัยปรากฏตามตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ **ขณะดำเนินคดี**

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจ กับ อัยการ	1) ปัญหาความล่าช้าในดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวน 2) ปัญหาการจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี
ตำรวจ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของพนักงานสอบสวน

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาการดำเนินการขอค่าใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
อัยการ กับ ศาล	ปัญหาการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ด้วยระบบไต่สวน

สามารถอธิบายผลการวิจัยตามประเด็น ดังนี้

4.2.2.1 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1) ปัญหาความล่าช้าในดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวน

ขั้นตอนในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เมื่อจับผู้ถูกกล่าวหามาได้แล้ว กฎหมายห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าที่จำเป็น โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ได้เปิดช่องให้ควบคุมตัวไว้เพื่อเพื่อทำการสอบสวนหรือฟ้องคดีได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมีอาจกล่าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขออนุญาตผู้ต้องหาไว้ โดยการฝากขังนั้น จะฝากขังได้กี่ครั้งขึ้นอยู่กับอัตราโทษ ดังนี้

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำความผิดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปีหรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน

ระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้ร่วมกัน จากการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการควบคุมผู้ต้องหาพร้อมกัน พนักงานสอบสวนบางรายมักใช้เวลาจนเกือบจะหมดระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้ายอยู่บ่อยครั้ง เมื่อส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการจึงเหลือเวลาในการพิจารณาสำนวนน้อยมาก ซึ่งในคดีค้ามนุษย์นั้น เป็นคดีที่มีความละเอียดอ่อนและต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะการพิจารณาคัดกรองว่าเป็นคดีค้ามนุษย์หรือไม่ การที่นำส่งสำนวนสอบสวนต่อพนักงานอัยการล่าช้าจนเหลือเวลาให้พิจารณาเพียงเล็กน้อยย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม โดยพนักงานอัยการระดับสูงที่ทาคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ กล่าวสนับสนุนในประเด็นนี้ว่า

“...ปัญหาเรื่องการส่งสำนวนล่าช้า ทำให้ัยการมีเวลาให้ความยุติธรรมกับผู้เสียหายน้อย บางครั้งสำนวนขุนวาย ๆ บางครั้งมีเวลาแค่ 3 วันสำนวนยุ่งยาก ชับซ้อน เรามีเวลาแค่ 3 วันหรือว่ามากที่สุดก็ไม่เกิน 7 วันซึ่งระยะเวลาที่เราควบคุมตัวผู้ต้องหาเราต้องดูตามกฎหมาย ัยการกับตำรวจต้องใช้ด้วยกัน เพราะฉะนั้นการที่ตำรวจใช้จนหมดแล้ว ัยการก็จะเหลือเวลาเท่าที่เหลืออยู่ ถามว่าเราจะฟ้องผู้ต้องหาหลังจากที่เวลาหมดแล้วได้ไหม เราจะยังคงสอบสวนเพิ่มเติมต่อไปได้ไหม ก็ทำได้ แต่ปัญหาว່ผู้ต้องหาคดีคามุญษัส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องหาสำคัญทั้งหมด ถ้าเราฟ้องหลังจากนั้น นั้นหมายความว่าผู้ต้องหาต้องถูกปล่อยตัวเราไม่มีสิทธิควบคุมตัวเขาไว้แล้ว เพราะฉะนั้นถ้าเขาหลบหนีไปแล้วคดีนั้นเป็นคดีสำคัญ คดีก็เสียหายอีก...”

และยิ่งไปกว่านั้น หากคดีคามุญษันั้นเป็นคดีที่เกิดนอกราชอาณาจักรหรือมีความเกี่ยวพันกันในหลายประเทศ พนักงานสอบสวนมักอ้างว่าไม่ทราบว่าเป็นคดีนอกราชอาณาจักร เพิ่งมาทราบในภายหลัง ทำให้ส่งสำนวนให้แก่พนักงานัยการล่าช้า ระยะเวลาในการควบคุมตัวใกล้จะหมด ซึ่งพนักงานัยการที่าคดีคามุญษันอกราชอาณาจักร ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

“...ในคดีนอกราชอาณาจักรกฎหมายเขาก็บอกว่ายัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เพราะฉะนั้น ัยการสูงสุดก็เป็นพนักงานสอบสวน พอตำรวจพบว่า สำนวนใดเป็นคดีนอกราชอาณาจักรเขาจะต้องรีบทำหนังสือมาถึงท่านัยการสูงสุด เพื่อว่าท่านจะได้มอบหมายว่าใครเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแทน แต่คราวนี้ระหว่างรอคำสั่งัยการสูงสุด process ที่ตำรวจทำไปไม่ถือว่าเสียไป ตำรวจก็ ระหว่างรอคำสั่งก็ทำไปเรื่อย ๆ แต่ปรากฏว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคือเรามักจะได้รับการอ้างว่าเพิ่งรู้ คือเวลาควบคุมตัวใช้ไปเกือบหมดแล้ว แล้วก็เพิ่งส่งมา แล้วก็บอกว่าเพิ่งรู้ว่าเป็นคดีที่มีความผิดนอกราชอาณาจักร...”

ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานัยการกลุ่มตัวอย่างอีกท่านหนึ่งว่า

“...คิดว่าในแต่ละปีต้องมีวัตถุพยาน พยานที่เราจะต้องตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ พยานบุคคล ซึ่งหากว่าเวลาเนิ่นนานไปยิ่งจะทำให้ความยุติธรรมที่เราจะให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา หรือสังคมเองมันน้อย เพราะมันหลักถ่วงดุลอำนาจก็ไม่มี สำนวนการสอบสวนที่ตำรวจทำตลอดมา อยู่ ๆ จะให้อยการมาเซ็นรับรองว่าเป็นพนักงานสอบสวนช่วยกันมาแต่แรกเราก็ไม่สามารถเซ็นให้ได้...”

2) ปัญหาการจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี

สำนวนคดีอาญาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สำนวนที่มีตัวผู้กระทำความผิด และสำนวนที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด โดยสำนวนที่มีตัวผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อพนักงานสอบสวนส่งเข้าสู่สารบบพนักงานอัยการสามารถดำเนินการตามกระบวนการได้ต่อไป แต่ปัญหาเกิดกับสำนวนที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งกรณีสำนวนประเภทนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องจับผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการไม่มีอำนาจจับกุม และเมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดมาส่งให้พนักงานอัยการได้แล้ว กระบวนการต่าง ๆ ก็จะเริ่มขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะบอกว่าเป็นกระบวนการในชั้นพนักงานอัยการทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการจับกุม หากไม่สามารถจับกุมผู้ต้องหาดำเนินคดีได้ภายในอายุความ จะส่งผลต่อการฟ้องร้องคดีเป็นอย่างยิ่ง โดยพนักงานอัยการระดับสูงกล่าวว่า

“...แล้วก็สำนวนจะมีสองประเภท สำนวนมีตัวผู้กระทำความผิด กับสำนวนไม่มีตัวผู้กระทำความผิด ไม่มีตัวหมายความว่าเขาไม่ได้เอาตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการหรือว่าผู้ต้องหาหลบหนี คราวนี้สำนวนมีตัวผู้กระทำความผิดเราก็ process ไปตามปกติ แต่ว่าสำนวนที่ไม่มีตัวผู้กระทำความผิดเขาจะมีเหตุผลสั่งฟ้องสั่งจับ จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความตามกฎหมาย process นี้แหละคือ process ในขณะวาระหว่างนี้อยู่ที่ว่าเราไม่สามารถไปเร่งเวลาได้เลยเพราะอัยการไม่มีอำนาจจับกุมเพราะฉะนั้นปัจจัยมันขึ้นอยู่กับตำรวจ ว่าตำรวจจะจับตัวผู้กระทำความผิดมาได้เมื่อไหร่ เมื่อนั้นสำนวนมันถึงจะเดินต่อไปได้ ซึ่งปัจจุบันการรายงาน Tip report ตำรวจจะพยายามบอกว่าสำนวนเหล่านี้เป็น process ของชั้นอัยการซึ่งอัยการอยากบอกว่าจริง ๆ แล้วอัยการสั่งสำนวนนี้เสร็จแล้ว process การดำเนินการจริง ๆ ต้องอยู่ที่ตำรวจไปจับตัวมาให้ได้ในอายุความ คุณจะไปวางแผนจับตัวอย่างไรก็ได้แต่ทำให้ได้ตัวมาภายในอายุความ เพราะว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจอัยการไปจับกุมตัวผู้ต้องหา ดังนั้นอัยการไม่สามารถจะเร่งเวลาตรงนี้ได้ อันนี้จะมีปัญหาเฉพาะในสำนวนตรงนี้...”

ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานอัยการที่พบปัญหาในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกท่านหนึ่งว่า

“...เป็นกฎหมายบังคับอยู่แล้วว่าตำรวจจะต้องเป็นคนไปจับกุม แต่ว่าปัจจุบันเขาก็ยังคงเอาสำนวนตรงนี้มากองไว้ตรงอัยการ ถามว่าสำนวนนี้มีความคืบหน้าจากอัยการไปไหม เมื่อวานคดีประมงเราก็ได้ตอบทางทหารเรือไปแล้วว่าสำนวนกลุ่มนี้ท่านจะไม่ได้รับความคืบหน้าใด ๆ จากสำนักงานอัยการสูงสุดเลย เพราะว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้ทำการสั่งการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ความคืบหน้า process ต่อไปท่านจะต้องไปขอจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รับผิดชอบในส่วนคดีนี้ เขาไปดำเนินการในเรื่องติดตามจับกุมผู้ต้องหาแล้วอย่างไรบ้าง ฉะนั้น process ตรงนี้ต้องไปตามจากตำรวจแม้เขาจะบอกว่าตัว

เอกสารอยู่ที่สำนักงานอัยการสูงสุดก็ตาม แต่คนที่จะต้องดำเนินงานคือตำรวจ เพราะฉะนั้นสำนวนจะกลับมามีชีวิตใหม่ก็ต่อเมื่อมีตัวผู้ต้องหาส่งให้เรา...”

ปัญหาการจับกุมนี้เป็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่ NGO เห็นว่าสำคัญ เนื่องจากการช่วยเหลือผู้เสียหายที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ตำรวจมักไม่ชวนขวายที่จะดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดแม้จะมีหมายจับก็ตาม โดยมักมีข้ออ้างว่า ต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางนำผู้กระทำผิดมาส่ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต้องดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดตามหมายจับ

“...ตำรวจชอบอ้างว่าต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หนูเลยขู่ตำรวจว่าจะจับไม่จับ ถ้าไม่จับดิฉันจะลงไปจับเอง พอเราขู่ไป 3 วันให้หลังก็จับส่งมาให้เรียบร้อยเลย ถ้าเราไม่ขู่ คือองค์กรเราไม่ยากแรงแต่ว่าคุณไม่ทำเราก็กะเลยต้องขู่แบบนี้ พอเราขู่คุณก็ทำอะไรได้โดยที่ไม่ต้องมาขอค่าใช้จ่ายจากใครเลย...”

4.2.2.2 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของพนักงานสอบสวน

ความล่าช้านี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในชั้นพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายอีกด้วย โดยเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เล่าให้ฟังว่า ปัญหาหลัก ๆ ในปัจจุบันนี้ที่เห็นได้ชัดคือ ระยะเวลาในการดำเนินการทางกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการสอบปากคำไปจนถึงการสืบพยานก่อนฟ้องในแต่ละคดี กินเวลาดือนาน ส่วนใหญ่จะใช้เวลาประมาณ 8 เดือน – 1 ปี ซึ่งผู้เสียหายที่เข้ามาอยู่ในความคุ้มครองของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อรอการพิจารณาคดีจะใช้เวลาในกระบวนการแรกกับสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพียงแค่ 1 เดือน ส่วนระยะเวลาที่เหลือที่ผู้เสียหายยังคงต้องอาศัยอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์คือ การรอกระบวนการทางกฎหมายทั้งหมด และส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่พนักงานสอบสวน ทำให้ผู้เสียหายเกิดความกังวลใจ อึดอัด อยากกลับบ้าน และเจ้าหน้าที่มักเจอกับคำถามที่ว่า “เมื่อไหร่หนูจะได้กลับบ้าน” ซึ่งเป็นคำถามที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำตอบได้ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จึงต้องแก้ปัญหาโดยการหากิจกรรมต่าง ๆ ให้ทำเพื่อไม่ให้ผู้เสียหายและเป็นการแก้ไขฟื้นฟูไปในตัวด้วย และคอยสังเกตว่าคดีใดที่นานเกินไป ก็จะมีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยวิธีการต่าง ๆ

“...บางกรณีเข้ามา พนักงานสอบสวนยังไม่มาสอบปากคำ บางเคสก็ 3 – 4 เดือน เราก็ต้องมาตั้งมาตรการของตัวเองว่า ถ้าเกิดเด็กผ่านกระบวนการแรกแล้วเด็กพร้อม ถ้าพนักงานสอบสวนไม่มาสอบ ตามเลย ใช้วิธีโทรตาม ทำหนังสือตาม หรือเร่งรัดคดี หรือ

อะไรก็แล้วแต่ แล้วก็บางครั้งก็อยู่ในขั้นสอบสวนค่อนข้างนาน เราก็จะมีวิธีการเร่งรัดคดีคือ โทรประสาน ทำหนังสือประสาน แจ้งนั้น นี่ นั่น คือเปลี่ยนกระบวนการทางสอบสวน ยังไม่ไปไหนเลย ยังไม่ถึงอัยการเลย มันก็นานกว่าจะไปถึงอัยการ กว่าจะสืบ...”

กรณีความล่าช้าของกระบวนการในขั้นสอบสวนนั้น เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระดับสูงตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งว่า

“...ในกระบวนการกฎหมาย ก็เคยคุยกับหลาย ๆ คนที่ปฏิบัติ เขาก็บอกว่ามันก็บอกไม่ได้ แต่มันก็แปลก บางกรณี 3 เดือนก็เสร็จได้ คือบางทีเราก็ไม่เข้าใจว่าอย่างถ้าเป็นกรณีมีอะไรบางสิ่งบางอย่าง แบบนี้ก็สามารถทำให้เร็วได้ เช่น กรณีที่เด็กไม่ให้ความร่วมมือ เด็กบอกว่า ถ้าไม่รู้เวลาที่แน่นอนเด็กจะไม่ให้ความร่วมมือแต่มันเป็นคดีที่สำคัญ เขาก็สามารถทำให้แล้วเสร็จเร็วได้ มันก็เป็นไปได้ มันมีอยู่คดีหนึ่ง ตอนนั้นของพม่า มาจากกระนอง เด็กไม่ให้ความร่วมมือ เด็กไม่อยากอยู่ ด้วยเขาอายุเกินด้วย เขาก็มีสิทธิที่จะไม่อยู่ เราก็ไม่สามารถจะเอาเขาไว้ได้ แล้วก็ปรากฏว่าตอนนั้นพนักงานสอบสวนบอกว่า ถ้ามว่าถ้าจะให้เขาอยู่ใช้เวลาเท่าไร พนักงานสอบสวนบอก 3 เดือน เราก็บอกเขาว่า 3 เดือนนะลูก หนูอยู่ไหม เขาก็บอกว่าโอเค 3 เดือนนะ เขายินดีให้ความร่วมมือ แล้วเขาก็ให้ความร่วมมือด้วย 3 เดือนเสร็จสืบพยานเสร็จกลับได้เลย ทำไมทำได้...”

จากกรณีศึกษา การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจะเร่งทำคดีเพื่อให้เสร็จโดยเร็วก็สามารถทำได้ จึงทำให้เห็นได้ว่า คดีค้ามนุษย์นั้น สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในขั้นสอบสวนในระยะเวลาที่สมควรจะต้องมีสิ่งที่กระตุ้นหรือกดดันให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเกิดความกระตือรือร้นที่จะทำ ซึ่งในการอำนวยความสะดวกธรรมนั้นจะต้องกระทำอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่เลือกปฏิบัติหรือต้องมีสิ่งมากระตุ้นหรือมีเหตุการณ์บางอย่าง จึงจะทำได้

ข้ออ้างส่วนใหญ่ที่ทำให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างล่าช้า จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่สามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ เป็นสำนวนที่ไม่มีตัวผู้ต้องหา

“...เขาก็จะอ้างว่า ยังไม่มีผู้ต้องหา ถ้ากรณีที่ไม่มีผู้ต้องหา ก็ยังทำอะไรไม่ได้ เราก็บอกว่า ถ้าไม่มีผู้ต้องหา ก็แปลว่ารอไปเรื่อย ๆ เด็กเขาก็จะอยู่นาน จากที่ผ่านกระบวนการบำบัดฟื้นฟูแล้ว เขาก็ขึ้นแล้ว เขาให้ความร่วมมือ จู๋ ๆ เราไม่รู้ว่าเขาจะได้กลับเมื่อไหร่ ใครมันจะอยากอยู่ ต่อให้เราทำกิจกรรมเยอะ เพื่อไม่ให้เขารู้สึกว่าเขาเบื่อ เขาเหงา เดี่ยวเรียนเดี๋ยวอะไรสารพัดเลย แต่บางทีเอาเขาไม่อยู่หรอก สุดท้ายเขาก็อยากกลับบ้าน...”

ซึ่งสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างว่า ระยะเวลาที่ต้องรอนาน ๆ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในขั้นของพนักงานสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า

“...พอมาถึงอัยการภายใน 30 วัน อัยการก็จะสั่งอยู่แล้วว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง แต่ว่าขั้นตอนขั้นตำรวจนี่จะนานที่สุด คือตำรวจจะชอบอ้างว่าหาหลักฐานอยู่ รวบรวมข้อมูลอยู่ หาเอกสารอยู่ ผ่านไป 2 ปีก็มีค่ะ มันทำให้ผู้เสียหายท้อแบบว่าจะไปไหนก็ได้ จะไปทำงานทำการที่ไหนก็กลัวอยู่กับอันนี้ มีปัญหาอะไรหรือไม่ ไปได้หรือไม่ ก็เป็นปัญหา...”

4.2.2.3 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการดำเนินการขอค่าใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 42 บัญญัติว่า ให้จัดตั้งกองทุนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรียกว่า “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน แต่ทว่า ขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯ มีความยุ่งยากและไม่สามารถตอบสนองของความเสียหายหรือช่วยเหลือผู้เสียหายได้ครบถ้วนทุกคน

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์รวมถึงเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่อยู่ในความดูแลของกองต่อต้านการค้ำมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีจำนวนมากมาย ควรนำมาใช้ในด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ำมนุษย์ได้ด้วยนอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 42 เช่น ค่าใช้จ่ายในการออกสืบ ติดตาม จับกุมผู้กระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

“...คือตำรวจก็แอบน้อยใจอยู่ว่าเงินของ พม.เยอะแยะเงินในการที่จะออกไปสืบจับสืบสวนออกไปทำงานล่วงเวลาอะไรแบบนี้ แล้วทำไมเราถึงทำงานต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานอื่นทำงานล่วงเวลาได้ค่าโอที ทำไมตำรวจไปทำงานไปเฝ้าเหยื่อไปเฝ้าผู้ต้องหาเที่ยงคืน ตีหนึ่งตีสอง ทำไมไม่ได้โอที ก็เป็นประเด็นเหมือนกันเพราะตำรวจทำงาน 24 ชั่วโมง เขาก็ไม่เคยเสนอที่จะให้ในส่วนนี้เหมือนกันมีแต่เรื่องของโครงการฝึกอบรม...”

4.2.2.4 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ด้วยระบบไต่สวน

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 8 บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา....” จึงเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มีความแตกต่างไปจากคดีอาญาทั่ว ๆ ไปที่ใช้ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวนนี้เพิ่งเริ่มใช้มาได้ไม่นาน ทำให้ผู้พิพากษาบางรายยังขาดประสบการณ์ในการพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งผู้พิพากษาจะต้องมีการถามหรือไต่สวนคู่ความด้วยตนเองแทนที่จะนั่งรับฟังพยานหรือคู่ความมาเบิกความเพียงอย่างเดียว ทำให้ทักษะในการสอบถามยังไม่ชำนาญเหมือนพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างเล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า

“...ปัญหาก็คือนักกฎหมายยังสับสนกับระบบกันอยู่ ว่าระบบไต่สวนที่แท้จริงมันควรที่จะเป็นอย่างไร บทบาทของศาลในระบบไต่สวนยังใช้ไม่เต็มที่ อย่างกฎหมายกำหนดให้ว่าหลังจากอัยการยื่นฟ้องแล้วให้ศาลเป็นคนกำหนดประเด็นในการสืบพยานบุคคลไม่ว่าจะเป็นพยานฝ่ายใดที่คู่ความอ้างหรือศาลเรียกมาเองให้ศาล แจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยาน ตามพ.ร.บ.วิธี พิจารณาการค้ามนุษย์ มาตรา 31 แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันมีศาลบางบัลลังก์กับ ขอให้ทางอัยการตั้งคำถามไปให้...”

ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างอีกท่านหนึ่งว่า ผู้พิพากษาบางรายจะใช้วิธีให้พนักงานอัยการส่งคำถามไปให้คู่ก่อนเบื้องต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วต้องเป็นหน้าที่ที่ผู้พิพากษาเจ้าของคดีจะต้องเป็นผู้พิจารณาและตั้งคำถามเองเพื่อความยุติธรรมแก่คดี

“...เขาก็จะให้อัยการตั้งคำถามไปให้ อัยการบางท่านก็ทำให้ อะลุ่มอล่วยกันไปเพราะว่าระบบมันเพิ่งเกิดขึ้นมา แต่บางท่านก็เอ๊ะมันไม่ใช่ะก็ไม่ได้ส่งคำถามให้ ศาล ก็จะมีอะไรวุ่นวาย ๆ นิดหนึ่งในส่วนของ process ว่าระบบไต่สวนจริง ๆ แล้วมันมีตรงนี้ขึ้นมามันเป็นร่างที่ศาลกำหนดขึ้นมาซึ่งจริง ๆ ศาลเองพร้อมที่จะทำตรงนี้แล้วหรือยัง...”

4.2.3 หลังดำเนินคดี

จากการวิจัย พบว่า หลังดำเนินคดี การประสานงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาปรากฏตามตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ **หลังดำเนินคดี**

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
พนักงานอัยการ กับ ศาล	ความล่าช้าในการรอสำเนาคำพิพากษา
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษา

สามารถอธิบายผลการวิจัยตามประเด็น ดังนี้

4.2.3.1 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ ได้แก่ ความล่าช้าในการรอสำเนาคำพิพากษา

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว หากคู่ความไม่พอใจในคำพิพากษา คู่ความสามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น หากคู่ความต้องการอุทธรณ์หรือฎีกา จะต้องมาขอคัดสำเนาคำพิพากษาเพื่อนำไปเขียนคำร้องอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป แต่ในการอุทธรณ์หรือฎีกานั้น จะมีระยะเวลากำหนดไว้คือต้องยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาภายใน 30 วัน แต่เนื่องจากคำพิพากษาลงมาช้า ทำให้ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาเหลือน้อยลง บางครั้งเหลือเวลาไม่เพียงพอในการขอยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา ซึ่งพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างกล่าวว่า

“...ความล่าช้าบางครั้งเกิดจากการรอ รอสำเนาคำพิพากษาในชั้นศาล...รอคำพิพากษาที่ขอคัดถ่ายอยู่ เราจะขอคัดถ่ายทั้งเอกสารและคำพิพากษา พอได้มาแล้วศาลจะไม่อนุญาตให้อัยการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ฎีกา อีกแล้วเว้นแต่จะมีติดในส่วนตรงนั้นหรือว่าอัยการเพิ่งได้รับผลคำพิพากษาหรือว่าเพิ่งได้รับเอกสาร ศาลก็อาจจะขยายให้อีก 1 ครั้ง เพื่อให้อัยการมีการทำเรื่องอุทธรณ์ ฎีกา เพราะการทำเอกสารที่คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายใช้ได้แย้งกันในคำพิพากษามาเทียบเพื่อดูว่าคดีนี้เราควรจะอุทธรณ์ ฎีกาหรือไม่...”

ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องจำเลย โจทก์ไม่ค่อยอุทธรณ์เนื่องจากโจทก์ไม่สามารถนำสืบได้ว่าจำเลยกระทำผิดจริง

“...ที่มีประสบการณ์มาโจทก์ไม่ค่อยอุทธรณ์ทั้ง ๆ ที่บางทีเรายกข้อหาหนักร่วมกันกระทำผิด 3 คนขึ้นไปต้องระวางโทษ อาจจะเป็นเพราะว่าเขาเห็นว่าเขาสืบไม่ได้จริง ๆ พยานเขาฟังไม่ได้จริง ๆ ฟังได้แค่ทำร่วมกัน 2 คนแต่บรรยายฟ้องมา 3 คนเขาก็เผื่อในเบื้องหลังคนหนึ่งที่เป็นนายทุนสืบไม่ได้ เช่นนายทุนมันเป็นคนลงทุนออกเงินตั้งสถานการค้าประเวณี

เราก็ไม่รู้ใครยังงี้ แล้วบรรยายฟ้องมาว่าร่วมกัน 3 คนเราก็ไม่ได้มันแค่ 2 คนเขาก็ยอมรับ แต่จำเลยเป็นคนที่เราลงโทษยังงี้ก็ไม่มีอุทธรณ์...”

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการจะต้องคิดหาวิธีการในการรวบรวมพยานหลักฐานที่สามารถเอาตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษได้

4.2.3.2 ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษา

ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษาจัดเป็นปัญหาใหญ่สำหรับตัวผู้เสียหาย หลังจากศาลมีคำตัดสินแล้ว ผู้เสียหายต้องนำหมายเพื่อไปบังคับคดี โดยผู้เสียหายส่วนใหญ่จะไม่มีทนายความในการช่วยบังคับคดี จึงขอให้กระทรวงยุติธรรมช่วยจัดหาทนายให้ และเท่าที่ผ่านมาผู้เสียหายไม่เคยประสบความสำเร็จในการได้รับค่าชดเชยความเสียหายเลย กล่าวคือ ได้ทำการบังคับคดีตามกฎหมายทุกอย่างแล้วแต่ไม่จำเลยไม่มีทรัพย์สินให้ยึด และผู้เสียหายไม่ได้รับการช่วยเหลือใด ๆ จากรัฐในกรณีที่บังคับคดีไม่ได้ ผลสุดท้าย ผู้เสียหายจะได้เพียงกระดาษมาหนึ่งใบ คือ “คำพิพากษา” ในด้านของการบังคับคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ.2559 มาตรา 15 บัญญัติว่า “คำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา และในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดีให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ในการนี้ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา...”

จากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และมีสิทธิที่จะบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยให้ความช่วยเหลือเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาให้ต้องตีความ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างเข้าใจไม่ตรงกัน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ถือว่าเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ต้องไปดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาแทนผู้เสียหาย แต่เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กลุ่มตัวอย่างกล่าวว่า

“...การเขียนกฎหมายฉบับนี้ก็มีปัญหาในการตีความว่าแต่ละส่วนมีความเข้าใจไม่ตรงกัน บางส่วนก็บอกว่าเป็นหน้าที่ของ พม. เลยคุณจะต้องไปบังคับดำเนินการตามคำพิพากษา แต่มันเป็นไปได้หรือคะอาจารย์เพราะหนึ่ง พม. ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเรื่องการบังคับคดี มันจะต้องมีการนำสืบทรัพย์สินมีขึ้นตอนนำสืบ ยึด ขายทอดตลาด ซึ่ง พม.เราเป็นนัก

สังคมสงเคราะห์เราไม่ใช่กรมบังคับคดีและเราไม่มีกฎหมายรองรับด้วย เราก็คุยกัน
ในคณะกรรมการอย่างอัยการก็บอก ว่า พม. ทำไม่ได้หรอกสมมุติว่าคุณไปนำสืบททรัพย์
แล้วผู้กระทำความผิดมีรถยนต์ กำลังขับอยู่บนถนนคุณเข้าไปขอยึด เขาฟ้องคุณกลับได้เลย
ว่าคุณปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตอนนี้เรากำลังดูกันว่ามันจะต้องมีหน่วยไหนที่เข้ามาทำ
บังคับคดีบอกว่า ไม่ใช่เขา ต้องเป็น พม. แต่เราก็บอกว่าเราทำหน้าที่ประสานแล้วเราต้อง
ส่งให้บังคับคดีจัดการเพราะว่าเขามีอำนาจตามกฎหมาย...”

จากปัญหาดังกล่าว ได้มีการปรึกษากันระหว่างหน่วยงานในเรื่องดังกล่าว โดยพนักงาน
อัยการกลุ่มตัวอย่างให้คำแนะนำว่า หน่วยงานที่จะมาทำการสืบทรัพย์ ยึดทรัพย์ จะต้องมีความ
ชำนาญและเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบังคับคดี จึงมีแนวคิดร่วมกันว่าน่าจะประสานกับสภานายความ
เพราะทนายความมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึง
บังคับคดี

4.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้าน ความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา การค้ำมนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แนวทางพัฒนา
และแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ที่น่าสนใจ ดังนี้

4.3.1 การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

4.3.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการส่งสำนวนล่าช้า

การส่งสำนวนล่าช้าก่อให้เกิดผลต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายมาก เช่น
เหลือเวลาเพียงเล็กน้อยในการพิจารณาสำนวนส่งฟ้อง ทำให้สำนวนไม่มีความเข้มข้นเพียงพออาจ
นำไปสู่การยกฟ้องจำเลยหรือผู้กระทำผิดได้ หรือการทำสำนวนล่าช้า ไม่สามารถเสร็จภายในเวลาที่
กำหนด ทำให้รัฐไม่มีสิทธิที่จะควบคุมตัวผู้กระทำผิดได้อีกต่อไป ทำให้ต้องปล่อยตัวผู้กระทำผิด ซึ่งอาจ
สร้างความเสียหายให้อย่างร้ายแรงหากผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวนั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง ดังนั้น การ
พัฒนากระบวนการส่งสำนวนให้ถูกต้อง ตรงเวลา ไม่เร่งรีบจนเกินไปจึงเป็นประเด็นที่หน่วยงานที่
เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกันที่จะไม่กระทบต่อการ
ปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน โดยพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นเกี่ยวกับทางแก้ไขไว้ว่า

“...เราพยายามบอกทุกเวทีว่าระยะเวลาการควบคุมตัวของผู้ต้องหาที่อัยการกับ ตำรวจ ใช้ร่วมกันมันควรที่จะแบ่งครึ่งให้เท่ากันไปเลย หรือไม่อย่างนั้นสมมุติว่ามี 5 ส่วนตำรวจ เอาไป 3 อัยการเอามา 2 ก็ยังได้ เพราะว่าถ้าสมมุติอัยการพบว่าสำนวน มีช่องว่างเรายัง สามารถแก้ไขสำนวนการสอบสวนได้ สั่งให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ได้ แล้วก็อัน นี้เป็นคดีทั่วไปที่เป็นในราชอาณาจักร ในคดีนอกราชอาณาจักรกฎหมายเขาก็บอกว่า อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เพราะฉะนั้นอัยการสูงสุดก็เป็นพนักงาน สอบสวน พอตำรวจพบว่าสำนวนใดเป็นคดีนอกราชอาณาจักรเขาจะต้องรับทำหนังสือ มาถึงท่านอัยการสูงสุดเพื่อว่าท่านจะได้มอบหมายว่าใครเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบแทน แต่คราวนี้ระหว่างรอคำสั่งอัยการสูงสุด process ที่ตำรวจทำไปไม่ถือว่า เสียไป ตำรวจก็ระหว่างรอคำสั่งก็ทำ ไปเรื่อย ๆ...”

กรณีเป็นคดีนอกราชอาณาจักร กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 บัญญัติว่า “ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือ พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ให้อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพราะฉะนั้น อัยการสูงสุดก็จะเป็นพนักงานสอบสวน เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่าสำนวนใดเป็นคดีนอก ราชอาณาจักร จะต้องรับทำหนังสือถึงอัยการสูงสุดเพื่อมอบหมายว่าใครจะเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบแทนสำนักงานอัยการสูงสุด แต่จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ทราบว่าคดีนั้นเป็นคดีนอก ราชอาณาจักร จนกระทั่งใกล้หมดเวลาในการฝากขัง จึงมาทราบภายหลัง พนักงานอัยการจะไม่รับ เนื่องจากเหลือเวลาให้พิจารณาน้อยมากและดำเนินการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนไม่ทัน สำนักงาน อัยการสูงสุดจึงแก้ปัญหาด้วยการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเจ้าของสำนวนนั้นเป็นพนักงานสอบสวน โดย พนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับประเด็นนี้กล่าวว่า

“...วิธีแก้ปัญหาเบื้องต้นของท่านอัยการสูงสุด คือ บางคดีท่านก็จะให้ตำรวจคนนั้นคุณทำ ของคุณต่อไปเลย ให้คุณเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไปเลย เพราะเราไม่รู้ว่า ในสำนวนมีข้อมูลข้อบกพร่องข้อพิรุธอะไรบ้าง สมมุติ ว่าเวลายังนานไปพยานหลักฐานที่ เราจะพบจากที่เกิดเหตุมันสูญหายไปแล้วก็ได้ หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ต้องส่งตรวจก็ อาจลบลื่อนไปตรวจสอบไม่ครบ หรือพยานบุคคลบางคนอาจถูกกระแสข่าวประโคม ขึ้นมา ก็หลบหนีไปแล้วอย่างนี้ ความเสียหายจะตามมาอีกเยอะเลย...”

และยังให้คำแนะนำว่า หากเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้เกี่ยวกับคดีนอกราชอาณาจักร ควรที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องจัดให้มีการอบรมให้ความรู้กับตำรวจทั่วประเทศในประเด็นนี้ เพื่อเป็น

การป้องกันไม่ให้คดีถูกส่งมาขอให้ยุติการสูงสุดตั้งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบล่าช้า เพราะยิ่งล่าช้า กระบวนการยุติธรรมที่จะพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏก็จะยิ่งน้อยลงไปเท่านั้น

4.3.1.2 แนวทางการบูรณาการด้านความร่วมมือ

แนวทางในการบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์กร มีอยู่หลายรูปแบบ ได้แก่

1) ในปัจจุบัน รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการติดตามคุณภาพทางคดี เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการบูรณาการการทำงานอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยคณะกรรมการฯ จะสามารถนำคดีที่อยู่ในกระบวนการและติดขัดปัญหาต่าง ๆ มาตรวจสอบหาปัญหาและวิธีการแก้ไขร่วมกัน แต่ทว่า บรรยากาศในการประชุมนั้น ผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกลัวว่ามีใช้การประชุมเพื่อประสานความร่วมมือ

ดังนั้น การบูรณาการด้านการประชุมหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำขังคดีควรจะมีการประชุม ประชุมหารือแบบบูรณาการร่วมกัน มิใช่ต่างคนต่างทำ ซึ่งพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า

“...ถ้าด้านคดีเห็นว่าควรที่จะเอาหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมาบูรณาการ มาหารือ มาประชุม กันให้มากกว่านี้เพราะปัจจุบันมันเน้นต่างคนต่างทำ แต่ละคนก็ จะมีกรอบของตนเองที่พยายามใส่ล็อกกันเอาไว้มันก็ไม่มีใครยอมใครทั้ง ๆ ที่ความผิดพลาดตนเองมีอยู่ แต่ไม่มีใครยอมรับในส่วนของความผิดพลาด ถามว่าอัยการทำสำนวนข้ามไหม มี ศาลทำสำนวนข้ามไหม มี ตำรวจทำสำนวนข้ามก็มี แต่ว่าปัจจุบันคดีค้ำขังโดนตามทุกเดือน ตั้งแต่ทำสำนวน...”

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่กฎหมายบัญญัติ แต่ละขั้นตอนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ำขังคดีมีลักษณะที่ไม่ค่อยต่อเนื่องกัน มีการแยกกันทำงาน ทำให้กระบวนการขาดเป็นท่อน ๆ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างคนต่างทำงาน ไม่ประสานเป็นเนื้อเดียวกัน ซึ่งนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นเกี่ยวกับการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า

“...ถามว่าความร่วมมือแย่มากไหม ไม่แย่มาก แต่มันไม่กลมกลืนเนื้อเดียวกัน ดูเหมือนต่างคนต่างทำแยกกันเป็นส่วน ๆ แยกกันทำงานไม่ได้คุยกันบ่อยนักแล้วก็มีวัฒนธรรมองค์กรที่ต่างกัน...”

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อคลี่ปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละหน่วยงานและมาวางแผนในการแก้ไขปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

2) แนวทางการบูรณาการองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่คล้ายกันให้ทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า องค์กรที่มีอำนาจในการสืบสวน

สอบสวนและจับกุมมีหลัก ๆ อยู่ 3 หน่วยงาน คือ ตำรวจท้องที่ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ และศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์สังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ กลุ่มตัวอย่างแนะนำว่าทั้งสามหน่วยงานควรทำงานแบบบูรณาการกัน

“...เราก็เข้าใจ ว่าพนักงานสอบสวน เขามีคดีเยอะมาก เขาไม่ได้ทำเฉพาะคดีค้ำมนุษย์ เพราะบางคนมีคดีนั้นนี้นั้น เขาไม่ได้มีพนักงานสอบสวนเฉพาะคดีค้ำมนุษย์ ยกเว้น ปคม. แต่บางคดีก็ไม่ได้เข้าสู่ ปคม. มันก็มีเงื่อนไข บางคดีก็ไม่ได้เข้าสู่ DSI มันก็มีเงื่อนไขของมัน มันก็ทำให้กระบวนการในเรื่องของทางกฎหมาย มันก็มีปัญหาอยู่ตรงนี้ คือจริง ๆ โดยส่วนตัวมองว่า ในเมื่อมันมีองค์กรชัดเจนอยู่แล้ว ทำไมทุกคดีที่เป็นค้ำมนุษย์ ไม่เข้าสู่ตรงนี้ แต่มันมีเงื่อนไขอะไรของเขาเราก็ไม่รู้ ทางกฎหมาย อย่างบางคดีเขามองว่าต้องเป็นคดีระหว่างประเทศ แต่บางคดี เรามองว่าในเมื่อเป็นค้ำมนุษย์ ทำไมคุณไม่รับทำ คุณก็รับทำไปหมดเลย มันก็จะมีความชัดเจน เหมือนอัยการตั้งขึ้นมา อัยการด้านคดีค้ำมนุษย์ ตอนนี้ทุกสำนวนก็มาอยู่ที่ตรงนี้...”

นอกจากนี้ การมีหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดความสับสนของผู้เสียหายว่า ความเสียหายที่พวกเขาได้รับนั้นควรจะไปแจ้งที่หน่วยงานใด เจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์กับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ แบ่งหน้าที่กันอย่างไร ซึ่งหากผู้เสียหายไม่มีที่ปรึกษา เช่น หน่วยงานของ NGO อาจทำให้ผู้เสียหายเกิดความรู้สึกไม่มั่นใจ และไม่คิดดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเลยก็ได้

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ มิใช่แค่เฉพาะองค์กรของตำรวจเท่านั้นแต่ยังต้องปรับปรุงองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยควรคำนึงถึงการทำงานที่ทับซ้อนกันอยู่ด้วย ต้องสร้างความชัดเจน

3) การให้หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมาทำงานร่วมกันกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่แม้จะไม่ได้อยู่ในสายของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม แต่ถือว่ามียุทธศาสตร์สูงที่จะทำให้การป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ประสบความสำเร็จ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงแรงงาน ที่จะต้องเข้ามาบูรณาการร่วมกัน รวมไปถึงองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ด้วย ซึ่งจากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ NGO ในการเข้าไปคลุกคลีกับผู้เสียหายมากให้ข้อเสนอว่า กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศก็ควรที่จะมีบทบาทคล้ายกับพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวคือ ควรมีการแจ้งสิทธิให้แก่ผู้เสียหายทราบว่า เมื่อกลับถึงประเทศไทย ผู้เสียหายจะต้องพบเจอ

กับสิ่งใดบ้าง จะได้รับสิทธิประโยชน์อะไร จะมีผลกระทบในเรื่องใด และหน่วยงานใดที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน

กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ในการดูแลผู้ใช้แรงงาน ซึ่งบทบาทที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ก็มีอยู่มาก แต่สิ่งที่สำคัญคือ การจัดหางานและฝึกอาชีพให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อที่ผู้เสียหายจะได้ไม่กลับมาเป็นเหยื่อซ้ำอีก

เจ้าหน้าที่หน่วยอื่นที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่จากกรมโรงงาน เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรมสรรพสามิต จะต้องเข้ามาตรวจสอบร่วมกันตามมาตรฐานขั้นต่ำของสถานประกอบการและมีการตรวจตราเป็นระยะ เนื่องจากอะไรก็ตามที่เริ่มต้นด้วยการกระทำที่ผิดกฎหมาย เรื่องผิดกฎหมายอื่น ๆ จะตามมา เช่น การเปิดสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต การตั้งโรงงานโดยไม่ขออนุญาต ก็อาจมีการกระทำผิดอื่นแอบแฝงอยู่ด้วย ซึ่งในการกระทำผิดนั้นอาจรวมไปถึงการค้ามนุษย์ด้วยก็อาจเป็นไปได้

องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO ที่ทำงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่รัฐในด้านของการแจ้งเบาะแส เผ่าสังเกตการณ์ แต่หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การช่วยเหลือ เยียวยา พ้นผู้เสียหายให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะลุกขึ้นสู้ชีวิตต่อไป และยังให้ความช่วยเหลือทางด้านการดำเนินคดีอีกด้วย โดยองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO นี้ มักได้รับความไว้วางใจจากผู้เสียหายมาก เนื่องจากไม่ใช่องค์กรของรัฐ เพราะผู้เสียหายมักมีอคติต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ไว้วางใจ ในทางปฏิบัตินั้น มักจะพบเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรไม่สู้จะราบรื่นนัก เนื่องจากมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันหลาย ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องลดความขัดแย้งและหันเข้ามาทำงานร่วมกันโดยยึดเอาประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นหลัก จะต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันโดยปราศจากอคติ

4) การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยตรง กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มีมากมาย ไม่ใช่เฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจับกุม สืบสวนสอบสวนเท่านั้น แต่ปัจจุบันคือต่างคนต่างทำ ดังนั้น ควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยตรง ให้สามารถดำเนินงานด้านแผนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนงาน แผนเงิน และแผนคน โดยให้ดูตัวอย่างการบริหารจัดการเกี่ยวกับการประมงที่รัฐให้หน่วยทหารเรือเข้ามาควบคุมบริหารจัดการ และมีหน่วยงานอื่นรับสนองนโยบาย หากสามารถมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ จะทำให้รัฐประหยังบประมาณ และการบริหารงานไม่ซ้ำซ้อน มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่างให้ข้อคิดเห็นว่า

“...ยกตัวอย่างง่าย ๆ เมื่อก่อนเรื่องค้ามนุษย์ในแรงงานประมง พอเกิดเรื่อง ก็จะมีหน่วยงานเข้าประชุมหลายหน่วยมาก ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเลย กรมเจ้าท่าดูแลท่าเรือ กรมประมงก็มีดูแลท่าเรือ กรมแรงงาน กรมจัดหางาน พม. ดูแลเหยื่อ มากมาย ความยุ่งยาก

ทำงานไม่ประสานกัน ต่างคนต่างทำ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาเค้า จะไปสั่งเค้าไม่ได้ แต่พอทหารเรือลงมาเป็นหน่วยกลางประสานงาน การแก้ไขปัญหาที่ดีขึ้น...”

ซึ่งสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างที่กล่าวถึงสายการบังคับบัญชาว่า แต่ละหน่วยงาน ย่อมมีสังกัดเป็นของตนเอง ต่างอยู่ในกระทรวง ทบวงกรม ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับบัญชาเนื่องจากไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง หากจัดให้ทุกหน่วยงานมารวมกันที่องค์กรเดียวกัน มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน จะทำให้การทำงานง่ายขึ้น

ส่วนด้านค่าใช้จ่ายนั้น เนื่องจากต่างคนต่างทำ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จึงต่างคนต่างตั้งงบประมาณของตนเอง ทั้ง ๆ ที่สามารถใช้งบในการทำงานที่เป็นเรื่องเดียวกันได้ เห็นได้ชัดเจนในเรื่องการของบประมาณอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน ในบางเรื่องเป็นหัวข้ออบรมเรื่องเดียวกัน แต่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างของบประมาณในการอบรมหัวข้อนั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วควรจะอบรมพร้อม ๆ กันได้ นักวิชาการกลุ่มตัวอย่างตั้งข้อสังเกตว่า

“...เวลาแต่ละหน่วยงานของงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณ ผ่านกระทรวง แต่ ละทบวง กรม ก็ไปแต่ละคนไป รัฐมนตรีแรงงาน รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรี พม. พอไปถึงสำนักงบก็ดู ใ้งบตรงนี้มา แต่ไม่มีคนที่ทรงงานก่อนว่า 3 กระทรวง ขออบรมสัมมนาหัวข้อเดียวกันเลย อันนี้คือเรื่องงบประมาณ ถ้ามีหน่วยงานกลาง ทุกกรม ทุกกระทรวง เอาแผนการปฏิบัติงานมาทางดูกัน คุณทำงานเหมือนกันเลยนี้ คุณจะประชุมเหมือนกันเลย เรื่องเดียวกันเลย รวมไปสิ ประหยัดกว่าไหมครับ แล้วได้น้อยกว่าไหม...”

ส่วนในเรื่องของคน ควรเอาคนที่มีความรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่หรือในแต่ละหน่วยงานมาอยู่ด้วยกัน ทำงานไปพร้อมกัน

5) การปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ของผู้ปฏิบัติ โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า โลกทัศน์ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายมีความแตกต่างกัน เช่น หน่วยงานของอัยการ จะเน้นการทำงานด้วยกระบวนการอันชอบด้วยกฎหมาย (due process) ซึ่งทุกอย่างจะต้องดำเนินการตามกระบวนการตามขั้นตอน ถ้าทำขั้นตอนไม่ถูกต้อง ผลที่ได้ย่อมไม่ถูกต้องด้วย แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะคำนึงถึงการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม (crime control) จะทำอย่างไรให้การป้องกันอาชญากรรมบรรลุผล จึงกลายเป็นเหรียญสองด้านที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องมาปรับโลกทัศน์ให้เข้ากัน

นอกจากนี้ ต้องเปลี่ยนทัศนคติด้านการทำงานของเจ้าหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมักจะปัดงานที่เป็นภาระหรือเพิ่มภาระให้กับเขาทิ้ง แต่สิ่งใดที่ทำให้เกิดอำนาจ มักจะรับเข้ามาในองค์กร

4.3.1.3 การขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหมายจับ

เมื่อศาลได้ออกหมายจับผู้กระทำความผิดในคดีอาญา มักจะพบว่าไม่สามารถจับตามหมายจับได้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจจะประสบปัญหาในการตรวจสอบหมายจับจากระบบคอมพิวเตอร์ เนื่องจากสถานีตำรวจจะตรวจสอบหมายจับได้เฉพาะที่เป็นของหน่วยงานตนเองเท่านั้น แต่ไม่สามารถตรวจสอบหมายจับของสถานีตำรวจอื่น ๆ ว่ามีผู้กระทำความผิดคนใดเข้ามาอยู่ในพื้นที่ของเราได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างกล่าวว่า

“...สมมุติว่าผมอยู่ สภ.ปากคลองรังสิต เข้าไปเช็คความหมายจับค้างเก่า สภ.ปากคลองรังสิต ก็มีสมมุติว่ามีอยู่ 1,000 หมายถึงยังไม่ได้จับแต่ไอ้ 1,000 หมายถึงเรารู้แล้วว่าเกิดในพื้นที่เรา แต่ว่าสิ่งที่มันสำคัญกว่านั้นคือมันควรจะลงคอะไรบ้างอย่าง เช่น เช็คกว่า 1,000 หมายถึงมันมีถิ่นที่อยู่หรือบ้านตามบัตรประชาชนตรงไหนบ้างหรืออยู่ในพื้นที่ สน. ไหนบ้าง เช่น สมมุติว่าผมอยู่ปากคลองรังสิต ผมเช็คขึ้นมา มันควรจะรู้ว่ามันมีคนไหนโดนหมายอยู่ที่ขอนแก่น ที่เชียงราย เชียงใหม่ แต่บ้านเขาอยู่ที่รังสิต ตำรวจจะได้ออกไปตามจับได้คือมันเช็ค one way ได้ แต่ two way ไม่ได้...”

ดังนั้น การตรวจสอบหมายจับ ควรให้เจ้าหน้าที่ในสถานีนั้น ๆ สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้กระทำความผิดคนนั้นถูกออกหมายจับที่ใดบ้าง และมีที่อยู่ตามทะเบียนบ้านที่ใด

นอกจากตรวจสอบจากทะเบียนบ้านแล้ว สิ่งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักใช้ตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การจับผู้กระทำความผิดนั้น คือ การตรวจจากประกันสังคม ซึ่งสามารถพบตัวได้ง่ายกว่าการตรวจสอบจากทะเบียนบ้าน เพราะในบางครั้ง ผู้กระทำความผิดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจริงแต่ตัวอาจไม่ได้อยู่ ณ บ้านนั้นก็ได้อีก แต่ถ้าตรวจสอบจากประกันสังคม เมื่อผู้กระทำความผิดทำงาน ณ ที่ใด นายจ้างจะต้องส่งประกันสังคม ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่าผู้กระทำความผิดอยู่ที่ใด แต่ถ้าจะให้การทำงานสะดวกยิ่งขึ้น สำนักงานประกันสังคมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจะมีการแบ่งปันข้อมูลทางสารบบคอมพิวเตอร์ร่วมกัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างเล่าว่า

“...แต่ที่ตำรวจเขาจะเช็คกันเยอะที่สุดแล้วเจอมากที่สุดก็คือประกันสังคม ที่นี้ข้อมูล 2 ถิ่นนี้เขายังไม่รวมกันสักที เขาพยายามจะรับที่จะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าถึงข้อมูลประกันสังคมได้ แต่มันก็ยังมึระดับขั้นการเข้าถึง จริง ๆ แล้วตำรวจ สามารถจับผู้ต้องหาได้ด้วยประกันสังคมเยอะที่สุด...”

4.3.2 การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติ

การปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์ เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติในทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความเชี่ยวชาญจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการเรียนรู้เป็นระยะเวลานาน มีกรณีศึกษา

มากมายให้ฝึกฝนและแก้ปัญหา และที่สำคัญ ผู้ที่จะปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญได้นั้นจะต้องคลุกคลีอยู่กับการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์เป็นเวลานานหลายปี ซึ่งผู้ปฏิบัติที่มีความสามารถ ความเชี่ยวชาญ จะสามารถนำความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีเพื่อไปสู่การประสานงานด้านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการใหม่ ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มีการสับเปลี่ยนกันอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรม ที่มักมีค่านิยมและความเชื่อที่ว่า การมาปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ไม่สามารถสร้างรายได้ให้กับตนเอง ประกอบกับภาระหน้าที่ที่หนัก งบประมาณน้อย ทำให้ไม่เกิดขวัญและกำลังใจที่จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ หากมีหนทางก็จะขอย้ายไปทำงานด้านอื่น โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานอยู่ในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ความเห็นจากประสบการณ์ทำงานว่า

“...เรามีคนแค่ 400 คนเองครับเราไม่ได้ทำคดีค้ามนุษย์อย่างเดียว ยังมีเรื่องอื่นอีกมากมาย เช่น รับหน้าที่เลขาของ ตร. ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติหรือการรวบรวมรายงานให้กับ ตร. แล้วก็ให้กับ บชก. เรื่องรับแจ้งเหตุ ออกไปสืบหาว่ามันจริงแบบนั้นไหม หรือว่าบางทีเรื่องค้ามนุษย์ถือว่าเป็นคดีข้ามชาติหรือว่าคดีหลอกลวงแรงงานข้ามชาติ ถ้าเกิดมีการส่งกลับหรือเดินทางกลับต่างประเทศเราก็ต้องขับเคลื่อน เรามีหน้าที่ฝึกอบรมและเป็นผู้บรรยายเป็นที่เลี้ยงให้กับตำรวจภูธร เรามีงานทั้งงานปราบและงานสอบสวน พนักงานสอบสวน ตั้งแต่สัญญาบัตรยันผู้ทรงคุณวุฒิในการทำสำนวนแล้วก็ประสานกับอัยการ ศาล พม. NGO ในการที่จะได้ข่าว การที่จะไปจับกุมคดีค้ามนุษย์ นอกจากนี้ มันก็จะมีงานนอกที่เป็นของพวกตำรวจภูธรให้เราทำบ้าง เช่น บุคคลพันโทที่เกี่ยวกับคดีทางเพศที่ถูกปล่อยออกมา ตำรวจ ปคม. ก็ต้องไปดูว่าคนนี้ปล่อยมาแล้ว ไปถึงบ้านว่ามันทำอะไรอีกมัย ถ้าเราทำเฉพาะเรื่องค้ามนุษย์ ไม่มีหน้างานอื่น มีแค่ 20 เปอร์เซนต์ที่ได้ทำค้ามนุษย์...”

และผลจากการต้องทำงานหลายด้าน แต่บุคลากรมีจำนวนน้อย งบประมาณจำกัด ทำให้เกิดเหตุการณ์ผลัดเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งไม่ใช่เรื่องดีเนื่องจากการทำงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์นั้น ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งความเชี่ยวชาญจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการปฏิบัติงานด้านนั้นมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์กลุ่มตัวอย่างเล่าให้ฟังว่า

“...ครั้งที่แล้วตำรวจ ปคม. ถูกย้ายหมดทั้งกอง ย้าย 90 เปอร์เซนต์ ของตำรวจเหลือ 10 เปอร์เซนต์ ผมเป็น 10 เปอร์เซนต์ที่เข้ามา มันก็กลายเป็นว่าเราต้องฝึก คนขึ้นมาเรื่อย ๆ เพื่อให้เกิดความชำนาญ ซึ่งผมว่าวิธีการแบบนี้มันไม่ถูก...”

โดยสอดคล้องกับพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่จาก NGO ที่ทำหน้าที่อบรมเกี่ยวกับการทำคดีค้ามนุษย์ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ว่า เจ้าหน้าที่ในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์มีการโยกย้ายบ่อย และย้ายกันทีละมาก ๆ ทำให้ขาดผู้เชี่ยวชาญจริงๆ ที่จะสามารถถ่ายทอดความรู้ด้านการจัดการคดีค้ามนุษย์ให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจอื่น ๆ ได้ ต้องมีการเริ่มต้นเรียนรู้กันใหม่อยู่เสมอ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กลุ่มตัวอย่าง ที่ว่า

“...คนที่ทำเรื่องค้ามนุษย์ จะต้องมีความเชี่ยวชาญพอสมควร เพราะว่าเรื่องค้ามนุษย์ไม่ใช่ว่าปีสองปีแล้วคุณจะเข้าใจ มันมีความซับซ้อนในเรื่องของกระบวนการค่อนข้างเยอะ แล้วมันเป็นการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นค่อนข้างเยอะ พอไม่เข้าใจคอนเซ็ปต์กันในรูปแบบการคุยก็จะคนละเรื่องเลย การตีความ การแปลความก็คนละเรื่อง...”

เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า สถานีดำรวจแต่เดิมนั้น พนักงานสอบสวนจะมีระดับถึงพันตำรวจเอก ซึ่งคดีค้ามนุษย์ต้องอาศัยพนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์สูง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่จบใหม่หรือทำงานมาได้ไม่นานจะขาดประสบการณ์ เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างตำรวจใหม่ เจ้าหน้าที่ตำรวจเริ่มเห็นว่าตนไม่ค่อยก้าวหน้า โดยเฉพาะพนักงานสอบสวน ทำให้เกิดการสมองไหล คนเก่งจะย้ายหรือออกไปที่อื่น บางคนเริ่มเฉื่อย ทำให้ตามสถานีตำรวจขาดพนักงานสอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญในการทำคดีใหญ่ ๆ โดยเฉพาะคดีค้ามนุษย์เป็นคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญสูง พยานมีเป็นจำนวนมาก และไม่มีแบบฟอร์มที่ชัดเจนในการทำคดีเหมือนคดีทั่ว ๆ ไป ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะวิธีแก้ไขว่า ถ้าเป็นคดีค้ามนุษย์ หากเป็นสถานีตำรวจที่อยู่ในภูมิภาค ควรให้สถานีตำรวจระดับจังหวัดเป็นผู้ทำคดี ไม่ควรปล่อยให้พนักงานสอบสวนที่ขาดประสบการณ์หรืออาวุโสน้อยทำคดีโดยลำพัง

ปัญหาการโยกย้ายบ่อย มิได้เกิดเฉพาะในสายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงองค์กรเดียว แต่ยังเกิดกับองค์กรอื่น ๆ อีกด้วย เช่น เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พนักงานอัยการ นอกจากนี้ ในบางหน่วยงานเมื่อมีการย้ายออกไปแล้ว รัฐไม่มีตำแหน่งเพิ่มให้อีกด้วย

“...ตอนนี้พอเกษียณ ตำแหน่งก็หาย แล้วคนก็น้อยลงเรื่อย ๆ แต่งานมันหนักขึ้น เรื่อย ๆ แล้วเวลาเราสมัคร ไม่มีใครมาทำงานหรอกค่ะ เดินทางลำบาก งานหนัก ไม่เอาหรอก ทุกคนจะพูดแบบนี้หมดเลย ก็เลยทำหน้าที่หัวหน้าบริหารไปด้วย เป็น ผอ. ไปด้วย...”

ปัญหาที่ตามมาจากการโยกย้ายบ่อย ๆ ทำให้ผู้ที่ย้ายออกไปนั้น นำความรู้ที่ติดตัวออกไปด้วย เจ้าหน้าที่ใหม่ย้ายเข้ามา ความเชี่ยวชาญจึงไม่เกิด และรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายไปกับการอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่อยู่เสมอ

“...ฝ่าย พม.ก็จะหมดทุนไปกับตรงนี้เยอะมาก อบรมเจ้าหน้าที่หนึ่งไม่รู้กี่รอบ ปีหนึ่งไม่รู้กี่ล้านบาท ถ้ามองกองทุนทางนุ่นจริง ๆ เงินเยอะมากแต่เอาเข้ามาให้ผู้เสียหายจริง ๆ ไม่ก็เปอร์เซ็นต์...”

ซึ่งเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างให้คำแนะนำว่า หากเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีการโยกย้ายบ่อยเช่นนี้ ควรจะให้มีการเชื่อมโยงกันโดยไม่ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะย้ายไปอยู่ที่ใดก็ตาม ก็ควรที่จะสานต่อเรื่องเดิมที่ทำค้างไว้ได้

การประสานงานที่ไม่ดีนำไปสู่การเกิดความผิดพลาดในการทำงาน ความกลัวในการถูกร้องเรียน กลัวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหน้าที่การงาน ปัญหาผู้มีอิทธิพล ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัว รวมไปถึงค่าตอบแทนที่น้อยไม่คุ้มค่ากับงานที่มีความเสี่ยงและการขาดแคลนบุคลากร สิ่งเหล่านี้เป็นตัวบั่นทอนขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์

ดังนั้น การที่รัฐจะสร้างเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญได้นั้น จะต้องมาจากการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เมื่อผู้ปฏิบัติมีขวัญและกำลังใจดี ปัญหาการโยกย้ายบ่อยจะลดน้อยลง เจ้าหน้าที่จะเกิดความเชี่ยวชาญมากขึ้น

4.3.3 การจัดอบรมให้ความรู้

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า การอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์จัดว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ หากเจ้าหน้าที่มีองค์ความรู้ที่ตรงกัน จะทำให้การประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตั้งแต่ประเทศไทยได้บัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สิ่งแรกที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทราบ คือ ความหมายของการค้ามนุษย์ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ยังไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์กับการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือการใช้แรงงานปกติกับการใช้แรงงานแบบค้ามนุษย์ หรือการค้าประเวณีแบบสมัครใจ หรือแบบธรรมดาทั่วไปกับการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ผู้เสียหายไม่ได้รับการแก้ไข ช่วยเหลืออย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่มีกลไกปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐในท้องที่ให้ข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ได้นั้นต้องมีความตระหนักและเข้าใจคดีค้ามนุษย์เสียก่อน ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่

กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังเข้าใจคำว่า “ค้ำนุษย์” น้อยไป โดยได้ยกตัวอย่างให้ฟังว่า

“...พอพูดถึงคำประเวณี เขายังเชื่อเลยว่าการคำประเวณีมันจะเข้าค้ำนุษย์ได้อย่างไร อยากขายบริการเอง ไม่ได้ขัง ไม่ได้บังคับ แต่เขายังไม่รู้เลยว่า กฎหมายบอกว่าถ้าต่ำกว่า 18 เข้าข่ายค้ำนุษย์แล้วแม้จะสมัครใจก็ตาม ...”

ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการบรรจุการอบรมเกี่ยวกับคดีค้ำนุษย์ไว้ในหลักสูตรอบรมพนักงานอัยการผู้ช่วยที่สอบเข้ามาได้ใหม่ควบคู่ไปกับการจัดอบรมพนักงานอัยการทั่วประเทศและอบรมให้ความรู้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการค้ำนุษย์ด้วย

“...สำนักงานอัยการสูงสุดจะส่งอัยการที่เชี่ยวชาญด้านนี้ไป คือทุกครั้งที่มีหน่วยงานขอวิทยากรมาให้ความรู้เราจะส่งไป อย่างเมื่อวานให้อัยการไปบรรยายให้ ตำรวจใหม่ ปคม. เขายกชุดเลย เมื่อวานก็เลยไปบรรยายให้เขาฟังว่าองค์ประกอบเป็นอย่างไร ควรจะอย่างไรปัญหาจะหมดไป ความต้องการของต่างประเทศ ตรวจสอบจริง ๆ น่าจะเป็นประสิทธิภาพมากกว่าจำนวน เพราะการทำงานด้านกฎหมายมันต้องคำนึงเรื่องประสิทธิภาพมากกว่าหลักสถิติตัวเลข แต่ตอนนี้เรากำลังเล่นอยู่กับสถิติ นอกจากจะมีการส่งคนไปบรรยายกฎหมายแล้ว เรายังมีการส่งคนไปประชุมทุกเวทีที่มีการจัดอบรมความรู้ให้กับอัยการทั่วประเทศ ในทุกภาคต่าง ๆ ทุกประเทศของประเทศไทย แล้วก็จัดหลักสูตรจะมีวิชาค้ำนุษย์เป็นการถูกบรรจุอยู่ในอัยการผู้ช่วย ก็คืออัยการที่สอบเข้ามาใหม่ ก็จะต้องได้รับการอบรมการค้ำนุษย์ด้วยวิชากฎหมาย...”

และสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีนโยบายในการนำเรื่องเกี่ยวกับการค้ำนุษย์จัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนอีกด้วย โดยใช้วิธีการเชิงรุกผ่านสำนักงานอัยการจังหวัด แผนกคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง

“...นอกจากนี้แล้วเรายังเอาไปแทรกแซงอยู่ใน คือสำนักงานอัยการเขาจะมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ทางอัยการจึงเสนออัยการสูงสุดขอให้บรรจุชั่วโมงการค้ำนุษย์เข้าไปในการบรรยายกฎหมายให้ความรู้กับประชาชนด้วย เพราะว่าสำนักงานนี้เขาสามารถเข้าถึงระดับชุมชน ตำบล อำเภอ หน่วยงานราชการและสถานศึกษาเข้าได้หมด เราก็เลยขอให้เอาวิชาการค้ำนุษย์ไปบรรจุที่ ท่านอัยการสูงสุดบอกว่าไปบรรจุหมดแล้ว อย่างน้อยมันก็ให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน คือให้ความหมาย สองให้รู้ว่าเมื่อเขาเข้ามาประชิดตัวเราทำอย่างไรจะ ปฏิเสธ ป้องกันตัวเองได้...”

นอกจากการให้ความรู้เกี่ยวกับความหมายการค้ามนุษย์แล้ว ยังต้องอบรมวิธีการคัดแยกเหยื่ออย่างถูกต้องว่าบุคคลที่เจ้าหน้าที่ไปจับหรือกวาดต้อนมานั้น ผู้ใดเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ หรือเป็นผู้กระทำผิดเอง ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดอบรมและมีแบบฟอร์มหลักการคัดแยกเหยื่อเบื้องต้นไว้ ซึ่งควรจะประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้มีความรู้ตรงกัน

นอกจากนี้ การดำเนินคดีค้ามนุษย์ได้เปลี่ยนจากระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ผู้พิพากษาทั่ว ๆ ไปใช้กันเป็นปกติมาเป็นระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งจะมีใช้ในคดีบางประเภทเท่านั้น ผู้พิพากษาบางรายที่ไม่เคยใช้วิธีการแบบไต่สวน ขาดความเข้าใจในบทบาทของตนเอง หรือไม่รู้ว่าจะต้องวางตนหรือต้องทำอะไร ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ไหลลื่น ในบางครั้งต้องอาศัยคำถามที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานอัยการ เป็นผู้ตั้งคำถามให้ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการไต่สวนที่คำถามควรจะต้องเกิดจากผู้พิพากษาที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดีเกิดข้อสงสัย ไม่เข้าใจ ผู้พิพากษาควรจะเป็นผู้ถามเอง เกิดจากความคิดหรือความสงสัยของตนเอง และใช้คำถามที่เข้าอกเข้าใจ ละมุนละม่อม ต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อ โดยใช้หลักจิตวิทยา

ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องกันว่า การจัดอบรมในปัจจุบันเป็นการจัดอบรมแบบทั่ว ๆ ไป ให้ความรู้เกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ นำวิทยากรมาอบรมให้ความรู้แก่พนักงานสอบสวน แต่การอบรมในลักษณะของภาคปฏิบัติยังมีน้อย โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างให้คำแนะนำว่า

“...มันควรจะมีการเทรนแบบมี case study แล้วก็ถ่าย concept ไม่ใช่มานั่งอบรมแต่กฎหมายอย่างเดียว มันต้องหา concept ในการทำงานให้ได้แล้วก็ไปเทรนตรงนั้นทำเป็น case ไป แล้วก็พอจะแยกคนที่ไปเรียน จะได้ไม่น่าเบื่อพอจะเข้าใจว่าเขาจะให้อะไรเรา เอา case มาเรียน แล้วดูว่า case นี้มีปัญหาตรงไหน ต้องแก้ยังไง...”

4.3.4 การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีค้ามนุษย์

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายจากการบังคับค้าประเวณีกับเจ้าหน้าที่รัฐมักจะมีทัศนคติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การดำเนินงานไม่ยุติธรรมเท่าที่ควร เช่น การที่ผู้เสียหายขอความช่วยเหลือจากกองทุนความช่วยเหลือของรัฐ การเข้าถึงกองทุนเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากเมื่อผู้เสียหายไปติดต่อกองทุนของรัฐ โดยเฉพาะผู้เสียหายจากการค้าประเวณี เจ้าหน้าที่มักมองว่าผู้เสียหายสมัครใจในการค้าประเวณี เมื่อมีปัญหาก็ไม่ควรเรียกร้อง ไม่ให้ความช่วยเหลือเต็มที่ และในบางครั้ง อาจใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม ดุถูกเหยียดหยาม ตั้งคำถามที่ว่า “แน่ใจหรือว่าเป็นผู้เสียหาย”

องค์กรหรือหน่วยงานที่ต้องพบเจอคดีในรูปแบบนี้จำนวนมากจนเกิดทัศนคติส่วนตัวเกี่ยวกับหญิงค้าประเวณี และมักมีความคิดว่า ผู้หญิงเหล่านี้สมควรใจเอง ไม่ควรมาเอาเรื่อง แม้ในความเป็นจริงผู้หญิงเหล่านี้จะสมควรใจค้าประเวณีก็ตาม แต่ผู้หญิงเหล่านี้ก็มีสิทธิที่จะไม่ถูกทารุณกรรม กักขัง หรือเอาเปรียบ

ทัศนคติที่ดี ทัศนคติในแง่บวก มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ หากเจ้าหน้าที่มีทัศนคติในเชิงบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าใจในความรู้สึกของผู้เสียหาย จะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ง่ายยิ่งขึ้น ผู้เสียหายจะเกิดทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ และทำให้นานาประเทศมองว่า ประเทศไทยให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชน เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งจากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่คลุกคลีกับผู้เสียหายให้ความเห็นว่า

“...เราพยายามดูแลเด็ก ๆ ของเราให้ดีที่สุด ก็เหมือนบ้านหลังที่สองของเขาใครไม่อ่าน ประวัติเด็กจะไม่รู้หรือกว่า จริง ๆ เด็กเหล่านี้เขาต้องการอะไร เขาต้องการการ ยอมรับ เขาต้องการให้เรามองเห็นคุณค่าเขาเหมือนกัน เขาก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ไม่ใช่เข้ามาแล้วก็มา ถูกซ้ำเติม ก็ไม่ได้...”

ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่า เมื่อคัดแยกผู้เสียหายออกมาได้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรปฏิบัติต่อผู้เสียหายด้วยความละมุนละม่อม เข้าอกเข้าใจ และเข้าถึง

“...คัดแยกเหยื่อแล้วไปดูแลเหยื่อให้ใหม่มันก็จะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน คนที่พูดคุยกับเหยื่อ ต้องมีความละเอียดอ่อนในการพูดคุย ลองนึกภาพถ้าเหยื่อถูกขู่ขู่ขู่ ถูกทรมานทรมานมาเป็นปี หรือบางคนอยู่บนเรือไม่รู้เดือนรู้ปีแล้ว ไม่รู้วันรู้คืนแล้ว เบลอไปหมดแล้ว ดังนั้นคนที่แสนจะเข้าอกเข้าใจมีจิตวิทยามนุษย์เห็นเพื่อนมนุษย์ด้วยกันแล้วรู้จักสื่อสารอย่างละมุนละม่อม เป็นขั้นเป็นตอน ไม่ใช่เห็นเขาเป็นวัตถุเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงมาดำเนินคดี อันนี้ก็เป็นสิ่งที่สำคัญมาก มนุษย์ด้วยกันเราอาจจะต้องรอเวลาไม่ใช่เจอเขาแล้วพุ่งเข้าหาว่าจะให้เขาเป็นแหล่งที่มาของข้อเท็จจริง บางทีต้องให้เขาไปฟื้นฟูจิตใจก่อน...”

ดังนั้น การที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สัมฤทธิ์ผลได้นั้น นอกจากจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังต้องได้รับความร่วมมือจากเหยื่อหรือผู้เสียหายด้วย หากเจ้าหน้าที่มีทัศนคติในทางลบกับเหยื่อหรือผู้เสียหาย ความร่วมมือจากบุคคลเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เจ้าหน้าที่จึงต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อเหยื่อหรือผู้เสียหายให้เป็นไปในทางบวกมากขึ้น

4.3.5 การจัดหาบุคลากรและสถานที่ในการคัดแยกเหยื่อ

จากการศึกษา พบว่า การคัดแยกเหยื่อเป็นประเด็นสำคัญต่อการนำไปสู่การไขปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องทำการคัดแยกเหยื่อให้ถูกต้องว่า บุคคลที่เจ้าหน้าที่รัฐไปจับมาได้จากกระบวนการค้ามนุษย์นั้น เป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่การจะคัดแยกเหยื่อให้มีประสิทธิภาพได้จะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการคัดแยกเหยื่อ สถานที่ที่เหมาะสม และการคัดแยกเหยื่อนั้น ไม่สามารถปฏิบัติโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องมีความเข้าใจในการคัดแยกเหยื่อที่ตรงกัน ในปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้พัฒนาแบบฟอร์มในการคัดแยกเหยื่อที่นำมาใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันระหว่างทีมงานสหวิชาชีพ เพื่อตัดปัญหาความคลุมเครือ จะต้องมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะมีแบบฟอร์มและบุคลากรที่ผ่านการอบรม แต่บุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ในคดีใหญ่ ๆ มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก มีความต้องการบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่คัดแยกเหยื่อเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย กำลังคนไม่พอ โดยเฉพาะต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีประจำการอยู่ประมาณ 2-3 คน ต่อจังหวัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาช่วยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยเสนอว่า

“...ขั้นตอนของการคัดแยกผู้เสียหายว่าเราอยากให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร แล้วก็ในเรื่องของการคัดแยกผู้เสียหายมันก็จะยังมีปัญหาว่าในเรื่องของการบริหารจัดการกรณีที่เป็นผู้เสียหายในกลุ่มใหญ่ ๆ คราวหนึ่ง 60 คนในพื้นที่จังหวัดกำลังคนไม่พอ เจ้าหน้าที่เรามีจังหวัดละ 2 – 3 คนอันนี้เราก็พยายามจะปรับวิธีการทำงานก็คิดว่าน่าจะมีหลักสูตรคล้าย ๆ กับเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจริง ๆ แล้วการคัดแยกผู้เสียหายเราก็สามารถที่จะให้ NGO หรือว่าให้ผู้ปฏิบัติงานที่จบปริญญาตรี มีวุฒิชี 3 ขึ้นไป เราก็น่าจะได้มีการเทรนให้คนเหล่านี้มาร่วมกัน เราก็มีขั้นตอนการคัดแยกการสอบสวน คนเหล่านี้ก็จะช่วยในการสัมภาษณ์...”

นอกจากปัญหาเรื่องบุคลากรแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับสถานที่ในการคัดแยกเหยื่อ โดยใน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า “การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรานี้ ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมิใช่ห้องขังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมโดยต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนด้วย กรณีที่ช่วยเหลือจากการค้ามนุษย์กลุ่มใหญ่ ๆ จะหาสถานที่ที่เหมาะสมและมีขนาดที่ใหญ่พอจะรองรับคนจำนวนมากได้ยาก จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระดับสูงมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาที่ว่า ถ้าไม่มีสถานที่ให้มาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากได้ก็ต้องพิจารณาสถานที่ที่เหมาะสม โดยอาจต้องมีการคัดแยกเหยื่อก่อนว่าเป็นกลุ่มผู้เสียหายหรือไม่ ถ้ามีแนวโน้มเป็นผู้เสียหาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับไปดูแล ในส่วนที่ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นพยาน คือมีความคลุมเครือ เจ้าหน้าที่ตำรวจควรรับไปดูแลในเบื้องต้น จากนั้นก็มาแยกว่าเป็นคดีแรงงานและไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์แต่เป็นแรงงานที่ต้องให้ความคุ้มครอง ก็ให้กระทรวงแรงงานรับไปดูแล ให้เขาได้มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ คำแนะนำ แต่ถ้าเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็จะให้ความร่วมมือโดยมีบ้านพักเด็กเป็นสถานที่รองรับ ซึ่งการแบ่งประเภทโดยใช้วิธีการตรวจสอบเบื้องต้นแบบนี้ จะทำให้มีการกระจายตัวของผู้เสียหายที่ต้องได้รับการคุ้มครองชั่วคราวได้ไปอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสม หลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมาประชุมร่วมกันเพื่อหาทางจัดการร่วมกัน

4.3.6 ปรับปรุงวิธีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบันทึกคำพยาน

ในกรณีที่มีการจับกุมการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อเป็นจำนวนมาก นอกจากติดขัดในเรื่องเวลาและสถานที่แล้ว เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล หากเหยื่อจากการค้ามนุษย์มีเป็นจำนวนมาก กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล เมื่อพยานเบิกความ ศาลจะบันทึกข้อความเก็บไว้ และทำแบบนี้ทุก ๆ คน เมื่อทำไปมาก ๆ ก็อาจทำให้เกิดความสับสน ยิ่งหากเหยื่อเป็นคนต่างด้าว ต้องใช้ล่าม ยิ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการบันทึกข้อมูล กล่าวคือ ในขณะที่กำลังบันทึกข้อมูล ทำให้ต้องใช้การสังเกต การพูดและการฟังในเวลาเดียวกัน อาจทำให้เกิดความผิดพลาด ดังนั้น ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างจึงเสนอให้การบันทึกคำพยานในคดีค้ามนุษย์ควรให้ใช้วิธีการบันทึกภาพและเสียงได้เหมือนกับคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหลังจากบันทึกภาพและเสียงไว้แล้ว จึงค่อยนำมาถอดเทปลงบนกระดาษ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพและไม่หลงลืม หรือตกหล่นในประเด็นสำคัญ

“...เรื่องของ การบันทึกคำพยาน หรือการบันทึกกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล เวลาพยานพูดเราก็ต้องฟัง พอเราฟังเราก็ต้องเก็บย่ออัดเก็บไว้ คน ๆ หนึ่งต้องมานั่งพะวงว่าพูดว่าอะไร ผมกำลังบอกว่าคือถ้ามันมีระบบที่อาจจะเหมือนกับอาญานักการเมือง ที่เขามีระบบมีแผ่นซีดีบันทึกภาพและเสียงไปเลยทั้งหมดเลยโดยที่เราไม่ต้องมานั่งย่อเอาเองว่าพยานที่เบิกความมา 2 นาทีแล้วมันพูดเรื่องอะไร...”

หากมีคำพิพากษาแล้ว คู่ความไม่พอใจยังสามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ แต่คำเบิกความนั้นเป็นที่ยุติ เมื่อมีปัญหาในคำเบิกความ คู่ความไม่สามารถกลับไปแก้ไขได้ คำเบิกความจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างกล่าวว่า

“...บางทีเราเป็นคนตรวจเราไม่รู้ทำไมพยานถึงเบิกความแบบนี้ออกมา อาจจะมีคำถามอะไรที่ลงเขาไหม เขาเข้าใจคำถามหรือป่าวเป็นต้น แล้วก็คำพิพากษามันอุทธรณ์ ฎีกาได้ แต่คำเบิกความมันยุติ บางทีมันขาดมันเกินมันอะไรก็จบแล้ว...”

ดังนั้น หากสามารถปรับปรุงวิธีการบันทึกถ้อยคำพยานโดยสามารถนำการบันทึกเสียงและภาพมาใช้ได้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถสอบปากคำพยานในคดีที่มีเหยื่อหรือพยานเป็นจำนวนมาก ๆ ได้ในเวลาอันรวดเร็ว และคำเบิกความมีความถูกต้อง แม่นยำสูง

4.3.7 การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจาก “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น อาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิสำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 การช่วยเหลือนี้ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐ ซึ่งไม่เพียงพอต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการมาเป็นพยานศาล ผู้เสียหายส่วนใหญ่มีภูมิสำเนาอยู่ต่างจังหวัด การมาเป็นพยานศาลแต่ละครั้งต้องมีค่าเดินทางและค่าอาหาร และในบางคดีที่ไม่สามารถไต่สวนให้เสร็จภายในวันเดียวได้ จะต้องมีการพักเพิ่มเข้ามาด้วย ความช่วยเหลือที่รัฐให้คือค่าตอบแทนในการมาเป็นพยานศาล ซึ่งปรากฏในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานในคดีอาญา พ.ศ.2547 กำหนดไว้ว่า พยานจะได้รับค่าตอบแทนเมื่อได้ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความต่อศาลแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามอัตราที่กำหนด แต่ก็ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง เช่น ค่าเดินทางที่ให้เท่ากันแต่ระยะทางในการเดินทางมาศาลเป็นระยะที่ไม่เท่ากัน ราคาค่าเดินทางจึงต่างกันไปด้วย ค่าขาดรายได้ที่ต้องหยุดงานเพื่อมาเป็นพยาน เป็นต้น กลุ่มตัวอย่างเสนอความเห็นเห็นว่า ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายการเป็นพยานนั้น แม้จะไม่จัดว่าเป็นค่าพาหนะ แต่ในความเป็นจริงก็นำมาค่าใช้จ่ายเป็นค่าเดินทางเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ควรกำหนดที่อัตรา

คงที่ แต่ควรกำหนดให้ผันแปรตามระยะทางที่พยานจะต้องเดินทางมาให้ปากคำ โดยอาจอิงกับระเบียบของทางราชการที่กำหนดให้ค่าเดินทางเป็นกิโลเมตร/บาท

ส่วนความช่วยเหลือที่มาจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น แม้จะเป็นกองทุนที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในด้านต่าง ๆ แต่ในกฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนเกี่ยวกับการสนับสนุนค่าเดินทางและค่าขาดรายได้ ดังนั้น รัฐควรมีการปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีที่นอกเหนือไปจากสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องค่าเดินทางและค่าขาดรายได้ด้วย

การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐโดยการดำเนินการผ่านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4.3.8 การจัดหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับผู้เสียหาย

การเยียวยานั้นมีทั้งการเยียวยาในขณะดำเนินคดีและภายหลังดำเนินคดี การเยียวยาในขณะดำเนินคดี ส่วนใหญ่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาจากโปรแกรมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จัดให้แก่ผู้เสียหาย แต่เสียงสะท้อนจากผู้เสียหายพบว่า โปรแกรมการเยียวยาที่จัดให้นั้นยังไม่สามารถทำให้ผู้เสียหายฟื้นฟูร่างกายและจิตใจได้จริง

ส่วนการเยียวยาภายหลังดำเนินคดีรัฐต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจอย่างจริงจังว่าผู้กระทำผิดจะต้องถูกลงโทษอย่างสาสมกับความผิด เพื่อผลทางด้านจิตใจของผู้เสียหาย และการบังคับคดีจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยอย่างแท้จริง มิใช่ได้กระดาษมาแค่แผ่นเดียว คือ “คำพิพากษา”

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การเยียวยาที่เหมาะสมแก่เหยื่อ จะต้องอาศัยความร่วมมือกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างโปรแกรมที่เหมาะสม โดยอาจจะต้องอาศัยประสบการณ์ขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขฟื้นฟูผู้เสียหายมาร่วมในการจัดโปรแกรมด้วย

ส่วนปัญหาที่ผู้เสียหายไม่สามารถบังคับคดีเอากับผู้กระทำผิดได้นั้น โดยปกติ เมื่อทำการยึดทรัพย์อันเกิดจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์มาได้แล้ว ทรัพย์เหล่านี้จะถูกตกเป็นของแผ่นดินและเข้าไปอยู่ในกองทุนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะขอเอาทรัพย์นั้นมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบอื่นใดเปิดช่องให้ทำได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาเป็นสองแนวทาง ได้แก่

1) ให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 44 บัญญัติว่า “เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (1) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามมาตรา 33
- (2) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 36
- (3) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 39
- (4) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ปกค. กำหนด
- (5) การบริหารกองทุน”

โดยให้เพิ่มเติมการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น ซึ่งจะให้ผู้เสียหายสามารถนำค่าสินไหมทดแทนไปใช้จ่ายกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ เช่น การชดเชยหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการเดินทางไปต่างประเทศ การรักษาร่างกายที่เกิดจากการถูกทารุณระหว่างตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เป็นต้น

2) ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่กองทุนดังกล่าวไม่เปิดช่องให้นำทรัพย์สินที่กองทุนมีอยู่มาชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างจึงเสนอให้ปรับแก้กฎหมายให้มีลักษณะคล้ายกับ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 31 ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้รับตามมาตรา 29 และมาตรา 30 ให้ตกเป็นของกองทุน” ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวคือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติให้นำทรัพย์สินที่ยึดมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้ตกเป็นของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (เช่นเดียวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) เมื่อตกเป็นของกองทุนฯ กองทุนฯ ก็จะสมารถกันทรัพย์สินในส่วนนี้เพื่อมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามคำพิพากษาได้

4.3.9 การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐาน

ในปัจจุบัน การทำคดีค้ามนุษย์ เมื่อกระบวนการไปสู่ชั้นศาลมักจะยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พยานสืบไม่สม หรือในขณะจับกุมคิดว่าเป็นการค้ามนุษย์แต่เมื่อเข้าสู่ชั้นพิจารณาคดีกลับกลายเป็นไม่ใช่การค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดได้น้อยหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน จับกุม มีการวางแผนสืบสวนล่วงหน้า มีการเฝ้าระวังที่เรียกว่า “การสืบแซ่” โดยพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า

“...เหมือนกับยาเสพติด เราต้องทำอย่างนั้นโดยการเฝ้าแซ่ สืบแซ่เอาไว้ว่ามีเบาะแส นำสงสัย คาราโอเกะนี้ ซ่องนี้ โรงงานนี้ สืบแซ่เอาไว้ก่อน แล้วเราไปดูว่ามันไปจับไปส่งคนงาน

กันอย่างไร รถมาจากทะเบียนจังหวัดไหน มาจากช่องทางไหน แล้วถึงเวลาสืบนำจนอึดตัวจนได้ข้อมูลพยานหลักฐานเป็นภาพกว้าง แล้วไม่ใช่แค่เดินไปจับแค่ปลายหางของคนที่ถูกขมมาค้ามนุษย์ แต่ต้องวางแผนเป็นกระบวนการ ฝรั่งบางทีเขาพูดคำว่าจับแทนที่เขาจะใช้คำว่า arrest เขาใช้คำว่า round up...”

อย่างไรก็ตาม การสืบแซ่ที่ได้ผลดีจะต้องมีเครื่องมือพิเศษที่คอยช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การดักฟัง การใช้สายลับ เป็นต้น แต่กฎหมายเฉพาะที่จะมารองรับในส่วนนี้ยังไม่มี เว้นแต่เป็นคดีบางประเภท แต่กว่าจะใช้เครื่องมือพิเศษได้จะต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการอนุมัติมากมาย ซึ่งอาจไม่ทันการต่อกระบวนการทำงานของผู้กระทำผิด ทำให้เห็นว่าเป็นประเด็นที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันแก้ไขและปรับปรุงการค้นหายานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำผิดได้ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเหยื่อจากการค้ามนุษย์มากกว่า นอกจากนี้ ต้องได้รับความร่วมมือจากอัยการและศาลในการใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถนำเครื่องมือพิเศษ เช่น การดักฟัง การขอตรวจสอบเส้นทางทางการเงิน การใช้สายลับ เป็นต้น มาใช้เป็นพยานหลักฐานที่ถูกต้องได้

บทที่ 5

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์” ผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยงานในการศึกษาไว้ 5 หน่วยงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่

- 1) สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานคือ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์
- 2) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ
- 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานคือ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์
- 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานคือ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์
- 5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์

สามารถอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า บทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้ง 5 หน่วยงาน มีความเป็นระบบในหน่วยงานของตน โดยที่ยังขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น กล่าวคือ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ไม่มีการบริหารในภาพรวม ต่างคนต่างทำหน้าที่ในส่วนที่หน่วยงานของตนต้องรับผิดชอบ หลังจากนั้น จะมีการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นแนวเดียวกันของหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยงาน คือ การจัดตั้งแผนก กอง หรือศูนย์ ขึ้นมาในหน่วยงานของตนเองเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะ ได้แก่

สำนักงานศาลยุติธรรม ได้จัดตั้ง ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีค้ำมนุษย์ที่อยู่ในเขตอำนาจและที่โอนมาตามกฎหมายและดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีค้ำมนุษย์ในศาลอาญาเป็นผู้รับผิดชอบงานในแผนกหนึ่งคน และให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาจัดให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านคดีค้ำมนุษย์จำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีค้ำมนุษย์

สำนักงานอัยการสูงสุด จัดตั้งศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ โดยมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่อต้านและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ รวบรวมและจัดฐานข้อมูลการดำเนินคดีการค้ามนุษย์และข้อมูลในส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลพิจารณาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ เสนออัยการสูงสุด ศึกษาเสนอแนะและสนับสนุนการยกร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ รวมตลอดถึงการมีส่วนร่วมพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ข้อตกลง พิธีสาร ปฏิญญา และความตกลงต่างๆ ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการรณรงค์ ฝึกอบรม สัมมนา และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายในสำนักงานอัยการสูงสุดและหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน ภายในประเทศและต่างประเทศในการดำเนินกิจกรรมต่อต้านการค้ามนุษย์ และปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย โดยการดำเนินงานของศูนย์ให้อยู่ในความรับผิดชอบและในนามของสำนักงานต่างประเทศภายใต้การกำกับดูแลและมอบหมายสั่งการของอธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศโดยให้มีการออกคำสั่งมอบหมายหน้าที่พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ธุรการรับผิดชอบหน้าที่ของศูนย์เป็นการเฉพาะ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการการค้ามนุษย์ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สืบสวนสอบสวน ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การกระทำความผิดต่อเด็ก เยาวชน และสตรี ตลอดจนความผิดเกี่ยวกับแรงงาน การจัดระเบียบสังคมและตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีผู้ปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดตั้งกองต่อต้านการค้ามนุษย์ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชนโดยรวม โดยกองต่อต้านการค้ามนุษย์จะทำหน้าที่คัดแยกเหยื่อที่ได้รับความช่วยเหลือมา และส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไปอยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพเป็นการชั่วคราวแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทั้งชายและหญิงในด้านสังคม สุขภาพร่างกายและจิตใจ ความปลอดภัย กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการส่งกลับภูมิลำเนาและคืนสู่สังคม และได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

กรมสอบสวนคดีพิเศษ จัดตั้งศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม สืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ และพิสูจน์ความผิดทางคดีค้ำมนุษย์ วิเคราะห์ วางแผน บริหารจัดการ และประสานงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางคดีค้ำมนุษย์ ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาพยานหลักฐานและของกลางในคดี ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้ง 5 หน่วยงานดังกล่าว แม้จะพบว่าประเทศไทยได้จัดการตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับการที่ได้ร่วมลงนามในพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการค้ำมนุษย์ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการต่อต้านการค้ำมนุษย์แล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังถูกจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง ทำให้เห็นว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านกฎหมายและมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การที่จะทำให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานรัฐในประเทศไทยยังขาดเอกภาพและอำนาจเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ต้องเกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและการสั่งการข้ามหน่วย การออกกฎหมายวิธีพิจารณาจะล่าช้า ไม่ทันกับปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อัสฎานต์ เชี่ยวธาดา (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรกระบวนการยุติธรรมต่อกรณีข้อมูลข่าวสารเพื่อประสิทธิภาพการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ผลการวิจัยพบว่าสภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย ได้แก่ การขาดเอกภาพในการบริหารงาน ขาดการร่วมกันในการวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์เกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม ขาดการสร้างระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อนำข้อมูลมาใช้ร่วมกัน ขาดการประสานงานในการแสวงหาความรู้และการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรในระดับเดียวกันขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ขาดการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ล้าสมัยให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

นอกจากนี้ จากการศึกษาโครงสร้างของหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ พบว่า การจัดโครงสร้างขององค์กรมีสภาพแยกกันอย่างชัดเจน ขาดหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบทั้งในเชิงวิชาการและบริหารอย่างจริงจัง ขาดผู้รับผิดชอบนโยบาย การขาดการวางแผนที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็น แผนงาน แผนเงิน และแผนคนที่ไม่มีความสอดคล้องกันเป็นสิ่งที่ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรขาดประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าความเข้าใจ

เกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีโดยการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ ตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการทำหน้าที่ที่มีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน มีทั้งหน่วยจับกุม หน่วยสืบสวนสอบสวน หน่วยฟ้องร้องดำเนินคดี และหน่วยที่ช่วยเหลือเหยื่อ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางในการควบคุมเชิงนโยบายอย่างจริงจัง โดยนำหน่วยงานเหล่านี้มาทำงานร่วมกันในเชิงนโยบายและปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัญหาการค้ามนุษย์น่าจะลดน้อยลง แต่ปัจจุบัน ภาพที่ปรากฏออกมาคือ ต่างคนต่างทำ และยังสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระดับสูงของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า การวางแผนงานนั้น ในปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ต่างวางแผนงานของตนเอง ไม่มีการประสานกัน ทำให้การทำงานซ้ำซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการจัดอบรม แต่ละหน่วยจะของบประมาณในการอบรม และเป็นการอบรมในเรื่องเดียวกัน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ หากมีหน่วยงานกลางเข้ามารับผิดชอบและให้คนที่รับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานมาอยู่ด้วยกัน ทำงานไปพร้อมกัน อบรมร่วมกัน จะทำให้การทำงานเป็นไปในเนื้อเดียวกันและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังประหยัดงบประมาณอีกด้วย

เกี่ยวกับการบริหารงานองค์กร จะพบว่า หน่วยงานทั้ง 5 หน่วยงานมีลักษณะการบริหารงานในระบบปิด และมีลักษณะที่เป็นทางการ (formal organization) ซึ่งองค์กรแบบมีรูปแบบหรือแบบเป็นทางการ เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างอย่างมีรูปแบบ มีกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน หรือองค์การทางราชการ หรือการบริหารจากบนลงล่าง (top-down management) หรือการบริหารแบบแนวตั้ง (vertical) มีการแบ่งระดับชั้นสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับสูงไปจนถึงระดับล่าง มีการแบ่งงาน มีช่วงการควบคุม และมีเอกภาพในการบริหารงาน

ข้อดีขององค์กรแบบมีรูปแบบ คือ มีการทำงานที่เป็นระบบ ส่งผลให้การทำงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การทำงานไม่ซ้ำซ้อนหรือไม่ทับซ้อนกัน เนื่องจากการทำงานแบ่งเป็นระบบชัดเจน แบ่งงานกันทำเป็นหน่วยและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำกิจกรรมกับหน่วยงานอื่น ๆ มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เช่น ใครเป็นผู้รายงานผลการทำงานให้แก่ใคร นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับงานมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ส่วนข้อเสียขององค์กรแบบมีรูปแบบ คือ การปฏิบัติงานมักจะเชื่องช้า เพราะต้องมีการส่งไปตามสายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่ค่อยให้ความสนใจกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางร่างกาย สังคม ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดแรงจูงใจ และจะให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างเดียว ไม่สนใจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ความคิดสร้างสรรค์ พรสวรรค์ เป็นต้น

จากงานวิจัยของประหยัด จริงจิตร ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษากรณีระดับผู้ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานภายในระหว่างองค์กร พบว่า กระบวนการยุติธรรมมีการประสานงานกันเฉพาะบางหน่วยงานเท่านั้น โดยเสนอว่าการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการจะสามารถแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการทำงานได้ โดยจะต้องปรับปรุงการสัมมนาร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การมีข้อมูลร่วมกันทั้งระบบ

ทำให้เห็นว่า องค์กรแบบไม่มีรูปแบบ (Informal Organization) ควรถูกนำมาใช้ในบางกรณี เช่น การต้องการข้อมูลเกี่ยวกับคดีค้ำมนุษย์ พยานหลักฐานที่สามารถนำไปสู่ตัวผู้กระทำผิดได้ เป็นต้นซึ่งองค์กรแบบไม่มีรูปแบบนี้เป็นองค์กรที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ และเลิกล้มได้ง่าย

ข้อดีขององค์กรแบบไม่มีรูปแบบ คือ การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว สร้างขวัญและกำลังใจ ช่วยลดความรู้สึกไม่พอใจ เกิดผลสะท้อนกลับที่ถูกต้อง กล่าวคือ เกิดการเรียนรู้กันภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มที่สามารถเกื้อกูลกันได้และช่วยพัฒนาสมรรถนะ ข้อมูลได้รับการส่งต่ออย่างรวดเร็ว ความร่วมมือระหว่างกลุ่มแบบไม่มีรูปแบบ สามารถสร้างทักษะที่นำไปสู่ประโยชน์ขององค์กรทั้งแบบมีรูปแบบ และไม่มีรูปแบบ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรแบบไม่มีรูปแบบมีข้อเสีย คือ ข้อมูลที่เกิดจากองค์กรแบบไม่มีรูปแบบ มีโอกาสที่จะเป็นข้อมูลที่ไม่มีความจริง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเข้าใจผิดได้ เนื่องจากการทำงานที่ไม่ค่อยมีระบบระเบียบ ทำให้เกิดความแตกแยกเป็นกลุ่มซึ่งอาจทำให้เกิดการติดขัดในการทำงาน นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ผิดพลาด เกิดการต่อต้านนโยบายและเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ อาจทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหาร นอกจากนี้ องค์กรแบบไม่มีรูปแบบยังให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าองค์กรมากเกินไป

Anne Gallagher and Paul Holmes¹ ได้เขียนบทความเรื่อง “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line” ให้ความเห็นว่า การทำงานเป็นทีมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมาก ผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนต้องมืออย่างเพียงพอ ซึ่งไม่เพียงแต่เข้าใจการสืบสวนการค้ำมนุษย์หรือการประสานงาน การให้คำแนะนำเท่านั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจของโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะต้องมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งและสมดุล ตั้งแต่ระดับส่วนกลางไปจนถึงภูมิภาคต้อง

¹ Anne Gallagher and Paul Holmes, “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line,” *International Criminal Justice Review*, 18, no. 3 (September 2008): 318-321.

ปรับปรุงองค์กรของตนและสร้างกระบวนการที่ปรึกษา เช่น ประเทศยูเครนเป็นหนึ่งในประเทศที่มีหน่วยบังคับใช้กฎหมายที่มีผู้เชี่ยวชาญมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัดสินใจ มีการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้แน่นอนเพื่อควบคุมดูแล ตัวอย่างของการทำงานเป็นทีม เช่น ประเทศอังกฤษใช้รูปแบบการร่วมมือกันของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน ซึ่งปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ การให้คำปรึกษากับเมืองต่าง ๆ ฝึกฝนกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาให้ไปถึงเป้าหมายร่วมกันได้ ส่วนในประเทศออสเตรเลีย มีการร่วมฝึกระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโปรแกรมที่จัดไว้ เพื่อให้สมาชิกมีความเข้มแข็งและมีความเชี่ยวชาญหรือในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรายงานความสำเร็จและกิจกรรมที่รัฐจะต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการสนับสนุนแหล่งทุนและงบประมาณให้กับท้องถิ่นเพื่อต่อสู้กับการค้ามนุษย์

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมไทยจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือ การสนับสนุนและการมีส่วนร่วมกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมและจากทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งการที่จะพัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นกระบวนการ มีระบบและมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างคุ้มค่า มีความจำเป็นต้องเสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีการปฏิบัติ การใช้ทรัพยากร และงบประมาณให้เป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งหากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมไม่มีการประสานงานกันหรือให้ความร่วมมือกันเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นไปในทิศทางที่ดี แม้จะมีกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์หมดไปได้อย่างยั่งยืน

5.2 วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่าปัญหาการประสานงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่

- | | | |
|---|-------------|---------------------------------------|
| 1) สำนักงานศาลยุติธรรม | หน่วยงานคือ | ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ |
| 2) สำนักงานอัยการสูงสุด | หน่วยงานคือ | ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ |
| 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ | หน่วยงานคือ | กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ |
| 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ | หน่วยงานคือ | กองต่อต้านการค้ามนุษย์ |

5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการฉ้อโกง

จากผลการศึกษา พบว่ามีปัญหาด้านความร่วมมือในหลายประเด็น โดยแยกเป็น 3 ช่วง คือ ก่อนดำเนินคดี ขณะดำเนินคดี และหลังดำเนินคดี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการฉ้อโกง **ก่อนดำเนินคดี**

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจ กับ อัยการ	1) ปัญหาการกรอกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกง 2) ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ตำรวจ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
ตำรวจ กับ กรมสอบสวนคดีพิเศษ	ความระมัดระวังในความปลอดภัยของผู้เสียหายและความยากลำบากในการช่วยเหลือผู้เสียหาย
ตำรวจ กับ ศาล	ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
อัยการ กับ ศาล	การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วน of ศาล

ตารางที่ 5.2 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการฉ้อโกง **ขณะดำเนินคดี**

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจ กับ อัยการ	1) ปัญหาความล่าช้าในดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดของพนักงานสอบสวน 2) ปัญหาการจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี
ตำรวจ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของพนักงานสอบสวน

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
ตำรวจและกรมสอบสวนคดีพิเศษ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาการดำเนินการขอค่าใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
อัยการ กับ ศาล	ปัญหาการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ด้วยระบบไต่สวน

ตารางที่ 5.3 ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ **หลังดำเนินคดี**

หน่วยงาน	ปัญหาการประสานความร่วมมือ
อัยการ กับ ศาล	ความล่าช้าในการรอสืบค้นคำพิพากษา
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษา

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังมีปัญหาด้านการประสานความร่วมมืออยู่บ้าง แม้จะดูเหมือนว่าปัญหาการประสานความร่วมมือจะเบาบางลง แต่ปัญหาที่ปรากฏเหล่านี้เป็นปัญหาที่ฝังรากลึก โดยเฉพาะปัญหาด้านประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ดังคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม” (Justice delayed is justice denied) ซึ่งจากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ประเด็นที่ทำให้การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังมีปัญหาอยู่และทำให้การปฏิบัติงานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ อาจเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

5.2.1 ประเด็นด้านนโยบายของรัฐต่อการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์นำไปสู่ปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

จากนโยบายของรัฐที่ต้องการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้ลดน้อยลงและเพื่อตอบสนองต่อการประเมินจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการจัดอันดับบัญชีกลุ่มที่ 2 ซึ่งต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) ทำให้รัฐมุ่งไปที่การกำจัดอาชญากรรมค้ามนุษย์ให้ได้อย่างรวดเร็ว และต้องมีสถิติในการจับและพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งดูเหมือนจะเป็น

การเน้นที่สถิติหรือเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทำให้การอำนวยความสะดวกธรรมดาไม่อาจดำเนินไปได้ อย่างแท้จริง สร้างความกดดันให้แก่ผู้ปฏิบัติ

จากประสบการณ์ของกลุ่มตัวอย่างที่มักถูกส่งเข้าร่วมประชุมหารือการทำงานร่วมกัน ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ มักมีความรู้สึกเครียดทุกครั้งที่ต้องเข้าร่วมประชุม เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องจัดเตรียมเอกสารและคำตอบที่ควรจะเป็นไปอย่างเต็มที่ แต่ มิใช่เป็นการเตรียมเพื่อปรึกษาหารือกัน แต่เป็นการเตรียมไปเพื่อป้องกันองค์กรของตนมิให้ถูกตำหนิ ในเรื่องการสนองนโยบายของรัฐ เป็นการแสดงให้เห็นว่าองค์กรของตนทำงานไม่มีข้อบกพร่อง หากมี ข้อบกพร่องหรือปัญหาติดขัดที่ใด ก็ไม่ได้เกิดจากการทำงานขององค์กรตน ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมเกิด ความรู้สึกว่าการประชุมในลักษณะนี้มีใช่การประชุมเพื่อประสานงาน แลกเปลี่ยน หรือปรึกษาหารือ เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือกันในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่เป็นการโยน ความผิดให้กันเพื่อปกป้องตนเองมากกว่า ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า ใน การประชุมแต่ละครั้ง หน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมต่างคนต่างเอาตัวรอด มักโยนความผิดให้หน่วยอื่น และกล่าวว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากหน่วยงานของตน และเมื่อมีการโยนความผิดกันไป มา เท่ากับเป็นการไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้บรรยากาศในการทำงานร่วมกันไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อกฎหมายที่แก้ไขใหม่ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หนักขึ้น กลับทำให้เกิด ความแตกแยกระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเป็นการบูรณาการร่วมกัน และพยายามทำ ให้หน่วยงานของตนมีความโดดเด่นกว่าหน่วยงานอื่น ซึ่งผู้พิพากษาในกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นการทำงาน ที่ผิดพลาด ทศนคติในการร่วมกันแก้ปัญหาผิดวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

นอกจากการโยนความผิดให้กันแล้ว ยังนำไปสู่การไม่แบ่งปันข้อมูลอีกด้วย หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมักหวงกันข้อมูลของตนเพื่อสร้างผลงานให้แก่หน่วยงานของตนเอง เนื่องจากเป็นเรื่องการ แข่งขันระหว่างหน่วยงาน ทำให้ไม่เกิดการประสานงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จร่วมกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ ตำรวจกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า หน่วยงานราชการในปัจจุบันนี้ อยู่ในสภาวะต่างคนต่างเก็บข้อมูล ของตนเองไว้และไม่ต้องการแบ่งปันข้อมูล เพราะข้อมูลถือเป็นจุดสำคัญที่จะสร้างผลงานในหน่วยงาน ของตนให้โดดเด่นกว่าหน่วยงานอื่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกิจการงานยุติธรรมเกี่ยวกับความ ร่วมมือของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยว่า ความไม่ไว้วางใจระหว่างองค์กร ทำให้ไม่มีการ แลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพราะต่างก็ต้องการผลงานให้เป็นของหน่วยงานของตนเอง จน บางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งในการดำเนินการ และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ และความสงบสุข ของประชาชน นอกจากนี้ องค์กรสหประชาชาติ ยังให้ความเห็นว่า การที่รัฐต่าง ๆ ไม่แบ่งปันข้อมูลทั้ง ที่เป็นข้อมูลพื้นฐานหรือข้อมูลที่มีอยู่ในข้อตกลง การขาดช่องทางในการสื่อสาร อาจส่งผลให้การ จัดการข่าวสารและข้อมูลทั่วไปไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในมาตรา 12 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่า ด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (UNTOC) จึงส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เช่น

การสร้างช่องทางการสื่อสารระหว่างองค์กรเพิ่มขึ้น การให้บริการเพื่อสร้างความปลอดภัยและการเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเกี่ยวกับผู้กระทำผิด ความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจะช่วยให้การสืบหาความจริง การวิเคราะห์พยานหลักฐาน และเป้าหมายในการสืบสวนหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการทำงานของผู้กระทำผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 10 ของพิธีสารการค้ามนุษย์ ยังกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลจะต้องร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดหรือเหยื่อในการค้ามนุษย์ ชนิดของเอกสารที่ใช้ในการระบุการกระทำผิด วิธีการที่ใช้ในการกระทำผิด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ในการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละครั้ง จะมีการแต่งตั้งบุคคลขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คอยถามเชิงรุกในรูปแบบคำถามแบบไล่จี คอยหาเหตุผลว่าทำไมจึงปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้า ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นย่อมมีเหตุผลที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ โดยที่รัฐอาจไม่เข้าใจเพราะรัฐมุ่งไปที่ปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทำให้ผู้ปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมเห็นว่า หากเป็นเช่นนี้ จะก่อให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างไร โดยพนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ถ้าคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมมานั้นโดยกล่าวหาว่าเป็นคดีค้ามนุษย์ แต่ในความเป็นจริงไม่ใช่คดีค้ามนุษย์ ผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับโทษตามฐานความผิดที่ตนได้ทำลงไปจริง มิใช่การหาพยานหลักฐานมาเพิ่มเพื่อให้การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเข้าข่ายของการค้ามนุษย์ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเชิงปริมาณที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น กระบวนการยุติธรรมจะเรียกว่ายุติธรรมไม่ได้

การเน้นที่ปริมาณมากกว่าคุณภาพนั้น มิใช่ประสบปัญหาเฉพาะด้านการจับกุมหรือการส่งฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลผู้เสียหายอีกด้วย อย่างเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้เสียหายของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ยกตัวอย่างของปัญหาด้านนโยบายที่เกิดขึ้นกับสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เห็นชัดเจน คือ ประเด็นการทำงานของผู้เสียหาย โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ได้ผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มีปัญหาหลายประการในการส่งผู้เสียหายออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาประการแรก คือ ผู้เสียหายไม่ต้องการทำงาน แต่ต้องการกลับบ้าน ซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจไปบังคับ ประการที่สอง การส่งผู้เสียหายออกไปทำงานนอกสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาในเรื่องความปลอดภัยของผู้เสียหายด้วยว่า เมื่อผู้เสียหายได้ออกไปทำงานแล้วจะไม่ตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก ผู้เสียหายสามารถดูแลตัวเองได้ ไม่ถูกข่มขู่คุกคาม และประการสุดท้าย ด้านศักยภาพของผู้เสียหายเอง ผู้เสียหายต้องมีศักยภาพเพียงพอต่องานที่ทำ มีความรู้เกี่ยวข้อง มีความพร้อม ดังนั้น สถานคุ้มครอง

สวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จึงต้องเตรียมความพร้อมให้กับผู้เสียหายเพื่อที่จะออกไปทำงานได้ แม้รัฐจะไม่ได้ตั้งสถิติไว้ให้ว่าต้องมีอัตราผู้เสียหายมีงานทำเป็นจำนวนเท่าไรก็ตาม แต่เมื่อถูกตรวจสอบ หากอัตราการทำงานของผู้เสียหายมีน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนผู้เสียหายที่มี เจ้าหน้าที่ก็มักจะถูกสอบถามถึงเหตุผลอยู่เสมอ เสมือนว่าเจ้าหน้าที่ทำงานบกพร่อง ทำให้สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใช้วิธีแก้ไขปัญหาลำนี้ด้วยการส่งผู้เสียหายไปทำงานประเภทใดก็ได้ที่ไม่ผิดกฎหมาย แม้ค่าแรงจะน้อยก็ตาม ซึ่งผิดวัตถุประสงค์และถือเป็นการเอาเปรียบ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เคยนำปัญหาและข้อติดขัดเพื่อขอปรึกษาหารือจากผู้กำหนดนโยบาย แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือ ถูกเพ่งเล็งว่าทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องกันว่า กระบวนการควรได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ควรเน้นที่ประสิทธิภาพในการทำงานมิใช่เน้นที่ปริมาณ จึงทำให้เห็นได้ว่า นโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นแต่ปริมาณโดยไม่เน้นคุณภาพ มุ่งที่จะตรวจสอบที่สถิติมากกว่าการก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ย่อมส่งผลต่อการประสานงานร่วมกันขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องจากต่างฝ่ายต่างปกปิดข้อมูลของตน ไม่มีการแบ่งปันข้อมูล เพื่อที่จะนำข้อมูลเหล่านั้นไว้ตอบคำถามในยามที่ต้องมาประชุมร่วมกัน หรือเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายแม้จะขัดต่อความยุติธรรมก็ตาม ทำให้การประสานงานที่แท้จริงระหว่างองค์กรไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมและความร่วมมือกันอย่างจริงจังก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551

มาตรา 13 “ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น...”

ประกอบกับในปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเพิ่มโทษสูงขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความหวาดระแวง ในการที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือคบค้าสมาคมกับบุคคลอื่น เนื่องจากไม่อาจทราบได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์หรือไม่ ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียระบบการควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ขาดความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนในการแจ้งข่าวเนื่องจากไม่มีการคบหาสมาคมกัน

จากการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ ทำให้เกิดความกดดันแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากสหรัฐอเมริกา มองว่า ประเทศไทยยังมีสถิติการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจากต้องการทราบสถิติที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์แล้ว ยังต้องการสถิติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปพัวพันกับการค้ามนุษย์ด้วย ความกดดันนี้ย่อมส่งผลถึงความผิดพลาดแม้ว่าใน

ความผิดพลาดนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะมีได้มีเจตนาทุจริตก็ตาม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานภายใต้ความกดดันและระมัดระวังตนเอง สร้างความไม่ไว้วางใจระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้การร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างองค์กรไม่เต็มที่

จากนโยบายของรัฐที่เน้นการปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เกิดการตื่นตัว แต่มีใช้การตื่นตัวที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ ทว่าเกิดจากความเกรงกลัวบทลงโทษที่จะตามมาหากปล่อยให้มีการค้ามนุษย์เกิดขึ้นในท้องที่ บางนโยบายมีการกำหนดปริมาณเจาะจง ทำให้พื้นที่ต่าง ๆ ต้องหาคดีมาเพื่อตอบสนองนโยบาย ทำให้นำไปสู่การกระทำที่ไม่ถูกต้อง เช่น การล่อซื้อ เพื่อให้ได้ปริมาณคดีตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การใช้วิธีนี้เป็นสิ่งที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะพนักงานอัยการซึ่งเห็นว่าเป็นการล่อให้ออกมากระทำผิด นอกจากนี้การที่ผู้ปฏิบัติถูกบีบให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ผู้ปฏิบัติที่ไม่สามารถสนองนโยบายได้ มักจะขอย้ายตนเองออกไป ทำให้ผู้ปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญไม่อาจเกิดขึ้นได้

ดังนั้น การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ควรเป็นการมาประชุมร่วมกันแบบมีใช้การจับผิด ไม่โยนความผิดกันไปมา ควรเน้นที่คุณภาพมากกว่าปริมาณ เพื่อที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ และเต็มใจที่จะแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.2 ประเด็นด้านการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ

ปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประเทศสหรัฐอเมริกามีความสงสัยในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของไทยว่ายังมีการคอร์รัปชันอยู่มาก และการที่มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่คอร์รัปชันทำให้คดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มักจะไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากจะไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ยังอาจกระทำการถึงขั้นให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดอีกด้วย ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและทำเป็นกระบวนการ เจ้าหน้าที่ NGO ท่านหนึ่งที่ได้รับฟังเรื่องราวจากผู้เสียหายที่องค์กรได้ให้ความช่วยเหลือด้านคดี เล่ากรณีศึกษาเรื่องหนึ่งให้ฟังว่า เป็นคดีการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งทางแถบทวีปแอฟริกา

ผู้เสียหายเข้าไปหางานผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ซึ่งเป็นเว็บไซต์จัดหางาน และพบว่าบริษัทแห่งหนึ่งทางแถบทวีปแอฟริการับสมัครคนไปทำงานนวด มีรายได้สูงถึง 45,000 บาทต่อเดือนไม่รวมค่าคอมมิชชันและค่าทำงานล่วงเวลา ผู้เสียหายจึงติดต่อไปที่หน่วยงานดังกล่าว เพราะทุกคนค่อนข้างมั่นใจว่าจะไม่โดนหลอกเนื่องจากเป็นเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐ เมื่อมีการติดต่อตกลงกันเรียบร้อยแล้ว เอเจนต์เป็นพี่น้องกัน น้องสาวเปิดร้านอยู่ที่ประเทศหนึ่งทางแถบทวีปแอฟริกา พี่สาวเป็นคนจัดการทางประเทศไทย เอกสารที่ให้ผู้เสียหายเซ็นเป็นภาษาอังกฤษ ในสัญญาเขียนว่าได้รับค่าจ้าง

4,500 แรนด์ต่อเดือน ผู้เสียหายเข้าใจว่า 45,000 บาทตามที่ประกาศในเว็บไซต์คือ 4,500 แรนด์ แต่ในความเป็นจริงเมื่อมาเทียบอัตราแลกเปลี่ยนคือ 12,095 บาทไทย ผู้เสียหายได้เซ็นสัญญาไปแล้ว และแต่ละคนจะได้รับค่าจ้างไม่เท่ากัน เมื่อเดินทางไปถึงจุดหมาย สวัสดิการ ค่าแรง วันหยุด ไม่ได้เป็นไปตามที่ปรากฏ ผู้เสียหายจะถูกย้ายที่ไปเรื่อย ๆ ไม่เคยมีวันหยุด ไม่มีค่าทำงานล่วงเวลา ถูกยึดพาสปอร์ต โดยนายจ้างอ้างว่าผู้เสียหายเก็บไว้เองอาจทำเอกสารหายแต่ในความเป็นจริงแล้วเพื่อป้องกันผู้เสียหายหลบหนีและไม่กล้าออกไปข้างนอก กลัวถูกจับกุมดำเนินคดีเพราะไม่มีพาสปอร์ต เนื่องจากนายจ้างพูดให้ผู้เสียหายรู้สึกวาทวีปแอฟริกันากแล้ว จากนั้น นายจ้างจะไปแจ้งความว่าพาสปอร์ตหาย และนายจ้างพูดว่าไม่ต้องห่วงพึ่งพาหน่วยงานรัฐของไทยในต่างประเทศเพราะเป็นพวกเดียวกัน และแสดงตราประทับของหน่วยงานรัฐดังกล่าวมาให้ดู ทำให้ผู้เสียหายหมดหวังและไม่เชื่อใจที่จะขอให้สถานทูตช่วยเหลือ เคยมีผู้เสียหายแอบโทรศัพท์ขอความช่วยเหลือจากสถานทูต แต่ปรากฏว่านายจ้างทราบเรื่องและข่มขู่ ยิ่งทำให้ผู้เสียหายมั่นใจยิ่งขึ้นว่านายจ้างกับสถานทูตมีความเกี่ยวพันกันจริง นอกจากนี้ มีการนำตัวผู้เสียหายไปทำข้อตกลงที่สถานทูตว่า การที่ผู้เสียหายมาทำงานนั้นผู้เสียหายไม่ได้ถูกบังคับ ไม่ได้ถูกยึดพาสปอร์ต ผู้เสียหายจำต้องทำข้อตกลงเพราะเกรงกลัว และเข้าใจผิดว่าสถานทูตกับนายจ้างมีความเกี่ยวข้องกัน ไม่กล้าบอกความจริง คดีนี้ถูกเปิดเผยขึ้นมาเนื่องจากมีผู้เสียหายที่ครอบครัวนำเงินมาไถ่ตัวกลับไป เมื่อผู้เสียหายคนนี้กลับมา ได้ไปร้องเรียนว่ามีคนไทยเสียชีวิตเพราะนายจ้างไม่ยอมพาไปรักษา ประเทศไทยจึงส่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นกรมสอบสวนคดีพิเศษ กองบังคับการปราบปรามการค้ายาเสพติด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และให้แรงงานไทยกลับประเทศโดยให้คดีอยู่ในความดูแลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ใช้เวลาในการสอบสวนถึง 2 ปี โดยอ้างว่าขาดเอกสาร รอเอกสารจากสถานทูต ใบรับรองการเสียชีวิต เป็นต้น แต่สุดท้ายเอกสารเหล่านั้นก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในชั้นศาล นอกจากนี้ ผู้เสียหายกล่าวหาว่า ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไปปรับตัว ได้เห็นเจ้าหน้าที่นั่งทานอาหารกับเอเยนต์หรือนายจ้างนั่นเอง ทำให้ผู้เสียหายไม่ไว้วางใจ และด้วยการดำเนินการสอบสวนที่ใช้ระยะเวลายาวนาน ผู้เสียหายได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร NGO เป็นธุระจัดการให้ องค์กร NGO จึงไปดำเนินการเร่งรัดคดี จนผลสุดท้ายต้องมีการเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนใหม่ ทำให้คดีนี้สามารถฟ้องร้องได้

จากกรณีศึกษา นี้ ยังไม่อาจบ่งบอกได้เต็มที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนในการคอร์รัปชันหรือไม่ เนื่องจากไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน นอกจากสิ่งที่ผู้เสียหายพบเจอกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่ล่าช้ามากเกินปกติ

เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันว่า ในปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่รัฐบางรายให้ความร่วมมือกับผู้กระทำความผิดในการปลอมแปลงบัตรประชาชนเพื่อโกงอายุให้สูงขึ้น

กล่าวคือ อายุเกิน 18 ปี เมื่อถูกตรวจสอบจะพบว่าเป็นแค่การทำงานผิดประเภท มีโทษเพียงเสียค่าปรับ ไม่ถูกดำเนินคดี หลังจากนั้น ผู้เสียหายเหล่านี้ก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองเหมือนเดิม

จากการลงพื้นที่ทำวิจัยของนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นจริง ซึ่งการเรียกรับสินบนมีทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเรียกรับสินบนจากการค้าบริการทางเพศ ซึ่งตามกฎหมายถือว่าการค้าบริการทางเพศเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และในการค้าบริการทางเพศย่อมมีการค้ามนุษย์แฝงมาด้วยเสมอ ทำให้การเรียกรับสินบนย่อมตามมา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย”² ผลการวิจัยพบว่า การทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานปัญหาที่พบมากที่สุด โดยพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายระดับสูงและนักการเมืองบางคนมีการเรียกรับส่วยจากสถานประกอบการค้าประเวณี นอกจากนี้ ประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มผู้มีอิทธิพล มักพบว่านักการเมืองในท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายระดับสูงเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง โดยมากพบว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นเจ้าของสถานค้าประเวณี มีการใช้ยศตำแหน่งออกคำสั่งกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลในพื้นที่ให้หลีกเลี่ยงและละเลยการตรวจตราหรือเอาผิดสถานประกอบการค้าประเวณีที่มีผู้มีอิทธิพลมีส่วนได้ส่วนเสีย ส่งผลให้การดำเนินงานด้านปราบปรามและกวาดล้างสถานบริการค้าประเวณีในประเทศไทยยังคงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่นอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาผู้มีอิทธิพลแล้ว ยังมีปัญหาด้านงบประมาณในการป้องกันปราบปรามของแต่ละท้องที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอีกด้วย

ดังนั้น รัฐจึงหันมาให้ความสนใจต่อปัญหานี้มากขึ้น โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 มาตรา 13

“ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

มาตรานี้กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์มิให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และต่อมา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติแก้ไขอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันนั่นเอง แต่ทว่า ก็ยังปรากฏข่าวให้เห็นอยู่เป็นประจำว่า ในกระบวนการการค้ามนุษย์นั้น มักจะมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องเสมอ เช่น แจ่ง

² สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานวิจัยเรื่อง การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2558), 104.

ดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นผู้อยู่เบื้องหลังขบวนการบังคับสาวค้าประเวณี หรือคดีค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญาที่มีเจ้าหน้าที่รัฐหลายฝ่ายเข้าไปเกี่ยวข้องมากมาย เป็นต้น ทำให้เห็นได้ว่า แม้จะมีกฎหมายออกมามกลางโทษหนักเพียงใด แต่ตราใบที่รายได้จากการค้ามนุษย์เป็นสิ่งที่ล่อตาล่อใจ ย่อมทำให้การค้ามนุษย์ไม่อาจหมดไปได้ และการที่จะทำให้กิจการค้ามนุษย์ราบรื่น ย่อมต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐในการมีส่วนให้ความสะดวก

ดังนั้น รัฐควรตระหนักและหันกลับมาแก้ที่ต้นเหตุ คือ ตัวเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และนโยบายของรัฐ ที่จะทำให้เกิดจิตสำนึกในการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ดีพร้อมกับการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ การปูนบำเหน็จความดีความชอบ โดยเฉพาะค่าตอบแทนที่สามารถให้เจ้าหน้าที่สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีเกียรติ

5.2.3 ประเด็นด้านกระบวนการภายในองค์กร

ปัญหาที่ทำให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเกิดมาจากกระบวนการดำเนินงานภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์เอง

ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ปัจจุบันมีสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีค้ามนุษย์ 3 สำนัก ซึ่งแต่เดิมมีแค่ 2 สำนัก แต่เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้สำนวนคดีค้ามนุษย์ทั่วประเทศส่งมาที่ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด จึงทำให้เกิดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีค้ามนุษย์ 3 ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การส่งคดีเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์มีความเป็นเอกภาพ รวดเร็ว และข้อมูลต่าง ๆ อยู่บนฐานที่เดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากติดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลและเขตอำนาจในการสอบสวน ซึ่งในเรื่องของเขตอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 22 บัญญัติว่า

“เมื่อความผิดเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้น แต่ถ้า

(1) เมื่อจำเลยมีที่อยู่หรือถูกจับในท้องที่หนึ่งหรือเมื่อเจ้าพนักงานทำการสอบสวนในท้องที่หนึ่งนอกเขตของศาลดังกล่าวแล้ว จะชำระที่ศาลซึ่งท้องที่นั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจก็ได้

(2) เมื่อความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยให้ชำระคดีนั้นที่ศาลอาญา ถ้าการสอบสวนได้กระทำลงในท้องที่หนึ่งซึ่งอยู่ในเขตของศาลใด ให้ชำระที่ศาลนั้นได้ด้วย”

ดังนั้น เมื่อคดีเกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลใด โดยหลักกฎหมายให้ชำระคดีที่ศาลนั้น ซึ่งจะเชื่อมโยงกับอำนาจของพนักงานอัยการที่มีอำนาจในการสั่งฟ้องและเขตอำนาจในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนด้วย

จากการที่ต้องส่งสำนวนมายังสำนักงานอัยการฝ่ายคดีค้ามนุษย์ที่เป็นส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าของสำนวน เนื่องจากเมื่อส่วนกลางส่งสำนวนเรียบร้อยแล้ว พนักงานอัยการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนจะรอส่วนกลางส่งสำนวนกลับมาเพื่อนำไปร่างฟ้องต่อไป ทำให้เกิดปัญหาการร่างฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการจากส่วนกลาง ไม่ใช่การร่างฟ้องจากความเห็นของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าของสำนวนเอง ทำให้พนักงานอัยการจังหวัดเจ้าของสำนวนต้องอ่านสำนวนที่ได้รับจากส่วนกลางมาซ้ำอีกรอบหนึ่งก่อนที่จะร่างฟ้อง ทำให้ระยะเวลาในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องยิ่งยาวนานออกไปอีก ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม

ปัญหากระบวนการบริหารจัดการมิได้เกิดเฉพาะหน่วยงานของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ยังพบเจอในองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่ออกไปทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ มักจะพบปัญหาในกรณีที่เป็นคดีใหญ่ มีผู้เสียหายจำนวนมาก ก็จะประสบปัญหาในการบริหารจัดการ จะเข้าปิดล้อมอย่างไร ใช้กำลังตรงไหน กฎหมายให้อำนาจทำได้หรือไม่ถ้าเป็นกรณีเร่งด่วน การคัดแยกเหยื่อ การเตรียมความพร้อม ซึ่งเป็นกระบวนการภายในองค์กรที่จะต้องมาร่วมพูดคุยและวางแผนร่วมกัน และมีอำนาจมาน้อยเพียงใด ซึ่งกระบวนการที่ยู่ยากมากเกินไป อาจทำให้การเข้าให้ความช่วยเหลือเหยื่อล่าช้า

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ NGO ยังตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านการดูแลเหยื่อหรือผู้เสียหายยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีความพร้อมเป็นเจ้าพนักงานมากกว่า

ปัญหากระบวนการภายในองค์กรเป็นประเด็นเกี่ยวกับการนโยบายนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ เนื่องมาจากการสร้างนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นมักมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การนโยบายนโยบายไปสู่ปฏิบัติจะแยกออกจากการออกแบบนโยบายไม่ได้

ปัญหาของการนโยบายนโยบายไปสู่ปฏิบัติเกิดขึ้นเพราะมีการกำหนดขั้นตอนซับซ้อนและไม่ให้ความสนใจต่อการสร้างกลไกขององค์กรมารับการปฏิบัติ รวมทั้งไม่สนใจว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีสาเหตุและผลรองรับเพียงพอหรือไม่ ในประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น ปัจจัยสำคัญคือ ผู้นำ หากขาดผู้นำทำงานอย่างต่อเนื่อง นโยบายย่อมไม่สำเร็จ และปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ต้องกำหนดวิธีการทำงานให้ง่าย ไม่ซับซ้อน ยุ่งยาก ซึ่งจากการที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีการออกนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัตินั้น ผู้นำควรต้องคำนึงถึงศักยภาพของบุคลากร รวมถึงงบประมาณ อีกทั้ง ขั้นตอนการทำงานไม่ควรให้เกิดความซ้ำซ้อน เพราะแทนที่จะทำให้การดำเนินงานรวดเร็วขึ้น กลับกลายเป็นชักช้า ทำให้ไม่ทันต่อการแก้ปัญหา และเมื่อนโยบายที่วางไว้ สามารถนำมาปฏิบัติได้ผลดี ผู้นำควรที่จะทำให้มีความต่อเนื่อง แม้จะเปลี่ยนผู้นำคนใหม่แต่นโยบายที่ดีอยู่แล้วต้องได้รับการสานต่อจนนำไปสู่ความสำเร็จอย่างแท้จริง

5.2.4 ประเด็นด้านประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีประสิทธิภาพ ซึ่งประสิทธิภาพในที่นี้คือประสิทธิภาพในการประสานงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

5.2.4.1 ประสิทธิภาพในการประสานงาน

การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากจะมีองค์กรหลัก ๆ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม (ศาลอาญาและศาลอุทธรณ์ แผนกคดีค้ามนุษย์) สำนักงานอัยการสูงสุด (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานการสอบสวน) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์) ที่ต้องทำงานร่วมกัน ประสานงานร่วมกันแล้ว ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก เช่น กระทรวงแรงงาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ องค์กรเอกชน องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ซึ่งล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้นที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมไปถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์เป็นไปอย่างราบรื่น

ในคดีค้ามนุษย์หลาย ๆ คดี ที่มีการจับกุม มีไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จจากการแจ้งเบาะแสและความร่วมมือจากองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO ดังนั้น องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO จึงถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการช่วยป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO สามารถร่วมมือและประสานงานกันได้อย่างราบรื่น ย่อมนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่ทว่า ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO กับหน่วยงานภาครัฐไม่ค่อยมีการประสานงานและความร่วมมือที่ชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ NGO ที่รับฟังเรื่องเล่าจากผู้เสียหายกล่าวว่า เจ้าหน้าที่รัฐมักไม่แจ้งให้ผู้เสียหายทราบว่า นอกจากมีองค์กรของรัฐที่คอยช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO อีกหลายองค์กรที่สามารถให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาและเป็นที่พึ่งให้กับผู้เสียหายได้ เมื่อผู้เสียหายมาทราบบนหลังว่ามีองค์กร NGO ที่สามารถช่วยเหลือ ให้คำแนะนำได้ ก็จะขอเข้าร่วมกลุ่มด้วย ขอความช่วยเหลือ ซึ่งมีนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า องค์กร NGO ถือว่าเป็นพันธมิตรที่สำคัญในการเป็นผู้สนับสนุนให้การปฏิบัติงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้ามองถึงประโยชน์ที่ผู้เสียหายจะได้รับ การร่วมมือกับ NGO จะเกิดประโยชน์มาก เนื่องจาก NGO จะมีบทบาทในการเรียกร้องสิทธิแทนผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ กลัวเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่

ไวใจเจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าร่วมมือกันได้เป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่รัฐจะได้ข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการจัดการคดีอีกมากมาย

นอกจากเจ้าหน้าที่รัฐมักจะไม่แจ้งแก่ผู้เสียหายว่ามืองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO ให้ความช่วยเหลือได้แล้วนั้น เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างยังกล่าวอีกว่า เมื่อมีเหตุเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายมักไม่เชื่อมั่นต่อการแจ้งความร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ NGO จึงทำให้ต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมมาประกอบการแจ้งความเพื่อให้มีน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ NGO เห็นว่า เมื่อได้รับแจ้งเหตุแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจควรต้องไปสืบหาข้อมูลด้วยตนเองเพื่อนำมาขยายผลเหมือนกับกรณีที่ประชาชนเข้าแจ้งเหตุ ไม่ใช่โยนมาให้เจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ NGO ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างตั้งข้อสังเกตในประเด็นนี้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ NGO มาแจ้งเหตุ นั้น บางรายไม่มีหลักฐานใด ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่กล้ารับแจ้งหากข้อมูลไม่ครบถ้วนเพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีกลับ เนื่องจากเคยมีเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว

อย่างไรก็ตาม การทำงานร่วมกับองค์กรอื่นยังมีปัญหาในประเด็นของความไว้วางใจ เพราะการที่หน่วยงานอื่นเข้าไปตรวจพบหรือจับกุมคดีคามุขยในพื้นที่ ย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทำให้เกิดความระแวงระวัง ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน

การคามุขย โดยเฉพาะตามต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องควรต้องให้ความใส่ใจกับสิ่งที่น่าสงสัย ในบางสถานการณ์ดูน่าสงสัยแต่เจ้าหน้าที่กลับไม่สงสัย เพราะเจ้าหน้าที่รู้สึกว่าจะไม่น่าสงสัย เมื่อไม่มีการร้องเรียน จึงไม่อาจนำไปสู่การจับกุม

นอกจากนี้ เมื่อมีคดีเกิดขึ้น ต้องมีการติดต่อขอข้อมูล หากการจัดทำข้อมูลของหน่วยงานนั้นไม่ถูกต้อง มีความผิดพลาด หน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลจะระวังตัว ไม่อยากให้ความร่วมมือ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจขอข้อมูลจากสถานทูตผ่านกรมการกงสุล เพื่อขอตรวจสอบว่าเอกสารตัวจริงที่ผู้ต้องหาเอาไปใช้ในการหลอกลวงผู้เสียหายมีลักษณะอย่างไร สถานทูตจะระวังตัว เนื่องจากเกรงว่า เจ้าหน้าที่ของสถานทูตอาจบกพร่อง รู้เท่าไม่ถึงการณ์ไปเซ็นรับรองเอกสารให้กับผู้ต้องหา เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจขอข้อมูล หากให้ไปอาจเจอความผิด และเจ้าหน้าที่สถานทูตอาจต้องถูกดำเนินคดีด้วย จึงไม่สะดวกในการให้ความร่วมมือ แต่ท้ายที่สุด หากเอกสารนั้นมีความสำคัญต่อรูปคดีจริง ๆ ก็ต้องส่งมอบข้อมูลให้แก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป ซึ่งถ้าไม่ส่งมอบข้อมูล บุคคลหรือหน่วยงานนั้นอาจมีความผิดไปด้วย

นอกจากปัญหาการประสานงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในส่วนของภาครัฐแล้ว ยังมีปัญหาการประสานงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชนด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่ตำรวจจะประสบปัญหาคือคล้ายกัน คือ การขอข้อมูลจากองค์กรภาคเอกชน เช่น ข้อมูลทางโทรศัพท์เส้นทางการเงินจากธนาคาร ซึ่งมักได้รับข้ออ้างว่าเป็นความลับของลูกค้า อ้างข้อขัดข้องต่างที่ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ ถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการขอข้อมูลได้ก็ตาม ถ้าเป็นองค์กร

เอกชนที่เคร่งครัดเรื่องระเบียบและกฎหมาย ก็จะได้ข้อมูลมาช้า เนื่องจากกลัวถูกลูกค้าฟ้องคดี ซึ่งอาจไม่ทันการณ์ ส่วนใหญ่จึงใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ วิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการรับตัวผู้เสียหายเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะเป็นสิ่งที่จะทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับความร่วมมือจากเหยื่อในคดีค้ำมนุษย์มากน้อยเพียงใด ซึ่งการได้รับความร่วมมือจากเหยื่อก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม หากเหยื่อให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี จะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์รวมไปถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดง่ายขึ้น โดยปกติแล้วเมื่อมีการค้ำมนุษย์เกิดขึ้น โดยเฉพาะการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ เจ้าหน้าที่รัฐจะไปรับตัวผู้เสียหายเพื่อมาสอบปากคำ แต่ทว่า การไปรับตัวผู้เสียหายของเจ้าหน้าที่ยังเป็นปัญหาอยู่มาก เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างเล่าประสบการณ์ให้ฟังว่า เจ้าหน้าที่ที่ไปรับตัวผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่ได้แจ้งสิทธิแก่ผู้เสียหายว่า ผู้เสียหายมีสิทธิอย่างไรบ้าง จะได้รับการดูแลแบบใด

การแจ้งสิทธิ หน้าที่ ของผู้เสียหายให้ทราบในเบื้องต้นถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางกฎหมายนั้น ผู้เสียหายไม่มีความรู้ทางด้านนี้เลย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรเป็นผู้ดำเนินการทางกฎหมายแทน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นและมีผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่รัฐควรแจ้งสิทธิและหน้าที่เบื้องต้นให้แก่ผู้เสียหายทราบ เจ้าหน้าที่หลักที่ต้องไปรองรับผู้เสียหายในกระบวนการที่ส่งกลับมาจากต่างประเทศอย่างเป็นทางการ คือ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ รองลงมาคือ กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้เสียหายไม่ได้รับแจ้งว่า เมื่อผู้เสียหายเดินทางกลับมาถึงประเทศปลายทางแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ไปรับคือใคร และมาจากหน่วยงานใด เมื่อผู้เสียหายเดินทางมาถึง จะมีเจ้าหน้าที่มารับและนำตัวขึ้นรถทันทีโดยไม่มีการแจ้งใด ๆ ไม่มีการแนะนำตัว ไม่แนะนำสิทธิ

จากคำบอกเล่าของผู้เสียหายผ่านเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างได้เล่าให้ฟังถึงกรณีที่ผู้เสียหายเดินทางกลับจากต่างประเทศว่า ผู้เสียหายกลับมาถึงประเทศไทย สิ่งแรกที่ต้องการคือ “อยากกลับบ้าน” ผู้เสียหายอยากได้เวลาในการไตร่ตรองว่าจะแจ้งความหรือไม่ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้ว ผู้หญิงที่ถูกหลอกไปต่างประเทศ เอเยนต์ที่หลอกไปมักจะเป็นคนรู้จักหรืออาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ในบางรายมีความเกี่ยวโยงเป็นญาติกัน ผู้เสียหายเกิดความรู้สึก “กลัวผู้กระทำผิด” แต่ในทางปฏิบัตินั้น เมื่อผู้เสียหายเดินทางมาถึงประเทศไทย เจ้าหน้าที่รัฐจะมานำตัวผู้เสียหายไปพื้นที่โดยไม่ได้แจ้งรายละเอียดใด ๆ มีการแจ้งสิทธิแต่เป็นการแจ้งที่ผู้เสียหายไม่เข้าใจ และมักพูดจาแกล้งบังคับให้แจ้งความ จึงทำให้ผู้เสียหายหลายคนแจ้งความในพื้นที่โดยที่ยังไม่ได้ตัดสินใจเอง หรือไม่สมัครใจ นอกจากนี้ เมื่อผู้เสียหายได้รับคำแนะนำให้แจ้งความ เจ้าหน้าที่รัฐมักไม่อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการ

ต่อไปที่จะเกิดขึ้นว่า ผู้เสียหายจะต้องพบเจอกับสิ่งใดบ้าง กระบวนการเป็นอย่างไร เมื่อผู้เสียหายไม่ได้รับการแจ้งข่าวสารใด ๆ ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ เข้าใจผิด เกิดความระแวง ทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องการให้ความร่วมมือ แต่ต้องการกลับบ้าน การพาผู้เสียหายไปแจ้งความโดยไม่มีการอธิบายกันให้เข้าใจ เมื่อผู้เสียหายแจ้งความเรียบร้อยแล้ว สิ่งตามมาคือ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถติดต่อผู้เสียหายได้อีก ทำให้กระบวนการไปต่อไม่ได้ ประกอบกับการที่ผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ เมื่อต้องมีการประสานงานด้านคดี ทำให้จับต้นชนปลายไม่ถูก ประกอบกับไม่ได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่รัฐ จึงนำไปสู่ความเบื่อหน่ายและไม่ต้องการจะดำเนินคดีอีกต่อไป

ในวัตถุประสงค์ของพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้กำหนดเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิแก่ผู้เสียหายไว้ว่า เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วยการเคารพอธิปไตยของมนุษย์ชนของผู้เสียหายอย่างเต็มที่ จึงเห็นได้ว่า การแจ้งสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายพึงได้รับ เป็นสิทธิที่ผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์มีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน และทำให้ผู้เสียหายทราบสิทธิต่าง ๆ ของตนเพื่อประกอบในการตัดสินใจ

ปัญหาการถูกคุกคามข่มขู่จากผู้กระทำผิดและการคุ้มครองพยานเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องประสานความร่วมมือกัน เพื่อให้พยานและเหยื่อได้รับความปลอดภัย ในปัจจุบัน ในคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เมื่อมีผู้เสียหายเกิดขึ้น จะถูกส่งตัวให้ไปอยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

การที่ผู้เสียหายถูกข่มขู่คุกคามนั้น เป็นประเด็นที่พบเจอได้บ่อยในคดีค้ามนุษย์ เนื่องจากเป็นคดีที่ผู้กระทำผิดมักกระทำกันเป็นกระบวนการ มีอิทธิพล หรือในบางกรณีที่ผู้กระทำผิดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีโรฮิงญา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดูแลผู้เสียหายของเจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พบว่าผู้เสียหายที่เข้ามาอยู่ในการดูแลและเป็นคดีที่ผู้กระทำผิดมีอิทธิพล มักจะมีบุคคลแปลกหน้าเข้ามาคอยสอดส่อง คุกคาม ข่มขู่ อยู่เสมอ และในบางครั้งผู้ปกครองของผู้เสียหายรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำเหล่านี้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่เห็นว่า ผู้เสียหายที่ถูกส่งไปอยู่ตามสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มักจะถูกคุกคามอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เห็นว่าระบบการคุ้มครองพยานเป็นสิ่งสำคัญ โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระบุว่า แต่เดิม เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะให้การดูแลพยาน แต่

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นนักสังคมสงเคราะห์ จึงขาดทักษะที่จำเป็นต่อการคุ้มครองพยาน ทำให้การคุ้มครองพยานมีปัญหา ต่อมา จึงได้มีการขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในท้องที่ให้เข้ามาช่วยคุ้มครองพยานให้ โดยแยกผู้เสียหายออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มที่ไม่ใช่คดีที่มีอิทธิพล ให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ดูแลให้ได้ แต่ถ้าเป็นกลุ่มคดีที่มีอิทธิพล ควรให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า

ด้านการคุ้มครองเหยื่อหรือพยานนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างเห็นว่า การคุ้มครองแบบประเทศไทยเป็นการเดินในทางที่ผิด กล่าวคือ เมื่อมีการจับกุมมาได้ มักจะเชิญสื่อมาร่วมรับฟังการแถลงการณ์ต่าง ๆ โดยไม่มีการควบคุมการแถลงข่าวที่พอดีและเหมาะสม ทำให้ละเลยความปลอดภัยของเหยื่อ

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองพยานเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี แต่เมื่อคดีสิ้นสุดลงแล้ว การคุ้มครองพยานย่อมสิ้นสุดลงด้วย เพราะพ้นจากกระบวนการยุติธรรมไปแล้ว หากเป็นชาวต่างชาติ จะเดินทางกลับ ซึ่งเป็นปัญหาต่อไปว่า หากเป็นคนไทยและเป็นคนคดีที่มีอิทธิพล และเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่สามารถปราบปรามคดีนั้น ๆ ได้อย่างเด็ดขาด ผู้เสียหายหรือพยานจะได้รับความปลอดภัยหรือไม่

การประสานงานหรือประสานความร่วมมือนั้นมิใช่เพียงแค่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันเท่านั้นจึงจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติดเป็นผลสำเร็จ การประสานงานกับผู้เสียหายก็เป็นประเด็นที่ต้องใส่ใจอีกประเด็นหนึ่ง โดยเฉพาะด้านการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้เสียหาย

หลังจากมีการฟ้องคดีแล้ว ในช่วงก่อนที่ผู้เสียหายจะต้องไปให้การเป็นพยานหรือให้การในฐานะเป็นผู้เสียหาย เป็นช่วงที่พนักงานอัยการควรจะเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้เสียหาย กลุ่มตัวอย่างที่ดูแลช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ต้องการให้เหยื่อหรือผู้เสียหายได้มีการเตรียมความพร้อมทั้งพนักงานอัยการมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก แต่พนักงานอัยการที่รับผิดชอบนั้นมีเพียงคนเดียว ยังต้องบริหารเวลาในการเตรียมความพร้อมให้มาก การขาดการเตรียมความพร้อม อาจทำให้การให้ปากคำของผู้เสียหายไม่ครบถ้วน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคดีเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้เสียหายแล้ว พนักงานอัยการควรนำเสนอหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้เสียหายตรวจสอบเพื่อยืนยันความทรงจำด้วย ผลเสียจากการไม่มีการเตรียมคดีล่วงหน้า จะทำให้พนักงานอัยการไม่เคยได้พบเจอผู้เสียหาย เกิดปัญหาด้านสัมพันธภาพที่ีระหว่างพนักงานอัยการและผู้เสียหาย เกิดความระแวง และไม่ไว้วางใจ ซึ่งสอดคล้องกับพนักงานอัยการกลุ่ม

ตัวอย่างที่ยอมรับว่าในบางกรณีก็ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อม แต่ก็มิได้เกิดขึ้นเฉพาะองค์กรอัยการเท่านั้น แต่สามารถปรากฏได้ในทุกองค์กรหากเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ไม่ได้ทำงานด้วยหัวใจให้บริการ

ในประเด็นของการเตรียมความพร้อมเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระบุว่า ก่อนที่จะให้ผู้เสียหายไปเป็นพยานในศาล กระทรวงฯ ได้เตรียมความพร้อมให้กับผู้เสียหายในระดับหนึ่ง โดยจะทำการซักซ้อมกระบวนการที่ผู้เสียหายจะต้องเจอ ผู้เสียหายจะถูกซักอย่างไร จะต้องตอบอย่างไร ซึ่งการทำเช่นนี้ ทำให้ผู้เสียหายมั่นใจและให้ความร่วมมือมากขึ้น แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ การระมัดระวังในการเผชิญหน้ากับจำเลย ซึ่งได้รับความร่วมมือจากศาลเป็นอย่างดี โดยการจัดหาห้องพักให้แก่พยานเพื่อลดการเผชิญหน้า

นอกจากนี้ ประเด็นด้านสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นประเด็นด้านความร่วมมือระหว่างเหยื่อกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานหลักที่ต้องเกี่ยวพันกับประเด็นนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พนักงานอัยการ ศาล

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

การเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระหว่างไต่สวนที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

คำพิพากษาในส่วนที่เรียกค่าสินไหมทดแทน ให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญาและในกรณีที่ศาลสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและให้อธิบดีกรมบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษานี้ด้วย

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง และการบังคับคดีตามวรรคสามมิให้เรียกค่าธรรมเนียม และให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้”

ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“การเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับฟ้องคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยศาลจะสั่งในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่

เห็นสมควรก็ได้คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ โดยให้ดำเนินการเรียกไปพร้อมกับคำฟ้องหรือคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นก็ได้ โดยในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะต้องมีการพูดคุยกันหลายฝ่าย ได้แก่ ตัวผู้เสียหาย พนักงานอัยการ และนักสังคมสงเคราะห์ที่มาจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ระดับสูงได้อธิบายเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนว่า ในการเรียกค่าสินไหมทดแทน เมื่อคดีเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องทำการแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายทราบว่าผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 หลังจากนั้น การพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจะเป็นการพิจารณาร่วมกันระหว่างตำรวจเจ้าของคดี พนักงานอัยการ นักสังคมสงเคราะห์ที่มาจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และตัวผู้เสียหายหรือตัวแทนของผู้เสียหายเป็นผู้ร่วมการพิจารณา โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดจะมาร่วมกันกำหนดค่าสินไหมทดแทนร่วมกัน เหตุที่ไม่ปล่อยให้ผู้เสียหายกำหนดเองเนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และไม่ทราบว่าตนเองจะสามารถเรียกค่าเสียหายอะไรได้บ้าง อีกทั้งกำหนดค่าเสียหายไม่ถูกต้องเรียกร้องเท่าใด บุคคลที่เกี่ยวข้องจึงต้องเข้าร่วมพูดคุยเพื่อให้ทราบว่าผู้เสียหายได้พบเจอกับอะไรมาบ้างเพื่อนำมาเป็นประเด็นในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ถ้ากรณีที่ผู้เสียหายถูกส่งเข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในสถานคุ้มครองฯ จะมีนักสังคมสงเคราะห์คอยให้คำปรึกษา ในกรณีที่ผู้เสียหายคนไทยที่ไม่ได้เข้าไปอยู่ในสถานคุ้มครองแต่อาศัยอยู่กับครอบครัวกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้เสียหายมาร่วมประชุมเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทน มามีส่วนในการที่จะร่วมตัดสินใจ

จากการได้พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างพบว่า การที่รัฐมีขั้นตอนในการกำหนดค่าสินไหมดังกล่าวกว่าข้างต้นเป็นสิ่งดี แต่ทว่า ในทางปฏิบัติจริงนั้น ผู้เสียหายได้ร่วมกำหนดค่าสินไหมเรียบร้อยแล้ว แต่เจ้าหน้าที่รัฐมักจะแนะนำให้ผู้เสียหายกำหนดค่าสินไหมทดแทนมากเกินไปกว่าที่ควรจะเป็น และถือวิสาสะเปลี่ยนจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยที่ผู้เสียหายไม่เข้าใจ จากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเกินความเสียหายที่แท้จริง อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดีได้

อย่างไรก็ตาม จากกรณีที่เรียกค่าสินไหมทดแทนมากเกินไป ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ไม่จำเป็นเสมอไปที่เหตุผลดังกล่าวจะทำให้รูปคดีเสียหาย โดยผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่ากรณีเหยื่อเรียกค่าเสียหาย ศาลจะพิจารณาค่าเสียหายให้ตามความเหมาะสม บางครั้งเรียกมากเกินไป ศาลจะปรับลดให้เหมาะสม แต่จะไม่เอาเรื่องค่าเสียหายมาเป็นส่วนในการพิจารณายกฟ้อง

เพราะถ้าศาลเห็นว่าสามารถลงโทษจำเลยได้ ก็จะกำหนดค่าเสียหายให้ ถ้าพิจารณาแล้ว ไม่สามารถเอาผิดจำเลยได้ ศาลก็ต้องยกฟ้องและไม่กำหนดค่าเสียหายให้

5.2.4.2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

จากผลการศึกษาพบว่า ด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมักมีปัญหาในชั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งที่พบมากคือ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การจับกุม การดำเนินคดีที่ล่าช้า ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมที่สามารถบ่งบอกได้ว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดจะประสบผลสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ และปัญหาด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น เป็นไปได้ที่จะเกิดจากความไม่เข้าใจกัน ขาดการประสานงานหรือการพูดคุยร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่อาจรับรู้ปัญหาซึ่งกันและกันได้

พนักงานอัยการกลุ่มตัวอย่างท่านหนึ่งให้ข้อคิดเห็นว่า การสอบสวนที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการทำงานเป็นทีมระหว่างคนที่รู้กฎหมายกับคนที่มีความสามารถในการหาข้อมูล กล่าวคือควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการต้องเป็นที่ปรึกษาที่ดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเป็นเครื่องมือที่ดีของกระบวนการยุติธรรมในการเข้าไปค้นหาความจริงและหากติดขัดข้อกฎหมายในประเด็นใด สามารถปรึกษานักงานอัยการได้ตลอดเวลา ซึ่งหากมองในแง่ของกฎหมาย กฎหมายบัญญัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานอัยการแยกจากกันแต่ในมุมกลับกัน ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้ทำงานร่วมกัน ดังนั้น จึงสามารถร่วมมือกันได้ แต่เพราะเหตุใดจึงไม่ร่วมมือกัน ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่า เพราะหน่วยงานต้องการมีอำนาจเหนือข้อมูลที่ตนรู้และสามารถกำหนดทิศทางในการทำงานของตนได้อย่างเป็นอิสระเป็นเอกเทศ และการจะรับคำปรึกษาตลอดเวลา ผู้นั้นต้องมีจิตใจที่เสียสละ และพร้อมที่จะถูกรบกวนในเวลาจำเป็น

จากงานวิจัยของ Anne Gallagher and Paul Holmes³ เรื่อง “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line” ได้กล่าวถึงการประชุมร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนที่เมือง Palermo ประเทศอิตาลี เพื่อร่วมกันพัฒนากรอบของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และจากการประชุมครั้งนี้มีประเด็นที่ทุกประเทศต้องร่วมมือกันเพื่อตั้งรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คือ ประเด็นการค้ามนุษย์ ร่วมกับสหประชาชาติ สหภาพยุโรป ประชาคมอาเซียนและองค์กรเกี่ยวกับผู้

³ Anne Gallagher and Paul Holmes, “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line,” *International Criminal Justice Review*, 18, no. 3 (September 2008): 318-321.

อพยพ เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมต่อการค้ามนุษย์ ซึ่งหนึ่งในข้อตกลงนั้น คือความสามารถพิเศษของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนการค้ามนุษย์ ควรมีการจัดระบบ การให้อำนาจ และงบประมาณในการบริหารบุคคลเพื่อให้สามารถรับมือกับอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถพิเศษของผู้บังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการค้ามนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวน

นอกจากนี้ เบญจมาศ กระจำนังโพธิ์ (2554) ศึกษาวิจัยเรื่อง การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา ผลการวิจัยพบว่า ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด หากมีการร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อให้พนักงานอัยการมอบหมายให้ดำเนินการสอบสวน แต่หากคดีนั้นเป็นคดีสำคัญ อื้อฉาว ยุ่งยาก ซับซ้อน พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนเอง การสอบสวนฟ้องร้องในคดีค้ามนุษย์ในประเทศอังกฤษและเยอรมันถือเป็นคดีร้ายแรง การค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐานต้องอยู่ภายใต้การดูแลของพนักงานอัยการ

ดังนั้น หากพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถร่วมมือกันได้เป็นอย่างดี จะทำให้การทำสำนวนและการสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ปัญหาในด้านการจับกุมผู้กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ยังเป็นปัญหาอยู่มาก เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องจับผู้ต้องหามาให้พนักงานอัยการ เนื่องจากพนักงานอัยการไม่มีอำนาจจับกุม และเมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดมาส่งให้พนักงานอัยการได้แล้ว กระบวนการต่าง ๆ ก็จะเริ่มขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะบอกว่าเป็นกระบวนการในชั้นพนักงานอัยการทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจในการจับกุม หากไม่สามารถจับกุมผู้ต้องหาดำเนินคดีได้ภายในอายุความ จะส่งผลต่อการฟ้องร้องคดีเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจากการพูดคุยกับนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างซึ่งเคยทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจมาก่อน ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจับตามหมายจับว่า การจับผู้กระทำความผิดตามหมายจับเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่การที่จะทำให้การจับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีค่าใช้จ่าย ซึ่งบางครั้งมีค่าใช้จ่ายสูงแต่ค่าใช้จ่ายที่รัฐให้น้อย ไม่เพียงพอต่อการจับและบางอย่างเบิกไม่ได้แม้จะเกี่ยวข้องกับการจับก็ตาม เช่น การไปจับไม่ได้ไปคนเดียวแต่ต้องมีลูกน้องไปหลายคน ต้องเลี้ยงอาหาร บางครั้งต้องไปค้างคืน เสียค่าที่พัก ซึ่งเงินที่รัฐให้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ไม่อยากจับ เว้นเสียแต่บังเอิญเจอตัวผู้กระทำความผิดตามหมายจับพอดี

ประเด็นต่อมาคือ ความดีความชอบหรือที่ในวงการของเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกว่า “คะแนน” เมื่อมีการออกหมายจับ เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าของหมายจะต้องไปทำการจับ เมื่อจับได้ จะได้คะแนน หากจะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจห้องที่อื่นจับให้ ห้องที่อื่นนั้นก็จะไม่ได้คะแนน ซึ่งในบางครั้งอาจต้องมีการแลกเปลี่ยนหากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นเจ้าของหมายจับต้องการทำผลงาน

วิธีในการเข้าจับของเจ้าหน้าที่ตำรวจในบางกรณีก็เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้กระทำผิดไหวตัวทัน และไม่สามารถจับได้ อีกทั้งยังทำให้ผู้เสียหายไม่ปลอดภัยอีกด้วย เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างเล่ากรณีศึกษาให้ฟังเรื่องหนึ่งว่า

ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน วันหนึ่งผู้กระทำผิดย้อนกลับเข้ามาในหมู่บ้าน ผู้เสียหายจึงแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ NGO จึงทำการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องกับคดีเพื่อไปนำจับ เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างได้แนะนำว่า ก่อนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไปจับ ให้ไปพบกับผู้เสียหายก่อน จากนั้นให้ผู้เสียหายเป็นคนนำไปจับ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่เชื่อในคำแนะนำ กลับไปถามหาบ้านผู้กระทำผิดกับคนในหมู่บ้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทราบได้อย่างไรว่าคนในหมู่บ้านคนไหนที่ไว้ใจได้ สุดท้าย ไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากรู้ตัวว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจมาถามหา จึงหลบหนีไปเสียก่อนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไปถึง

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างเคยพบว่า ผู้กระทำผิดที่ศาลได้ออกหมายจับแล้ว แต่หมายจับนั้นไม่เข้าไปอยู่ในสารบบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากผู้กระทำผิดยังสามารถเดินทางเข้าออกประเทศไทยได้อย่างสะดวกโดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่สามารถตรวจสอบได้ เจ้าหน้าที่ NGO จึงต้องแจ้งไปยังผู้มีอำนาจสั่งการและติดตามเรื่องเป็นระยะจนกระทั่งหมายจับได้ถูกนำเข้าสารบบ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ NGO เกิดความสงสัยว่าเป็นเพราะระบบไม่ดี เจ้าหน้าที่ลืมหักข้อมูล ป้อนข้อมูลไม่ครบ หรือเกิดจากปัญหาอื่นใด

จากกรณีศึกษานี้ ทำให้เห็นได้ว่า ความร่วมมือที่ดีเป็นสิ่งสำคัญ หากมีการประสานงานที่ดี มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จะทำให้งานราบรื่นไปด้วยดี

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาก็มีผลต่อการดำเนินคดีค้ำมนุษย์เช่นกัน แต่เดิมนั้น การพิจารณาคดีของศาลไทยจะเป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลักในการพิจารณาคดี แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลพิเศษต่าง ๆ ขึ้นมาซึ่งรวมถึงศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ด้วย รัฐได้กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ใช้ระบบไต่สวน ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มาตรา 8 บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ให้ใช้ระบบไต่สวน และเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา....” จึงเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์มีความแตกต่างไปจากคดีอาญาทั่ว ๆ ไปที่ใช้ระบบกล่าวหา โดยระบบไต่สวนและระบบกล่าวหามีความแตกต่างกันหลายประการ ได้แก่

1) ระบบกล่าวหาศาลต้องวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด คู่ความมีหน้าที่เสนอความจริงต่อศาล แต่ระบบไต่สวนศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตนเองได้ การจะซักถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ทำให้การต่อสู้คดีไม่ใช่การต่อสู้ระหว่างคู่ความแต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐ

2) ระบบกล่าวหาเคร่งครัดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความและการไต่ถามพยาน แต่ในระบบไต่สวนเน้นการค้นหาความจริงเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่าง ๆ ในศาลจึงมีความยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา

3) ระบบกล่าวหายึดหลักการสันนิษฐานว่า จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดจริง ดังนั้น เมื่อมีข้อสงสัย ต้องยกประโยชน์ให้จำเลย แต่ในระบบไต่สวน หลักการยกประโยชน์ให้จำเลยจะไม่ถูกนำมาใช้เว้นแต่ได้พยายามทุกทางแล้วก็ตามไม่สามารถหาพยานหลักฐานใดมาเอาผิดจำเลยได้

4) ระบบกล่าวหาศาลจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงน้อยมาก เพราะถือเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง ถ้าเป็นคดีอาญา อาจเข้าไปช่วยหาความจริงบ้างในบางกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น การรับฟังพยานหลักฐาน ศาลจึงรับแต่พยานหลักฐานที่เสนอต่อหน้าศาลเท่านั้น ส่วนในระบบไต่สวน พยานหลักฐานที่ไม่ได้เสนอต่อหน้าศาลก็สามารถรับฟังได้

5) ในระบบกล่าวหา โจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกันแม้โจทก์จะเป็นพนักงานของรัฐก็ตามก็จะมีฐานะเท่ากับราษฎร และจำเลยมีสิทธินำสืบพยานหลักฐานหักล้างพยานโจทก์เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ระบบไต่สวนถือว่าเป็นหน้าที่รัฐที่ต้องแสวงหาความจริงและให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีอาจทำกลับหลังจำเลยได้ โดยทนายจำเลยและพนักงานอัยการมีบทบาทน้อยมาก เพราะบทบาทจะตกอยู่กับผู้พิพากษาเป็นส่วนใหญ่

ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างที่เคยทำคดีค้ำมนุษย์ทั้งการใช้ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนได้สรุปเกี่ยวกับความแตกต่างของการทำคดีค้ำมนุษย์ของสองระบบนี้ไว้ว่า การพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ในระบบกล่าวหา จะมีการเปิดเผยพยานหลักฐานกัน เว้นแต่พยานบุคคลของฝ่ายโจทก์ โจทก์จะไม่เปิดเผยโดยอ้างเรื่องความปลอดภัยของพยาน ทำให้เกิดช่องว่างที่ว่า ศาลไม่สามารถเห็นเรื่องราวทั้งหมด แต่เมื่อได้เปลี่ยนวิธีการพิจารณาเป็นระบบไต่สวน คู่ความทั้งสองฝ่าย คือทั้งโจทก์และจำเลยจะต้องนำเสนอพยานหลักฐานทั้งหมด ทำให้ศาลรู้เรื่องราวทั้งหมดก่อนมีการสืบพยาน ทำให้เพิ่มประสิทธิภาพของศาลในการควบคุมการพิจารณาคดีได้ จำเลยสามารถขอคัดถ่ายเอกสารต่าง ๆ ได้ แต่ต้องปกปิดสิ่งที่ระบุหรือบ่งบอกเกี่ยวกับพยานหรือเหยื่อไว้ เพื่อความปลอดภัย แต่จากผลการศึกษาพบว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่ยังมีความเคยชินกับระบบกล่าวหา และผู้พิพากษาบางท่านยังไม่ค่อยเข้าใจกับคดีค้ำมนุษย์ ขาดความเข้าใจในตัวผู้เสียหาย ทำให้การใช้คำถามตามระบบไต่สวนไม่ค่อยมี

ประสิทธิภาพ หรือที่เรียกว่า “ถามไม่เป็น” ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในการทำคดีมากและมีทัศนคติที่ดีต่อผู้เสียหาย มักจะไม่ค่อยมีปัญหา จะรู้จักใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมที่ไม่สร้างความกดดันให้กับผู้เสียหาย และเมื่อมีการซักถามในศาล ผู้พิพากษาเหล่านี้จะจดบันทึกถ้อยคำอย่างละเอียด ซึ่งแตกต่างกับผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์น้อยหรือผู้พิพากษาที่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อเหยื่อหรือผู้เสียหาย ในบางครั้งมักใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น นักวิชาการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า ผู้พิพากษาต้องเข้าใจคำว่าคำนุश्यเป็นอย่างดี ถ้าผู้พิพากษาซึ่งถือเป็นกระบวนการปลายน้ำในกระบวนการยุติธรรมไม่เข้าใจเรื่องการคำนุश्यหรือว่าไม่ได้สัมผัสเรื่องการคำนุश्य ก็จะมีมุมมองไปอีกแบบหนึ่ง

ดังนั้น นอกจากอบรมเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคำนุश्यแล้ว ควรอบรมเกี่ยวกับการใช้คำพูด การตั้งคำถาม เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของผู้พิพากษาในระบบไต่สวนที่ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง อีกทั้งผู้พิพากษาศวรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคำนุश्यเพื่อนำมาปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีหรือกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น

5.3 วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการคำนุश्य

จากการวิจัยเอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก จาก 5 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานคือ ศาลอาญาแผนกคดีคำนุश्य
 - 2) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการคำนุश्यระหว่างประเทศ
 - 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานคือ กองบังคับการปราบปรามการคำนุश्य
 - 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานคือ กองต่อต้านการคำนุश्य
 - 5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการคำนุश्य
- สามารถอภิปรายในรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

5.3.1 การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

จากการศึกษาวิจัย พบว่ากลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันในหลายประเด็น ได้แก่

ความร่วมมือกันในการทำให้การจัดทำสำนวนคดีมีความรวดเร็ว เพราะการส่งสำนวนล่าช้าก่อให้เกิดผลต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายมาก เช่น เหลือเวลาเพียงเล็กน้อยในการพิจารณาสำนวนสั่งฟ้อง ทำให้สำนวนไม่มีความเข้มข้นเพียงพออาจนำไปสู่การยกฟ้องจำเลยหรือ

ผู้กระทำผิดได้ หรือการทำสำนวนล่าช้า ไม่สามารถเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ทำให้รัฐไม่มีสิทธิที่จะควบคุมตัวผู้กระทำผิดได้อีกต่อไป ทำให้ต้องปล่อยตัวผู้กระทำผิด ซึ่งอาจสร้างความเสียหายให้อย่างร้ายแรงหากผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวนั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง ดังนั้น การพัฒนากระบวนการส่งสำนวนให้ถูกต้อง ตรงเวลา ไม่เร่งรีบจนเกินไปจึงเป็นประเด็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกันที่จะไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน

จากประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดบันทึกข้อความของกรมตำรวจ เรื่อง “การประสานงานและส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณา ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา” โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนที่ผู้ต้องหาจะครบอำนาจควบคุมฝากขังครั้งสุดท้าย 1 ครั้ง แต่ถ้ามีความจำเป็นที่ไม่อาจสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปได้อีกก่อนครบกำหนดฝากขังครั้งสุดท้าย หัวหน้าพนักงานสอบสวนต้องรีบประสานงานกับพนักงานอัยการให้ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่ไม่อาจส่งสำนวนการสอบสวนได้ทันตามกำหนด แต่อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนจะต้องทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นและเสนอต่อพนักงานอัยการก่อนที่ผู้ต้องหาจะครบอำนาจฝากขัง 3 วัน

ในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ให้ถือเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะต้องไปประสานกับพนักงานอัยการได้ทราบข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาแห่งคดี อาจจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นโดยย่อให้พนักงานอัยการได้ทราบถึงมูลเหตุที่มาของการสอบสวน และพยานหลักฐานที่จะใช้เป็นพยานในการในการพิสูจน์การกระทำผิดของผู้ต้องหา อันจะทำให้การพิจารณาของพนักงานอัยการเกิดความสะดวกรวดเร็วเพราะมีพนักงานสอบสวนไปประสานให้ข้อมูลข้อเท็จจริง หากมีประเด็นข้อสงสัยให้ถามพนักงานสอบสวนได้ทันที

การเร่งทำสำนวนและการสั่งฟ้องอย่างรวดเร็วเป็นการสร้างพลังให้แก่ผู้เสียหายว่าเจ้าหน้าที่มีความตั้งใจและให้ความใส่ใจ ผู้เสียหายไม่ต้องอยู่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างยาวนาน เพราะความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม คือความไม่ยุติธรรม

การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามคุณภาพทางคดี เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการบูรณาการการทำงานอย่างใกล้ชิดมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ควรมีการประชุม ปรึกษาหารือแบบบูรณาการร่วมกัน มีใช้ต่างคนต่างทำ ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างท่านหนึ่งว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำแบบรวมหัวจมท้าย แต่เป็นการทำงานแบบเฉพาะกิจ ทำเป็นเรื่อง ๆ ไป และยังสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างที่ต้องการให้พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรมพูดคุย ปรึกษาหารือกันให้มากขึ้น มีใช้ต่างคนต่างทำ ซึ่งในบางครั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจทำสำนวนไม่ถูกต้อง ข้อมูลที่ได้อาจ

ไม่มีความจำเป็นแก่คดี ก็ควรขอรับคำปรึกษาจากพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็ควรให้คำปรึกษาให้คำแนะนำที่มีใช้เป็นเพียงแค่ครูฝึก

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อคลี่ปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละหน่วยงานและมาวางแผนในการแก้ไขปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทั้ง 5 หน่วย เห็นว่าควรค้นหาแนวทางการบูรณาการองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่คล้ายกันให้ทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน เช่น องค์กรที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและจับกุมมีหลัก ๆ อยู่ 3 หน่วยงาน คือ ตำรวจท้องที่ กองบังคับการปราบปรามการค้าย และศูนย์ต่อต้านการค้ายสังักตรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งสามหน่วยงานควรทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างที่ให้ความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวกับคดีค้าย เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างตำรวจท้องที่กับกองบังคับการปราบปรามการค้าย หากตำรวจท้องที่ไม่ลงไปจับกุม กองบังคับการปราบปรามการค้ายสามารถลงไปจับกุมได้ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วถือว่าเป็นผลดี ลดการคอร์รัปชันและเรื่องอิทธิพล แต่ในความเป็นจริง กองบังคับการปราบปรามการค้ายแทบจะไม่มีบทบาทในการปฏิบัติงานด้านการค้ายมากนัก แต่มักจะถูกเรียกให้ไปทำงานอื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่ได้จัดตั้งกองบังคับการปราบปรามการค้ายขึ้นมาเพื่อป้องกันปราบปรามการค้ายโดยตรง

ส่วนศูนย์ต่อต้านการค้าย กรมสอบสวนคดีพิเศษ แม้จะมีอำนาจทำคดีเกี่ยวกับการค้ายมนุษย์ก็ตาม แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่มีอัตรากำลังเหมือนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงต้องได้รับความร่วมมือจากตำรวจท้องที่ด้วย

จากข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกิจการงานยุติธรรมที่มองว่าระบบการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมยังไม่มีความชัดเจน ขาดความเข้มแข็งในการให้ความร่วมมือและไม่ต่อเนื่อง ทำให้การสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาหรือสนับสนุนการดำเนินงานระหว่างกันไม่อาจเป็นจริงได้หน่วยงานยังคงยึดถือเป้าหมายขององค์กรตนเองและในบางครั้งเห็นว่าการปฏิบัติงานนั้นเป็นการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้หน่วยงานของตนได้ผลงาน เป็นที่โดดเด่น ซึ่งเป็นการมุ่งหวังสร้างความโดดเด่นให้แก่หน่วยงานของตนเพียงหน่วยงานเดียว จนหลงลืมไปว่า การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการสร้างกำแพงปิดกั้นโอกาสของตนเองในการที่จะบูรณาการภารกิจระหว่างองค์กรให้มุ่งไปสู่เป้าหมายโดยรวมของกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้การดำเนินงานมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน สูญเสียงบประมาณโดยไม่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด แม้จะมีคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรมเกิดขึ้นมาแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงเพราะมีภารกิจหลักของตนรองรับอยู่แล้ว

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ายมีมากมาย ไม่ใช่เฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจับกุม สืบสวนสอบสวนเท่านั้น แต่ปัจจุบันคือต่างคนต่างทำ ดังนั้น ควรมี

หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยตรง ให้สามารถดำเนินงานด้านแผนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนงาน แผนเงิน และแผนคน โดยให้ดูตัวอย่างการบริหารจัดการเกี่ยวกับการประมงที่รัฐให้หน่วยทหารเรือเข้ามาควบคุม บริหารจัดการ และมีหน่วยงานอื่นรับสนองนโยบาย โดยนักวิชาการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์โดยตรงเป็นระบบการบริหารงานยุติธรรมแบบหนึ่งที่ไม่เกี่ยวกับการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ จึงไม่จำเป็นต้องเกรงกลัวว่าจะเกิดการร่วมมือกันของเจ้าหน้าที่ในทางที่มิชอบ เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรกลางเป็นเพียงการทำให้ระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างราบรื่นเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจนั้น เป็นประเด็นของกระบวนการพิจารณาคดีมิใช่การบริหาร และยังสอดคล้องกับนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ ตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นการทำหน้าที่ที่มีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน มีทั้งหน่วยจับกุม หน่วยสืบสวนสอบสวน หน่วยฟ้องร้องดำเนินคดี และหน่วยที่ช่วยเหลือเหยื่อ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางในการควบคุมเชิงนโยบายอย่างจริงจัง โดยนำหน่วยงานเหล่านี้มาทำงานร่วมกันในเชิงนโยบายและปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัญหาการค้ามนุษย์คงไม่เกิดขึ้น แต่ปัจจุบัน ภาพที่ปรากฏออกมาคือ ต่างคนต่างทำ

หน่วยงานกลางที่รัฐได้ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับการประมง ถือเป็นตัวอย่งการบริหารจัดการที่ดี หน่วยงานนี้เรียกว่า “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามชายฝั่ง” โดยอยู่ในความดูแลของทหารเรือ ถ้าหากนำรูปแบบนี้ไปปรับใช้กับการใช้แรงงานภาคเกษตร แรงงานภาคสถานบริการ แรงงานภาคโรงงาน หรืออื่น ๆ จะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความราบรื่น ปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน ไม่สับสนเปลืองงบประมาณ เพราะมีการควบคุมสั่งการจากผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน ใช้แผนและนโยบายเดียวกัน

ในต่างประเทศก็มีแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษนี้เช่นกัน จากการประชุม International Criminal Police Organization ที่เมืองลียง ประเทศฝรั่งเศส ได้กล่าวถึงลักษณะของหน่วยพิเศษในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ว่า ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญที่ผ่านการฝึกฝนในการค้นหาความจริงรวมถึงการระบุตัวเหยื่อ การบริหารจัดการเหยื่อ ความเจ็บปวดทางจิตใจของเหยื่อ เทคนิคในการพูดคุยเพื่อหาความจริงจากเหยื่อ การเก็บพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยานและการบริหารจัดการพยาน รวมถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ คุณสมบัติของหน่วยพิเศษนอกจากมีความสามารถในการค้นหาความจริงแล้ว ยังต้องมีความขยันขันแข็งและมีการบริหารจัดการที่ดี มีเทคนิคและบุคลากรในการเฝ้าระวัง การจัดการแบบสายลับ เทคนิคการสืบสวนสอบสวนแบบพิเศษมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง และการฝึกฝนผู้บังคับใช้กฎหมายให้มีแนวปฏิบัติที่ถูกต้องจัดว่าเป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐจะต้องเพิ่มการฝึกฝนร่วมกันเพื่อค้นหามาตรฐาน

ร่วมกันในการจัดการคดี ซึ่งหากประเทศไทยจะตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมา ก็อาจนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของหน่วยพิเศษในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยได้ จะทำให้ได้หน่วยงานกลางที่มีประสิทธิภาพและเป็นการประสานความร่วมมืออย่างแท้จริง

5.3.2 การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติ

กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์ จะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ เพราะประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมีความยากในการตีความตัวบทกฎหมาย ดังนั้น บุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นอย่างดี อีกทั้งต้องได้เข้าร่วมในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์มาอย่างยาวนาน หากมีการสลับสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่อยู่บ่อยครั้ง เจ้าหน้าที่บางหน่วยงาน นอกจากต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์แล้ว ยังมีงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องค้ามนุษย์ให้ต้องทำอีกมากมาย ความเชี่ยวชาญในตัวผู้ปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

เจ้าหน้าที่ NGO ท่านหนึ่งที่แสดงความเป็นห่วงในประเด็นเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญ อาจทำให้การต่อสู้คดีกับผู้กระทำความผิดเกิดความพลั้งพลั่ว เนื่องจากผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์มักเป็นผู้มีอิทธิพล มีเงินมาก สามารถว่าจ้างทนายที่มีความเชี่ยวชาญมาดำเนินคดีแทนได้ ทำให้ต่อสู้ยากและอาจนำไปสู่การแพคดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ International Centre for Migration Policy Development เรื่อง Anti-trafficking training for front line law enforcement officials, part one: Background reader พบว่า คดีค้ามนุษย์มีลักษณะเหมือนกับคดีร้ายแรงทั่ว ๆ ไปที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาความจริง ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นหน่วยสนับสนุนเจ้าหน้าที่ที่อยู่แนวหน้า (frontline officials) เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ประจำพรมแดน จะต้องรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยังขาดความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ เช่น การจัดการกับเหยื่อ เมื่อมีคดีอันควรสงสัยว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ส่วนใหญ่จะถูกนำไปให้เจ้าหน้าที่แนวหน้ารับเรื่องไว้ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ขาดความเชี่ยวชาญ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องมีความรับผิดชอบอย่างมากต่อการจัดการค้นหาความจริง การสอบสวนเบื้องต้น จนกว่าผู้เชี่ยวชาญจะเข้ามารับคดีไป หมายความว่า เจ้าหน้าที่แนวหน้าจะต้องปฏิบัติหน้าที่เบื้องต้น เช่น การให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ การคุ้มครองพยาน การจับกุมผู้ต้องสงสัย เป็นต้น ซึ่งเป็นงานที่อันตราย ทำให้เจ้าหน้าที่แนวหน้าจะต้องมีความแข็งแกร่ง ได้รับการสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เช่น ทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ การได้รับการฝึกฝนอบรม

เป็นต้น ความสามารถของเจ้าหน้าที่แนวหน้าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์ลงไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่แนวหน้าเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีด้วย และยิ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Anne Gallagher and Paul Holmes เรื่อง Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line ว่า สิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในคดีค้ามนุษย์ต้องรู้ ย่อมเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่แนวหน้าที่รับเรื่องราวในเบื้องต้นก็ต้องรู้ด้วย เช่น การรวบรวมข่าวกรอง การระบุตัวเหยื่อ การวางแผนและให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อ การจับกุมผู้ต้องสงสัย การคุ้มครองพยาน เป็นต้น

การโยกย้ายบ่อยครั้งของเจ้าหน้าที่เกิดได้ในทุกองค์กร แต่ที่เป็นปัญหาและมีการโยกย้ายมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่ในกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติงานมีความขวัญกำลังใจต่ำกว่าเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์จึงเป็นตัวเลือกลำดับรองในการขอย้ายมาประจำการ

จากงานวิจัยของ Anne Gallagher and Paul Holmes ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับด้านผู้เชี่ยวชาญไว้ว่า จะต้องไม่มีการผูกขาดผู้เชี่ยวชาญ เพราะสภาพของแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน ถ้าสภาพที่ไม่เหมือนกันแต่ใช้ผู้เชี่ยวชาญคนเดียวกัน อาจก่อให้เกิดความล้มเหลว โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องเป็นแนวหน้าที่มีความไวต่อคดีค้ามนุษย์ ให้ความสำคัญในรายละเอียด การติดตามคดี การเชื่อมโยงกับการดำเนินการตามกฎหมาย สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและที่ไม่ใช่รัฐ และถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนในคดีค้ามนุษย์จะมีความสำคัญก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีและตัดสินคดีก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเพราะเป็นหน่วยงานที่ทำให้เห็นว่าสิ่งที่เจ้าหน้าที่ค้นพบจะไม่สูญเปล่า ในหลาย ๆ ประเทศมักประสบปัญหาการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ ระบบที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรและการต่อต้านการรวมตัวกันเพื่อสร้างมาตรฐานกระบวนการทางอาญาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การขาดความรู้และการยอมรับในเรื่องดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมคดี การสรุปสำนวน การคุ้มครองพยาน การพิจารณาคดี และนำไปสู่คำพิพากษาที่ไม่เหมาะสม ความมั่นใจของพยานและกำลังใจของผู้บังคับใช้กฎหมายจะสูญเสียไปเมื่อกระบวนการพิจารณาคดีขาดความเข้มแข็งหรือบริหารจัดการไม่ดี

ดังนั้น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และทนายความ ควรจะต้องผ่านการฝึกฝนเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเน้นที่การบริหารจัดการ การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของกฎหมาย การรู้จักบทบาทของตนเอง และความรับผิดชอบ และยิ่งเน้นไปที่การประสานงานที่ดีต่อกันด้วย

การที่รัฐจะสร้างเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญได้นั้น จะต้องมาจากการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ขวัญและกำลังใจถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นของผู้ปฏิบัติงานในทุก ๆ องค์กร ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ผู้ปฏิบัติต้องมีความรอบคอบ และในบางคดีเป็นคดีที่มีอิทธิพล มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง การสร้างขวัญและกำลังใจจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของค่าตอบแทนที่ดี การให้รางวัลนำจับ การให้สวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจ ซึ่งประเด็นด้านขวัญและกำลังใจนี้ เกี่ยวโยงไปกับการสร้างผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจาก การต้องปฏิบัติงานที่มีความยากและไม่ค่อยปลอดภัย แต่ค่าตอบแทนหรือสวัสดิการและความก้าวหน้าในหน้าที่การงานมีน้อย ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติมองหาสิ่งที่ดีกว่า นำไปสู่การโยกย้ายหรือลาออกอยู่เป็นประจำ และการเกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ ย่อมไม่สามารถที่จะสร้างผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาได้ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์นั้น จำต้องอาศัยผู้ปฏิบัติที่มีความเชี่ยวชาญ คลุกคลีอยู่ในอาชีพเป็นเวลานานจึงจะส่งผลให้การทำงานร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ไม่ติดขัด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างว่า หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ถูกใจผู้บังคับบัญชา ก็อาจถูกย้ายไปหน่วยงานอื่น ทั้ง ๆ ที่ทุ่มเทให้กับการทำงานมาก

เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างให้ข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ไม่มีขวัญและกำลังใจอาจเนื่องมาจากความไม่มั่นคงในหน้าที่การงาน ซึ่งมีส่วนที่สำคัญอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ แต่รัฐไม่สามารถรับเพิ่มเพื่อเป็นข้าราชการได้ เป็นเพียงแค่ลูกจ้าง ทำให้เจ้าหน้าที่มาทำงานแบบไม่ทุ่มเท เกิดอัตราการลาออกสูง

นอกจากนี้ ปัญหาจากการไม่ประสานงานร่วมกัน อาจนำไปสู่ความกลัวในการถูกร้องเรียน กลัวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหน้าที่การงาน ดังเจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เล่ากรณีศึกษาที่ทำให้เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องถูกตั้งกรรมการสอบว่า กรมการปกครองและ NGO ได้เข้าร่วมกันจับกุมแหล่งร้านคาราโอเกะแห่งหนึ่ง และจับกุมหญิงค้าประเวณีมาหลายคน โดยหนึ่งในนั้นสงสัยว่าจะเป็นเด็ก แต่ในพาสปอร์ตบ่งบอกว่ามีอายุ 22 ปี และเด็กยืนยันตามพาสปอร์ต แต่ทีมที่ลงไปจับกุมสังเกตจากรูปร่างแล้วเกิดความสงสัยว่าจะเป็นเด็ก จึงส่งให้แพทย์ตรวจ แพทย์ลงความเห็นว่ามีอายุประมาณ 15 – 19 ปี เมื่อสรุปว่าเป็นเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงส่งตัวมาที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในฐานะเป็นเหยื่อ แต่ทว่า ก่อนที่จะส่งตัวมานั้น ในวันที่จับกุม เจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งข้อหาไปก่อนหน้านั้นแล้วว่าเป็นหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และส่งตัวมาที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยที่ไม่แจ้งให้ทราบว่าได้มีการตั้งข้อหาอื่นมาแล้ว เจ้าหน้าที่จึงรับตัวไว้ในฐานะเหยื่อจากการค้ามนุษย์ แต่ไม่ทราบว่าเป็นผู้ต้องหา ต่อมาไม่นาน มีหมายศาลส่งมาที่สถาน

คุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อให้ไปรับการพิจารณาคดีในศาลในคดีหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เมื่อเด็กไปปรากฏตัวต่อหน้าศาล ศาลถามเรื่องอายุ เด็กตอบว่าอายุ 15 ปี ศาลจึงส่งเด็กไปรับการพิจารณาคดีที่ศาลเยาวชนและครอบครัว ทำให้เจ้าหน้าที่ NGO ร้องเรียนสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ว่าปล่อยเด็กไปได้อย่างไร ทำให้เกิดการร้องเรียน ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่รู้มาก่อนเลยว่าได้มีการสอบสวนกันมาก่อนแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถูกตั้งกรรมการสอบ เจ้าหน้าที่จึงเกิดความรู้สึกว่าตนไม่ได้ทำผิด ไม่รู้เรื่องสิ่งต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำมาจากข้างนอกแต่ต้องมาถูกกล่าวหาว่าละเลย

ปัญหาผู้มีอิทธิพล ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัว รวมไปถึงคำตอบแทนที่น้อยไม่คุ้มค่ากับงานที่มีความเสี่ยงและการขาดแคลนบุคลากร

ดังนั้น การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นด้าน ความก้าวหน้าในอาชีพ คำตอบแทนที่เหมาะสม จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการทำงาน งบประมาณที่เหมาะสม การเสริมสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยในการทำงาน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างผู้เชี่ยวชาญด้านการค้ามนุษย์ เพราะปัจจัยการลาออกหรือโยกย้ายจะมีน้อยลง และนำไปสู่การผลักดันการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

5.3.3 การจัดอบรมให้ความรู้

การอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการค้ามนุษย์จัดว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าใจระบบการทำงานร่วมกัน การปฏิบัติงานที่จะต้องมีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกัน รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลหากข้อมูลเหล่านั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตั้งแต่ประเทศไทยได้บัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สิ่งแรกที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทราบ คือ ความหมายของการค้ามนุษย์ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ยังไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์กับการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือการใช้แรงงานปกติกับการใช้แรงงานแบบค้ามนุษย์ หรือการค้าประเวณีแบบสมัครใจหรือแบบธรรมดาทั่วไปกับการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ผู้เสียหายไม่ได้รับการแก้ไข ช่วยเหลืออย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ที่มักลงปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐในท้องที่ให้ข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่จะปฏิบัติงานด้านการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ดีนั้นต้องมีความตระหนักและเข้าใจคดีค้ามนุษย์เสียก่อน ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังเข้าใจคำว่า “การค้ามนุษย์” น้อยเกินไป

ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการบรรจุการอบรมเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ไว้ในหลักสูตรอบรมพนักงานอัยการผู้ช่วยที่สอบเข้ามาได้ใหม่ควบคู่ไปกับการจัดอบรมพนักงานอัยการทั่วประเทศและอบรมให้ความรู้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังมีนโยบายในการนำเรื่องเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนอีกด้วย โดยใช้วิธีการเชิงรุกผ่านสำนักงานอัยการจังหวัด แผนกคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเอง

นอกจากการให้ความรู้เกี่ยวกับความหมายการค้ามนุษย์แล้ว ยังต้องอบรมวิธีการคัดแยกเหยื่ออย่างถูกต้องว่าบุคคลที่เจ้าหน้าที่ไปจับหรือกวาดต้อนมานั้น ผู้ใดเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ หรือเป็นผู้กระทำผิดเอง จากการศึกษา พบว่า การคัดแยกเหยื่อเป็นประเด็นสำคัญต่อการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่การจะคัดแยกเหยื่อให้มีประสิทธิภาพได้จะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการคัดแยกเหยื่อ ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดอบรมและมีแบบฟอร์มหลักการคัดแยกเหยื่อเบื้องต้นไว้ ซึ่งควรจะประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยเพื่อให้มีความรู้ตรงกัน แบบฟอร์มในการคัดแยกเหยื่อที่พัฒนาขึ้นนั้นได้นำมาใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันระหว่างทีมงานสหวิชาชีพ เพื่อตัดปัญหาความคลุมเครือ จะต้องมีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับ Clawson, H., Dutch, N., and Cummings, M. ศึกษาเรื่อง Law enforcement responses to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned พบว่า จากประสบการณ์ของหลาย ๆ ประเทศ แสดงให้เห็นว่า การแสดงตัวของเหยื่อจะไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ไม่สามารถเจาะจงไปได้ทันทีว่าบุคคลนี้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เว้นแต่เหยื่อประสงค์จะแสดงตน รวมถึงการควบคุมสถานการณ์ของรัฐ การติดตามอย่างต่อเนื่อง เช่น สถานประกอบการด้านการเกษตรก่อสร้าง หรืออุตสาหกรรมบันเทิงต่าง ๆ รัฐจะต้องทำรายการตรวจสอบ จัดทำคู่มือ และกำหนดเป้าหมายของกระบวนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวดเร็วและระบุตัวเหยื่อได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับ United Nations Children's Fund ที่ศึกษาเรื่อง Guidelines for the protection of child victims of trafficking กล่าวว่าเครื่องมือที่นำมาใช้ระบุตัวเหยื่อต้องได้รับการพัฒนาและประยุกต์ใช้อย่างระมัดระวัง ต้องมีการประเมินความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างกลุ่มที่มีความหลากหลายที่มีส่วนร่วมในตัวเหยื่อ เช่น เจ้าหน้าที่ทั่วไป ผู้บังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ผู้ตรวจแรงงาน และองค์กรที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือเหยื่อ เจ้าหน้าที่ต้องผ่านการฝึกฝนและมีความพอใจในการให้ความร่วมมือต่อการใช้เครื่องมือและทำให้เครื่องมือที่นำมาใช้ระบุตัวเหยื่อได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย แม่นยำ และถูกต้อง การระบุตัวเหยื่อจากการค้ามนุษย์เป็นเรื่องยาก ดังนั้น เมื่อได้ตัวเหยื่อมาและไม่แน่ใจว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์หรือไม่ ให้ปฏิบัติต่อเหยื่อนั้นเสมือนว่าเป็นเหยื่อที่เกิดจากการค้ามนุษย์ไว้ก่อนจนกว่าจะสรุปได้ว่าบุคคลนั้นเป็นเหยื่อจากการค้า

มนุษย์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหยื่อที่เป็น “เด็ก” จะต้องให้การดูแลเป็นพิเศษทั้งการช่วยเหลือปกป้อง ค้ำครอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะมีแบบฟอร์มและบุคลากรที่ผ่านการอบรม แต่บุคลากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ในคดีใหญ่ ๆ มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก มีความต้องการบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่คัดแยกเหยื่อเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย กำลังคนไม่พอ โดยเฉพาะต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะมีประจำการอยู่ประมาณ 2-3 คน ต่อจังหวัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาช่วยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยเสนอให้ปรับวิธีการทำงานให้รับผู้ที่จบปริญญาตรีขึ้นไปเข้ารับการอบรมที่มีหลักสูตรคล้ายกับการเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ นำมาฝึกอบรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อ เช่น ขั้นตอนการคัดแยกเหยื่อ การสอบสวนเหยื่อ การสัมภาษณ์เหยื่อ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐมีความจำเป็นต้องจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมโดยต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนด้วย กรณีที่ช่วยเหลือจากการค้ามนุษย์กลุ่มใหญ่ ๆ จะหาสถานที่ที่เหมาะสมและมีขนาดใหญ่พอจะรองรับคนจำนวนมากได้ยาก เจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างที่เคยไปร่วมในการคัดแยกเหยื่อเล่าให้ฟังว่า เคยไปจับกุมร้านค้าแห่งหนึ่งที่มีการค้ามนุษย์ และมีเจ้าของร้านเป็นผู้หญิง ในขณะที่จับกุมเหยื่อยังต้องถูกกักตัวอยู่ในร้านก่อน ทำให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสดูแลเหยื่อให้พูดกับเจ้าหน้าที่รัฐว่า ไม่ได้ถูกหลอกมา รับเงินเอง เหยื่อมักทำตามเพราะเกรงกลัวผู้กระทำผิด ทำให้เห็นว่าสถานที่คัดแยกเหยื่อเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของดลฤทัย ไกรอำ (2553) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในบุคคลต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา): ศึกษาเฉพาะกรณีส่วนคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สถานกักตัวบุคคลต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านสถานที่ที่ใช้ในการคัดแยกเหยื่อมีความคับแคบ ไม่เป็นสัดส่วนทำให้ผู้ต้องกักเกิดความอับอายไม่กล้าให้ข้อมูลที่แท้จริง โดยเฉพาะเหยื่อในการค้าประเวณี

เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นตรงกันในการแก้ไขปัญหาที่ว่า ถ้าไม่มีสถานที่ให้มาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากได้ก็ต้องพิจารณาสถานที่ที่เหมาะสม โดยอาจต้องมีการคัดแยกเหยื่อก่อนว่าเป็นกลุ่มผู้เสียหายหรือไม่ ถ้ามีแนวโน้มเป็นผู้เสียหาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับไปดูแล ในส่วนที่ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นพยาน คือมีความคลุมเครือ เจ้าหน้าที่ตำรวจควรรับไปดูแลในเบื้องต้น จากนั้นก็มาแยกว่าเป็นคดีแรงงานและไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์แต่เป็นแรงงานที่ต้องให้ความคุ้มครอง ก็ให้กระทรวงแรงงานรับไปดูแล ให้เขาได้มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือ คำแนะนำ แต่ถ้าเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

มนุษย์ก็จะให้ความร่วมมือโดยมีบ้านพักเด็กเป็นสถานที่รองรับ ซึ่งการแบ่งประเภทโดยใช้วิธีการตรวจสอบเบื้องต้นแบบนี้ จะทำให้มีการกระจายตัวของผู้เสียหายที่ต้องได้รับการคุ้มครองชั่วคราวได้ไปอยู่ในสถานที่เหมาะสม หลังจากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมาประชุมร่วมกันเพื่อหาทางจัดการร่วมกัน

นอกจากนี้ การดำเนินคดีค้ำมนุษย์ได้เปลี่ยนจากระบบการพิจารณาคดีแบบกล่าวหาซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ผู้พิพากษาทั่ว ๆ ไปใช้กันเป็นปกติมาเป็นระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งจะมีใช้ในคดีบางประเภทเท่านั้น ผู้พิพากษาบางรายที่ไม่เคยใช้วิธีการแบบไต่สวน ขาดความเข้าใจในบทบาทของตนเอง หรือไม่รู้ว่าจะต้องวางตนหรือต้องทำอะไร ซึ่งอาจทำให้คดีเกิดความล่าช้า ไม่ไหลลื่น ในบางครั้งต้องอาศัยคำถามที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานอัยการ เป็นผู้ตั้งคำถามให้ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการไต่สวนที่คำถามควรจะต้องเกิดจากผู้พิพากษาที่ในระหว่างพิจารณาเกิดข้อสงสัย ไม่เข้าใจ ผู้พิพากษาควรจะเป็นผู้ถามเอง เกิดจากความคิดหรือความสงสัยของตนเอง และใช้คำถามที่เข้าอกเข้าใจ ละมุนละม่อม ต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อ โดยใช้หลักจิตวิทยา

ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่างเห็นพ้องกันว่า การจัดอบรมในปัจจุบันเป็นการจัดอบรมแบบทั่ว ๆ ไป ให้ความรู้เกี่ยวกับความผิดฐานค้ำมนุษย์ นำวิทยากรมาอบรมให้ความรู้แก่พนักงานสอบสวน แต่การอบรมในลักษณะของภาคปฏิบัติยังมีน้อย ควรจะนำ case study มาอบรมและให้ฝึกปฏิบัติ

ในประเด็นการจัดอบรมนั้น นักวิชาการกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า มิใช่เพียงแค่การอบรมเพียงอย่างเดียว แต่ควรจะต้องมีการจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่ได้เข้ารับการอบรม ควรนำความรู้ที่ได้มาปฏิบัติจริง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ NGO ท่านหนึ่งว่า การอบรมให้ความรู้ นั้น ควรให้ความรู้ขึ้นอยู่กับองค์กร ไม่ควรให้เป็นรายบุคคล เพราะหากบุคคลนั้นย้ายออกไปจากองค์กร ย่อมนำความรู้ที่ติดไปด้วย คนใหม่ที่ย้ายเข้ามายังไม่มีความรู้ ซึ่งควรจะมีอะไรบางอย่างทิ้งไว้ให้แก่องค์กรเพื่อที่คนใหม่เข้ามารับหน้าที่จะได้นำมาใช้เป็นแนวทาง และรับช่วงต่อได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาในการเริ่มต้นใหม่ และเมื่อผ่านการอบรมแล้ว ควรมีการติดตามประเมินผลต่อด้วยว่าเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมได้นำความรู้ที่ได้ไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ถูกต้องหรือไม่ หรือได้นำไปถ่ายทอดแก่ผู้อื่นหรือไม่

ดังนั้น การอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความเข้าใจถึงปัญหาและดำเนินการให้ถูกต้อง เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากกฎหมายและแหล่งความช่วยเหลืออย่างเต็มที่โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

5.3.4 สร้างมาตรฐานในการคัดแยกเหยื่อ

การคัดแยกเหยื่อเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ ซึ่งในการจัดอันดับของ TIP Report มีรายงานถึงเหตุที่ประเทศไทยยังถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) การคัดแยกว่าผู้กระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐไปจับกุมมาได้นั้น เป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์หรือเป็นผู้กระทำความผิดเองโดยตรงเป็นเรื่องที่ยาก หากเจ้าหน้าที่ที่ทำการคัดแยกไม่มีความเข้าใจ ย่อมทำให้การคัดแยกเหยื่อไม่มีประสิทธิภาพ อาจได้บุคคลที่ไม่ได้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จริง ๆ และย่อมส่งผลต่อการฟ้องคดี เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ใช่เหยื่อจากการค้ามนุษย์ อาจนำไปสู่การไม่สั่งฟ้อง ดังนั้น ความรู้ของเจ้าหน้าที่และความร่วมมือกันในการคัดแยกเหยื่อจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ปัญหาในการคัดแยกเหยื่อมีหลายประเด็น ได้แก่

1) ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่ทำการคัดแยกเหยื่อ โดยเฉพาะเหยื่อที่เป็นกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้หญิงที่ถูกหลอกไปค้าประเวณี จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการคัดแยกเหยื่อเป็นอย่างยิ่ง แต่เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้มีการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายบ่อย ทำให้ขาดความชำนาญ และในคดีที่มีเหยื่อเป็นจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากรมากในการคัดแยก บุคลากรแต่ละคนย่อมมีความรู้ความเข้าใจที่ไม่เท่ากัน อาจทำให้มาตรฐานในการคัดแยกเหยื่อแตกต่างกัน และคดีค้ามนุษย์เป็นคดีที่มีความซับซ้อน ผู้คัดแยกเหยื่อต้องมีความรู้ทางกฎหมายอย่างลึกซึ้ง โดยความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความผิดที่มีเจตนาพิเศษ แต่เจ้าหน้าที่รัฐมักจะเข้าจับกุมเมื่อการกระทำความผิดครบองค์ประกอบแล้ว กล่าวคือ มีการบังคับขายบริการทางเพศแล้ว หรือมีการข่มขืนทารุณในโรงงานแล้ว ทำให้จับกุมได้แต่ผู้กระทำความผิดที่เห็นชัดเจน ณ เวลานั้น แต่ผู้กระทำความผิดอื่น เช่น เป็นธุระจัดหา หรือบุคคลที่ทำหน้าที่อื่นในคดีค้ามนุษย์ มักจะจับไม่ได้ ดังนั้น หากผู้กระทำความผิดครบองค์ประกอบของกฎหมาย แต่ยังขาดเจตนาพิเศษ เช่น หลอกผู้หญิงไปขายบริการทางเพศที่ต่างประเทศ ขณะที่กำลังจะเดินทางออกนอกประเทศ ถูกตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจับได้เสียก่อน กรณีนี้ เจ้าหน้าที่ควรจะถือว่าเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเจตนาพิเศษก่อน คือ ไม่ต้องรอให้เหยื่อถูกนำไปทำร้ายหรือขายเสียก่อนจึงจะถือว่าเป็นค้ามนุษย์ หากเจ้าหน้าที่รู้ถึงข้อกฎหมาย มีความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติ จะทำให้การคัดแยกเหยื่อมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ในการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของประเทศไทย เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันในรูปแบบของทีมสหวิชาชีพ โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การเอกชน องค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่ด้วยความเข้าใจเกี่ยวกับคำ

นิยามเรื่องคำมนุษย์ที่แตกต่างกัน ทำให้บางฝ่ายเห็นว่าไม่ใช่เหยื่อจากการคำมนุษย์ แต่อีกฝ่ายเห็นว่าใช่ ซึ่งอาจโยงไปถึงปัญหาด้านความรู้และการทำยอดคดีได้ และการตัดสินใจที่ผิดพลาดอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องอย่างมาก ซึ่งจากงานวิจัยของเบญจมาศ กระจำโพธิ์ (2554) ศึกษาวิจัยเรื่อง การคัดแยกเหยื่อในคดีคำมนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา ได้กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการกับการควบคุมตรวจสอบและระบบการคัดแยกเหยื่อ หรือการค้นหาความจริงจากผู้ถูกคำมนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการในการคัดแยกเหยื่อให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินคดีอันส่งผลให้การดำเนินคดีคำมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุลวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหาย

2) ระยะเวลาในการคัดแยกเหยื่อ ในบางคดี เหยื่อมีเป็นจำนวนมากแต่เวลามีจำกัด เจ้าหน้าที่จะต้องรีบเร่งคัดแยกเหยื่อในเบื้องต้นให้เสร็จ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคำมนุษย์และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานคำมนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายเกินกว่ากำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้”

โดยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เห็นว่ามาตรา 29 นี้เป็นบทบัญญัติที่มีความละเอียดอ่อน โดยจะต้องรีบดำเนินการจัดการคัดแยกเหยื่อภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งถ้าเกินกว่านั้นจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต แต่ทั้งนี้ก็จะอนุญาตได้อีกแค่ไม่เกิน 7 วันเท่านั้น จากข้อจำกัดเรื่องเวลา หากเจ้าหน้าที่ต้องรีบเร่งทำในเวลาที่ยังจำกัดอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการคัดแยกเหยื่อได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ใช้ความละเอียดรอบคอบในการคัดแยกเหยื่อ และไม่ทันภายในเวลาที่กำหนด ก็อาจสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่างว่า ระยะเวลาอันจำกัดในการคัดแยกเหยื่อเพื่อสรุปว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายหรือไม่ เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ในบางครั้งคดีเกิดต่างจังหวัด ต้องใช้เวลามากซึ่งรวมระยะเวลาในการเดินทางด้วย

3) การไม่ได้รับความร่วมมือจากเหยื่อหรือผู้เสียหาย เนื่องจากความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่และเกรงกลัวอิทธิพล เนื่องจากในระหว่างกวดล้าง ต้องรีบทำการคัดแยกเหยื่อ บางครั้งผู้กระทำผิดอยู่ในบริเวณนั้นด้วย ทำให้ผู้เสียหายไม่กล้าให้ปากคำ นอกจากนี้ ในบางคดีที่เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็น

ค้ำมนุษย์ เพราะเป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี แต่ปรากฏว่าผู้เสียหายเต็มใจที่จะทำงานกับผู้กระทำผิด ทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องการให้การใด ๆ เพราะผู้เสียหายเห็นว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้มีพระคุณของพวกเขา เนื่องจากทำให้ชีวิตของพวกเขาไม่ลำบาก ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการกลุ่มตัวอย่างที่ทำวิจัยเกี่ยวกับการค้าประเวณีซึ่งมีการเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ให้ความเห็นจากประสบการณ์ในการลงพื้นที่วิจัยว่า ปัญหาเรื่องพยาน ผู้เสียหายในการค้าประเวณีไม่เคยมองว่าตนคือผู้เสียหาย แต่กลับมองว่าผู้กระทำผิดคือ พ่อเล้าหรือแม่เล้าเป็นผู้ที่มีบุญคุณ ทำให้มีงานทำ มีเงินส่งไปเลี้ยงครอบครัว จึงไม่ต้องการให้การใด ๆ เพื่อให้พ่อเล้าหรือแม่เล้าเหล่านี้เดือดร้อน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิดกลับกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกลุ่มตัวอย่างระบุว่า ปัญหาการคัดแยกเหยื่อในประเทศไทยเป็นปัญหาที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำมาเป็นข้อพิจารณาในการจัดอันดับ ส่วนหนึ่งคือการคัดแยกยังไม่มีประสิทธิภาพด้วยสาเหตุหลายประการ ประการแรก การใช้ล่าม กรณีที่จับมาเป็นจำนวนมาก ล่ามที่ขึ้นทะเบียนไว้ไม่พอใช้ ไม่เข้าใจ และในบางครั้ง ล่ามที่นำมาช่วยเจ้าหน้าที่กลับกลายเป็นกลุ่มนายหน้าเสียเอง ประการที่สอง ผู้เสียหายไม่กล้าพูดความจริง ตกอยู่ในความเกรงกลัว เนื่องจากถูกสอนให้มองเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นบุคคลที่ไม่น่าไว้วางใจ เจ้าหน้าที่รัฐเป็นพวกเดียวกันกับผู้กระทำผิด หรือถูกข่มขู่จากผู้กระทำผิดว่าจะทำร้ายครอบครัวของผู้เสียหายหากให้การปรักปรำ และประการสุดท้าย ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน ในบางคดีไม่สามารถสอบปากคำผู้เสียหายให้จบได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ทำให้ผู้เสียหายเกิดความเหนื่อยล้า ไม่พร้อมให้ปากคำ หลงลืม

จากการศึกษาของ Anne Gallagher and Paul Holmes เรื่อง Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line พบว่า การให้การดูแลเป็นพิเศษต่อเหยื่อในคดีค้ามนุษย์เสมือนว่าเป็นการดูแลคุ้มครองพยาน ในคดีค้ามนุษย์นั้น เหยื่อมักเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำผิดในตอนแรก เพียงแต่เหยื่อไม่รู้ว่าหลังจากนั้นตนจะตกเป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์ ดังนั้น เหยื่อจึงเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งการที่จะทำให้เหยื่อตัดสินใจมาเป็นพยานในคดีค้ามนุษย์ได้นั้นเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากเกรงว่าตนเองจะตกเป็นผู้กระทำผิดหรือเกรงกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ดังนั้น ต้องทำให้เหยื่อรับรู้ว่ามีกระบวนการและกลไกในการสนับสนุนให้เหยื่อมาเป็นพยาน ทั้งในด้านการให้ความคุ้มครอง การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ในขณะที่เป็นพยาน และการให้การดูแลฟื้นฟูหลังจากคดีเสร็จสิ้น

เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า เหยื่อจากการค้ามนุษย์มักจะไม่ต้องการเข้าร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้วยเหตุผลว่า กลัวว่าจะถูกทำร้ายซึ่งรวมไปถึงครอบครัวของเหยื่อด้วย ในหลาย ๆ คดี เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถให้ความคุ้มครองตามที่เหยื่อต้องการได้ รวมถึงไม่สามารถจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเหยื่อในการ

เข้ามาให้ความร่วมมือกับรัฐได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับเหยื่อเกี่ยวกับข้อจำกัดในการให้ความคุ้มครองและต้องไม่หลอกล่อหรือจูงใจให้เหยื่อเข้าร่วมด้วยความเข้าใจผิดหรือการให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ ที่ไม่สามารถทำได้จริงโดยแลกกับการดูแลให้ความปลอดภัยแก่เหยื่อและครอบครัว ความไม่พร้อมทางเทคโนโลยี งบประมาณที่ไม่เพียงพอ จะทำให้ความร่วมมือของเหยื่อน้อยลง

เหยื่อควรได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ให้ความช่วยเหลือและการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่เหยื่อในการเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เหยื่อไม่ควรถูกส่งตัวกลับประเทศของเหยื่อจนกว่ากระบวนการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้นและเหยื่อได้รับค่าชดเชยหรือได้รับการเยียวยาแล้ว (เว้นแต่เหยื่อจะแสดงความจำนงค์ที่จะกลับประเทศของตนในเวลาใด) ซึ่งสอดคล้องกับ European Trafficking Convention ที่ว่า กฎหมายควรปกป้องคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเหยื่อและพยาน และสร้างความมั่นใจให้กับเหยื่อและให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการทางกฎหมายด้วยภาษาที่เหยื่อเข้าใจได้

4) การจัดหาล่ามให้แก่เหยื่อ หากจับกุมคดีค้ามนุษย์ที่เป็นต่างด้าวมาได้ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาล่ามให้แก่ผู้เสียหาย แต่ล่ามที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐมีจำนวนไม่เพียงพอ และยิ่งในคดีใหญ่ ๆ ที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ต้องทำงานแข่งกับเวลา แต่ต้องมาติดปัญหาในเรื่องล่าม ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่าง แก้ไขโดยใช้บุคคลที่สามารถใช้ภาษานั้น ๆ ได้ดีมาเป็นล่ามให้ แม้จะไม่ได้ผ่านการขึ้นทะเบียนไว้ก็ตาม

จากปัญหาในการคัดแยกเหยื่อข้างต้น ในรายงานของ European Trafficking Convention ในหัวข้อ Council of Europe convention on action against trafficking in human beings ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคัดแยกเหยื่อไว้ว่า การระบุตัวเหยื่อในคดีค้ามนุษย์ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องแม่นยำ พร้อมด้วยการให้ความคุ้มครองและเข้าช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงที่เป็นสิ่งสำคัญ ประเทศต่าง ๆ ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเหยื่อในคดีค้ามนุษย์และทำความเข้าใจในความสัมพันธ์เกี่ยวกับการระบุตัวเหยื่อ เช่น European Trafficking Convention ได้ออกกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับว่า การแสดงตัวเหยื่ออย่างถูกต้องเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือ หากการคัดกรองเหยื่อล้มเหลว จะนำไปสู่การปฏิเสธสิทธิของบุคคลซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพิจารณาคดี ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์นั้น กระบวนการค้นหาความจริงและการดำเนินคดีแทบจะเป็นกระบวนการที่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากเหยื่อ จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมจึงต้องมีการคัดกรอง คัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์อย่างถูกต้องแม่นยำ และรวดเร็ว และสอดคล้องกับ Clawson, H., Dutch, N., and Cummings, M. ศึกษาเรื่อง Law enforcement responses to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned พบว่า การพิสูจน์คัดกรองเหยื่อเบื้องต้นอาจไม่มีความ

ละเอียดและคลาดเคลื่อน เพราะโดยธรรมชาติของการค้ามนุษย์มักมีผลกระทบทางจิตใจและการข่มขู่ มาก ซึ่งวิธีการคัดแยกแบบทั่ว ๆ ไป อาจไม่ได้ผลเพราะเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการบังคับใช้กฎหมาย และเหยื่อขาดการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ควรจะได้รับ ทำให้การแสวง ตัวของเหยื่ออยู่ในอัตราที่ต่ำ

5.3.5 ปรับปรุงวิธีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบันทึกคำพยาน

ในกรณีที่มีการจับกุมการค้ามนุษย์ และมีเหยื่อเป็นจำนวนมาก นอกจากติดขัดในเรื่องเวลา และสถานที่แล้ว เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล หากเหยื่อจากการค้ามนุษย์มีเป็นจำนวนมาก กระบวนการพิจารณา ในชั้นศาล เมื่อพยานเบิกความ ศาลจะบันทึกข้อความเก็บไว้ และปฏิบัติเช่นนี้กับเหยื่อทุกราย เมื่อทำ ไปมาก ๆ ก็อาจทำให้เกิดความสับสน ยิ่งหากเหยื่อเป็นคนต่างด้าว ต้องใช้ล่าม ยิ่งทำให้เกิดความ ยุ่งยากในการบันทึกข้อมูล กล่าวคือ ในขณะที่กำลังบันทึกข้อมูล ทำให้ต้องใช้การสังเกต การพูดและ การฟังในเวลาเดียวกัน อาจทำให้เกิดความผิดพลาด ดังนั้น ผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างจึงเสนอให้การ บันทึกคำพยานในคดีค้ามนุษย์ควรให้ใช้วิธีการบันทึกภาพและเสียงได้เหมือนกับคดีอาญาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง และหลังจากบันทึกภาพและเสียงไว้แล้ว หลังจากนั้นจึงค่อยนำมาถอดเทปลง บนกระดาษ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพและไม่หลงลืม หรือตกหล่นในประเด็นสำคัญ หากมีคำพิพากษาแล้ว คู่ความไม่พอใจยังสามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ แต่คำเบิกความนั้นเป็นที่ยุติ เมื่อมี ปัญหาในคำเบิกความ คู่ความไม่สามารถกลับไปแก้ไขได้ คำเบิกความจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ดังนั้น หากสามารถปรับปรุงวิธีการบันทึกถ้อยคำพยานโดยสามารถนำการบันทึกเสียงและ ภาพมาใช้ได้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถสอบปากคำพยานในคดีที่มีเหยื่อ หรือพยานเป็นจำนวนมาก ๆ ได้ในเวลาอันรวดเร็ว และคำเบิกความมีความถูกต้อง แม่นยำสูง ซึ่ง สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างว่า กระบวนการยุติธรรมควรรวบรวมเทคโนโลยี มาใช้ในการสืบพยาน เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถกลับภูมิลำเนาของตนเองได้เร็วขึ้น โดยอาจนำระบบ การประชุมผ่านระบบภาพและเสียงมาใช้ ซึ่งจะเหมาะสมอย่างยิ่งกับกรณีที่ผู้เสียหายอยู่ต่างประเทศ ซึ่ง ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกัน เช่น ถ้าไม่สะดวกในการใช้ระบบการประชุมผ่านระบบภาพและ เสียง จะมีกระบวนการขั้นตอนต่อไปอย่างไร หากนำเทคโนโลยีนี้มาใช้ หน่วยงานใดจะเป็น ผู้รับผิดชอบด้านค่าใช้จ่าย เป็นต้น ทั้งหมดนี้จะต้องมีการประสานงานกันภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย ที่ให้อำนาจไว้

5.3.6 การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี

ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจาก “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น อาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 การช่วยเหลือนี้ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐ ซึ่งไม่เพียงพอต่อความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการมาเป็นพยานศาล ผู้เสียหายส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด การมาเป็นพยานศาลแต่ละครั้งต้องมีค่าเดินทางและค่าอาหาร และในบางคดีที่ไม่สามารถไต่สวนให้เสร็จภายในวันเดียวได้ จะต้องมีการพักเพิ่มเข้ามาด้วย ความช่วยเหลือที่รัฐให้คือค่าตอบแทนในการมาเป็นพยานศาล ซึ่งปรากฏในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานในคดีอาญา พ.ศ.2547 กำหนดไว้ว่า พยานจะได้รับค่าตอบแทนเมื่อได้ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความต่อศาลแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามอัตราที่กำหนด ดังนี้

ในกรณีที่พยานมีที่พักอาศัยอยู่ในเขตจังหวัดที่มาให้ข้อเท็จจริงที่ทำการพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลได้รับค่าตอบแทนครั้งละ 200 บาท

ในกรณีที่พยานผู้ที่มีที่พักอาศัยอยู่นอกเขตจังหวัดที่เดินทางมาให้ข้อเท็จจริงยังที่ทำการของพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลได้รับค่าตอบแทนครั้งละ 500 บาท

จากอัตราค่าตอบแทนดังกล่าว โดยเฉพาะค่าตอบแทนกรณีที่พยานเป็นผู้ที่มีที่พักอาศัยอยู่นอกเขตจังหวัด ได้รับค่าตอบแทนครั้งละ 500 บาท โดยไม่มีการคำนึงถึงว่าพยานจะเดินทางมาจากที่ไกลหรือใกล้ ก็จะใช้อัตราเดียวกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายเห็นว่าไม่ค่อยเป็นธรรมเท่าไรนัก และแม้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ของพยานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานในคดีอาญา พ.ศ.2547 จะกำหนดไว้ในตอนท้ายว่า อัตราค่าตอบแทนจำนวน 200 และ 500 บาท ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวกำหนดจากระยะการเดินทางโดยถือเอาที่อยู่ของพยานเป็นเกณฑ์นั้น มิได้มีเจตนารมณ์ให้จ่ายเป็นค่าพาหนะก็ตาม แต่ก็ใช่ว่าอัตราที่ยังไม่มีความเหมาะสมต่อสภาวะ

สังคมที่เปลี่ยนไป และค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะจ่ายเป็นค่าเดินทางเป็นจำนวนมาก และควรคำนึงถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย เช่น ค่าขาดรายได้ที่ต้องหยุดงานเพื่อมาเป็นพยาน ทำให้ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ตกเป็นภาระขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) โดย NGO กลุ่มตัวอย่างเสนอความเห็น ว่า ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายการเป็นพยานนั้น แม้จะไม่จัดว่าเป็นค่าพาหนะ แต่ในความเป็นจริงคือนำมาค่าใช้จ่ายเป็นค่าเดินทางเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ควรกำหนดที่อัตราคงที่ แต่ควรกำหนดให้ผันแปรตามระยะทางที่พยานจะต้องเดินทางมาให้ปากคำ โดยอาจอิงกับระเบียบของทางราชการที่กำหนดให้ค่าเดินทางเป็น กิโลเมตร/บาท

ส่วนความช่วยเหลือที่มาจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น แม้จะเป็นกองทุนที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในด้านต่าง ๆ แต่ในกฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนเกี่ยวกับการสนับสนุนค่าเดินทางและค่าขาดรายได้ ดังนั้น รัฐควรมีการปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีที่นอกเหนือไปจากสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องค่าเดินทางและค่าขาดรายได้ด้วย

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ร่วมกันโดยการประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดค่าชดเชย หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เหยื่อหรือผู้เสียหาย หรือบุคคลที่ต้องมาเป็นพยานศาลจะต้องสูญเสียไป มิใช่ต่างฝ่ายต่างนำเสนอเพียงแค่นั้นส่วนของตน ซึ่งการที่ได้มาร่วมกันกำหนดค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีร่วมกัน จะทำให้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับทุกฝ่าย

5.3.7 การจัดหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับผู้เสียหาย

ผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์ จะได้รับความเสียหายทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การเยียวยาทางกายนั้นเป็นสิ่งที่สามารถรักษาให้หายได้ไม่ยาก แต่การรักษาเยียวยาทางจิตใจเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ผู้เสียหายบางคนได้รับความกระทบกระเทือนมากมาย การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นการเปลี่ยนแปลงชีวิตครั้งยิ่งใหญ่ของผู้เสียหาย ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตของพวกเขา การเยียวยาผู้เสียหายมิใช่หน้าที่ของหน่วยใดหน่วยหนึ่งเพียงลำพัง แต่ต้องมีการปรึกษาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อค้นหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับเหยื่อหรือผู้เสียหายแต่ละคนเจ้าหน้าที่ NGO กลุ่มตัวอย่างที่รับฟังปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ จากผู้เสียหายหลายราย ได้สรุปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายไว้ ได้แก่

1) ความสัมพันธ์กับบุคคลในครอบครัว ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ยาวนานมีส่วนในการบั่นทอนชีวิตและจิตใจของผู้เสียหายและก่อผลกระทบต่อครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการเสียเงินในการดำเนินคดี ในบางคดี ผู้เสียหายกับผู้กระทำผิดมีฐานะเกี่ยวพันเป็นญาติกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อ

ความสัมพันธ์ในหมู่เครือญาติ หากผู้เสียหายถูกหลอกไปค้าประเวณีและผู้เสียหายนั้นมีสามี คู่ชีวิตของผู้เสียหายจะสามารถทำใจยอมรับในอดีตของผู้เสียหายได้หรือไม่

2) ความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน ผู้เสียหายส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างจังหวัด อยู่ในสังคมแบบแคบ ๆ ที่คนในสังคมแทบจะรู้จักกันหมด คนต่างจังหวัดที่มีเงินมากมักได้รับการนับหน้าถือตา ผู้กระทำผิดหรือเอเยนต์ในคดีค้ามนุษย์ส่วนใหญ่มักจะเอาเงินทองมาบริจาคให้กับหมู่บ้าน สร้างวัด สร้างความเจริญให้กับหมู่บ้าน มีอิทธิพลต่อคนในหมู่บ้านมาก และมักจะพูดให้ผู้อื่นเชื่อว่าผู้เสียหายเป็นฝ่ายผิด ผู้เสียหายที่ฟ้องร้องผู้กระทำผิดนี้จึงมักถูกมองว่าเป็นคนไม่ดี แม้จะชนะคดี แต่ผู้เสียหายก็ยังรู้สึกที่ไม่ได้รับความยุติธรรมเพราะผู้กระทำผิดก็ยังสามารถอยู่ได้อย่างปกติสุข ในขณะที่ผู้เสียหายไม่ได้รับค่าชดเชยแม้แต่บาทเดียว

การเยียวยานั้นมีทั้งการเยียวยาในขณะดำเนินคดีและภายหลังดำเนินคดี การเยียวยาในขณะดำเนินคดี ส่วนใหญ่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาจากโปรแกรมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่จัดให้แก่ผู้เสียหาย แต่เสียงสะท้อนจากผู้เสียหายเกี่ยวกับกิจกรรมเป็นสิ่งจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำการประเมิน ผู้เสียหายมักจะกล่าวพูดให้เจ้าหน้าที่ NGO ฟังมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ แม้กระทั่งวิธีการเยียวยาที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่จะฟื้นฟูผู้เสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ โดยกลุ่มตัวอย่างที่คลุกคลีกับผู้เสียหายได้ยกตัวอย่างที่ฟังมาจากคำบอกเล่าของผู้เสียหายเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐจัดให้ เช่น การนำผู้เสียหายไปทำกิจกรรมร่วมกับผู้สูงอายุ การจัดวิทยากรมาบรรยาย การทำกิจกรรมดูแลเด็กปัญญาอ่อน คนพิการ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ผู้เสียหายไม่ต้องการ ซึ่งการจัดกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะที่ตรงข้ามกับกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ NGO จัดให้แก่ผู้เสียหายซึ่งจะมีวิธีการเยียวยาที่แตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจัดว่าเป็นวิธีการที่ดีและได้ผลต่อสภาพจิตใจของผู้เสียหาย กล่าวคือ จะแนะนำให้ผู้เสียหายทราบว่าการเยียวยาจิตใจเป็นสิ่งสำคัญ ต้องฟังพวกเขาอย่างเข้าใจ มีการจับกลุ่มผู้เสียหายด้วยกันเพื่อได้ระบายความรู้สึก เนื่องจากตกอยู่ในสภาพเดียวกัน เมื่อได้ยินเรื่องราวของคนอื่นที่แย่กว่า ทำให้ผู้เสียหายเกิดกำลังใจและรู้สึกว่าตนเองยังมีความโชคดีอยู่อีกมาก

ผู้เสียหายบางคนเมื่อเข้ามารับการเยียวยาใหม่ ๆ มีความตั้งใจว่าจะไม่ฟ้องผู้กระทำผิดแน่นอน แต่เมื่อได้เข้าร่วมกิจกรรมที่องค์กร NGO จัดให้ ทำให้เปลี่ยนความคิด และมีพลังที่จะลุกขึ้นต่อสู้ พร้อมทั้งจะแจ้งความ และเจ้าหน้าที่ NGO จะไปเป็นเพื่อนกับผู้เสียหายในทุกกระบวนการ อีกทั้งยังช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเบื้องต้น เนื่องจากการเบิกค่าใช้จ่ายจากรัฐมีความยุ่งยาก

ผู้เสียหายเหล่านี้ต้องการคนรับฟังความรู้สึกของพวกเขา ไม่ซ้ำเติมหรือกดดัน โดยเป็นใครก็ได้ที่พร้อมจะรับฟัง ซึ่งการเยียวยาด้วยวิธีการขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรจะมีความยั่งยืนและแก้ปัญหาที่ต้นตอจริง ๆ ทำให้เกิดความผูกพันระหว่างผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดความ

ร่วมมือและติดตามตัวได้ตลอดเวลาโดยผู้เสียหายไม่หนีหายไปไหน ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรเรียนรู้และนำมาปรับใช้

ส่วนการเยียวยาภายหลังดำเนินคดีแล้ว รัฐต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจอย่างจริงจังว่า ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษอย่างสาสมกับความผิด เพื่อผลทางด้านจิตใจของผู้เสียหาย และการบังคับคดีจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยอย่างแท้จริง มิใช่ได้กระดากมาแค่แผ่นเดียว คือ “คำพิพากษา”

ปัญหาที่ผู้เสียหายไม่สามารถบังคับคดีเอากับผู้กระทำความผิดได้นั้น เป็นประเด็นอยู่ที่ เมื่อทำการยึดทรัพย์อันเกิดจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์มาได้แล้ว ทรัพย์เหล่านั้นจะถูกตกเป็นของแผ่นดินและเข้าไปอยู่ในกองทุนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะขอเอาทรัพย์นั้นมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบอื่นใดเปิดช่องให้ทำได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาเป็นสองแนวทางได้แก่

1) ให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 44 บัญญัติว่า “เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามมาตรา 33

(2) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 36

(3) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 39

(4) การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ปกค. กำหนด

(5) การบริหารกองทุน”

โดยให้เพิ่มเติมการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายสามารถนำค่าสินไหมทดแทนไปใช้จ่ายกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ เช่น การชดเชยหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการเดินทางไปต่างประเทศ การรักษาร่างกายที่เกิดจากการถูกทารุณระหว่างตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์ เป็นต้น

2) ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ แต่กองทุนดังกล่าวไม่เปิดช่องให้นำทรัพย์สินที่กองทุนมีอยู่มาชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างจึงเสนอให้ปรับแก้กฎหมายให้มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 31 ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่ศาลมีคำสั่งให้รับตามมาตรา 29 และมาตรา 30 ให้ตกเป็นของกองทุน” ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวคือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หากพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่ให้นำทรัพย์สินที่ยึดมาได้จากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ให้ตกเป็นของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (เช่นเดียวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) เมื่อตกเป็นของกองทุนฯ กองทุนฯ ก็จะสามารถกันทรัพย์สินในส่วนนี้เพื่อมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามคำพิพากษาได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การเยียวยาผู้เสียหายหรือเหยื่อ หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะหน่วยงานหลักทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องจับมือกันเพื่อช่วยกันคิดหาวิธีการที่เหมาะสมต่อการเยียวยาผู้เสียหายร่วมกัน เนื่องจากการเยียวยานั้นมีทั้งก่อนดำเนินคดีและหลังดำเนินคดี นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสุขภาพจิต กระทรวงแรงงาน และยังรวมไปถึงองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือ NGO เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อเยียวยาผู้เสียหายหรือเหยื่อด้วย

5.3.8 การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐาน

การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ พยานหลักฐานเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นคดีที่มีอิทธิพล ผู้กระทำผิดมีอำนาจเงินสูง ทำให้การทำลายพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยง่าย รวมไปถึงการข่มขู่หรือฆ่าพยานได้อีกด้วย เมื่อกระบวนการไปสู่ชั้นศาล ศาลมักจะยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พยานสับสนไม่สม หรือในขณะจับกุมคิดว่าเป็นการค้ามนุษย์แต่เมื่อเข้าสู่ชั้นพิจารณาคดีก็กลับกลายเป็นไม่ใช่การค้ามนุษย์ เป็นต้น จากการเก็บข้อมูล พบว่าปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐานมีหลายประเด็น

1) ประเด็นเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้กล่าวถึงปัญหาว่า ในบางคดี เหตุเกิดขึ้นนานมาแล้ว บางเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นปี ผู้เสียหายถูกหลอกลวง แสวงหาผลประโยชน์มานานมาก ทำให้พยานหลักฐานที่จะนำมาลงโทษผู้กระทำผิดเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสูญหาย ผู้กระทำผิดหลงลืม จำไม่ได้

2) พยานหลักฐานที่ได้มานั้นถูกเก็บอยู่ในหลายหน่วยงาน หากจะทำคดี จะต้องรวบรวมพยานและข้อมูลต่าง ๆ จากหลาย ๆ หน่วยงาน ทำให้การทำงานล่าช้า ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือแต่ช้า

3) ปัญหาเกี่ยวกับตัวพยานบุคคล ซึ่งมีมากมาย เช่น การติดตามพยานให้มาเบิกความในชั้นศาล ถ้าคดีนานเกินไป ทำให้ตามหาตัวพยานไม่พบ พยานเบิกความไม่ตรงกับที่เคยให้การไว้ จำเหตุการณ์ไม่ได้ หรือเป็นพยานที่ไม่มีคุณภาพ

4) ปัญหาการสืบพยานล่วงหน้า โดยปกติ การสืบพยานในคดีอาญาจะต้องสืบพยานต่อหน้าจำเลย แต่ในคดีค้ามนุษย์ บางครั้งผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว และต้องการจะเดินทางกลับประเทศของตน ไม่สามารถอยู่ในประเทศไทยได้นาน พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 ระบุไว้ในมาตรา 8 ว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสืบพยานล่วงหน้าไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานบุคคลจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือเป็นบุคคลมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากศาลที่พิจารณาคดี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการยุ่งเหยิงกับพยานนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือมีเหตุจำเป็นอันเป็นการยากแก่การนำพยานนั้นมาสืบในภายหลัง พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องเพื่อให้ ศาลมีคำสั่งให้สืบพยานนั้นไว้ทันทีก็ได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 31 บัญญัติว่า

“ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พนักงานอัยการโดยตนเองหรือโดยได้รับคำร้องจากพนักงานสอบสวนจะนำผู้เสียหายหรือพยานบุคคลมายื่นคำร้องต่อศาล โดยระบุการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าได้มีการกระทำความผิดและเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการสืบพยานไว้โดยพลันก็ได้”

เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้สามารถสืบพยานล่วงหน้าได้ หากผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวเจ้าหน้าที่มักจะขอให้สืบพยานล่วงหน้า แต่ทว่า การสืบพยานล่วงหน้าอาจส่งผลกระทบต่อหลายประการ ประการแรก หลักการสืบพยานโดยปกติ มักจะสืบพยานต่อหน้าจำเลย การสืบพยานล่วงหน้าเท่ากับการสืบพยานลับหลังจำเลย จำเลยอาจคิดว่าไม่เป็นธรรมกับจำเลยเนื่องจากขาดโอกาสในการซักถามพยาน ประการที่สอง เมื่อสืบพยานล่วงหน้าไปแล้ว ต่อมาภายหลังพบเจอพยานหลักฐานใหม่เพิ่มเติม เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำตัวพยานที่สืบล่วงหน้าไปแล้วกลับมาเบิกความยืนยันพยานหลักฐานที่ได้มาใหม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังสามารถแก้ไขปัญหาการที่ไม่สามารถเรียกผู้เสียหายที่เดินทางกลับประเทศของตนไปแล้วมาสืบรับรองพยานหลักฐานที่ได้มาใหม่ด้วยการหาพยานแวดล้อม หรืออาจเชื่อมต่อด้วยกระแสทางการเงิน การใช้โทรศัพท์ หรือเจอบุคคลเสียหายรายอื่น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้พิพากษากลุ่มตัวอย่างที่ทาคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีนี้ไว้ว่า กรณีที่ไม่มีการสืบพยานล่วงหน้าเกี่ยวกับพยานที่ได้มาใหม่ และผู้เสียหายกลับประเทศของตนไปแล้ว ในทางปฏิบัติของการพิจารณาคดีจะถือว่าเหยื่อ 1 คน เท่ากับความผิด 1 กระทั่ง หากยังมีผู้เสียหายอื่นที่ยังอยู่ในประเทศ ก็จะใช้วิธีสืบพยานจากผู้เสียหายที่เหลือ และผู้เสียหายเหล่านั้นเป็นประจักษ์พยานว่าเห็นผู้เสียหายที่เดินทางกลับประเทศไปแล้วถูกกระทำด้วย ผู้พิพากษาก็สามารถตัดสินลงโทษได้ โดยรวมกระทงของผู้เสียหายที่เดินทางกลับไปแล้วเข้าไว้กับพยานใหม่ได้

5) พยานหลักฐานที่ได้มาแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งพยานหลักฐานบางอย่างจะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นหรือแม้กระทั่งหน่วยงานของต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะได้มาจากความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่จากสุภาษิตที่ว่า “ผลไม้พิษย่อมมาจากต้นไม้ที่เป็นพิษ” ทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาอย่างไม่เป็นทางการ หรือได้มาโดยวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้องนัก ไม่สามารถใช้รับฟังเป็นพยานในชั้นศาลได้ ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่า พยานหลักฐานที่ได้มาแบบไม่เป็นทางการ หากเป็นพยานที่สำคัญและสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ โดยเฉพาะพวกนายทุน ควรให้ศาลรับฟังเป็นพยานได้ เพราะการค้นหาพยานหลักฐานแบบเป็นทางการ อาจทำให้เกิดความล่าช้า ส่งผลเสียต่อคดี ผู้กระทำความผิดอาจหลบหนีหรือทำลายพยานหลักฐานได้

จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดได้น้อยหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน จับกุม มีการวางแผนสืบสวนล่วงหน้า มีการเฝ้าระวังที่เรียกว่า “การสืบแซ่”

การสืบแซ่จะสามารถป้องกันเหยื่อมิให้ถูกกระทำร้ายหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบมากเกินไป เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะมองในภาพทางปฏิบัติว่าจะต้องพบเจอการกระทำผิดค้ำมนุษย์เสียก่อน จึงจะจับกุม ซึ่งเป็นความผิดสำเร็จแล้ว แต่เมื่อถึงเวลานั้น พยานหลักฐานที่ได้ อาจไม่แน่นหนาพอที่ลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่หันมามองในแง่กฎหมาย ก็จะนำไปสู่การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานให้ชัดเจน ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ต้องไปทำการสืบแซ่ เช่น มีสถานการณ์ที่น่าสงสัย เจ้าหน้าที่จึงลงพื้นที่เพื่อทำการสืบสวนเชิงลับ ติดตาม เฝ้าดู จนกระทั่งทราบถึงเครือข่ายวิธีการนำเหยื่อมา การกระทำที่ทารุณโหดร้าย สถานที่พักเหยื่อ สถานที่ส่งต่อเหยื่อ เส้นทางทางการเงินเมื่อสืบแซ่แล้ว หากผู้กระทำความผิดเริ่มกระบวนการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้ความผิดสำเร็จ พร้อมด้วยพยานหลักฐานที่ได้สืบแซ่ไว้เพื่อมาพิสูจน์เจตนาพิเศษโดยไม่ต้องรอให้เกิดเจตนาพิเศษก่อน เมื่อส่งฟ้อง โอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษก็จะมีมากขึ้น เท่ากับเป็นการทำงานเชิงรุก ป้องกันการเกิดการค้ำมนุษย์อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม การสืบแซ่ที่ได้ผลดีจะต้องมีเครื่องมือพิเศษที่คอยช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การดักฟัง การใช้สายลับ เป็นต้น แต่กฎหมายเฉพาะที่จะมารองรับในส่วนนี้ยังไม่มี เว้นแต่เป็นคดีบางประเภท แต่กว่าจะใช้เครื่องมือพิเศษได้จะต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการอนุมัติมากมาย ซึ่งอาจไม่ทันการต่อกระบวนการทำงานของผู้กระทำความผิด

จึงเห็นได้ว่า การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐาน มิใช่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง การค้นหาพยานหลักฐานจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) และตำรวจท้องที่ ต้องร่วมมือกันในการค้นหาพยานหลักฐานโดยอาจมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเหยื่อจากการค้ำมนุษย์มากกว่า นอกจากนี้ ต้อง

ได้รับความร่วมมือจากอัยการและศาลในการใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถนำเครื่องมือพิเศษ เช่น การดักฟัง การขอตรวจสอบเส้นทางทางการเงิน การใช้สายลับ เป็นต้น มาใช้เป็นพยานหลักฐานที่ถูกต้องได้

อย่างไรก็ตาม จากประเด็นปัญหาความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ดังกล่าวข้างต้น ยังมีใช้คำตอบสำหรับความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสียทั้งหมด ความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างองค์กรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของงานและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ก็จริง แต่ทว่า การบริหารงานภายในองค์กรและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรก็มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันความร่วมมือให้เกิดผลดีด้วยเช่นกัน

การบริหารงานภายในองค์กรนั้น มีความจำเป็นต้องมีการวางแผนและการปฏิบัติงานขององค์กรที่ดี รัดกุม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการวางแผนขององค์กรมักจะมีความสัมพันธ์กับผลงานขององค์กร ซึ่งถ้าเป็นองค์กรเอกชนย่อมหมายถึงผลกำไรที่สูงขึ้น กระบวนการวางแผนที่มีคุณภาพและการปฏิบัติตามแผนมีผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นขององค์กร ในองค์กรที่มีแต่การวางแผนแต่ไม่สามารถทำให้การปฏิบัติดีขึ้นได้ อาจเป็นผลกระทบมาจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น กฎหมาย อำนาจที่มองไม่เห็น หรือการติดขัดในเรื่องระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประสานงาน เป็นต้น

การสร้างร่วมมือกันนั้น มิใช่ว่าทุกองค์กรจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การตัดสินใจที่ล่าช้า ทรัพยากรที่มีจำกัด ความขัดแย้งภายในองค์กร เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการก่อให้เกิดความร่วมมือ นอกจากนี้ ตัวบุคลากรในองค์กร หากไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์กร ขาดแรงจูงใจ มีความเข้าใจในเนื้อหาไม่ตรงกัน ไม่รู้สาระสำคัญของลักษณะงานบางประเภท ก็เป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือได้เช่นกัน

องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ก็เช่นกัน มักประสบปัญหาด้านความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐกับภาคเอกชน

โดยปัญหาที่พบบ้านความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันนั้นอาจเกิดมาจากระบบการประสานงานในกระบวนการยุติธรรมยังไม่มีความชัดเจน ขาดความเข้มแข็งในการให้ความร่วมมือและไม่ต่อเนื่อง เพราะองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นปัจเจก คือ มีลักษณะเป็นเอกภาพ ไม่ขึ้นต่อกัน มีความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรมองค์กร สิ่งแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่เหมือนกัน เน้นที่การแบ่งงานและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีกฎระเบียบที่ละเอียด ซึ่งอาจไม่เหมาะกับการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรวดเร็ว เพราะเกิดความไม่คล่องตัว

ดังนั้น องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ควรจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เป็นไปตามสถานการณ์ ไม่มีหลักการใดเป็นสากลหรือเป็นรูปแบบตายตัว แต่ทว่าในความแตกต่างกันขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น มีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเดียวกันคือ การขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดไปจากประเทศไทยหรือทำให้น้อยลง ซึ่งสิ่งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือกัน และความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ดี การบริหารจัดการภายในองค์กรจะต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีเสียก่อน กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีความเป็นโลกาภิวัตน์ ดำเนินการในรูปแบบองค์กรระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญในด้านคุณธรรม จริยธรรม ผู้บริหารมีความคิดเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น คือ ต้องมีความสามารถในการปรับตัว มีความยืดหยุ่น เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ต่อการทำงานให้มากขึ้น จัดการความรู้ให้องค์กรของตนเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดการเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการประเมินคุณภาพการทำงานภายในองค์กรของตนซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

ความไม่ไว้วางใจระหว่างองค์กร ทำให้ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพราะต่างก็ต้องการผลงานให้เป็นของหน่วยงานของตนเอง จนบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งในการดำเนินการ และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ และความสงบสุขของประชาชน ถือว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจและกระทบต่อความร่วมมือกันอย่างจริงจัง

ดังนั้น ปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบความสำเร็จได้ จึงต้องมีการประสานในประเด็นการทำความเข้าใจและยอมรับเป้าหมายร่วมกัน การกำหนดวิธีการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไข รวมทั้งวางแผนปฏิบัติและอำนวยความสะดวกในทรัพยากรร่วมกัน การจัดระบบประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การที่ผู้บริหารระดับสูงควรส่งเสริมการสร้างบรรยากาศในการประสานงานและการทำงานร่วมกันทั้งสองฝ่าย การพัฒนาภายใต้ความร่วมมือ การยอมรับในความอิสระของแต่ละองค์กร ในการกำหนดกิจกรรมในส่วนความรับผิดชอบของตน และส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ โดยยึดเป้าหมายการทำงานมากกว่าวิธีการ

การดำเนินความร่วมมือนั้น ทั้งสองฝ่ายต้องมีการตกลงระบุหน้าที่ให้ชัดเจน มีกรอบเวลาในการปฏิบัติ มีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้ต้องชัดเจน ไม่ซับซ้อนและคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันไม่ใช่เป็นการอุดหนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ส่วนสถานการณ์ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จัดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเช่นกันใน การที่จะขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากภาคเอกชนสามารถเป็นหูเป็นตาและเป็นตัวช่วยที่ทำให้ภาครัฐปฏิบัติงานได้สะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ทว่า จากการศึกษาวิจัย จะพบว่า องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนมีปัญหาในการประสานงานเช่นเดียวกัน เนื่องมาจากภาครัฐมักไม่ค่อยเห็น

ความสำคัญขององค์กรภาคเอกชน มีความเคลือบแคลงสงสัย ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน ภาครัฐมักกำหนดตนเองเป็นผู้ขึ้นนำ สั่งการจากบนลงล่าง ขาดการริเริ่มจากชุมชน ในขณะที่ภาคเอกชนมักมองหาคำตอบมาจากการพัฒนาชุมชน ซึ่งหากรัฐมองภาพเดียวกับเอกชน จะทำให้ภาครัฐได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์ไปได้มาก

ดังนั้น การที่จะทำให้การประสานงานระหว่างภาครัฐด้วยกันหรือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้มีความร่วมมือในการทำงานเกี่ยวกับการขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์ให้หมดไปได้นั้น องค์กรที่เกี่ยวข้องควรที่จะร่วมมือกัน ยอมรับซึ่งกันและกันบนพื้นฐานที่แตกต่างกัน มีการประสานและแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการส่งต่อซึ่งกันและกันและเชื่อมโยงกัน

นอกจากประเด็นการบริหารงานภายในองค์กรที่นำไปสู่การประสานความร่วมมือที่ดีแล้วนั้น ยังมีประเด็นเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน หากรัฐมุ่งที่การประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรเพียงอย่างเดียวโดยไม่ให้ความสำคัญกับการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจที่มีขอบ

การถ่วงดุล คือ การพยายามทำให้สิ่งที่มีอยู่ตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมีความเท่าเทียมกัน ให้ความหมายหรือให้ความสำคัญเท่ากัน ในทางรัฐศาสตร์ การถ่วงดุลมักมาควบคู่กับการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจอันจะเป็นหนทางไปสู่การกระทำที่มีขอบ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์นั้น แม้จะเป็นองค์กรที่แยกจากกันอย่างอิสระต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนก็ตาม แต่ทว่าการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันละกันยังควรมีอยู่ เพื่อที่จะทำให้ทราบได้ว่าองค์กรที่มีอยู่นั้นจะประสานงานหรือให้ความร่วมมือกันในด้านใดและมากน้อยเพียงใดเพื่อมิให้ไปกระทบสิทธิซึ่งกันและกันและสามารถตรวจสอบการทำงานของอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การถ่วงดุลที่ว่าต้องทำให้สมดุลกันนั้น อาจไม่จำเป็นต้องเท่ากันพอดีก็ได้ แต่ให้เน้นไปที่การสร้างสภาพสมดุล เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษถูกสร้างขึ้นมานั้นเป็นการถ่วงดุลอำนาจสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เน้นการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายอาชญากรรมทั้งด้านเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศที่มีมูลค่าสูง กลุ่มอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายที่สลับซับซ้อนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งในคดีค้ำมนุษย์ก็เช่นกัน โดยเฉพาะการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจร่วมมือกันได้โดยได้รับคำแนะนำจากสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งทั้งสามหน่วยงานนี้สามารถร่วมมือกันแบบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรมได้

นอกจากนี้ การที่จะประสานความร่วมมือให้ได้ผล ควรจะต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมาขับเคลื่อนนโยบายอย่างจริงจัง ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติขึ้น โดยมีบทบาทสำคัญในการเป็นเวทีสะท้อนปัญหาและประสานความร่วมมือของหน่วยงานใน กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งกำหนดแผนการดำเนินงานด้านกระบวนการ

ยุติธรรมในภาพรวมของประเทศ เพื่อให้การพัฒนาระบบการยุติธรรมมีความเป็นเอกภาพ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบูรณาการและประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานต่างๆ รวมถึงภาคประชาสังคมในภาพรวม ที่มีอยู่หลายองค์กร มีหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจทางด้านการยุติธรรมกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของต่างกระทรวงและกรม ซึ่งแต่ละองค์กรมีทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไปตามภารกิจ โดยยังไม่มียุติธรรมกลางรับผิดชอบในการประสาน สนับสนุน วางแผนและกำหนดทิศทางนโยบายให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมีขีดความสามารถในการที่จะเป็นองค์กรที่เข้ามาเป็นองค์กรกลางที่คอยประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้เป็นอย่างดี นอกจากเป็นตัวเชื่อมการประสานงานแล้ว ยังช่วยในการปรับปรุงพัฒนาระบบการยุติธรรมให้เหมาะสมกับพลวัตในสังคม และเท่าทันความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาอีกด้วย

ดังนั้น การจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์ให้ได้ดีและมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แล้ว องค์กรเหล่านี้ยังต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีและมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันอีกด้วย และควรมีองค์กรที่เป็นกลางเข้ามาเป็นตัวเชื่อมความร่วมมือและตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจให้อยู่ภายในขอบเขต เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์” ผู้วิจัยได้กำหนดหน่วยงานในการศึกษาไว้ 5 หน่วยงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่

- 1) สำนักงานศาลยุติธรรม หน่วยงานคือ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์
 - 2) สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ
 - 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานคือ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์
 - 4) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานคือ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์
 - 5) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานคือ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์
- สามารถสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์ระบบของกระบวนการยุติธรรมและบทบาทหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

บทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้ง 5 หน่วยงาน มีความเป็นระบบในหน่วยงานของตน โดยที่ยังขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น กล่าวคือ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ ไม่มีการบริหารในภาพรวม ต่างคนต่างทำหน้าที่ในส่วนที่หน่วยงานของตนต้องรับผิดชอบ หลังจากนั้นจะมีการส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นแนวเดียวกันของหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยงาน คือ การจัดตั้งแผนก กอง หรือศูนย์ ขึ้นมาในหน่วยงานของตนเองเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะ ได้แก่ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ (สำนักงานศาลยุติธรรม) ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ (สำนักงานอัยการสูงสุด) กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ)

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่และระบบขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ทั้ง 5 หน่วยงานดังกล่าว พบว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ตั้ง

ขึ้นมาเพื่อจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านกฎหมายและมิติด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ การที่จะทำให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานรัฐในประเทศไทยยังขาดเอกภาพและอำนาจเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและการสั่งการข้ามหน่วย การออกกฎหมายวิธีการจึงล่าช้า ไม่ทันกับปัญหา

การจัดโครงสร้างขององค์กรมีสภาพแยกกันอย่างชัดเจน ขาดหน่วยงานกลางที่จะรับผิดชอบทั้งในเชิงวิชาการและบริหารอย่างจริงจัง ขาดผู้รับผิดชอบนโยบาย การขาดการวางแผนที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็น แผนงาน แผนเงิน และแผนคนที่ไม่มีความสอดคล้องกันเป็นสิ่งที่ทำให้การประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรขาดประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีโดยการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคขององค์กรที่มีผลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์

จากผลการศึกษา พบว่ามีปัญหาด้านความร่วมมือในหลายประเด็น โดยแยกเป็น 3 ช่วง คือ ก่อนดำเนินคดี ขณะดำเนินคดี และหลังดำเนินคดี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ก่อนดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1.1 ปัญหาการกรอกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

1.2 ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความระมัดระวังในความปลอดภัยของผู้เสียหายและความยากลำบากในการช่วยเหลือผู้เสียหาย

4. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำสำนวนและการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

5. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่ การกรอกข้อมูลลงสารบบในส่วนของศาล

ขณะดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่

1.1 ปัญหาความล่าช้าในดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของพนักงานสอบสวน

1.2 ปัญหาการจับกุมผู้ต้องหาเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดี

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาความล่าช้าในการทำงานของพนักงานสอบสวน

3. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการดำเนินการขอค่าใช้จ่ายจากกองทุนเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

4. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ด้วยระบบไต่สวน

หลังดำเนินคดี ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ได้แก่

1. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างพนักงานอัยการ ศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ระหว่างประเทศ กับสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ ได้แก่ ความล่าช้าในการรอสำเนาคำพิพากษา

2. ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองต่อต้านการค้ำมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาการบังคับคดีภายหลังมีคำพิพากษา

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์

จากการวิเคราะห์เอกสาร ประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ แนวทางการแก้ไขปัญหาการส่งสำนวนล่าช้า แนวทางการบูรณาการด้านความร่วมมือ การขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหมายจับ

2. การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความสามารถ ความเชี่ยวชาญเพื่อนำไปสู่การประสานงานด้านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ วิธีการใหม่ ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

3. การจัดอบรมให้ความรู้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการพัฒนา สร้างองค์ความรู้ หากเจ้าหน้าที่มีองค์ความรู้ที่ตรงกัน จะทำให้การประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีค้ำมนุษย์ เพราะการที่จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์สัมฤทธิ์ผลได้นั้น นอกจากจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังต้องได้รับความร่วมมือจากเหยื่อหรือผู้เสียหายด้วย หากเจ้าหน้าที่มีทัศนคติในทางลบกับเหยื่อหรือผู้เสียหาย ความร่วมมือจากบุคคลเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก

5. การจัดหาบุคลากรและสถานที่ในการคัดแยกเหยื่อ การจะคัดแยกเหยื่อให้มีประสิทธิภาพได้จะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการคัดแยกเหยื่อ สถานที่ที่เหมาะสม และการคัดแยกเหยื่อนั้น ไม่สามารถปฏิบัติโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องมีความเข้าใจในการคัดแยกเหยื่อที่ตรงกัน

6. ปรับปรุงวิธีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบันทึกคำพยาน ปรับปรุงวิธีการบันทึกถ้อยคำพยานโดยสามารถนำการบันทึกเสียงและภาพมาใช้ได้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถสอบปากคำพยานในคดีที่มีเหยื่อหรือพยานเป็นจำนวนมาก ๆ ได้ในเวลาอันรวดเร็ว และคำเบิกความมีความถูกต้อง แม่นยำสูง

7. การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์จะได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจาก “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์” แต่ความช่วยเหลือที่รัฐจัดให้ยังไม่ครบถ้วนในประเด็นของคำว่า “ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น” เช่น การสนับสนุนค่าเดินทางที่ตรงกับความเป็นจริง ค่าขาดรายได้ เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุง สนับสนุนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดีจะเกิดขึ้นได้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐโดยการดำเนินการผ่านกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

8. การจัดหาวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมกับผู้เสียหาย การเยียวยานั้นมีทั้งการเยียวยาในขณะดำเนินคดีและภายหลังดำเนินคดี การเยียวยาที่เหมาะสมแก่เหยื่อ จะต้องอาศัยความร่วมมือกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างโปรแกรมที่เหมาะสม โดยอาจจะต้องอาศัยประสบการณ์ขององค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขฟื้นฟูผู้เสียหายมาร่วมในการจัดโปรแกรมด้วย และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมกันคิดหาวิธีการเยียวยาให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามคำพิพากษาได้อย่างเป็นรูปธรรม มิใช่ได้แต่ “คำพิพากษา”

9. การพัฒนากระบวนการค้นหาพยานหลักฐาน การทำคดีค้ำมนุษย์ เมื่อกระบวนการไปสู่ชั้นศาลมักจะยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ พยานสืบไม่สม หรือในขณะจับกุมคิดว่าเป็นการค้ำมนุษย์แต่เมื่อเข้าสู่ชั้นพิจารณาคดีกลับกลายเป็นไม่ใช่การค้ำมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดได้น้อยหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน จับกุม มีการวางแผนสืบสวนล่วงหน้า มีการเฝ้าระวังที่เรียกว่า “การสืบแซ่” เพื่อนำไปสู่การได้พยานหลักฐานที่สมบูรณ์ และมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเหยื่อจากการค้ำมนุษย์มากกว่า นอกจากนี้ ต้องได้รับความร่วมมือจากอัยการและศาลในการใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างถูกต้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถนำเครื่องมือพิเศษ เช่น การดักฟัง การขอตรวจสอบเส้นทางทางการเงิน การใช้สายลับ เป็นต้น มาใช้เป็นพยานหลักฐานที่ถูกต้องได้

จากประเด็นแนวทางในการพัฒนานี้ จะเห็นได้ว่า การที่จะทำให้งานคดีในการพัฒนาประสบความสำเร็จได้ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานหลักทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ ศาลอาญาแผนกคดีค้ำมนุษย์ (สำนักงานศาลยุติธรรม) ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (สำนักงานอัยการสูงสุด) กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กองต่อต้านการค้ามนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) จะต้องเป็นองค์กรหลักในการกำหนดแผนงานและนโยบายร่วมกันเพื่อผลักดันให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

เนื่องจากมีคนไทยจำนวนไม่น้อยยังมีความเชื่อว่าการได้ไปทำงานต่างประเทศหรือการละทิ้งถิ่นฐานเพื่อไปแสวงหาโอกาสในการทำงานที่จะทำให้ชีวิตของตนเองและครอบครัวดีขึ้น ซึ่งมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ และบางรายตกเป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์อีกด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความรู้แก่ผู้ที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างปลอดภัยและถูกต้องควรต้องทำอะไร รู้จักการป้องกันตนเองและรู้เท่าทันกลลวง

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ประกอบการ กลุ่มเสี่ยง เช่น ผู้หญิง เด็ก เป็นต้น รวมถึงประชาชน ให้รู้เท่าทันผู้กระทำความผิด รวมถึงทำให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีอัตราโทษสูง จะถูกดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว รุนแรง เพื่อให้เห็นว่ามีความเสี่ยงสูง ผลกำไรที่ได้ไม่คุ้มค่ากับการกระทำความผิด

2) สร้างความร่วมมือภาคประชาชน ประชาชนในพื้นที่ต้องช่วยกันสอดส่องดูแลพื้นที่กันเอง และคอยแจ้งเบาะแสให้แก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย ไม่สามารถจะดูแลสอดส่องได้ทั่วถึง หากได้รับความร่วมมือจากประชาชน จะช่วยในการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ และยังช่วยเจ้าหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ลงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ ทำความสัมพันธกับประชาชน ให้ประชาชนเกิดความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะสามารถช่วยเหลือและคุ้มครองพวกเขาได้

3) ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์ลงไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่แนวหน้า เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีด้วย

4) รัฐควรให้ความสนใจกับการขอรับบริจาคจากกลุ่มทุนต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำเงินบริจาคเหล่านั้นมาช่วยเหลือเหยื่อ การเพิ่มกลุ่มอาสาสมัคร การสนับสนุนที่พักอาศัย และการช่วยเหลือฟื้นฟูเหยื่อให้กลับมาดีดังเดิม รวมถึงนำไปใช้สนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มีค่าใช้จ่ายสูง

5) รัฐควรจัดให้มีการพัฒนางานในการกิจของกระบวนการยุติธรรมในภาพรวม มีทิศทางที่ชัดเจนโดยการจัดระบบการพัฒนายุทธศาสตร์และแนวนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีนโยบายและยุทธศาสตร์ชี้หน้าในภาพรวมที่ชัดเจนและครอบคลุมภารกิจของกระบวนการยุติธรรม

6) จัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงทำหน้าที่กำกับติดตาม ตรวจสอบ และเร่งรัดประเมินผลการปฏิบัติงานของระบบย่อยในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณ ซึ่งเห็นได้ว่า การขาดหน่วยงานกลางที่เข้ามาบริหารจัดการทำให้กระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาพรวมไม่สามารถทำงานได้อย่างครบวงจรและต่อเนื่อง

7) จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นศูนย์กลางทางด้านสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติในการกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8) รัฐควรให้ความสำคัญกับผู้เสียหายในกรณีที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ภายหลังมีคำพิพากษา โดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ผู้กระทำความผิดจากการค้ามนุษย์ให้เข้าสู่กองทุนเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการค้ามนุษย์แทนที่จะตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อที่เมื่อมีการบังคับคดีตามคำพิพากษา ผู้เสียหายจะได้ขอรับค่าเสียหายได้จากกองทุนนี้

9) การประเมินผลและสร้างตัวชี้วัด เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มีการปฏิบัติตามระบบและกลไกในการทำงานแล้ว ควรที่จะต้องมีการประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ ๆ การติดตามความคืบหน้าจะต้องเคร่งครัด การลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจะต้องมีประสิทธิภาพและแน่นอน นอกจากนี้ ต้องมีตัวชี้วัด หรือสิ่งที่แต่ละหน่วยงานให้ความสำคัญในการทำงานร่วมกัน การทำตัวชี้วัดการปฏิบัติงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะทำให้สังคมได้เข้าใจว่า กระบวนการยุติธรรมจะต้องไปด้วยกันทั้งระบบ ดังนั้น ตัวชี้วัดนี้จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพที่ว่า ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจคือสถิติการจับกุมที่แน่นอน ไม่จับแพะ ประสิทธิภาพของพนักงานอัยการคือ เมื่อส่งฟ้องแล้ว ศาลยกฟ้องน้อยลง ส่วนประสิทธิภาพของศาลคือการพิจารณาคดีอย่างละเอียด รอบคอบ และเป็นธรรม

6.2.2 ข้อเสนอแนะทั่วไป

1) ความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ควรจะต้องผ่านการฝึกฝนเกี่ยวกับคดีค้ามนุษย์ซึ่งเน้นที่การบริหารจัดการ การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของกฎหมาย การรู้จักบทบาทของตนเอง และความรับผิดชอบ และยังเน้นไปที่การประสานงานที่ดีต่อกันด้วย

2) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีต่อผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าประเวณีที่เจ้าหน้าที่รัฐมักจะมีทัศนคติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การดำเนินงานไม่ยุติธรรมเท่าที่ควร เช่น อาจใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสม

ถูกเหยียดหยาม และมักมีความคิดว่า ผู้หญิงเหล่านี้สมควรใจเอง ดังนั้น การเข้าใจในความรู้สึกของผู้เสียหาย จะทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ง่ายขึ้น ผู้เสียหายจะเกิดทัศนคติที่ดีต่อเจ้าหน้าที่และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ และทำให้นานาประเทศมองว่า ประเทศไทยให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชน เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

3) ควรจัดให้มีโครงการเข้าถึงเหยื่อหรือผู้เสียหายหรือพยานแบบพิเศษเฉพาะ มีมาตรการทางเลือกในการพิสูจน์หลักฐานโดยมุ่งไปที่การปกป้องการระบุตัวของพยาน ความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรี เช่น อาจสืบพยานด้วยการถ่ายวิดีโอ การสืบพยานแบบลับ และการปกปิดพยาน เป็นต้น การสืบพยานต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีที่ปรึกษากฎหมายให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ส่วนพยานที่เป็นเด็ก จะต้องมีการพิทักษ์ที่ทันท่วงทีให้มั่นใจว่าจะมีความเป็นส่วนตัว ปลอดภัย และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

4) ในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในคดีค้ำมนุษย์นั้น ส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีอิทธิพล พยานหลักฐานหายาก ดังนั้น การได้มาซึ่งพยานหลักฐานในบางครั้งอาจเป็นการได้มาแบบไม่เป็นทางการ อาศัยความสนิทสนม หรือต้องใช้วิธีการพิเศษเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน จึงเห็นควรให้สามารถรับฟังพยานหลักฐานในคดีค้ำมนุษย์ที่ได้มาแบบไม่เป็นทางการได้หากพยานหลักฐานนั้นมีความสำคัญต่อคดีและสามารถนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดที่แท้จริงได้

5) การติดต่อประสานงานร่วมกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคสาธารณะเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีความเสี่ยงต่อรูปคดีและความปลอดภัย หากเจ้าหน้าที่รัฐมีความจำเป็นต้องติดต่อกับภาคสาธารณะโดยตรง ผู้ประสานงานจะต้องอธิบายให้เข้าใจประเด็นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้สาธารณะได้ทราบว่าเกิดอะไรขึ้นบ้าง พร้อมทั้งให้คำแนะนำ

6) ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งภายในและภายนอก ผู้บริหารควรสร้างความร่วมมือภายในองค์กรให้มีความเข้มแข็ง จากนั้นจึงสร้างความร่วมมือภายนอกโดยผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรมควรหันมาให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเนื้อเดียวกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

7) การจัดรูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานขององค์กรตนเองจะช่วยให้การทำงานดำเนินการไปในทิศทางที่ถูกต้อง ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันภายในองค์กร และเมื่อภายในองค์กรมีการปฏิบัติงานที่ราบรื่น จะทำให้การประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ สามารถดำเนินการไปได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการศึกษาพฤติกรรมองค์กร ก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานเช่นกัน เนื่องจากองค์กรจะขับเคลื่อนไปได้จะต้องมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถ ซึ่งการจะได้บุคลากรที่มีความสามารถมาร่วมงานนั้น สภาพการจัดการองค์กรจะต้องดีเสียก่อน จากนั้นจึงเข้าสู่การพัฒนาบุคลากร สร้าง

ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม ทุกองค์กรย่อมต้องมีความขัดแย้ง ซึ่งองค์กรจะต้องบริหารจัดการความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนั้น ถ้ามีรูปแบบการจัดการและบริหารองค์กรที่เหมาะสมกับองค์กรของตน มีบุคลากรที่ดี และสามารถจัดการความขัดแย้งภายในองค์กรได้ องค์กรนั้นก็就会产生ประสิทธิภาพในการทำงานและยังสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กองบังคับการปราบปรามการการค้ามนุษย์. “อำนาจหน้าที่.” กองบังคับการปราบปรามการการค้ามนุษย์. www.atpd.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “นโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2554-2559.” กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2553.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.” กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=11541 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560).

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “เกี่ยวกับกระทรวง.” กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. <http://www.m-society.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). “การประสานงานกับการสร้างความร่วมมือ.” สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น). http://www.tpa.or.th/writer/read_this_book_topic.php?pageid=2&bookID=394&read=true (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559).

เดมศักดิ์ คทวนิช. *จิตวิทยาทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2549.

ดลฤทัย ไกรอำ. “ปัญหาอุปสรรคในการคัดแยกเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในบุคคลต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา): ศึกษาเฉพาะกรณีส่วนคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สถานักักตัวบุคคลต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.” ปรินญาณิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ประหยัด จริงจิต. “การศึกษาสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศึกษากรณีระดับผู้ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดนนทบุรี” [รายงานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 4]. วิทยาลัยการยุติธรรม: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, ม.ป.ป.

พงษ์นคร นครสันติภาพ. “บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์.” European Union. http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/documents/thailande_eu_coop/14_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).

พรชัย ขันดี, ธัชชัย ปิตะนิละบุตร และอัศวิน วัฒนวิบูลย์. *ทฤษฎีและงานวิจัยทางอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: บริษัทบุ๊คเน็ท, 2543.

- เบญจมาศ กระจ่างโพธิ์. “การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา.” *ปริญญานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2554.
- ราชกิจจานุเบกษา. “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551.” *ราชกิจจานุเบกษา*. www.ratchakitcha.soc.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).
- เรวัตร ชาตรีวิศิษฐ์. *การบริหารองค์กรยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ, 2539.
- วรรณา ประยุกต์วงศ์ และปาริณา ประยุกต์วงศ์. *เป้าหมายของกำไร: คุณค่าของความร่วมมือ*. กรุงเทพฯ: เครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554.
- วรัญญู พินธุสมิทธิ. “การออกแบบโครงสร้างองค์กร.” *มหาวิทยาลัยบูรพา*. www.chanthaburi.buu.ac.th/~scia/document/.../OB-01-05-2010.ppt (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559).
- วินันท์กานต์ รุจิภักดี และ สัญญพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, “เครือข่ายภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมคดีพิเศษ,” *วารสารกระบวนการยุติธรรม* 8, ฉ.1 (มกราคม-เมษายน 2558): 41-65.
- ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ, “การพัฒนากลยุทธ์ความร่วมมือด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ,” *วิทยานิพนธ์ คด., อุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2550.
- ศิปิตี นพประเสริฐ, “การปฏิบัติของไทยต่อการค้ามนุษย์ด้านแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจระดับทวิภาคีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน,” *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2552.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และ คณะ. “รายงานการวิจัย เรื่อง ผลการดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2548.” *คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และ กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด, กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: ร้านพิมพ์ทอง, 2548.
- ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “ภารกิจของศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์.” *กระทรวงยุติธรรม*. www.moj.go.th/th/2013-04-08-10-17-43?view=item&task=download&id (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).
- ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. “องค์ประกอบของการค้ามนุษย์.” *กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. <http://www.nocht.m-society.go.th/human-traffic/prevention/view.php?id=5> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).
- สถานทูตสหรัฐอเมริกา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557.” *สถานทูตสหรัฐอเมริกา*. <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559).
- สถานทูตสหรัฐอเมริกา. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2559.” *สถานทูตสหรัฐอเมริกา*. <http://thai.bangkok.usembassy.gov/news/press/2016/nrot023.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559).

สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. “การค้าประเวณีหญิงจากประเทศในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย” รายงานวิจัยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2558.

สุนันทิพย์ จิตสว่าง และ ปิยะพร ตันณีกุล. “การประเมินผลการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553.” รายงานวิจัยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

แสงจันทร์ มาน้อย. *การดำเนินงานของประเทศไทยในการต่อต้านการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2557.

สำนักกิจการงานยุติธรรม. <http://www.moe.go.th/moe/upload/new14/htmlfiles/10598-5339.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2559).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551.” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. www.krisdika.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “แผนพิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว และป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พตส.ตร. 02 /2553).” สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. <http://irrigation.rid.go.th/rid16/booknews/2559/january/files/25-01-59-336.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานศาลยุติธรรม. “ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีค้ามนุษย์ในศาลอาญา.” กองกฎหมาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. <http://law.m-society.go.th/law2016/law/view/713> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานอัยการสูงสุด. “บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางอาญาในคดีค้ามนุษย์ ระหว่างศาลอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานอัยการสูงสุด. “บันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ. 2558.” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด. “อำนาจหน้าที่.” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th/index.php/authority> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด. “ประวัติความเป็นมา.” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th/index.php/248> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

สำนักงานคดีค้ามนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด. “หลักการและเหตุผล.” สำนักงานอัยการสูงสุด. <http://www.caht.ago.go.th/index.php/rationale> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

- องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์. *การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ (ประเทศไทย) พ.ศ.2548*. กรุงเทพฯ: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์, 2548.
- อติคม อินทุภูติ. สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษามาตร 7. “เอกสารประกอบการสัมมนาหลักสูตร การพิจารณาคดี โดยระบบไต่สวนและคดีค้ามนุษย์.” โครงการเพิ่มศักยภาพข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ณ บ้านอัมพวา รีสอร์ท แอนด์ สปา จังหวัดสมุทรสงคราม, ระหว่าง วันที่ 18 – 19 มกราคม 2560.
- อัษฎางค์ เชี่ยวราดา. “ความร่วมมือระหว่างองค์กรกระบวนการยุติธรรมต่อกรณีข้อมูลข่าวสารเพื่อ ประสิทธิภาพการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม.” หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2542.
- โอภาส บุญล้อม. “เปิด 3 แผนกศาลขจัดค้ามนุษย์-ทุจริต-ยาเสพติด.” คมชัดลึก. ’
<http://www.komchadluek.net/news/politic/211668> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2559).

ภาษาอังกฤษ

- Association of South East Asian Nations. *Criminal justice responses to trafficking in person-ASEAN practitioner guidelines*. Jakarta, Indonesia: Author, 2007b.
- H, Clawson, Dutch, N, and Cummings, M. *Law enforcement responses to human trafficking and the implications for victims: Current practices and lessons learned*. Fairfax, VA: Caliber, 2006.
- European Trafficking Convention, “Council of Europe convention on action against trafficking in human beings,” Police-Osce, <http://polis.osce.org/library/f/2715/548/CoE-POL-RPT-2715-EN-Convention%20on%20Action%20against%20Trafficking%20in%20Human%20Beings.pdf>, para 127. (accessed April 10, 2016).
- Gallagher, Anne, and Paul Holmes, “Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking: Lessons From the Front Line,” *International Criminal Justice Review*, 18, no. 3 (September 2008): 318-321.
- George, Jennifer M. and Gareth R. Jones, *Understanding and Managing Organization Behavior*. 4 th ed., Pearson Education International, 2005.
- Hodge, B. J., & Anthony, W. P. *Organization Theory: A strategic approach*. (4th ed.) Boston: Allyn & Bacon, 1991.
- International Centre for Migration Policy Development. *Anti-trafficking training for front line law enforcement officials, part one: Background reader*. Vienna, Austria: Author, 2007.

- International Criminal Police Organization. *Trafficking in human beings-Best practice guidance manual for investigators*. 2nd ed. Lyon, France: General Secretariat of the International Criminal Police Organization, 2007.
- Narongsak, Adul. "An Assessment of Law Enforcement on Domestic Violence Act BE.2550." PhD diss., Mahidol University, 2009).
- New Webster's Dictionary of the English Language, "Collaboration." <http://www.websters-online-dictionary.org> (accessed April 10, 2016).
- Pathfinder International. "Organizational Structure." Pathfinder. <http://www.pathfinder.org/publications-tools/pdfs/St> (accessed April 10, 2016).
- S. Samiiksha. "Formal and Informal Organization: Feature, Advantages and Disadvantages." yourarticlelibrary. <http://www.yourarticlelibrary.com/organization/and-formal-informal-organization-features-advantages-and-disadvantages/8654/> (accessed April 10, 2016).
- The United Nations Asia and Far East Institute. "International Cooperation Against Human Trafficking and Smuggling of Migrants." UNAFEI. www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_N062/N062_21RC_Group3.pdf (accessed April 10, 2016).
- United Nations Office on Drugs and Crime, "Anti-Human trafficking manual for criminal justice practitioners (Module 6)," UNODC, from http://www.unodc.org/.../human-trafficking/TIP_module6_Ebook.pdf (accessed April 10, 2016).
- United Nations Office on Drugs and Crime. "Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime, Art.3 (a)." UNODC. https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/som-indonesia/convention_smug_eng.pdf (accessed April 10, 2016).
- United Nations Children's Fund. "Guidelines for the protection of child victims of trafficking." http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf (accessed April 10, 2016).
- United Nations Office on Drugs and Crime. *Legislative guides for the implementation of United Nations convention against transnational organized crime and the protocols thereto*. Vienna, Austria: Author, 2004.
- United Nations Office on Drugs and Crime, & the Government of India. "Compendium on best practices: On anti human trafficking by law enforcement agencies." Gift Asia.

http://www.giftasia.in/images/pdf/compendium_practices.pdf?phpMyAdmin=4f584d8c4572365487e8bfe7282ef5aa (accessed April 10, 2016).

ภาคผนวก

กลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมการวิจัย

1. ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีค้ามนุษย์และผู้พิพากษาในศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ สำนักงานศาลยุติธรรม
2. พนักงานอัยการผู้เชี่ยวชาญ ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด
3. ผู้กำกับการและพนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. ผู้อำนวยการกองต่อต้านการค้ามนุษย์ ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
5. ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ศูนย์ต่อต้านการค้ามนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
6. ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม สำนักกิจการงานยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
7. นักวิชาการ
8. องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร ได้แก่ มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิพิทักษ์สตรี (Alliance Anti Traffic: AAT)
9. องค์กรเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์กรช่วยเหลือเด็ก ประจำประเทศไทย (Save the Children) โครงการออสเตรเลีย - เอเชีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ (Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Person: AAPTIP) มูลนิธิฟรีแลนด์ ประเทศไทย (Freeland)
10. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice: TIJ)
11. ประชาชน

ผู้ช่วยนักวิจัย

1. นายวชิรวิชัย อธิธิธนาสุภวิชัย
2. นางสาวอัจฉรา สิทธิบุรณญา

แนวคำถามการวิจัย เรื่อง “ปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์”

1. องค์กรของท่านมีระบบและบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ในด้านใดบ้าง อย่างไร
 - บทบาทหน้าที่
 - ระบบ
2. ระบบและกลไกในการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ในองค์กร มีปัญหาหรืออุปสรรคต่อการทำงานด้านการค้ำมนุษย์ของท่านหรือไม่ อย่างไร
3. องค์กรของท่านมีวิธีการปฏิบัติงานเพื่อเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น อย่างไร
4. ปัญหา อุปสรรคที่ท่านได้พบมาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ มีปัญหา อุปสรรคในด้านใดบ้าง
 - 4.1 ช่วงก่อนดำเนินคดี (เฝ้าระวัง ป้องกัน)
 - 4.2 ช่วงขณะดำเนินคดี (ช่วงจับกุม ดำเนินคดี)
 - 4.3 ช่วงหลังดำเนินคดี (ปกป้อง ค้ำครอง)
 - 4.4 ปัญหาอื่น ๆ เช่น
 - ปัญหาด้านความเหมาะสมของกฎหมาย ระเบียบ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์มีหรือไม่ อย่างไร
 - ปัญหามาตรการ / ขั้นตอน แนวทางการปฏิบัติ ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์
 - การตระหนักถึงจริยธรรมในวิชาชีพ
 - ความเพียงพอของบุคลากร
 - งบประมาณที่ได้รับ
 - ระบบการจัดเก็บข้อมูลสารสนเทศ
5. แนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหา อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์ควรเป็นอย่างไร
 - 5.1 ช่วงก่อนเกิดเหตุ (เฝ้าระวัง ป้องกัน)
 - 5.2 ช่วงขณะเกิดเหตุ (ช่วงจับกุม ดำเนินคดี)
 - 5.3 ช่วงหลังเกิดเหตุ (ดำเนินคดี ปกป้อง ค้ำครอง)

5.4 ด้านอื่น ๆ

- บทบาทหน้าที่ขององค์กร เจตคติของผู้ปฏิบัติ
- ระบบและกลไก การประสานงาน การบริหารจัดการ
- การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ช่องโหว่ในการปฏิบัติงานขององค์กร
- กฎหมาย กฎระเบียบ และการบังคับใช้