

การนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกัน  
และปราบปรามการค้ามนุษย์\*  
IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE MEASURES TO PREVENT AND  
SUPPRESS HUMAN TRAFFICKING

ไตรรงค์ ชัยชนะ

Trirong Chaichana

สังเวียน เทพผา

Sungwaien Theppha

มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Pathum Thani University, Thailand

E-mail: tul\_chaichana@hotmail.com

## บทคัดย่อ

ดัชนีนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปดำเนินการทั้งในด้านของการออกคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าของผู้ประกอบการ หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแล้ว ก็อาจทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการนั้น ๆ ได้ รวมทั้งจะถูกบังคับใช้มาตรการทางปกครองที่เป็นโทษทางปกครองด้วย นอกจากนี้ปัญหาการค้ามนุษย์แม้มีที่มาจากสนธิสัญญาและพิธีสาร แต่รูปแบบหลักเกณฑ์ข้อห้าม และการกีดกันบังคับค้าขายยุโรปยุคมืด ที่อ้างและไล่ล่าคนไม่นับถือพระเจ้าเป็นแม่มด ต้องลงโทษ เมื่อไม่มีแม่มดแล้วอเมริกาอ้างไม่ป็นประชาธิปไตยหรือเป็นคอมมิวนิสต์ ต้องกีดกันทำลายล้าง ล่าสุดกล่าวอ้างเรื่องค้ามนุษย์ แล้วกีดกันบีบบังคับและตัดสิทธิประโยชน์ เช่นเดียวกับแนวคิดล่าแม่มดและคอมมิวนิสต์

## ผลการวิจัยพบว่า

ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่าในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามเล่มที่ 132 ตอนที่ 34 ลง 28 เมษายน 2558 แล้วปรากฏว่ามีมาตรการทางปกครองอยู่หลายประการ ที่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ ประกอบกับได้มีประกาศสำนักงานนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2558 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 19 พฤศจิกายน 2558 เรื่อง มาตรการ

\* Received 1 December 2019; Revised 28 December 2019; Accepted 30 December 2019



ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบการโรงงาน และยานพาหนะประกาศดังกล่าวได้กำหนดสถานที่อยู่ภายใต้มาตรการไว้หลายสถานที่ซึ่งเป็นสถานที่เสี่ยงอาจเกิดการค้ามนุษย์ พบว่ามาตรการทางปกครองมีบทบาทและความเหมาะสมในการที่จะนำมาประยุกต์ในการควบคุมป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในด้านการป้องกันสถานที่เสี่ยงต่อการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์หรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง หากพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ที่สามารถนำมาบังคับใช้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล แต่เนื่องจากยังมีปัญหาในการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในทางปฏิบัติและมีข้อขัดข้องบางประการ ในการนำกฎหมายมาสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพได้เต็มรูปแบบ จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการนำมาตรการทางปกครองมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม โดยเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องรองรับกับมาตรการทางปกครองมาเพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตลอดไป

**คำสำคัญ:** มาตรการทางปกครอง, ป้องกันและปราบปราม, การค้ามนุษย์

## Abstract

The objective of this dissertation is to study the application of administrative measures for prevention and suppression of human trafficking, which empowers government officials to proceed in terms of issuing administrative orders to the owner or the operator of the establishment to follow. If violated or failed to follow, then it might be unable to operate that business, which includes being enforced to use administrative measures that is administrative penalty. In addition, the problem of human trafficking comes from treaties and protocols, but the form of rules and pressures were forced like dark European age, who claimed and hunted down the atheist, and they are witch, who must get punished. When there was no witch then America claimed it's neither democratic nor communist, which must be pressurized and devastated. Recently they claimed about human trafficking then pressurized and cut benefits, which is similar concept of hunting the witches and communists.



### The research results:

The researcher found that in Anti-Human Trafficking Act B.E. 2551, as amended by the Anti-Human Trafficking (No.2) B.E. 2558, which was announced in the Government Gazette, according to book 132, episode 34, dated 28 April B.E. 2558. It appears that there are several administrative measures that can be used to prevent and suppress the human trafficking. In addition, the announcement of the Prime Minister's Office dated on 15 November 2558, was announced in the Government Gazette on 19 November 2558 regarding on measures to prevent and suppress human trafficking in factory establishment and vehicle announcement has determined many places under the measure, which are risky places that might cause human trafficking. It is found that administrative measures play a role and has appropriateness in applying to control, prevent and suppress human trafficking in protecting location at risk of committing human trafficking or other related offenses. If the officials understand the role and duty, it can be enforced as the law. Due to the law enforcement used by the officials under the Anti-Human Trafficking Act B.E. 2551, the law specifically authorizes without having to go through court proceedings, however, there are problems in implementation of administrative measures into practice and also some obstacles in bringing the law into practice for full efficiency. Therefore, there is suggestion that competent officials should have authority in applying the administrative measures to be suitable by suggesting to amend the Anti-Human Trafficking Act B.E. 2551 to be consistent with the administrative measures to be used in preventing and suppressing the human trafficking according to the true intention forever.

**Keywords:** Administrative Measure, Prevention And Suppression, Human Trafficking

### บทนำ

“นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ให้การยอมรับ และให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิ เสรีภาพที่รัฐให้การยอมรับและให้ความคุ้มครอง เช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ แต่ละคนจะเห็นสมควร ซึ่งรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด และมีอำนาจจำกัด” ทั้งนี้ เพื่อเป็น



หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่มีความค่าสูงสุดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า นิติรัฐเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายโดยรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างเท่าเทียมไม่อาจเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม และต้องไม่ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐนั้นจะต้องเป็น การใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมายด้วย" อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายจะต้องไม่เปิด โอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย และสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายบังคับจะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ทำอะไร รวมทั้งผลร้ายคันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561)

นิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่หรือนิติรัฐ รัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งการใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และรัฐจะมีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ (สมยศ เชื้อไทย, 2557)

การค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน นอกจากจะส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและคติความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้การดำเนินคดีให้ครบทุกกระบวนการทางกฎหมาย นอกเหนือจากการดำเนินทางอาญา (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2560) ซึ่งปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นเครื่องมืออันสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้ออกรองรับการดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่ง เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดหรือที่ละเมิดพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 แต่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีมาตรการทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่ผู้วิจัยได้พิจารณาแล้ว หากนำมาปฏิบัติอย่างจริงเป็นรูปธรรมก็เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ดีอีกระดับหนึ่ง



ปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นปัญหาที่มีอยู่ในสังคมโลกมายาวนาน รูปแบบการค้ามนุษย์มีการดำเนินการเป็นขบวนการ หรือเครือข่าย ดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยทั่วไปแล้วผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ส่วนมากมาจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาและถูกนำส่งต่อนำส่ง หรือ ขนย้ายไปยังประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ไม่ได้เป็นเพียง ปัญหาอาชญากรรมระดับชาติ แต่เป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และเป็นปัญหาระดับโลกด้วยปัจจุบัน ประเทศไทยมีสถานะเป็นประเทศต้นทาง ในกรณีที่หญิงไทยเป็นเหยื่อการค้าประเวณี ในต่างประเทศ เช่นประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และราชอาณาจักรบาห์เรน ประเทศทางผ่าน ในกรณีการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ ของชาวมุสลิม โรฮีนจา และประเทศปลายทางในกรณีการบังคับใช้แรงงานชาวลาว ชาวกัมพูชา และชาวเมียนมา โดยพบว่ามีรูปแบบการค้ามนุษย์ 3 ประเภทหลัก ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การบังคับใช้ แรงงาน และการบังคับขูดรีด ซึ่งมีแนวโน้มว่าปัญหาการค้ามนุษย์จะยังคงอยู่ต่อไป และรูปแบบการค้ามนุษย์ได้พัฒนาไปจากเดิม และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551)

จากสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยนับได้ว่าเป็นอีกหนึ่งในหลายประเทศที่เผชิญกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้วยลักษณะทางกายภาพของประเทศไทยเองเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการค้ามนุษย์ เนื่องจากมีพรมแดนที่เป็นทั้งพื้นดิน พื้นน้ำและทะเลติดกับประเทศเพื่อนบ้านหลายพันกิโลเมตรทำให้การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ขบวนการค้ามนุษย์อาศัยช่องว่างดังกล่าวลักลอบขนคนเข้าเมืองอันทำให้มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ ทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง การค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศและแรงงาน (U.S. Department of State, 2016) โดยมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็ก ซึ่งความรุนแรงและความต่อเนื่องของปัญหาดังกล่าว ในปี 2561 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและใช้มาตรการเชิงรุกในการสืบสวน ปรามปราม จับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ ตามหลักสากลโดยใช้ผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางในการสืบสวนขยายผลเพื่อทำลายเครือข่ายกลุ่มบุคคล และผู้มีอิทธิพล ตลอดจนขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มประสิทธิภาพด้านการดำเนินคดี ด้วยการนำกระบวนการทำงานที่ผ่านมา รวมถึงข้อเสนอแนะของสหรัฐอเมริกา มาวิเคราะห์ ถอดบทเรียน กำหนดเป็นแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งภาครัฐและเอกชน กำหนดเป็นแนวทางในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม ให้ดำเนินคดีเสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ดังมีผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา



## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ความสำคัญ ความหมายและรูปแบบของการค้ำนุชย์ ตลอดจน แนวคิด ทฤษฎีของกฎหมายทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐทางปกครอง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยเป็นการ ค้นคว้า ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาทฤษฎี และหลักการ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยวิเคราะห์เทียบเคียงกับระบบกฎหมายระหว่าง ประเทศและของต่างประเทศ เพื่อศึกษาให้เห็น ข้อดี ข้อเสีย และข้อจำกัดของการบังคับใช้ กฎหมายที่แตกต่างกัน รวมทั้งวิเคราะห์จาก บทความ รายงานการประชุม การสัมมนา และ ข้อคิดเห็นทั้งภาครัฐและเอกชน ถึงมาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทาง ปกครอง ตลอดจนอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน วิธีการคุ้มครอง ช่วยเหลือ ผู้เสียหาย จากการค้ำนุชย์ ในรูปแบบต่าง ๆ และการหาข้อมูล ภาคสนามโดยการออกแบบสัมภาษณ์บุคคลกร สหวิชาชีพ ที่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับ แนวทางการนำมาตราการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำนุชย์ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

### ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ได้จากการสัมภาษณ์ ในเชิงลึก ด้วยการออกแบบสอบถามแบบปลายปิด (Closed Form) เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บข้อมูล ในประเด็นที่กำหนด ผสมผสานกับแบบปลายเปิด (Opened Form) เพื่อเปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นนอกเหนือ ประเด็นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูล ในเชิงลึกที่มีความเหมาะสมภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ จะประกอบด้วยคำถามที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ทั่วไปเกี่ยวกับการค้ำนุชย์ รูปแบบการค้ำนุชย์ในประเทศไทย อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครอง

### ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสารโดยการรวบรวมจาก แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการนำมาตราการทางปกครองนำมาปฏิบัติ การเก็บรวบรวมข้อมูล จะต้องกระทำทั้ง ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ บุคคลกร สหวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับการค้ำนุชย์ นักสิทธิมนุษยชนด้านการค้ำนุชย์ ตัวแทน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำนุชย์ และ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการค้นคว้า จากเอกสาร วรรณกรรม งานวิจัย ตำรา หนังสือวิชาการ ตั๋วบทกฎหมายต่าง ๆ กฎ ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาล วารสาร นิตยสาร รายงานข้อมูล



ทางสถิติเอกสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ และงานทางวิจัยทางเว็บไซต์ ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ ซึ่งมีขั้นตอนในการเก็บรวบรวม

### สมมติฐานการวิจัย

การใช้มาตรการทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่จะเกิดผลในด้านของการป้องกันและป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วยการใช้มาตรการทางอาญา และมาตรการทางแพ่งนั้น ไม่อาจรองรับหรือใช้ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้เพียงพอหรือเต็มประสิทธิภาพ แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558ได้กำหนดให้เพิ่มมาตรการทางปกครองขึ้นอีกด้านหนึ่งนอกจากมาตรการทางอาญาและทางแพ่งอันเป็นผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และมีการพัฒนารูปแบบ แต่ปรากฏว่ามาตรการทางปกครองยังไม่พบว่ามีนำมาปฏิบัติเป็นรูปธรรมนัก เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังขาดความรู้ ความเข้าใจ เนื่องจากกฎหมายไม่ชัดเจน เพียงพอ ตลอดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ก็ยังไม่มี ความชัดเจน หรือมีแนวทางที่เพียงพอในการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงต้องปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยนำมาตรการทางปกครองมาใช้อย่างเพื่อเป็นเครื่องมือในการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพเต็มรูปแบบซึ่งสามารถลดความรุนแรงการค้ามนุษย์ลงได้

### ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหารายละเอียดของแนวคิดและทฤษฎีรวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาแล้วนำผลที่ได้ไปเป็นแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักเกณฑ์วิธีการในส่วนของการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้มีประสิทธิภาพหรือเพื่อป้องกันเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์สภาพปัญหา ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แต่จนถึงปัจจุบันปรากฏว่ายังไม่มีการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นรูปธรรมให้เกิดได้ผลสัมฤทธิ์เพียงใด





ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหามาตรการทางปกครองก่อนมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

เดิมในประเทศไทยก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2559 การดำเนินทางปกครองยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำตามแนวทางปฏิบัติที่เคย ทำต่อ ๆ กันมา และมีลักษณะไม่เป็นแนวทางอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบการกระทำทางปกครองก็อยู่ในฐานะที่ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ได้รับการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางปกครองของตนหากไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้เกิดการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปอันเป็นกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเป็นหลักในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำการตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องต่าง ๆ และกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติรัฐ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดให้มีการคุ้มครอง สิทธิ และเสรีภาพของ ประชาชนโดยเฉพาะที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามหลักนิติรัฐ อันเป็นกฎหมายกลางวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและเป็นหลักในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องกระทำการตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องต่าง ๆ และได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสถานะที่ประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ที่รัฐต้องให้ความสำคัญภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ที่เรียกร้องให้การกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะกำหนดให้มีมาตรการบังคับทางปกครองเกิดขึ้นอันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองมิให้มีการใช้อำนาจรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ตามอำเภอใจ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

มาตรการทางปกครองในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ก็เช่นกัน ได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตรวจพบสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ที่ได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบพบรายงานไปยังอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา





25 พรรคสองเพื่อพิจารณาคำสั่งทางปกครองตามมาตราการทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจที่จะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการฟ้องต่อศาลส่วนการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการมีขั้นตอน ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบังคับทางปกครองโดยต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือและต้องระบุข้อความเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและค่าใช้จ่าย ได้แก่ ระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน ตลอดถึงค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ทั้งมีการกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี แต่มีข้อสังเกตว่าในมาตรการทางปกครองของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่ได้กำหนดเรื่องการปรับทางปกครองไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในข้อเสนอแนะต่อไป นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในคำเตือนหรืออาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้ เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เป็นต้น

อย่างไรก็ดีหากผู้ถูกดำเนินการตามมาตราการบังคับทางปกครองเห็นว่า เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตราการทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้น ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น แต่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) โดยตรงภายในสามสิบวัน โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเสียก่อน แล้วจึงอาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป

จากสภาพปัญหาก่อนมีบทบัญญัติให้อำนาจทางปกครองในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เดิมประเทศไทยเราไม่ได้มีกฎหมายทั่วไปบัญญัติถึงขอบเขตวิธีการการใช้อำนาจและวิธีพิจารณาในเชิงของการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนไว้เป็นรูปธรรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ปฏิบัติตามแนวทางที่เคยปฏิบัติกันมาหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง (Resinterna) แต่ก็ยังการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะเรื่องที่อยู่กระจัดกระจายและมีความหลากหลายมีกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ไม่เป็นหลักเกณฑ์แนวทางเดียวกันมากนักอันเป็นเหตุให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองส่วนหนึ่งมองประชาชนได้รับการปฏิบัติจากรัฐเสมือนเป็นวัตถุ (Object) ในการใช้อำนาจรัฐ



ทางปกครองที่ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ได้รับการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางปกครองของตน เนื่องจากเราไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิของ ประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งได้เกิดพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางปกครองไว้ นั่นเอง

ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ก็เช่นกัน เดิมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 มีบทกำหนดโทษทางอาญาเป็นหลัก ซึ่งมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ใช้มาตรการทางอาญาเป็นหลัก แม้จะมีมาตรการทางแพ่งอยู่ด้วย แต่ก็ยึดโยงอยู่กับมาตรการทางอาญาเป็นหลักนั่นเอง หากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่ามีการกระทำความผิดทางปกครอง ก็ไม่สามารถนำมามาตรการทางปกครองมาใช้ได้ เช่น หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้ตรวจพบพบการกระทำความผิดการค้ำมนุษย์ในสถานที่เกิดเหตุพบเหตุการณ์การค้ำมนุษย์ที่โรงแรมหรือที่โรงงาน หรือที่สถานบริการหรือที่หอพัก ก็ไม่สามารถนำมามาตรการทางปกครองมาใช้กับโรงแรม โรงงาน สถานบริการหรือหอพักนั้นได้โดยตรง แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบพบให้ความสนใจก็เพียงแค่อำนาจการตรวจพบหรือข้อสงสัยไปพนักงานเจ้าหน้าที่ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 หรือตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เพื่อเข้ามาตรวจสอบซ้ำซึ่งพยานหลักฐานก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่พบการกระทำผิดครั้งแรก พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2535 หรือ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จะดำเนินการหรือไม่ ก็ไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบโดยอำนาจทางกฎหมายได้ อันเกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ไม่มีอำนาจทางปกครองนั่นเอง จนต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีอำนาจทางปกครองในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในหัวข้อการนำมาตราการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของผู้วิจัยนี้ เนื่องจากผู้วิจัยวิเคราะห์จากสถิติข้อมูลแล้วยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมว่าได้มีการนำมาตราการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันการค้ำมนุษย์เพียงใดนอกเหนือจากการการนำมาตราการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งที่มีอยู่เดิมแล้ว

หากวิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบการดำเนินคดีตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ในปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายอยู่ 3 มาตรการ คือ

1. มาตรการทางอาญาเพื่อลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์และความผิดอาญาอื่นที่เกี่ยวข้อง



2. มาตรการทางแพ่งเพื่อการเยียวยา ช่วยเหลือ ผู้เสียหาย

3. มาตรการทางปกครอง มุ่งเน้นหลักการป้องกัน โดยใช้อำนาจพนักงาน

เจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ตรวจสอบ ป้องกันมิให้เกิดการค้ามนุษย์ในสถานที่ที่เสี่ยงอาจจะเกิดการค้ามนุษย์ เช่น สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ ประเภทหอพัก อาคารชุดหรือเกสเฮาส์ โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เรือประมง ต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำไทย หรือเรือตามกฎหมายว่าการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหากพบการกระทำผิดก็จะบทลงโทษทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการค้ามนุษย์นำไปใช้กับสถานผู้ประกอบการ โรงงานและยานพาหนะ ซึ่งเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดหรือกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก อันเป็นเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

จากการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระ บางอย่างหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งนอกจากคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองสามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตั้งได้กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะของมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดเรื่องการปรับทางปกครองไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในส่วนบทเสนอแนะต่อไป ซึ่งมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่างหรือละเว้น การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปของคำสั่ง เช่น ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่เจ้าของอาคารก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวงกำหนดว่าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือตามพระราช บัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 มีคำสั่งมิให้กระทำการอันเป็นเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น เป็นต้น ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ก็เช่นกันเป็นการกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระ บางอย่างหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ในมาตรา 16/2 ในกรณีที่พักพนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้า



มนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะตามมาตรา 16/1 หากเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสอง เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้วให้คณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองมีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ 1) ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว 2) พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน 3) ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว 4) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก เป็นต้น

หลักแนวคิดในการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล แต่ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจออกคำสั่งทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐด้วยกันได้ หากหน่วยงานของรัฐผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยอมไม่อาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐได้ เช่นกรณีของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นบังคับทางปกครอง ปรากฏในมาตรา 16/2 วรรคสาม ในกรณีมีการออกคำสั่งใด ๆ ตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองแจ้งให้หน่วยงานซึ่งควบคุมสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะนั้นทราบและให้หน่วยงานดังกล่าวถือปฏิบัติตามนั้นและยังกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขไว้ในมาตรา 16/2 วรรคห้าว่าการพิจารณาปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราวการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงานการห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราวหรือการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีกตามวรรคหนึ่งและการแจ้งให้หน่วยงานรับทราบตามวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นต้น

จากโครงสร้างของการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลหลักการคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้เองดังได้กล่าวมาแล้วว่า เพื่อให้มีการบังคับทางปกครองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองซึ่งหากมีการดำเนินการบังคับทางปกครองในลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินคดีหรือบังคับคดีทางแพ่งที่ต้องอาศัยคำพิพากษาของศาลและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น ตามมาตรา 276 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ย่อมต้องมีคดีจำนวนมากเพราะการกระทำทางปกครองมีอยู่อย่างต่อเนื่องเสมอ และอาจต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานไม่ทันท่วงทีกับการบริหารราชการทางปกครองที่ต้อง ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนส่วนรวมที่มีลักษณะพลวัต (Dynamic) อยู่เสมอ หลักการอันนี้จึงให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจที่



จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนโดยอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะไว้ เช่นในมาตรา 16/2 วรรคสามในกรณีที่ได้มีการออกคำสั่งปกครองเรื่องใดที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 แล้ว และคำสั่งนั้นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นให้คณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองแจ้งให้หน่วยงานซึ่งควบคุมสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะนั้นทราบและให้หน่วยงานดังกล่าวถือปฏิบัติตามนั้นซึ่งเป็นหลักในการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นทำการแทนนั่นเอง

สิ่งที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปคือต้องไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งอื่นใดให้ทุเลาการบังคับ เมื่อคู่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองหรือเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วย กฎหมาย ก็อาจมีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านภายในฝ่ายปกครองได้ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วหากกฎหมายเฉพาะ เรื่องไม่ได้บัญญัติขึ้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ก็สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรืออาจมีการฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณีในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้โอกาสแก่เจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 2 วรรคสองให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากคณะกรรมการ ตามที่บัญญัติไว้มาตรา 16/3 วรรคสาม แต่อย่างไรก็ดีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของคณะกรรมการ ตามมาตรา 25 วรรคสองแต่อย่างใด ตามบทบัญญัติในมาตรา 16/3 วรรคสี่ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งหมายถึงคณะกรรมการ ปคม. ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เมื่อคณะกรรมการ ปคม. วินิจฉัยอย่างไรก็ให้เป็นที่สุด ตามบทบัญญัติ มาตรา 16/3 วรรคท้าย ซึ่งหมายถึงที่สุดของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 หากผู้ได้รับคำสั่งไม่พอใจและประสงค์ใช้สิทธิทางศาลก็สามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางศาลต่อไป ซึ่งปัจจุบันคือศาลปกครองนั่นเอง

ถ้าไม่มีกฎหมายหรือคำสั่งให้ทุเลาการบังคับทางปกครองก็ย่อม ต้องมีการดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไป แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เว้นแต่ กรณีที่



คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงถึงระดับโมฆะกรรม เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นเอง ผลของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยึดหลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านไม่เป็นการทุเลาการบังคับทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ต่อองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเอง หรือฟ้องร้องต่อองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ.2551แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 16/3 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสอง

## อภิปรายผล

ในทางวิชาการสามารถแบ่งแยกมาตรการทางปกครองออกเป็นหลายรูปแบบ คำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งของมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ คำสั่งทางปกครองมีหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าจะแบ่งแยกเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องใดหรือยึดถือปัจจัยด้านใดเป็นหลักในการพิจารณา ไม่ว่าจะ เป็นด้านดุลพินิจ ด้านสิทธิหน้าที่ ด้านเนื้อหา ด้านผลกระทบต่อบุคคลที่สาม โดยเฉพาะด้านการบังคับทางปกครอง สามารถแบ่งแยกออกเป็นสองประการ ประการแรกได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ออกใบอนุญาต การอนุมัติ การออกใบรับรอง นิติบุคคล สุตบัตร เป็นต้น ประการที่สองได้แก่คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการก่อสร้างอาคารที่กฎหมายบัญญัติว่าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ กรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ก็เช่นกันตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา16/2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่2) พ.ศ. 2558 เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในสถานที่หรือบริเวณสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักงานนายกรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ในสถานประกอบกิจการโรงงาน และยานพาหนะ อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและ





ปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่ออกโดยมาตรา 16/1 ของพระราชบัญญัตินี้หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการสถานที่ดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้ คณะอนุกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองของพระราชบัญญัติดังกล่าวเชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความ ระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสอง มีอำนาจสั่ง อย่างหนึ่ง อย่างใด

1. ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว
2. พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน
3. ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว
4. ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก

จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง พนักงาน เจ้าหน้าทีที่มีความจำเป็นจะต้องบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทาง ปกครองโดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล

งานวิจัยเรื่องการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์นี้ เป็นการวิจัยการเกี่ยวกับนำทางกฎหมายทางปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในระดับ Tier 2 คือการ ดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของ กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้ง ทางด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้า มนุษย์ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย การนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและ ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นการนำมาตรการทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าของ ผู้ประกอบ ผู้ครอบครองสถานที่ที่เสี่ยงอาจจะเกิดการค้ามนุษย์ได้ง่าย เช่น สถานบริการ โรงงาน โรงแรม เรือประมง เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินการในด้านป้องกันป้องปรามการการ ต่อต้านการค้ามนุษย์และยังเป็นการคุ้มครองผู้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือคุ้มครองผู้ ที่อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

ดังนั้น การนำมาตรการทางปกครองมาใช้สอดคล้องกันหลักสิทธิมนุษยชน ตลอดถึง หลักแนวคิดการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญามาปรับเปลี่ยนแปรรูปเป็นความรับผิดชอบทาง ปกครอง (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561) สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการใช้ อำนาจรัฐในการการนำหลักคำสั่งทางปกครองมาใช้กับผู้ใช้กับผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนอันเป็น ผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และยังมี การพัฒนารูปแบบการค้ามนุษย์ขึ้นเรื่อย ๆ แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและ





ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ เรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเข้าใจไม่เพียงพอ อันเนื่องมาจากขาดความชัดเจนหรือยังไม่มีแนวทางที่เพียงพอในการนำมาตราการทางปกครอง มาใช้ในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม งานวิจัยนี้จึงได้นำเสนอการปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการนำมาตราการทางปกครองมาใช้ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์เพื่อมาใช้เป็นเครื่องมือให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพเพิ่ม รูปแบบ อันเป็นวิธีการลดปัญหาความรุนแรงการค้ามนุษย์ลงได้อีกมาตราการหนึ่ง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2559)

ความคิดเห็นต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้า พ.ศ. 2551

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลไว้หลายประการ ซึ่งส่วนมากสอดคล้องกับสมมุติฐานของ งานวิจัย และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เช่น ควรกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อเพิ่ม ศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ให้มีอำนาจนอกจากความผิดฐานค้ามนุษย์ให้รวมถึงความผิดที่ ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน ระบุอำนาจให้ชัดเจนในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ ควรให้มีพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่เพียงพอ ควรให้มีอำนาจเบื้องต้นในการออกคำสั่งทางปกครองกรณีเรื่องเร่งด่วน เป็นต้น ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พนักงาน เจ้าหน้าที่ หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และให้หมายความรวมถึง ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสามซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้พนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า พ.ศ. 2551 มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นหลัก ต่อมาเมื่อมีการแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ให้มี อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการใช้อำนาจทางปกครองนอกจากอำนาจตามมาตรา 27 เพื่อ ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน
2. ตรวจสอบบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐาน ค้ามนุษย์เมื่อผู้นั้นยินยอมแต่ถ้าผู้นั้นเป็นหญิงจะต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ
3. ตรวจสอบยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามี พยานหลักฐาน หรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อยู่ใน ยานพาหนะนั้น



4. เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้นยึดหรืออายัดเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการค้ามนุษย์หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และหากเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้ายซ่อนเร้นหรือทำลายไปเสียก่อนหรือบุคคลนั้นอาจถูกประทุษร้ายโยกย้ายหรือซ่อนเร้น

โดยให้มีอำนาจเกี่ยวกับใช้มาตรการทางปกครองดังปรากฏในมาตรา 16/2 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่ามี การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในสถานประกอบกิจการ โรงงานหรือยานพาหนะตามมาตรา 16/1 หากเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงานหรือยานพาหนะดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสอง เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้วให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา 25 วรรคสองมีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดที่บัญญัติไว้ นั้น

จากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา มาตรา 16/2 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 นี้เอง ต่อมาเมื่อได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ออกตามมาตรา 16/1 ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออก ประกาศกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในสถานประกอบกิจการ โรงงานและยานพาหนะและประกาศกำหนดให้สถานประกอบกิจการ โรงงานและยานพาหนะใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าวทั้งนี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศ ฉบับลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2558 ประกาศ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 19 พฤศจิกายน 2558 เรื่อง สถานที่ใดตามมาตราป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะได้ออกประกาศไว้ สถานต่อไปนี้ อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์คือ

1. สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
  2. โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
  3. อาคารที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ประเภทหอพัก อาคารชุด หรือเกสต์เฮาส์ (Guest House) ที่ให้ผู้อื่นเช่า
  4. โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
  5. เรือประมงต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำไทย หรือเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ยกเว้นเรือที่เดินด้วยกรรเชียง แจว หรือพาย
- โดยกำหนดให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบกิจการ โรงงาน และยานพาหนะต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้



5.1 ชี้แจงหรือจัดให้มีการอบรมลูกจ้างของตนเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด อย่างน้อยปีละครั้ง

5.2 อนุญาตให้ใช้เครื่องมือติดต่อสื่อสารระหว่างลูกจ้างกับบุคคลภายนอก

5.3 ตรวจสอบและให้ความช่วยเหลือ ในกรณีที่ลูกจ้างกล่าวอ้างว่ามีการใช้กำลังบังคับหรือทำร้าย เพื่อกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

5.4 อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในสถานประกอบกิจการโรงงานหรือยานพาหนะที่ตนเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการค้ามนุษย์ หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

5.5 ควบคุม สอดส่อง และดูแล ไม่ให้มีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในหรือบริเวณสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ที่ตนเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินกิจการ

5.6 แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ หรือให้ข้อมูลข่าวสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ของบุคคล ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยหรือควรเชื่อได้ว่า จะกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ในสถานประกอบกิจการโรงงาน หรือยานพาหนะที่ตนเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการ

วิเคราะห์จากกฎหมายและประกาศดังกล่าวทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจหน้าที่ทางมาตรการทางปกครองขึ้นดังกล่าว หากตรวจพบมีการไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตาม มาตรา 25 วรรคสอง

## สรุป

จากการวิจัยเรื่องการนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์การค้ามนุษย์นั้นเป็นเรื่องหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นหัวใจของความพยายามทั้งมวลเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือ และเยียวยาผู้เสียหาย ความรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดีผู้ค้ามนุษย์ด้วยความระมัดระวังตามสมควรตามบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ พิธีสาร อนุสัญญา ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายและนโยบายอื่นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์อัน



ประกอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายเกี่ยวกับมนุษยธรรม ซึ่งเป็นภาครวมของกฎหมายมหาชน ซึ่งจะต้องไม่เป็นการกระทบกับสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์

การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีมาตรการที่สำคัญทั้งมาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางปกครอง อันเป็นกลยุทธิ์ในการป้องกันการค้ามนุษย์ ต้องจัดการกับอุปสงค์ที่เป็นมูลเหตุของการค้ามนุษย์ซึ่งทั้งรัฐและองค์กรระหว่างประเทศระดับรัฐบาลต้องแน่ใจว่ามาตรการที่ใช้อยู่แก้ไขปัจจัยที่เพิ่มความอ่อนไหวต่อการค้ามนุษย์ซึ่งประกอบด้วยความไม่เสมอภาค ความยากจน และการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบซึ่งต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันและจัดการมีส่วนพัวพันหรือสมคบกันกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งอาจพัวพันกับกระบวนการค้ามนุษย์จึงต้องกำหนดมาตรการด้านการดำเนินคดีและหากถูกพิจารณาว่าเป็นว่าเป็นผิด ก็ต้องได้รับโทษอย่างเหมาะสม อันเป็นสาเหตุของกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง และมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมตามสมควรในการทำให้การค้ามนุษย์ลดลงหรือหมดสิ้นไป ซึ่งมาตรการทางสำคัญคือมาตรการทางอาญาลักษณะเป็นมุ่งลงโทษต่อผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์หรือผู้อยู่ในกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งมีต้องการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี ดำเนินคดี และการวินิจฉัยคดีการค้ามนุษย์ รวมทั้งองค์ประกอบความผิดและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะผู้กระทำผิดนักค้ามนุษย์จะเป็นบุคคลใด และยังมีมาตรการทางแพ่ง การทำให้การค้ามนุษย์มีความผิดตามกฎหมายการลงโทษทางแพ่งอันเป็นการเยียวยาผู้เสียหาย ต้องมาตรการทางกฎหมายทางแพ่งและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมตามสมควรในการทำให้การค้ามนุษย์ และพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องนอกจากความรับผิดทางอาญาการปรับใช้บทลงโทษที่บังเกิดผลอย่างแท้จริงและเหมาะสมกับบุคคลที่ถูกพิจารณาว่ากระทำผิดฐานค้ามนุษย์ หรือองค์ประกอบความผิด หรือการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจใช้มาตรการทางการทำกรายการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลหรือนิติบุคคลที่พัวพันกับการค้ามนุษย์ ซึ่งหากเป็นไปได้ทรัพย์สินที่ยึดได้ควรถูกนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือและชดใช้ค่าเสียหายแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ด้วย ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาทางกฎหมายที่มีประสิทธิผลและเหมาะสมต่อไปในฐานะผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งผู้เสียหายมักไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสและกระบวนการในการรับการเยียวยา อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มุ่งรักษาประโยชน์ของผู้เสียหายตามหลักสิทธิมนุษยชนเป็นกฎหมายที่ปกป้องผู้เสียหายไม่ให้ถูกฟ้องคดีหรือลงโทษฐานเข้าเมืองหรือมีถิ่นอยู่อาศัยผิดกฎหมายหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงของสถานการณ์ที่ตนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ลดลงได้ การดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์



การดำเนินมาตรการที่มั่นใจได้ว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งช่วยให้ผู้เสียหายให้พ้นภัยไม่คุกคามสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้เสียหาย

การนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นการนำกฎหมายชั้นอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นอกจากการใช้บทลงโทษทางอาญา ทางแพ่งแล้ว การนำมาตรการทางการปกครองมาใช้กับเจ้าของผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการสถานประกอบ ซึ่งปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือปล่อยให้เป็นที่เกิดเหตุการณ์ค้ามนุษย์ ซึ่งเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการสถานประกอบการที่เป็นสถานที่ค้ามนุษย์หรือหรือสถานที่ดังกล่าว เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป
2. ข้อเสนอแนะให้นำหลักการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยตามหลัก 5P นำมาปฏิบัติด้วย
3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป
  - 3.1 ควรศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการค้ามนุษย์ในแต่ละรูปแบบต่าง ๆ ให้ลึกซึ้งมากขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ จะทำให้ผู้วิจัยมีองค์ความรู้ที่เท่าทันขบวนการค้ามนุษย์หรือองค์กรอบอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มากยิ่งขึ้น
  - 3.2 ควรทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการในสถานที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ เช่น โรงงาน โรงแรม รีสอร์ท เกสเฮาส์ หอพัก สถานบริการ เรือประมงบริเวณต่อเนื่องสถานที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ โดยมีการทดลองจัดทำโครงการหรือกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังตามแนวรูปแบบการตรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรการทางปกครองมาปรับใช้ลักษณะการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) อาจจะทำให้เกิดต้นแบบของสถานที่เสี่ยงที่มีภูมิคุ้มกันการค้ามนุษย์ได้

### เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551). *คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.



- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2560). *คู่มือการปราบปรามการค้ามนุษย์ และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561). *หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามก*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ "เกณฑ์" จำกัดอำนาจรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2559). *คำบรรยายว่าด้วยคำสั่งทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยวิทยาลัยกระบวนกรยุติธรรมทางปกครอง.
- สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- U.S. Department of State. (2016). *U.S. Department of State's Trafficking in Person Report 2016*. Retrieved May 16, 2016, from [www.state.gov/documents/organization/258876.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf)