

# แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

โดย

พลตำรวจตรี ชวลิต แสงพิชฌ์  
รองผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง  
กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง  
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี ขวลิต แสงวงษ์ พิษณุ หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเพื่อศึกษารูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหามาตรการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิผลสำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและบันทึกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร แล้วนำมาสังเคราะห์ด้วยเหตุและผล เพื่อนำมากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความเปราะบางของสังคม และสถาบันครอบครัว ขณะที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน ทำให้เด็กและสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่อ่อนแอตกเป็นเหยื่อของสังคมในด้านความรุนแรง การบังคับใช้แรงงาน การบริการทางเพศ และการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศได้โดยง่าย สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจโลก เพราะมีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลกและเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรายได้อยู่ในระดับต้นเช่นเดียวกับการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงระบบที่เน้นการมีส่วนร่วม การแสวงหาความร่วมมือและการบูรณาการการปฏิบัติในลักษณะของหุ้นส่วนในทุกชั้นตอน แต่จะแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ควรเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา โดยการพัฒนาศักยภาพพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ จัดอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านการป้องกัน ปราบปรามและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงควรสร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชน และกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว รวมถึงเผยแพร่ความรู้และผลิตสื่อแผ่นพับเพื่อประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เพิ่มความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจค้นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิดและขบวนการอาชญากรรมทั้งภายในประเทศและข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การสืบพยานในต่างประเทศ การยึดอายัดทรัพย์สินในต่างประเทศ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

## คำนำ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิผลสำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์และวิจัยข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการข้อมูลที่จัดเก็บของหน่วยงานราชการและสภาวิจัยแห่งชาติ นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายมาตรการและผลการปฏิบัติงานที่ดำเนินการมาแล้ว เพื่อหาข้อสรุปถึงแนวทางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเชื่อว่าผลที่ได้จากการวิจัยจะทำให้ทราบรูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พลตำรวจตรี

(ชวลิต แสงวงษ์พันธ์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ผู้วิจัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมี ประสิทธิภาพ	๕
นิยามและความหมายของการค้ำมนุษย์	๕
มิติที่เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์	๑๓
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๖
ทฤษฎีการจัดองค์กร	๑๙
ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม	๒๗
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีคุณภาพ	๓๐
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕๑
สรุป	๕๘
บทที่ ๓ การปราบปรามการค้ำมนุษย์ สถานการณ์ รูปแบบและ ลักษณะการค้ำมนุษย์	๖๐
สถานการณ์การค้ำมนุษย์	๖๐
บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก	๖๖
ปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามการค้ำมนุษย์	๖๙
สรุป	๗๖

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ ๔</b>	
<b>การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ</b>	๗๘
งานตำรวจที่มีคุณภาพกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ	๗๘
ภาวะผู้นำกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ	๙๐
การบริหารจัดการกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ	๑๐๓
การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ อย่างมีประสิทธิภาพ	๑๑๗
สรุป	๑๒๙
<b>บทที่ ๕</b>	
<b>สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	๑๓๑
สรุป	๑๓๑
ข้อเสนอแนะ	๑๓๓
<b>บรรณานุกรม</b>	๑๓๖
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	๑๔๐

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๑ หลักการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB	๓๕
๒ กระบวนการบริหารจัดการ	๓๘
๓ กระบวนการบริหารจัดการ แบบ POCCC	๓๙
๔ กระบวนการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์	๔๐
๕ ตัวอย่างวงจรย่อยของวงจรคุณภาพ	๔๘
๖ กระบวนการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ	๑๑๑

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ยังรุนแรงดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกประเทศสหรัฐอเมริกาจัดกลุ่มให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ ๓ (Tier 3) หรือระดับต่ำสุด ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา (Trafficking Victims Protections Act of ๒๐๐๐ หรือ TVPA) และไม่มี ความพยายามแก้ไข ปัญหา โดยมีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมากหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้ง จากประเทศจีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถานและฟิจิ อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจ เพื่อหางานทำโดยส่วนมากจะได้รับความช่วยเหลือจากญาติ หรือคนในชุมชน หรือเครือข่ายลักลอบนำ คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่จัดหาหรือลักลอบ นำพายุบุคคลเข้าประเทศจากการประมาณการขั้นต่ำเหยื่อการค้ามนุษย์หลายหมื่นคนที่เข้ามาในประเทศไทยนั้น ถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวงมาเพื่อ แสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือธุรกิจทางเพศ เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้ แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกนำมาแสวงหาประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง กับการประมง กิจการสิ่งทอระดับล่าง โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ ขอดานตามถนน (รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking In Persons – TIP Report), กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, ๒๕๕๗)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยได้พยายามอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ ที่เกิดขึ้น โดยมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการสร้างเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ต่างๆ ออกมาบังคับใช้ให้เป็นสากลและเกิดประสิทธิวิภาพมากที่สุด ที่สำคัญคือการผลิตกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยยังรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีความรุนแรงของปัญหาแล้ว กระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานในลักษณะที่เป็น เครือข่ายที่ขยายออกเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organization Crime) เพื่อ การค้ามนุษย์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จนรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศ เจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้ในคำแถลง นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

โดยมีนโยบายที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นการบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทานโดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระวังตรวจสอบ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๗) จนถึงปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ขับเคลื่อนตามนโยบายดังกล่าวและกำหนดเครื่องมือที่เป็นกลไกออกมาใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น

กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จึงเป็นหน่วยงานสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและรัฐบาล ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์โดยมีการพัฒนาทักษะการสืบสวนสอบสวน การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดมีการพัฒนาการบริหารจัดการ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องและเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบของการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะการดำเนินงานเป็นเครือข่ายและเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ประกอบกับการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน (ASEAN) ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยและการค้ามนุษย์ข้ามชาติก็จะมีทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไป รูปแบบการดำเนินงานของนักค้ามนุษย์ก็จะเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นไปอีก กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นแต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและรัฐบาลและต้องเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร เพื่อให้งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกต่างๆ ไปใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพได้ การเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรที่มีคุณภาพจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญของงานตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งการเป็นองค์กรที่มีคุณภาพจะส่งผลให้การบริหารจัดการองค์กร การปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชนมีคุณภาพ สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ไปดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือการค้ามนุษย์ข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์และมีความพึงพอใจต่องานตำรวจโดยเฉพาะงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษารูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ
๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิผลสำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง



## ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการ รูปแบบ ปัญหาและอุปสรรคของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์
๒. ในส่วนของการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลักจะเป็นเพียงการเสนอแนวคิดหรือหลักการกว้างๆ โดยไม่พิจารณาลึกในรายละเอียดของผังการจัดหน่วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์และวิจัยข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการข้อมูลที่จัดเก็บของหน่วยงานราชการและสมาวิจัยแห่งชาติ นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายมาตรการและผลการปฏิบัติงานที่ดำเนินการมาแล้ว เพื่อหาข้อสรุปถึงแนวทางในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์สำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้วิธีการหลัก ๒ วิธี คือ

๑. วิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาเอกสารและบันทึกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น จากห้องสมุดของสมาวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุด วปอ. ห้องสมุดเอกสารเผยแพร่งานวิจัยจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจาก website ที่เกี่ยวข้อง
๒. วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบรูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
๒. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์
๓. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ
๔. ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ

## คำจำกัดความ

**การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์** หมายถึง การให้ความสำคัญและการผลักดันมาตรการป้องกัน การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบาย และขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารข้อมูล รวมถึง

การผลักดันมาตรการการดำเนินคดีอย่างจริงจัง ในการจัดการกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์  
องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ค้ามนุษย์และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

**การค้ามนุษย์** หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล  
ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วย  
การฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจาก  
การค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของ  
บุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหา  
ประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการ  
แสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือ  
การกระทำอื่น เสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจาก  
ร่างกาย

**อาชญากรรมข้ามชาติ** หมายถึง การกระทำความผิดโดยละเมิดกฎหมายอาญา โดยผู้ก่อกระทำขึ้นใน  
ประเทศหนึ่ง มีผลเสียหายเชื่อมโยงอีกประเทศหนึ่ง

## บทที่ ๒

# ทฤษฎีและแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างมีประสิทธิภาพ

### นิยามและความหมายของการค้ามนุษย์

#### ความหมายของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

ในระดับสากล ความหมายของการค้ามนุษย์ได้ถูกนิยามไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, ๒๐๐๐) กล่าวคือ

๑. ให้ “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล ด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบหรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

๒. ให้ถือว่าไม่สามารถยกความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ให้กับการแสวงหาประโยชน์โดยเจตนาที่ระบุไว้ในวรรค ๑. ของข้อนี้ มาเป็นข้ออ้างในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค ๑.

๓. ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การโยกย้าย การให้ที่พักอาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ เป็น “การค้ามนุษย์” แม้ว่าจะไม่มีวิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในย่อหน้าย่อย (ก) ของข้อนี้

๔. “เด็ก” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

จากคำนิยามการค้ามนุษย์ตามพิธีสาร ข้างต้นพบว่า การค้ามนุษย์ประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก คือ ๑) การจัดหา การเคลื่อนย้าย หรือการส่งต่อ ๒) การข่มขู่ บังคับในรูปแบบอื่นใด หรือหลอกลวงโดยมิชอบ และ ๓) วัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์ หรือรับเงิน หรือทรัพย์สินอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้ระบุว่าความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ยอมให้ผู้อื่นแสวงหาประโยชน์อันมิชอบธรรมนั้น ไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างได้ หากมีการใช้วิธีการตามที่ได้ระบุไว้ในคำ

นิยามของพิธีสารฯ ส่วนการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก (บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี) นั้นหากมีองค์ประกอบที่ ๑) และ ๓) ก็ให้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้ไม่มีองค์ประกอบที่ ๒) ก็ตาม

ซึ่งความหมายของการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กยังได้ถูกนิยามไว้โดยเฉพาะในพิธีสารฯ เลือกลงของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, ๒๐๐๐) กล่าวคือ

๑. “การค้าเด็ก” หมายถึง การกระทำ หรือการแลกเปลี่ยนใดที่เด็กถูกส่งมอบโดยบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใด ไปยังอีกบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งเพื่อค่าตอบแทน หรือเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

๒. “การค้าประเวณีเด็ก” หมายถึง การใช้เด็กในกิจกรรมทางเพศเพื่อค่าตอบแทน หรือเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด

๓. “สื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก” หมายถึง การนำเสนอโดยวิธีการใดก็ตาม ที่มีเด็กเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเพศอย่างชัดแจ้ง หรือการนำเสนอส่วนใดในทางเพศของเด็กจากตัวตนจริง หรือจากการทำจำลองขึ้น เพื่อความมุ่งประสงค์หลักในทางเพศ

นอกจากการเน้นให้ความหมายของการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กแล้ว การค้ามนุษย์ยังถูกให้ความหมายที่สัมพันธ์กับการย้ายถิ่น และการลักลอบเข้าเมือง ในรูปแบบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หรือลักลอบพาคนเข้าเมือง ในพิธีสารฯ เพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, ๒๐๐๐) กล่าวคือ

๑. “การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิใช่คนชาติของหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐภาคีที่เข้าไปนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอื่นจากการนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

๒. “การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง การข้ามแดนโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นสำหรับการเข้าไปในรัฐผู้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓. “เอกสารเดินทางปลอมหรือเอกสารแสดงตนปลอม” หมายถึง เอกสารเดินทางปลอมหรือเอกสารแสดงตนใดๆ

๓.๑ ซึ่งถูกปลอมขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกเหนือจากบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายที่จะผลิตหรือออกเอกสารเดินทางหรือเอกสารแสดงตนในนามของรัฐ หรือ

๓.๒ ซึ่งได้ออกให้โดยไม่ถูกต้องหรือได้รับโดยการแสดงข้อความเท็จ การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการข่มขู่ หรือในลักษณะอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

๓.๓ ซึ่งถูกนำไปใช้โดยบุคคลนอกเหนือจากผู้ถือซึ่งทรงสิทธิ พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและการต่อต้าน การลักลอบขนผู้ย้าย

ถิ่น ไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นถูกผู้ทำอันตรายแก่ชีวิตหรือมีความปลอดภัยในการย้ายถิ่น และมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี โดยผู้ย้ายถิ่นจะไม่ต้องรับการดำเนินคดีหากเป็นผู้ถูกกระทำและมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบนำพาผู้อื่นเข้าเมือง พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ นี้เกิดขึ้นจากมีผู้ย้ายถิ่นที่ถูกพาลักลอบเข้าเมืองจำนวนหนึ่งถูกกักขังเมื่อถึงประเทศปลายทาง เนื่องจากไม่สามารถจัดหาค่าจ้างวานลักลอบพาเข้าเมืองมาให้แก่กลุ่มองค์กรอาชญากรรมได้

องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ยังได้กำหนดนิยามเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ผู้ย้ายถิ่น โดยพิจารณาว่าการค้ามนุษย์เกิดขึ้นเมื่อผู้ย้ายถิ่นได้รับการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย (ถูกจัดหา ถูกลักพา หรือถูกขาย เป็นต้น) และ/หรือถูกเคลื่อนย้ายไม่ว่าจะภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ (และ) ในระหว่างส่วนใดของกระบวนการนี้ ตัวกลาง (นักค้ามนุษย์) ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์อื่นโดยการใช้อุบายหลอกลวง การบีบบังคับ และ/หรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นภายใต้เงื่อนไขซึ่งละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ย้ายถิ่นนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับองค์การสากลต่อต้านความเป็นทาสที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความหมายของการย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์ว่าการย้ายถิ่นจะกลายเป็นการค้ามนุษย์เมื่อมีการแสวงหาประโยชน์จากบุคคล ซึ่งคล้ายกับการบังคับใช้แรงงาน การเป็นทาสและการทำให้ตกอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส (อิลเลนเพียร์สัน, ๒๕๔๖)

ศิริพร สโครบานาค (๒๕๔๘) ให้ความหมายของการค้ามนุษย์ที่สัมพันธ์กับการลักลอบเข้าเมืองว่า ผู้ลักลอบขนคนเข้าเมืองอาจจะช่วยจัดการเรื่องเอกสารเพื่อข้ามพรมแดนและจัดหาพาหนะ และวิธีการต่างๆ เพื่อให้ผู้ต้องการย้ายถิ่นสามารถข้ามพรมแดนได้ ผู้ลักลอบขนคนเข้าเมืองต่างจากนักค้ามนุษย์ เพราะไม่มีเจตจำนงที่จะแสวงหาประโยชน์จากผู้ลักลอบเข้าเมืองเมื่อถึงจุดหมายปลายทาง ส่วนการค้ามนุษย์สัมพันธ์กับการย้ายถิ่นนั้นกล่าวว่า การค้ามนุษย์เป็นการขนส่งและการซื้อขายมนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็กเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการใช้กำลังและการหลอกลวง การค้ามนุษย์จึงเป็นส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นแต่แตกต่างกับการย้ายถิ่น เพราะการค้ามนุษย์มีวัตถุประสงค์ที่เด่นชัดในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบธรรมจากผู้ที่ถูกค้าที่ต้องกลายเป็นเหยื่อ และถูกลดทอนสิทธิในความสามารถในการกำหนดตัดสินใจเลือกทางชีวิตของตนเองและต้องดำรงชีวิตภายใต้การควบคุมของผู้อื่น แต่เดิมเหยื่อของการค้ามนุษย์อาจจะถูกบังคับข่มขืนใจหรือลักพาตัวจากถิ่นฐานเดิมของตน แต่ในปัจจุบันเหยื่อของการค้ามนุษย์อาจจะตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยความสมัครใจแต่ถูกหลอกลวงในเรื่องประเภทของงานและรายได้ และนักค้ามนุษย์อาจจะใช้วิธีการลักลอบพาเหยื่อเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้เหยื่อต้องกลายเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นแรงงานผิดกฎหมายและเสี่ยงต่อการถูกกลืนโหดจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ศิริพร สโครบานาค (๒๕๔๘) กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการค้ามนุษย์ว่าประกอบด้วย ๔ องค์ประกอบ ได้แก่

๑. การจัดหา การขนส่งเคลื่อนย้าย
๒. วิธีการล่อลวง ขู่เข็ญ รวมถึงการใช้อำนาจครอบงำ
๓. วัตถุประสงค์เพื่อให้ยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเอาเปรียบที่ครอบคลุมเรื่องการค้าบริการทางเพศ และการใช้แรงงาน รวมทั้งการบังคับให้ขูดเงิน
๔. ขอบข่ายของการค้ามนุษย์ครอบคลุมทั้งในประเทศและนอกประเทศ

กฤตยา อาชวนิชกุล (๒๕๔๖) กล่าวถึงการค้ามนุษย์ที่สัมพันธ์กับการย้ายถิ่นข้ามชาติ และการลักลอบขนคนเข้าเมือง ว่าประกอบไปด้วยลักษณะ

๑. การขนคนเดินทางจากประเทศหนึ่งเข้าอีกประเทศหนึ่ง โดยวิธีการละเมิดกฎหมาย ประเทศปลายทาง

๒. ผู้เดินทางอาจเดินทางไปด้วยความยินยอมพร้อมใจ หรือการถูกขู่บังคับ รวมถึงการลักพาตัว

๓. ข้อมูลที่ผู้เดินทางได้รับมักเป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนหรือเป็นข้อมูลเท็จที่ทำให้หลงเชื่อ

๔. การเดินทางและการได้งานทำในประเทศปลายทาง มักถูกสร้างเป็นเงื่อนไขสิ้นหวังจากค่าใช้จ่ายจริง จนยากที่ผู้เดินทางจะปลดปล่อยออกไปได้ง่ายๆ

๕. ผู้เดินทางไม่สามารถปฏิเสธไม่ยอมทำงานในสถานที่ที่ถูกลำเลียงได้ และสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญมักไม่ปลอดภัย ไร้สวัสดิการทุกรูปแบบ และมีโอกาสเสี่ยงสูงต่อการเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุจากการทำงาน มีจำนวนมากต้องเผชิญกับความรุนแรง หรือบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในรูปแบบของการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางแรงงานในที่สุด

การค้ามนุษย์ผู้ย้ายถิ่นที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในทางแรงงานนั้น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้อธิบายว่าความหมายของการค้ามนุษย์ที่เป็นแรงงานในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน ไว้ในประกาศอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ พ.ศ.๒๔๗๓ ข้อ ๒ (C29 Forced Labour Convention, ๑๙๓๐) โดยกำหนดนิยามและความหมายของ “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน” ว่าหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่ข่มขู่หรือการลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง และภายใต้คำนิยามดังกล่าว อีเลน เพียร์สัน และคนอื่นๆ (๒๕๔๙) ได้อธิบายว่า ตัวบ่งชี้ที่สำคัญของการบังคับใช้แรงงาน นอกจากการขู่ข่มขู่หรือการลงโทษและแรงงานที่ไม่ได้ยินยอมพร้อมใจทำงาน คือ สภาพการณ์เสี่ยงภัยที่ทำให้จำต้องตกอยู่ในสภาพการถูกบังคับ

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) อธิบายว่าความหมายของการค้ามนุษย์ที่เป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ไว้ในประกาศอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยข้อห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๓ (C182 Prohibition and Immediate Action for the Elimination of Worst Forms of Child Labour Convention, ๑๙๙๙) ได้แก่

๑. รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ

๒. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร

๓. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

๔. งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความหมายโดยละเอียดของงานซึ่งจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กไว้ในย่อหน้าที่ ๓ ของข้อเสนอนะที่ ๑๙๐ ว่าด้วยข้อห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.๒๕๔๒ (R190

Prohibition and Immediate Action for the Elimination of Worse Forms of Child Labor Recommendation, ๑๙๙๙) โดยพิจารณาบริบทของงานอันตรายสำหรับเด็กไว้ดังนี้

๑. งานที่ทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงละเมิดทางกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ  
 ๒. งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูง น่ากลัว หรืองานในสภาพปิดขัง  
 ๓. งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมด้วยมือ หรือการชนของหนัก

๔. งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญอันตราย เช่น สารเคมี อุณหภูมิร้อน-เย็นเกินไป ระดับเสียง ความสั่นสะเทือน

๕. งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานต่อเนื่องยาวนาน หรืองานที่ทำในเวลากลางคืน หรืองานที่เด็กถูกปิดขังอยู่ในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act (TVPA)) เพื่อใช้เครื่องมือและกลไกในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา และยั้่นำมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการจัดกลุ่มหรือระดับ (Tier) ของประเทศต่างๆ ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศนั้นๆ โดยจัดระดับสถานการณ์และการดำเนินการขจัดปัญหาของประเทศต่าง ไว้ดังนี้

ระดับที่ ๑ (Tier 1) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA

ระดับที่ ๑ (Tier 2) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตาม TVPA แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข ระดับที่ ๒ กลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (ประเทศไทยถูกปรับลดระดับจากระดับ ๒ (Tier 2) มาอยู่ในระดับ ๒ กลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕ เป็นเวลา ๓ ปีติดต่อกันแล้วและมีโอกาสถูกปรับลดไปอยู่ในระดับที่ ๓ (Tier 3))

ระดับที่ ๓ (Tier 3) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตาม TVPA และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Non-Humanitarian and Non-Trade-Related Foreign Assistance) (Department of State United States of America, ๒๐๐๘) ซึ่งการจัดกลุ่มดังกล่าวมีผลต่อการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลสหรัฐต่อประเทศนั้น ๆ ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (TVPA) ได้นิยามคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ไว้ดังนี้

๑. รูปแบบที่รุนแรงของการค้ามนุษย์ หมายถึง

๑.๑ การค้ามนุษย์เพื่อการบริการทางเพศ ซึ่งการมีเพศสัมพันธ์เชิงพาณิชย์เกิดขึ้น โดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับซึ่งบุคคลที่ถูกชักนำให้กระทำการยังมีอายุไม่ถึง ๑๘ ปี

๑.๒ การสรรหา การให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหา หรือการนำตัวบุคคลเพื่อมาใช้เป็นแรงงานหรือเพื่อบริการต่างๆ โดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบีบบังคับเพื่อวัตถุประสงค์ให้บุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้การถูกบังคับให้ทำงาน เป็นทาสขี้ดหนี้ หรือการเป็นทาส

๒. การค้ามนุษย์เพื่อบริการทางเพศ หมายถึง การจัดหา การให้ที่พักพิง การขนส่ง หรือ การนำตัวบุคคล มาเพื่อจุดประสงค์ของการมีเพศสัมพันธ์เชิงพาณิชย์

๓. การมีเพศสัมพันธ์ในเชิงพาณิชย์ หมายถึง การมีเพศสัมพันธ์ซึ่งทำให้มีผู้ใดก็ตามให้ หรือรับสิ่งใดที่มีมูลค่าจากการกระทำดังกล่าว

๔. การบีบบังคับ หมายถึง

๔.๑ การข่มขู่ว่าจะมีอันตรายอย่างร้ายแรง หรือมีการหน่วงเหนี่ยวกักตัวที่กระทำต่อ บุคคลใดก็ตาม

๔.๒ แผน แผนการ หรือรูปแบบซึ่งมีเจตนาให้คนเชื่อว่าถ้าไม่กระทำการดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง หรือการหน่วงเหนี่ยวกักตัวบุคคลใดก็ตาม หรือ

๔.๓ การใช้ หรือการขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ

๕. การถูกบังคับให้ทำงาน หมายถึง สภาพของการถูกบังคับให้ทำงานซึ่งเกิดขึ้น โดย

๕.๑ แผน แผนการ หรือรูปแบบซึ่งมีเจตนาให้คนเชื่อว่าถ้าไม่กระทำการดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง หรือการหน่วงเหนี่ยวกักตัวบุคคลใดก็ตาม

๕.๒ การใช้ หรือการขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ

๖. ทาสขัตนี้ หมายถึง สถานภาพหรือสภาพของการเป็นลูกหนี้ซึ่งเกิดจากค้ำประกันสัญญา ที่ให้ไว้โดยลูกหนี้ว่าจะให้บริการโดยตัวของเขาหรือเธอ หรือบริการต่าง ๆ ของคนอื่นซึ่งอยู่ภายใต้การ ควบคุมของเขาหรือเธอ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับหนี้ ถ้าหากว่ามูลค่าของบริการดังกล่าวนั้นตามที่ ได้มีการประเมินอย่างสมเหตุสมผลไม่ได้มีการนำไปใช้เพื่อชำระหนี้ หรือระยะเวลาและลักษณะของ บริการดังกล่าวไม่ได้มีการจำกัดหรือให้คำจำกัดความไว้ (กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, ๒๕๕๑)

การค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้ที่ถูกค้า ผู้ย้ายถิ่น ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ผู้ลี้ภัย และผู้ขอลี้ภัย การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นทั้งสาเหตุและผลของการค้ามนุษย์ สหประชาชาติ จึงได้กำหนดข้อเสนอแนะเรื่อง หลักการและแนวทางสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, ๒๐๐๒) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติควบคู่ไปกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้าม ชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร อันจะช่วยให้การดำเนินงานตามแนวทางอาญาต้องคำนึงถึงหลักการสิทธิ มนุษยชนเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ

ซึ่งหลักการสิทธิมนุษยชนกับการค้ามนุษย์มี ๔ ด้าน คือ

๑. การให้สิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางของความสำคัญ

๒. การป้องกันการค้ามนุษย์

๓. การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ

๔. การดำเนินการทางอาญา การลงโทษ และการเยียวยา

ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์มี ๑๑ ประการ โดยยึดตามคำ นิยามและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้าม



ชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร แต่ถูกเพิ่มเติมเนื้อหาบางประการ โดยเฉพาะในแนวทางปฏิบัติที่จะส่งเสริมการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย

ซึ่งมีสาระสำคัญที่ถูกเพิ่มเติม คือ

๑. การกำหนดให้รัฐมีภาระที่จะต้องสร้างหลักประกันในการแยกแยะเหยื่อออกจากผู้ย้ายถิ่นที่ลักลอบเข้าเมือง และจะต้องดำเนินการอย่างไม่ล่าช้าในการระบุผู้ที่เกี่ยวข้อง บงการ และแสวงหาประโยชน์จากผู้ถูกค้า

๒. การกำหนดให้รัฐมีภาระที่จะต้องดำเนินการ “การเข้าช่วยเหลือ” เหยื่ออย่างถูกต้องและเหมาะสมตามขั้นตอน และไม่ส่งผลร้ายต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ถูกค้า

๓. การให้ความมั่นใจว่าการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจะต้องไม่ถูกเปิดเผยตัวตน ตลอดจนเคารพและคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว

๔. การให้เหยื่อได้รับประโยชน์จากการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ำมนุษย์ ในลักษณะของกองทุนชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่อ

๕. การกำหนดมาตรการพิเศษในการคุ้มครองช่วยเหลือเด็กผู้ตกเป็นเหยื่อ เช่น การส่งกลับคืนสู่ครอบครัวโดยปลอดภัย การให้โอกาสเด็กแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อตน ซึ่งขึ้นอยู่กับอายุและวุฒิภาวะของเด็ก การป้องกันและปกปิดไม่ให้ตัวตนของเด็กถูกเปิดเผย ซึ่งหลักการและแนวทางสิทธิมนุษยชนได้รับการพิจารณาและผ่านการรับรองจากกรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ใน พ.ศ. ๒๕๔๕

ในระดับภูมิภาค ได้มีการลงนามเพื่อร่วมมือกันของประเทศในแถบภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า เวียดนาม และไทย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่นครย่างกุ้ง ประเทศพม่า โดยการประสานความร่วมมือของ UNIAF ซึ่งในบันทึกข้อตกลง ฯ ดังกล่าว ได้ยืนยันสนับสนุนการใช้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ที่ระบุไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ส่วนระดับทวีภคินั้น ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยและประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนาม) เพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยยืนยันใช้คำนิยามของการค้ามนุษย์ที่สอดคล้องกับที่ระบุไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ๒๕๕๐) นอกจากนี้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและกัมพูชา ยังได้ระบุวัตถุประสงค์ต่างๆ ของการค้าหญิงและเด็กไว้เพิ่มเติมจากพิธีสาร ฯ คือ นอกเหนือจากการค้าประเวณี แรงงานทาส แรงงานรับใช้ภายในบ้านแล้ว ยังได้รวมถึงการใช้เด็กและหญิงในสื่อลามกอนาจาร การรับเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ และการกระทำให้หญิงและเด็กตกเป็นทาสยาเสพติดด้วย

ในระดับชาติความหมายของการค้ามนุษย์ได้ถูกนิยามไว้ใน มาตรา ๖ ของพระราช

บัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญของ “การค้ามนุษย์” ไว้ว่า หมายถึง การกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะป็นรัฐจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลัง บังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการ แสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ เป็นรัฐจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยใน ส่วนของ “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” นั้น ได้ถูกนิยามความหมายไว้ในมาตรา ๔ ของกฎหมายดังกล่าวว่าหมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต้อวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดนิยามความหมายของ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ว่าหมายถึง การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่า จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือผู้อื่น โดยขู่เข็ญ ด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

นอกจากนี้ความหมายของการค้ามนุษย์ยังถูกกำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนในการดำเนินการกรณีการค้า เด็กและหญิง รวม ๔ ฉบับ ซึ่งนิยามเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ว่าหมายถึง เด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นรัฐจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้นซึ่งเด็กหรือหญิง โดยใช้อุบายล่อลวง ขู่เข็ญ ประทุษร้าย ใช้ อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือ นอกราชอาณาจักร และการกระทำได้กล่าวทำให้หญิงหรือเด็กนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยทารุณ กดขี่ หรือโดยเอาเปรียบในทางแรงงานประการอื่น การเอาเปรียบค่าจ้าง แรงงาน บังคับขู่เข็ญให้เป็นขอราน หรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม ไม่ว่าเด็กหรือหญิงนั้นจะ ยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำในเบื้องต้นหรือไม่ก็ตาม (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท), ๒๕๔๘)

จากคำนิยามการค้ามนุษย์ตามบันทึกข้อตกลง ฯ ดังกล่าวพบว่า การค้ามนุษย์ที่เป็นหญิง และเด็กประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการคือ

๑. การจัดหา หรือการขนส่งเคลื่อนย้าย
๒. วิธีการล่อลวง ขู่เข็ญ รวมถึงการใช้อำนาจครอบงำ
๓. วัตถุประสงค์เพื่อให้ยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเอาเปรียบที่

ครอบคลุมทั้งเรื่องการค้าบริการทางเพศ และการใช้แรงงาน รวมทั้งการบังคับให้ขอราน

๔. ขอบข่ายของการค้ามนุษย์ครอบคลุมทั้งในประเทศและนอกประเทศ

สรุปได้ว่า การค้ามนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการคือ ๑) ลักษณะที่ บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรกระทำต่อผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ

จัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย ขนส่ง (พามาจาก) ส่งต่อ (ส่งไปยังที่ใด) หนองเหนียวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคล ๒) วิธีการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรควบคุมผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ ช่มชู้ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล และ๓) ลักษณะที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรแสวงหาประโยชน์จากผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาลงเป็นทาสหรือเสมือนการเอาลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การใช้แรงงานโดยทารกนกดขี่ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด การเอาเปรียบค่าจ้างแรงงานหรือการเอาเปรียบในทางแรงงานประการอื่น การกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม การบังคับต่อวิยะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์ด้วยการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์นั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ส่วนการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก (อายุไม่ถึง ๑๘ ปี) นั้น หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กร กระทำต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก คือ จัดหา ซื้อ ขาย ขนส่ง (พามาจาก) ส่งต่อ (ส่งไปยังที่ใด) หนองเหนียวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำความผิดดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม การค้ามนุษย์ จึงหมายถึง การที่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ถูกกระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งคือ ถูกจัดหา ถูกซื้อ ถูกขาย ถูกจำหน่าย ถูกขนส่ง (ถูกพามาจาก) ถูกส่งต่อ (ถูกส่งไปยังที่ใด) ถูกหนองเหนียวกักขัง ถูกจัดให้อยู่อาศัย หรือถูกรับไว้ซึ่งบุคคล และควบคุมด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งคือ ถูกช่มชู้ ถูกใช้กำลังบังคับ ถูกลักพาตัว ถูกฉ้อโกง ถูกหลอกลวง ถูกใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือถูกให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคล เพื่อขอความยินยอมในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแลนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ ส่วนการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก (บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี) แม้ไม่ถูกควบคุม ก็ให้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์

การปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงต้องทำความเข้าใจความหมายของ “การค้ามนุษย์” เป็นอย่างดี (โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการค้ามนุษย์กับการลักลอบขน (นำพา) ผู้ย้ายถิ่น) เพื่อให้การนำเครื่องมือที่เป็นกลไกใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ได้อย่างถูกต้องกับลักษณะของปัญหาการค้ามนุษย์ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้การปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ

## มิติที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์

### ๑. มิติด้านการพัฒนา

ความเลื่อมล้ำจากการพัฒนาที่เกิดขึ้นนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการสร้างรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของคนในสังคมทำให้คนที่อยู่ในจุดด้อยของการพัฒนาหรือคนจนในสังคม พยายามแสวงหาโอกาสเพื่อให้เกิดการพัฒนาในฐานะทางรายได้และความเป็นอยู่ที่ดี เพื่อให้เท่าเทียมกับคนอื่นก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายหรือการย้ายถิ่นของประชากรที่อยู่ในจุดด้อยพัฒนาในแต่ละสังคมเกิดขึ้นแต่การย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในถิ่นหรือประเทศ

ปลายทาง ไม่สามารถทำได้ง่ายโดยง่าย อันเนื่องมาจากนโยบายที่เคร่งครัดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของ ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของผู้ย้ายถิ่นรวมทั้งความไม่เอื้ออำนวยจากนโยบายของประเทศที่เป็นประเทศต้นทางของผู้ย้ายถิ่นทำให้เกิดกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ย้ายถิ่นในรูปแบบ ของกระบวนการค้ามนุษย์เกิดขึ้น ดังข้อค้นพบจากการประชุมสัมมนาเพื่อกำหนดนโยบาย แผน/ กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ของสำนักนายกรัฐมนตรีน (๒๕๔๗) พบว่า การค้า มนุษย์เป็นผลพวงจากการพัฒนา ทั้งในระดับประเทศและระดับโลกที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และเกิดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมทำให้คนที่ด้อยโอกาสในสังคมต้องดิ้นรนแสวงหาโอกาสในการ สร้างรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและครอบครัว จึงเกิดการเคลื่อนย้ายของประชากร โลกเกิดขึ้น และนำมาซึ่งกระบวนการค้ามนุษย์ที่พยายามหาหนทางเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากการ ย้ายถิ่นเกิดขึ้น และยังพบว่าปัจจัยที่ทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ทวีความรุนแรงขึ้น ได้แก่ ผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจในรูปธุรกิจที่ทำรายได้สูงในขณะที่มีความเสี่ยงและการลงทุนต่ำ และการพัฒนาประเทศ ที่ขาดสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม การไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ เช่น บริการด้าน การศึกษา บริการด้านสาธารณสุข บริการด้านการสวัสดิการสังคม ฯลฯ ช่องว่างของกฎหมายหรือการ บังคับใช้กฎหมาย ความยากจน การมีสงคราม ความไม่สงบภายในประเทศ ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านต่างๆ และเกื้อหนุนขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติให้เจริญเติบโตอย่าง รวดเร็ว นอกจากนี้โลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดนส่งผลให้การขยายเครือข่าย ธุรกิจผิดกฎหมายและขบวนการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้นจนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้าม ชาติขนาดใหญ่ที่ยากแก่การสกัดกั้น ขณะเดียวกันปริมาณความต้องการในการใช้บริการทางเพศหรือ การใช้แรงงานราคาถูกก็มีมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของการพัฒนาในระบบเสรีนิยม

สรุปได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาในระบบเสรีโดยเฉพาะในระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดความแตกต่างทางฐานะทางเศรษฐกิจและ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคลที่มีฐานะเศรษฐกิจสูงกว่าและด้อยกว่า ในประเทศและระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รวมถึงความแตกต่างระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั่ว โลก คนที่ด้อยโอกาสในสังคมหรือถิ่นที่อยู่เดิมจึงต้องพยายามแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในถิ่นที่อยู่ใหม่ ทำให้เกิดการย้ายถิ่น ทั้งที่เป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศและการย้ายถิ่นข้ามชาติ อย่างไรก็ตามการย้าย ถิ่นไม่สามารถกระทำได้ด้วยลำพังตัวผู้ย้ายถิ่นอันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ใน กระบวนการย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นข้ามชาติ การพึ่งพาผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยในการย้ายถิ่น หรือนายหน้าจึงเกิดขึ้น หากผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยมุ่งย้ายถิ่นหวังผลประโยชน์โดยมิชอบ (โดยไม่เป็น ธรรมหรือโดยผิดกฎหมายของประเทศต้นทางหรือประเทศปลายทาง) จากผู้ย้ายถิ่นในกระบวนการ ย้ายถิ่นเขาก็คือนักค้ามนุษย์นั่นเอง

## ๒. มิติด้านสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) มาจากแนวความคิดพื้นฐานสองประการ  
**แนวคิดประการแรก** คือ แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่ง หมายถึง กฎหมายซึ่งบุคคลอ้างมีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดมีมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้นเป็นกฎหมายที่ อยู่เหนือรัฐ และใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ

**แนวคิดประการที่สอง** คือ สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) โดยมีหลักการ

พื้นฐานของแนวคิดอยู่ที่ว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แกกันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุขและรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ ความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาตินี้นำมาซึ่งการร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดทำสนธิสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights, ๑๙๔๘) ซึ่งได้ถูกยกย่องนำขึ้นมาเพื่อพิจารณาในเรื่องของ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์โลก ในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยประกอบด้วยวรรคอธิบายและบทบัญญัติ ๓๐ ข้อมาตรา

การคุ้มครองเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในกระบวนการย้ายถิ่น ๒ ขั้นตอน ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับการย้ายถิ่นหรือสิทธิในการเข้าเมือง และสิทธิภายหลังการเข้าเมือง

**ขั้นตอนแรกคือ** สิทธิเกี่ยวกับการย้ายถิ่นหรือสิทธิในการเข้าเมืองนั้นเป็นสิทธิในทางอิสรภาพแห่งการเคลื่อนไหวตัวของมนุษย์ประการหนึ่ง ที่มีปรากฏอยู่ในข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ แห่งปฏิญญา ฯ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐที่จะต้องยอมรับให้คนชาติของตนเดินทางสู่กลับบ้านเกิดเมืองนอน และยอมรับให้บุคคลทุกคนออกจากประเทศของตนไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนต่างด้าวหรือเป็นคนชาติของตน กล่าวได้ว่าปฏิญญาฯ นี้ มิได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่โดยทั่วไปที่จะยอมรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะการย้ายถิ่นของคนต่างชาติเข้ารัฐอื่น) รัฐแต่ละรัฐจึงสามารถที่จะกำหนดนโยบาย หรือมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม และสกัดกั้นการย้ายถิ่นเข้าประเทศของตนได้ ทำให้การย้ายถิ่นระหว่างประเทศไม่เป็นไปโดยเสรี คนต่างชาติที่ต้องการย้ายถิ่นข้ามชาติเข้าไปในรัฐอื่นเพื่อเพิ่มระดับค่าครองชีพให้เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว ต้องพึ่งพาผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยในการย้ายถิ่น และหากผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยมุ่งหวังผลประโยชน์โดยมิชอบ (โดยไม่เป็นธรรมหรือโดยผิดกฎหมายของประเทศต้นทางหรือประเทศปลายทาง) จากผู้ย้ายถิ่นจะกลายเป็นนักค้ามนุษย์ในที่สุด แต่ในทางกลับกันปฏิญญา ฯ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะยอมรับการย้ายถิ่นออกจากประเทศของคนในประเทศนั้นๆ หรือคนต่างชาติ และการย้ายถิ่นกลับประเทศ (Repatriation) ของคนประเทศนั้นๆ

**ขั้นตอนที่สอง** คือสิทธิภายหลังการเข้าเมือง เป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาฯ โดยเฉพาะการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับการเข้าเมือง และระหว่างทำงานและพำนักในประเทศปลายทางก็มีเป็นสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ การเป็นทาส การทรมาน และการกักขังตามอำเภอใจ ที่มีปรากฏในปฏิญญา ฯ นอกจากนี้ สิทธิภายหลังการเข้าเมือง ยังถูกกำหนดในพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิในทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ๑๙๖๖) ข้อ ๑๒ (๑) ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น” แต่ผู้ที่จะได้สิทธิตามข้อ ๑๒ (๑) ดังกล่าว จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในรัฐภาคีแห่งกติกาฯ โดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น และสิทธิดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อความมั่นคงแห่งชาติ ความ

สงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในรัฐนั้นรวมทั้งจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นทำให้สิทธิที่รับรองตามบทบัญญัตินี้มีใช้การรับรองสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าเมือง และมีได้กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะต้องยอมรับคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศตน คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานและพำนักในรัฐที่เป็นถิ่นปลายทางของย้ายถิ่นข้ามชาติ จึงต้องพึงพาผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยในการหางานและที่พำนัก หากผู้ที่มีบทบาทเป็นตัวช่วยมุ่งหวังผลประโยชน์โดยมิชอบจากคนต่างด้าวจะกลายเป็นนักค้ามนุษย์ข้ามชาตินำคนต่างด้าวให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติในกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ในที่สุดการค้ามนุษย์จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะต่างๆ หลายระดับ เนื่องมาจากการกระทำผิดอาญาโดยนักค้ามนุษย์ประกอบการตอบสนองที่ไม่เพียงพอ และไม่เหมาะสมของรัฐบาลต่างๆ ทั่วโลก (อีเลน เพียร์สัน, ๒๕๔๖)

สรุปได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นการกระทำรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น และเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงที่สุด และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลายขั้นตอนทั้งที่เกี่ยวกับสิทธิในการเคลื่อนไหวตัวของมนุษย์ หรือการย้ายถิ่นที่สามารถกระทำโดยเสรี และที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การตกเป็นทาส การถูกทรมาน และการถูกกักขังตามอำเภอใจ รวมทั้งเกี่ยวสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา โดยเฉพาะการกระทำผิดอาญาเกี่ยวกับการเข้าเมือง การค้ามนุษย์ข้ามชาติยังเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายระดับ ทั้งที่กระทำต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและกระทำต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ตกเป็นเหยื่อในกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติอีกด้วย

การปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งการพัฒนาและการมีสิทธิเสรีในการย้ายถิ่นดังกล่าว เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคม การปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศและต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีสิทธิเสรีในการย้ายถิ่นเลือกถิ่นที่อยู่ของมนุษย์และเกี่ยวกับการที่รัฐต่างๆ ต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ควรจะได้รับช่วยเหลือหรือเยียวยาจากรัฐต่างๆ ตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ในหลักสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๑. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวซึ่งมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก เคยต้องโทษจำคุก มีพฤติการณ์ที่น่าจะเสียหายต่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรม หรือศีลธรรมอันดี ฯลฯ มิให้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือถ้าอนุญาตให้เข้ามาก็อาจให้ต้องมีการรายงานตัวตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรไทย กฎหมายฉบับนี้จึงเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์โดยทางอ้อม ดังนี้

มาตรา ๑๒ (๘) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง

หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๑๙ วรรคสาม ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าคนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการอันระบุในมาตรา ๑๒ (๘) หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนั้น หรือหญิงหรือเด็กคนใดเข้ามาเพื่อการเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวโดยสั่งให้บุคคลดังกล่าวมารายงานตน และตอบคำถามของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจะสั่งให้ไปรายงานตนและตอบคำถามของเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่ที่ผู้นั้นอาศัยอยู่

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ

มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบคนต่างด้าวผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะจัดการควบคุมคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ในพาหนะ หรือให้ส่งตัวไปยังสถานที่ใดเพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ควบคุมไว้ตรวจสอบ หรือให้ส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

มาตรา ๕๓ คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้วภายหลังปรากฏว่าเป็นบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๗) หรือ (๘) หรือเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๒ (๑๐) หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๔ หรือเป็นผู้ได้รับโทษตามมาตรา ๖๓ หรือมาตรา ๖๔ ให้อธิบดีเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าควรเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตต่อไป

พิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่าทางราชการได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบบุคคลที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือความเสียหายใดๆ แก่สังคม

## ๒. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ เนื่องด้วยประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือวิธีการที่ทันสมัยมากขึ้น จนกลายเป็นลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีทั้งในรูปแบบของการค้าประเวณี บังคับใช้แรงงานอย่างกดขี่ทารุณ การบังคับขู่脅ให้ไปขูดเงินหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีมาตรการไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบใหม่ และมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่เพียงพอ ทั้งยังมีได้มีบทบัญญัติกวนการไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดกระบวนการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และเพิ่มเติมกระบวนการที่ทำให้สามารถเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงให้สอดคล้องกับพิธีสาร

เพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทางทะเล และทางอากาศ อันเป็นพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในพิธีสารดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นโดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามศัพท์เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่สำคัญไว้ เช่น “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต้อวียะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึง กัน อันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ไว้ในหมวด ๔ ดังนี้

มาตรา ๓๓ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้

มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

มาตรา ๓๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแลไม่ว่าบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใด ไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย



ในกรณีที่ผู้เสียหายจะให้การหรือเบิกความเป็นพยานในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นพยานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะกระทำผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นๆ หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

มาตรา ๓๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

มาตรา ๔๑ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อกัน ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเฝ้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

สรุปกฎหมายเหล่านี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อให้เกิดกระบวนการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และกระบวนการที่ทำให้สามารถเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้มากยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์

## ทฤษฎีการจัดการองค์กร

### ๑. แนวคิด

๑.๑ การประกอบการทุกประเภท ทุกระดับต้องมีการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ องค์กรเป็นที่รวมของคน และงานต่างๆ เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่ง หน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัดการจัดองค์กร เป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่างๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ทฤษฎีองค์กร แบ่งเป็น ๓ ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีดั้งเดิม ทฤษฎีสสมัยใหม่ และ ทฤษฎีสสมัยปัจจุบัน

๑.๓ ประเภทขององค์กร หากจำแนกโดยยึดโครงสร้าง แบ่งได้ ๒ แบบ คือองค์กร แบบเป็นทางการ และองค์กรแบบไม่เป็นทางการ

๑.๔ หลักการจัดองค์กรที่ดี มีอยู่หลายประการในส่วนหลักสำคัญที่ต้องมี คือ หลัก วัตถุประสงค์หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง หลักการประสานงาน หลักของอำนาจหน้าที่ และ หลักความรับผิดชอบ

๑.๕ กระบวนการจัดองค์กร มี ๓ ชั้น คือ การจัดกลุ่มงานและโครงสร้างตำแหน่ง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และการจัดวางความสัมพันธ์

๑.๖ การจัดโครงสร้างขององค์กร แบ่งได้ ๕ ประเภท ได้แก่ โครงสร้างตามหน้าที่ การงาน โครงสร้างตามสายงานหลัก โครงสร้างแบบคณะที่ปรึกษา โครงสร้างแบบคณะกรรมการ บริหาร และโครงสร้างงานอนุกรรมการ

๑.๗ โครงสร้างองค์กร แบบสูง และแบบกว้าง ถ้าแบบสูงจะมีการบังคับบัญชาชั้น หลายระดับ กระบวนการทำงานจะช้า ส่วนแบบกว้างจะมีระดับการสั่งการน้อย กระบวนการทำงาน จะรวดเร็ว

๑.๘ การจัดแผนงานแบ่งได้ ๕ ลักษณะ ได้แก่ ตามหน้าที่ ตามประเภทผลิตภัณฑ์ ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตามกระบวนการผลิต และตามลูกค้า

๑.๙ แผนภูมิองค์กร แบ่งได้ ๒ ประเภท ได้แก่ แผนภูมิหลัก และแผนภูมิเสริม

๑.๑๐ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นสิทธิที่ได้รับมอบหมายมาโดยถูกต้อง ตามกฎหมายที่ให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานตามที่ต้องการและเป็นภาระผูกพันของบุคคลในการปฏิบัติงาน

๑.๑๑ การมอบหมายงาน คือการกำหนดความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่จากผู้ บังคับบัญชาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

### ๒. ความหมายของการจัดองค์กร

มีผู้ให้คำนิยาม คำว่า " การจัดองค์กร " ไว้หลายท่าน ดังนี้

Gulick & Urwick (๑๙๓๓ : ๑๓) กล่าวว่าไว้ว่าการจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง การจัดองค์กรหรือหน่วยงาน โดยการจัดแบ่งงานขององค์กรหรือของหน่วยงานเป็นหน่วยงานย่อย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน ตลอดจนกำหนดงาน

ควบคุมและบังคับบัญชาในลักษณะหน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานช่วยพร้อมทั้งกำหนด ช่วงการบังคับบัญชาไว้ด้วย ซึ่งตามปกติช่วงการบังคับบัญชาจะอยู่ระหว่าง ๓-๑๕ หน่วยงาน การจัดการองค์การเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้ามีการจัดการที่ดีจะช่วยให้เกิดความราบรื่นในองค์การนั้น ในการจัดการองค์การอาจแสดงไว้ในรูปของแผนภูมิองค์การเพื่อให้เกิดการสื่อสารความเข้าใจในองค์การเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา และการติดต่อ

กาญจนา บุญยัง (๒๕๔๗ : ๑๑) ได้ให้ความหมายของการจัดการองค์การว่าเป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวมกิจกรรมทางการบริหาร เพื่อเปลี่ยนความต้องการในรูปของแผนที่กำหนดไว้ เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจซึ่งในทางปฏิบัติการจัดการองค์การจะเกี่ยวข้องกับ การออกแบบหรือกำหนดความรับผิดชอบและหน้าที่ของแต่ละบุคคล และการกำหนดงานของแต่ละกลุ่มหรือแผนก เพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ

พยนต์ ยศสุพรหม (๒๕๕๑: ๑๑) สรุปไว้ว่าการจัดการองค์การเป็นการจัดระบบหรือจัดโครงสร้างของทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สืบเนื่องจากการวางแผนกล่าวคือ เมื่อองค์การจัดทำจุดหมายและแผนเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ผู้บริหารต้องออกแบบโครงสร้างองค์การเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดหมายตามแผนเชิงยุทธศาสตร์นั้น การออกแบบโครงสร้างองค์การเป็นกิจกรรมที่ควรจะได้รับ การตรวจสอบอยู่เสมอ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านรูปแบบโครงสร้างองค์การเกิดขึ้นได้อย่างมาก

สรุปได้ว่าการจัดการองค์การ หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่างๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

### ๓. ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การอาจแบ่งได้เป็น ๓ ทฤษฎีด้วยกันคือ

๓.๑ ทฤษฎีดั้งเดิม (Classical organization theory) แนวความคิดทฤษฎีดั้งเดิมได้วิวัฒนาการจากการปกครองแบบทหารจนมาถึงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ได้นักบริหารสร้างรูปแบบการบริหารในระบบราชการขึ้น คือ แมคกีเบอร์ และการสร้างรูปแบบการบริหาร โดยใช้การจัดการทางวิทยาศาสตร์ คือ เฟรดเดอริค เทย์เลอร์ ทฤษฎีนี้มีหลักการว่า "คนเป็นเครื่องมือที่ทำให้องค์กรไปสู่จุดหมายปลายทางได้" ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๑.๑ การจัดการองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ของ แมค เวเบอร์ (Max Weber) ได้เน้นให้เห็นถึงการจัดการองค์การที่เป็นระเบียบสาระสำคัญที่ แมค เวเบอร์ ได้เน้นก็คือ องค์การแบบราชการในอุดมคติ นั้น ประกอบด้วยมีการแบ่งงานกันทำ โดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานในสาขาที่ตนมีความชำนาญ เพื่อที่จะให้ได้มาตรฐานของงานเท่าเทียมกัน การยึดถือกฎเกณฑ์นี้จะช่วยจัดพฤติกรรมที่บุคคลแตกต่างกันสามารถมาประสานงานกันได้ สายการบังคับบัญชาต้องชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป บุคคลในองค์กรต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยพยายามทำงานให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์กร การคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง ให้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และการเลื่อนตำแหน่งจุดอ่อนขององค์กรแบบราชการก็คือ การเน้นที่องค์กรโดยละเลยการพิจารณาถึงปัญหาของคน และเชื่อว่าการที่มีโครงสร้างที่รัดกุมแน่นอนจะช่วยให้บุคคลปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามความต้องการขององค์กรได้

๓.๑.๒ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เฟรด-เดอริค เทย์เลอร์ (Frederic Taylor) เป็นการจัดการแบบนำเอาวิธีการศึกษาวิทยาศาสตร์มาวิเคราะห์และแก้ปัญหาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรให้ดีขึ้น การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ได้เริ่มจากการหาความสัมพันธ์ระหว่างงานและคนงาน โดยการใช้การทดลองเป็นเกณฑ์เพื่อหาวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยที่คนงานจะถูกพิจารณาว่าต้องการทำงานเพื่อเศรษฐกิจด้านเดียว โดยละเลยการศึกษาถึงแรงจูงใจ อารมณ์ และความต้องการในสังคมของกลุ่มคนงาน เพราะเชื่อว่าเงินตัวเดียวจะล่อใจให้คนทำงานได้ดีที่สุด

๓.๒ ทฤษฎีสสมัยใหม่ (Neo-Classical organization theory) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาจากดั้งเดิม ทฤษฎีนี้มีหลักการว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์กร โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของคนที่ทำหน้าที่ร่วมกันในองค์กร ถือว่าองค์กรประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งทำงานโดยมีเป้าหมายร่วมกัน และกลุ่มคนงานจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดผลผลิตด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดการผลิต กล่าวโดยสรุปว่าทฤษฎีนี้ได้เน้นเรื่องมนุษยสัมพันธ์ โดยได้มีการศึกษาและค้นพบว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกัน ขวัญในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญ การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและการตัดสินใจระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายคนงานย่อมจะสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายโดยได้สร้างผลผลิตอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ทฤษฎีที่มีส่วนสำคัญมากต่อขบวนการมนุษยสัมพันธ์ได้แก่ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการทดลองวิจัยและค้นพบว่า ขวัญของคนงานมีความสำคัญต่อการเพิ่มการผลิต กลุ่มคนงานจะพยายามสร้างปัทสนาของกลุ่มตน และคนงานจะทำงานเป็นทีมโดยมีการกำหนดมาตรฐานของกลุ่มขึ้นเอง

๓.๓ ทฤษฎีสสมัยปัจจุบัน (Modern organization theory) ทฤษฎีนี้กล่าวว่าเป็นการศึกษารูปแบบขององค์กรในปัจจุบันโดยเน้นที่การวิเคราะห์องค์กรในเชิงระบบ (Systems Analysis of Organization) กล่าวคือนักทฤษฎีได้พิจารณาองค์กรในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ที่อยู่ภายในองค์กร การศึกษาว่าองค์กรในระบบหนึ่งๆ นั้นได้คำนึงถึงองค์ประกอบภายในองค์กรทุกส่วน แก่ ตัวป้อน กระบวนการ ผลิต ผลกระทบ และสิ่งแวดล้อม การศึกษาองค์กรในรูประบบนั้นได้พยายามที่จะมององค์กรในลักษณะการเคลื่อนไหว (Dynamic) และปรับเข้ากับรูปแบบขององค์กรได้ในทุกสภาวะแวดล้อมทั้งนี้เพราะนักทฤษฎีปัจจุบันได้มององค์กรในลักษณะกระบวนการทางด้านโครงสร้างที่บุคคลต่างๆ จะต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการจึงมีการศึกษาพฤติกรรมองค์กรในลักษณะใหม่ๆ เช่น พฤติกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริการแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาองค์กรคว.ซี.และการบริหารแบบอนาคตนิยม

#### ๔. ประเภทขององค์กร (Types of Organization)

การจำแนกองค์กรโดยยึดโครงสร้าง (สมคิด บางโม, ๒๕๓๘) แบ่งเป็น ๒ แบบ ดังนี้

๔.๑ องค์กรแบบเป็นทางการ (Formal Organization) เป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นทางการแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ บางแห่งเรียกว่า องค์กรรูปนัย ได้แก่ บริษัท มูลนิธิ หน่วยราชการ กรม โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งการศึกษาเรื่ององค์กรและการจัดการจะเป็นการศึกษาในเรื่องขององค์กรประเภทนี้ทั้งสิ้น

๔.๒ องค์กรแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) เป็นองค์กรที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้าง

ภายใน มีการรวมตัวกันอย่างง่าย ๆ และเล็กลุ่มได้ง่าย องค์กรแบบนี้เรียกว่าองค์กรอุปนัยหรือองค์กรนอกแบบ เช่น ชมรมต่างๆหรือกลุ่มต่างๆ อาจเป็นการรวมกลุ่มกันตามความสมัครใจของสมาชิกกลุ่ม ซึ่งเนื่องมาจากรายได้ อาชีพ ธรรมเนียม ศาสนา ประเพณี ตำแหน่งงาน ฯลฯ

### ๕. หลักการจัดองค์กร

หลักการจัดองค์กร OSCAR ของ Henri Fayol มาจากคำว่า Objective, Specialization, Coordination, Authority และ Responsibility ซึ่ง Fayol ได้เขียนหลักของการจัดองค์กรไว้ ๕ ข้อ เมื่อนำเอาตัวอักษรตัวแรกของคำทั้ง ๕ มาเรียงต่อกัน จะทำให้สะกดได้คำว่า OSCAR สำหรับรายละเอียด ทั้ง ๕ คำจะขอกล่าวไว้ใน " หลักในการจัดองค์กรที่ดี "

**หลักในการจัดองค์กรที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติ** ดังต่อไปนี้ (ศิริอร ชันธหัตถ์, ๒๕๓๖)

๕.๑ หลักวัตถุประสงค์ (Objective) กล่าวว่า องค์กรต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นตำแหน่งยังต้องมีวัตถุประสงค์ย่อยกำหนดไว้เพื่อว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งจะได้พยายามบรรลุวัตถุประสงค์ย่อย ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์รวม

๕.๒ หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) กล่าวว่า การจัดแบ่งงานควรแบ่งตามความถนัด พนักงานควรจะทำหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวและงานหน้าที่ที่คล้ายกันหรือสัมพันธ์กัน ควรจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนคนเดียว

๕.๓ หลักการประสานงาน (Coordination) กล่าวว่า การประสานงานกัน คือ การหาทางทำให้ทุกฝ่ายร่วมมือกันและทำงานสอดคล้องกัน โดยใช้หลักสามัคคีธรรม เพื่อประโยชน์ขององค์กร

๕.๔ หลักของอำนาจหน้าที่ (Authority) กล่าวว่า ทุกองค์กรต้องมีอำนาจสูงสุดจากบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดนี้ จะมีการแยกอำนาจออกเป็นสายไปยังบุคคลทุกคนในองค์กร หลักนี้บางที่เรียกว่า Scalar Principle (หลักความลาดหลั่นของอำนาจ) บางที่เรียกว่า Chain of Command (สายการบังคับบัญชา) การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ก็เป็นวิธีประสานงานอย่างหนึ่ง

๕.๕ หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักของความรับผิดชอบ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ควรจะทำกับความรับผิดชอบ คือบุคคลใดเมื่อได้รับมอบหมายความรับผิดชอบก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจให้เพียงพอ เพื่อทำงานให้สำเร็จด้วยดี

๕.๖ หลักความสมดุล (Balance) จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำงานให้สมดุลกันกล่าวคือปริมาณงานควรจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งความสมดุลระหว่างงานกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายด้วย

๕.๗ หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์กรเพื่อการบริหารงานควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง ไม่ใช่ ทำๆ หยุดๆ หรือ ปิดๆ เปิดๆ ยิ่งถ้าเป็นบริษัทหรือห้างร้านคงจะไปไม่รอดแน่

๕.๘ หลักการโต้ตอบและการติดต่อ (Correspondence) ตำแหน่งทุกตำแหน่งจะต้องมีการโต้ตอบระหว่างกันและติดต่อสื่อสารกัน องค์กรจะต้องอำนวยความสะดวก จัดให้มีเครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ

๕.๙ หลักขอบเขตของการควบคุม (Span of Control) เป็นการกำหนดขีดความ

สามารถในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งๆ ว่าควรจะควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาหรือจำนวนหน่วยงานย่อยมากเกินไป โดยปกติหัวหน้าคนงานไม่เกิน ๖ หน่วยงาน

๕.๑๐ หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการจัดองค์กรที่ดี ควรให้เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาจึงถือหลักการว่า "One man one boss"

๕.๑๑ หลักตามลำดับชั้น (Ordering) ในการที่นักบริหารหรือหัวหน้างานจะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ควรปฏิบัติตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาไม่ควรออกคำสั่งข้ามหน้าผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่มีความรับผิดชอบโดยตรง เช่น อธิการจะสั่งการใดๆ แก่หัวหน้าภาควิชาควรที่จะสั่งผ่านหัวหน้าคณะภาควิชาชั้นสังกัดอยู่ อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะได้แจ้งหัวหน้าคณะวิชานั้นๆ ทราบด้วย เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด และอาจจะเป็นการทำลายขวัญและจิตใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ตั้งใจ

๕.๑๒ หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ในการพิจารณาดีความความชอบและการเอนตำแหน่งควรถือหลักว่า ผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับใต้บังคับบัญชาของตนโดยใกล้ชิดและย่อมทราบพฤติกรรมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น ดังนั้นการพิจารณาให้คุณและโทษแก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบและมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาด้วยเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้บังคับบัญชาของเขา และเพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์กรด้วย

## ๖. กระบวนการจัดองค์กร (Process of Organizing)

ประกอบด้วย กระบวนการ ๓ ขั้น (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, ๒๕๔๓) ดังนี้

๖.๑ พิจารณาแยกประเภทงาน จัดกลุ่มงาน และออกแบบงานสำหรับผู้ทำงานแต่ละคน ก่อนอื่นผู้บริหารจะต้องพิจารณาตรวจสอบแยกประเภทดูว่า กิจการของตนนั้นมีงานอะไรบ้างที่จะต้องจัดทำเพื่อให้กิจการได้รับผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ขั้นต่อมาก็คือ การจัดกลุ่มงานหรือจำแนกประเภทงานออกเป็นประเภท โดยมีหลักที่ว่างานที่เหมือนกันควรจะรวมอยู่ด้วยกัน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการแบ่งงานกันทำ โดยการจัดจำแนกงานตามหน้าที่แต่ละชนิดออกเป็นกลุ่มๆ ตามความถนัด และตามความสามารถของผู้ที่จะปฏิบัติ

๖.๒ ทำคำบรรยายลักษณะงาน ระบุขอบเขตของงานและมอบหมายงาน พร้อมทั้งกำหนดความรับผิดชอบ และให้อำนาจหน้าที่

๖.๓ จัดวางความสัมพันธ์ การจัดวางความสัมพันธ์จะทำให้ทราบว่าใครต้องรายงานต่อใครเพื่อให้งานส่วนต่างๆ ดำเนินไปโดยปราศจากข้อขัดแย้ง มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระเบียบเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมมือทำงานมุ่งไปสู่จุดหมายอันเดียวกัน

## ๗. การจัดโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure)

เชาวิ ไพรพิรุณโรจน์ (๒๕๓๙) ได้เสนอแนวความคิดว่า การจัดโครงสร้างขององค์กรมีหลายแบบซึ่งแต่ละแบบก็มีข้อดีข้อเสียในตัวของมันเอง ฉะนั้นการที่ผู้บริหารจะวางแผนในการจัดโครงสร้างนั้น อาจจะต้องพิจารณาจากหลายๆ ปัจจัยด้วยกัน อย่างไรก็ตามการที่การจัดโครงสร้างขององค์กรสามารถแบ่งแยกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ ๕ ประเภทดังนี้

๗.๑ โครงสร้างองค์กรตามหน้าที่การงาน (Functional Organization Structure)

หมายถึง โครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นโดยแบ่งไปตามประเภทหรือหน้าที่การงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละแผนกนั้นมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง ผลดีก่อให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงานในแผนกนั้นๆ ทั้งยังฝึกบุคคลในแผนกนั้นๆ ให้มีความเชี่ยวชาญกับหน้าที่ของงานนั้นอย่างลึกซึ้ง สำหรับฝ่ายบริหารระดับสูงนั้นก็ก็เป็นเพียงแต่กำหนดนโยบายไว้กว้างๆ เพราะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคอยป้อนข้อมูลที่ถูกต้องให้พิจารณาตัดสินใจและให้มีความผิดพลาดได้น้อยมาก อีกประการหนึ่งในแต่ละแผนกนั้น เมื่อทุกคนมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่ชนิดเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดการประสานงานได้ง่ายเนื่องจากแต่ละคนมีความสนใจในงานและใช้ภาษาเดียวกัน ทำให้สามารถสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีได้ง่าย นอกจากนั้นการบริหารงานก็เกิดความประหยัดด้วย เพราะแต่ละแผนกได้ใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสร้างผลิตผลได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การใช้เครื่องจักรและแรงงานก็ใช้ได้ผลคุ้มค่า ผลเสียในทางการบริหารหลายประการ อาทิเช่น การแบ่งงานออกเป็นหลายแผนกและมีผู้เชี่ยวชาญหลายคน ทำให้การวางแผนงานยุ่งยากขึ้น อาจมีการปิดความลับผิดชอบได้ นอกจากนี้การจัดองค์กรรูปแบบนี้มักเน้นที่การรวมอำนาจไว้ ณ จุดที่สูงที่สุด ไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารให้ลดหลั่นลงไป

๗.๒ โครงสร้างองค์กรตามสายงานหลัก (Line Organization Structure) หมายถึง การจัดรูปแบบโครงสร้างให้มีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างลดหลั่นเป็นขั้นๆ จะไม่มีการสั่งการแบบข้ามขั้นตอนในสายงาน ซึ่งโครงสร้างแบบนี้เหมาะสมสำหรับองค์กรต่างๆ ที่ต้องการให้มีการขยายตัวในอนาคตได้ เพราะเพียงแค่เพิ่มเติมโครงสร้างในบางสายงานให้มีการควบคุมบังคับบัญชาลดหลั่นลงไปอีกได้ การจัดองค์กรแบบนี้ อาจจะคำนึงถึงสภาพของงานที่เป็นจริง เช่น แบ่งตามลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือแบ่งตามอาณาเขต หรือแบ่งตามประเภทของลูกค้า หรือแบ่งตามกระบวนการ ผลดีของโครงสร้างแบบนี้มีหลายประการ เช่น การจัดโครงสร้างด้วยรูปแบบที่เข้าใจง่าย การบังคับบัญชาตามสายงานเป็นขั้นตอน ฉะนั้นจุดใดที่มีการปฏิบัติงานล่าช้าก็สามารถตรวจสอบได้รวดเร็ว จากผู้บังคับบัญชาในระดับนั้นได้ง่าย นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติงานได้คลุกคลีกับสภาพของปัญหาที่เป็นจริงและเกิดขึ้นเสมอ ทำให้การตัดสินใจต่างๆ มีข้อมูลที่แน่นอน และสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งส่งผลสะท้อนให้มีการปกครองบังคับบัญชาที่อยู่ในระเบียบวินัยได้ดี การติดต่อสื่อสารและการควบคุมการทำงานทำได้ง่าย ตลอดจนเมื่อต้องการจะเปลี่ยนรูปโครงสร้างขององค์กรก็สามารถที่จะเปลี่ยนได้ค่อนข้างสะดวก เพราะการจัดรูปแบบองค์กรนี้ ไม่มีอะไรสลับซับซ้อนมากนัก ประการสุดท้าย องค์กรนี้เหมาะสำหรับการจัดรูปแบบองค์กรขนาดเล็ก แต่ไม่เหมาะที่จะจัดในลักษณะองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการปฏิบัติงานสลับซับซ้อน ข้อเสียของโครงสร้างแบบนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาดังนี้คือ ประการแรก ไม่ได้สนับสนุนให้ผู้ทำงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนั้นบางขณะปริมาณของงานมีมาก จนต้องใช้เวลาทำงานประจำให้เสร็จ ไม่มีเวลาที่จะมาศึกษาถึงระบบการทำงานที่ดีกว่า อีกประการหนึ่งลักษณะของโครงสร้างเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพราะไม่สามารถครอบคลุมขอบข่ายของงานได้ทั้งหมดได้ และประการสุดท้าย ผู้บริหารระดับสูงอาจจะไม่ยอมมอบหมายงาน ให้ผู้บริหารงานระดับรองๆ ลงมา หรือพยายามกีดกัน หรือส่งเสริมคนอื่นให้ขึ้นมาแทนตน ทำให้ขวัญของผู้ปฏิบัติงานในระดับรองๆ ไปไม่ดี หมัดกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงสร้างแบบนี้ให้อำนาจควบคุมโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงเท่านั้น

๗.๓ โครงสร้างองค์กรแบบคณะที่ปรึกษา (Staff Organization Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างโดยการให้มีที่ปรึกษาเข้ามาช่วยการบริหารงาน เช่น ที่ปรึกษานายก ฯ

ที่ปรึกษาผู้ว่าฯ กทม. เป็นต้น เพราะว่าที่ปรึกษามีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญมาช่วยหรือคอยแนะนำ ทำให้องค์กรมองเห็นความสำคัญของการมีที่ปรึกษาขึ้น อย่างไรก็ตาม พวกที่ปรึกษาไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ นอกจากคอยป้อนข้อมูลให้ผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง ผลดีคือทำให้การดำเนินงานต่างๆ มีการวางแผนและประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าได้ มีที่ปรึกษาคอยให้ความกระจ่างและประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ และทำให้การทำงานใช้หลักเหตุและผลมากขึ้น มีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยและคนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้งานตามสายงานและงานของคณะที่ปรึกษาสัมพันธ์กันและเข้าใจบทบาทซึ่งกันและกัน ผลเสียของการใช้ที่ปรึกษาอาจมีการปิ่นเกลียวกัน เนื่องจากความเห็นไม่ลงรอยกัน และฝ่ายคณะที่ปรึกษาอาจท้อถอยในการทำงานได้เพราะมีหน้าที่เพียงเสนอแนะแต่ไม่มีอำนาจสั่งการ

๗.๔ โครงสร้างองค์กรแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees Organization Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์กรโดยให้มีการบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการบริหารงานรถไฟแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ อสมท. และคณะกรรมการบริหารบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ เป็นต้น การบริหารงานองค์กรโดยให้มีคณะกรรมการบริหารเช่นนี้ ผลดีจะช่วยจัดปัญหา การบริหารงานแบบผูกขาดของคนๆ เดียว หรือการใช้แบบเผด็จการเข้ามาบริหารงาน นอกจากนั้น การตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลมาจากหลายๆ ฝ่ายจะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการก็คือเกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช้เหตุ เนื่องจากเวลาส่วนใหญ่ใช้ไปในการประชุมถกเถียงกัน กว่าจะได้ข้อยุติอาจไม่ทันการต่อการวินิจฉัยสั่งการได้ หรืออาจเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระดับคณะกรรมการหรือยอมประนีประนอมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็ว ทำให้การตั้งคณะกรรมการไร้ผล

๗.๕ โครงสร้างองค์กรงานอนุกรม (Auxiliary) คือหน่วยงานช่วยบางที่เรียกว่า หน่วยงานแม่บ้าน (House-keeping agency) ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับธุรการ และอำนวยความสะดวก เช่น งานเลขานุการ และงานตรวจสอบภายใน เป็นต้น

๗.๖ โครงสร้างองค์กร แบบสูง และแบบกว้าง การออกแบบโครงสร้างองค์กร (สมคิด บางโม, ๒๕๓๘) มีสิ่งหนึ่งที่ควรคำนึง คือ ความสูง และความกว้างของโครงสร้าง ถ้าโครงสร้างขององค์กรมีการบังคับบัญชาชั้นหลายระดับ กระบวนการทำงานย่อมช้า แต่ถ้าโครงสร้างองค์กรมีระดับการสั่งการน้อยกระบวนการทำงานย่อมรวดเร็วกว่าช่วงของการควบคุม หมายถึง จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ถูกควบคุมหรือสั่งการจากผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คุณวิสนิ เป็นประธานบริษัท และมีคุณกำชัยเป็นรองประธานบริษัทเพียงคนเดียว แสดงว่าช่วงของการควบคุมของประธานคือมีเพียง ๑ แต่ถ้าบริษัทนี้มีรองประธาน ๓ คน แสดงว่าช่วงของการควบคุมของประธานมีเท่ากับ ๓ เป็นต้น

๗.๗ การจัดแผนงาน (Departmentation) การจัดแผนงาน หมายถึง การรวมกลุ่มกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยการรวมกิจกรรมที่คล้ายกัน และเหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติในกลุ่มเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม แผนก หรือหน่วยงาน

๗.๘ แผนภูมิองค์กร(Organization charts) แผนภูมิองค์กรหรือผังโครงสร้างองค์กร หมายถึง แผนผังที่แสดงถึงกลุ่มตำแหน่งงาน ซึ่งรวมกลุ่มเป็นสายการบังคับบัญชา โดยมีกร



แบ่งกลุ่มแบ่งระดับ โครงสร้างองค์กรที่มีการจัดขึ้นอย่างถูกต้อง โดยมีการจัดตำแหน่งชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน และมีชื่อตำแหน่งระบุไว้ ก็จะช่วยให้ได้ข้อมูลการจัดการที่เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผังโครงสร้างองค์กรเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้เข้าใจโครงสร้างขององค์กร อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาในองค์กรนั้นๆ

๗.๙ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ในการจัดองค์กรจะสามารถจัดการได้อย่างเหมาะสม เมื่อมีการแบ่งงานกันตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และทุกคนรู้จักงาน และหน้าที่ของตน ปฏิบัติงานภายในขอบเขตที่องค์กรมอบหมายมา แต่งานที่ดำเนินการจะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารที่มีอำนาจในการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้น จะต้องกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลแต่ละคนในการปฏิบัติงานอีกด้วย

๗.๑๐ การมอบหมายงาน (Delegation) การมอบหมายงาน หมายถึง การกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ โดยตัวผู้บังคับบัญชาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา = การกระจายงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจในการตัดสินใจ ภายในขอบเขตที่กำหนดให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, ๒๕๔๓) ในการจัดองค์กรจะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติงานในสายการบังคับบัญชาจะต้องมีการสั่งงานตามลำดับชั้นโดยมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ เพื่อให้งานนั้นมีประสิทธิภาพ การมอบหมายงานมักมีความยุ่งยากในการปฏิบัติเพราะการตัดสินใจมอบหมายงาน และอำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารชั้นสูงจะต้องปฏิบัติและคัดเลือกบุคคลที่ตนคิดว่ามีความสามารถเข้ามาช่วยงาน การมอบหมายงานจะมีการมอบหมายงานตามลำดับชั้น เช่น จากประธานกรรมการไปยังผู้จัดการ หัวหน้าหน่วยงาน ฯลฯ

## ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

### ๑. แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมสมัยใหม่ ๕ ทฤษฎี ๑ หลักการ

พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธ์ (๒๕๕๔) ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางสำนักงานตำรวจแห่งชาติในสมัยนั้น ได้นำเสนอแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมสมัยใหม่ ๕ ทฤษฎีกับอีก ๑ หลักการซึ่งเป็นแนวทางที่นำเอาทฤษฎี ๕ ทฤษฎีกับอีก ๑ หลักการมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันอาชญากรรมเพื่อลดความหวาดระแวงของประชาชน เพิ่มความเชื่อมั่นต่อองค์กรตำรวจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement theory) ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การปรากฏตัวของตำรวจย่อมมีผลในการยับยั้งผู้ที่มีแนวโน้มจะประกอบอาชญากรรมมิให้กระทำผิด เพราะเกรงกลัวต่อการจับกุม และตำรวจทำหน้าที่มุ่งจับผู้ร้ายได้เพียงลำพัง โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือจากประชาชนโดยตรง จึงมุ่งเน้นกระจายกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจที่แต่งเครื่องแบบเรียบร้อยทะมัดทะแมงมองเห็นเด่นชัดพร้อมยานพาหนะที่มีสัญลักษณ์เพื่อแสดงถึงการเป็นยานพาหนะของตำรวจให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ทั้งการตรวจท้องที่ การตั้งตู้ยาม การตั้งจุดตรวจ ด่านตรวจ รวมทั้งการจัดยามเฝ้าสถานที่สำคัญอย่างสม่ำเสมอ และมุ่งบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด มีประสิทธิภาพ และเสมอภาคในการควบคุมการกระทำความผิดในสังคม ในส่วนของประชาชนนั้นใช้ “การประชาสัมพันธ์” เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความเข้าใจ มั่นใจ และก่อให้เกิดสาธารณชนมุ่งสนับสนุนต่องานตำรวจ

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรมโดยมุ่งเน้นการปรากฏตัวของตำรวจ (ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานโดยตำรวจที่ปฏิบัติงานสายตรวจ) ให้เห็นเด่นชัดเพื่อให้ผู้ที่กำลังจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด ส่วนการปราบปรามอาชญากรรมนั้นกระทำได้โดยตำรวจที่มีหน้าที่จับกุมคนร้ายตามลำพัง ส่วนประชาชนเพียงรับรู้ถึงการทำงานของตำรวจเท่านั้น เมื่อจับกุมคนร้ายได้แล้วนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและถูกดำเนินการตามหลักการที่กำหนดไว้ในทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม

**๑.๒ ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police Community Relations)** ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ตำรวจไม่ได้ผู้รับผิดชอบหลักในการป้องกันอาชญากรรม ตำรวจมีบทบาทเพียงวางแผน สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม การป้องกันอาชญากรรมกระทำได้โดยชุมชน ในการดำเนินการจัดสภาพทั่วไปไม่ว่าในระดับเมือง ชุมชน หรือละแวกบ้าน ในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างงานบุคคลง่ายต่อการควบคุม สังเกตตรวจตราโดยไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินทั้งของตนและบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการวางแผน สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม แต่การจะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวได้ต้องอาศัยความรู้จักคุ้นเคยกับชุมชนเป็นอย่างดี ทั้งประชาชน สภาพพื้นที่ และสภาพปัญหาในชุมชน จึงเกิดเจ้าหน้าที่ตำรวจงานชุมชนสัมพันธ์ที่เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชนที่เป็นพื้นที่เป้าหมายขึ้น เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการทำงานของตำรวจ และมองภาพพจน์ ของตำรวจดีขึ้น และในที่สุดเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม ความร่วมมือช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในชุมชนได้เอง อย่างเช่นการช่วยเหลือสร้างสิ่งสาธารณูปโภคประจำหมู่บ้าน ให้ความช่วยเหลือกันและกันเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือประสบสาธารณภัย รวมถึงการปฏิบัติการทางจิตวิทยา เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่ การให้ชุมชนและประชาชน มีความสามารถในการป้องกัน และรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินและความมั่นคงในระดับพื้นฐานของตนเองได้ เพื่อเป็นฐานและสนับสนุนงานการสร้างสุขสบายแก่ชุมชนและสังคมของตำรวจ การดำเนินงานดังกล่าวมีขั้นตอนเพื่อให้เกิดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชน ๗ ขั้นตอน ดังนี้ (กรมตำรวจ, ๒๕๓๔ : ๑-๔)

- ขั้นตอนที่ ๑ การพบปะและเยี่ยมผู้นำชุมชนและประชาชน
- ขั้นตอนที่ ๒ การศึกษาชุมชนและวิเคราะห์ปัญหาชุมชน
- ขั้นตอนที่ ๓ การร่วมกิจกรรมตามประเพณีและกิจกรรมชุมชน
- ขั้นตอนที่ ๔ การประชุมวางแผนงานร่วมกับผู้นำชุมชนและประชาชน
- ขั้นตอนที่ ๕ การเตรียมการจัดระบบงานและการประเมินความพร้อม
- ขั้นตอนที่ ๖ การปฏิบัติการชุมชนเต็มรูปแบบ
- ขั้นตอนที่ ๗ การติดตามผล การประเมินผล และการปรับปรุงแก้ไข

### ๑.๓ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control

Through Environmental Design) ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า สภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อปัญหาอาชญากรรมในชุมชน สามารถถูกนำมาวางแผน เปลี่ยนแปลง และแก้ไข เพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรม โดยการปิดกั้นโอกาสมิให้อาชญากรเข้าถึงบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลดช่องโอกาสในการกระทำผิดของคนร้ายให้น้อยลงได้ (ปรับสภาพแวดล้อม และใช้ประโยชน์สภาพแวดล้อมในการลดโอกาสการก่ออาชญากรรมและช่วยทำให้สภาพแวดล้อมปลอดภัยไม่น่ากลัว)

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการให้คำแนะนำในการวางแผน เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และแก้ไขสภาพแวดล้อม เพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรม และในบางประเทศตำรวจจะจัดหน่วยบริการสำรวจสภาพความมั่นคงปลอดภัยของบ้านพักและรอบบริเวณเพื่อให้คำแนะนำแก้ไข เพื่อให้ปลอดภัยจากการโจรกรรมของคนร้ายอีกด้วย แต่ไม่ได้หมายความถึงการที่ตำรวจต้องละเลยต่อการปฏิบัติงานตามปกติ เช่น การออกตรวจท้องที่ หรือการสืบสวนจับกุมคนร้าย เป็นต้น

**๑.๔ ทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken Windows Theory)** ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า ตำรวจสามารถที่จะปฏิบัติงานเพื่อลดความหวาดระแวงของประชาชน และลดอาชญากรรมทั้งที่เป็นอาชญากรรมธรรมดาและรุนแรงได้ และหลักการที่ว่า หากตำรวจละเว้นการปฏิบัติหรือปล่อยให้มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้โดยที่ตำรวจไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ต้องมีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ เพราะเห็นว่าเคยมีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายแล้วไม่ถูกตำรวจดำเนินการหรือจัดการแต่อย่างใด และแม้แต่บุคคลที่ไม่เคยคิดจะละเมิดมาก่อนก็เกิดความรู้สึกคล้อยตาม พลอยกระทำการละเมิดกฎหมายตามไปด้วย

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการไม่มองข้ามหรือละเลยต่อปัญหาสังคมหรืออาชญากรรมทั้งที่เป็นปัญหาธรรมดาเล็กน้อยและรุนแรงที่เกิดขึ้นของตำรวจ โดยหากตำรวจพบว่ามิหรืออาจมีปัญหาสังคมหรืออาชญากรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ จะต้องรีบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในทันที โดยไม่ปล่อยให้ปัญหาขยายวงกว้างออกไปหรือก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมาอีก ตำรวจที่เป็นผู้ปฏิบัติดำเนินการกับปัญหาดังกล่าวจึงต้องเป็นตำรวจมีอาชีพที่มีทักษะ มีประสบการณ์ดี และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนได้ดี (James G. Willson & George L. Kelling, ๑๙๘๒)

**๑.๕ ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing Theory)** ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าตำรวจเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนทำการเกาะติดพื้นที่อย่างทั่วถึง และตำรวจนำชุมชนและหน่วยงานอื่นแก้ต้นเหตุอาชญากรรมหรือความไม่เป็นระเบียบที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน จึงหมายถึง “หลักการการทำงานของตำรวจซึ่งส่งเสริม สนับสนุน แก้ต้นเหตุ เพื่อลดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาและความไม่เป็นระเบียบของชุมชน โดยเทคนิคการแก้ต้นเหตุปัญหาด้วยความร่วมมือระหว่างตำรวจและชุมชน” หรืออาจกล่าวได้ว่า “ตำรวจคือประชาชน ประชาชนคือตำรวจ” (The Police are the Public and the Public are the Police) (Robert Peal, ๑๙๐๑) ตำรวจผู้รับใช้ชุมชนจึงเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงกลยุทธ์ เพื่อป้องกันและควบคุมอาชญากรรม และลดความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้

ความสำคัญกับชุมชน ตำรวจมีบทบาทในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญกับชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งรายละเอียดตำรวจผู้รับใช้ชุมชน นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ ๔ แนวคิดเกี่ยวกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ หัวข้อ ๑.๑.๒ ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน

**๑.๖ หลักการพัฒนาและแก้ปัญหาที่พลิกผันไปตามแนวทางของชุมชน (Community Oriented Policing and Problem Solving หรือ COPPS)** ทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า แนวทางการปฏิบัติงาน พัฒนา และแก้ไขปัญหาของตำรวจต้องเป็นไปแนวทางของชุมชนต้องการและเป็นผู้กำหนดเพื่อให้งานตำรวจได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากชุมชน มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ลดความรู้สึกรังเกียจหวาดระแวงอาชญากรรม และจัดการแก้ไขปัญหาความยุ่งยากเดือดร้อนอื่นๆ ของชุมชน โดยชุมชนเข้าร่วมกับตำรวจในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน พัฒนา และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตำรวจทำหน้าที่เป็นนักวิเคราะห์และแก้ปัญหา ตำรวจต้องช่วยประชาชนด้วยการใช้เทคนิคเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ปัญหาตำรวจปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร และวิธีการแก้ปัญหาควรจะดำเนินการอย่างไร จึงจะถูกต้องเหมาะสมกับสภาพต่างๆ ของชุมชน และประชาชนกับตำรวจต้องร่วมกันแก้ปัญหาดังกล่าว โดยตำรวจต้องให้การสนับสนุนประชาชนอย่างจริงจังต้องประสานกับองค์กรของราชการและของเอกชนเพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาพัฒนา ให้ก้าวหน้าต่อไปตำรวจและประชาชนจะต้องช่วยกันพิจารณาว่า ปัญหาหมดสิ้นไปแล้วหรือยังและถึงแม้คำตอบคือปัญหาส่วนใหญ่ได้แก้ไขไปแล้ว ก็ต้องพัฒนาชุมชนให้ก้าวหน้าต่อไป เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นได้อีก แต่การที่จะสามารถวิเคราะห์ปัญหาและเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาร่วมกับชุมชนได้นั้น ตำรวจต้องค้นหาและทำความเข้าใจกับปัญหาในชุมชนเสียก่อน โดยตำรวจต้องสร้างความคุ้นเคยกับประชาชน โดยการปรากฏตัวให้ประชาชนเห็นในสถานที่เดิมและเวลาเดิมเป็นประจำ ในขณะที่ให้บริการรักษาทำทางและการตอบสนองต้องแสดงออกถึงความเป็นมิตรอย่าง จริงใจทำให้ประชาชนศรัทธาและไว้วางใจ เพื่อให้ประชาชนกล้าที่จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาของชุมชนให้ตำรวจได้รับทราบ

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานที่มีคุณภาพ

### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ (Quality Management Concepts)

#### ๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Management Concepts)

##### ๑.๑.๑ ความหมายของการบริหารจัดการ (Management's Meaning)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (๒๕๔๘) กล่าวถึงการบริหารจัดการ มีที่มาจากคำว่า “การบริหาร(Administration)” ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” ซึ่งหมายถึง การช่วยเหลือ (Assist) หรือการอำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารยังมีความสัมพันธ์หรือมีความหมาย

ใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ แต่หากนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย การบริหาร อาจหมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้ การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานทั่วไป (Management) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) การบริหารคุณธรรม (Morality) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) การบริหารเวลา (Minute) และการบริหารการวัดผล (Measurement)

ส่วนคำว่า การจัดการนิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร หรือกำไรสูงสุด สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณชนถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลายแก่ประชาชน

การบริหารภาครัฐทุกวันนี้อาจเรียกว่า การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๔๘)การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่นิยมใช้คำว่า “การบริหารจัดการงานตำรวจ (Police Management)” ซึ่งนอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ เป็นต้น ซึ่งหากนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย การบริหารจัดการ อาจหมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้ การบริหารนโยบาย การบริหารอำนาจหน้าที่ การบริหารคุณธรรม การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ

นอกจากนี้ มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายความหมายของการบริหารจัดการไว้หลากหลาย ดังนี้คือ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ (๒๕๔๕) ยังได้อธิบายความหมายของคำว่า “การบริหาร” “การจัดการ” และ “การบริหารจัดการ” ไว้ว่า การบริหาร (Administration) คือ กลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ หรือการอำนวย และการควบคุม ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (๖ M’s) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จ ตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน การบริหารจะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นค่านิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่าผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่

มุ่งหวังกำไร การจัดการจะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ ส่วนคำว่า ผู้จัดการ หมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหาร ทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร ส่วนการบริหารจัดการ หมายถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (๒๕๔๘) ได้อธิบายว่า การบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารการบริการ ล้วนมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ส่วนคือ

ส่วนที่ ๑ ส่วนที่เป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

ส่วนที่ ๒ มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การคิด หรือการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล

ส่วนที่ ๓ มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งการบริหารและการบริหารจัดการล้วนมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ ดังนั้นที่ได้มีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการเป็นสิ่งที่ผู้เป็นผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างาน จะต้องกระทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากหลีกเลี่ยงหรือละเลยหน้าที่ในการการบริหารจัดการนี้ จะทำให้งานที่แต่ละบุคคลในฝ่ายต่างๆ ดำเนินการไปนั้นกระจัดกระจายและไม่เกิดผลสำเร็จขึ้นมา ดังนั้น การบริหารจัดการ จึงเป็นเรื่องของกระบวนการทำงานของนักบริหาร เพื่อให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยอาศัยการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นๆ การบริหารจัดการจึงมีความหมายถึงกระบวนการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานใดๆ ขององค์กร (หน่วยงานของรัฐในกรณีที่ เป็นองค์กรในภาครัฐ แต่ถ้าเป็นในภาคเอกชนจะหมายถึงหน่วยงาน) และบุคลากร (เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ เป็นบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าเป็นหน่วยงานในภาคเอกชนจะหมายถึงพนักงานหรือลูกจ้าง) ผ่าน

กิจกรรมพื้นฐานเกี่ยวกับ การวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการควบคุม ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ คือ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางกายภาพ (วัตถุดิบ เครื่องจักร และวิธีการ) ทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรข้อมูลขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และความพึงพอใจของลูกค้า

**๑.๑.๒ ความสำคัญและภาระหน้าที่ของการบริหารจัดการ (Important and Responsibility of Management)** องค์กรทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่หวังผลกำไรหรือไม่หวังผลกำไรจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายบางอย่าง ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้บริหารในทุกระดับมีอิทธิพลต่อองค์กรสมัยใหม่เหล่านี้ในทุกแง่มุม โดยที่การบริหารจัดการของเหล่าผู้บริหารเป็นปัจจัยกำหนดประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์กรโดยตรง ผู้บริหารทุกองค์กรต่างเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบย่อย ๒ ระบบ คือ

๑. ระบบงาน (Work Systems) ซึ่งก็คือทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ ทรัพย์สิน เงินทุน เครื่องจักร และวัสดุอุปกรณ์

๒. ระบบคน (Human Systems) ก็คือ มนุษย์หรือทรัพยากรบุคคล ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของ เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กร

ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเกี่ยวข้องกับการ “บริหารงาน” และ “บริหารคน” อยู่ตลอดเวลา ผู้บริหารจึงต้องทำหน้าที่จัดการเรื่องระบบงานด้านต่างๆ และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการผลิต การให้บริการ หรือการดำเนินงานด้านต่างๆ ทุกด้านเป็นไปด้วยดี พร้อมๆ กันกับการที่ต้องจัดการเรื่องคน หรือบุคลากร ซึ่งจะ เป็นผู้เข้าไปรับมอบหมายและปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือตำแหน่งงานต่างๆที่กำหนดไว้ เพื่อให้ทุกคนมีทักษะ ทักษะกำลังความสามารถทั้งกายและใจให้เกิดผลงานที่ดีและประสานกันกับการทำงานของบุคคลฝ่ายอื่นๆ อย่างดีด้วย อาจสรุปได้ว่าผู้บริหารทำหน้าที่จัดให้การทำงานของสองระบบนี้ คือระบบงานและระบบคน ให้สามารถประสานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**๑.๑.๓ หลักการบริหารจัดการ (Management's Principles)** มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายหลักการบริหารจัดการไว้หลากหลายดังนี้คือ

Henri J. Fayol (๑๙๑๖) วางหลักพื้นฐานทางการบริหารจัดการ ดังนี้

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) การแบ่งงานกันทำจะทำให้คนเกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง อันเป็นหลักการใช้ประโยชน์ของคนและกลุ่มคน ให้ทำงานเกิดประโยชน์สูงสุด

๒. อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้บริหารมีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติงานที่ต้องการได้โดยจะมีความรับผิดชอบ เกิดขึ้นตามมาด้วย ซึ่งจะมีความสมดุลซึ่งกันและกัน

๓. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) บุคคลในองค์กรจะต้องเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กติกาและข้อบังคับต่างๆ ที่องค์กรกำหนดไว้ ความมีระเบียบวินัยจะมาจากความเป็นผู้นำที่ดี

๔. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการทำงาน

ใต้บังคับบัญชาควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ไม่เช่นนั้นจะเกิดการโต้แย้ง สับสน

๕. เอกภาพในการกำกับดูแล (สั่งการ) ควรอยู่ภายใต้การจัดการหรือ การกำกับดูแลโดยผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใด

๖. ผลประโยชน์ขององค์กรมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยต้อง คำนึงถึงผล ประโยชน์ขององค์กรเป็นอันดับแรก

๗. ผลตอบแทนที่ได้รับต้องยุติธรรม และเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

๘. การรวมอำนาจ (Centralization) ควรรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อให้สามารถควบคุมได้

๙. สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การติดต่อสื่อสารควรเป็นไป ตามสายงาน

๑๐. ความมีระเบียบเรียบร้อย (Order) ผู้บริหารต้องกำหนดลักษณะ และขอบเขตของงานเพื่อประสิทธิภาพในการจัดระเบียบการทำงาน

๑๑. ความเสมอภาค (Equity) ยุติธรรมและความเป็นกันเอง เพื่อให้ เกิดความจงรักภักดี

๑๒. ความมั่นคงในการทำงาน การหมุนเวียนคนงานตลอดจนการ เรียนรู้ และความมั่นคงในการจ้างงาน

๑๓. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ให้ แสดงออกถึงความคิดริเริ่ม

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de Corps) หลีกเลี่ยงการแบ่งพรรคแบ่ง พวกในองค์กร

จะเห็นได้ว่าหลักการบริหารจัดการของ เฮนรี ฟาโยล (Henri J. Fayol) มีลักษณะการจำแนกออกอย่างชัดเจนระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยผู้บริหารจะต้องมี คุณลักษณะพร้อมความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ ดังนั้นควรจะได้มี การอบรมความรู้ทางด้านบริหารควบคู่กันไปกับความรู้ทางด้านเทคนิคในการทำงานให้แก่ผู้บริหาร ส่วนคนงานนั้นการอบรมเกี่ยวกับเทคนิคการทำงานคือสิ่งที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติ

ลูเธอร์ กุลิก และลินดัล เออร์วิค (Luther H. Gulick & Lyndall Urwick, ๑๙๓๓) ยังได้นำเสนอหลักการบริหารซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีชื่อว่า “POSDCoRB” ซึ่งกำหนด บทบาทหน้าที่ของผู้มีอำนาจบริหารจัดการไว้ ๗ ประการ คือ

๑. P-Planning หมายถึง การวางแผน ได้แก่ การจัดวาง โครงการและ แผนงานต่างๆ ขึ้นมาไว้ล่วงหน้า

๒. O-Organizing หมายถึง การจัดองค์กร ได้แก่ การแบ่งงาน การ กำหนดส่วนงาน โครงสร้างขององค์กร การกำหนดตำแหน่งงานต่างๆ พร้อมกับอำนาจหน้าที่

๓. S-Staffing หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การโยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์กรเรื่อยไปจนกระทั่งการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง



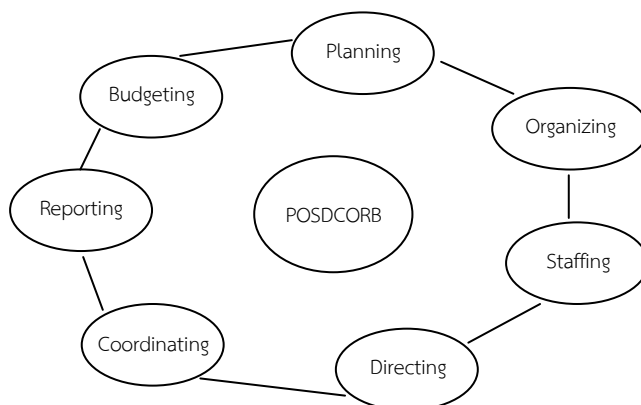
๔. D-Directing หมายถึง การอำนวยการ ได้แก่ การทำหน้าที่ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ การออกคำสั่ง มอบหมายภารกิจงานไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหลังจากนั้น ต้องใช้ภาวะของการเป็นผู้นำในการกระตุ้นจูงใจคนให้ยอมรับในผู้บริหาร

๕. Co-Coordinating หมายถึง การประสานงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการประสานกิจกรรมต่างๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนงานย่อยๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

๖. R- Reporting หมายถึง การรายงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการรับฟังรายงานผลการปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงานที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้รายงานมา การรายงานถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมงานด้วย

๗. B-Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ได้แก่ การทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้เงินและการตรวจสอบควบคุมด้านการเงิน การบัญชีของหน่วยงานนั่นเอง

หลักการบริหารจัดการ POSDCoRB ตามแนวคิดของ ลูเธอร์ กุลlick และ ลินดัล เออร์วิค ได้มุ่งเน้นบทบาทหน้าที่ของผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการไว้เป็นสำคัญซึ่งรายละเอียดความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการ POSDCoRB แสดงได้ดังภาพที่ ๑



ภาพที่ ๑ หลักการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB

ที่มา: Luther H. Gulick & Lyndall Urwick (๑๙๓๓)

#### ๑.๑.๔ กระบวนการบริหารจัดการ (Management Processes)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ (๒๕๔๕) อธิบายถึงกระบวนการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการเป็นการกำหนดทิศทางของหน่วยงาน กลุ่มงาน หรือการดำเนินงานในหน้าที่ต่างๆ ให้ใช้ทรัพยากรทั้งหลายที่มีอยู่ในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมถึงการใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาด เหมาะสมและคุ้มค่า ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง และมีการปฏิบัติการสำเร็จตาม

แผนที่กำหนดไว้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบาทสำคัญของผู้บริหารคือการนำพาองค์กรไปให้ถึงเป้าหมายและบรรลุผลสำเร็จได้โดยส่วนรวม เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารมีหน้าที่รวบรวมและจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน โดยใช้กระบวนการบริหารจัดการที่ดี กระบวนการบริหารจัดการจึงเป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดัน และกำกับให้ปัจจัยต่างๆที่เป็นทรัพยากรการจัดการประเภทต่างๆสามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ การเข้าใจถึงกระบวนการบริหารจัดการและการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้นจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ กิจกรรมพื้นฐาน ๔ ประการที่ทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการ มีดังนี้

๑. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่ยุทธศาสตร์ต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการ ให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ แม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์ เพราะว่า การจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุม ขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร ซึ่งการวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผน ประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจ การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคตและแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของ ตลาดและสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะมีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งชั้นทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสมเห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผลและทรงประสิทธิภาพ

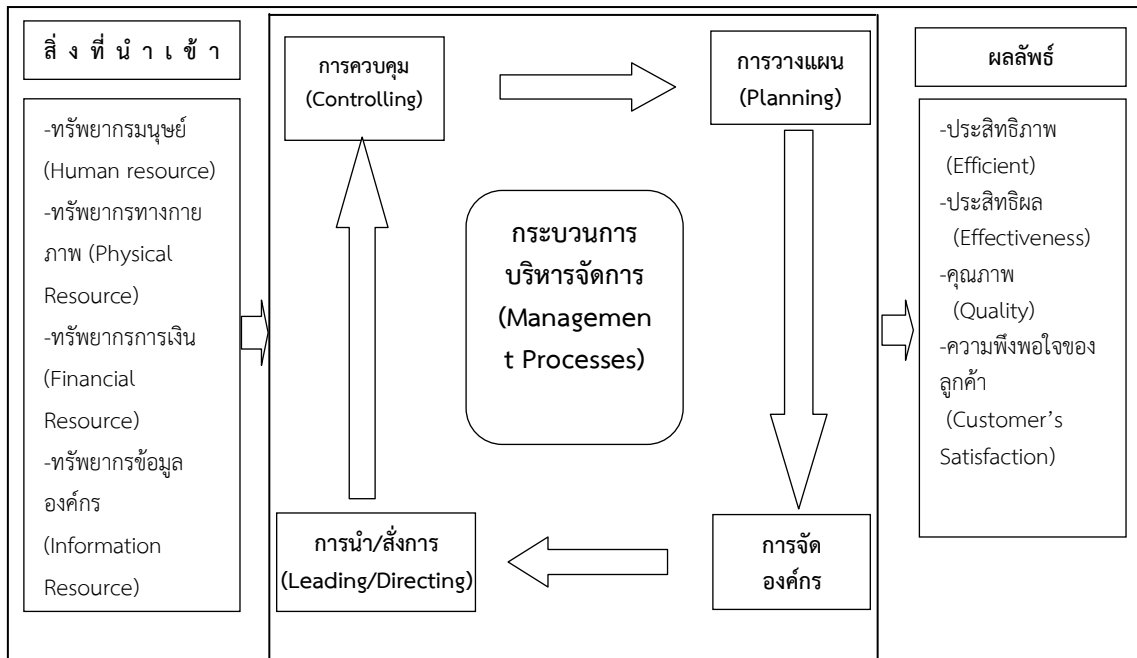
๒. การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กรหมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งชั้นได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กรได้เช่นกัน การจัดการองค์กรประกอบด้วย ๑) การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน โดยการแบ่งงานออกมาเป็นแผนกและการมอบอำนาจหน้าที่ การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามรายละเอียดของงาน และคุณสมบัติของงาน เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน และ ๒) การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร โดยการกำหนดขนาดของการควบคุม และสายการบังคับบัญชา การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์ มีการ

กำหนดขึ้นในธุรกิจ การสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจาก โครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า รูปแบบทั่วไปของการจัดแผนก็คือ ตามหน้าที่ ตามฝ่าย ตามหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ และด้านเมทริกซ์

๓. การนำ/การสั่งการ (Leading/Directing) การนำ/การสั่งการ เป็นการแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในฐานะผู้นำ (นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า อิทธิพลแทนบทบาทตามอำนาจหน้าที่) เพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจอย่างยาก การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือกำกับดูแลนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้กำกับดูแลอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้นแผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้นการสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

๔. การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวอาจเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพและหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉย หรือในทางกลับกันคือมีการควบคุมมากเกินไปจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร การควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการนอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับเรื่องของ ผลการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย (John R. Schermerhorn,, ๓๒๗) อาจกล่าวถึงบทบาทสำคัญของการควบคุมได้ว่าอยู่ที่ค่า ๔ ค่า ได้แก่ มาตรฐาน การวัดผล การเปรียบเทียบ และการปฏิบัติ โดยการควบคุมจะครอบคลุมดูแลพื้นที่ ๔ พื้นที่ใหญ่ๆ ของการบริหาร (Stephen P. Robbins, ๑๙๙๗) กล่าวคือ พฤติกรรมบุคคลในองค์กร การเงิน การปฏิบัติการและ ข้อมูลข่าวสาร

ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการโดยอาศัยกิจกรรมพื้นฐานทั้ง ๔ ด้านนี้จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์ สอดคล้อง และต่อเนื่องซึ่งกันและกันตลอดเวลา ดังแสดงให้เห็นภาพที่ ๒



## ภาพที่ ๒ กระบวนการบริหารจัดการ (Management Processes)

ที่มา: ดัดแปลงจาก ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ (๒๕๔๕)

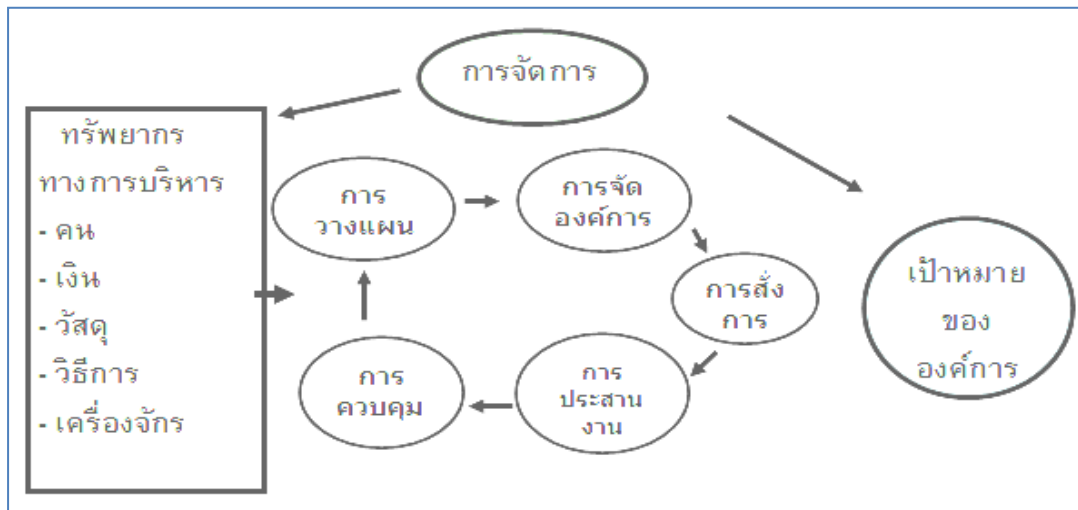
จากภาพที่ ๒ จะเห็นได้ว่า ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารจัดการงานและคน ซึ่งจัดเป็น “สิ่งนำเข้า” โดยผ่าน “กระบวนการ” ในกิจกรรม การวางแผน การจัดองค์กร การนำสั่งการ และการควบคุม ให้สามารถประสานทำงานร่วมกันไป เพื่อให้ได้ “ผลลัพธ์” ซึ่งก็คือการบรรลุถึงเป้าหมายผลสำเร็จต่างๆ ทั้งทางด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และความพึงพอใจของลูกค้า

นอกจากนั้น เฮนรี ฟาโยล (Henri J. Fayol, ๑๙๑๖) ยังได้อธิบายถึงกระบวนการบริหารจัดการที่จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายนั้น ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบหรือปัจจัย ๕ ปัจจัย ที่เรียกว่า “POCCC” ได้แก่

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์กร (Organizing)
๓. การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding)
๔. การประสานงาน (Coordinating)
๕. การควบคุม (Controlling)

ซึ่งรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ แสดง

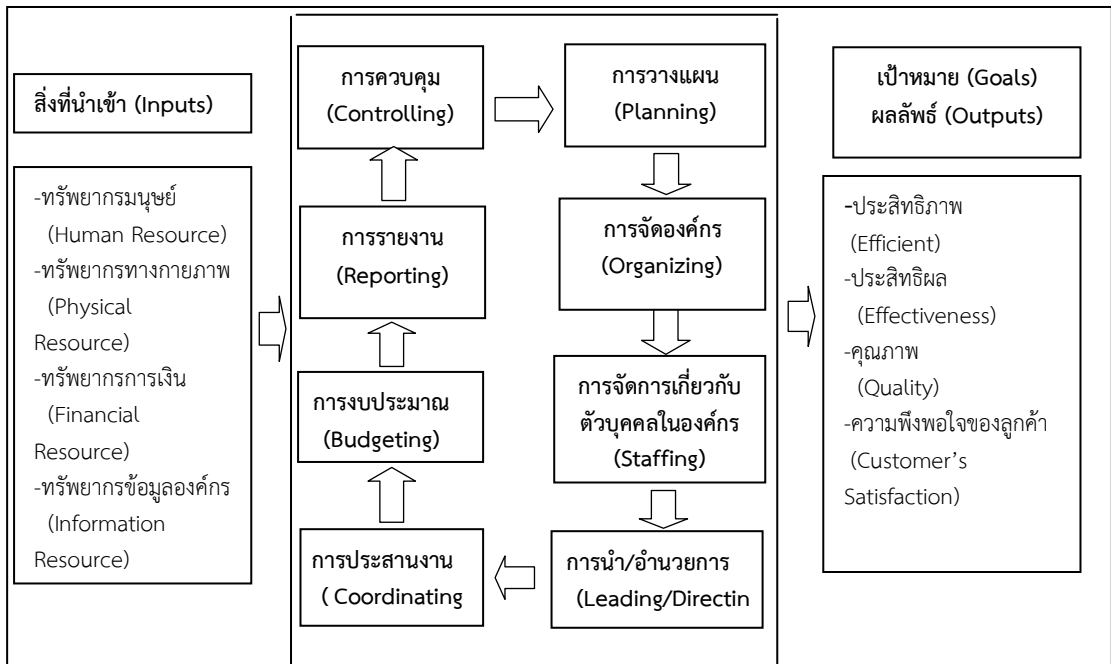
ได้ในภาพที่ ๓



ภาพที่ ๓ กระบวนการบริหารจัดการ (Management Processes) แบบ POCCC  
ที่มา: ดัดแปลงจาก เฮนรี ฟาโยล (Henri J. Fayol, ๑๙๑๖)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการบริหารจัดการ เป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้จัดการในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรผ่านกิจกรรมพื้นฐานการวางแผน การจัดการองค์กร การนำ/การสั่งการหรือการกำกับดูแล (การสั่งการเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการสั่งการจากบนลงล่างมากเกินไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรในปัจจุบัน คำว่าการกำกับดูแลจะมีความเหมาะสมกว่า) การประสานงาน และการควบคุม โดยไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการศึกษาข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ผ่านมา และการวิเคราะห์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นของสถานการณ์ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการวางแผนบริหารจัดการ การศึกษาค้นคว้าข้อมูลองค์กร ดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งในการมาใช้กำหนดกรอบในการบริหารจัดการ เพื่อเป็นแนวทางในกระบวนการบริหารจัดการองค์กรได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางกายภาพ (วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และวิธีการ) ทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรข้อมูลขององค์กร โดยอาศัยการดำเนินกิจกรรมการวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนาจการ การประสานงาน การรายงาน และการควบคุม ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กรต้องปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งรายละเอียดกระบวนการบริหารจัดการแสดงได้ในภาพที่ ๔



ภาพที่ ๔ กระบวนการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (Management Processes in Combating Trafficking Policing)

๑.๒ แนวคิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management (TQM) Concepts) (แผนยุทธศาสตร์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๖๔)

๑.๒.๑ ความหมายของการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM'S Meaning)

แนวคิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management, TQM) ถูกคิดค้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (๑๙๔๖) โดย William Edwards Deming (๒๐๐๐) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งคุณภาพ ตามแนวคิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) นี้หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือข้อกำหนดที่ต้องการ โดยสร้างความพอใจให้กับลูกค้า และมีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำที่สุดโดยสามารถอธิบายพัฒนาการของคุณภาพ แบ่งได้ ๔ ระดับ ได้แก่

๑. เหมาะสมกับมาตรฐาน (Fitness to Standard) การกำหนดคุณภาพตามมาตรฐานจะเป็นการกำหนดคุณภาพตามความต้องการของผู้ออกแบบ โดยผู้ควบคุมคุณภาพจะทดสอบว่าผลิตภัณฑ์เป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ และพยายามรักษาคุณภาพจากการตรวจสอบในกระบวนการผลิต

๒. เหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอย (Fitness to Use) การสร้างสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการใช้งาน จะมีความละเอียดอ่อนในการดำเนินงานที่ทุกกระบวนการในการผลิตโดยการบริการจะต้องเชื่อมโยงและสร้างคุณค่าในการใช้งานแก่ลูกค้า โดย

ศึกษาความต้องการ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานของธุรกิจอยู่เสมอ

๓. เหมาะสมกับต้นทุน (Fitness to Cost) ผู้ที่ผลิตสินค้า หรือบริการที่มีคุณภาพสูง และต้นทุนต่ำจะสามารถกำหนดราคาที่เหมาะสมและสามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลยุทธ์การเป็นผู้นำด้านต้นทุนซึ่งผู้ผลิตใช้เทคนิคการบริหารกระบวนการ เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ เพื่อลดความผิดพลาดและอุปสรรคในการดำเนินงานให้ต่ำที่สุด

๔. เหมาะสมกับความต้องการที่แฝงเร้น องค์กรค้าธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์ไม่เพียงแต่จะต้องสร้างสินค้าและบริการในรูปแบบเดิม แต่จะต้องศึกษา ค้นหา และนำเสนอความต้องการที่ลูกค้ายังไม่ตระหนัก ซึ่งจะสร้างคุณค่าเพิ่ม ให้แก่ผลิตภัณฑ์ และบริการเพื่อสร้างความชื่นชมจากลูกค้า ซึ่งจะช่วยสร้างความก้าวหน้าและความสำเร็จให้แก่ธุรกิจ

โดยที่เราสามารถจะแยกพิจารณาคุณสมบัติของคุณภาพออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

๑. คุณภาพของผลิตภัณฑ์ สามารถพิจารณาคุณสมบัติสำคัญ ๘ ด้านคือ สมรรถนะ ลักษณะเฉพาะ ความเชื่อถือได้ ความสอดคล้องตามที่กำหนด ความทนทาน ความสามารถในการให้บริการ ความสวยงาม และการรับรู้คุณภาพหรือชื่อเสียงของสินค้า

๒. คุณภาพของงานบริการ ประกอบด้วยคุณสมบัติสำคัญ ๑๐ ด้านคือ ความเชื่อถือได้ การตอบสนองความต้องการ ความสามารถ การเข้าถึงได้ ความสุภาพ การติดต่อสื่อสาร ความน่าเชื่อถือ ความปลอดภัย ความเข้าใจลูกค้าและสามารถรู้สึกได้ในบริการ

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) ไว้หลากหลาย ดังนี้คือ

William Edwards Deming (๑๙๕๐) อธิบายว่า TQM เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และ ต้องมีลักษณะบูรณาการ นับตั้งแต่ การเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้บริโภค นำมาออกแบบหรือวางแผนการปรับปรุงสินค้าหรือบริการให้สนองตอบความต้องการและความคาดหวังของผู้บริโภค ได้มากยิ่งขึ้นตลอดจน ออกแบบกระบวนการผลิตและระบบประกันคุณภาพ ออกแบบวิธีการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่างๆให้ถูกต้องตั้งแต่แรก อาทิ การจัดหาและทำงานร่วมกันกับผู้ส่งมอบวัตถุดิบและอุปกรณ์ การจัดซื้อ ตรวจจับและทดสอบคุณภาพของวัตถุดิบ การทดสอบความสามารถของกระบวนการ เครื่องจักร และ กรรมวิธีการผลิต การผลิต การประกอบ การตรวจสอบ และการนำสินค้าไปสู่ผู้บริโภค

Richard D. Tobin (๑๙๙๐) อธิบายถึง TQM ว่าเป็น ความพยายามร่วมกันทั้งหมด เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขัน ด้วยการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในทุกรูปแบบของวัฒนธรรมองค์กร

Armand V. Feigenbaum (๑๙๖๑) อธิบายถึง TQM ว่าเป็นระบบอันทรงประสิทธิภาพที่รวบรวมความพยายามของกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กรเพื่อพัฒนาคุณภาพ คุ้มครองรักษาคุณภาพและปรับปรุงคุณภาพ เพื่อทำให้เกิดการประหยัดมากที่สุดในการผลิตและการบริการโดยยังคงรักษาระดับความพึงพอใจของลูกค้าได้อย่างครบถ้วน

กระทรวงกลาโหมของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (Department of Defense ๑๙๘๘, อ้างถึงใน วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล, ๒๕๔๐) อธิบายว่า TQM เป็น ยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุง

สมรรถนะอย่างต่อเนื่องในทุกระดับ และทุกๆ จุด ที่อยู่ในความรับผิดชอบ มันประกอบด้วยเทคนิค การบริหารขั้นพื้นฐาน จิตใจมุ่งมั่นที่จะปรับปรุง และเครื่องมือเชิงวิชาการ ภายใต้โครงสร้างที่มีวินัย โดยพุ่งเป้าไปที่ทุกๆ กระบวนการ ประสิทธิภาพแห่งการปรับปรุงนั้นเพื่อสนองตอบเป้าหมายในมุมมองกว้าง อาทิ การลดต้นทุน เพิ่มคุณภาพ ท้นกำหนด และสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องการ การเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้ เป็นวัตถุประสงค์ที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใด

วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล (๒๕๔๐) อธิบายว่า TQM คือ ชุดของปรัชญา ความรู้ เทคนิค วิธีการ สำหรับบริหารธุรกิจ เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของ มนุษย์ให้ดียิ่งขึ้นเรื่อยๆ โดยพนักงานทุกๆ คนมีส่วนร่วม

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ (๒๕๕๓) อธิบาย TQM ว่าเป็นระบบการบริหารที่สามารถก่อให้เกิดคุณภาพในการดำเนินงานทั้งองค์กร โดยมีหลักการสำคัญ คือ มุ่งสร้างคุณภาพก่อน นั่นคือ การพยายามทุกวิถีทาง ที่จะส่งมอบสินค้าหรือบริการที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้าให้มากที่สุด เน้นการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกคนทุกระดับในรูปแบบที่แสดงถึงความสามารถทางทักษะ และเทคโนโลยีในการทำงาน ให้ความสำคัญกับกระบวนการ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ T: Total หมายถึง ทุกคน ทุกระดับ ทุกหน่วยงาน ทุกปัจจัยในการทำงาน ทุกขั้นตอน และทุกเวลา ต้องมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ Q: Quality หมายถึง การทำให้ตรงกับความต้องการของลูกค้า อย่างแท้จริง หรือการสร้าง ความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าได้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะ เป็นสินค้าหรือบริการ และ M: Management หมายถึง การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบโดยผู้บริหารระดับสูงมีความ มุ่งมั่นอย่างแท้จริงที่จะสร้างคุณภาพ ด้วยการสร้างมาตรฐานการทำงานขึ้นมาใช้ เน้นให้ทุกคนมีส่วนร่วม สร้างทีมงานเพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม และเน้นให้มีการตรวจสอบปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา อย่างต่อเนื่อง

Josheph M. Juran (๑๙๕๑) ให้ความหมายของคำว่า คุณภาพ ว่า หมายถึง ความเหมาะสมกับการใช้งานของผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ หรือผู้รับบริการ โดยเริ่มใช้ต้นแนวคิด เกี่ยวกับลูกค้าภายในและให้ความสำคัญกับต้นทุนแห่งคุณภาพ โดยพิจารณาประโยชน์ใช้สอยและการ ควบคุมด้วยการบริหารคุณภาพ และเชื่อว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการผลิต และการดำเนินงาน สามารถควบคุมได้ด้วยการจัดการที่ดี โดยการค้นหาปัญหาสำคัญเพียง ๒-๓ ปัญหาที่แก้ไขแล้ว จะ ให้ผลอย่างมากต่อการพัฒนาคุณภาพ และยังอธิบายว่าการจัดการคุณภาพประกอบด้วย การวางแผน การควบคุม และการปรับปรุงคุณภาพ

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคนอื่นๆ (๒๕๔๕) อธิบายว่า การจัดการคุณภาพ หมายถึง กระบวนการ ในการวางแผน ดำเนินงาน และควบคุมคุณภาพอย่างเป็นระบบ โดยคุณภาพ ต้องเริ่มต้นจากฝ่ายบริหารระดับสูงที่ต้องตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของคุณภาพ และนำ คุณภาพมาใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ขององค์กร และยังอธิบายว่าการบริหารจัดการ คุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) มีวัตถุประสงค์ว่าเพื่อลดต้นทุนและการพัฒนาคุณภาพสินค้าหรือบริการ เพื่อการดำรงอยู่ และการแข่งขันขององค์กร สร้างความพอใจและความซื่อสัตย์ของลูกค้า เพราะลูกค้า เป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับปัจจุบันและอนาคต ซึ่งธุรกิจจะต้องดำเนินงานในเชิงรุก เพื่อให้ ได้และธำรงรักษาลูกค้าได้อย่างต่อเนื่อง สร้างความพึงพอใจในงาน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของ พนักงานให้เขามีความมุ่งมั่นและทุ่มเทในการทำงานของธุรกิจ และสร้างประสิทธิภาพในการ



ดำเนินงานและการเจริญเติบโตขององค์กรในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างองค์กรคุณภาพโดยสมบูรณ์

การบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) จึงหมายถึงแนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร (ผู้นำและบุคลากร) ในองค์กร ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการ อย่างต่อเนื่องและอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กร

### ๑.๒.๒ ความสำคัญของการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM'S Importance)

วัตถุประสงค์สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการที่คุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) คือ การพัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ด้วยการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงงานและปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการอันจะเป็นผลให้คุณภาพชีวิตของพนักงานทุกคนดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การประยุกต์ใช้การบริหารจัดการที่คุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของสินค้าหรือบริการเพื่อให้ลูกค้าพึงพอใจสูงสุด เป็นการทำให้องค์กรมีศักยภาพในการแข่งขัน มีความได้เปรียบในการแข่งขันอย่างยั่งยืน และเป็นแนวทางที่ช่วยให้องค์กรสามารถลดต้นทุนในการผลิตและการดำเนินงานได้ ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการผลิตแล้วยังทำให้ทุกกระบวนการมีความคล่องตัว และประสานงานกันก่อให้เกิดพัฒนาการขององค์กรในระยะยาว ผลที่องค์กรจะได้รับคือ การมีสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพสูงซึ่งมีการกำจัดของเสียหรือทำให้ของเสียในองค์กรลดลง เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย(ทองทิภา วิริยะพันธุ์, ๒๕๔๕)

TQM เป็นระบบการจัดการที่เน้นมนุษย์ กล่าวคือ เป็นกระบวนการทางวัฒนธรรมที่มุ่งเปลี่ยนแปลงคนทั้งหมดในองค์กร เพื่อให้หันมาสนใจปรับปรุงงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า TQM จึงเป็นทั้งกลยุทธ์ เทคนิค ระบบการจัดการ รวมไปถึงปรัชญาและเครื่องมือในการแก้ปัญหาขององค์กร TQM เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับลูกค้า ในการเป็นผู้กำหนดมาตรฐานหรือความต้องการ เป็นระบบที่ปรับปรุงการวางแผน การจัดองค์กร และการทำความเข้าใจในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแต่ละบุคคลในแต่ละระดับเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อที่จะสามารถแข่งขันได้ TQM เป็นระบบที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกองค์กร ประสิทธิภาพของการจัดองค์กรในระบบนี้ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของทุกคนในการนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย TQM จึงเป็นแนวทางที่หลายองค์กรนำมาใช้ปรับปรุงงาน

### ๑.๒.๓ หลักการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM'S Principles)

๑.๒.๓.๑ การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer Oriented) ลูกค้าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ธุรกิจอยู่รอด และความมุ่งหมายเดียวของธุรกิจ คือ การสร้างและรักษาลูกค้า การให้ความสำคัญกับลูกค้าจะไม่ถูกจำกัดอยู่ที่ลูกค้าจริงๆ หรือที่เรียกว่า ลูกค้าภายนอกที่ซื้อสินค้าหรือบริการของธุรกิจเท่านั้น แต่จะขยายตัวครอบคลุมไปถึงพนักงาน หรือหน่วยงานที่อยู่ถัดไปจากเราซึ่งรอรับผลงานหรือบริการจากเรา ที่เรียกว่า ลูกค้าภายในโดยเราจะทำหน้าที่เป็นผู้ที่ส่งมอบภายใน ในการส่งมอบผลงานและสร้างความพอใจให้แก่พวกเขาซึ่งจะสร้างความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันเป็นห่วงโซ่คุณภาพ

๑.๒.๓.๒ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)องค์กรที่จะทำ TQM จะต้องกล้าตัดสินใจแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง ก่อนที่จะไม่มีโอกาสแม้จะดำรงอยู่ต่อไปในสังคม

๑.๒.๓.๓ สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม (Employees Involvement) ตั้งแต่พนักงานระดับปฏิบัติการ จนถึงหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officers) หรือ CEOs ที่ไม่ใช่เพียงปฏิบัติงานแบบขอไปทีเท่านั้นแต่ต้องมีความเข้าใจและยอมรับในการสร้างคุณภาพสูงสุดให้เกิดขึ้น ไม่เฉพาะบุคคลในหน่วยงาน แต่ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพของธุรกิจอย่างสอดคล้องและลงตัว โดยมองข้ามกำแพงหรือฝ่าย/แผนกที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนต้องปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกขององค์กรคุณภาพเดียวกัน เพื่อให้สมาชิกสามารถทำงานให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นและถูกต้องเสมอ โดยอาจจะจัดตั้งทีมงานข้ามสายงาน เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน และพัฒนาคุณภาพของธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดยทีมงานจะเป็นกลจักรสำคัญในการผลักดันธุรกิจไปข้างหน้าอย่างสม่ำเสมอ

William Edwards Deming (๑๙๘๖) ยังได้นำเสนอหลักการ ๑๔ ข้อ (เน้นที่คนในองค์กร) เพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการองค์กรไปสู่คุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) ดังนี้คือ

๑. สร้างปณิธานที่มุ่งมั่นในการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการ
๒. ยอมรับปรัชญาการบริหารคุณภาพใหม่ๆ
๓. ให้ยุติการควบคุมคุณภาพโดยอาศัยการตรวจสอบ
๔. การสร้างความสัมพันธ์อันดี หรือการประสานงานระหว่างส่วนต่างๆ เพื่อความเป็นเลิศ เป็นสิ่งจำเป็น
๕. การปรับปรุงต้องทำในทุกขั้นตอนของระบบการทำงาน การผลิตสินค้าหรือบริการ และต้องทำอย่างต่อเนื่อง

๖. ฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับงานแก่พนักงานทุกคนอย่างสม่ำเสมอ

๗. สร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนในองค์กร

๘. ขจัดความกลัวเพื่อให้ทุกคนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๙. ทำลายสิ่งกีดขวางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ

๑๐. ยกเลิกคำขวัญ คติพจน์ และเป้าหมายที่ตั้งตามอำเภอใจ

๑๑. ยกเลิกการกำหนดจำนวนโควตาที่เป็นตัวเลข

๑๒. สร้างความภาคภูมิใจในการทำงานให้แก่คนในองค์กร

๑๓. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาตนเอง

๑๔. ลงมือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ (๒๕๕๓) ยังได้อธิบายถึงหลักการบริหารจัดการองค์กรโดยใช้ TQM ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๔ ประการ ซึ่งในแต่ละหลักการมีกลยุทธ์ในการบริหารจัดการองค์กรดังนี้คือ

๑. บริหารองค์กรที่มุ่งเน้นคุณภาพ หรือคุณภาพต้องมาก่อน (Quality Come First) โดยมีกลยุทธ์ดังนี้คือ

- ๑.๑ ผลิตสินค้าและให้บริการตามความต้องการของลูกค้าในมุมมอง

ของลูกค้านั้น เพื่อสามารถขายสินค้าและบริการได้ ยกเลิกแนวคิดเดิม คือ ผลิตสินค้าและให้บริการตามข้อกำหนดขององค์กร

๑.๒ หน่วยงานที่รับงานจากเราไปทำต่อ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเราเป็นลูกค้าเรา ซึ่งหมายความว่า จะต้องส่งงานและบริการที่มีคุณภาพไปให้หน่วยงานที่รับงานจากเราไปทำต่อ รวมทั้งส่งงานและบริการที่มีคุณภาพไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเราเท่านั้น

๒. บริหารองค์กรที่สมาชิกหรือพนักงานในองค์กรมีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยมีกลยุทธ์ดังนี้คือ

๒.๑ การบริหารโดยใช้การสั่งการเพื่อผลสำเร็จของงาน ทำให้ไม่ได้ใช้ความสามารถของคนในองค์กรได้เต็มที่ และยังส่งผลให้คนในองค์กรคิดไม่เป็น เกิดผลเสียแก่องค์กรในระยะยาว จึงควรลดการบริหารโดยใช้การสั่งการให้น้อยลง สั่งเฉพาะที่จำเป็น ถ้าเป็นงานประจำให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการคิดจะดีกว่า

๒.๒ การที่ผู้บริหารชอบใช้การสั่งการเพื่อผลสำเร็จของงาน ก็เพราะคิดว่าคนขององค์กรมีความรู้่น้อย ด้อยความสามารถ จึงควรแยกความรู้และความสามารถออกจากกัน ความรู้โดยทั่วไปได้รับจากสถาบันการศึกษา ส่วนความสามารถได้รับการปฏิบัติงาน จากการมีประสบการณ์ในการทำงาน จุดใดจุดหนึ่งมาเป็นเวลานาน เพราะฉะนั้นถึงคนของเรามีความรู่น้อยจบการศึกษาภาคบังคับก็ไม่จำเป็นว่าจะด้อยความสามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจในประเทศไทยหลายคนมีความรู่น้อย แต่มีความสามารถยอดเยี่ยม

๓. บริหารองค์กรที่มุ่งเน้นผลกำไรระยะยาว (Long Term Profit) โดยมีกลยุทธ์ดังนี้คือ

๓.๑ การบริหารที่มุ่งเน้นกำไรระยะสั้น เป็นการบริหารที่ขาดวิสัยทัศน์ (Vision) องค์กรจะอยู่รอดปลอดภัย ผู้บริหารจะต้องมองระยะยาว ๕-๑๐ ปีข้างหน้า เพื่อมองเห็นภัยหรือวิกฤตที่จะเกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ มีเวลาที่จะหาทางแก้ไขวิกฤตได้ทัน

๓.๒ ผู้บริหารที่จะนำพาธุรกิจให้อยู่รอดปลอดภัยจะต้องมองไปข้างหน้า เป็นผู้วิสัยทัศน์ ผู้บริหารที่มุ่งเน้นกำไรระยะสั้นหรือมีเพียงทัศนะวิสัยจะนำพาธุรกิจให้อยู่รอดได้ยาก

๔. บริหารองค์กรเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าทั้งลูกค้าภายนอก คือ ผู้ซื้อและผู้ใช้นสินค้าและบริการขององค์กร รวมทั้งสร้างความพอใจให้ลูกค้าภายในโดยสร้างผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่พนักงาน ผู้ถือหุ้น และสังคม โดยมีกลยุทธ์ดังนี้คือ

๔.๑ ลูกค้าภายนอก (External Customer) ได้แก่ ผู้ซื้อ ผู้ใช้นสินค้าและบริการ รวมทั้งสังคมส่วนรวม คาดหมายสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยคุณภาพของสินค้า ราคาของสินค้า และการส่งมอบสินค้าได้ทันเวลา

๔.๒ ลูกค้าภายใน (Internal Customer) ได้แก่ ผู้รับงานไปทำต่อ ผู้แทนผู้ซื้อ (หัวหน้างาน) คาดหมายคุณภาพชีวิตการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน ขวัญกำลังใจในการทำงาน และการทำงานที่มีผลผลิตที่ดี

Edward Sallis (๒๐๐๒) ได้อธิบายเกี่ยวกับ TQM ไว้ว่า “TQM เป็น

วิธีการปฏิบัติงานแต่ละขณะเดียวกันก็เป็นแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งให้ความสำคัญกับความจำเป็นของลูกค้ายและผู้รับบริการ จุดมุ่งหมายคือความเป็นเลิศในสิ่งที่ทำ TQM ไม่ใช่คำขวัญแต่เป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบรอบคอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพในระดับที่ลูกค้าต้องการหรือมากกว่า อาจกล่าวได้ว่า TQM เป็นปรัชญาในการพัฒนาอย่างไม่สิ้นสุด แต่สำเร็จได้โดยบุคลากรหรือผ่านบุคลากร”

การบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั้งองค์กร (TQM) จึงเป็นทั้งแนวทางในการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร (TQM แบบอเมริกันเน้นที่ผู้นำ/ผู้บริหาร กับการมีภาวะผู้นำ มีระบบบริหารที่แข็งแกร่ง เทคนิควิธีการ และใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้สูง ส่วนแบบญี่ปุ่นเน้นที่พนักงาน กับการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกระดับ การปฏิบัติจิตสำนึกของพนักงานด้วยการศึกษาและการฝึกอบรม การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องแต่คืบหน้าอย่างมั่นคงและการเคารพในความเป็นมนุษย์ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยอาศัยหลักการวางแผนคุณภาพเชิงกลยุทธ์ การปรับปรุงคุณภาพ และการควบคุมคุณภาพ ก่อให้เกิดสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการที่จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และทำให้เกิดผลกำไรหรือผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาวแก่องค์กร

#### ๑.๒.๔ กระบวนการบริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM Processes)

การบริหารจัดการที่จะทำให้เกิดคุณภาพทั่วทั้งระบบ (TQM) นั้นมีเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพ ดังนี้คือ

๑. วงจรเดมिंग: วงจร PDCA (Deming Circle) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการเพื่อนำองค์กรไปสู่การมีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) วงจรเดมिंगมีที่มาจากแนวคิดของ William Edwards Deming (๑๙๕๐) ซึ่งได้นำเสนอวงจรการดำเนินงานกิจกรรมพื้นฐานในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรเพื่อนำองค์กรไปสู่การมีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) ที่ประกอบด้วยขั้นตอน ๔ ขั้นตอน เป็นที่รู้จักกันว่า วงจร PDCA ดังนี้คือ

๑.๑ การวางแผน (Plan) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบายวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือ เกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

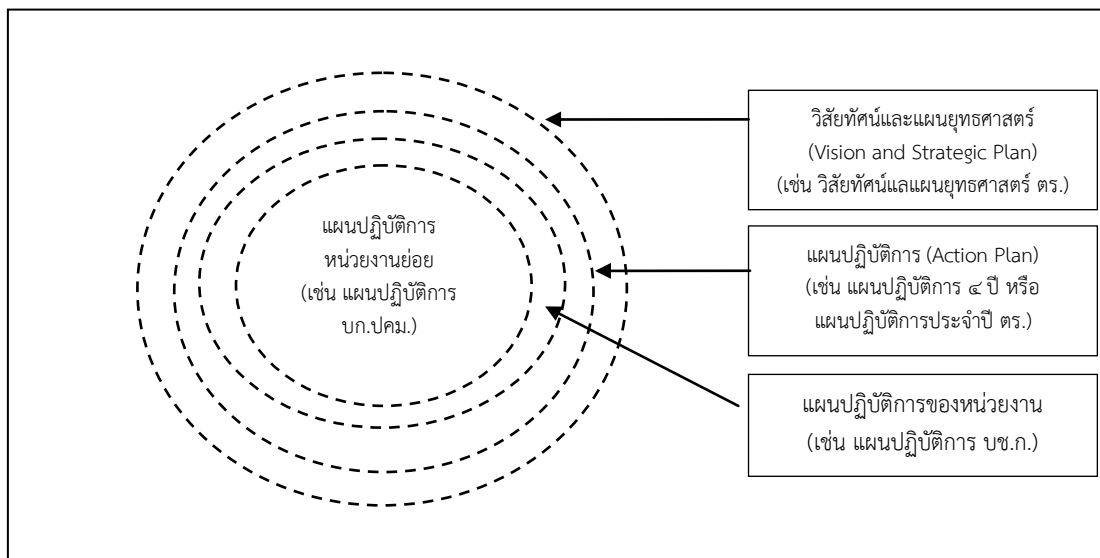
๑.๒ การปฏิบัติ (Do) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมากอาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรม ก่อนที่จะปฏิบัติจริงการปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนด

ไว้และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึก ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วยเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

๑.๓ การตรวจสอบ (Check) หมายถึง กิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผน หรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากในการดำเนินงานใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นที่ไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัติที่นั้น เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

๑.๔ การปรับปรุงแก้ไข/การดำเนินการให้เหมาะสม (Act) หมายถึง กิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ ถ้ามีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ ก็หาวิธีการแก้ไขอุปสรรคนั้นหรือเปลี่ยนไปใช้วิธีการอื่นแทน หรือถ้าผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ก็ค้นหาสาเหตุที่ทำให้ไม่บรรลุผลและคิดค้นวิธีการดำเนินงานเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแนวทางและวิธีการดำเนินงานใหม่ แต่ถ้าผลลัพธ์ที่ได้ เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้และมีความสมเหตุสมผลเชิงวิชาการ ก็นำความรู้และประสบการณ์ในครั้งนี้ไปจัดทำหรือปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงานต่อไป การปรับปรุงและพัฒนาองค์กรไปสู่องค์กรที่มีคุณภาพอย่างเป็นระบบ PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงอย่างไม่มีที่สิ้นสุดนั่นเอง

การบริหารงานในระดับต่างๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กที่สุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่งจนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้ กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลายๆ วง วงใหญ่สุด คือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร เป็นแผนงานวงใหญ่ (P) ซึ่งอาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (D) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจาย ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลายๆ วงโดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทั้งหมดจะรวมกันเป็น(D) ขององค์กร นั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจต้องปรับแผนใหม่ ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ซึ่งรายละเอียดแสดงได้ดังภาพที่ ๗



ภาพที่ ๕ ตัวอย่างวงจรย่อยของวงจรคุณภาพ; วงจรคุณภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## ๒. กิจกรรม ๕ส

กิจกรรม ๕ส เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของการทำงาน (Workplace Environment) ในองค์กรเพื่อนำองค์กรไปสู่การมีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) กิจกรรม ๕ส มีที่มาจากแนวคิดการจัดระเบียบเรียบร้อยในสถานที่ทำงานแบบญี่ปุ่นที่ถูกพัฒนามาสู่การจัดระบบที่เรียกว่า ๕S ซึ่งมาจากการคำนำหน้าภาษาญี่ปุ่น ๕ คำซึ่งมีความหมายที่สอดคล้องกับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ดังนี้คือ (เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์, ๒๕๕๓)

๒.๑ SEIRI (เซริ) หรือ การสะสาง (Screened) หมายถึง การสำรวจและแยกให้ชัดเจนว่าของสิ่งใดจำเป็น และสิ่งใดไม่จำเป็นในการใช้งาน แล้วจัดของที่ไม่จำเป็นออกไปจากพื้นที่รับผิดชอบ

๒.๒ SEITON (เซตง) หรือ การทำความสะอาด (Systematic) หมายถึง การจัดวางของที่จำเป็นในการทำงานให้เป็นระบบระเบียบ และง่ายหรือสะดวกในการนำไปใช้งาน

๒.๓ SEISO (เซโซ) หรือ การทำความสะอาด (Spotless) หมายถึง การดูแลรักษาหรือปิดกวดเช็คดูทำความสะอาดสถานที่ โต๊ะทำงานอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ให้สะอาดและพร้อมในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

๒.๔ SEIKETSU (เซเคทซึ) หรือ การทำให้มีสุขลักษณะ (Standardization) หมายถึง การรักษาและปรับปรุงการปฏิบัติ ๓ ส แรก โดยกำหนดเป็นมาตรฐานและปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้น และรักษาให้ดีตลอดไป

๒.๕ SHITSUKE (ชิทซึเคะ) หรือ การสร้างนิสัย (Self-Discliplined) หมายถึง การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจนเกิดจิตสำนึกหรือเกิดความเคยชินเป็นนิสัย

มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของกิจกรรม ๕ส ไว้หลากหลาย ดังนี้คือ

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (๒๕๕๐) อธิบายว่ากิจกรรม ๕ส เป็นปัจจัยในการบริหารคุณภาพ เป็นเทคนิคและกิจกรรมหนึ่งที่ทำได้ไม่ยาก แต่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพการทำงาน มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีบรรยากาศในการทำงานที่ดี มีการใช้ทรัพยากรบริหารได้อย่างคุ้มค่า สามารถสร้างผลผลิตและบริการที่ดีมีคุณภาพ ก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม มีความสามัคคีในหน่วยงาน รู้จักการทำงานร่วมกันเป็นทีม ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วม ภูมิใจในหน่วยงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถสร้างลักษณะนิสัยที่ดี มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีวินัยในการทำงานให้เกิดขึ้นได้ ถ้ามีการปฏิบัติจริงจังและต่อเนื่อง

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ (๒๕๕๓) อธิบายว่า ๕ส เป็นกิจกรรมพื้นฐานของการดูแลจัดการสถานที่ทำงานให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสามารถช่วยฝึกฝนคนให้มีคุณภาพ สร้างลักษณะนิสัยให้คนทำงานอย่างมีมาตรฐาน มีระเบียบวินัย มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความตั้งใจกระตือรือร้น เกิดความร่วมมือร่วมใจ ความสามัคคีขึ้นในหน่วยงานถ้าทุกคนในองค์กรมีวินัย รักษาตักมาารยาทในการทำงานที่องค์กรกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มีการเตรียมตัว ฝึกฝน พัฒนาปรับปรุงตนเองตลอดเวลาที่ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานทุกอย่างบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ไม่ยาก

สรุปกิจกรรม ๕ส จึงเป็นกิจกรรมที่จะนำไปสู่การมีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) โดยมุ่งเน้นสร้างสภาพการทำงานที่ดี (Healthy Workplace) ทั้งในด้านการสร้างสถานที่ทำงานที่ดีที่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพการทำงาน มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีบรรยากาศในการทำงานที่ดี มีการใช้ทรัพยากรบริหารได้อย่างคุ้มค่าและสามารถสร้างผลผลิตได้ และในด้านการสร้างจิตสำนึกให้พนักงานคำนึงถึงคนอื่น งาน และองค์กร รู้จักการทำงานเป็นทีม เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและภูมิใจในหน่วยงาน มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสามารถสร้างลักษณะนิสัยที่ดีและมีวินัยในการทำงาน ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมาย

#### ๑.๒.๕ เกณฑ์ในการวัดการบริการจัดการที่นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีคุณภาพ

องค์กรคุณภาพ (Quality Organization) นั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาเนื่องจากคุณภาพเป็นพลวัต ดังนั้นในการประเมินรูปธรรมขององค์กรคุณภาพนั้นจึงค่อนข้างทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ตามคุณสมบัติโดยทั่วไปขององค์กรคุณภาพสามารถพิจารณาได้ตามเกณฑ์ตัดสินรางวัลคุณภาพแห่งชาติมีลคอล์มบอลดริจ หรือ MBQA ของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ๒๐๐๖ (วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล, ๒๕๕๐) ซึ่งประกอบด้วย

๑. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ
๒. มีระบบข้อมูลสารสนเทศและการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ
๓. มีการวางแผนคุณภาพเชิงกลยุทธ์
๔. มีการจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
๕. มีการจัดการคุณภาพของกระบวนการ
๖. มีผลการดำเนินงานที่มีคุณภาพ

สรุปการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการ อย่างต่อเนื่อง และอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความ

พึงพอใจแก่ลูกค้า การบริหารจัดการงานตำรวจที่มีคุณภาพ จึงหมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กรตำรวจและประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆขั้นตอนในกระบวนการบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติคือเป็นตำรวจมืออาชีพเพื่อความผาสุกของประชาชน (ต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริง ในงานที่ทำและต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อุดม เสียสละ ต้องขยัน และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องตระหนักเสมอว่า เป้าหมายการทำงานของตำรวจคือความผาสุกของประชาชน)”

## ๒. การบริหารจัดการที่มีคุณภาพกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (Quality Management & Anti-Human Trafficking Policing)

จากการทำงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) เป็นองค์กรหลักทั้งของกองบัญชาการสอบสวนกลาง (บช.ก.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและรัฐบาลในการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากลมาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ซึ่งถือว่ามีความซับซ้อนการปฏิบัติงานที่กว้างมากหากเปรียบเทียบกับงานตำรวจอื่น เนื่องจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีเครือข่ายที่โยงใยไปยังต่างประเทศอีกหลายประเทศ ยุ่งยากต่อการปราบปราม อีกทั้งต้องปฏิบัติงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระบบข้อมูลสารสนเทศ) จากการจัดรับแบ่งปันจากทั้งกองบัญชาการสอบสวนกลางและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน ที่การดำเนินงานต้องเชื่อมโยงกับประเทศสมาชิกอื่นอีก ๙ ประเทศ ทำให้การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์จำเป็นต้องมีคุณภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กองบัญชาการสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐบาลตั้งไว้

การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ จึงหมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์และประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆขั้นตอนในกระบวนการบริหารจัดการและปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ มุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากล มาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์แก่ประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐบาลที่ตั้งไว้

การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบ “POSDCoRB” (Luther H. Gulick, ๑๙๓๗) และ “POCCC” (Henri J. Fayol, ๑๙๑๖) แนวคิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ (บริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM): วงจรคุณภาพ: วงจรเดมिंग: วงจร PDCA (Deming Circle)) (William Edwards Deming, ๑๙๕๐) และแนวคิดการดำเนินกิจกรรม ๕ส



(สะสม-สะสม-สะสม-สร้างสุขลักษณะ-สร้างนิสัย) มาปรับใช้ในการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล ในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการควบคุม ภายใต้หลักการ

๒.๑ ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน

๒.๒ มุ่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน

๒.๓ มุ่งให้เกิดภาพของการกระจายอำนาจขึ้นในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์มีการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์แก่ประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รัฐบาลที่ตั้งไว้

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธุ์ (๒๕๕๖) ได้ศึกษาโสภณเด็กรักษาสุขภาพ ปัญหา ปัจจัยสาเหตุและแนวทางการแก้ไข ผลการวิจัยพบว่าวงการค้าประเวณีเด็กได้เจริญเติบโตควบคู่ไปกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยปัจจัยสาเหตุที่ทำให้มีการค้าประเวณีเด็ก มีทั้งปัจจัยระดับมหภาค ระดับชุมชนและระดับบุคคล โดยทั่วไปปัจจัยระดับมหภาคจะเป็นปัจจัยเกื้อกูลอำนวยการค้าประเวณีเด็ก เช่น นโยบายและแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเป็นวัตถุนิยม การส่งเสริมการท่องเที่ยวที่เน้นทางปฏิบัติธุรกิจการท่องเที่ยวได้อาศัยการบริการทางเพศเป็นสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างประเทศ ปัจจัยระดับชุมชน เช่น ค่านิยมด้านการประกอบอาชีพและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ส่งเสริมความเจริญด้านวัตถุมากกว่าความเจริญทางด้านจิตใจและมากกว่าความวิริยะอุตสาหะในการประกอบอาชีพที่มีศักดิ์ศรีของตัวบุคคล การขาดโอกาสในการประกอบอาชีพที่มีรายได้สม่ำเสมอ ปัจจัยระดับบุคคลที่ผลักดันให้เด็กไปค้าประเวณีที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสาเหตุที่แท้จริง คือ วัตถุนิยมของบิดามารดา กระบวนการขัดเกลาปลูกฝังค่านิยมที่ส่งเสริมการค้าประเวณีเด็กและสภาพชีวิตครอบครัวที่เด็กอาศัยอยู่ ปัจจัยทั้งสามประการ ผลักดันให้เด็กต้องตกเป็นเหยื่อของวงการค้าประเวณีทั้งด้วยความสมัครใจ จำใจ และถูกบังคับหลอกลวง ซึ่งในกระบวนการผลักดันนั้น มีบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่บิดามารดา ญาติพี่น้อง คนใกล้ชิดเด็ก ผู้นำชุมชน

วิลาวัลย์ ลิ้มปนะวรรณกุล (๒๕๕๗) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการเข้าสู่การตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของหญิงและเด็ก : ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านเกร็ดตระการ ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเข้าสู่การตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ : โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างถูกชักชวนมาจากครอบครัวในชนบท โดยมีคนทั้งในหมู่บ้าน นอกหมู่บ้าน และเครือข่าย เป็นสื่อกลางในการติดต่อชักชวน ในการเดินทางของหญิงและเด็กจะมีเครือข่ายการเดินทางอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ มีนายหน้าเป็นผู้ติดต่อ

หญิงและเด็กในหมู่บ้าน มีการนำพาส่งต่อให้นายหน้าระหว่างทาง และส่งต่อเป็นทอดๆ จนถึงปลายทาง ส่วนเส้นทางในการเดินทางมี ๒ ลักษณะ คือ เส้นทางเข้ามาในประเทศไทย เป็นการเดินทางเข้ามาทำงานของหญิงและเด็กต่างชาติ คือ ลาวพม่า และกัมพูชา ซึ่งเดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมายตามจุดผ่านแดนต่างๆของประเทศไทย กล่าวคือ หญิงและเด็กลาวเข้าสู่ประเทศไทยตามจุดผ่านแดน คือ ช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดหนองคาย ส่วนหญิงและเด็กจากประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทย ที่จุดผ่านแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เพื่อการทำงานในกรุงเทพฯ ทั้ง ๑๐ ราย เส้นทางการเดินทางออกนอกประเทศไทย เป็นการเดินทางของหญิงและเด็กไทยเพื่อไปทำงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีลักษณะเส้นทางเป็นกระบวนการและมีเครือข่ายเดียวกัน ขั้นตอนการเดินทางเข้าประเทศญี่ปุ่นจะใช้วิธีการที่ (ดูเหมือนว่า) ถูกต้อง มิใช่การหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายแบบการลักลอบ นายหน้าจะเป็นผู้ดูแลและออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้กับหญิงและเด็กก่อนเป็นเบื้องต้น พอไปถึงปลายทางที่ประเทศญี่ปุ่นหญิงและเด็กเหล่านี้จะมีหนี้ผูกพันที่จะต้องทำงานชดใช้ ประมาณคนละ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของหญิงและเด็ก: จากการศึกษาพบว่าปัจจัยสำคัญ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยภูมิหลังของหญิงและเด็ก อาทิ การเป็นเพศหญิง อายุยังน้อย คือ น้อยกว่า ๒๐ ปี เป็นโสด และไม่ได้รับการศึกษา ซึ่งทำให้มีโอกาสเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มากกว่ากลุ่มอื่น ปัจจัยที่มาจากตัวบุคคล เช่น ความต้องการอาหาร เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย จึงหลงเชื่อคำพูดชักชวนของนายหน้า รวมทั้งการยึดถือค่านิยมในเรื่องของการกตัญญูกตเวทิต่อบุพการี ฉะนั้นจึงตัดสินใจเดินทางมาทำงานตามคำชักชวน เพื่อหวังว่าจะสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว ปัจจัยด้านครอบครัว คือ ครอบครัวเป็นแรงสนับสนุนหลักให้ผู้หญิงและเด็กเดินทางมาทำงานเพราะคิดว่าการเดินทางมาทำงานของลูกสาวจะนำมาซึ่งรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ปัจจัยภายนอกสามารถแบ่งได้เป็นระดับจุลภาค คือ การไม่มีงานทำ ปัญหาหนี้สินของครอบครัว การไม่มีที่ดินทำกิน ฯลฯ ส่วนระดับมหภาค เป็นเรื่องของปัจจัยดึงดูดที่เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับประเทศ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ นอกจากนี้ประเทศไทยก็มีความต้องการแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการมีระบบคมนาคมและการสื่อสารที่เจริญก้าวหน้าทำให้ช่องทางที่นายหน้าจะเข้าถึงกลุ่มผู้หญิงและเด็ก ตลอดจนเส้นทางในการขนย้ายกลุ่มคนเหล่านี้ก็เป็นไปอย่างสะดวก

สุรีย์พร พันพิ่ง และคนอื่นๆ (๒๕๔๘) ได้ศึกษาเรื่องคนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย เป็นงานศึกษาที่มีสาระสำคัญอยู่ที่การสะท้อนให้เห็นภาพชีวิตของแรงงานหญิงและเด็กชาวพม่าที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยการเข้าไปเรียนรู้และฟัง “เสียง” ของกลุ่มคนเหล่านั้นว่าการใช้ชีวิตในฐานะแรงงานในประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่แรงงานหญิงอายุต่ำกว่า ๓๐ ปีที่เกิดในประเทศพม่าและปัจจุบันทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านในจังหวัดตากหรือจังหวัดเชียงใหม่ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้จำกัดเฉพาะกลุ่มอายุที่ต่ำกว่า ๓๐ ปีเท่านั้น แต่จะให้โอกาสแก่แรงงานต่างชาติหญิงที่อายุมากกว่า ๓๐ ปี ซึ่งเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทำงานรับใช้ในบ้านซึ่งประสงค์จะให้ข้อมูลหรือเข้าร่วมโครงการวิจัยด้วย พื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ คือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยใน ๒ ลักษณะ คือ การวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณควบคู่กันไป เพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งในภาพกว้าง และข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับชีวิตและความคิด

ความรู้สึกของแรงงานหญิงและเด็กพม่า ทั้งนี้งานวิจัยมีการนำเสนอประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ ดังนี้ การนำเสนอถึงสถานการณ์ในพม่าซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่บังคับบีบบังคับให้คนพม่าจำนวนมากต้องอพยพนั่นคือ สงครามและนโยบายแห่งรัฐที่เร่งให้เกิดวิกฤต ทั้งวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศและวิกฤตของครอบครัว เช่น การเกณฑ์แรงงาน การบังคับประชาชนให้เป็นลูกหาบ การเก็บภาษีอากรตนให้เห็นตามอำเภอใจ ฯลฯ คนพม่าซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมในงานวิจัยชิ้นนี้กล่าวว่าเหตุการณ์เหล่านี้ในพม่าล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครอบครัวของตนล่มสลายและนำมาซึ่งการตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย โดยเชื่อว่าการย้ายถิ่นเข้าประเทศไทยคุ้มกับการเสี่ยงว่าอาจจะถูกข่มขู่ คุกคาม และ/หรือถูกล่อลวงไปขาย สถานการณ์ระหว่างการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย ที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าไม่สามารถกำหนด ควบคุมชะตากรรม และ/หรือรับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของตนเองในประเทศไทยได้เลย การเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยแบบลับๆซึ่งดำเนินการโดยนายหน้าหรือผู้นำส่ง ซึ่งนำพากลุ่มคนเหล่านี้ข้ามชายแดนประเทศไทย ผู้อพยพต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อค่าใช้จ่ายล่วงหน้าในการเดินทาง กลายเป็นลูกหนี้ของผู้นำส่ง ผู้นำส่งจะนำคนเหล่านี้ไปยังจุดที่รู้จักว่าบรรดานายจ้างจะมาชุมนุมกันเพื่อหาคนงานย้ายถิ่น โดยที่ไม่อาจล่วงรู้เลยว่าจะได้ทำงานลักษณะใด อยู่ที่ไหน ใครเป็นนายจ้าง รวมไปถึงเงื่อนไขการทำงานต่างๆ ผู้ย้ายถิ่นชาวพม่าที่รอให้มีคนทาบทามให้ไปทำงานจึงอยู่ในสภาพที่หล่อแหลมต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และการถูกล่อลวงไปขาย สภาพการจ้างงาน ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าผู้หญิงและเด็กชาวพม่าซึ่งเป็นแรงงานรับใช้ในบ้านนั้นส่วนใหญ่มักอยู่ในสถานการณ์ที่ค่อนข้างแย่แยกกล่าวคือ แรงงานเหล่านี้ไม่สามารถกำหนดการทำงาน หน้าที่รับผิดชอบ และค่าตอบแทนด้วยตนเองได้ เรื่องทั้งหมดนี้เป็นอำนาจของนายจ้าง แรงงานส่วนใหญ่ต้องทำงานมากกว่า ๘ ชั่วโมงต่อวัน และจำนวนไม่น้อยที่ทำงานเกือบ ๒๔ ชั่วโมงในกรณีที่บ้านนายจ้างมีผู้ป่วย เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ หลายคนทำงาน ๗ วันต่อสัปดาห์ และในบางครั้งบางกรณีแรงงานเหล่านี้ถูกโกงค่าแรงโดยนายจ้าง นอกจากนี้ประเด็นสำคัญอีกประการที่แรงงานเหล่านี้ต้องเผชิญ คือ การถูกละเมิดสิทธิ โดยที่ผลการวิจัยระบุว่า การถูกด่า เป็นการละเมิดสิทธิที่คนทำงานบ้านประสบมากที่สุด รวมไปถึงการถูกตะคอก การข่มขู่ การถูกทำร้ายร่างกาย เช่น การถูกนายจ้างตบหน้า การถูกทุบตี และในบางกรณีที่ถูกนายจ้างคุกคามทางเพศ สถานภาพทางกฎหมายและกระบวนการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน คนทำงานบ้านเกือบทุกคนที่ให้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยมีความกังวลอย่างมาก เรื่องการครอบครองเอกสารประจำตัวที่ถูกกฎหมาย มีแรงงาน/คนทำงานบ้านชาวพม่าจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารใดๆรับรองความเป็นพลเมืองพม่า ต้องมีสถานะภาพเป็นบุคคลไร้สัญชาติ และต้องเสี่ยงกับการถูกจับกุม คุมขังทั้งในประเทศไทยและประเทศพม่า ส่วนเรื่องการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ผลการวิจัยสะท้อนข้อมูลว่า แรงงานจำนวนมากที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวเอง ซึ่งค่าใช้จ่ายในกระบวนการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานนั้นค่อนข้างสูง แรงงานต้องใช้เงินของนายจ้างและต้องทำงานชดใช้หนี้หลายเดือนจึงจะชำระหนี้หมด และหลายกรณีที่นายจ้างปฏิเสธที่จะให้จดทะเบียน เพราะต้องการมีอำนาจควบคุมแรงงานอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้แรงงาน/คนทำงานบ้านย้ายถิ่นจึงมีชีวิตที่ขึ้นอยู่กับนายจ้าง ต้องพึ่งพิงนายจ้าง พร้อมกับที่นโยบายของรัฐบาลไทยกำหนดให้ผู้ที่สามารถจดทะเบียนได้นั้นต้องมีนายจ้างรับรอง ผู้ย้ายถิ่นที่จดทะเบียนเป็นลูกจ้างของนายจ้างรายใดรายหนึ่งจะได้รับใบอนุญาตทำงานที่มีอายุ ๑ ปีเท่านั้น และไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ หากว่านายจ้างไม่จ้างต่อ สถานภาพการเป็นบุคคลถูกกฎหมายในประเทศไทยของคนงานย้ายถิ่นจะสิ้นสุด

ทันที ซึ่งประเด็นนี้หญิงและเด็กทำงานรับใช้ในบ้านมองว่าเป็นเหตุให้พวกตนต้องยอมจำนนอยู่ใน อาณัติของนายจ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การยอมจำนนต่อการกดขี่ต่างๆ ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีก ประเด็นที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานที่กำหนดว่าแรงงาน ย้ายถิ่นที่ประสงค์ที่จะจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานต้องตรวจสุขภาพ การวิจัยพบว่าวิธีการ ดำเนินการในการตรวจร่างกายดังกล่าวมีปัญหา เพราะคลินิกและโรงพยาบาลส่วนใหญ่ไม่มีบริการล่าม แปล เพื่ออธิบายให้แก่ผู้ย้ายถิ่น นอกจากนี้ยังมีการละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวในเรื่องของการแจ้ง เกี่ยวกับผลการตรวจร่างกาย เพราะผู้ย้ายถิ่นจะทราบผลการตรวจหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับนายจ้างว่าจะ บอกหรือไม่ ประเด็นเรื่องสุขภาพ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ไม่มี ความรู้ เรื่องสุขอนามัยขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการติดเชื้อ HIV/ เอ็ดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ เป็นเหตุให้มีความ หวาดกลัวและวิตกกังวลเกี่ยวกับสุขภาพของตนเองและครอบครัว นอกจากนี้แรงงานย้ายถิ่นยังมี โอกาสที่จำกัดเป็นอย่างมากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขพื้นฐาน ผลการศึกษาระบุว่าเมื่อนายจ้าง จำนวนมากไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ลูกจ้าง บางกรณีลูกจ้างหักค่าแรงในวันที่ขอลาป่วย ข้อเสนอแนะ ระดับระหว่างประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศควรกดดันให้สภาพสันติภาพ และการ พัฒนาแห่งรัฐพม่าและรัฐบาลไทยให้สัตยาบันและปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศของ สหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัวทุกคนเพื่อพิทักษ์ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานที่ย้ายถิ่นข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ต่างๆ เป็นต้นว่า องค์กรแรงงานสากล (ILO) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (IOM) และ หน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติควรประสานงานและร่วมมือกันในการยืนยันและสนับสนุนการ คุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น ระดับประเทศ ในประเทศพม่าสภาพสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐของพม่า (SPDC) ควรจัดการกับสาเหตุที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย และประเทศอื่นๆ รวมทั้ง ทบทวนนโยบายที่ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมืองในประเทศ และสำหรับประชาชนในพม่าที่ต้องการมาหางานทำในประเทศเพื่อนบ้าน สภาพสันติภาพควรอนุญาต ให้ทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และควรรับผิดชอบในการคุ้มครองพลเมืองของตนในต่างประเทศ และ อนุญาตให้กลับประเทศด้วยความปลอดภัย ส่วนในกรณีของประเทศไทยรัฐไทยควรยอมรับว่าการ ทำงานรับใช้ในบ้านเป็นงานที่ต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทยและสนับสนุนให้มีการ คุ้มครองสิทธิของแรงงานทำงานรับใช้ในบ้าน สิทธิที่จะมีสัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการ กำหนดลักษณะหน้าที่การทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จำนวนชั่วโมงในการทำงาน วันหยุด การ ดูแลสุขภาพ และผลประโยชน์อื่นๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งควรสร้างกลไกในการร้องทุกข์สำหรับแรงงาน เหล่านี้ เพื่อให้ความช่วยเหลือและการคุ้มครองทางกฎหมายสืบไป ตลอดจนควรจัดทำข้อมูลข่าวสาร ด้านสุขภาพอนามัยสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ และรัฐไทยควรเปิดโอกาสทางการศึกษาแก่คนงานย้ายถิ่น เหล่านี้ด้วย ระดับท้องถิ่นองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรในชุมชนต่างๆ ที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้ย้ายถิ่น ต้อง พยายามอย่างต่อเนื่องในการทำงานร่วมมือกับเครือข่ายของชุมชนในระดับท้องถิ่น เพื่อเชื่อมโยง เครือข่ายดังกล่าวเข้ากับแรงงานทำงานบ้านอพยพย้ายถิ่น เพื่อยกระดับการรับรู้ของผู้คนต่อสภาพ ความจริงในชีวิตของคนต่างชาติดังกลุ่มนี้ นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวางนโยบายแนวปฏิบัติและแผนงาน แก้ปัญหาควรพิจารณาที่จะเปิดให้ชุมชนแรงงานย้ายถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยคิดค้นและกำหนด มาตรการแทรกแซงที่เหมาะสม เพื่อบรรเทาปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม (๒๕๕๐) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์ สรุปผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างชาวไทย ส่วนใหญ่มารับบริการที่สถานแรกรักและสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรี เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง ๑๖-๒๐ ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ป.๖) นับถือศาสนาพุทธ มีสมาชิกในครอบครัว ๓-๔ คน สถานภาพครอบครัวพ่อแม่อยู่ด้วยกัน มีฐานะยากจน มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกิ่งเมืองกิ่งชนบท เหตุผลผล ที่ตัดสินใจมาทำงานนี้ คือฐานะยากจนจึงต้องการทำงานหาเงินเพื่อใช้จ่ายส่วนตัว ส่วนกระบวนการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ พบว่า ผู้ที่ชักชวนให้มาทำงานนี้คือ เพื่อน ให้คนในหมู่บ้านที่เคยเดินทางมาทำงานก่อนเป็นผู้ชักชวน ผู้ชวนบอกว่าทำงานมีรายได้มากๆ งานสบาย มีอิสระ โดยไม่บอกว่าเป็นงานอะไร สถานที่ทำงานเป็นสถานบันเทิง เช่น ร้านคาราโอเกะ ร้านนวด อบอบนวด คาเฟ่ ร้านอาหาร ทำงาน ๖-๑๐ ชั่วโมง ไม่ได้รับค่าตอบแทน ได้รับสวัสดิการ เป็นห้องพัก / ที่อยู่ นายจ้างอนุญาตให้ติดต่อกับบุคคลอื่นทางโทรศัพท์ ถูกหลอกให้มาทำงานนี้ ซึ่งเมื่อมาทำงาน แล้วพบว่า เป็นงานอื่นที่มีใช้งานที่เคยพูดคุยตกลงกันไว้ ส่วนผลกระทบ / ความเสียหายที่ได้รับ ไม่เคยถูกทำร้ายจ้งนายจ้าง มีความเสียหายและความเจ็บปวดทางด้านจิตใจ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเยียวยา คือ หน่วยงานของรัฐบาลไทย ซึ่งการช่วยเหลือเยียวยาจะตรงกับความต้องการส่วนใหญ่ สรุปผลการศึกษาเชิงคุณภาพ การค้ามนุษย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (คำประเวณี) พบว่าสาเหตุและปัจจัยของการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ พบว่า ในกรณีที่เป็นเด็กสาวในพื้นที่ที่เป็นคนไทย มักตกอยู่ในกระแสของโลกทุนนิยม กระแสบริโภคนิยมจนทำให้พฤติกรรมของเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีพฤติกรรมหลงใหลในวัตถุนิยม จึงทำให้เกิดความคิดทัศนคติที่ผิดๆ อยากรู้ อยากรู มี ขอบงานสบาย การได้แต่งตัวสวย ทำให้เด็กหลงผิดและเข้าสู่กระบวนการธุรกิจทางเพศ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กสาวที่เติบโตมาในครอบครัวยากจน พ่อแม่แยกทางกันและอาศัยอยู่กับปู่ย่าตายาย ขาดคนดูแลสนใจ เด็กกลุ่มนี้มักออกจากโรงเรียนกลางคันและมีประสบการณ์มีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ในส่วนของเด็กหญิง หญิงสาวกลุ่มชาติพันธุ์รวมทั้งกลุ่มคนต่างด้าว สาเหตุหลักของการตกเป็นเหยื่อคือ ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากฐานะครอบครัวนั้นมีปัญหาความยากจน ส่วนเส้นทางและรูปแบบของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ การทำงานมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยอาศัยช่องว่างแรก เป็นกลุ่มนายหน้าที่ทำในลักษณะกลุ่มเครือข่าย คนรู้จักอยู่หมู่บ้านเดียวกันซึ่งเกิดจากคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเมื่อครั้งลี้ภัยสงคราม และรัฐก็จัดให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวรอการส่งกลับ ช่องว่างต่อมากลุ่มชนคนต่างด้าวโดยใช้หนังสือเดินทางปลอม กลุ่มนี้จะแยกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มจากพม่า และกลุ่มจากประเทศจีน กลุ่มพม่า ช่องว่างที่ ๓ กลุ่มขบวนการล่อลวงหญิงไปค้าประเวณี แยกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกกลุ่มขบวนการที่ร่วมมือกับคนไทยจะมีคนต่างด้าวไปรับจ้างทำงานตามร้านอาหาร สถานบริการ และพักอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ และมีหน้าที่หาลูกค้าที่ต้องการใช้บริการเด็กผู้หญิง เน้นไปที่ลูกค้าต่างประเทศ กลุ่มที่สองขบวนการที่ทำในลักษณะญาติจะจัดหาเด็กหญิงหมู่บ้านเดียวกัน หรือชนกลุ่มน้อยที่มีความต้องการขายเด็ก รับเข้ามาดูแล อ้างว่าเป็นลูกเป็นหลาน เลี้ยงจนโต อายุ ๑๔-๑๕ ปี ก็จะบังคับให้ขายตัวครั้งแรก ส่วนเส้นทางเดินทางของเหยื่อสู่จุดหมายปลายทาง จากการศึกษาพบว่าการเดินทางจะเป็นลักษณะการเดินทางมาเป็นทอด ๆ มีทั้งที่เดินทางมาเอง หรือมีนายหน้าเดินทางมาด้วย บางรายต้องใช้วิธีการเดินเท้าเลาะตามแนวชายแดนเข้าตามช่องทางธรรมชาติหากเป็นเด็กหรือหญิงสาวที่มาจากฝั่งพม่า จุดพักที่สำคัญคือทำขึ้นเหล็กและแม่

สายโดยจะมีนายหน้าเปลี่ยนคนมารับทอดช่วงต่อ การเดินทางมักจะไม่ได้เดินทางทอดเดียว มีการเปลี่ยนถ่ายพาหนะตลอดเวลา บางรายชุกตัวมากับห้องสัมภาระของรถทัวร์ เพื่อเดินทางเข้าเมืองใหญ่ กระบวนการทำงานในพื้นที่ พบว่ามีทีมสหวิชาชีพที่ประกอบไปด้วยทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน มาทำงานร่วมกันในพื้นที่ ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การจัดทำระบบฐานข้อมูลของแต่ละจังหวัดจำเป็นต้องมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งครอบคลุมฐานข้อมูลในเรื่องของสถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ ทั้งนี้การจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงาน องค์กรภาคีในระดับจังหวัด และระดับประเทศ การสร้างเครือข่ายในการทำงานระดับพื้นที่ นอกจากการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของทีมสหวิชาชีพ ซึ่งเป็นคณะทำงานในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นระดับตำบล ระดับชุมชน/หมู่บ้าน จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ละพื้นที่ รวมทั้งมีการสร้างและพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครจากชุมชน การให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพและองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำงานเพื่อช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ตลอดจนการทำงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แก่ภาคีองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะในทีมสหวิชาชีพ การจัดให้มี Shelter รองรับเหยื่อการค้ามนุษย์ในแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสถานแรกรับเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อกัก/แยกเหยื่อออกจากกระบวนการ โดยที่ Shelter ดังกล่าวจำเป็นต้องมีความพร้อมในเรื่องของการแก้ไข เยียวยาเหยื่อในเบื้องต้น การให้ความสำคัญกับการทำงานกับกลุ่มแรงงานอพยพต่างชาติให้มากยิ่งขึ้น หน่วยงานราชการของประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการทำงานกับกลุ่มแรงงานอพยพมากยิ่งขึ้น การให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่ เนื่องจากมีศักยภาพในการทำงานเชิงรุกถึงปัญหาได้ค่อนข้างดี มีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน เฉพาะเรื่องไม่ต้องแบกรับภาระหน้าที่หลากหลายเช่นหน่วยงานราชการ การเข้มงวดในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

พัทธกร ศาสนะสุพินธ์ (๒๕๕๔) ได้ศึกษากระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง วัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย ภายใต้บริบทประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางการสัมภาษณ์โดยใช้ การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติคนไทยจำนวน ๑๒ คน และนักค้ามนุษย์ข้ามชาติ จำนวน ๖ คนรวมทั้งใช้การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างกับบุคลากรที่ต่อต้านการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ในประเทศไทย จำนวน ๑๒ คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการจำแนกข้อมูล จัดกลุ่มข้อมูล และสังเคราะห์แบบแผน ความสัมพันธ์จนได้ข้อสรุป ผลการศึกษาพบว่าผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติคนไทยที่ศึกษา ตกเป็นเหยื่อระหว่างย้ายถิ่นข้ามชาติโดยถูกชักชวนและหลอกลวงให้เดินทางไปทำงานประเทศปลายทางหรือภูมิภาค อื่นในประเทศไทย และถูกแสวงหาประโยชน์โดยการขูดรีดค่าเดินทาง ส่วนผู้ที่ติดสิ่งเสพติดถูกชักชวนและหลอกลวงให้เสพติดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้ที่ถูกนำพาเข้าประเทศปลายทางโดยถูกกฎหมาย มักถูกหลอกลวงให้เดินทางโดยใช้เอกสารเดินทางปลอมและเอกสารที่มีระยะเวลาอนุญาตพำนักจำกัดและมักถูกขูดรีดค่าเอกสาร เดินทางดังกล่าว ส่วนผู้ที่ไม่สมัครใจย้ายถิ่นข้ามชาติ มักถูกลักพาตัว ในลักษณะถูกวางยาสลบในอาหาร เครื่อง ดื่ม หรือสิ่งเสพติด ผู้ที่ติดสิ่งเสพติดมักถูกมอมเมาด้วยสิ่งเสพติด และถูกลักหรือถูกข่มขู่บังคับเอาเงิน/ทรัพย์สิน ติดตัว เมื่อถึงประเทศปลายทางถูกนายจ้างซื้อไว้ทำงาน ถูกนายจ้างข่มขู่

มีบางส่วนถูกทำร้ายร่างกายและถูก หน่วงเหนี่ยวกักขังให้ทำงาน และมักถูกแสวงหาประโยชน์โดยถูก ขูดรีดค่าหัว ผู้ที่ทำงานด้านเพศถูกแสวงหา ประโยชน์จากการค้าประเวณี มีบางส่วนถูกบังคับค้าประเวณีโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ผู้ที่เป็นแรงงานมักถูกนายจ้างเอาเปรียบค่าจ้าง โดยถูกจัดให้ทำงานเกินกำหนดเวลาหรือจัดให้ทำงานควบกับงานอื่นที่ไม่มีในข้อตกลงหรือสัญญา โดยไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่มเติม ส่วนผู้ที่ทำงานเป็นคนประจำเรือประมงมักถูกบังคับใช้แรงงาน โดยทารุณกดขี่ ถูก ช่มชู้และถูกทำร้ายร่างกาย เพื่อบังคับให้ทำงานหนักโดยไม่มีเวลาพักผ่อน ไม่ได้รับค่าจ้างแรงงาน และแม้เจ็บป่วย

มนูญ มุ่งพาลชล (๒๕๕๕) ได้ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการสำนักงานอัยการภาค ๕ ในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ สรรวจปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของพนักงานอัยการภาค ๕ วิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของพนักงานอัยการภาค ๕ รวมทั้งวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของพนักงานอัยการภาค ๕ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผสมกับการวิจัยเชิงปริมาณ โดยเก็บข้อมูลจากพนักงานสำนักงานอัยการ ภาค ๕ จำนวน ๗๐ คน และสัมภาษณ์อัยการผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๒๐ คน โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการภาค ๕ เกี่ยวกับการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มีปัญหาทั้งในขั้นตอนการดำเนินคดี และขั้นตอนการดำเนินการหลังศาลมีคำสั่งพิพากษา ในระดับ พอสมควร ปัญหาในขั้นตอนของการสอบสวนที่สำคัญ คือ ผู้เสียหายและพยานไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวน เนื่องจากเกรงอิทธิพลของผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีความวิตกกังวลในเรื่องของความปลอดภัย รวมถึงไม่มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ปัญหาในการดำเนินคดี และหลังศาลมีคำพิพากษา คือ การสืบพยานส่วนใหญ่ล่าช้า มีการดำเนินงานเหมือนคดีอาญาทั่วไป ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการสืบพยานล่วงหน้า ขาดล่าม ในการสื่อสารกรณีเป็นคนต่างชาติ การดำเนินการแต่ละขั้นตอนยุ่งยาก ใช้ระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้เหยื่อท้อใจขอกลับภูมิลำเนา ส่งผลต่อการหาประจักษ์พยาน ปัญหาในการให้ความคุ้มครองเหยื่อและพยาน ทั้งในขั้นตอนการสอบสวน การดำเนินคดี และหลังจากคดีเสร็จสิ้น ทำให้เหยื่อถูกคุกคามจากผู้กระทำความผิดที่มีอิทธิพล ปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบาย มีกฎหมายกำหนดกระบวนการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ ในขั้นตอนการสืบพยาน และการพิจารณาคดีชัดเจนพอสมควร ปัจจัยด้านบุคลากร พนักงานอัยการที่ทำหน้าที่มีจำนวนเพียงพอ มีทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงานตามกฎหมายการค้ามนุษย์พอสมควร ปัจจัยด้านการประสานความร่วมมือ มีการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันได้พอสมควร ปัจจัยด้านการควบคุม พบว่า มีระบบและขั้นตอนการดำเนินคดีอย่างมีมาตรฐานพอสมควร อย่างไรก็ตามปัจจัยทั้ง ๔ ด้าน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการดำเนินคดีการค้ามนุษย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือ ไม่ได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ของพนักงานอัยการภาค ๕ คือ ต้องมีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดทักษะ ความชำนาญในการ

บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหลักมาทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีด้านนี้โดยตรง และต้องกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อกำหนดขั้นตอนวิธีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้ชัดเจน

### สรุป

การค้ามนุษย์เป็นการกระทำรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น และเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงที่สุด และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลายขั้นตอน ทั้งที่เกี่ยวกับสิทธิในการเคลื่อนไหวตัวของมนุษย์ หรือการย้ายถิ่น ที่สามารถกระทำได้โดยเสรี และที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะไม่ถูกกระทำที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การตกเป็นทาส การถูกทรมาน และการถูกกักขังตามอำเภอใจ รวมทั้งเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา โดยเฉพาะการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการเข้าเมือง การการค้ามนุษย์ข้ามชาติยังเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายระดับ ทั้งที่กระทำต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและกระทำต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อในกระบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติอีกด้วย

การปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงต้องทราบและตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งการพัฒนาและการมีสิทธิเสรีในการย้ายถิ่นดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในทุกสังคม การปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์จำต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศ และต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีสิทธิเสรีในการย้ายถิ่นเลือกถิ่นที่อยู่ของมนุษย์และเกี่ยวกับการที่รัฐต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งการคำนึงถึงสิทธิของผู้ย้ายถิ่นที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ควรจะได้รับ的帮助หรือเยียวยาจากรัฐต่างๆ ตามมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ในหลักสิทธิมนุษยชน อีกด้วย

การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม เป็นการใช้อนุสัญญาและวิธีการต่าง ๆ ที่จะไม่ให้เกิดอาชญากรรมขึ้นโดยอาจจำแนกได้ดังนี้ คือ การกำจัดต้นเหตุการณ์ ขจัดความปรารถนาที่จะกระทำความผิด และการขจัดช่วงโอกาสที่จะกระทำความผิด ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล เอกชนและประชาชนในการร่วมมือกัน ซึ่งถือว่าเป็นงานในหน้าที่ของตำรวจที่สำคัญที่สุดรวมตลอดจนถึงการใช้มาตรการต่างๆ ระวังเหตุการณ์การกระทำความผิด การจับกุมควบคุมอาชญากรเพื่อป้องกันอาชญากรรมย้อนกลับมากระทำความผิดอีก และการลงโทษอาชญากรเพื่อทำให้เกิดความเข็ดหลาบ ทั้งยังเป็นเครื่องเตือนใจแก่ผู้ที่จะคิดจะประกอบอาชญากรรม อีกประการหนึ่งด้วย โดยอาจจะเป็นการป้องกันและระงับเหตุในการเกิดอาชญากรรม และ/หรือเป็นการสืบสวนปราบปรามติดตามจับกุมภายหลังจากการเกิดเหตุแล้ว การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน

การจัดการองค์การในการจัดโครงสร้างองค์กรตามแบบต่างๆ นั้น ต่างก็เป็นวิธีที่มุ่งให้โครงสร้างองค์กรเป็นเครื่องมือช่วยจัดระบบการบริหารงานในภาพรวมและส่วนประกอบต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพตามสถานการณ์ทั้งสิ้น ทั้งนี้วิธีการจัดองค์กรจะไม่ตายตัวไปในทางใดทางหนึ่ง หากแต่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นซึ่งผู้บริหารจะต้องติดตามตรวจสอบ และปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้ยืดหยุ่นและทันสมัยอยู่เสมอ



การบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆขั้นตอนในกระบวนการอย่างต่อเนื่องและอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า การบริหารจัดการงานตำรวจที่มีคุณภาพจึงหมายถึงแนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กรตำรวจและประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน รวมทั้งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติคือ เป็นตำรวจมืออาชีพเพื่อความผาสุกของประชาชน

การบริหารจัดการที่มีคุณภาพกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์และประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงและพัฒนาทุกๆ ขั้นตอนในกระบวนการบริหารจัดการและปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากล มาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์แก่ประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐบาลที่ตั้งไว้

# บทที่ ๓

## การปราบปรามการค้ามนุษย์

### สถานการณ์ รูปแบบและลักษณะการค้ามนุษย์

#### สถานการณ์การค้ามนุษย์

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ยังรุนแรงดังจะเห็นได้จาก การที่ประเทศไทยถูกประเทศสหรัฐอเมริกาจัดกลุ่มให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ ๓ (Tier 3) หรือระดับต่ำสุด ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา (Trafficking Victims Protections Act of 2000 หรือ TVPA) และไม่มี ความพยายามแก้ไข ปัญหา โดยมีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมากหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่า ได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งจากประเทศจีน เวียดนาม รัสเซีย อุซเบกิสถานและฟิลิปปินส์อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหางานทำ โดยส่วนมากจะได้รับความช่วยเหลือจากญาติ หรือคนในชุมชน หรือเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่จัดหาหรือลักลอบนำพาบุคคลเข้าประเทศ จากการประมาณการขั้นต่ำเหยื่อการค้ามนุษย์หลายหมื่นคนที่เข้ามาในประเทศไทยนั้นถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวงมาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือธุรกิจทางเพศ เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกนำมาแสวงหาประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง กิจการสิ่งทอระดับล่าง โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน (รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking In Persons – TIP Report), กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, ๒๕๕๗)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้พยายามอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น โดยมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการสร้างเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ต่างๆ ออกมาบังคับใช้ให้เป็นสากลและเกิดประสิทธิผลมากที่สุดที่สำคัญคือการผลักดันกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยยังรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีความรุนแรงของปัญหาแล้ว กระบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายที่ขยายออกเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อการค้ามนุษย์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จนรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศเจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ โดยมีนโยบายที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นการบริการทางเพศและเด็กและปัญหาคนขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๗) จนถึงปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ขับเคลื่อนตามนโยบายดังกล่าวและกำหนดเครื่องมือที่เป็นกลไกออกมาใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น

### ๑. รูปแบบและลักษณะการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้อธิบายความหมายของการค้ามนุษย์ที่เป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กไว้ในประกาศอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยข้อห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.๒๕๔๒ ข้อ ๓ (C182 Prohibition and Immediate Action for the Elimination of Worst Forms of Child Labour Convention, ๑๙๙๙) ได้แก่

๑. รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ

๒. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร

๓. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

๔. งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

นอกจากนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ยังได้ให้ความหมายโดยละเอียดของงานซึ่งจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กไว้ในย่อหน้าที่ ๓ ของข้อเสนอแนะที่ ๑๙๐ ว่าด้วยข้อห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.๒๕๔๒ (R190 Prohibition and Immediate Action for the Elimination of Worst Forms of Child Labour Recommendation, ๑๙๙๙) พิจารณาริบทของงานอันตรายสำหรับเด็กไว้ดังนี้

๑. งานที่ทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงละเมิดทางกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ

๒. งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูงน่ากลัว หรืองานในสภาพปิดขัง

๓. งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมด้วยมือ หรือการชนของหนัก

๔. งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญอันตราย เช่น สารเคมี อุณหภูมิร้อน-เย็นเกินไป ระดับเสียง ความสั่นสะเทือน

๕. งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานต่อเนื่องยาวนาน หรืองานที่ทำในเวลากลางคืน หรืองานที่เด็กถูกปิดขังอยู่ในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

อนึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act (TVPA)) เพื่อใช้เครื่องมือและกลไกในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา และยังนำมาตราฐานการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการจัดกลุ่มหรือระดับ (Tier) ของประเทศต่าง ๆ ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ โดยจัดระดับสถานการณ์และ การดำเนินการขจัดปัญหาของประเทศต่าง ๆ ไว้ดังนี้ ระดับที่ ๑ (Tier 1) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย

TVPA ระดับที่ ๑ (Tier 2) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตาม TVPA แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข ระดับที่ ๒ กลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (ประเทศไทยถูกปรับลดระดับจากระดับ ๒ (Tier 2) มาอยู่ในระดับ ๒ กลุ่มประเทศที่ต้องจับตามอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕ เป็นเวลา ๓ ปีติดต่อกันแล้วและมีโอกาสถูกปรับลดไปอยู่ในระดับที่ ๓ (Tier 3) และระดับที่ ๓ (Tier 3) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตาม TVPA และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาจะระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (Department of State United States of America, ๒๐๐๘) ซึ่งการจัดกลุ่มดังกล่าวมีผลต่อการให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ของรัฐบาลสหรัฐต่อประเทศนั้นๆ ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (TVPA) ได้นิยามคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ไว้ดังนี้

๑. รูปแบบที่รุนแรงของการค้ามนุษย์ หมายถึง

๑.๑ การค้ามนุษย์เพื่อบริการทางเพศ ซึ่งการมีเพศสัมพันธ์เชิงพาณิชย์เกิดขึ้นโดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับ ซึ่งบุคคลที่ถูกชักนำให้กระทำการดังกล่าวยังมีอายุไม่ถึง ๑๘ ปี หรือ

๑.๒ การสรรหา การให้ที่พักพิง การขนส่ง การจัดหา หรือการนำตัวบุคคลเพื่อมาใช้เป็นแรงงานหรือเพื่อบริการต่างๆ โดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบีบบังคับเพื่อวัตถุประสงค์ให้บุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้การถูกบังคับให้ทำงาน เป็นทาสขี้ดหนี้ หรือการเป็นทาส

๒. การค้ามนุษย์เพื่อบริการทางเพศ หมายถึง การจัดหา การให้ที่พักพิง การขนส่ง หรือการนำตัวบุคคล มาเพื่อจุดประสงค์ของการมีเพศสัมพันธ์เชิงพาณิชย์

๓. การมีเพศสัมพันธ์ในเชิงพาณิชย์ หมายถึง การมีเพศสัมพันธ์ซึ่งทำให้มีผู้ใดก็ตามให้หรือรับสิ่งใดที่มีมูลค่าจากการกระทำการดังกล่าว

๔. การบีบบังคับ หมายถึง

๔.๑ การข่มขู่ว่าจะมีอันตรายอย่างร้ายแรง หรือมีการหน่วงเหนี่ยวกักตัวที่กระทำต่อบุคคลใดก็ตาม

๔.๒ แผน แผนการ หรือรูปแบบซึ่งมีเจตนาให้คนเชื่อว่าถ้าไม่กระทำการดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง หรือการหน่วงเหนี่ยวกักตัวบุคคลใดก็ตาม

๔.๓ การใช้ หรือการขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ

๕. การถูกบังคับให้ทำงาน หมายถึง สภาพของการถูกบังคับให้ทำงานซึ่งเกิดขึ้นโดย

๕.๑ แผน แผนการ หรือรูปแบบซึ่งมีเจตนาให้คนเชื่อว่าถ้าไม่กระทำการดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรง หรือการหน่วงเหนี่ยวกักตัวบุคคลใดก็ตาม

๕.๒ การใช้ หรือการขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ

๖. ทาสขี้ดหนี้ หมายถึง สถานภาพหรือสภาพของการเป็นลูกหนี้ซึ่งเกิดจากค้ำประกันสัญญาที่ให้ไว้โดยลูกหนี้ว่าจะให้บริการโดยตัวของเขาหรือเธอ หรือบริการต่างๆ ของคนอื่นซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของเขาหรือเธอ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับหนี้ ถ้าหากว่ามูลค่าของบริการดังกล่าว

นั้นตามที่ได้มีการประเมินอย่างสมเหตุสมผลไม่ได้มีการนำไปใช้เพื่อชำระหนี้ หรือระยะเวลาและลักษณะของบริการดังกล่าวไม่ได้มีการจำกัดหรือให้คำจำกัดความไว้ (กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา, ๒๕๕๑)

การค้ามนุษย์เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้ที่ถูกค้า ผู้ย้ายถิ่น ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ผู้ลี้ภัย และผู้ขอลี้ภัย การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นทั้งสาเหตุและผลของการค้ามนุษย์ สหประชาชาติจึงได้กำหนดข้อเสนอแนะเรื่องหลักการและแนวทางสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ (Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, 2002) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติควบคู่ไปกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ อันจะช่วยให้การดำเนินงานตามแนวทางอาญาต้องคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ

ซึ่งหลักการสิทธิมนุษยชนกับการค้ามนุษย์มี ๔ ด้าน คือ

๑. การให้สิทธิมนุษยชนเป็นศูนย์กลางของความสำเร็จ
๒. การป้องกันการค้ามนุษย์
๓. การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ
๔. การดำเนินการทางอาญา การลงโทษ และการเยียวยา

ส่วนข้อเสนอแนะแนวทางสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์มี ๑๑ ประการ โดยยึดตามคำนิยามและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ตามที่กำหนดในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ แต่ถูกเพิ่มเติมเนื้อหาบางประการ โดยเฉพาะในแนวทางปฏิบัติที่จะส่งเสริมการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย

ซึ่งมีสาระสำคัญที่ถูกเพิ่มเติม คือ

๑. การกำหนดให้รัฐมีภาระที่จะต้องสร้างหลักประกันในการแยกแยะเหยื่อออกจากผู้ย้ายถิ่นที่ลักลอบเข้าเมือง และจะต้องดำเนินการอย่างไม่ล่าช้าในการระบุผู้ที่เกี่ยวข้อง บงการ และแสวงหาประโยชน์จากผู้ถูกค้า

๒. การกำหนดให้รัฐมีภาระที่จะต้องดำเนินการมาตรการ “การเข้าช่วยเหลือ” เหยื่ออย่างถูกต้องและเหมาะสมตามขั้นตอน และไม่ส่งผลร้ายต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ถูกค้า

๓. การให้ความมั่นใจว่าการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจะต้องไม่ถูกเปิดเผยตัวตน ตลอดจนเคารพและคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัว

๔. การให้เหยื่อได้รับประโยชน์จากการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ามนุษย์ ในลักษณะของกองทุนชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่อ

๕. การกำหนดมาตรการพิเศษในการคุ้มครองช่วยเหลือเด็กผู้ตกเป็นเหยื่อ เช่น การส่งกลับคืนสู่ครอบครัวโดยปลอดภัย การให้โอกาสเด็กแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อตนซึ่งขึ้นอยู่กับอายุและวุฒิภาวะของเด็ก การป้องกันและปกปิดไม่ให้ตัวตนของเด็กถูกเปิดเผย ซึ่งหลักการและแนวทางสิทธิมนุษยชนได้รับการพิจารณาและผ่านการรับรองจากกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ใน พ.ศ. ๒๕๔๕

ในระดับภูมิภาค ได้มีการลงนามเพื่อร่วมมือกันของประเทศในแถบภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า เวียดนาม และไทย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และช่วยเหลือ ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่นครย่างกุ้ง ประเทศพม่า โดยการประสานความร่วมมือของ UNIAP ซึ่งในบันทึกข้อตกลงฯ ดังกล่าว ได้ยืนยันสนับสนุนการใช้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ที่ระบุไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็กซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ส่วนระดับทวีภคินั้นได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยและประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนาม) เพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยยืนยันใช้คำนิยามของการค้ามนุษย์ที่สอดคล้องกับที่ระบุไว้ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ๒๕๕๐) นอกจากนี้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและกัมพูชา ยังได้ระบุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของการค้าหญิงและเด็กไว้เพิ่มเติมจากพิธีสารฯ คือนอกเหนือจากการค้าประเวณี แรงงานทาส แรงงานรับใช้ภายในบ้านแล้วยังได้รวมถึงการใช้เด็กและหญิงในสื่อลามกอนาจาร การรับเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นเท็จ และการกระทำให้หญิงและเด็กตกเป็นทาสยาเสพติดด้วย

ในระดับชาติความหมายของการค้ามนุษย์ได้ถูกนิยามไว้ใน มาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปรามปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญของ “การค้ามนุษย์” ไว้ว่า หมายถึง การกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะป็นรัฐจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลัง บังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ เป็นรัฐจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยในส่วนของ “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” นั้น ได้ถูกนิยามความหมายไว้ในมาตรา ๔ ของกฎหมายดังกล่าวว่าหมายถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตต่อวิยะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดนิยามความหมายของ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ว่าหมายถึงการข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

นอกจากนี้ความหมายของการค้ามนุษย์ยังถูกกำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนในการดำเนินการกรณี

การค้าเด็กและหญิง รวม ๔ ฉบับ ซึ่งนิยามเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ว่าหมายถึง เด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยัง ที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้นซึ่งเด็กหรือหญิง โดยใช้อุบายล่อลวง ชูเชิญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร และการกระทำได้กล่าวทำให้หญิงหรือเด็กนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำการ หรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยทารุณ กตขี หรือโดยเอาเปรียบในทางแรงงานประการอื่น การเอาเปรียบค่าจ้างแรงงาน บังคับชูเชิญให้เป็นขอทาน หรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม ไม่ว่าเด็กหรือหญิงนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำในเบื้องต้นหรือไม่ก็ตาม (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท), ๒๕๔๘)

จากค่านิยามการค้ามนุษย์ตามบันทึกข้อตกลง ฯ ดังกล่าวพบว่า การค้ามนุษย์ที่เป็นหญิงและเด็กประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการคือ

๑. การจัดหา หรือการขนส่งเคลื่อนย้าย
๒. วิธีการล่อลวง ชูเชิญ รวมถึงการใช้อำนาจครอบงำ
๓. วัตถุประสงค์เพื่อให้ยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเอาเปรียบ ที่ครอบคลุมทั้งเรื่องการค้าบริการทางเพศ และการใช้แรงงาน รวมทั้งการบังคับให้ขอทาน
๔. ขอบข่ายของการค้ามนุษย์ครอบคลุมทั้งในประเทศและนอกประเทศ

สรุปได้ว่าการค้ามนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ลักษณะที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรกระทำต่อผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ จัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย ขนส่ง (พามาจาก) ส่งต่อ (ส่งไปยังที่ใด) หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคล ๒) วิธีการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรควบคุมผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ ข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อโกง หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล และ ๓) ลักษณะที่บุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรแสวงหาประโยชน์จากผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ข้ามชาติ คือ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาลงเป็นทาสหรือเสมือนการเอาลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ การนำคนมาขอทาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การใช้แรงงานโดยทารุณกตขี การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด การเอาเปรียบค่าจ้างแรงงานหรือการเอาเปรียบในทางแรงงานประการอื่น การกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม การบังคับตอวิยะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์ด้วยการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์นั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ส่วนการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็ก (อายุไม่ถึง ๑๘ ปี) นั้นหมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กร กระทำต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กคือ จัดหา ซื้อ ขาย ขนส่ง (พามาจาก) ส่งต่อ (ส่งไปยังที่ใด) หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำได้กล่าวหรือไม่ก็ตาม

## บทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก

กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ (๒๕๕๗) เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ มีบทบาทและโครงสร้างดังต่อไปนี้

### ๑. วิสัยทัศน์ ค่านิยม และพันธกิจ

วิสัยทัศน์ (Vision) “เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญเฉพาะทาง และมีความเป็นมืออาชีพ อย่างเป็นเลิศเพื่อความผาสุกของประชาชน ”

ค่านิยมหลักขององค์กร (Values) “ขจัดการค้ำมนุษย์ หยุดขบวนการค้ำแรงงาน มุ่งบูรณาการจักระเบียบสังคม”

พันธกิจ (Mission)

๑. ถวายความปลอดภัยแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์อย่างสูงสุด

๒. ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือและการพัฒนาเทคโนโลยีนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

๔. ผลักดันการดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง และเข้มงวด ในการจัดการกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ การค้ำแรงงาน และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ขบวนการ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องจากการค้ำมนุษย์

๕. ให้การคุ้มครองป้องกัน ด้านแรงงาน จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

๖. พัฒนาหน่วยงานให้มีศักยภาพเฉพาะทางอย่างสูงสุด สามารถเป็นหน่วยงานเจ้าภาพของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ปัญหาด้านแรงงานและการจักระเบียบสังคม ในระดับประเทศและนานาชาติ

๗. พัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญ มีทีมงานสืบสวนสอบสวนชำนาญเฉพาะด้านที่มีทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจทั้งปัญหาและสาเหตุสามารถแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ได้อย่างเป็นระบบครบทุกมิติและยั่งยืน

๘. พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลในการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ในระดับสากล

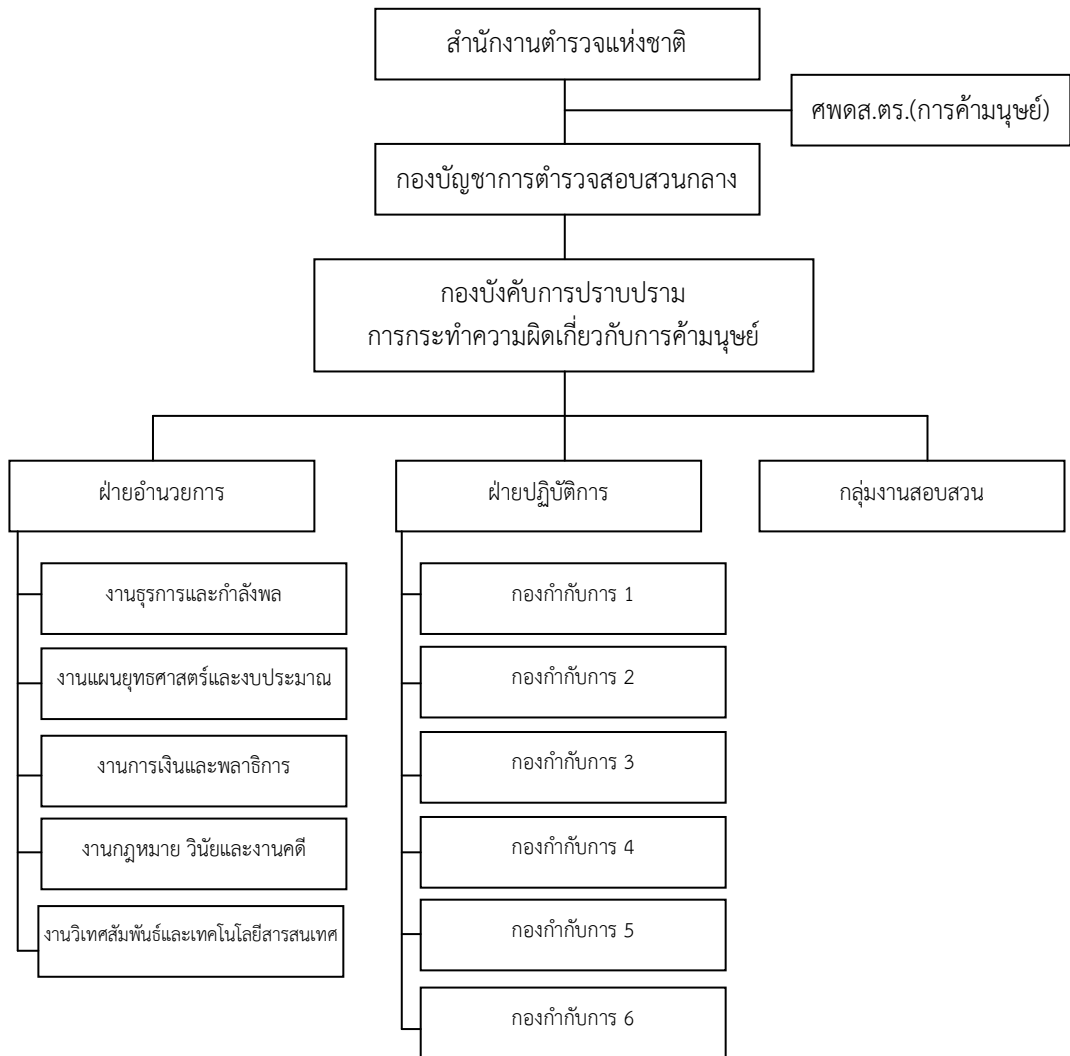
ยุทธศาสตร์ (Strategic) มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์มี ๖ ประการ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติการเชิงนโยบาย และการขับเคลื่อน



- ๒. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส และมีมาตรฐาน
- ๓. ยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดีและอำนวยความสะดวกยุติธรรม
- ๔. ยุทธศาสตร์ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๕. ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ
- ๖. ยุทธศาสตร์ด้านเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารและการพัฒนา

**๒. โครงสร้าง**



**๓. การบริหารจัดการองค์กรของกองบังคับการปราบปรามการคุ้มครอง**

๓.๑ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ

- ๓.๑.๑ ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (๒๕๕๕-๒๕๖๔)
- ๓.๑.๒ แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี (๒๕๕๖-๒๕๕๙) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ๓.๑.๓ แผนปฏิบัติราชการประจำปี ๒๕๕๘ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ๓.๑.๔ แผนปฏิบัติราชการกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

๓.๒ แนวทางการบริหารจัดการ

๓.๒.๑ พัฒนาคน

๓.๒.๒ พัฒนาหน่วยงาน

๓.๒.๓ พัฒนาระบบงาน

**๔. การปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชนของกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์**

๔.๑ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานปราบปรามการค้ำมนุษย์และให้บริการประชาชน

๔.๑.๑ ยุทธศาสตร์ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ)

๔.๑.๒ แผน ศพดส.ตร.

๔.๑.๓ แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๘ (บก.ปคม.)

๔.๒ แนวทางการปฏิบัติงานปราบปรามการค้ำมนุษย์และให้บริการประชาชน

๔.๒.๑ งานสอบสวน การสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีค้ำมนุษย์ ได้ดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดโดยครบถ้วน โดยเริ่มตั้งแต่การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นต้นไป ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางการสอบสวน ไว้ ๑๔ ขั้นตอนดังนี้

๔.๒.๑.๑ การรับแจ้งความ

๔.๒.๑.๒ สอบปากคำผู้เสียหาย

๔.๒.๑.๓ การรายงานเหตุ

๔.๒.๑.๔ การคุ้มครองผู้เสียหาย

๔.๒.๑.๕ การดำเนินการตาม ป.วิ อาญา มาตรา ๒๐

๔.๒.๑.๖ การสืบพยานไว้ก่อน

๔.๒.๑.๗ การสอบสวนผู้ต้องหา

๔.๒.๑.๘ การชี้ตัวผู้ต้องหา

๔.๒.๑.๙ การหลังถามปากคำผู้ต้องหา

๔.๒.๑.๑๐ แจ้งเหตุผู้ต้องหาเป็นชาวต่างชาติ

๔.๒.๑.๑๑ การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน

๔.๒.๑.๑๒ การแจ้งความคืบหน้าการสอบสวน

๔.๒.๑.๑๓ การเรียงเอกสารในสำนวนการสอบสวน

๔.๒.๑.๑๔ การดำเนินการกรณีเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน

๔.๒.๒ งานป้องกันและปราบปราม

๔.๒.๓ งานสืบสวน

๔.๒.๔ งานอำนวยการ

๔.๓ ผลการปฏิบัติงานปราบปรามการค้ำมนุษย์หรือให้บริการประชาชนของกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์

ตารางที่ ๑ สรุปรายละเอียดคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗ (บก.ปคม.)

พ.ศ.	ยอดคดีทั้งหมด	แยกข้อหา			
		ค้าประเวณีฯ	บังคับใช้แรงงาน	ขอตาน	อื่น ๆ
๒๕๕๑	๑๑	๖	๔	๑	-
๒๕๕๒	๔๕	๒๓	๑๗	๕	-
๒๕๕๓	๓๗	๒๙	๔	๔	-
๒๕๕๔	๕๐	๓๖	๑๒	๒	-
๒๕๕๕	๙๘	๗๖	๑๙	๓	-
๒๕๕๖	๖๗๖	๕๒๓	๖๙	๗๔	๑๐
๒๕๕๗	๒๗๔	๒๒๐	๓๙	๑๑	๔
รวม	๑,๑๙๑	๙๑๓	๑๖๔	๑๐๐	๑๔

## ปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามการค้ามนุษย์

### ปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามความผิดฐานค้ามนุษย์

#### ๑. ด้านบุคลากร

๑.๑ ขาดแคลนบุคลากรทั้งฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายสอบสวน มีจำนวนไม่เพียงพอสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบ

๑.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจงานในหน้าที่ ตลอดจนกฎหมายการค้ามนุษย์อย่างเพียงพอ ได้แก่ผู้ปฏิบัติด้านอำนาจการ ด้านการป้องกันปราบปราม ด้านสืบสวน และด้านการสอบสวน

๑.๓ การสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งทุกระดับชั้นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และไม่ตรงตามความรู้ความสามารถที่มี หรือตรงตามลักษณะงานขององค์กร

#### ๒. ด้านการปฏิบัติงาน

๒.๑ ปัญหาเรื่องเขตอำนาจการสอบสวน เนื่องจากความผิดค้ามนุษย์จะมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในหลายพื้นที่เกี่ยวเนื่องกัน ทำให้พนักงานสอบสวนย้ายไปรับแจ้งความโดยอ้างเขตอำนาจสอบสวนและสถานที่เกิดเหตุ จนทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์ดำเนินการต่อเพราะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม

๒.๒ ปัญหาเรื่องการประสานและบูรณาการระหว่างสหวิชาชีพ ในการร่วมปฏิบัติ ตามหลักวิชาการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ ขั้นตอนระหว่างการทำคดี พบปัญหาคือเมื่อผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัว

ชั่วคราวแล้วหลบหนี ในชั้นตำรวจ, อัยการ, ศาล, มีการรบกวนเหยื่อ/ผู้เสียหายและพยานโดยผู้ต้องหาและผู้ช่วยเหลือโดยมีวิธีการข่มขู่ผู้เสียหาย ครอบครวัให้ผลประโยชน์ เช่น เงิน สิ่งของ, คดีลวงละเมิดทางเพศต่อเด็ก เมื่อผู้ปกครองได้รับผลประโยชน์จากคู่กรณีแล้ว จะไม่ให้ความร่วมมือกับตำรวจแก้ไข โดยเขียนคำร้องคัดค้านการประกันตัวผู้ต้องหา ให้การคุ้มครองพยานทำความเข้าใจแจ้งสิทธิ

๒.๔ ขั้นตอนการช่วยเหลือเหยื่อขณะอยู่บ้านพักต่าง ๆ (เหยื่อหลบหนี) พบว่าเหยื่อหนีเพราะผู้กระทำผิดมาชักชวน,เหยื่อขาดรายได้ เช่น คนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพพิเศษ (เด็ก) ขอดาน มาใช้หนี้แทนครอบครัว ต้องการอิสระ เหยื่อไม่อยากกลับประเทศระยะเวลาในการดำเนินคดีนานวิธีแก้ไขโดยทำความเข้าใจแจ้งสิทธิให้ทราบ

๒.๕ กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๔ ในส่วนของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ตามมาตรา ๒๘ ระบุว่าในการปฏิบัติหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามแบบรัฐมนตรีว่าการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในปัจจุบันพบว่าส่วนใหญ่ไม่มีบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

๒.๖ ปัญหาในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ผู้เสียหายส่วนมากไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งทำให้เป็นอุปสรรคในการติดตามตัวมาเป็นพยาน ผู้เสียหายมักร้องทุกข์โดยผ่านองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ซึ่งอาจมองว่าเป็นการบังคับ,พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย,ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มสหวิชาชีพ,การกระทำผิดที่เกิดขึ้นระหว่างเดินทางในหลายพื้นที่ทำให้มีปัญหาในการอ้างเขตสอบสวนและสถานที่เกิดเหตุ จนเกิดการผลักราะและความรับผิดชอบจนผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อเพราะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย,ปัญหาผู้กระทำผิดที่มีอิทธิพลในพื้นที่ทำให้ผู้เสียหายหรือพยานไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากรู้สึกไม่ปลอดภัย

### ๓. ด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ การสืบพยานลวงหน้าตามมาตรา ๓๑ เห็นควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนถึงศาล

๓.๒ มาตราการคุ้มครองพยานยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

๓.๓ กรณีการกระทำเกิดนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยจะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดและมอบอำนาจการสอบสวน ซึ่งใช้ระยะเวลานานจนทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์ดำเนินการต่อ

๓.๔ การคุ้มครองผู้ที่เชื่อได้ว่าอาจเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ตามมาตรา ๒๙ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง ในกรณีที่มีความให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาตได้ไม่เกิน ๗ วันนั้น เห็นว่าระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์เป็นระยะเวลาสั้นไปเนื่องจากคดี ค้ำมนุษย์พยานหลักฐานที่สำคัญคือตัวผู้เสียหาย ระยะเวลาที่สั้นอาจไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูจิตใจผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายให้ความร่วมมือในการให้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ผู้เสียหายหลายรายจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพื่อปรับสภาพจิตใจจนกว่าจะพร้อมให้ข้อเท็จจริงกับพนักงานเจ้าหน้าที่

๓.๕ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ไม่มีอำนาจ

หน้าที่ในการสอบสวนคดีเด็กเยาวชนและสตรี ถูกกระทำความผิดในคดีอาญาที่อาจนำไปสู่คดีค้ามนุษย์ เมื่อมีการจับกุมความผิดในคดีดังกล่าว ผู้จับกุมจะต้องส่งผู้ต้องหาพร้อมบันทึกจับกุมให้เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน ซึ่งทางสถานีตำรวจท้องที่จะดำเนินคดีเฉพาะความผิดที่มีการจับกุมตามบันทึกจับกุมไม่มีการขยายผลเพื่อนำไปสู่คดีค้ามนุษย์ เนื่องจากสถานีตำรวจท้องที่ไม่มี ความชำนาญเฉพาะทางและมีจำนวนคดีในความรับผิดชอบจำนวนมากไม่สามารถขยายผลเป็นรายคดี

๓.๖ การคุ้มครองชั่วคราวบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ผิดฐานค้ามนุษย์ ตามมาตรา ๒๙ เห็นควรนำ มาตรา ๓๓ มาใช้ในการปกครองบุคคลฯ เช่นเดียวกับ ผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์

๓.๗ กรณีที่เหยื่อเป็นคนต่างด้าวไม่สามารถขยายผลไปถึงผู้ร่วมกระทำความผิดที่อยู่ใน ต่างประเทศได้

๓.๘ การร้องขอต่อศาลเพื่อขอข้อมูลเอกสารต้องผ่านความเห็นชอบเป็นหนังสือจาก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการดังกล่าว ใช้ระยะเวลาานาน อาจทำให้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในทางคดีได้

๓.๙ ยังไม่มีการนำมาตรา ๓๑๒ ตามประมวลกฎหมายอาญา ฐานความผิดเอาคนมา เป็นทาสมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

๓.๑๐ ขาดการบูรณาการร่วมกันด้านการบังคับใช้กฎหมาย

๓.๑๑ กรณีที่ผู้กรทำผิดนอกราชอาณาจักรหรือใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านหรือต้น ทางพนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดและมอบอำนาจการสอบสวนใช้ระยะเวลาานาน ทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อ

#### ๔. ด้านวัสดุอุปกรณ์

๔.๑ ขาดงบประมาณในการจัดเตรียมสถานที่ ซื่อวัสดุ อุปกรณ์ ยานพาหนะในการ ปฏิบัติหน้าที่ และค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน

๔.๒ เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการจะต้องทำเป็นโครงการ กิจกรรมของหน่วยงานเสนอผ่าน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นการยุ่งยาก และไม่ต่อเนื่องในระยะยาว

#### ๕. ปัญหาการสอบสวน

คดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ในส่วนของกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น เกิด จากปัจจัยหลายๆ ด้าน ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ การสอบสวนที่ต้องร่วมทำการสอบสวน กับหน่วยงานอื่นๆ สถานที่ทำการสอบสวน อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ งบประมาณรวมทั้งบุคลากรซึ่ง ทำหน้าที่ในการสอบสวนด้วย ดังนั้น จึงสรุปปัญหาการสอบสวนคดีความผิดฐานการค้ามนุษย์ที่ สำคัญๆ ได้ดังนี้

##### ๕.๑ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร

###### ๕.๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการขาดบุคลากรด้านการสอบสวนเฉพาะทาง

สำหรับกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ผ่านมาจะมีการ ฝึกอบรมการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ในหลักสูตรต่างๆ จากสถานฝึกอบรมของหน่วยงานใน สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

เพื่อเพิ่มพูนความรู้ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานแก่พนักงานสอบสวนมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จำนวนหลายฉบับแต่ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนที่ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมดังกล่าวได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่นอกสังกัด ทำให้มีพนักงานสอบสวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่มีอยู่ ส่วนพนักงานสอบสวนที่ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ใหม่ในสังกัดกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ยังไม่ได้รับการฝึกอบรมการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะจึงไม่มีพื้นฐานโดยยังขาดทักษะและขาดความรู้ความสามารถ ในการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ตามหลักกฎหมายสากล ที่เน้นในการสอบสวนขยายผลเพื่อดำเนินคดีกับผู้ที่เป็นตัวการ ผู้สมคบ ผู้สนับสนุน ทั้งในและนอกประเทศ หรือการสอบสวนขยายผลดำเนินคดีตามกฎหมายฟอกเงิน การดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องในการคอร์รัปชันในการค้ามนุษย์ซึ่งนานาอารยประเทศให้ความสำคัญในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเป็นสำคัญ

#### ๕.๑.๒ การขาดแคลนบุคลากรที่เป็นพนักงานสอบสวนหญิง

ในปัจจุบันกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่มีบุคลากรที่เป็นพนักงานสอบสวนหญิงเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนหญิงในสังกัด ซึ่งพนักงานสอบสวนหญิงมีความจำเป็นต้องใช้สอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ เนื่องจากคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์บางฐาน ต้องดำเนินการสอบสวนผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้หญิง รวมทั้งพยานที่เป็นผู้หญิงด้วยซึ่งต้องใช้ความไว้วางใจ เชื่อใจ จึงจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนขยายผล โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๓ ซึ่งมีบทบัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า

“พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหายหรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี ให้มาตามเวลาและสถานที่ในหมายแล้วให้ถามปากคำบุคคลนั้นไว้

การถามปากคำนั้นพนักงานสอบสวนจะให้ผู้ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยพยานบุคคล

ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือนพูดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำซึ่งอยากจะทำให้ด้วยความเต็มใจ

ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศการถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้หญิงให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้หญิงเป็นผู้สอบสวนเว้นแต่ผู้เสียหายนั้นยินยอมหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นและให้บันทึกความยินยอมหรือเหตุจำเป็นนั้นไว้ทั้งนี้ผู้เสียหายจะขอให้บุคคลใดอยู่ร่วมในการถามปากคำนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานยืนยันตัวผู้กระทำความผิดในชั้นจับกุมหรือชี้ตัวผู้ต้องหาในคดีอาญาให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจัดให้มีการยืนยันตัวผู้กระทำความผิดหรือชี้ตัวผู้ต้องหาในสถานที่ที่เหมาะสมและสามารถจะป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา เห็นตัวผู้เสียหายหรือพยานโดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือพยานเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งกรณีเว้นแต่ผู้เสียหายหรือพยานนั้นยินยอมและให้บันทึกความยินยอมนั้นไว้”

กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ในปัจจุบันยังไม่มีพนักงานสอบสวนหญิง

เพื่อสอบสวนในเรื่องนี้ ซึ่งความผิดลักษณะดังกล่าว กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ได้รับคำร้องทุกข์ไว้เพื่อดำเนินการสอบสวนจำนวนมาก แต่ขาดแคลนบุคลากรซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนหญิงในการสอบสวนคดีในลักษณะดังกล่าว

#### ๕.๑.๓ การขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวน

โดยหลักแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๘ บัญญัติไว้ว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้เจ้าพนักงานอื่นทำการแทน ดังต่อไปนี้

๕.๑.๓.๑ การใดในการสอบสวนอยู่นอกเขตอำนาจของตน มีอำนาจส่งประเด็นไปให้พนักงานสอบสวน ซึ่งมีอำนาจทำการนั้นจัดการได้

๕.๑.๓.๒ การใดเป็นสิ่งที่เล็กน้อยในการสอบสวน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของตน ไม่ว่าจะทำเองหรือจัดการตามประเด็น มีอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำแทนได้ แต่ทั้งนี้เมื่อประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้เจาะจงให้ทำด้วยตนเอง”

สำหรับคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์นั้นจะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมากมายหลายประการ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียวจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ให้ครบถ้วนสมบูรณ์นั้น นับว่าเป็นเรื่องยากลำบาก เพราะนอกจากจะทำการสอบสวนพยานบุคคลและผู้เสียหายในคดีแล้วยังต้องออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองผู้เสียหาย การส่งของกลางไปตรวจพิสูจน์ การส่งหมายเรียกพยาน การแจ้งอัยการสูงสุดเพื่อมีคำสั่งให้มีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ ซึ่งปัจจุบันพนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์มีอำนาจหน้าที่รับแจ้งคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร และขาดแคลนผู้ช่วยพนักงานสอบสวน ทำให้เกิดความล่าช้าในการรวบรวมพยาน หลักฐานและอาจเกิดความเสียหายต่อคดีนั้นได้

#### ๕.๒ ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ทั่วราชอาณาจักร สำหรับงบประมาณในการสนับสนุนให้แก่พนักงานสอบสวน เพื่อออกไปสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในคดีต่างๆ โดยหลักแล้วจะได้รับการสนับสนุนจากงบปกติของหน่วย (งบอำนวยการยุติธรรม)

แต่เนื่องจากการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ เป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน และจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานในคดีจำนวนมาก ประกอบกับคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมาย ฟอกเงิน พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์นอกจากจะทำการสอบสวนคดีหลัก คือคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์แล้วยังต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงินอีกคดีหนึ่งด้วย ดังนั้น งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน และเงินประจำตำแหน่งพนักงานสอบสวนที่ได้รับทุกเดือน ยังไม่เพียงพอในการใช้จ่ายที่ต้องเดินทางไปสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดที่เกิดเหตุ หรือแม้แต่การเดินทางไปรวบรวมพยานหลักฐานยังต่างประเทศในกรณีความผิดที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐

#### ๕.๓ ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ ยานพาหนะ

กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์มีที่ตั้งอยู่ที่ถนนพหลโยธิน แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร แต่อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดฐาน ค้ำมนุษย์ที่ราชอาณาจักร มียานพาหนะ (รถยนต์) ใช้งาน จำนวน ๑๑ คัน รถตู้โดยสาร ๑๒ ที่นั่ง จำนวน ๖ คัน รถจักรยานยนต์ จำนวน ๙ คัน ซึ่งยานพาหนะดังกล่าว จะใช้งานด้านการป้องกันปราบปรามเป็นหลัก ซึ่งมีภารกิจมากมาย สำหรับพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่จัดยานพาหนะสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ การเดินทางไปตรวจสถานที่เกิดเหตุทั้งในกรุงเทพมหานครหรือต่างจังหวัด การเดินทางไปผลิตพ้องฝากขังผู้ต้องหา การเดินทางไปติดตามพยานหรือผู้เสียหาย การเดินทางไปติดต่อประสานงานกับพนักงานอัยการ หรือหน่วยงานต่างๆ พนักงานสอบสวนใช้ยานพาหนะของตนเองหรือรถยนต์โดยสาร และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ในส่วนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือเครื่องพิมพ์ดีดสำหรับใช้ในการสอบสวน แบบพิมพ์ต่าง ๆ กระดาษพิมพ์งาน เครื่องใช้สำนักงาน กล้องบันทึกภาพในการสอบสวนเด็ก รวมทั้งห้องสอบสวนไม่เป็นสัดส่วนในการดำเนินการสอบสวน เป็นต้น

#### ๕.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์

๕.๔.๑ การสอบสวนคดีอาญาทั่วไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ๙๖๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ กำหนดแนวทางการสอบสวนคดีต่าง ๆ และระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนไว้ เพื่อให้พนักงานสอบสวนทุกนายถือปฏิบัติ โดยหลักแล้วคดีทั่วไป พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้ได้

๕.๔.๒ ความผิดฐานค้ำมนุษย์บางคดีที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทำให้การสอบสวนเกิดความล่าช้าเพราะต้องขออนุมัติไปยังอัยการสูงสุด โดยในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายแต่ปรากฏว่าพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการสอบสวนร่วมกัน มีความเห็นในแนวทางการสอบสวนไม่ตรงกัน เช่น พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน มีความเห็นว่า การสอบสวนใดๆ ที่เริ่มต้นดำเนินการก่อนอัยการสูงสุดมีคำสั่งมอบหมายพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการให้ทำการสอบสวนร่วมกันนั้น ถือว่าเป็นการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ บัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่าถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดราชอาณาจักรไทยให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้ทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน บรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ



พนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกรณีจำเป็นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

๑. พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ
๒. พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณีเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วให้ทำความเห็นตาม มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ หรือ มาตรา ๑๔๒ ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน

ที่ผ่านมากองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์มีการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ข้ามชาติจำนวนมาก ผลจากการดำเนินการสอบสวนโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ พบปัญหาว่า เมื่ออัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการมาร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน มักจะเห็นต่างกับพนักงานสอบสวนว่า การรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ วรรคห้า ให้ดำเนินการเฉพาะ ในกรณีจำเป็นเท่านั้น จึงต้องมีการเริ่มต้นสอบสวนใหม่ทั้งหมดแต่พนักงานสอบสวนมีความเห็นต่างว่า การรวบรวมพยานหลักฐานระหว่างรอคำสั่งอัยการสูงสุด ถือว่ามีความจำเป็นเสมอ หากดำเนินการล่าช้าอาจจะไม่ได้พยานหลักฐานสำคัญแห่งคดี หรือพยานหลักฐานอาจสูญหายไปแล้วก็ได้

ต่อมาได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ระหว่างพนักงานอัยการ กับพนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นตรงกันว่า บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ วรรคห้าความว่า “ในกรณีจำเป็นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนฯ (๑) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ (๒) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ทำโทษผู้ต้องหา” ซึ่งคำว่าจำเป็นนั้น ถือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน เพราะทั้งสองฝ่ายมีความหวังดีต่อการสอบสวนคดีที่ได้รับมอบหมาย เช่น พนักงานอัยการเกรงว่าการสอบสวนจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากมีการดำเนินการระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด ส่วนพนักงานสอบสวนเห็นว่า หากไม่รีบรวบรวมพยานหลักฐานทันที อาจไม่ได้พยานหลักฐานสำคัญในคดี ดังนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติมีความเห็นพ้องกันว่า การที่พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด ถือว่าดำเนินการในกรณีจำเป็น

ภายหลังการสอบสวนภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ เกิดปัญหาขึ้นอีกเช่นเดิม เมื่อพนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวนผู้ที่ไม่เคยร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งนั้น เป็นผู้สอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐

ก่อให้เกิดปัญหาการสอบสวนล่าช้าและบางครั้งการรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนทำให้เสียรูปคดี

๓. ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งปัจจุบันมีระเบียบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนมาก ทำให้การสอบสวนคดีต่างๆ รวมถึงการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องเกิดปัญหาเมื่อมีการสอบสวนไม่ครบถ้วนตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด ทำให้การสอบสวนในส่วนนั้นเสียไปและใช้เป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีไม่ได้ บางครั้ง การเสียไปของพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ ส่งผลกระทบต่อพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ได้มาโดยชอบ แต่ทำให้น้ำหนักน้อยลง หรือขาดความเชื่อมโยงกันของพยานหลักฐาน ทำให้พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องหรือศาลพิจารณาแล้วพยานในคดีไม่มีน้ำหนักจึงพิพากษายกฟ้อง

๔. การสอบสวนร่วมกับทีมสหวิชาชีพ ประกอบด้วย พนักงานอัยการ นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ การนัดหมายมาร่วมทำการสอบสวนยาก เนื่องจากวัน เวลา ว่างไม่คอยตรงกัน นอกจากนี้หากผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นคนต่างด้าวอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ก็จะส่งเข้าไปรับการช่วยเหลือดูแลสถานที่ต่างๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น คนต่างด้าวเป็นหญิงอายุไม่เกิน ๑๘ ปี จะส่งไปช่วยเหลือดูแลที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ด ตระการ สำหรับคนต่างด้าวชายอายุไม่เกิน ๑๘ ปี จะส่งไปช่วยเหลือดูแลที่สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านกุ่มเวท) การนัดหมายเพื่อจะให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลคุ้มครองผู้เสียหายดังกล่าว เดินทางมาให้การต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ นักจิตวิทยา หรือ นักสังคมสงเคราะห์ โดยพร้อมเพียงกันนั้นมีความยากลำบาก ทำให้การสอบสวนเกิดความล่าช้าในการรวบรวมพยานหลักฐานและอาจเกิดความเสียหายต่อคดีนั้นได้

๕.๕ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์

ปัจจุบัน กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดที่เกี่ยวข้องต่อเด็ก เยาวชนและสตรีโดยตรง หากจะทำการสอบสวนจะต้องขออนุมัติไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งความผิดลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดพื้นฐาน หรือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวน ขยายผลไปสู่การดำเนินคดีกับขบวนการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถิติการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ปรากฏว่าคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี มีจำนวน ๑๙๑ คดี ส่วนมากผู้เสียหายเป็นหญิงอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี สถานที่ติดต่อล่อลวงผู้เสียหายหรือสถานที่เกิดเหตุ ส่วนมากเป็นสถานบันเทิง โรงแรม อาบอบนวด หอพัก ร้านเกม ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น แต่กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับเด็ก เยาวชนและสตรี ดังนั้นจึงเกิดช่องว่าง และทำให้การกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยมีเด็ก เยาวชน และสตรี ตกเป็นผู้เสียหายคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ จำนวนมากและมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งกองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ได้เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ได้นำเรียนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อทราบสภาพปัญหาและดำเนินการต่อไปแล้ว

### สรุป

จากศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่าปัจจุบันรูปแบบของการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ยังเกิดเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติจนเป็นเรื่องที่อยู่ใน

ความสนใจของประเทศต่างๆ ทั่วโลก แม้แต่กลุ่มประเทศอาเซียนก็ประสบปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามแดนมากที่สุดภูมิภาคหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการค้ามนุษย์ภายในภูมิภาค การเปิดพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงทำให้การเดินทางข้ามแดนเป็นไปได้ง่ายขึ้น ในปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนเป็นทั้งต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางสำหรับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีและเด็ก เช่น กัมพูชาเป็นประเทศต้นทางมายังไทย และเวียดนาม รวมทั้งเป็นประเทศทางผ่านมาไทย และเป็นประเทศปลายทางจากเวียดนาม อินโดนีเซียเป็นประเทศต้นทางไปหลายประเทศในอาเซียน และนอกจากอาเซียนลาวเป็นประเทศต้นทางไปประเทศอาเซียนอื่นๆ และเป็นประเทศทางผ่านไปเวียดนาม และไทย มาเลเซียเป็นประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ฟิลิปปินส์เป็นประเทศ ต้นทางไปหลายประเทศในอาเซียนและประเทศอื่นๆ ไทยเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่านและปลายทางเวียดนามเป็นประเทศต้นทางไปจีน กัมพูชาและประเทศอาเซียนอื่นๆ กลุ่มประเทศเหล่านี้ ได้ร่วมมือกันหามาตรการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะแนวทางบังคับใช้กฎหมายร่วมกันระหว่างประเทศ เพื่อให้การป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ต่อไป

ดังนั้นการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใสและเป็นธรรม การดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้โดยลำพังพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียวคงเป็นไม่ได้ เพราะขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดในการดำเนินการ ข้อควรดำเนินการ และข้อห้ามหรือสิ่งไม่พึงดำเนินการในการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ได้ทำการศึกษาตามผลที่ได้กล่าวแล้ว ทำให้มองเห็นแนวทางการดำเนินการสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ที่ควรกำหนดขึ้นเป็นบรรทัดฐาน โดยเริ่มจากหน่วยงาน กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะทางในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และที่ผ่านมามีการสอบสวนคดีความผิดฐานดังกล่าวมากที่สุด จึงมีข้อมูลในการจะนำมาพัฒนาปรับปรุงให้การสอบสวนคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ในภาพรวมของประเทศไทย และเป็นการแก้ภาพพจน์ของประเทศที่ถูกต่างชาติประณามการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของไทยซึ่งถูกจัดอยู่ในระดับ ๓ (Tier 3) หรือระดับต่ำสุด ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา

## บทที่ ๔

### การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

#### งานตำรวจที่มีคุณภาพกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

##### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ

##### ๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับงานตำรวจที่มีคุณภาพ

##### ๑.๑.๑ งานตำรวจที่มีคุณภาพ; กรมตำรวจเมดิสัน

รูปแบบงานตำรวจ (Policing) ในอดีตที่ดำเนินมาจนถึงปัจจุบันที่ยึดแนวคิด “การบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด” ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย สำนักงานโปรแกรมเพื่อความยุติธรรม สถาบันแห่งชาติเพื่อความยุติธรรม และมูลนิธิตำรวจ จึงได้สนับสนุนทุนในการศึกษาวิจัยค้นคว้าหารูปแบบงานตำรวจใหม่ที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือมีประสิทธิภาพ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๖ : ๕๓ – ๕๘)

Mary A. Wycoff & Wesley G. Skogan (๑๙๙๓) ได้ทำการศึกษา “งานตำรวจที่รับใช้ชุมชนในกรมตำรวจเมดิสัน รัฐวินคอนซิน” เก็บรวบรวมข้อมูลวิธีการสังเกตและการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ตำรวจกรมตำรวจเมดิสันและประชาชนในเมืองเมดิสัน ผลการศึกษาพบว่า

๑. ด้านโครงสร้างและการบริการจัดการองค์กรตำรวจ พบว่าการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ที่มุ่งเน้นการจัดการแบบมีส่วนร่วมถูกนำมาใช้และประสบความสำเร็จในพื้นที่ทดลอง (พื้นที่ที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจในโครงการ EPD ปฏิบัติงานอยู่) ซึ่งพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสัมพันธ์กันในฐานะที่เป็นสมาชิกของทีมงานและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานร่วมกับผู้บังคับบัญชา และผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ตำรวจมีทัศนคติที่มุ่งปรับปรุงแก้ไของค์กรและลักษณะการทำงานของตนเองให้ดีขึ้นภาพของการกระจายอำนาจปรากฏขึ้นและประสบความสำเร็จ

๒. ประชาชนที่ได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าร่วมโครงการ EPD ประชาชนรับรู้ถึงการลดลงของอาชญากรรมที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในละแวกบ้านตนเองในชุมชน และประชาชนมีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังทำงานบนปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในละแวกบ้านตนเองในชุมชน

สรุปผลการศึกษาได้ว่ามีเงื่อนไข ๓ ประการที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้เกิดขึ้นในกรมตำรวจเมดิสัน เพื่อนำองค์กรไปสู่ “งานตำรวจที่มีคุณภาพ ได้แก่

๑. ปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการองค์กรที่สนับสนุนให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กร โดยใช้ปรัชญาการบริหารจัดการภาวะผู้นำที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นบทบาทของผู้บริหารจัดการ ผู้ซึ่งเป็น

เหมือนผู้อำนวยการความสะอาดที่มีหน้าที่ปรับปรุงระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพนักงานโดยใช้วิธีการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยข้อมูลจากพนักงาน สนับสนุนการทำงานร่วมกันเป็นทีม ให้กำลังใจพนักงานที่ทำงานเสี่ยง และมีความคิดสร้างสรรค์ และรับฟังข้อเสนอแนะจากพนักงาน

๒. ปรับปรุงสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีต่อพนักงาน ซึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับพนักงานเสมือนหนึ่งเป็นลูกค้าภายในผู้ซึ่งที่ปัญหาของเขาควรจะได้รับ การแก้ไข ซึ่งการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีนั้นได้ถูกระบุไว้ใน หลักการ ๑๒ ประการของการมีภาวะผู้นำที่มีคุณภาพของกรมตำรวจเมตสัน

๓. สร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กรโดยมุ่งเน้นการทำงานรวมกันเป็นกลุ่มเล็กซึ่งถูกมองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้และกำหนดให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานของกลุ่มเล็กดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันภาพของความใกล้ชิดกับประชาชนของพนักงานอันเกิดจากการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดในระเบียบหรือคำสั่งให้พนักงานต้องปฏิบัติเพื่อให้มีความรู้จักคุ้นเคยกับประชาชนและทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน (Mary A. Wycoff & Wesley G. Skogan, ๑๙๙๓)

จะเห็นได้ว่างานตำรวจที่มีคุณภาพ; กรมตำรวจเมตสัน ประกอบด้วย

๑. รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการองค์กรที่สนับสนุนให้บุคลากร เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรและมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับชุมชนรวมทั้งมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กร

๒. ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มี “ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพตามหลักการ ๑๒ ประการของการมีภาวะผู้นำที่มีคุณภาพ” ของกรมตำรวจเมตสัน

๓. การปฏิบัติงานหรือให้บริการโดยให้ความสำคัญกับบุคลากร เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานและมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับชุมชน ในการพิจารณาว่างานตำรวจใดมีคุณภาพหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จาก มิติต่างๆ ได้ดังนี้

๑. มิติด้านประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นหัวใจสำคัญเป็นผู้กำหนดคุณภาพตำรวจ และตัดสินใจว่าตำรวจมีคุณภาพหรือไม่ คุณภาพของตำรวจ จึงเป็นผลจากการมองของประชาชน การปฏิบัติงานที่มีคุณภาพของตำรวจ คือการปฏิบัติให้ตรงกับสิ่งที่สังคมหรือประชาชนต้องการ ตำรวจจึงต้องคำนึงถึงเรื่องให้ความสำคัญกับประชาชนให้มาก เพราะหากองค์กรตำรวจมีการบริหารจัดการหรือปฏิบัติงานที่ไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน สังคมหรือประชาชนก็จะมอบอำนาจหน้าที่ไปให้องค์กรอื่นดำเนินการ เช่น การออกหมายค้น จากเดิมตำรวจเป็นผู้ออกหมายค้น แต่เมื่อสังคมหรือประชาชนเห็นว่าตำรวจออกหมายค้นหรือทำการค้นโดยไม่คำนึงถึงประชาชน มักจะละเมิดสิทธิของประชาชนก็มอบอำนาจหน้าที่ในการออกหมายค้นนี้ให้องค์กรศาลเป็นผู้ดำเนินการ แม้ตำรวจจะบอกกับประชาชนด้วยความจริงใจว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ตำรวจก็ต้องทำงานด้วยความยากลำบากมากกว่าเดิมก็ตาม เมื่อเป็นอย่างนี้ตำรวจมีความจำเป็นต้องหาข้อมูลความต้องการของประชาชนเพื่อทราบว่า สิ่งที่ประชาชนต้องการโดยแท้จริงจากตำรวจเป็นอย่างไร แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาประเมิน เพื่อปรับปรุงวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอีกทั้งต้อง

ตระหนักว่าสังคมหรือประชาชนมีความสามารถในการแก้ปัญหาของตนเองได้ด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเองโดยมีตำรวจคอยเป็นผู้ที่มีหน้าที่คอยแนะนำจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบัน การวัดคุณภาพขององค์กรตำรวจในมิติด้านประชาชนจึงเป็นการวัดระดับของความสามารถในการตอบสนองความต้องการของสังคมหรือประชาชนและระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมของประชาชนที่มีในองค์กรตำรวจแต่ละองค์กร

๒. มิติด้านการสอดประสานระหว่างแนวทางภายในและภายนอกองค์กร เป็นการพิจารณาการเชื่อมต่อทุกสิ่งทุกอย่างภายในองค์กรกับทุกสิ่งทุกอย่างภายนอกองค์กรว่าเป็นการเชื่อมต่อที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรตำรวจต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนอกองค์กรทั้งการเปลี่ยนแปลงขององค์กรอื่นๆ และประชาชนในสังคมโดยเฉพาะความรู้สึกของประชาชนในสังคม การวัดคุณภาพขององค์กรตำรวจในมิติด้านการสอดประสานระหว่างแนวทางภายในและภายนอกองค์กรจึงเป็นการวัดระดับของการแก้ไขปัญหาในการเชื่อมต่อหรือสอดประสานเป็นแนวเดียวกับความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของประชาชน

๓. มิติด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การดำเนินงานภายในองค์กรตำรวจทั้งโครงสร้าง ระเบียบ คำสั่ง บุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และบรรยากาศของสภาพแวดล้อม ทุกๆ ส่วนจะต้องมีความเชื่อมโยงที่สอดประสานเป็นแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะบุคลากรภายในองค์กร ที่พบว่า มีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนขาดความรู้ ไม่มีความสามารถ ขวัญ/กำลังใจต่ำ หรือไม่รู้ ไม่เข้าใจเทคนิควิธีการสร้างกำลังใจให้ตนเอง หรือตำรวจส่วนหนึ่งขาดความรับผิดชอบซึ่งจะทำให้งานตำรวจไม่มีคุณภาพ อุปกรณ์/เครื่องมือเครื่องใช้และสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานก็ต้องมีคุณภาพเช่นเดียวกัน การวัดคุณภาพขององค์กรตำรวจในมิติด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นการวัดระดับของความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบของบุคลากร และสภาพของอุปกรณ์/เครื่องมือเครื่องใช้และสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรตำรวจ

๔. มิติด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง องค์กรตำรวจต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ให้ดีขึ้นและความรู้/วิธีการปฏิบัติของบุคลากรตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งต้องมีการทดลองค้นคว้าหาข้อมูลอย่างจริงจัง มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทดลองปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรมด้วยวิธีการใหม่เพื่อที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตำรวจ การวัดคุณภาพขององค์กรตำรวจในมิติด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจึงเป็นการวัดระดับของแนวทางในการพัฒนาความรู้และวิธีการดำเนินการใหม่ๆ ของบุคลากรและการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ในองค์กรตำรวจให้ทันยุคทันสมัยที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตำรวจ

### ๑.๑.๒ ทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing)

#### ๑.๑.๒.๑ ความหมายของตำรวจผู้รับใช้ชุมชน

มีนักวิชาการอธิบายเกี่ยวกับตำรวจผู้รับใช้ชุมชนหลากหลายดังนี้  
สมาคมตำรวจผู้รับใช้ชุมชน ให้คำนิยามทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชนไว้ว่า หมายถึง การสร้างความร่วมมือระหว่างตำรวจและชุมชนในการบ่งชี้และแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งตำรวจจะไม่เป็นเพียงผู้รักษากฎหมายและความเรียบร้อยของสังคมเพียงฝ่ายเดียวแต่สมาชิก

จากภาคส่วนต่างๆ ของชุมชนจะเป็นพันธมิตรที่สำคัญกับฝ่ายตำรวจในการยกระดับความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของชุมชน

Michael G. Maxfield (๑๙๘๗) อธิบายว่า ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน เป็นหลักการทำงานของตำรวจที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนแก้ปัญหาที่ต้นเหตุเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาความไม่เป็นระเบียบของชุมชน โดยอาศัยเทคนิคการแก้ต้นเหตุปัญหาด้วยความร่วมมือระหว่างตำรวจและชุมชน ตำรวจผู้รับใช้ชุมชน จึงเป็นหลักการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

๑.๑.๒.๒ องค์ประกอบหลักของทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน มีองค์ประกอบ

หลัก ๒ ประการ คือ

๑. ความเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการเข้าพบปะพูดคุยกับหุ้นส่วนต่างๆหรือคนในชุมชนโดยตรงการติดต่อสื่อสารอยู่เสมอซึ่งจะเกิดให้ความเชื่อมั่นของชุมชนต่อตำรวจ ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

๒. การร่วมกันแก้ไขปัญหาเป็นขบวนการจากความร่วมมือจากหุ้นส่วนในชุมชน เริ่มจากการระบุปัญหา หลังจากทราบปัญหาแล้วก็ลงมือแก้ไขปัญหาด้วยกัน เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้จะได้รับความเชื่อมั่นของชุมชนต่อตำรวจ และจะมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารต่างๆ ซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนและตำรวจ

๑.๑.๒.๓ หลักการสำคัญของทฤษฎีตำรวจผู้รับใช้ชุมชน

๑. หลักการตำรวจอาชีพของ เซอร์โรเบิร์ต ฟิล

เซอร์โรเบิร์ต ฟิล (๑๘๒๙) ผู้ก่อตั้งตำรวจมหานครลอนดอน

เจ้าของคำพูดว่า “ตำรวจคือประชาชน และประชาชนคือตำรวจ” อธิบายหลักการสำคัญของตำรวจผู้รับใช้ชุมชนว่า ต้องให้ความสำคัญทั้งตำรวจและประชาชนและโดยทั้งสองฝ่ายต้องทำงานร่วมกันในการรักษาความสงบสุขของสังคมแต่ต่อมาตำรวจเองกลับแยกตัวออกจากประชาชน พยายามใช้แต่เทคโนโลยีสมัยใหม่มองข้ามความสำคัญของประชาชนไป เซอร์ โรเบิร์ต ฟิล ได้เสนอหลักการตำรวจอาชีพ ไว้ดังนี้ ภารกิจพื้นฐานที่ต้องมีตำรวจก็เพื่อป้องกันอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขึ้นอยู่กับการยอมรับของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของตำรวจ ตำรวจจะต้องแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายและแสวงหาความยอมรับนับถือจากประชาชน ระดับของความร่วมมือจากประชาชนที่ได้รับจะลดน้อยลงเป็นสัดส่วนกับการใช้กำลังบังคับโดยไม่จำเป็นของตำรวจ ตำรวจแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งความนิยมชมชอบจากประชาชนได้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่องไม่ใช่ปฏิบัติตามความเห็นหรือความต้องการของประชาชนซึ่งอาจขัดต่อกฎหมายหรือความถูกต้อง ตำรวจจะใช้กำลังบังคับเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษากฎหมายหรือนำกลับเข้าสู่ความสงบเรียบร้อยต่อเมื่อการจูงใจ การแนะนำหรือการตักเตือนใช้ไม่ได้ผล ตำรวจควรรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนตลอดเวลา โดยตระหนักว่า ตำรวจคือประชาชนประชาชนคือตำรวจ ตำรวจคือสมาชิกหนึ่งของชุมชนที่ถูกจ้างมาเพื่อดูแลเอาใจใส่ในหน้าที่ตลอดเวลา เพื่อสวัสดิภาพและความสงบสุขของชุมชน ตำรวจจะต้องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมายและต้องไม่กระทำการใดๆ นอกเหนือหน้าที่ของตน โดยใช้อำนาจของผู้อื่นในกระบวนการยุติธรรมและการวัดประสิทธิภาพของงานตำรวจ คือการลดลงของ

อาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยไม่ใช่แสดงหลักฐานว่าตำรวจกำลังปราบปรามอาชญากรรม หรือรักษาความสงบ (Melville, ๑๙๐๑)

๒. หลักการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนของ Robert Trojanowicz & Bonnie Bucqueroux (๑๙๙๐)

Robert Trojanowicz & Bonnie Bucqueroux (๑๙๙๐) ได้วางหลักการของตำรวจผู้รับใช้ชุมชนไว้ ดังนี้

๒.๑ ปรัชญาและยุทธศาสตร์องค์กร การตำรวจผู้รับใช้ชุมชนเป็นทั้งปรัชญา และยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งเปิดโอกาสให้ตำรวจชุมชนทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดในวิถีทางใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดให้โทษ ความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม สภาพไร้ระเบียบทางสังคมและทางกายภาพ ความเสื่อมโทรมของชุมชนที่อยู่อาศัยรวมทั้งคุณภาพชีวิตโดยรวมในชุมชน

๒.๒ การให้อำนาจกับชุมชน ยุทธศาสตร์การตำรวจผู้รับใช้ชุมชน เริ่มต้นด้วยการสร้างความเข้าใจกับทุกฝ่ายภายในหน่วยงานตำรวจทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในสายปฏิบัติการและสายธุรการให้ร่วมแรงร่วมใจกันยึดมั่นและนำปรัชญาการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง โดยจะต้องมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับปฏิบัติการ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความไว้วางใจในการใช้วิจารณ์ญาณของผู้ปฏิบัติงาน

๒.๓ การตำรวจภายใต้รูปแบบของการกระจายบริการลงสู่ระดับชุมชนและถึงประชาชนเป็นรายบุคคล การนำหลักการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง หน่วยงานตำรวจจะต้องสร้างและพัฒนาตำรวจสายพันธุ์ใหม่ เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชน” ปฏิบัติหน้าที่เชื่อมโยงและประสานงานโดยตรงระหว่างตำรวจกับประชาชนในชุมชน ในฐานะตัวแทนของหน่วยงานตำรวจชุมชน เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนจึงต้องตัดขาดจากภาระหน้าที่สายตรวจในการรับแจ้งเหตุตามสั่งการจากศูนย์วิทยุตำรวจเพื่อให้สามารถสัมผัสกับประชาชนได้อย่างใกล้ชิดเป็นรายบุคคล อย่างสม่ำเสมอ โดยได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเขตพื้นที่ปฏิบัติการที่แน่นอนชัดเจน

๒.๔ การแก้ไขปัญหาเชิงรุกทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนมีบทบาทในการติดต่อกับสุจริตชนในชุมชนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนเพื่อให้สามารถศึกษา/สำรวจแนวทางแก้ไขปัญหามุมชนในเชิงสร้างสรรค์

๒.๕ จรรยาบรรณ นิติธรรม ความรับผิดชอบ และความไว้วางใจ การตำรวจผู้รับใช้ชุมชนถือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างตำรวจกับประชาชนเพื่อเสริมสร้างสัมพันธภาพในรูปแบบใหม่บนพื้นฐานแห่งความเชื่อถือและความไว้วางใจที่แต่ละฝ่ายมีต่อกันซึ่งตามรูปแบบสัมพันธภาพใหม่นี้ ตำรวจมีบทบาทเป็นตัวเร่ง คอยกระตุ้น เร่งเร้า เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ซึ่งความรับผิดชอบต่อคุณภาพชีวิตในชุมชนของตนเองโดยรวมมากขึ้น

๒.๖ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจให้กว้างขวางขึ้น การตำรวจผู้รับใช้ชุมชนมีบทบาทในการปฏิบัติงานเชิงรุกควบคู่ไปกับการปฏิบัติการกิจปกติแบบดั้งเดิมในเชิงตั้งรับ เพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แบบกล่าวคือ ตำรวจมีฐานะเป็นหน่วยงานควบคู่กติกาสังคมเพียงหน่วยงานเดียวที่เปิดทำการทุกวันตลอด



24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดจึงต้องรักษาขีดความสามารถในการเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน วิกฤติการณ์ และเหตุร้ายต่างๆ รวมทั้งอาชญากรรมความรุนแรงทุกประเภทได้อย่างทันท่วงที ไว้ให้ได้มาตรฐานอยู่เสมอซึ่งตำรวจยังคงต้องดำเนินมาตรการในเชิงตั้งรับอยู่ตลอดเวลา

๒.๗ ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายพิเศษ การตำรวจผู้รับใช้ชุมชนเน้นการสำรวจแนวทางใหม่ๆ ในการให้ความคุ้มครอง ช่วยเหลือและสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายพิเศษที่มีความอ่อนแอ อาทิ เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ชนกลุ่มน้อย คนยากจน คนพิการและคนจรจัด

๒.๘ ความริเริ่มสร้างสรรค์ และแรงสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การตำรวจผู้รับใช้ชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนการนำวิทยาการและเทคโนโลยีก้าวหน้ามาใช้ในกิจการตำรวจอย่างเหมาะสม แต่ยังคงมีความเชื่ออยู่เสมอว่าไม่มีสิ่งใดเหนือกว่าการร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นทีม ซึ่งจะนำไปสู่ผลสำเร็จของงาน โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องให้ความไว้วางใจต่อตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในแนวหน้าบนท้องถนนซึ่งสัมผัสใกล้ชิดกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมากที่สุด ด้วยความเชื่อมั่นในการใช้ดุลยพินิจ วิจารณ์ญาณ ไหวพริบ ปฏิภาณ และประสบการณ์ ประกอบกับการสร้างสรรค์หนทางใหม่ๆ เพื่อตอบสนองตามความต้องการชุมชน

๒.๙ การเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงานตำรวจ การตำรวจผู้รับใช้ชุมชนจะต้องกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดประสานสัมพันธ์กับทุกฝ่ายภายในหน่วยงานตำรวจอย่างเต็มรูปแบบโดยกำหนดหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนให้เป็นผู้รอบรู้งานทั่วไป มีหน้าที่คอยเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างตำรวจกับประชาชนผู้ใช้บริการโดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับข้อมูลและผลวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปและปัญหาความเดือดร้อนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ ภายในหน่วยงานตำรวจและแสวงหาความร่วมมือและแรงสนับสนุนจากชุมชน

๒.๑๐ การวางรากฐานเพื่ออนาคต การตำรวจผู้รับใช้ชุมชน กำหนดแนวทางการให้บริการประชาชนโดยกระจายลงสู่ระดับชุมชนและสัมผัสกับประชาชนเป็นรายบุคคลโดยยอมรับว่า トラบไต่ที่ตำรวจยังคงเห็นห่างกับชุมชน ย่อมไม่อาจที่จะเข้าไปจัดระเบียบในชุมชนนั้นๆ ให้เรียบร้อยได้สำเร็จ

### ๓. ปัจจัยสู่ความสำเร็จของตำรวจผู้รับใช้ชุมชน

Louis Radelet & David L. Carter (๑๙๙๔) ทำการศึกษาวิจัยปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนบนพื้นฐานปรัชญาในการทำงานแนวใหม่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าสิ่งที่ตำรวจกับชุมชนสร้างพันธมิตรในเชิงหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันด้วยความไว้วางใจต่อกันโดยใช้ความริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ย่อมสามารถแก้ไขปัญหอาชญากรรมต่างๆ รวมทั้งความรู้สึกหวาดกลัวภัยอาชญากรรม สภาพความไร้ระเบียบ/ความเสื่อมโทรมทางสังคมและทางกายภาพในชุมชน ผลการศึกษาพบว่าตำรวจผู้รับใช้ชุมชนจะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

๓.๑ ค่าแลกเปลี่ยนภารกิจ หน่วยงานตำรวจมีค่าแลกเปลี่ยนภารกิจที่ชัดเจนหรือไม่ได้ตระหนักถึงพันธมิตรเชิงหุ้นส่วนระหว่างตำรวจกับชุมชนหรือไม่

๓.๒ การกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาแก้ไขปัญหาชุมชนมากน้อยเพียงใด

๓.๓ การแก้ไขปัญหา การตรวจท้องที่ของสายตรวจ เป็นการ

ตรวจลาดตระเวนไปตามสถานที่ต่างๆ หรือเป็นการตรวจเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหา ในวันหนึ่งๆ ตำรวจสายตรวจตระเวนไปตามถนนหนทางเพื่อรอวิทยุแจ้งให้ระงับเหตุ หรือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหา

๓.๔ การมีส่วนร่วมของชุมชน ตำรวจได้พัฒนาเครื่องมือหรือกลไกให้ชุมชนได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเครื่องมือหรือกลไกเหล่านี้ ประชาชนหรือผู้แทนชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนในกระบวนการวางนโยบาย ผู้บริหารให้ความสนใจมาร่วมประชุม/พบปะกับประชาชนหรือผู้แทนชุมชน หรือปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนเท่านั้น

๓.๕ ทักษะคติที่ตำรวจมีต่อประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่บนสถานีตำรวจจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อประชาชน กรณีรับแจ้งความทางโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องชี้แจงแก่ผู้แจ้งให้รับทราบถึงแนวทางการปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีความรู้สึกรับประชาชนในชุมชน

๓.๖ ระบบการจัดการ หน่วยงานตำรวจจะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการให้สอดคล้องกับปรัชญาการตำรวจ การบังคับบัญชาาระดับต่าง ๆ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน มีการปรับบทบาทหน้าที่ของสายตรวจตำรวจให้สามารถทำงานร่วมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาได้ สร้างระบบการประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนที่รับผิดชอบพื้นที่ปฏิบัติการกับสายตำรวจปกติได้ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับภารกิจ หน่วยงานตำรวจต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศในการทำงานร่วมกับชุมชนอย่างจริงจัง

๓.๗ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัลจะต้องมีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยวัดจากคุณภาพชีวิตของชุมชนที่ดีขึ้น มิใช่วัดจากสถิติตัวเลขการจับกุมหรือการออกไปสั่งจราจร พัฒนาระบบการให้รางวัลและประกาศชมเชยผู้มีผลงานดี เน้นการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบพื้นที่ทำงานระยะยาว เพื่อให้รู้จักชุมชน

๓.๘ การฝึกอบรม จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนให้มีความรู้ที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของชุมชน หน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๓.๙ การกำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบ การพิจารณากำหนดชุมชนเป้า- หมายเพื่อมอบหมายพื้นที่รับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนตามสภาพความเป็นจริงของชุมชน มิให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนกับชุมชนเป้าหมาย

๓.๑๐ เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งฝ่ายการเมืองมีความเข้าใจเกี่ยว กับปรัชญาการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนหรือไม่ และให้การสนับสนุนมากน้อยเพียงใด

๓.๑๑ ปรัชญาในการทำงานหรือเป็นเพียงโปรแกรมพิเศษ การนำปรัชญาการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนมาใช้ให้นำมาใช้เป็นปรัชญาการทำงานของหน่วยงานตำรวจทุกฝ่ายหรือเป็นเพียงโปรแกรมพิเศษของหน่วยตำรวจชุมชนสัมพันธ์/หน่วยป้องกันอาชญากรรม หากนำมาใช้เฉพาะหน่วยย่อยโอกาสที่จะสำเร็จเป็นไปได้ยาก กรณีมีการประชุมร่วมกับผู้แทนชุมชนเพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรือกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นความรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่จะต้องเข้าร่วม

๓.๑๒ สื่อมวลชน ทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต่อหน่วยงานตำรวจในการนำปรัชญาการตำรวจผู้รับใช้ชุมชนมาใช้แก้ไขปัญหอาชญากรรม สื่อมวลชนพิจารณาผลการดำเนินงานตำรวจจากดัชนีชี้วัดตัวใด สถิติอาชญากรรมผลการจับกุมหรือสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนที่ดี

๓.๑๓ การเลือกรูปแบบของการสำรวจผู้รับใช้ชุมชนที่แตกต่างกันมาใช้ตามความเหมาะสมหน่วยงานสำรวจย่อมมีข้อแตกต่างกันในการนำรูปแบบของการสำรวจผู้รับใช้ชุมชนมาใช้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแก้ไขปัญหาชุมชนได้ดีที่สุดตามความเหมาะสม

สรุปงานสำรวจที่มีคุณภาพ จึงหมายถึง การนำ/การบังคับบัญชา การบริหารจัดการและการปฏิบัติและการให้บริการประชาชนของงานสำรวจที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรและประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการกระจายอำนาจในกระบวนการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนรวมทั้งเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### ๑.๒ งานตำรวจที่มีคุณภาพกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) เป็นงานตำรวจที่มีภารกิจแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นงานตำรวจที่มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานเฉพาะเจาะจงคือการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกต่างๆ ที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากลไปใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และเนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีในพิธีสารหรืออนุสัญญาเกือบทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการค้ามนุษย์ ประกอบกับการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนที่งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก. ปคม.) ต้องเตรียมตัวเพื่อเชื่อมโยงกับงานตำรวจกับประเทศสมาชิกอื่นอีก ๙ ประเทศ ทำให้กรอบในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) กว้างกว่างานตำรวจอื่นในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นอกจากกรอบในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) จะกว้างกว่าและแตกต่างจากงานตำรวจอื่นแล้ว เป้าหมายในการดำเนินงานยังแตกต่างจากงานตำรวจอื่นอีกด้วย ทั้งคุณลักษณะของประชาชนและชุมชน ที่นอกจากเป้าหมายหลักคือการทำให้ประชาชนทั่วไปปลอดภัยจากการค้ามนุษย์แล้วประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง (ผู้ย้ายถิ่น/ประกอบอาชีพเสี่ยง/ชอบอยู่ตามสถานที่เสี่ยง) ยังเป็นเป้าหมายพิเศษเฉพาะเจาะจงที่ต้องปลอดภัยจากการค้ามนุษย์เช่นกัน รวมทั้งการดำเนินการสืบสวนเพื่อติดตามช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และสอบสวนเพื่อให้ประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้รับการเยียวยายังเป็นภารกิจของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ด้วยเช่นกันนอกจากนั้นการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ยังมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งคือผู้ประกอบการ การธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเกิดการค้ามนุษย์ สามารถประกอบธุรกิจอันส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดำเนินการไปได้อีกด้วย

ส่วนชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากงานตำรวจอื่นทั้งในแง่ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ชุมชน/หมู่บ้านตั้งอยู่และลักษณะของการรวมกันของประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งนอกจากชุมชน/หมู่บ้านทั่วไปที่มีประชาชนรวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวรจะเป็นเป้าหมายหลักของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ในการดำเนินงานให้ปลอดภัยจากการค้ามนุษย์และอาชญากรรม

ทุกประเภทดังเช่นงานตำรวจอื่นแล้ว ชุมชน/หมู่บ้านที่ประชาชนไม่ได้รวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวร เช่น สถานที่ประกอบกิจการที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ สถานที่ที่ประชาชนกลุ่มเสี่ยงพักอาศัยอยู่ ศูนย์อพยพ หรือแม้กระทั่งประชาชนรวมตัวกันชั่วคราว ต่างก็เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ให้ปลอดภัยจากการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน

## ๒. แผนป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

### แนวความคิดในการปฏิบัติ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๗ - ๑๑)

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความเปราะบางของสังคมและสถาบันครอบครัว ขณะที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน ทำให้เด็กและสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่อ่อนแอตกเป็นเหยื่อของสังคมในด้านความรุนแรง การบังคับใช้แรงงาน การบริการทางเพศ และการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศได้โดยง่าย ได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจโลก เพราะมีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรายได้อยู่ในระดับต้นเช่นเดียวกับการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงระบบ ที่เน้นการมีส่วนร่วม การแสวงหาความร่วมมือและการบูรณาการการปฏิบัติในลักษณะของหุ้นส่วนในทุกชั้นตอนแต่จะแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์

### ๒.๑ เป้าประสงค์หลัก

๒.๑.๑ เสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

๒.๑.๒ สร้างระบบบริหารจัดการ และระบบการสืบสวนปราบปรามให้มีประสิทธิภาพตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เช่น ปัญหาการใช้แรงงานในเรือประมงรวมถึงอุตสาหกรรมการประมง และการเอาคนลงมาเป็นขอทาน

๒.๑.๓ พัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒.๑.๔ สร้างและพัฒนาระบบการคัดแยกผู้เสียหายในเบื้องต้น ให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับทุกส่วน

### ๒.๒ มาตรการดำเนินการ

มาตรการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายปฏิบัติการ เป็นมาตรการที่จำเป็นพื้นฐานในการระดมความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อร่วมเป็นเครือข่ายปฏิบัติการในกลุ่มเป้าหมาย เน้นการสร้างความร่วมมือในทุกภาคส่วน

ภาคการยุติธรรม ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานกิจการยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ประสานงานความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ สถาบันกฎหมายอาญา กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

ภาคการพัฒนาสังคม ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น

ภาคแรงงาน ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน และจัดหางานจังหวัด เป็นต้น

ภาคการสาธารณสุข ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย กรมควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และสาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น

ภาคการปกครอง ได้แก่ กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

ภาคกิจการต่างประเทศ ได้แก่ กรมการกงสุล กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมเอเชีย กรมยุโรป กรมอเมริกา เป็นต้น

กรมประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิ องค์การงานด้านการค้าหญิงและเด็กหรือการค้ามนุษย์ ผู้นำตามธรรมชาติและผู้นำศาสนา เป็นต้น

แบ่งการดำเนินการเป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับนโยบาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แสวงหาความร่วมมือกับส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง ตลอดจนภาคเอกชน องค์กรเอกชน (NGO) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อกำหนดนโยบายในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนตามบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน รวมทั้งกำหนดช่องทาง และ/หรือผู้แทนการติดต่อประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารตลอดจนปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้อง

ระดับอำนวยการ กองบัญชาการ ตำรวจภูธร และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ นำข้อตกลงในการทำงานของระดับนโยบายไปกำหนดรูปแบบ วิธีการทำงานสำหรับระดับปฏิบัติการให้ชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละพื้นที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มเป้าหมายปกติและกลุ่มเสี่ยง โดยจะต้องประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดของภาคการศึกษา ภาคการพัฒนาสังคม ภาคแรงงาน ภาคการสาธารณสุข ภาคการปกครอง ภาคกิจการยุติธรรม ภาคกิจการต่างประเทศ ที่ร่วมเป็นเครือข่ายปฏิบัติการ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในพื้นที่รับผิดชอบ

ระดับปฏิบัติการ มีกองบังคับการสืบสวนสอบสวน กองบังคับการตำรวจนครบาล ๑-๘/ ตำรวจภูธรจังหวัด กองบังคับการ กองกำกับการ และสถานีตำรวจเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติการมีส่วนราชการภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่รับผิดชอบเป็นแนวร่วมปฏิบัติการโดยผู้กำกับการกองกำกับการสืบสวนสอบสวนทุกแห่งต้องจัดประชุมร่วมเพื่อแปลงนโยบายและปรับปรุงรูปแบบวิธีการทำงานไปสู่การปฏิบัติการจริงในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายรวมทั้งกำหนดกรอบการทำงานร่วมกันที่ชัดเจนซึ่งควรดำเนินการในลักษณะโครงการ/หรือกิจกรรมนำร่อง เพื่อช่วยผลักดันให้ภารกิจบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น

### ๓. นโยบายของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี แนวโน้มสถานการณ์ ความต้องการของ

ประชาชนและเกิดความต่อเนื่องกับนโยบายการบริหารราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖ จึงกำหนดนโยบายการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ ดังนี้

### **การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมเฉพาะทาง**

๑. อาชญากรรมข้ามชาติ ให้มีการเตรียมความพร้อมในด้านโครงสร้าง ระบบงาน และบุคลากรรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.๒๕๕๖ งานของทุกหน่วยในการป้องกันปราบปรามและสืบสวนสอบสวน คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

#### **๒. การรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว**

๒.๑ ป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว โดยการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่และปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน

๒.๒ ปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว ด้วยการระดมกวาดล้างอาชญากรรมตามห้วงเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะในพื้นที่ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว

๒.๓ เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ในท่าอากาศยานนานาชาติ แบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยจัดตั้ง Airport police ในท่าอากาศยานนานาชาติ โดยเริ่มดำเนินการแห่งแรกที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

๒.๔ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการนักท่องเที่ยวในพื้นที่ด้วยการเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารสำหรับนักท่องเที่ยว จัดตั้งศูนย์ให้บริการนักท่องเที่ยวประจำหน่วยงานจัดตั้งชุดปฏิบัติการช่วยเหลือนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในพื้นที่ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงทันเหตุการณ์

๒.๕ กำหนดมาตรฐานการให้บริการและการปฏิบัติที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

๒.๖ เตรียมความพร้อมพนักงานสอบสวนที่มีความรู้ด้านภาษาดำเนินงานสอบสวน เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในพื้นที่ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว

#### **๓. การก่อการร้าย**

๓.๑ พัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจให้สามารถตรวจสอบข้อมูลลายนิ้วมือและบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒ ส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้าย

๓.๓ จัดระเบียบสังคมตามอำนาจหน้าที่และเข้มงวดกวดขันในการปราบปรามอบายมุขทุกประเภท ไม่ให้เป็นแหล่งมั่วสุมของชาวต่างชาติ รวมทั้งตรวจสอบการประกอบอาชีพและการอยู่ในราชอาณาจักรของชาวต่างชาติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

#### **๔. อาชญากรรมทางเทคโนโลยี**

๔.๑ ศึกษาและนำระบบการตรวจจับการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ โดยใช้เทคโนโลยีมาเสริมการปราบปรามและใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

๔.๒ พัฒนาระบบการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยให้ความสำคัญเรื่องการเคารพสิทธิในการสื่อสารและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ

๔.๓ เพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน ดำเนินคดี การรวบรวมพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ และนิติวิทยาศาสตร์ด้านคอมพิวเตอร์ โดยพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรและจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

๔.๔ สร้างเครือข่ายทุกภาคส่วนในการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเครื่องมืออุปกรณ์ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามทางอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

#### ๕. อาชญากรรมต่อเด็ก สตรีและการค้ามนุษย์

๕.๑ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาและมีส่วนร่วมในการปราบปรามการค้ามนุษย์

๕.๒ มุ่งเน้นการตรวจแรงงานในสถานประกอบการ กิจการอุตสาหกรรมรวมทั้งสถานบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๕.๓ พัฒนาระบบการรับแจ้งเหตุของศูนย์รับแจ้งเหตุ เพื่อบูรณาการช่วยเหลือประชาชนในภาวะวิกฤติตามนโยบายรัฐบาล

๕.๔ เพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนดำเนินคดีและยึดทรัพย์กับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง รวมทั้งสอบสวนขยายผลไปยังกลุ่มเครือข่ายของผู้อยู่เบื้องหลัง กลุ่มผู้มีอิทธิพลต่างๆ ทุกกรณี

#### ๖. การบริหารจัดการอาชญากรรมเฉพาะทาง

๖.๑ พัฒนาระบบฐานข้อมูล เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์อาชญากรรมและนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและควบคุมสั่งการ

๖.๒ นำการวิเคราะห์อาชญากรรมและฐานข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาและใช้เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยปฏิบัติ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบทางเว็บไซต์ของทุกหน่วย

๖.๓ อำนาจการ ควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบและสั่งการ เพื่อให้มีการปฏิบัติตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลเร่งด่วนอย่างจริงจัง

๖.๔ ให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับอาชญากรรมใหม่ๆ หรืออาชญากรรมเฉพาะทาง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่จะปฏิบัติงานเกี่ยวกับอาชญากรรมเหล่านี้ได้

สรุปจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์จึงจำเป็นต้องเป็นงานตำรวจที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึง การมีผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มีภาวะที่มีคุณภาพ ที่มีรูปแบบในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น มีรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจาย

อำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กร และมีรูปแบบการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ ที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานและมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วย ความสามารถในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้น ปราบปรามนักค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น และแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากร้ายการค้ามนุษย์แก่ประชาชน ประกอบด้วยประชาชนไม่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และไม่มีควมวิตกกังวลว่าจะมีปัญหาค้ามนุษย์เกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว และประชาชนในชุมชน/หมู่บ้านที่อาศัยหรือทำงานอยู่ รวมทั้งในชุมชน/หมู่บ้านอื่น ส่วนประชาชนกลุ่มผู้ประกอบการมีความมั่นใจจะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้โดยไม่มีปัญหาค้ามนุษย์เกิดขึ้นในสถานประกอบการของตนเองและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประกอบด้วยการบรรลุเป้าหมายของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน กล่าวคือ ต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริง ในงานที่ทำและต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อดทน เสียสละ ต้องขยัน และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญที่สุดต้องตระหนักเสมอว่า เป้าหมายการทำงานของตำรวจคือความผาสุกของประชาชน) และรัฐบาล

## ภาวะผู้นำกับการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ

#### ๑.๑ ภาวะผู้นำตำรวจ (Police Leadership)

ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นกระบวนการอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นให้ปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ตามที่กำหนด รวมทั้งการสร้างสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขององค์กร ดังนั้นภาวะผู้นำจึงเป็นกระบวนการอิทธิพลที่ช่วยให้กลุ่มบุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนด จากคำนิยามที่กล่าวมานี้ยังมีความแตกต่างกันในประเด็นต่างๆ เช่น ใครเป็นผู้ใช้อิทธิพล วัตถุประสงค์ของการใช้อิทธิพลคืออะไร ลักษณะ วิธีการใช้อิทธิพลเป็นอย่างไร และผลลัพธ์ของการใช้อิทธิพลคืออะไร เป็นต้น ไม่มีคำนิยามใดผิดหรือถูกเพียงนิยามเดียว แต่ขึ้นอยู่กับทางเลือกคำนิยามนั้นไปใช้อธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำในแต่ละกรณี ซึ่งจะสังเกตได้ว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการไม่ใช่ตัวบุคคล (Principles and Theories in Education Leadership, ๒๕๕๖: ออนไลน์)

ภาวะผู้นำตำรวจ (Police Leadership) จึงหมายถึง ความสามารถที่จะใช้ศิลปะความเป็นผู้นำโน้มน้าวผู้ตามให้เกิดการคล้อยตาม ยอมรับ พร้อมทั้งจะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานตำรวจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนการเป็นผู้นำตำรวจนั้นเป็นวิธีดำเนินการโดยชักจูงสมาชิกขององค์กรตำรวจให้ทำงานได้อย่างเหมาะสมและเต็มใจ เพื่อร่วมแรงกระทำการให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรตำรวจ การเป็นผู้นำตำรวจจึงเป็นลักษณะการดำเนินการโดยใช้สติปัญญา ความรู้ความสามารถ และความดีงาม ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสาน ช่วยเหลือ



สนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อพากันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดั่งใจขององค์กรตำรวจ ผู้นำตำรวจที่ดำเนินงานลักษณะนี้ จึงต้องมีภาวะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ ปรับให้ทุกคนในองค์กรตำรวจมีความเข้าใจทางนโยบาย ด้วยการใช่วิธีสร้างแรงบันดาลใจ/จูงใจ และการกระตุ้นให้บุคลากรตำรวจมีความเต็มใจและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเชื่อมั่นว่า การปฏิบัติงานให้ได้ผลดีต่อองค์กรตำรวจ จะเกิดผลดีแก่ตนเองด้วย ผู้นำตำรวจลักษณะนี้จะไม่ใช้วิธีบังคับ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่ดำเนินการตามกฎเกณฑ์ กติกา หรือหลักการกับบุคลากรตำรวจส่วนน้อยที่นอกกลุ่มนอกทาง ซึ่งมักจะมีปะปนอยู่ในทุกแผนกขององค์กรตำรวจ (การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ, ๒๕๕๖ : ออนไลน์)

พ.ต.ท.นิมิต การปลุก (๒๕๕๔ : ๗๐-๗๑) ยังได้อธิบายถึงการแสดงออกของภาวะผู้นำตำรวจที่แตกต่างกันตามลักษณะของสายงาน เช่น

๑. งานป้องกันปราบปราม เป็นงานที่ต้องปฏิบัติภารกิจในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ส่วนใหญ่เป็นงานภาคสนามสัมผัสกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก คือต้องตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ การปฏิบัติเชิงรุกมุ่งเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ มีผู้ใต้บังคับ-บัญชาเป็นจำนวนมาก การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ต้องสวมใส่เครื่องแบบตลอดเวลา ลักษณะของผู้นำตำรวจก็ควรต้องแสดงถึงความเข้มแข็ง กล้าหาญ เป็นที่พึ่งของประชาชนและเป็นที่ยอมรับของคนร้าย

๒. งานสืบสวน เป็นงานที่ต้องจัดกำลังออกไปทำการสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐานการกระทำความผิดแห่งคดี ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานนี้ส่วนมากแต่งกายนอกเครื่องแบบปะปนหาข่าวกับประชาชนหรือเป้าหมายในพื้นที่ ก็จะมีลักษณะของผู้นำที่ต้องช่างสังเกต จดจำจินตนาการเหตุการณ์ต่างๆ ได้ดี สุขุมรอบคอบ ละเอียดย

๓. งานสอบสวน เป็นงานที่รับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนคดีอาญาที่มีผู้เสียหายมาแจ้งความร้องทุกข์ หรือมีการจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วต้องมาทำสำนวนการสอบสวนเพื่อส่งฟ้อง งานส่วนใหญ่จะอยู่ประจำสถานีตำรวจ รับผิดชอบด้านเอกสารสำนวนต่างๆ ข้าราชการตำรวจในสายงานมีนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรจำนวนมาก ซึ่งต้องหมุนเวียนปฏิบัติหน้าที่พนักงานสอบสวนเวลาลักษณะงานมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนที่เป็นทั้งผู้เสียหาย และผู้ต้องหาเป็นส่วนมาก ลักษณะของผู้นำตำรวจในด้านนี้ ก็ควรจะมีลักษณะเป็นผู้เฉลียวฉลาดเก่งกาจด้านข้อระเบียบ กฎหมาย การใช้คำพูด รวมทั้งมนุษยสัมพันธ์

อย่างไรก็ตามลักษณะสำคัญดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน เพราะยังมีปัจจัยอื่น เช่น สถานการณ์ สถานที่ และเวลา ฯลฯ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการทำงานของผู้นำด้วยเหมือนกัน

## ๑.๒ ภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ

๑.๒.๑ ภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ กรมตำรวจเมืองเมดิสันได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานของผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพไว้ใน “หลักการ ๑๒ ข้อของการเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ” มีดังนี้คือ

๑.๒.๑.๑ มีความเชื่อมั่นและสนับสนุนการทำงานร่วมกันเป็นทีม

๑.๒.๑.๒ มีความมุ่งมั่นที่จะใช้ข้อมูลมาช่วยในการขับเคลื่อนกระบวนการ การแก้ ปัญหา โดยไม่ใช้อารมณ์

๑.๒.๑.๓ มองหา/ปรึกษาหารือพนักงาน เข้ามาสู่กระบวนการแก้

ปัญหาก่อนการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยลำพังตนเอง

๑.๒.๑.๔ มีความเชื่อมั่นว่าวิธีการที่ดีที่สุดในการปรับปรุงแก้ไขการทำงานหรือบริการคือ การปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นของพนักงานที่กำลังทำงานอยู่

๑.๒.๑.๕ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาการเคารพ และความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันในกลุ่มพนักงาน

๑.๒.๑.๖ มีการปฐมนิเทศให้ความรู้แก่ลูกค้า โดยมุ่งเน้นที่พนักงานและประชาชน

๑.๒.๑.๗ นำ/บริหารจัดการ (ควบคุมดูแล) พฤติกรรมของพนักงานให้ได้ ๙๕% ของพนักงานทั้งหมด ส่วนพนักงานอีก ๕% ที่ก่อปัญหาจัดการโดยยุติธรรมและโดยทันทีเพื่อไม่ให้ขยายวงกว้างออกไปอีก

๑.๒.๑.๘ มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงานและกระบวนการตรวจสอบก่อนที่จะมีการกล่าวหาหรือตำหนิประชาชน

๑.๒.๑.๙ เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ให้หลีกเลี่ยงการตัดสินใจในลักษณะ “จากบนลงล่าง” และ “การมุ่งใช้อำนาจ”

๑.๒.๑.๑๐ ให้กำลังใจแก่พนักงาน ในองค์กรที่มีความคิดสร้างสรรค์ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการทำงาน รวมถึงการเปิดกว้าง (ใจกว้าง) ที่จะยอมรับความผิดพลาดในการทำงานของพนักงาน ในองค์กรที่ทำงานอย่างซื่อสัตย์

๑.๒.๑.๑๑ เป็นผู้หน้าที่คอยอำนวยความสะดวก และผู้ชี้แนะให้มีการพัฒนาบรรยากาศในการทำงานอย่างเปิดเผยโดยให้กำลังใจและยอมรับข้อเสนอแนะจากพนักงานในองค์กร

๑.๒.๑.๑๒ การทำงานเป็นทีม ในลักษณะพัฒนาและส่งเสริมให้พนักงานเข้ามาพูดจาตกลงร่วมกันเพื่อวางแผนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายทั้งขององค์กรและตัวพนักงานเอง

๑.๒.๒ ภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ (David Couper & Sabine Lobitz, ๒๐๑๓) อธิบายภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพว่า หมายถึง ผู้นำที่แสดงพฤติกรรมออกมาในการนำดำเนินงาน ดังนี้คือ ใช้การทำงานเป็นทีมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น สอบถามความต้องการของลูกค้า (ประชาชน) และให้ความสำคัญกับชุมชน ตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูล สอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากพนักงาน ผู้นำที่เป็นทั้งผู้ที่คอยชี้แนะและผู้สั่งสอน มีเป้าหมายในการสร้างเปลี่ยนแปลง/ปรับปรุง และทดลอง ใฝ่ใจในตัวพนักงาน เพิ่มทักษะแก่พนักงานเพื่อให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ากว่าเครื่องจักร พิจารณาแก้ไขปรับปรุงระบบหรือกระบวนการทำงานที่ผิดพลาดจนทำให้งานล้มเหลว และมุ่งสร้างระบบการทำงานที่เปิดเผยและโปร่งใส

๑.๒.๓ ภาวะผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพ (PLDB) (John Dobby, Jane Anscombe & Rachel Tuffin, ๒๐๐๔) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อทราบว่า รูปแบบของภาวะผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพนั้นมีรูปแบบอย่างไร และภาวะผู้นำแบบใดที่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้ให้ข้อมูลประสมมาและภาวะผู้นำแบบดังกล่าวได้ส่งผลต่อทัศนคติในการทำงานของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำรวจอย่างไร ผลการศึกษาพบว่าผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำรวจต้องการให้ผู้บังคับบัญชาสร้างความรู้สึก

ภาคภูมิใจและมีส่วนร่วมในการให้บริการให้เกิดแก่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำรวจผู้ให้ข้อมูล โดยผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำรวจผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ระบุภาวะของผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จในการให้บริการที่มีคุณภาพสูงต่อชุมชน และสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบรรลุสิ่งนี้ การแสดงออกซึ่งการมีมาตรฐานในตัวเองและการเป็นมืออาชีพสูง และกล้าท้าทายพฤติกรรมที่ไม่ดี ทำให้บรรลุผลสำเร็จในการสร้างมูลค่าและพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ และมีความรู้และทักษะที่ตรงกับงาน สรุปผลการศึกษา ได้ว่า

๑. ภาวะผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงผู้นำตำรวจที่มีพฤติกรรมมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จในการให้บริการที่มีคุณภาพสูงต่อชุมชน และสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบรรลุความสำเร็จในการบริการที่มีคุณภาพสูงต่อชุมชน การแสดงออกซึ่งการมีมาตรฐานในตัวเองและการเป็นมืออาชีพสูงและกล้าท้าทายพฤติกรรมที่ไม่ดี การทำให้บรรลุผลสำเร็จในการสร้างมูลค่าและพัฒนาเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการมีความรู้และทักษะที่ตรงกับงาน

๒. ภาวะผู้นำตำรวจที่มุ่งการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้นำที่มีพฤติกรรมนิยมการเปลี่ยนแปลง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อทัศนคติต่อการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านการเพิ่มขึ้นของความพึงพอใจในงาน และด้านความมุ่งมั่นต่อองค์กร

๓. ภาวะผู้นำตำรวจที่มีความสามารถระดับมืออาชีพ เป็นผู้นำตำรวจที่มีพฤติกรรมดังต่อไปนี้คือ มีความสามารถทั้งในรูปแบบ เชิงกลยุทธ์ และยุทธวิธีมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จในการให้บริการที่สูงด้วยคุณภาพ มุ่งให้บริการแก่ชุมชนเป็นอย่างดีที่ทำให้มั่นใจว่าจะมีภาพลักษณ์ที่ดีของงานตำรวจเกิดขึ้นในชุมชน และทำให้มั่นใจว่าจะมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

๔. ภาวะผู้นำตำรวจที่มุ่งการเปลี่ยนแปลง

พ.ต.ท. นิमित การปลุก (๒๕๕๔) ได้อธิบายถึง “ภาวะผู้นำตำรวจการเปลี่ยนแปลง (Transformational Police Leadership)” ไว้ดังนี้คือ

๑. ผู้นำที่มีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) คือการที่ผู้นำทำให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ตามมีการยอมรับ เชื่อมั่นศรัทธา ภาคภูมิใจ และไว้วางใจในความสามารถของผู้นำ มีความยินดีที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยผู้นำจะมีการประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น มีคุณธรรม และจริยธรรมเสียสละเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม เน้นความสำคัญในเรื่องค่านิยม ความเชื่อและการมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีความมั่นใจที่จะชนะอุปสรรค นอกจากนี้ยังพบว่าสภาพแวดล้อมและแรงกดดันภายนอกไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะของแรงจูงใจจากผลประโยชน์อันมิชอบ แรงกดดันจากผู้มีอิทธิพลกลุ่มต่างๆ ข้อเรียกร้องและคำวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมและสื่อมวลชนย่อมมีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตัดสินใจเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งนี้อาจจะออกจากกรอบแนวทางหรือหลักการที่ถูกต้องและเป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายแก่ประชาชน ตำรวจการตำรวจเองรวมทั้งภาพลักษณ์ของหน่วยงานและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ของผู้นำตำรวจหรือผู้บริหาร ถือว่าเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างยิ่ง ผู้นำหรือผู้บริหารควรมั่นในหลักการและอุดมการณ์ที่ถูกต้องดีงาม มีความมั่นคงทางด้านจิตใจและอารมณ์ มีวิสัยทัศน์ เป้าหมายและจุดยืนในการทำงานที่ชัดเจนเพื่อสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นในตัวผู้นำหรือผู้บริหารและเป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชามุ่งมั่นปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลภายใต้กรอบแนวทางที่ถูกต้องภายใต้ข้อจำกัดและแรง

กตค้นต่างๆ

๒. ผู้นำที่เน้นการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) หมายถึง การที่ผู้นำทำให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ตามมีแรงจูงใจภายในหรือมีแรงบันดาลใจ ทำงานเพื่องานด้วยความ เพลิดเพลิน ด้วยใจรัก ด้วยความรู้สึกรู้สึกที่เห็นคุณค่าของงาน หรือเห็นว่างานนั้นมีความท้าทาย ไม่เห็นแก่ ประโยชน์ส่วนตน แต่อุทิศตนเพื่อกลุ่ม มีการตั้งมาตรฐานในการทำงานสูงและเชื่อมั่นว่าจะสามารถ บรรลุเป้าหมาย มีความตั้งใจแน่วแน่ในการทำงานโดยยึดหลักการที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรหรือ ข้าราชการตำรวจที่การจูงใจให้ข้าราชการตำรวจตั้งใจ พุ่มเท อุทิศร่างกายแรงใจเพื่อปฏิบัติงานเป็นสิ่ง สำคัญอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับการสร้างแรงบันดาลใจ ตามหลักแนวความคิดภาวะผู้นำการ เปลี่ยนแปลงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะปัจจัยด้านแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ผู้นำตำรวจควรจะนำมา ปรับใช้ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นให้เขาเห็นว่าความความสำเร็จของหน่วยงานและภารกิจที่ได้รับ มอบหมายนั้นมีคุณค่ามากกว่าค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดรวมทั้งตัวเขาเองนั้นมีศักยภาพและ ความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดแรงบันดาลใจและความเชื่อมั่นในตนเอง เพื่อที่จะมุ่งมั่นปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

๓. ผู้นำที่มุ่งเน้นการกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) หมายถึง การที่ผู้นำที่มุ่งเน้นกระตุ้นผู้ร่วมงานหรือผู้ตามให้เห็นวิธีการหรือแนวทางในการแก้ปัญหา มีการ พิจารณาวิธีการทำงานแบบเก่าๆ ส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานแสดงความคิดเห็น มองปัญหาในแง่มุมต่างๆ มี การวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้เหตุผลและข้อมูลหลักฐาน กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยจะ เห็นได้ว่าผู้นำในองค์กรชั้นนำในยุคปัจจุบันต่างรู้ถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมว่า ทำให้องค์กรอยู่รอดหรือสูญหายตายไปได้ภายในเวลาไม่ยาวนานนัก การกระตุ้นทางปัญญาให้เกิด ขึ้นกับผู้ใต้บังคับบัญชาถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงาน เนื่องจากองค์กรส่วนใหญ่ปัจจุบันตกอยู่ภายใต้การทำงานในเชิงระบบคือจะต้องได้รับอิทธิพลและ ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมและประสบกับปัญหาในรูปแบบต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนและคาดเดา ได้ยากมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะลักษณะงานตำรวจนั้นเป็นงานที่ต้องสัมผัสกับประชาชนโดยตรงภายใต้ ระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมายหลายฉบับ การตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ทั้งในประเทศและระหว่าง ประเทศ การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีต่างๆ การที่บุคลากรตำรวจจะสามารถตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนและปัญหาที่หลากหลายภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างมี ประสิทธิภาพนั้น การปฏิบัติงานแบบเดิมๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นผู้นำตำรวจจำเป็นต้องทั้งกระตุ้น จูง ใจและผลักดันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปรับทัศนคติ มุมมองและพฤติกรรมในการทำงานเสียใหม่ ให้มอง ลักษณะการทำงานเป็นเชิงระบบมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆที่มีความหลากหลายและ อาจมีผลกระทบต่อและอาจถูกกระทบจากการปฏิบัติงานของเขาโดยอาจส่งเสริมให้เขาหันมาสนใจ ศึกษาจากตัวอย่างการทำงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จ หรือจากการศึกษาค้นคว้า เพิ่มเติมจากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่พัฒนาไปอย่างมากมาย เป็นสิ่ง ที่น่าศึกษาและติดตามเพื่อแสวงหาโอกาสในการนำมาประยุกต์ใช้ให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

๔. ผู้นำที่เน้นการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) หมายถึงการที่ผู้นำคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทางและเป็นรายบุคคล สนใจและเอาใจใส่ผู้ร่วมงานหรือผู้ตามเป็น

รายบุคคล มีการวิเคราะห์ความต้องการและความสามารถของแต่ละบุคคลเป็นที่เล็งสอนและให้คำแนะนำ และส่งเสริมพัฒนาเพื่อนร่วมงานหรือผู้ตามให้พัฒนาตนเอง มอบหมายงานที่สำคัญให้ ผู้นำตำรวจที่ดีควรต้องคำนึงถึงและยอมรับในความแตกต่างในตัวของผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องของพื้นฐานครอบครัว การศึกษาและประสบการณ์ต่างๆ ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีทัศนคติและศักยภาพในการทำงานที่ต่างกันไป ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารหรือผู้นำตำรวจที่ต้องเข้าไปดูแลเพื่อพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคลให้มีทัศนคติและศักยภาพที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติในแต่ละสายงาน และการช่วยให้คำแนะนำและช่วยเหลือเพื่อเตรียมพร้อมกับการที่อาจจะต้องเปลี่ยนสายงานหรือเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้น รวมทั้งอาจต้องเข้าไปดูแลถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว และครอบครัวเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

### ๑.๓ การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ

จากความหมายของคำว่า “ทั้งระบบ (Total)” หมายถึง บุคลากรทุกๆ คน และกระบวนการต่างๆ ในองค์กร ทุกสิ่งทุกอย่างทั้งหมดในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อประชาชน หรือเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ฉะนั้นบุคลากรทุกคน กระบวนการต่างๆ และ/หรือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นส่วนประกอบในทางบริการ ให้กับประชาชนและสังคม จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเพื่อการมีคุณภาพและความเป็นเลิศของการบริการที่จะมอบให้กับประชาชนและสังคม (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๖ : ๗๖ - ๗๗)

การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ จึงเป็นวิธีดำเนินการขององค์กรตำรวจแบบใหม่ ที่ใช้กระบวนการสร้างแรงบันดาลใจ ชักจูงสมาชิกทุกคนขององค์กรตำรวจให้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำและร่วมกันปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสมทุกๆ ส่วน โดยคำนึงถึงความไม่ผิดพลาดและความสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการระดับหนึ่งภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า “ตำรวจคือประชาชนและประชาชนคือตำรวจ” ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชนและของสังคม

การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบนั้นพิจารณาได้จากการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของผู้นำตำรวจดังต่อไปนี้

๑. พฤติกรรมในการแก้ปัญหา บุคลากรในองค์กรตำรวจต้องมีส่วนร่วม ช่วยกันตรวจสอบสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ดำเนินการแก้ปัญหา และประเมินผลต้องพิจารณาว่าได้แก้ไขปัญหาไปโดยถูกต้องแล้วหรือไม่ (การยุติปัญหาหนึ่ง แต่เป็นการสร้างปัญหาใหม่ไม่ใช่การแก้ปัญหา)

๒. การดำเนินกิจกรรมเป็นทีม โดยบุคลากรในองค์กรตำรวจทุกคนทั้งระดับสัญญาบัตรจนถึงระดับพลตำรวจ ต่างมีภาระหน้าที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จำเป็นต้องร่วมแรงร่วมใจทำงานเป็นทีมจึงจะทำให้ภาระหน้าที่ขององค์การบรรลุเป้าหมาย

๓. มีการพิจารณาด้านประชาชนและชุมชนเป็นหลัก ทั้งด้านความรู้สึกรู้สึกนึกคิด และมองเห็นความต้องการโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระดับหนึ่ง เพื่อปรับแนวทางวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสม

๔. ใช้ข้อมูลที่ถูกต้องอย่างเพียงพอในการตัดสินใจดำเนินงานไม่ใช่อารมณ์ หรือใช้ความรู้สึกส่วนตัวที่มีอคติมาตัดสินใจ

๕. สอบถามผู้ปฏิบัติ รับฟังความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม  
ดำเนินการ เป็นลักษณะของการระดมความคิดเห็น ช่วยกันดำเนินการ

๖. บทบาทของผู้บริหาร คือ ผู้ประทับประคอง ผู้แนะนำ-ชักจูง ให้ความรู้และ  
สอน ไม่ใช่บทบาทของผู้บังคับ

๗. สร้างบรรยากาศให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการประชุมปรึกษา/หารือ  
หรือการปฏิบัติ

๘. จริงใจกับผู้ปฏิบัติ ให้ออกัสเขาทำตามความคิดเห็น ประคับประคองเมื่อ  
ผิดพลาด และพร้อมที่จะช่วยแก้ไข

๙. มองบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นมนุษย์ที่มีความจริงใจ มีความรู้สึกนึกคิด และมี  
ศักยภาพ ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ต้องไม่มองบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นเครื่องจักร หรือมองว่า  
สำคัญน้อยกว่าเทคโนโลยี

๑๐. พิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาด เกี่ยวกับข้อบกพร่องของระบบ และ ความไม่  
ปกติของกระบวนการ

๑๑. คำนึงอยู่เสมอว่าองค์กรตำรวจเป็นระบบเปิด หมายถึง ระบบที่ไม่แยก  
ตัวจากสภาพแวดล้อมแต่จำเป็นต้องรับวัสดุอุปกรณ์และพลังงาน ซึ่งป้อนเข้าจากสภาพแวดล้อม  
รวมทั้งสามารถส่งผลผลิตหรือผลงานที่มีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อม (การเป็น  
ผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ, ๒๕๕๖ : ออนไลน์)

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาภาวะของผู้นำตำรวจจะว่ามีคุณภาพหรือไม่ สามารถ  
พิจารณาได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในการมีและสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีทัศนคติที่ดีต่องาน  
บุคลากร และองค์กรตำรวจมีบทบาทการนำ/บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและการ  
ให้บริการประชาชนให้เกิดคุณภาพ (การนำบริหารจัดการ การนำปฏิบัติงานและการให้บริการ  
ประชาชน การนำแก้ไขปัญหา ได้แก่ วิธีการแก้ไขปัญหา ลักษณะการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา  
ปัจจัยพื้นฐานในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ที่มาของข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา และการให้ความสำคัญกับ  
บุคลากรในองค์กรในการแก้ไขปัญหา) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะการนำ (ชี้แนะ-ชักจูง/อุ้มชู/บังคับ)  
การสร้างบรรยากาศในการทำงาน การแสดงออกต่อบุคลากรที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา (ทางจิตใจ/ทาง  
กาย/ทางวาจา) การแสดงออกต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานอย่างซื่อสัตย์แต่มีความผิดพลาดเกิดขึ้น  
การแสดงออกต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานอย่างสร้างสรรค์ การพิจารณาเบื้องต้นถึงข้อบกพร่องในการ  
ทำงาน (ตนเอง/คนอื่น/ประชาชน) ความสามารถในการประสานงาน การให้ความสำคัญกับปัจจัย/  
สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร การมีอุดมการณ์ในการดำเนินงาน มาตรฐานการประเมินผู้ใต้บังคับ  
บัญชา (ผลงาน/ความดีความชอบ/ลงโทษ) ความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน การให้ความสำคัญ  
กับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน การเสียสละ (ที่มีต่องาน/ผู้ใต้บังคับบัญชา/องค์กร) และการบรรลุ  
เป้าหมายขององค์กร

สรุปได้ว่าภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ หมายถึง ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มีความสามารถใน  
การใช้ศิลปะในการสร้างแรงบันดาลใจ ชักจูงบุคลากรทุกคนในองค์กรให้คล้อยตาม ยอมรับ และพร้อม  
ที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนในองค์กร  
เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชน และมุ่งสร้าง

ภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น และมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน โดยคำนึงถึงความไม่ผิดพลาดและความสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ของทรัพยากรที่ถูกนำไปใช้ เพื่อให้การปฏิบัติงานตำรวจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการของประชาชนและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

## ๒. รูปแบบภาวะผู้นำงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ

ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชางานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีภาวะในการนำบริหารจัดการและนำปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนด้านการสอบสวน ปราบปราม สืบสวน และอำนวยความสะดวกของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ที่มีคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย ทักษะคติดีที่มีต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีและสนับสนุนทัศนคติที่ดีต่องาน บุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์) และการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชน (บทบาทที่แสดงออกมาตามธรรมชาติ บทบาทในการนำ/บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ) และบทบาทในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน) ภายใต้หลักการ

๑. การนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานได้ในระดับหนึ่งที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

๒. มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน (โดยเฉพาะประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย)

๓. มุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น โดยการสนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีอำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานได้ในระดับหนึ่งที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย มีรูปแบบดังนี้คือ

๓.๑ ทักษะคติดีที่มีต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีทัศนคติที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทัศนคติที่ดีต่องาน บุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์)

๓.๑.๑ มีความพึงพอใจ ได้แก่ การมีความพึงพอใจและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพึงพอใจเกี่ยวกับ สภาพการทำงาน ประเภทของงาน องค์กร และบุคลากร

๓.๑.๒ มีความมุ่งมั่นหรือการอุทิศตนต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ได้แก่ การมีความมุ่งมั่นและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความมุ่งมั่นและอุทิศตนต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย มีความภูมิใจในการเป็นบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีความพึงพอใจในความเหมาะสมของการกำหนดวันลาภัก/ลาป่วยของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีความมั่นใจว่าจะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมั่นใจว่าจะปรับปรุงงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์อย่างต่อเนื่อง

๓.๑.๓ การสร้างจิตวิทยาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการทำงาน ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับงานที่ได้รับมอบหมายซึ่งประกอบด้วย มีความรู้เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ มีความรู้สึกที่ไม่หวั่นไหวต่อความยากลำบากของงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ มีความรู้สึกที่มีต่อการมีอิสระ

ในการทำงาน มีความพึงพอใจกับความคาดหวังที่คิดว่าอาจจะเป็นไปได้ถึงความเจริญก้าวหน้าในงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ มีความยึดมั่นที่จะปฏิบัติตามอุดมคติตำรวจ จรรยาบรรณ แผนงาน และยุทธศาสตร์ของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๓.๑.๔ ทักษะที่ดีที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจชุมชนกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ได้แก่ การมีทัศนคติที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีทัศนคติที่ดีต่องานตำรวจชุมชนกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย การเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่เพื่อทำงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ มีความเชื่อมั่นที่ว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา มีความเชื่อมั่นว่าประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านช่วยแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้ มีความเชื่อว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเป็นวิธีการที่ใช้แก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ไม่ได้ และมีความมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงาน และให้บริการที่มีคุณภาพสูงต่อชุมชน/หมู่บ้าน

๓.๑.๕ ความรับรู้หรือให้ความสำคัญถึงการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน และชุมชน/หมู่บ้าน ได้แก่ การรับรู้หรือให้ความสำคัญและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาการรับรู้หรือให้ความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยมีความเชื่อมั่นว่าประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน สามารถสนับสนุนการพัฒนาของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ รู้และสำเหนียกว่าประชาชนกำลังตำรวจเฝ้าดูการทำงานของตำรวจอยู่ มีความเชื่อว่าปัญหาของประชาชนเป็นปัญหาของตนหรือส่งผลกระทบต่อตนเอง ระวังอยู่เสมอการบริการที่ไม่สร้างความประทับใจหรือพึงพอใจแก่ประชาชนไม่สามารถเรียกคืนได้

๓.๑.๖ มุมมองต่อธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ การมีมุมมองที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีมุมมองที่ดีต่อธรรมชาติของมนุษย์ (ประชาชน) ซึ่งประกอบด้วยมีความเชื่อมั่นว่าประชาชนเป็นบุคคลที่ค่านึงหรือเห็นประโยชน์ของอื่น มีความเชื่อมั่นที่ว่าประชาชนเป็นบุคคลที่น่าไว้วางใจ มีความเชื่อว่าการช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นการทำบุญที่ก่อให้เกิดบุญกุศลแก่ตนเองได้ อย่างหนึ่ง มีความเชื่อว่าการได้ทำงานปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นการช่วยประชาชนไม่ให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ และมีความเชื่อว่า “การปฏิบัติงานและการบริการที่ส่งผลไม่ดีแก่ประชาชน ไม่สามารถเรียกความพึงพอใจของประชาชนกลับคืนมาได้”

๓.๑.๗ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร ได้แก่ การมีทัศนคติที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงและการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย มีความรู้สึกในทางที่ดี (ทางบวก) ต่อการเปลี่ยนแปลง มีความเชื่อมั่นว่าจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง สม่ครใจที่จะประพฤติดนเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง และมีความเชื่อมั่นต่อการกระจายอำนาจ

๓.๑.๘ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเรียกรับผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายจากบุคคลอื่นใดเพื่อแลกกับการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

๓.๑.๙ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเบียดเบียนผลตอบแทนที่บุคลากรอื่นควรจะได้รับตามกฎหมายไปเป็นของตนเองโดยผิดระเบียบและผิดกฎหมาย

๓.๑.๑๐ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเบียดเบียนเอาทรัพยากรที่เป็นขององค์กรไปเป็นของส่วนตัวโดยผิดระเบียบและผิดกฎหมาย

๓.๒ การนำ/บังคับบัญชาในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการ



## ประชาชน

## ๓.๒.๑ บทบาทที่แสดงออกมาตามธรรมชาติ

๓.๒.๑.๑ พฤติกรรมส่วนตัวที่แสดงออกระหว่างการปฏิบัติงานและ  
บริการประชาชน ได้แก่ มีเป้าหมายในการสร้าง เปลี่ยนแปลง/ปรับปรุง และทดลอง คำนึงอยู่เสมอว่า  
งานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ต้องเป็นระบบเปิด(ระบบที่ไม่แยกตัวจากสภาพแวดล้อม แต่  
จำเป็น ต้องรับวัสดุอุปกรณ์และพลังงาน ซึ่งป้อนเข้าจากสภาพแวดล้อม และสามารถส่งผลผลิตหรือ  
ผลงานที่มีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม) มีความเสียสละและเอื้อเฟื้อ (เวลา  
ความ สุข วัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพย์สินของตน) ต่องาน เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและองค์กรมี  
บุคลิก ภาพที่สนับสนุนการประสานงานทั้งใน-นอกงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีอุดมการณ์  
และยึดมั่นในอุดมการณ์ของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการ  
ทำงาน มีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานทั้งของตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา มีบทบาทเป็นผู้  
อำนวยความสะดวกมากกว่าจะเป็นผู้บีบบังคับผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรู้และทักษะที่ตรงกับงาน  
แสดงออกซึ่งการมีมาตรฐานในตัวเองและการเป็นมืออาชีพสูง และกล้าท้าทายพฤติกรรมที่ไม่ดี มี  
ความสามารถทั้งในรูปแบบเชิงกลยุทธ์ และยุทธวิธี ไม่เรียกรับผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายจาก  
บุคคลอื่นใดเพื่อแลกกับการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมีเวลาให้กับการทำงานเชิง  
รุกของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

๓.๒.๑.๒ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในงานตำรวจ ได้แก่ มีการทำงาน  
ร่วม กันอย่างใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชา มุ่งมั่นที่จะพัฒนาการเคารพ และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน  
ตามสภาพที่มีอยู่ในกลุ่มบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ และให้ความสำคัญกับ  
บุคลากรในทุกสายงาน โดยเฉพาะในงานอำนวยความสะดวกที่มักจะถูกมองข้ามจากผู้บังคับบัญชา

๓.๒.๒ บทบาทในการนำ/บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและ  
ให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีส่วนร่วม  
และการกระจายอำนาจ) ได้แก่ มีความเชื่อมั่นและสนับสนุนการทำงานร่วมกันเป็นทีมในการดำเนิน  
งานแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ มีความเชื่อมั่นว่าวิธีการที่ดีที่สุดในการปรับปรุงแก้ไขการทำงานและ  
บริการคือการปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นของตำรวจในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์  
พนักงานที่กำลังทำงานอยู่ให้กำลังใจแก่บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีความคิด  
สร้างสรรค์ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการทำงาน รวมถึงการเปิดกว้างที่จะ  
ยอมรับความผิดพลาดในการทำงานของบุคลากรที่ทำงานอย่างซื่อสัตย์เป็นผู้นำที่คอยอำนวยความสะดวก  
และผู้ชี้แนะ ให้มีการพัฒนาบรรยากาศในการทำงานอย่างเปิดเผย โดยการให้กำลังใจและ  
ยอมรับข้อเสนอแนะจากบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพิ่มทักษะแก่บุคลากรในงาน  
ตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์โดยการฝึกอบรมเกี่ยวกับการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกมาใช้ป้องกันและ  
ปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ากว่าเครื่องจักร คำนึงถึงเกียรติและ  
ศักดิ์ศรีในการเป็นมนุษย์และข้าราชการ ในการแสดงออกต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคลากรในงาน  
ตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์

๓.๒.๒.๑ กระบวนการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่ มีความมุ่งมั่นที่  
จะใช้ข้อมูลมาช่วยในการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ปัญหา โดยไม่ใช้อารมณ์ มองหา/ปรึกษาหารือ

บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์เข้ามาสู่กระบวนการแก้ปัญหา ก่อนการตัดสินใจ แก้ปัญหาด้วยลำพังตนเอง บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ต้องมีส่วนร่วม ช่วยกัน ตรวจหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ดำเนินการแก้ปัญหาและประเมินผลต้องพิจารณาว่าได้ แก้ไขปัญหาไปโดยถูกต้องแล้วหรือไม่ และพิจารณาแก้ไขปรับปรุงระบบหรือกระบวนการทำงานที่ ผิดพลาดจนทำให้งานล้าหลังเร็วก่อนที่จะกล่าวโทษผู้ใด

๓.๓ บทบาทในการนำ/บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและ ให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน (นำ/บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชน)

๓.๓.๑ จัดทำแผนงานมอบหมายเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มีการปฏิบัติงานและ ให้บริการตลอดเวลา ซึ่งประกอบด้วย แผนการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจของงานตำรวจปราบปรามการค้า มนุษย์ออกตรวจ/ปรากฏตัวตามชุมชน/หมู่บ้านทั่วไปอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ออกตรวจ/ปรากฏตัวตามชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมายอย่าง สม่ำเสมอ เจ้าหน้าที่ตำรวจของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์สนทนากับประชาชน ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน พบปะกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์พบปะกับประชาชนที่ไม่ เป็นทางการ และเป็นทางการอย่างสม่ำเสมอ

๓.๓.๒ แผนการพบปะติดต่อกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจงาน ตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประกอบด้วย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรู้จักมักคุ้น กับประชาชนที่เป็นผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ประชาชนกลุ่มเสี่ยง เจ้าของบ้านหรือเจ้าของกิจการในชุมชน/ หมู่บ้านเป้าหมาย ที่มีอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี (รู้จักชื่อและรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับ ประชาชน) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสร้างความประทับใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนระหว่างพบปะติดต่อกัน ซึ่ง ประกอบด้วย สร้างบรรยากาศที่มิตรและเป็นกันเองในการพบปะกับประชาชน ไม่อ้าเงาและไม่เผลอ ดำเนินงานของประชาชน สร้างประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุดในการพบปะติดต่อกัน และมีความ สุกภาพขณะพบปะติดต่อกับประชาชน

๓.๓.๓ จัดทำแผนงานและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนในการลด ระดับความหวาดกลัวและกังวลว่าจะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย การ ดำเนินการสร้างความเชื่อมั่นและการรับรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านให้แก่ประชาชนเพื่อสร้าง ความมั่นใจแก่ประชาชนว่าจะมีความปลอดภัยขณะพำนัก เดินทางและประกอบกิจกรรมในชุมชน/ หมู่บ้านและทำให้ประชาชนมั่นใจว่าปัญหาการค้ามนุษย์จะไม่ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่ ต้องการได้ ได้แก่

๓.๓.๓.๑ มุ่งสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้รับรู้ว่าตำรวจใน งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์กำลังหมกมุ่น/ห่วงใยกับการแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชน/ หมู่บ้านอยู่ ได้แก่ กำหนดแผนงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และอาชญากรรมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน/ หมู่บ้าน ร่วมกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย ออกปฏิบัติงานแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์และอาชญากรรมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน/หมู่บ้าน ร่วมกับประชาชนในชุมชน/ หมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย การจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า

มนุษย์ (นักค้ามนุษย์) โดยเฉพาะที่ดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายหรือองค์กรเพิ่มขึ้น รวบรวมพยานหลักฐานจนผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (นักค้ามนุษย์) ถูกพิพากษาลงโทษสูงขึ้น ดำเนินการเกี่ยวกับเหยื่อการค้ามนุษย์ (การดำเนินคดี/การช่วยเหลือ/การเยียวยา) ตามหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสากล มีช่องทางในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ของประชาชนที่ง่ายและมีมากขึ้น รณรงค์และประชาสัมพันธ์ในการป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และช่องทางในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แก่ประชาชน โดยเฉพาะในชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมายอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง และมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และอาชญากรรมประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องกันในชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะในชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย

๓.๓.๓.๒ มุ่งสร้างการรับรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกับประชาชนในการทำงานและประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย รับรู้ว่าชุมชน/หมู่บ้านที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานของพวกเขาเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยจากปัญหาการค้ามนุษย์

๓.๓.๔ ประสานงานและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านกับงานตำรวจอื่นในพื้นที่ (ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและสถานีตำรวจ) และหน่วยงานอื่นในพื้นที่ (ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์

๓.๓.๕ ประสานงานและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ทำตัวเป็นนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานที่มีอยู่ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านกับงานตำรวจอื่นในพื้นที่ (ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและสถานีตำรวจ) และหน่วยงานอื่นในพื้นที่ (ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด กระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์

๓.๓.๖ มอบหมายบุคลากรรับผิดชอบเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย ในพื้นที่เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์

๓.๓.๗ มีการปฐมนิเทศให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์แก่ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

๓.๓.๘ ทำโครงการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ในพื้นที่สอบถามความต้องการของประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน (ตัวแทน) โดยเฉพาะประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านกลุ่มเป้าหมาย (แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์)

### ๓. ภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาในงานตำรวจนั้นมีความแตกต่างกันกับผู้นำ/ผู้บริหารในภาคธุรกิจ เนื่องจากเป็นการนำบุคลากร (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ที่มีอำนาจหน้าที่ในตัวเองในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดและเป็นผู้ที่สามารถพกพาอาวุธปืนประจำกายเพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ การเป็นผู้นำตำรวจจึงต้องมีคุณภาพอย่างแท้จริง

การเป็นผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ก็เช่น

เดียวกัน แต่จากการที่ต้องนำองค์กรและบุคลากรในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากลมาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ที่มีเครือข่ายที่โยงใยไปยังต่างประเทศอีกหลายประเทศ ซึ่งมีขอบเขตงานที่กว้างมากภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระบบข้อมูลสารสนเทศ) จากการได้รับแบ่งปันจากทั้งกองบัญชาการสอบสวนกลางและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อีกทั้งยังต้องดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักสากลที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับการที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนที่การปฏิบัติงานต้องเชื่อมโยงกับงานอาเซียนอีก 9 ประเทศอีกด้วยทำให้ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชางานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ทั้งการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีคุณภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กองบัญชาการสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐบาลตั้งไว้

การเป็นผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ที่มีคุณภาพ จึงหมายถึง ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีความสามารถในการใช้ศิลปะในการสร้างแรงบันดาลใจชักจูงบุคลากรทุกคนในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ให้คล้อยตาม ยอมรับและพร้อมที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน มีรูปแบบในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความไม่ผิดพลาดและความสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ของทรัพยากรที่ถูกนำไปใช้และสามารถนำกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ ส่วนประชาชนเจ้าของกิจการที่เสี่ยงต่อปัญหาการค้ามนุษย์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ประชาชนมีความพึงพอใจและบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและที่รัฐบาลตั้งไว้

การเป็นผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ที่มีคุณภาพนั้น สามารถนำแนวคิดที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพมาปรับใช้ได้โดยการนำแนวคิดภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ (หลักการ ๑๒ ข้อของภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพของกรมตำรวจเมดิสัน; ภาวะผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพ (David Couper & Sabine Lobitz, ๒๐๑๓); ภาวะผู้นำตำรวจที่มีประสิทธิภาพ (PLDB) มาปรับใช้ในการนำบริหารจัดการและนำปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนด้านการสอบสวน ปราบปราม สืบสวน และอำนวยความสะดวกของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ประกอบด้วยทัศนคติที่มีต่องานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีและสนับสนุนทัศนคติที่ดีต่องาน บุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์) และการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชน (บทบาทที่แสดงออกตามธรรมชาติ บทบาทในการนำ/บังคับบัญชาบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ) และบทบาทในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน) ภายใต้หลักการ

๑. การนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับ

บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานได้ในระดับหนึ่งที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

๒. มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน (โดยเฉพาะประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย)

๓. มุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น โดยการสนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ผู้ได้บังคับบัญชาให้มีอำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานได้ในระดับหนึ่งที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์มีคุณภาพ สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ำมนุษย์มาใช้ในการปราบปรามการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ำมนุษย์แก่ประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รัฐบาลที่ตั้งไว้

## การบริหารจัดการกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

### ๑. รูปแบบการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มี

#### คุณภาพ

การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบ “POSDCoRB” (Luther H. Gulick, ๑๙๓๖) และ “POCCC” (Henri J. Fayol, ๑๙๑๖) แนวคิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ (บริหารจัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM): วงจรคุณภาพ: วงจรเดมมิง: วงจร PDCA (Deming Circle)) (William Edwards Deming, ๑๙๕๐) และแนวคิดการดำเนินกิจกรรม ๕ส (สะอาด-สะดวก-สะอาด-สร้างสุขลักษณะ-สร้างนิสัย) มาปรับใช้ในการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล ในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการควบคุม ภายใต้หลักการ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๖ : ๑๓๔ – ๑๔๓)

๑.๑ ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน

๑.๒ มุ่งแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์และให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน / หมู่บ้าน

๑.๓ มุ่งให้เกิดภาพของการกระจายอำนาจขึ้นในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีรูปแบบของการบริหารจัดการดังนี้คือ

๑. การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ: การบริหารจัดการองค์กร

#### ๑.๑ การวางแผน (Planning)

๑.๑.๑ การวางแผนงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ทุกแผนงาน ควรให้บุคลากรทุกนายเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับรู้ในแผนงานดังกล่าวด้วย

๑.๑.๒ กำหนดให้บุคลากรทุกนายของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์เข้า

ร่วมกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานตามแผนงานดังกล่าวด้วย โดยบุคลากรที่เข้าร่วมต้องจัดเตรียม ข้อมูลพฤติการณ์คดีการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นและความต้องการของประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน เป้าหมายและข้อมูลปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานปราบปรามการค้ำมนุษย์ในส่วนที่ตนเอง รับผิดชอบอยู่

๑.๑.๓ ควรมีการทดสอบหรือตรวจสอบ การรับรู้และทัศนคติของบุคลากร ทุกนายในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์เกี่ยวกับแผนงาน กลยุทธ์ และวิธีการที่จะใช้ดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนงานที่กำหนดไว้ด้วย

๑.๑.๔ ควรมีการประเมินติดตามผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ในแผนงานของบุคลากรทุกนายในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานดังกล่าว

๑.๑.๕ นำผลการประเมินไปปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแนวทางและวิธีการ ดำเนิน งานใหม่ให้เหมาะสมซึ่งถ้าผลลัพธ์ที่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้และมีความ สมเหตุสมผลเชิงวิชาการก็นำความรู้และประสบการณ์ในครั้งนี้ไปจัดทำหรือปรับปรุงมาตรฐานการ ปฏิบัติงานต่อไป แต่ถ้าผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ก็ค้นหาสาเหตุที่ทำให้ไม่ บรรลุผลและคิดค้นวิธีการดำเนินงานเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแนวทางและวิธีการดำเนินงานใหม่ต่อไปจน ผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมาย

๑.๑.๖ ควรต้องมีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์กลยุทธ์ในการดำเนินงาน ตามแผนงานให้บุคลากรทุกนายในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ได้รับรู้และเข้าใจถึงวิธีการ ดำเนินงานตามกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน ไม่ควรกำหนดแผนงานไว้เพื่อรอรับการ ตรวจสอบราชการเท่านั้น

๑.๑.๗ กำหนดแผนงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์เกี่ยวกับการ มุ่งสร้างค่านิยมที่ว่า การช่วยเหลือเหยื่อการค้ำมนุษย์เป็นการทำบุญที่ก่อให้เกิดบุญกุศลแก่ตนเองได้ อย่างหนึ่งแก่บุคลากร และการปฏิบัติงานและการบริการที่ส่งผลไม่ดีแก่ประชาชน ไม่สามารถเรียก ความพึงพอใจของประชาชนกลับคืนมาได้

๑.๑.๘ การวางแผนควรให้อำนาจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจในบางเรื่อง ที่ สามารถกระทำได้ตามระเบียบและกฎหมาย

๑.๑.๙ ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาควรมีบทบาทสำคัญคือการรวบรวมข้อมูลเพื่อ นำเสนอต่อกระบวนการตัดสินใจในแผนงานเท่านั้น ไม่ควรริบตัดสินใจโดยลำพังโดยไม่ผ่านผลการ ตัดสินใจร่วมกันระหว่างบุคลากรทุกนายในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์

๑.๑.๑๐ การนำเสนอข้อมูลในการจัดทำแผนงานของผู้นำ/ผู้บังคับบัญชา ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นและได้มาจากบุคลากรทุกระดับและทุกสายงาน

๑.๑.๑๑ เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านทั่วไปและประชาชน และชุมชน/หมู่บ้านกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งประชาชนกลุ่มผู้ประกอบการ เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ (การรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น/การส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมวางแผน) ในกระบวนการวางแผนงาน ตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้ได้ข้อมูลการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นจริง การป้องกันและความเสี่ยง ต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์รูปแบบต่าง ๆ และความต้องการของประชาชน รวมทั้งปัญหาและ

อุปสรรคในการทำงานร่วมกับระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

๑.๑.๑๒ มีการวางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว (โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศสปป.ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนาม) และบุคคลที่ดำตัวเป็นนายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่กับงานตำรวจอื่นและหน่วยงานอื่น (ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๑.๑.๑๓ มีการวางแผนปรับปรุงระบบงานข้อมูลผู้ย้ายถิ่นทั้งคนไทยและคนต่างชาติให้ทันสมัยเทียบเท่ากับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นและการปราบปรามการค้ามนุษย์

๑.๑.๑๔ มีการวางแผนงานเกี่ยวกับการประสานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว (โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศ สปป.ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนาม) (ชื่อ สกุล ภูมิลำเนา ลักษณะการเดินทาง/นายหน้าหรือบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง ประเทศไทยและประเทศปลายทาง สถานที่ทำงาน ประเภทของงาน ค่าจ้าง และนายจ้าง) กับหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบคนเข้าเมือง การทำงานของคนต่างด้าว และการปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศที่มีสถานะเป็นประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติของคนไทย (โดยเฉพาะประเทศปลายทางที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของคนไทย) และของประเทศที่มีสถานะเป็นประเทศต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติเข้ามาประเทศไทยของคนต่างด้าว

๑.๑.๑๕ มีการวางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ในชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย ในแต่ละพื้นที่เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๑.๑.๑๖ มีการวางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการสนับสนุนทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และข้อมูล) ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเพียงพอและทันทั่วถึงในกรณีเร่งด่วน

๑.๑.๑๗ มีการวางแผนงานในการสนับสนุนงานตำรวจทั้งงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์และงานตำรวจอื่น ดำเนินการสอบสวนปากคำผู้ถูกลักลอบนำพ้าย้ายถิ่นข้ามชาติโดยผิดกฎหมาย ให้ได้พยานหลักฐานเพียงพอเพื่อดำเนินคดีกับผู้ลักลอบนำพ้าย้ายถิ่นข้ามชาติโดยผิดกฎหมายในคดีการค้ามนุษย์ เพื่อให้ผู้ต้องหาตั้งกล่าวถูกลงโทษหนักขึ้น (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔, ๖, ๕๒ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปี (อัตราโทษขั้นต่ำ) ถึงสิบปีและปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท จากเดิมที่ถูกดำเนินคดีในข้อหานำพาคนเข้าเมืองโดยใช้ช่องทางผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๓ ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบปี (ไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำกำหนดไว้) และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและถูกดำเนินการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ลำดับที่ ๑๑ (ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน) ส่วนผู้ที่ถูกลักลอบนำพ้าย้ายถิ่นข้ามชาติก็ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ต้องถูกนำตัวเข้าสู่ระบบช่วยเหลือและได้รับการเยียวยาตามกฎหมาย แทนที่

จะเพียงถูกผลักดันหรือถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทางเท่านั้น

๑.๑.๑๘ มีการวางแผนงานในการสนับสนุนการผลักดันกฎหมายหรือกฎระเบียบในการส่งตัวแรงงานไทยย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศแบบรัฐต่อรัฐ (มีการดำเนินการแล้วในบางประเทศ) เพื่อให้หน่วยงานของไทยรวมทั้งงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์เองสามารถตรวจสอบและติดตามแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศได้

๑.๑.๑๙ การวางแผนเพื่อให้เกิดคุณภาพทั่วทั้งองค์กรงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยการประยุกต์ใช้วงจรคุณภาพ: วงจรเดมมิง: วงจร PDCA (Deming Circle)

๑.๑.๑๙.๑ ควรมีการวางแผน ก่อนที่จะกำหนดแผนงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งการวางแผนข้อมูลที่จะจัดทำแผน กระบวนการตัดสินใจและการประชาสัมพันธ์และการรณรงค์แผนงานให้บุคลากรรับรู้และเข้าใจถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์ของแผนงานดังกล่าว

๑.๑.๑๙.๒ อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมและฝึกการปฏิบัติ ตามแผนงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ก่อนที่จะนำแผนงานดังกล่าวไปปฏิบัติจริง โดยการฝึกอบรมหรือฝึกปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และประเมินผลการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติไว้ด้วย

## ๑.๒ การจัดการองค์กร (Organizing)

๑.๒.๑ กำหนดแผนงานและมอบอำนาจหน้าที่แก่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านนำเครื่องมือที่เป็นกลไกใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับสากล เช่น กฎหมาย พิธีสาร อนุสัญญา หรือบันทึกข้อตกลงต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้างานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนแก่งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ และประสานงานกับหน่วยงานรัฐและเอกชนอื่นในการสืบสวนติดตามจับกุมนักค้ามนุษย์ ช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ การรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินคดี การติดตามผลคดีชั้นอัยการและศาล

๑.๒.๒ การแบ่งแยกงานออกเป็นงานย่อยตามรายละเอียดของงานและคุณสมบัติของงาน เช่น การแบ่งงานโดยการจัดบุคลากรของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์รับผิดชอบร่วมคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ร่วมกับงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) หรือการจัดบุคลากรรับผิดชอบดำเนินงานที่เกี่ยวกับเหยื่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ทั้งการคุ้มครองเหยื่อระหว่างดำเนินคดี การประสานงานในการให้ปากคำของเหยื่อและการติดตามช่วยเหลือและส่งตัวเหยื่อการค้ามนุษย์กลับภูมิลำเนาพร้อมกับหน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงการต่างประเทศ

๑.๒.๓ ปรับปรุงโครงสร้างของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและการบังคับบัญชา/สั่งการไปยังภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อให้งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนสามารถเข้าถึงประชาชนตามภูมิภาคหรือท้องถิ่น (ชุมชน/หมู่บ้านและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย) ได้อย่างทั่วถึง เช่น อาจมีหน่วยงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ประจำจังหวัดต่างๆ ประกอบกับเพื่อให้การประสานงานและปฏิบัติงานสอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์



เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.) ที่มีหน่วยงานประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ

๑.๒.๔ ปรับปรุงระบบการแบ่งงานจากการแบ่งตามพื้นที่ กำหนดแผนงานและมอบอำนาจหน้าที่ แก่บุคลากรเป็นการแบ่งงานตามสัญชาติเหยื่อเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความต่อเนื่องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะข้อมูลนักค้ามนุษย์ที่มีการดำเนินงานเป็นกระบวนการ (มีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง) และในลักษณะที่เป็นเครือข่าย (มีความเชื่อมโยงของนักค้ามนุษย์ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง) ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีการแบ่งงานแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามสัญชาติเหยื่อ และแบ่งงานในการดูแลช่วยเหลือเหยื่อตามเพศและอายุ

๑.๒.๕ จัดบุคลากรของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกับงานตำรวจอื่น เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ตรวจสอบการเดินทางตามช่องทางเข้า-ออกประเทศไทยของคนไทยกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (เด็กหรือเยาวชน หรือสตรี) ที่ย้ายถิ่นไปต่างประเทศโดยถูกกฎหมายโดยเฉพาะประเทศที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์คนไทย เช่น ประเทศบาห์เรน แอฟริกาใต้ หรือญี่ปุ่น และของคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยถูกกฎหมาย โดยเฉพาะคนต่างชาติที่เดินทางมาจากประเทศลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม หรือเกาหลีเหนือ

๑.๒.๖ จัดบุคลากรของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกับตำรวจพื้นที่ตรวจสอบการเดินทางของคนไทยและคนต่างชาติที่ย้ายถิ่นและ/หรือถูกบังคับให้ย้ายถิ่นข้ามชาติตามชุมชน/หมู่บ้านตามชายแดนหรือติดกับทะเล

๑.๒.๗ กำหนดบุคลากรที่เชี่ยวชาญงานปราบปรามการค้ามนุษย์ออกมรงค์ค์และประชาสัมพันธ์วิธีการสืบสวนจับกุมและกระบวนการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ที่จะทำให้เหยื่อได้รับการช่วยเหลือและเยียวยามากที่สุด และที่จะทำให้ผู้ต้องหาหรือนักค้ามนุษย์ถูกศาลพิพากษาลงโทษตามความเป็นธรรม

### ๑.๓ การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การ (Staffing)

๑.๓.๑ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกระดับควรพิจารณาจากตำรวจที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์และไม่สับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรหลายครั้งในรอบปีจนการปฏิบัติงานไม่มีความต่อเนื่อง

๑.๓.๒ ฝึกอบรมหรือสนับสนุนให้ทำการศึกษาต่อแก่บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องภาษาต่างชาติและจิตวิทยา โดยเฉพาะภาษาและหลักจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อและสิทธิมนุษยชนของเหยื่อการค้ามนุษย์

๑.๓.๓ ควรให้มีการพัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมการสนับสนุนทุนการศึกษาต่อในด้านที่เกี่ยวกับการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะทั้งในประเทศไทยและที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

๑.๓.๔ กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบ หรือการพิจารณาลงโทษ) โดยใช้เทคนิคสามเส้า ซึ่งเป็นการประเมินโดยผู้ประเมินหลายกลุ่มทั้งผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา

เพื่อร่วมงาน ประชาชนกลุ่มที่ได้สัมผัสกับการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนของผู้ถูกประเมิน

๑.๓.๕ การจัดสรรบุคลากรลงพื้นที่ปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนแก่ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย ควรให้ความสำคัญกับความสามารถในการมีมนุษยสัมพันธ์ที่สามารถดำเนินงานร่วมกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านได้ (อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมจัดสรรบุคลากร) การมีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ และภูมิสำเนาของบุคลากร ตามลำดับ

#### ๑.๔ การงบประมาณ (Budgeting)

๑.๔.๑ การจัดทำแผนงานเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ต้องให้บุคลากรทุกนายเข้ามีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล การตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติแผนงานงบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณ และการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงานงบประมาณ (การใช้จ่ายงบประมาณของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์)

๑.๔.๒ เน้นการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นทีมมากกว่าการเบิกจ่ายเป็นรายบุคคล

๑.๔.๓ บุคลากรที่ปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนตามพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน ควรมีส่วนในการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานงบประมาณของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านได้อย่างแท้จริง

๑.๔.๔ ควรมอบหมายให้ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนตามพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน มีอำนาจสั่งจ่ายค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านที่รับผิดชอบ

๑.๔.๕ เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม (ตัวแทนประชาชนกลุ่มทั่วไป กลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มผู้ประกอบการ) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานงบประมาณของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการงบประมาณที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างแท้จริง

๑.๔.๖ สร้างค่านิยมในการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนว่าผลตอบแทนทั้งที่เป็นเงินเดือนหรือเบี้ยเลี้ยงหรืออื่นๆ เป็นเงินภาษีของประชาชนที่ต้องตอบแทนคืนด้วยการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนให้มีคุณภาพมากที่สุด

#### ๑.๕ การนำ/อำนวยการ (Leading/Directing)

๑.๕.๑ การวินิจฉัยสั่งการหรือมอบหมายภารกิจควรให้บุคลากรที่คาดหวังจะได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายเข้าร่วมในการวินิจฉัยสั่งการหรือมอบหมายของผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาด้วย เพื่อทราบถึงทัศนคติ ความพึงพอใจและปัญหาและอุปสรรคจากบุคลากรดังกล่าว รวมทั้งผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาสามารถที่พิจารณาบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ทัศนคติ และประเมินผลล่วงหน้าจากการสั่งการ/มอบหมายได้อีกด้วย

๑.๕.๒ ควรมอบหมายให้อำนาจแก่บุคลากรที่เป็นนายตำรวจอาวุโสหรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรในแผนงานหรือทีมงาน สามารถตัดสินใจวินิจฉัย/สั่งการในบางเรื่อง

จำเป็นเร่งด่วนหรือที่ประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยทันทีที่อาจขัดต่อระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

๑.๕.๓ ควรมอบหมายให้บุคลากรที่เป็นนายตำรวจอาวุโสหรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน มีอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัย/สั่งการในบางเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน/หมู่บ้าน เช่น การเป็นตัวแทนเข้าร่วมตัดสินใจในการประชุมเกี่ยวกับปัญหาการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ร่วมกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน

๑.๕.๔ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านเป็นเป้าหมายสำคัญของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงควรคัดเลือกผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มีคุณภาพเข้าไปปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน

๑.๕.๕ ควรให้ประชาชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้นำ/อำนวยการของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่จะเข้าไปปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านดังกล่าวด้วย

## ๑.๖ การประสานงาน (Coordinating)

๑.๖.๑ การประสานงานเพื่อให้เกิดการร่วมกันเป็นเครือข่ายทั้งในองค์กรและนอกองค์กรในการดำเนินกิจกรรมของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์โดยเฉพาะที่มีรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือเครือข่ายเป็นสิ่งสำคัญ การมอบหมายบุคลากรให้ประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงานหรือประสานงานในแต่ละเรื่องจึงต้องผ่านกระบวนการเลือกสรรโดยเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์เข้าแสดงข้อมูล ความคิดเห็น และความรู้ความสามารถในการที่จะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดความร่วมมือกันได้

๑.๖.๒ ควรมอบหมายให้อำนาจแก่บุคลากรที่เป็นนายตำรวจอาวุโสหรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรในแผนกงานหรือทีมงาน สามารถประสานงานในบางเรื่องที่เป็นเร่งด่วนหรือที่ประชาชนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยทันทีหรือบางเรื่องที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน/หมู่บ้าน เช่น การประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินการร่วมแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ โดยไม่ต้องรอการวินิจฉัยสั่งการ/มอบหมายจากศูนย์กลางงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

๑.๖.๓ ควรคัดเลือกผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มีคุณภาพเข้าไปปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชน/หมู่บ้านเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประสานงานกับประชาชน หน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือชุมชน/หมู่บ้านนั้นๆ

๑.๖.๔ ควรให้ประชาชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลที่ตำรวจควรประสานงานให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านนั้นๆ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่สามารถจะแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ร่วมกับตำรวจได้

## ๑.๗ การรายงาน (Reporting)

๑.๗.๑ ให้บุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกคนได้เข้าร่วม

รายงานและรับฟังรายงานจากบุคลากรอื่น อันเป็นการทำงานในระบบเปิด เพื่อให้บุคลากรทุกนายร่วมวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรายงานดังกล่าวเพื่อใช้ในการวางแผนการปฏิบัติงาน และยังสามารถปรับใช้เพื่อการรายงานข้อมูลในส่วนที่ตนรับผิดชอบอีกด้วย

๑.๗.๒ การรายงานควรเป็นหน้าที่ของบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ทุกนายที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วและต่อเนื่อง อีกทั้งต้องรับผิดชอบต่อรายงานดังกล่าวด้วย

๑.๗.๓ ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่ทันสมัยในปัจจุบัน เช่น ระบบส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต (ไลน์หรือเฟสบุ๊ก) ในการรายงานเหตุการณ์หรือการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วต่อการรายงานข้อมูล

๑.๗.๔ ให้ความสำคัญกับการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในชุมชน/หมู่บ้านของประชาชน โดยเพิ่มช่องทางในการรายงานข้อมูลให้แก่ประชาชน รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวอีกด้วย

## ๑.๘ การควบคุม (Controlling)

๑.๘.๑ การตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆของบุคลากรแต่ละคนในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมปราบปรามการค้ามนุษย์ ทั้งที่เป็นผู้นำ/ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนที่ได้สัมผัสกับบุคลากร ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ของบุคลากรด้วย เพื่อเป็นการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของบุคลากรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างแท้จริงอีกด้วย

๑.๘.๒ ควรสนับสนุนให้บุคลากรที่อาวุโสหรือทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชุดหรือทีมงานปฏิบัติการที่ทำงานร่วมกับบุคลากรที่ถูกประเมินได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆของบุคลากรแต่ละคนในชุดหรือทีมงานตามลำดับชั้น

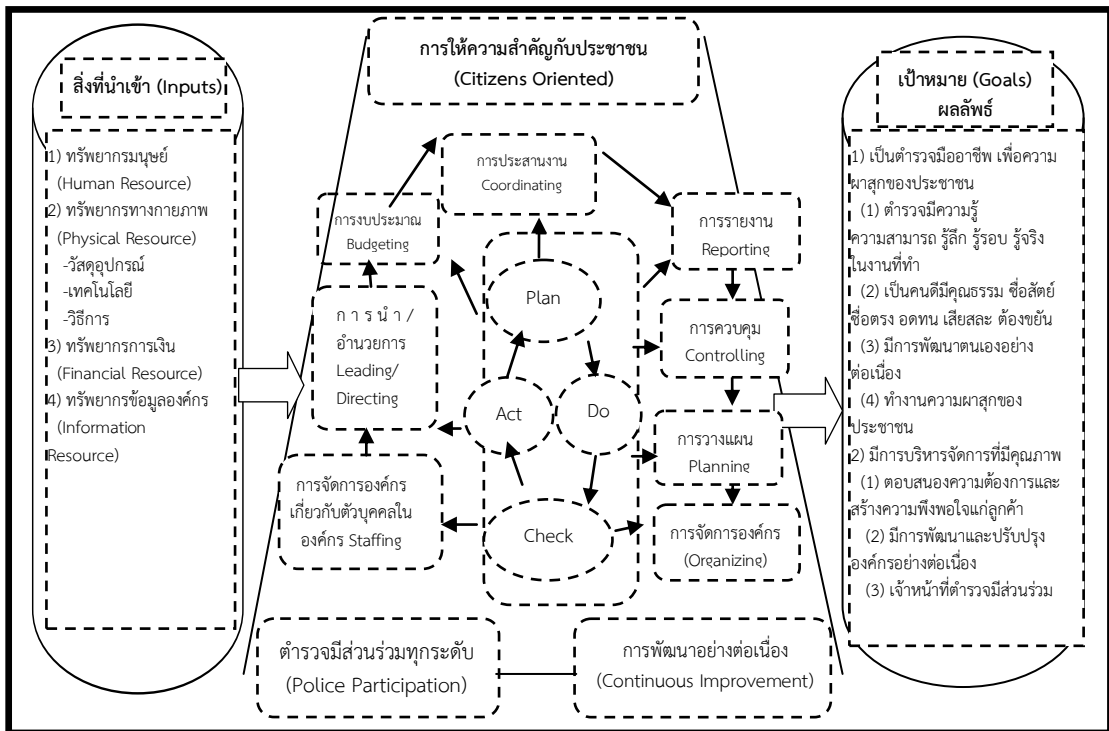
๑.๘.๓ การตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆของบุคลากรควรดำเนินการในลักษณะที่เปิดเผยหรือสามารถให้คำตอบกับข้อสงสัยหรือคำถามทุกคำถามที่เกิดขึ้นในกระบวนการตรวจสอบดังกล่าวด้วย

๑.๘.๔ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านที่บุคลากรผู้ถูกประเมินได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมโดยการตรวจสอบหรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านนั้นๆ ด้วย

๑.๘.๕ เพิ่มช่องทางในการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ให้แก่ประชาชน เช่น การเพิ่มช่องทางในการแจ้งข้อมูลของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สงสัยหรือไม่ดีต่อประชาชนของบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อผู้บังคับบัญชาได้รับทราบ เป็นต้น

การดำเนินกิจกรรมการบริหารจัดการในการวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนวยการ การประสานงาน การรายงานและการควบคุม ต้องดีหรือมีประสิทธิภาพเพื่อให้การดำเนินงานปราบปรามการค้ามนุษย์เป็น

ไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมการบริหารจัดการจะดีหรือมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องผ่านการดำเนินกิจกรรมที่มีคุณภาพตามวงจรคุณภาพ: วงจรเดมिंग: วงจร PDCA ก่อน ที่เริ่มจากการวางแผนการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการ (Plan) การดำเนินงานตามแผนการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการ (Do) การตรวจสอบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการหรือไม่ (Check) และการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมกับแผนการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการ (Act) และดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวหมุนเวียนกลับไป-มาอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะได้มาตรฐานหรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานที่ตั้งไว้ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมตามวงจรคุณภาพจะเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมการบริหารจัดการทั้งขั้นตอนการวางแผน การจัดการองค์กร การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์กร การงบประมาณ การนำ/อำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการควบคุม และหมุนเวียนกลับไป-มาอย่างต่อเนื่องในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการดังกล่าว จนกว่าการดำเนินงานเพื่อปราบปรามการค้ำมนุษย์จะมีบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งรายละเอียดรูปแบบการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพแสดงได้ดังในภาพที่ ๖



ภาพที่ ๖ กระบวนการบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ

**๒. การบริหารจัดการงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพ: การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กร**

การปรับปรุงสถานที่ทำงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน และมีสภาพการทำงานที่ดีซึ่งจะนำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีการบริหาร

จัดการที่มีคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (TQM) นั้น สามารถดำเนินการได้โดยการนำแนวคิดวงจรกิจกรรมบริหารจัดการคุณภาพ “วงจรมะเดมิง: วงจร PDCA (Deming Circle)” (Plan-Do-Check-Act) มาปรับใช้ในการดำเนินกิจกรรม ๕ส (สะสาง-สะตวก-สะอาด-สร้างสุขลักษณะ-สร้างนิสัย) ในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม ดังนี้คือ

**ขั้นตอนที่ ๑** คือ การวางแผน (plan) เป็นขั้นตอนของการเตรียมการ (Preparation) ดำเนินงานโดยการจัดทำแผนการดำเนินการการจัดกิจกรรม ๕ส ของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ นับตั้งแต่การวางแผนพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้บุคลากร นับตั้งแต่ผู้บังคับบัญชา/ผู้บริหารระดับสูงไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างสุดของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์

**ขั้นตอนที่ ๒** คือ ลงมือทำ (Do) เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้สำหรับการทำงานกิจกรรม ๕ส จะเริ่มต้นด้วยการทำความสะอาดใหญ่ โดยเริ่มทำกิจกรรม ๓ส แรกไปพร้อมๆ กันคือ สะสาง สะตวก สะอาด โดยทุกคนในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ต้องมีส่วนร่วม การทำงานกิจกรรม ๕ส ต้องเริ่มทำ ๓ส แรกก่อนคือสะสาง สะตวก และสะอาด ซึ่งรายละเอียดการทำงานกิจกรรมได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นในหัวข้อที่ (๓) กระบวนการดำเนินกิจกรรม ๕ส

**ขั้นตอนที่ ๓** คือ การตรวจสอบและประเมินผล (Check) เพื่อตรวจสอบการทำงานกิจกรรม ๓ส คือ สะสาง สะตวก และสะอาด ที่ทำไปแล้วว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด มีข้อบกพร่องที่ไหน อย่างไรเป็นการตรวจสอบโดยหัวหน้างานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ และบุคลากรทุกคนที่ร่วมทำงานกิจกรรม เพื่อนำข้อบกพร่องไปทำการปรับปรุงแก้ไขต่อไป วิธีการทำสุลักษณะ และสร้างนิสัยจึงต้องเริ่มจากการเขียนคู่มือการคงไว้ซึ่งสุลักษณะที่ต้องการ ได้แก่ มาตรฐานการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย มาตรฐานการสะสาง การจัดความสะอาด มีประสิทธิภาพ และความปลอดภัยในการทำงานที่ดีหลังจากกำหนดคู่มือ การสะสาง การทำความสะอาด สะตวกแล้ว ต้องมีการตรวจสอบผลการดำเนินการอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดการสร้างนิสัยการทำงานที่ดีให้กับทุกคน

นอกจากมีการตรวจสอบประเมินผลภายในหน่วยงานโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูง คณะกรรมการการดำเนินกิจกรรม ๕ส ภายในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์และผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังต้องมีการตรวจสอบประเมินผลจากภายนอกหน่วยงาน คือ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาทำการตรวจสอบให้คะแนนการดำเนินกิจกรรม ๕ส ของหน่วยงานแต่ละแห่ง โดยมีการวางแผนการตรวจสอบ และนำผลสรุปการตรวจสอบ เสนอต่อที่ประชุมผู้บริหาร มีการมอบรางวัลให้หน่วยงานที่มีผลการดำเนินกิจกรรมดี สำหรับหน่วยงาน หรือพื้นที่ที่ยังมีผลการดำเนินกิจกรรมไม่ดี พยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น หลังจากนั้นก็มีกำหนดกิจกรรมวันตรวจสอบครั้งต่อไปไว้ให้ทราบด้วย

**ขั้นตอนที่ ๔** คือ การปรับปรุงแก้ไข/การดำเนินการให้เหมาะสม (Action, Act) หลังจากการตรวจสอบของคณะกรรมการกิจกรรม ๕ส แล้วทำให้หน่วยงานทราบถึงปัญหาข้อบกพร่องที่พบจากการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมา หลังจากนั้นผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่จะได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการ หรือผู้เชี่ยวชาญ หรืออาจมีการจัดให้มีการออกไปศึกษาดูงานในพื้นที่หรือหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรม ๕ส มาแล้ว เพื่อให้เกิดความคิดใหม่ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการดำเนินกิจกรรม ๕ส ในแต่ละพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรม ๕ส โดยยึดหลักการของวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) คือ มีการวางแผนไว้อย่างชัดเจน หลังจากนั้นจึงลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ พร้อมกับมีการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมา เพื่อค้นหาข้อบกพร่องที่ต้องนำมาปรับปรุง และดำเนินการศึกษาหาวิธีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการดำเนินกิจกรรม ๕ส อยู่ตลอดเวลาอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและคุณภาพในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อไป

## **๒. นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีทิศทางจัดการเท่าทันกับสถานการณ์และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น และสามารถขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จึงได้กำหนดนโยบาย และให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้การกำหนดมาตรการ/กลยุทธ์และการปฏิบัติงานร่วมกันของภาคีเครือข่ายมีความเหมาะสม สามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ ดังนี้ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๓: ๑๐ – ๑๖)

### **๒.๑ นโยบาย**

๒.๑.๑ เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๒.๑.๒ ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือและการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๑.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๑.๔ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

๒.๑.๕ ผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวด ในการจัดการกับผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ค้ามนุษย์ และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

### **๒.๒ ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**

#### **๒.๒.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการป้องกัน**

##### **มาตรการ/กลยุทธ์**

๒.๒.๑.๑ รณรงค์และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อทุกประเภทเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างปลอดภัย ความเสี่ยงของการค้ามนุษย์และให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๒.๑.๒ สร้างจิตสำนึกและเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชนและกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว

๒.๒.๑.๓ ส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๒.๑.๔ ส่งเสริมความมั่นคงในการดำรงชีวิตของสมาชิกในครอบครัว

๒.๒.๑.๕ ผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็กและการค้ามนุษย์ไว้ในการเรียนการสอน ทั้งในและนอกระบบการศึกษาทุกระดับ

๒.๒.๑.๖ ส่งเสริมให้มีการอบรมเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงเพื่อมิให้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

๒.๒.๑.๗ จัดสรรทรัพยากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ ทั้งสถานะต้นทาง สถานะทางผ่านและสถานะปลายทาง

## ๒.๒.๒ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี

### มาตรการ/กลยุทธ์

๒.๒.๒.๑ เสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา

๒.๒.๒.๒ ผลักดันเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์และการดำเนินคดีไว้ในหลักสูตรของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และสถาบันงานสอบสวน สถาบันนิติบัณฑิต และสถาบันวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๒.๓ สนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิดและขบวนการอาชญากรรมทั้งภายในประเทศและข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การให้ความช่วยเหลือทางอาญา การสืบพยานในต่างประเทศ การยึดอายัดทรัพย์สินในต่างประเทศ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๒.๒.๒.๔ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๒.๒.๒.๕ ผลักดันให้มีการปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายที่มีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการค้ามนุษย์พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์

๒.๒.๒.๖ สนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

๒.๒.๒.๗ ผลักดันร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๒.๒.๒.๘ ผลักดันให้มืองค์กร/คณะที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์เพื่อวินิจฉัย และให้คำแนะนำการดำเนินคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและคาบเกี่ยวกับคดีอื่นๆ

๒.๒.๒.๙ สนับสนุนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการสอบสวน

๒.๒.๒.๑๐ แก้ไขกฎหมายการคุ้มครองตัวบุคคลซึ่งอาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จาก ๒๔ ชั่วโมง เป็น ๗ วัน

๒.๒.๒.๑๑ ทบทวนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงต่างๆ

๒.๒.๒.๑๒ เร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วย



การกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๒.๑๓ สนับสนุนการใช้ทรัพยากรด้านการสืบสวนสอบสวน และปราบปรามจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

### ๒.๒.๓ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ

#### มาตรการ/กลยุทธ์

๒.๒.๓.๑ จัดทำมาตรฐานและคู่มือของประเทศในการช่วยเหลือคุ้มครอง และส่งกลับ

๒.๒.๓.๒ พัฒนาสมรรถนะของผู้ให้บริการและพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีความรู้ความเข้าใจตามมาตรฐานที่กำหนด และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

๒.๒.๓.๓ ส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจร ในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางค้ำมนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๓.๔ สนับสนุนให้หน่วยงานที่ดำเนินการคุ้มครองพยาน สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองพยานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๓.๕ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง / จัดหาสถานคุ้มครองหรือสถานพักพิงผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ โดยองค์กรภาคเอกชนตามมาตรฐานที่กำหนด

๒.๒.๓.๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นและชุมชนของผู้เสียหายในการดูแลภายหลังการส่งกลับ

๒.๒.๓.๗ ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยในต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือและดูแลผู้เสียหายก่อนการส่งกลับประเทศไทย

๒.๒.๓.๘ พัฒนาระบบการให้บริการล่ามเพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

๒.๒.๓.๙ สร้างมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรักษาความลับของข้อมูล

### ๒.๒.๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาไกลเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน

#### มาตรการ/กลยุทธ์

๒.๒.๔.๑ เสริมสร้างความร่วมมือสำหรับการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศที่มีสถานะต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การหาตลาดแรงงานสำหรับผู้หญิง

๒.๒.๔.๒ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ำมนุษย์ และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง

๒.๒.๔.๓ เสริมสร้างและเพิ่มพูนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภูมิภาค

๒.๒.๔.๔ ดำเนินขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

๒.๒.๔.๕ ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อพัฒนากระบวนการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๒.๔.๖ ส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการ และเพื่อขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อกระบวนการค้ามนุษย์

๒.๒.๔.๗ ส่งเสริมศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวาง มาตรการ และการดำเนินงาน ร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเพื่อป้องกันเฝ้า ระวัง สืบเสาะ ติดตามและช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตามเฝ้าระวัง ควบคุมบุคคลหรือนิติบุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำเรา

## **๒.๒.๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล**

### **มาตรการ/กลยุทธ์**

๒.๒.๕.๑ ผลักดันให้มีระบบข้อมูลการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศ และระดับจังหวัด

๒.๒.๕.๒ สร้างความร่วมมือให้เครือข่ายนำเข้าข้อมูลอย่างต่อเนื่องและ สม่ำเสมอ

๒.๒.๕.๓ สร้างกลไก/ระบบการรายงานของภาคีเครือข่ายเพื่อเป็น เครื่องมือในการประสานความร่วมมือและส่งต่อ

๒.๒.๕.๔ สนับสนุนการพัฒนาระบบ Software และระบบการรักษา ความปลอดภัยของข้อมูล

๒.๒.๕.๕ พัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระดับประเทศและระหว่าง ประเทศเพื่อการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี

๒.๒.๕.๖ พัฒนาช่องทางให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงข่าวสารข้อมูลที่ควรรู้ ทั้งสิทธิ บทบาท หน้าที่และกรณีที่ควรเฝ้าระวัง

๒.๒.๕.๗ ส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของกระบวนการค้า มนุษย์ทั้งของประเทศตามชายแดนและภูมิภาค

๒.๒.๕.๘ พัฒนากลไก / ระบบข้อมูลการเฝ้าระวังและการรับแจ้ง เบาะแสของอาสาสมัครให้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ

๒.๒.๕.๙ พัฒนาสมรรถนะและทักษะของผู้จัดระบบข้อมูลและ วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อบ่งชี้ สถานการณ์และติดตามกระบวนการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง

๒.๒.๕.๑๐ พัฒนาระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อสร้าง ความร่วมมือกับภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๒.๕.๑๑ ส่งเสริม/สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูล/ข่าวสาร ระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งระดับภูมิภาค ระดับประเทศและระดับพื้นที่

## การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนกับการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ อย่างมีประสิทธิภาพ

### ๑. แนวคิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ

#### ๑.๑ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ

Mary Ann Wycoff & Wesley G. Skogan (๑๙๙๓) ได้ทำการศึกษา “งานตำรวจที่รับใช้ชุมชนในกรมตำรวจเมตริสัน รัฐวีนคอนซิน” โดยทำการศึกษาการพัฒนาประสบการณ์และศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าร่วมโครงการทดลอง “ปรับปรุงและพัฒนาประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล (Experimental Police District, (EPD)” ภายใต้แนวคิด “งานตำรวจที่มีคุณภาพ” ซึ่งประกอบด้วย ๑) งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในชุมชน ๒) งานตำรวจที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และ ๓) การบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรหรือพนักงานในองค์กร ซึ่งพบว่าการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพของงานตำรวจ ครอบคลุมตัวชี้วัด ดังนี้คือ

๑.๑.๑ ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักผู้นำที่มีคุณภาพ ระดับการรับรู้ถึงการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

๑.๑.๒ การป้อนข้อมูลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยสังเกตการเข้าร่วมประชุมและบรรยายสรุปของกับทีมงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนการสนทนากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๑.๑.๓ สภาพการทำงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในงานตำรวจ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสายสืบ การแก้ไขปัญหา การทุ่มเทเวลาให้กับการทำงานเชิงรุกของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การจัดตารางเวลาในการทำงานให้มีความง่าย สภาพการทำงานที่มีความปลอดภัย

๑.๑.๔ ทักษะคติที่เกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับ ความพึงพอใจเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความพึงพอใจเกี่ยวกับประเภทของงาน ความพึงพอใจเกี่ยวกับองค์กร ความพึงพอใจเกี่ยวกับการควบคุมดูแล ความมุ่งมั่นหรือการอุทิศตนที่มีต่อองค์กรกรมตำรวจเมตริสัน (MPD) การสร้างจิตวิทยาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการทำงาน ทักษะคติที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจที่รับใช้ชุมชนกับการแก้ปัญหา ความรับรู้หรือสำเนียงถึงการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนมุมมองของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อธรรมชาติของมนุษย์

๑.๑.๕ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับ ทักษะคติต่อการเปลี่ยนแปลง ทักษะคติต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดเกี่ยวกับการวัดระดับความเชื่อมั่นต่อการกระจายอำนาจ

#### ๑.๒ งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาและชุมชน

งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างกว้างขวางในกรมตำรวจโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างถาวร และมีความแตกต่างจากงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชนตรงที่งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่เฉพาะเจาะจงให้บรรลุผลเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมมากกว่าความ

หมายของงานตำรวจ (MacDonald, ๒๐๐๒) ส่วนงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหามุ่งให้ตำรวจมีการระบุวิเคราะห์และตอบสนองต่อสถานการณ์พื้นฐานที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ปัญหาขึ้น เบื้องหลังของแนวคิด งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหานี้คือการให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปัญหา (Goldstein, ๑๙๗๙) ดังนั้นเจ้าหน้าที่ต้องทำการรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบสนองในการแก้ไขปัญหาร่วมกับข้อมูลที่ได้จากแหล่งอื่นเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนของปัญหา (Eck & Spelman, ๑๙๘๗) วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีรูปแบบในการแก้ปัญหาแบบเดิมที่รู้จักคือ “SARA” ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนคือ

๑. การตรวจสอบ (Scanning)
๒. การวิเคราะห์ (Analysis)
๓. การตอบสนอง (Response)
๔. การประเมิน (Assessment)

งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาเป็นกระบวนการนำเสนอหนทางใหม่ในการทำงานของตำรวจซึ่งเป็นหนทางที่ให้แนวคิดในการทำงานที่มุ่งเน้นความสำคัญของผลผลิตที่เกิดขึ้นสุดท้ายมากกว่าวิธีการ งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาจะคาบเกี่ยวกับงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน โดยชุมชนมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการระบุปัญหาที่เกิดขึ้นและระบุวิธีการเพื่อไขปัญหาดังกล่าว

### ๑.๓ งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน

หัวใจสำคัญของงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (COP) คือการนิยามใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชน ซึ่งทั้ง ๒ ส่วนนี้ได้ร่วมกันทำงานเพื่อระบุและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งในความสัมพันธ์นี้ ชุมชนได้กลายมาเป็น “ผู้ร่วมสร้าง” ความปลอดภัยให้แก่ประชาชน (Skolnick & Bayley, ๑๙๘๘) งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (COP) ไม่ได้เป็นโครงการที่สอดคล้องกันของตำรวจและชุมชนเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงครอบคลุมถึงโครงการหรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาในชุมชนที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่างานตำรวจต้องเกี่ยวข้องกับชุมชน นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (COP) ซึ่งได้แก่

๑. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน
๒. ความเชื่อที่ว่าตำรวจมีหน้าที่ในวงกว้าง
๓. ความเชื่อมั่นของตำรวจที่มีต่อประชาชนในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ข้อมูล และการให้ความร่วมมือ
๔. การประยุกต์ใช้ทักษะและความรู้ที่มีอยู่โดยทั่วไป
๕. การใช้กลยุทธ์พิเศษในการแก้ไขปัญหาที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าจะใช้กลยุทธ์ทั่วไป เช่น การลาดตระเวนเพื่อป้องกันและตอบสนองอย่างรวดเร็วหากมีปัญหาเกิดขึ้น
๖. มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการตอบสนองที่ดีกว่าต่อความต้องการของเพื่อนบ้าน

แบบฉบับของกลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้ในงานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับชุมชน (COP) ประกอบด้วยสายตรวจเดินเท้า เจ้าหน้าที่ของสถานศึกษา การช่วยเหลือจากเจ้าของร้านค้าตามถนน การมอบหมายงานตามหลักภูมิศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและกิจกรรมการป้องกันอาชญากรรมที่ให้ความสำคัญกับเพื่อนบ้าน (Zhao, He, & Lovrich, ๒๐๐๓) และในระดับหนึ่ง มีการ

เปลี่ยนแปลงตัวที่วัดที่ใช้ในการวัดความสำเร็จของงานตำรวจ เช่น เป็นที่ยอมรับว่ามีความก้าวหน้าของผลลัพธ์เกิดขึ้นบนพื้นฐานของชุมชน (เช่น ความปลอดภัยของชุมชน การรับรู้เกี่ยวกับความกลัว และการเรียกร้องถึงการให้บริการ) แทนการจัดลำดับความสำคัญของผลลัพธ์ภายใต้งานตำรวจแบบเดิม (สถิติการจับกุมและการรายงานคดีอาชญากรรม) (Greene, ๒๐๐๐)

งานตำรวจที่ให้ความสำคัญกับปัญหาและชุมชน จึงเป็นงานตำรวจที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการให้ความสำคัญกับปัญหาทั้งการตรวจสอบปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การตอบสนองต่อปัญหา และการประเมินปัญหาและผลการแก้ไขปัญหา โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในชุมชนในการเข้าร่วมทำงานกับตำรวจเพื่อระบุและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

#### ๑.๔ แนวทางในการป้องกันอาชญากรรมสมัยใหม่ ๕ ทฤษฎี ๑ หลักการ

๑.๔.๑ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement theory) การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นการปรากฏตัวของตำรวจ (ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานโดยตำรวจที่ปฏิบัติงานสายตรวจ) ให้เห็นเด่นชัดเพื่อให้ผู้ที่กำลังจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด ส่วนการปราบปรามอาชญากรรมนั้นกระทำได้โดยตำรวจที่มีหน้าที่จับกุมคนร้ายตามลำพัง ส่วนประชาชนเพียงรับรู้ถึงการดำเนินงานของตำรวจเท่านั้น เมื่อจับกุมคนร้ายได้แล้วนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และถูกดำเนินการตามหลักการที่กำหนดไว้ในทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม และทฤษฎีกระบวนการยุติธรรม

๑.๔.๒ ทฤษฎีตำรวจชุมชนสัมพันธ์ (Police Community Relations) การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับการวางแผน สนับสนุนและให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม แต่การจะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวได้ต้องอาศัยความรู้จักคุ้นเคยกับชุมชนเป็นอย่างดี ทั้งประชาชน สภาพพื้นที่ และสภาพปัญหาในชุมชน จึงเกิดเจ้าหน้าที่ตำรวจงานชุมชนสัมพันธ์ที่เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชนที่เป็นพื้นที่เป้าหมายขึ้นเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการทำงานของตำรวจและมองภาพพจน์ของตำรวจดีขึ้น และในที่สุดเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันอาชญากรรม ความร่วมมือช่วยเหลือแก้ไขปัญหาในชุมชนได้เอง อย่างเช่นการช่วยเหลือสร้างสิ่งสาธารณะประจำหมู่บ้าน ให้ความช่วยเหลือกันและกันเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือประสบสาธารณภัย รวมถึงการปฏิบัติการทางจิตวิทยา เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่ การให้ชุมชนและประชาชน มีความสามารถในการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและความมั่นคงในระดับพื้นฐานของตนเองได้เพื่อเป็นฐานและสนับสนุนงานการสร้างความปลอดภัยแก่ชุมชนและสังคมของตำรวจ

๑.๔.๓ ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control Through Environmental Design) การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับการให้คำแนะนำในการวางแผน เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง และแก้ไขสภาพแวดล้อม เพื่อใช้เป็นมาตรการในการป้องกันอาชญากรรมและในบางประเทศตำรวจจะจัดหน่วยบริการสำรวจสภาพความมั่นคงปลอดภัยของบ้านพักและรอบบริเวณเพื่อให้คำแนะนำแก้ไข เพื่อให้ปลอดภัยจากการโจรกรรมของคนร้ายอีกด้วย แต่ไม่ได้หมายความถึงการที่ตำรวจต้องละเอียดต่อการ

ปฏิบัติงานตามปกติ เช่น การออกตรวจท้องที่ หรือการสืบสวนจับกุมคนร้าย เป็นต้น

๑.๔.๔ ทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken Windows Theory) การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการไม่มองข้ามหรือละเลยต่อปัญหาสังคมหรืออาชญากรรมทั้งที่เป็นปัญหาธรรมดาเล็กน้อยและรุนแรงที่เกิดขึ้นของตำรวจ โดยหากตำรวจพบว่าไม่มีหรืออาจมีปัญหาสังคมหรืออาชญากรรมเกิดขึ้นในพื้นที่จะต้องรีบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในพื้นที่ โดยไม่ปล่อยให้ปัญหาขยายวงกว้างออกไปหรือก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมาอีก ตำรวจที่เป็นผู้ปฏิบัติดำเนินการกับปัญหาดังกล่าวจึงต้องเป็นตำรวจมีอาชีพที่มีทักษะ มีประสบการณ์ดี และสามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนได้ดี (James G. Willson & George L. Kelling, ๑๙๘๒)

๑.๔.๕ ทฤษฎีตำรวจผู้ใช้ชุมชน (Community Policing Theory) การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับชุมชน ตำรวจมีบทบาทในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญกับชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาของชุมชน

๑.๔.๖ หลักการพัฒนาและแก้ปัญหาที่พลิกผันไปตามแนวทางของชุมชน การปฏิบัติงานของตำรวจตามหลักการและจุดมุ่งหมายของทฤษฎีนี้จึงให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างตำรวจกับชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน พัฒนา และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตำรวจทำหน้าที่เป็นนักวิเคราะห์และแก้ปัญหา ตำรวจต้องช่วยประชาชนด้วยการใช้เทคนิคเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการแก้ปัญหาตำรวจ ปัญหาที่มีสาเหตุมาจากอะไรและวิธีการแก้ปัญหาควรจะดำเนินการอย่างไร จึงจะถูกต้องเหมาะสมกับสภาพต่างๆ ของชุมชนและประชาชนกับตำรวจต้องร่วมกันแก้ปัญหาดังกล่าว โดยตำรวจต้องให้การสนับสนุนประชาชนอย่างจริงจังต้องประสานกับองค์กรของราชการและของเอกชนเพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนในการแก้ปัญหาพัฒนา ให้ก้าวหน้าต่อไปตำรวจและประชาชน จะต้องช่วยกันพิจารณาว่าปัญหาหมดสิ้นไปแล้วหรือยัง และถึงแม้คำตอบคือปัญหาส่วนใหญ่ได้แก้ไขไปแล้ว ก็ต้องพัฒนาชุมชนให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อป้องกันไม่ให้อื่นๆ เกิดขึ้นได้อีก แต่การที่จะสามารถวิเคราะห์ปัญหาและเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาพร้อมกับชุมชนได้นั้น ตำรวจต้องค้นหาและทำความเข้าใจกับปัญหาในชุมชนเสียก่อน โดยตำรวจต้องสร้างความคุ้นเคยกับประชาชนโดยการปรากฏตัวให้ประชาชนเห็นในสถานที่เดิมและเวลาเดิมเป็นประจำ ในขณะที่ให้บริการรักษาทางและการตอบสนองต้องแสดงออกถึงความเป็นมิตรอย่างจริงจังทำให้ประชาชนศรัทธาและไว้วางใจ เพื่อให้ประชาชนกล้าที่จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาของชุมชนให้ตำรวจได้รับทราบ

จะเห็นได้ว่าจากหลักการและแนวทางปฏิบัติงานของตำรวจในทฤษฎี ๕ ทฤษฎีกับอีก ๑ หลักการดังกล่าว ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชนเป็นสำคัญในการร่วมมือกับตำรวจเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยตำรวจมีบทบาทแตกต่างกันไปในแต่ละแนวทางทั้งบทบาทในการแสวงหาความร่วมมือจากชุมชนด้วยวิธีการต่างๆ บทบาทในการร่วมกับชุมชนปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาและบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยเป็นธรรมและเสมอภาค ซึ่งหากตำรวจผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจถึงบทบาทของตนตามหลักการและแนวทางใหม่ในการป้องกันอาชญากรรม ๕ ทฤษฎี กับอีก ๑ หลักการ ก็จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริงในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน สภาพสังคมที่

ซับซ้อน สภาพพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสภาพประชาชนคนไทยที่มีความก้าวหน้าทางความคิด ในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างแท้จริง ประชาชนพึงพอใจและพร้อมจะให้ความร่วมมือกับตำรวจ

### ๑.๕ การให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ (การให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ

โดยรวม; กรมตำรวจไอร์แลนด์ (Robert Galloway & Laurie A. Fitzgerald, (๑๙๙๒)

การให้บริการที่มีคุณภาพโดยรวม (TSQ) แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในการทำธุรกิจและวิธีการที่ทรัพยากรที่จะใช้งานได้อย่างถูกต้อง เป็นการไปร่วมกันระหว่างเป้าหมายของคุณภาพการบริการทั้งระบบและการเปลี่ยนแปลงกรมตำรวจไปสู่องค์กรธุรกิจอันเป็นผลจากปัญหาที่เกิดจากระบบการปฏิบัติงานและการให้บริการในอดีตที่มุ่งบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดที่ทำให้เกิดข้อสงสัยในความคาดหวังของประชาชนในการให้บริการและส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจกับการบริการที่ได้รับดังกล่าวประชาชนของเมืองร้องเรียนการทำงานของตำรวจเพิ่มขึ้น กำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ลดลง เจ้าหน้าที่ตำรวจขาดความมั่นใจในองค์กรกรมตำรวจส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจชุมชนตึงเครียดและน่าสงสารประชาชน

การบริการที่มีคุณภาพโดยรวม (TSQ) ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความต้องการของลูกค้า (ประชาชน) จึงมีความสำคัญที่จะทำให้เกิดขึ้นในการทำงานให้บริการประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเพื่อให้การให้บริการที่มีคุณภาพโดยรวม (TSQ) เป็นวิถีแห่งชีวิต วัฒนธรรมองค์กร ในการให้บริการแก่ประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรมตำรวจ จะต้องให้ความสำคัญกับ ๓ แหล่งสนับสนุนสำคัญ คือ

๑. เทคโนโลยี (Technology) เป็นชุดที่สมบูรณ์ของเครื่องมือเทคนิคและทักษะความรู้และวิธีการที่รวมกันที่จะทำให้เป็นไปได้สำหรับการให้บริการที่มีคุณภาพสูงที่จะส่งมอบให้กับลูกค้า

๒. ความเป็นผู้นำ (Leadership) วิธีที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดคุณภาพการให้บริการ ผู้นำตำรวจจะต้องพยายามขจัดทัศนคติ "บังคับ" และแทนที่ด้วย "ความมุ่งมั่นบริการ" ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องในการนำองค์กร มักเป็นผู้นำที่มีความกระตือรือร้นและมุ่งมั่นต่อองค์กร มุ่งสร้างจิตสำนึกในการบริการลูกค้าแก่บุคลากร (เจ้าหน้าที่ตำรวจ) ในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรได้เข้าใจถึง "ความเป็นจริงของการทำงานบริการ" ประกอบด้วย การบริการเป็นทั้งการผลิตและการบริโภคในเวลาเดียวกัน และการบริการไม่สามารถผลิตล่วงหน้าได้ การบริการจะถูกส่งมอบผ่านสื่อของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ดังนั้นลูกค้าจึงเป็นผู้อำนวยการสร้างการบริการร่วม การบริการถูกผลิตขึ้น ณ ที่ใดก็ตามที่มีลูกค้าและถูกนำเสนอโดยคนที่อยู่นอกเหนือการควบคุมได้ทันทีและอิทธิพลของการจัดการ การให้บริการเป็นแรงงานที่แสดงออกมาทางความรู้สึกไม่ได้แสดงออกมาทางกายภาพ ซึ่งความแข็งแกร่งของความรู้สึกที่แข็งแกร่งดังกล่าว มีมากกว่าความแข็งแกร่งของกล้ามเนื้อ คุณภาพและค่านิยมของการบริการเป็นประสบการณ์ภายในของบุคคลที่เป็นลูกค้า โดยที่ลูกค้าไม่ได้เป็นทั้งผู้จัดจำหน่ายและผู้พิพากษา ถ้าการบริการไม่ได้รับการดำเนินการอย่างถูกต้องก็ไม่สามารถจะเรียกคืนการชดเชยหรือขอโทษ ซึ่งเป็นเพียงวิธีการเดียวของการเรียกคืนได้

๓. การออกแบบ (Design) การออกแบบของโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร/เครือข่าย สิ่งอำนวยความสะดวก ระบบและข้อมูลที่รองรับการให้บริการที่ดีเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะถูก

นำมาใช้ในการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร/เครือข่าย โดยอาศัยหลักการขั้นพื้นฐานคือการเกิดขึ้นของความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงในองค์กร

การสร้างวิธีการบริการที่มีคุณภาพ ตามหลักการให้บริการที่มีคุณภาพโดยรวม (TSQ) นั้น ผู้นำในองค์กรตำรวจจำเป็นต้องเปลี่ยนกรอบของการอ้างอิงจากการเน้นระเบียบสังคมและการบังคับใช้กฎหมายไปสู่วิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่ให้ความสำคัญกับการจัดการลูกค้า (ประชาชน) เพื่อให้ทราบความต้องการการบริการของประชาชน เพื่อที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินงานบริการแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนและสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ประชาชนในที่สุด

การให้บริการที่มีคุณภาพโดยรวม (TSQ) เป็นแนวทางในการให้การบริการประชาชนของตำรวจที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการจัดการกับความต้องการของลูกค้า (ประชาชน) โดยให้ความสำคัญกับ ๓ แหล่งสนับสนุนสำคัญ คือเทคโนโลยี ความเป็นผู้นำและการออกแบบเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนและตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจ

สรุปการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพของงานตำรวจ หมายถึง การปฏิบัติงานและการให้บริการของประชาชนของงานตำรวจ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกคนในองค์กร และมุ่งแก้ไขปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน (สร้างความประทับใจเมื่อแรกพบ) เพื่อให้การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการ (ตอบสนองความต้องการเมื่อปฏิบัติงานและให้บริการ) และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (สร้างความพึงพอใจเมื่อปฏิบัติงานและให้บริการเสร็จจุลวง) และเพื่อบรรลุเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพของงานตำรวจ นั้น สามารถวัดได้จาก ๑) ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำที่มีคุณภาพ ๒) ทักษะคติของบุคลากรในองค์กรตำรวจ ๓) การปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนของตำรวจ และ ๔) การบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนของงานตำรวจ

## **๒. การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพกับงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์**

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อและครอบครัว และยังส่งผลกระทบไปยังชุมชน/หมู่บ้าน และในระดับประเทศ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับสากล มาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณภาพ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปราบปรามการค้ามนุษย์ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์อีกด้วย ประกอบกับการก้าวเข้าสู่การเป็นสมาชิกสมาคมอาเซียน (Associated of Southeast Asian Nations, ASEAN) ของประเทศไทยที่ทำให้การปฏิบัติงานและการให้การบริการประชาชนของงานปราบปรามการค้ามนุษย์ จำต้องคำนึงถึงกฎหมายของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยอีก

การปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชนของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ จึงหมายถึง การนำกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ของบุคลากรในงานตำรวจ



ปราบปรามการค้ามนุษย์มาใช้ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการให้บริการของประชาชน ซึ่งครอบคลุมการปฏิบัติงานและให้บริการด้านการสอบสวน ปราบปราม สืบสวน และอำนวยความสะดวกที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน และมุ่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน เพื่อให้สามารถนำกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการปฏิบัติงานปราบปรามการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ส่วนประชาชนเจ้าของกิจการที่เสี่ยงต่อปัญหาการค้ามนุษย์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ประชาชนมีความพึงพอใจ และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติและที่รัฐบาลตั้งไว้

การปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชนของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพสามารถนำแนวคิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพมาปรับใช้ได้โดยการนำตัวชี้วัดของการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพของงานตำรวจ ซึ่งประกอบด้วย ทศนคติของบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีทัศนคติที่ดีต่องานบุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์) และการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บทบาทที่แสดงออกมาตามธรรมชาติ บทบาทการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีส่วนร่วม) และบทบาทในการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน) มาปรับใช้ในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ ด้านการสอบสวน ปราบปราม สืบสวน และอำนวยความสะดวกของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ภายใต้หลักการ

๒.๑ การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน

๒.๒ การมุ่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน

โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนมีคุณภาพ สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ส่วนประชาชนเจ้าของกิจการที่เสี่ยงต่อปัญหาการค้ามนุษย์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ประชาชนมีความพึงพอใจและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รัฐบาลที่ตั้งไว้

### ๓. รูปแบบการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ

การปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านการสอบสวน ปราบปราม สืบสวน และอำนวยความสะดวกของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ซึ่งครอบคลุมประเด็น ทศนคติของบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีทัศนคติที่ดีต่องาน บุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์) และการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนในการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บทบาทที่แสดงออกมาตามธรรมชาติ บทบาทการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (การมีส่วนร่วม) และบทบาทในการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนที่ให้ความสำคัญกับ

ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน) ที่มีคุณภาพ ภายใต้หลักการ

๑. การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน

๒. การมุ่งแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน มีรูปแบบการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน ดังนี้คือ

๒.๑ ทักษะคติที่มีต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีทัศนคติที่ดีต่องานบุคลากร และงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์)

๒.๑.๑ มีความพึงพอใจ ได้แก่ การมีความพึงพอใจเกี่ยวกับ สภาพการทำงานประเภทของงาน องค์กร และบุคลากร

๒.๑.๒ มีความมุ่งมั่นหรือการอุทิศตนต่องานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ได้แก่ มีความภูมิใจในการเป็นบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ ต้องการปฏิบัติงานในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ต่อไปจนเกษียณโดยไม่คิดจะขอลาออกหรือขอย้าย มีความพึงพอใจในความเหมาะสมของการกำหนดวันลาพัก/ลาป่วยของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ มีความมั่นใจว่าจะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านและมั่นใจว่าจะปรับปรุงงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์อย่างต่อเนื่อง

๒.๑.๓ การสร้างจิตวิทยาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการทำงาน ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับงานที่ได้รับมอบหมาย

๒.๑.๔ ทักษะคติที่เกี่ยวข้องกับงานตำรวจชุมชนกับการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ ได้แก่ มีการเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่เพื่อทำงานแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ มีความเชื่อมั่นที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา มีความเชื่อมั่นว่าประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านช่วยแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ได้ มีความเชื่อว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเป็นวิธีการที่ใช้แก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ไม่ได้ และมีความมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานและให้บริการที่มีคุณภาพสูงต่อชุมชน/หมู่บ้าน

๒.๑.๕ ความรับรู้หรือให้ความสำคัญถึงการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ได้แก่ การรับรู้หรือให้ความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน

๒.๑.๖ มุมมองต่อธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ การมีมุมมองที่ดีและสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีมุมมองที่ดีต่อธรรมชาติของมนุษย์

๒.๑.๗ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร ได้แก่ การมีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงและการกระจายอำนาจ

๒.๑.๘ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเรียกรับผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายจากบุคคลอื่นใดเพื่อแลกกับการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

๒.๑.๙ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเบียดเบียนผลตอบแทนที่บุคลากรอื่นควรจะได้รับตามกฎหมายไปเป็นของตนเองโดยผิดระเบียบและผิดกฎหมาย

๒.๑.๑๐ มีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยกับการเบียดเบียนเอาทรัพยากรที่เป็นขององค์กรไปเป็นของส่วนตัวโดยผิดระเบียบและผิดกฎหมาย

## ๒.๒ การปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนของตำรวจในการปราบปรามการค้ำมนุษย์

### ๒.๒.๑ บทบาทที่แสดงออกตามธรรมชาติ

๒.๒.๒ การปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ)

๒.๒.๓ บทบาทในการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ได้แก่ มีการปฏิบัติงานและให้บริการตลอดเวลา เข้าร่วมประชุมกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เข้าร่วมกับประชาชนในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านเพื่อจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์รับรายงานจากประชาชนว่าพบบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์หรือพบบุคคลต้องสงสัยมีพฤติกรรมเป็นนักค้ำมนุษย์ในชุมชน/หมู่บ้าน จัดช่องทางในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการค้ำมนุษย์และอาชญากรรมของประชาชนมากขึ้น เข้าตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัยจะมีการค้ำมนุษย์หรือตั้งจุดตรวจ-จุดสกัดเพื่อตรวจค้นพาหนะที่ต้องสงสัยว่าจะมีการลักลอบขนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและการค้ำมนุษย์ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และมีการจับกุมผู้ต้องหาหรือนักค้ำมนุษย์ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านที่รับผิดชอบอยู่เป็นประจำ

๒.๒.๔ การพบปะติดต่อกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เจ้าหน้าที่ตำรวจรู้จักมักคุ้นกับประชาชนที่เป็นผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน ประชาชนกลุ่มเสี่ยงเจ้าของบ้านหรือเจ้าของกิจการในชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย ที่มีอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่ตำรวจสร้างความประทับใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนระหว่างพบปะติดต่อกัน ประกอบด้วยการสร้างบรรยากาศที่มิตรและเป็นกันเองในการพบปะกับประชาชน ไม่อ้าการไม่มีเวลาดำเนินงานของประชาชน สร้างประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุดในการพบปะติดต่อกัน และมีความสุขขณะพบปะติดต่อกับประชาชน

๒.๒.๕ ลดระดับความหวาดกลัวและกังวลว่าจะตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย ดำเนินการสร้างเชื่อมั่นและการรับรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าจะมีความปลอดภัยขณะพำนัก เดินทางและประกอบกิจกรรมในชุมชน/หมู่บ้านและทำให้ประชาชนมั่นใจว่าปัญหาการค้ำมนุษย์จะไม่ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่ต้องการได้ ได้แก่ สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้รับรู้ว่าตำรวจในงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์กำลังหมกมุ่น/ห่วงใยกับการแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชน/หมู่บ้านอยู่ได้แก่

๒.๒.๕.๑ มีการกำหนดแผนงานแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์และอาชญากรรมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน/หมู่บ้าน ร่วมกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย

๒.๒.๕.๒ มีการออกปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์และอาชญากรรมอื่นๆที่เกิดขึ้นในชุมชน/หมู่บ้านร่วมกับประชาชนในชุมชน/หมู่บ้านโดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย

๒.๒.๕.๓ การจับกุมผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์

(นักค้ามนุษย์) โดยเฉพาะที่ดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายหรือองค์กรเพิ่มขึ้น

๒.๒.๕.๔ รวบรวมพยานหลักฐานจนผู้ต้องหาที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ  
กับการค้ามนุษย์ (นักค้ามนุษย์) ถูกพิพากษาลงโทษสูงขึ้น

๒.๒.๕.๕ การดำเนินการเกี่ยวกับเหยื่อการค้ามนุษย์ (การดำเนินคดี/  
การช่วยเหลือ/การเยียวยา) ตามหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสากล

๒.๒.๕.๖ มีช่องทางในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ของ  
ประชาชนที่ง่ายและมีมากขึ้น

๒.๒.๕.๗ มีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ในการป้องกันการตกเป็น  
เหยื่อการค้ามนุษย์และช่องทางในการแจ้งข่าวเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แก่ประชาชน โดยเฉพาะในชุมชน/  
หมู่บ้านเป้าหมายอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

๒.๒.๕.๘ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่เคยตกเป็นเหยื่อการค้า  
มนุษย์และอาชญากรรมประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องกันในชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะในชุมชน/หมู่บ้าน  
เป้าหมาย

๒.๒.๖ ประสานและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ใน  
พื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านกับงานตำรวจในพื้นที่ (ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและสถานีตำรวจ) และ  
หน่วยงานอื่นในพื้นที่ (ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด กรมการปกครอง กระทรวง  
สาธารณสุข กระทรวงแรงงานและกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) เพื่อใช้ในการ  
ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๒.๗ ประสานและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ทำตัวเป็นนายหน้า  
หรือบริษัทจัดหางานที่มีอยู่ในพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านกับงานตำรวจในพื้นที่ (ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง  
และสถานีตำรวจ) และหน่วยงานอื่นในพื้นที่ เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๒.๒.๘ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ของประชา  
ชนกลุ่มเป้าหมายและชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมายในพื้นที่เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้า  
มนุษย์

๒.๒.๙ มีการปฐมนิเทศให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการตกเป็นเหยื่อการค้า  
มนุษย์แก่ประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

๒.๒.๑๐ สอบถามความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่ม  
เป้าหมาย และให้ความสำคัญกับชุมชน/หมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านเป้าหมาย

#### ๔. นโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการประกาศให้เป็น วาระแห่งชาติ

เมื่อ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ประเทศไทยได้ประกาศนโยบายป้องกันและปราบปราม  
การค้ามนุษย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำ  
ร่างนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔ –  
๒๕๕๙) เพื่อใช้เป็นทิศทางการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศ และ  
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อป้องกันกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดไป  
โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบนโยบายยุทธศาสตร์และมาตรการในการ

ป้องกันกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๙) เพื่อใช้เป็นทิศทางในการดำเนินงาน  
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศในระยะ ๖ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๙)

ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

**๑. นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**

๑.๑ เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๑.๒ ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการป้องกันการดำเนินคดี การคุ้มครอง  
ช่วยเหลือและการพัฒนากลไกเชิงนโยบาย การขับเคลื่อน การพัฒนาและการบริหารข้อมูลอย่างมี  
ประสิทธิภาพ

๑.๓ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกัน  
และแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์

๑.๔ ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของรัฐเท่าเทียมกัน

๑.๕ ผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจังเข้มงวดในการจัดการกับผู้กระทำผิดฐาน  
ค้ามนุษย์และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องทั้งผู้ค้ามนุษย์และผู้เสียหายจากการค้า  
มนุษย์

**๒. ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**

๒.๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันกัน

๒.๒ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินคดี

๒.๓ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ

๒.๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเชิงนโยบายการขับเคลื่อน

๒.๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล

**๕. แผนป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ**

**มาตรการดำเนินการ** ดังนี้ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๕๘ : ๑๐ - ๑๑)

๕.๑ มาตรการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายปฏิบัติการ เป็นมาตรการที่  
จำเป็นพื้นฐานในการระดมความร่วมมือทุกภาคส่วนเพื่อร่วมเป็นเครือข่ายปฏิบัติการในกลุ่มเป้าหมาย  
เน้นการสร้างความร่วมมือในทุกภาคส่วน

๕.๒ มาตรการสืบสวน การรวบรวมข้อมูลบุคคล และสถานที่ โดยเน้นพื้นที่เป่า  
หมายสำคัญในการปฏิบัติการ ได้แก่ สถานประกอบการ/โรงงานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก  
แฟลปปลา เรือประมง สถานบริการ ร้านอาหารโอเคะ ตลอดจนสถานที่ล่อแหลมหรือเคยมีการกระทำ  
ความผิด หรือเคยมีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือบังคับใช้แรงงาน หรือบริการที่มี  
ลักษณะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ เพื่อรวบรวมข้อมูลบุคคล เช่น ตัวการ นายทุน ผู้สนับสนุน ผู้อยู่  
เบื้องหลัง ผู้ตระเตรียมหรือสคบ รวมทั้งเหยื่อการค้ามนุษย์ สถานที่ และพฤติกรรมที่กระทำความผิด  
ไว้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดและความรวดเร็วในการ  
ช่วยเหลือเหยื่อ

๕.๓ มาตรการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดรูปแบบและมาตรฐานในการสอบสวน ให้  
มีความรวดเร็วและประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลยุติธรรม ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้เป็นไป

ด้วยความรวดเร็ว สอดคล้องกับปณิธานสากลในเรื่องการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เช่น ปัญหาการใช้แรงงานในเรือประมงรวมทั้งอุตสาหกรรมการประมง เป็นต้น และการเอาคนลงมาเป็นขอตาน และเรื่องอื่นๆ ที่สำคัญ โดยยึดหลักความรวดเร็ว ความถูกต้องและยุติธรรมรวมทั้งนำกฎหมายการฟอกเงิน มาใช้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

๕.๔ มาตรการรวบรวมพยานหลักฐานและระบบฐานข้อมูล การรวบรวมพยานหลักฐานในกระบวนการสอบสวนต้องมีความถูกต้อง แม่นยำ มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน พนักงานสอบสวนต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในกระบวนการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ การสอบปากคำผู้เสียหาย การสืบพยานล่วงหน้า ในคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ในด้านการดำเนินคดี ให้มีความโปร่งใส รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพัฒนาช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข่าวสารที่ควรรู้ถึงสิทธิ บทบาทหน้าที่และกรณีที่ควรเฝ้าระวัง

๕.๕ มาตรการในการคัดแยกผู้เสียหาย การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนเพิ่มการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟู เยียวยาและส่งกลับเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันแบบบูรณา

๕.๖ มาตรการ ๕ ตรวจสอบ ในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์จากสถิติคดีค้ามนุษย์ทุกปีที่ผ่านมา พบว่า ผู้เสียหายส่วนใหญ่ในคดีค้ามนุษย์ในแต่ละรูปแบบยังคงเป็นเด็กไทย และต่างด้าวที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงกำหนดมาตรการเพื่อมิให้เด็กอยู่ในสถานที่เสี่ยงหรืออยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้คดีค้ามนุษย์เกิดขึ้น ดังนี้

๕.๖.๑ ตรวจสอบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้หญิงต่างด้าวโดยเฉพาะสัญชาติลาวอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ซึ่งพบว่ามีการใช้หนังสือเดินทางที่ข้อมูลอายุสูงกว่าอายุจริงเข้ามาในประเทศไทย จึงให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกตรวจเยี่ยมคนต่างชาติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความรู้สึกลดตภัยในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศโดยหากมีการตรวจพบว่ามียกท่องเที่ยวต่างชาติคนใดมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้นำส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไป

๕.๖.๒ ตรวจสอบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ต้องตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือถูกบังคับใช้แรงงาน จึงให้เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจสอบสถานที่เสี่ยงหากพบเด็กหรือเด็กถูกใช้แรงงานหรือบังคับใช้แรงงาน ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น หากเป็นเด็กตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจนำส่งให้บิดา มารดาหรือส่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบด้วยว่าเด็กที่ตรวจพบดังกล่าวเป็นเด็กที่มีการแจ้งหายไว้หรือไม่

๕.๖.๓ ตรวจสอบแรงงาน เพื่อเป็นการรองรับมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ จึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานในกระทรวงแรงงานเพื่อให้มีการตรวจบูรณาการแรงงานในพื้นที่รับผิดชอบโดยเน้นไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กหรือการบังคับใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการต่างๆ

เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแช่แข็ง อุตสาหกรรมประมงต่อเนื่อง เรือประมง หรือสถานที่อื่นๆ ที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์

๕.๖.๔ ตรวจสอบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีสถานที่เสี่ยงในการค้ามนุษย์ จึงให้มีการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบ แล้วกำหนดเป็นเป้าหมายเข้าทำการตรวจสอบ โดยมุ่งเน้นรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินคดีกับขบวนการค้ามนุษย์ทั้งขบวนการ และหากพบเด็กในสถานที่ดังกล่าวให้พิจารณาจัดให้มีการคัดแยกผู้เสียหายเบื้องต้นหรือดำเนินการตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๕.๖.๕ ตรวจสอบ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ขบวนการค้ามนุษย์ทั้งที่มีการดำเนินคดีไว้แล้วและที่ยังมิได้มีการดำเนินคดีมีโอกาสในการกระทำผิด จึงให้เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจสอบสืบสวนขยายผลจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ให้ครบทุกขบวนการและบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดให้ครบทุกตัวบทกฎหมาย รวมทั้งให้รวบรวมหมายจับคดีค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบแล้วกำหนดเป็นเป้าหมายในการระดมจับกุม

ทั้งนี้ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวให้มีการจัดระบบตรวจสอบกับฐานข้อมูลการเดินทางเข้า - ออกของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฐานข้อมูลคนหาย ฐานข้อมูลหมายจับ และฐานข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของกระทรวงแรงงาน และให้จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจออกประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยเน้นการนำเด็กมาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ และการไม่ปล่อยให้เด็กเข้าไปอยู่ในสถานที่ที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด และจัดให้มีแผนป้ายประชาสัมพันธ์ติดตั้งตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนผู้พบเห็นเด็กในสถานที่เสี่ยง เด็กถูกใช้แรงงาน หรือถูกบังคับใช้แรงงาน สามารถแจ้งเหตุได้ที่ ศูนย์ OSCC ๑๓๐๐ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สายด่วน ๑๙๑ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ และสายด่วน ๑๙๑ สถานีตำรวจทั่วประเทศ

**สรุป** ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความเปราะบางของสังคมและสถาบันครอบครัว ขณะที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน ทำให้เด็กและสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่อ่อนแอตกเป็นเหยื่อของสังคมในด้านความรุนแรง การบังคับใช้แรงงาน การบริการทางเพศ และการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศได้โดยง่าย ได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจโลก เพราะมีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลกและเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรายได้อยู่ในระดับต้นเช่นเดียวกับการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงระบบ ที่เน้นการมีส่วนร่วม การแสวงหาความร่วมมือและการบูรณาการการปฏิบัติในลักษณะของหุ้นส่วนในทุกชั้นตอนแต่จะแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่

งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นงานตำรวจที่มีคุณภาพ หมายถึง การมีผู้นำ/ผู้บังคับบัญชาที่มีภาวะที่มีคุณภาพ ที่มีรูปแบบในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น มีรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กรและมีรูปแบบการ

ปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพที่สำคัญกับบุคลากรในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานและมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ำมนุษย์มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการป้องกันไม่ให้ปัญหาการค้ำมนุษย์เกิดขึ้น ปราบปรามนักค้ำมนุษย์ให้หมดสิ้นและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ำมนุษย์แก่ประชาชน ประกอบด้วยประชาชนไม่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์และไม่มีควมวิตกกังวลว่าจะมีปัญหาการค้ำมนุษย์เกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว และประชาชนในชุมชน/หมู่บ้านที่อาศัยหรือทำงานอยู่รวมทั้งในชุมชน/หมู่บ้านอื่น ส่วนประชาชนกลุ่มผู้ประกอบการมีความมั่นใจจะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้โดยไม่มีปัญหาการค้ำมนุษย์เกิดขึ้นในสถานประกอบการของตนเองและที่สำคัญที่สุดคือการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประกอบด้วยการบรรลุเป้าหมายของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน กล่าวคือต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริง ในงานที่ทำและต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อดทน เสียสละ ต้องขยัน และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญที่สุดต้องตระหนักเสมอว่า เป้าหมายการทำงานของตำรวจคือความผาสุกของประชาชน) และรัฐบาล

กรอบในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) จะกว้างกว่าและแตกต่างจากงานตำรวจอื่นแล้ว เป้าหมายในการดำเนินงานยังแตกต่างจากงานตำรวจอื่นอีกด้วย ทั้งคุณลักษณะของประชาชนและชุมชนที่นอกจากเป้าหมายหลักคือการทำให้ประชาชนทั่วไปปลอดภัยจากการค้ำมนุษย์แล้ว ประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง (ผู้ย้ายถิ่น/ประกอบอาชีพเสี่ยง/ชอบอยู่ตามสถานที่เสี่ยง) ยังเป็นเป้าหมายพิเศษเฉพาะเจาะจงที่ต้องปลอดภัยจากการค้ำมนุษย์เช่นกัน รวมทั้งการดำเนินการสืบสวนเพื่อติดตามช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์และสอบสวนเพื่อให้ประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ได้รับการเยียวยายังเป็นภารกิจของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ด้วยเช่นกันนอกจากนั้นการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ยังมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งคือผู้ประกอบการธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเกิดการค้ำมนุษย์ สามารถประกอบธุรกิจอันส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดำเนินการไปได้อีกด้วย ชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากงานตำรวจอื่นทั้งในแง่ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ชุมชน/หมู่บ้านตั้งอยู่ และลักษณะของการรวมกันของประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งนอกจากชุมชน/หมู่บ้านทั่วไปที่มีประชาชนรวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวรจะเป็นเป้าหมายหลักของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ในการดำเนินงานให้ปลอดภัยจากการค้ำมนุษย์และอาชญากรรมทุกประเภทดังเช่นงานตำรวจอื่นแล้ว ชุมชน/หมู่บ้านที่ประชาชนไม่ได้รวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวร เช่น สถานที่ประกอบการที่เสี่ยงต่อการค้ำมนุษย์ สถานที่ที่ประชาชนกลุ่มเสี่ยง (ผู้ย้ายถิ่น/ประกอบอาชีพเสี่ยง/ชอบอยู่ตามสถานที่เสี่ยง) พักอาศัยอยู่ศูนย์อพยพหรือแม้กระทั่งประชาชนรวมตัวกันชั่วคราวต่างก็เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) ให้ปลอดภัยจากการค้ำมนุษย์เช่นเดียวกัน



## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในห้วงระยะเวลา ๒-๓ ปีที่ผ่านมา เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังมีสถานภาพเป็นทั้งประเทศต้นทาง ทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้าผู้หญิงและเด็ก โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการลักลอบของประชากรเข้าเขตไทยอย่างผิดกฎหมายและกลายเป็นช่องทางให้ขบวนการค้ามนุษย์ฉวยโอกาสเคลื่อนย้ายเหยื่อการค้ามนุษย์เข้าสู่ตลาดขายแรงงานและตลาด การค้าประเวณี นอกจากนี้ประเทศไทยได้ถูกประเทศสหรัฐอเมริกาจัดกลุ่มให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ ๓ (Tier ๓) หรือระดับต่ำสุดซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญห โดยมิเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมากหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็ก เพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหางานทำ โดยส่วนมากจะได้รับความช่วยเหลือจากญาติ หรือคนในชุมชน หรือเครือข่ายลักลอบนำคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่จัดหาหรือลักลอบ นำพาบุคคลเข้าประเทศจากการประมาณการขั้นต่ำเหยื่อการค้ามนุษย์หลายหมื่นคนที่เข้ามาในประเทศไทยนั้น ถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวงมาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงานหรือธุรกิจทางเพศ เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกนำมาแสวงหาประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง กับการประมง กิจการสิ่งทอระดับล่าง โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน

ปัจจุบันการค้ามนุษย์ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ความเร่งด่วนในการแก้ไขจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันทุกฝ่าย และต้องกระทำภายในกรอบความร่วมมือทั้งในระดับสากลโลก ระดับภูมิภาค ระดับอนุภูมิภาค และระดับทวีปภาคี นอกเหนือจากการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ภายในประเทศ ทั้งนี้ปัญหาค้ามนุษย์จะไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือแม้แต่ประเทศคู่ภาคี อาจมีความร่วมมือที่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ปัญหาจะยังคงลุกลามไปยังประเทศอื่นๆ ใกล้เคียงที่รัฐบาลในประเทศนั้นๆ มิได้สร้างภูมิคุ้มกันหรือระบบ รองรับในการแก้ปัญหาเอาไว้ เนื่องจากขบวนการค้ามนุษย์สามารถเคลื่อนย้ายถ่ายโอน กิจการการค้ามนุษย์ไปยังประเทศอื่นๆ ได้ตามเครือข่ายอาชญากรรมที่มีอยู่ทั่วโลก ดังนั้นการป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จึงมิใช่การแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีกลไกร่วมกันเพื่อให้เกิดการประสานความ

ร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบอันสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ร่วมกันในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งปัจจุบันมีเครือข่ายที่ซับซ้อนและขยายเป็นวงกว้างมากขึ้น

ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมิสาเหตุมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชาที่มีพรมแดนติดกันกับประเทศไทย โดยปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศทั้งสามดังกล่าว ซึ่งเป็นสาเหตุหรือปัจจัยผลักดันให้ประชาชนของทั้งสามประเทศต้องอพยพโยกย้ายถิ่นฐานออกมาหางานทำในประเทศไทย ประกอบไปด้วยปัญหาทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น การไม่มีงานทำในภูมิภาคของตนหรือไม่มีการสร้างงานขึ้นในท้องถิ่น หรืออาจจะเกิดจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นภายในประเทศหรือภายในภูมิภาคของตน ยกตัวอย่างเช่น สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า อันมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ กับรัฐบาลทหารพม่า จนก่อให้เกิดการสู้รบขึ้นระหว่างสองฝ่ายในพื้นที่ต่างๆ โดยที่การสู้รบดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดสภาวะที่ไม่ปกติในพื้นที่ที่เป็นสนามรบ และย่อมเป็นที่แน่นอนว่าพื้นที่ภูมิภาคของประชาชนในประเทศที่เกิดการสู้รบขึ้นย่อมไม่เหมาะสมที่จะประกอบอาชีพ และก็ได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันให้ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ต้องอพยพออกมาหางานทำยังประเทศไทย นอกจากนี้วัฒนธรรมและค่านิยมของสังคมก็ยังเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ รวมไปถึงแนวคิดบริโภคนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ก็เป็นอีกปัจจัยผลักดันหนึ่งที่สำคัญ โดยค่านิยมที่มีเงินตราเป็นตัวกำหนดถึงสถานะทางสังคมนั้นได้แพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวาง และเข้าถึงทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบท หากครอบครัวใดที่มีฐานะทางการเงินดีก็จะได้รับความเคารพนับถือ ซึ่งค่านิยมเช่นนี้ก็ได้อีกผลักดันให้เกิดเหยื่อเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ในส่วนของประเทศไทยเองยังมีปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาหางานทำยังประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือจากการที่แรงงานชาวไทยมีการศึกษาที่สูงขึ้น มีทักษะในการประกอบอาชีพที่ดีขึ้น ดังนั้นจึงสามารถเลือกงานที่ต้องการจะทำได้มากขึ้นและไม่เลือกที่จะทำงานประเภทที่มีความเสี่ยงสูง สกปรก หรือที่อันตรายและแสนยากลำบาก ดังเช่นที่เรียกกันโดยย่อว่างาน ๓ ส. แต่ในขณะที่เดียวกันนายจ้างก็ยังคงมีความต้องการที่จะจ้างแรงงานเข้ามาทำงานประเภท ๓ ส. อยู่เช่นเดิม แต่ในเมื่อแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานประเภทดังกล่าวแล้ว แรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านจึงกลายเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดสำหรับนายจ้างที่จะให้เข้ามาทำงานประเภทดังกล่าว

ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย และการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเลือกที่จะเดินทางเข้ามาโดยผิดกฎหมายย่อมเท่ากับว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นต้องลักลอบทำงานอย่างหลบซ่อน หลีกเร้นตัวเองให้พ้นจากสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐไทยหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ มิเช่นนั้นแล้วก็อาจจะต้องถูกส่งกลับประเทศ ซึ่งจะกลายเป็นการหมดหนทางในการประกอบอาชีพ ซึ่งการทำงานแบบหลบซ่อนของแรงงานต่างด้าวนี้ ก็ได้กลับกลายเป็นโอกาสสำหรับฝ่ายนายจ้างในการกดขี่ข่มเหง เอาเปรียบแรงงานต่างด้าว จนแรงงานต่างด้าวต้องตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปในที่สุด หรือในบางกรณีที่มีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างหรือผู้ประกอบการนั้นได้รับความรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่รัฐเสียเอง ก็ยิ่งส่งผลให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือปัญหาการค้ามนุษย์นั้นกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรังและแก้ไขได้ยากมากยิ่งขึ้นตามไปด้วยการที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้ประสบความสำเร็จหรืออย่างน้อยที่สุดให้อยู่ในระดับที่บรรเทาเบาบางลงไปได้

การแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์จะต้องแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ทั้งในพื้นที่ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางของการค้ามณูชย์ โดยประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึง ประเทศที่เหยื่อการค้ามณูชย์เดินทางจากมานั้น จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ในเรื่องของการพัฒนาในพื้นที่ต้นทาง เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจการสร้างงานสร้างอาชีพในท้องถิ่น การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในเรื่องของการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ รวมไปถึงมาตรการในการระงับปัญหาการสู้รบระหว่างฝ่ายที่มีความขัดแย้งระหว่างกัน อันจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างโอกาสในการจ้างงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ขั้นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์

นอกจากการแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ในพื้นที่ประเทศต้นทางแล้ว การแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ในพื้นที่ประเทศปลายทาง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประเทศที่แรงงานต่างด้าว หรือเหยื่อการค้ามณูชย์เดินทางเข้าไปทำงานนั้น ก็นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยสิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขในพื้นที่ประเทศปลายทาง คือ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเข้มงวดรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ที่กลับรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างในกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่จะกลายเป็นอุปสรรคที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ หรือการเอาผิดเอาเปรียบด้านแรงงานนั้นได้รับการแก้ไขให้บรรเทาลงไปได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่นายจ้างในเรื่องของขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของไทย จะต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศต้นทางในการแก้ไขปัญหาค่ามณูชย์ และปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่นับได้ว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามณูชย์ เช่น การแสวงหาแนวทางในการสร้างกระบวนการการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย การเร่งรัดดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว ตามแนวทางที่ปรากฏในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานที่รัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ปัญหาค่ามณูชย์ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาร่วมกันทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางได้รับการแก้ไขจนลุล่วงไปได้โดยถาวร หรืออย่างน้อยที่สุดก็ให้ได้รับการแก้ไขจนระดับความรุนแรงของปัญหาบรรเทาเบาบางลงไป ทั้งนี้ก็เพื่อความเจริญรุ่งเรืองทั้งของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางเคียงคู่กันไป

กรอบในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามณูชย์ (บก.ปคม.) เป้าหมายในการดำเนินงานแตกต่างจากงานตำรวจอื่น ทั้งคุณลักษณะของประชาชนและชุมชนที่นอกจากเป้าหมายหลักคือการทำให้ประชาชนทั่วไปปลอดภัยจากการค้ามณูชย์แล้ว ประชาชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง (ผู้ย้ายถิ่น/ประกอบอาชีพเสี่ยง/ชอบอยู่ตามสถานที่เสี่ยง) ยังเป็นเป้าหมายพิเศษเฉพาะเจาะจงที่ต้องปลอดภัยจากการค้ามณูชย์เช่นกัน รวมทั้งการดำเนินการสืบสวนเพื่อติดตามช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามณูชย์และสอบสวนเพื่อให้ประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามณูชย์ได้รับการเยียวยายเป็นภารกิจของงานตำรวจปราบปรามการค้ามณูชย์ (บก.ปคม.) ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้การดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามณูชย์ (บก.ปคม.) ยังมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการธุรกิจที่เสี่ยงต่อการเกิดการค้ามณูชย์ สามารถประกอบธุรกิจอันส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดำเนินการไปได้อีกด้วย ชุมชนที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงาน

ตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากงานตำรวจอื่นทั้งในแง่ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ชุมชน/หมู่บ้านตั้งอยู่ และลักษณะของการรวมกันของประชาชนในชุมชน/หมู่บ้าน ซึ่งนอกจากชุมชน/หมู่บ้านทั่วไปที่มีประชาชนรวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวร จะเป็นเป้าหมายหลักของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ในการดำเนินงานให้ปลอดภัยจากการค้ามนุษย์และอาชญากรรมทุกประเภทดังเช่นงานตำรวจอื่นแล้ว ชุมชน/หมู่บ้านที่ประชาชนไม่ได้รวมตัวกันอยู่อาศัยอย่างเห็นเด่นชัดและถาวร เช่น สถานที่ประกอบกิจการที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ สถานที่ที่ประชาชนกลุ่มเสี่ยง (ผู้ย้ายถิ่น/ประกอบอาชีพเสี่ยง/ชอบอยู่ตามสถานที่เสี่ยง) พักอาศัยอยู่ ศูนย์อพยพหรือแม้กระทั่งประชาชนรวมตัวกันชั่วคราวต่างก็เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) ให้ปลอดภัยจากการค้ามนุษย์เช่นเดียวกัน

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานและในภาพรวม ดังนี้

๑. บก.ปคม. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นกระบวนการแรกในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ควรนำแนวทางการตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ ให้ประชาชนชุมชนมีความรู้และให้ความร่วมมือในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง โดยเน้นการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้ง ๓ รูปแบบ ที่มักจะพบในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ การค้ามนุษย์โดยการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน การค้าประเวณี และการข่มขืน

๒. ควรปรับปรุงความพยายามอย่างต่อเนื่องในการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ในประชากรกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนและคนต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกจากประเทศ

๓. ควรเพิ่มความพยายามในการสอบสวนดำเนินคดี และพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน

๔. ปรับปรุงมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบแรงงาน

๕. ควรเพิ่มความพยายามในการให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับสิทธิที่พึงมี และหน้าที่ที่นายจ้างพึงมีต่อแรงงานเหล่านี้ รวมทั้งช่องทางในการฟ้องร้องและเรียกค่าชดเชยความเสียหายจากนักค้ามนุษย์

๖. ควรเพิ่มความพยายามในกำกับดูแลค่าธรรมเนียมและนายหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

๗. สนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิดและขบวนการอาชญากรรมทั้งภายในประเทศและข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

๘. เสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา

๙. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๑๐. ส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจร ในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๑. ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๑๒. สร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชน และกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว ส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวัง

๑๓. จัดสรรทรัพยากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ ทั้งสถานะต้นทาง สถานะทางผ่านและสถานะปลายทาง

๑๔. เพิ่มความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง

๑๕. เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจค้นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น เน้นตรวจค้นในสถานประกอบการประมงทะเลและเกี่ยวเนื่อง และกิจการสิ่งทอ เพราะถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงในการใช้แรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์

๑๖. จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อดำเนินการป้องกันและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด (ศปคม.จังหวัด) และหน่วยเฉพาะกิจเคลื่อนที่เร็วในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมปราบปรามและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรืออาจจะเป็นกลุ่มเสี่ยง สืบเสาะหาข่าว การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงหรือพื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ รวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานผลและสรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

### หนังสือ

กฤตยา อาชวนิชกุล. **สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึง**

**พิจารณา.** นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖.

เชาว์ ไพโรพริณโรจน์. **หลักการจัดการ.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙.

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ และคนอื่นๆ. **TQM กลยุทธ์การสร้างองค์การคุณภาพ.** กรุงเทพฯ :

เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๔๕.

ทองทิภา วิริยะพันธุ์. **ผู้บริหารบริษัทภิบาล.** กรุงเทพฯ: อินฟอร์มีเดียบุ๊กส์, ๒๕๔๕.

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์. **การจัดการเชิงกลยุทธ์ = Strategic management.** กรุงเทพฯ:

อินเฮาส์ โนว์เลจ, ๒๕๕๓.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ**

**และหน่วยงานของรัฐ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘.

วีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล. **การบริหารคุณค่าทั่วทั้งองค์กร: เล่ม ๓ ธรรมวิถีแห่งทีวีเอ็ม จริยธรรม**

**มนุษยธรรม คุณธรรม ยุติธรรม".** กรุงเทพฯ: ที คิว เอ็ม เบสท์, ๒๕๕๐.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. **แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่:

ธนุชพรีนติ้ง, ๒๕๕๐.

ศิริพร สะโครบานเนค. **การค้ำมนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย.** กรุงเทพฯ:

มูลนิธิผู้หญิง, ๒๕๔๘.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ. **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, ๒๕๔๕.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. **"การค้ำมนุษย์ในประเทศไทย : ปัจจัยที่เป็น**

**สาเหตุ เครื่องมือ และกลไก ในการแก้ไข".** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบัน

วิชาการป้องกันประเทศ, ๒๕๕๖.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. **โสเภณีเด็ก สภาพปัญหา ปัจจัยสาเหตุ และแนวทางแก้ไข.** กรุงเทพฯ:

ธรรมสาร, ๒๕๔๖.

สุรีย์พร พันพิ่ง และคนอื่นๆ. **คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย.** นครปฐม :

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๘.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ.** กรุงเทพฯ :

กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, ๒๕๕๖.

อีเลน เพียร์สัน. **การค้ำมนุษย์ สิทธิมนุษยชน กับนิยามใหม่ของการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ.**

กรุงเทพฯ: องค์การสากลต่อต้านความเป็นทาสและมูลนิธิผู้หญิง, ๒๕๔๖.

## วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา. รายงานการค้ำมนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประเทศไทย (กลุ่มที่ ๒ บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง) กรุงเทพฯ: สถานทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย, (๒๕๕๑).

กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา. รายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทย (กลุ่มที่ ๓ บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง). กรุงเทพฯ: สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, ๒๕๕๗.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการ ป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พุทธศักราช ๒๕๕๔ – ๒๕๕๙”. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๓.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖”. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๖.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗”. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๗.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘”. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๘.

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ (บก.ปคม.) .(2549). **ฐานข้อมูล 10 ด้าน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ๒๕๔๗.

กาญจนา บุญยัง. “ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรณีศึกษา คณะพยาบาลศาสตร์”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗.

นิमित การปลุก, พ.ต.ท. **บทความทางวิชาการเรื่อง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตำรวจสู่บุคลากรที่มีคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: กองบัญชาการการศึกษา, ๒๕๕๔.

พยนต์ ยศสุพรหม. “ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานีวิจัยโทรทัศน์แห่งประเทศไทย จังหวัดเชียงใหม่”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

พัทธกร ศาสนะสุพันธ์, พ.ต.ท. “**กระบวนการค้ำมนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทย**”. วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๔.

วิลาวัลย์ ลิ้มปนะวรรณกุล. “กระบวนการเข้าสู่การตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของหญิงและเด็ก : ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านเกร็ดตระการ”. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

มนูญ มุ่งพาลชล. ปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการสำนักงานอัยการภาค ๕ ในการดำเนินคดีการค้ามนุษย์. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๕.

## กฎหมาย

“พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๒๘ (ฉบับพิเศษ), ๑ มีนาคม ๒๕๒๒, หน้า ๔๕.

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก, ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๒๘

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท), “นโยบาย ด้านการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก”. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, ๒๕๔๘.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “หนังสือที่ ปคม.ตร.๕๘ เรื่อง แผนป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์”. ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗. หน้า ๗ – ๑๑.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “นโยบายการบริหารราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗”. ๒๕๕๗. หน้า ๔ – ๖.

“การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.highwaypolice.org/theory/File7.pdf>, ๒๕๕๖.

“การบริหารจัดการที่มีคุณภาพโดยรวม”. ค้นเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จาก <http://www.kroobannok.com>.

“การเป็นผู้นำตำรวจที่มีคุณภาพทั้งระบบ”. ค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จาก [highwaypolice.org/theory/File7.pdf](http://www.highwaypolice.org/theory/File7.pdf) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖.

เกี่ยวกับเรา ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ค้นเมื่อ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖, จาก <http://www.nocht.m-society.go.th/human->

เกี่ยวกับเรา ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ค้นเมื่อ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖, จาก <http://www.nocht.m-society.go.th/human->



“แนวคิดทฤษฎีกิจกรรม ๕ ส ให้สัมฤทธิ์ผลนั้นมาจาก “คน”. ค้นเมื่อ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖จาก <http://www.tpa.or.th>.

### เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

Armand V. Feigenbaum. The Journal of Quality Assurance Institute, Vol. ๑๔, No. ๑, January, **Total Quality Management in Software Development Process.**, ๑๙๖๑.

Carter, David & Radelet, Louis A., **The Police and the Community.** Michigan, ๑๙๙๔.

David Couper and Sabine Lobitz. **Quality Leadership; The First Step towards Quality Policing.**, ๒๐๑๓.

Henri Fayol. **Observations et expériences personnelles**, Archives du Centre., ๑๙๑๖.

John Dobby, Jane Anscombe and Rachel Tuffin. **Effective Police Leadership; Police Leadership.** Development Board (PLDB)., ๒๐๐๔.

Joseph M. Juran and A. Blanton Godfrey. **JURAN’S QUALITY HANDBOOK.** Fifth Edition. The McGraw-Hill Companies, Inc. All rights reserved. Printed in the United States of America., ๑๙๕๑.

Luther H. Gulick and Lyndall Urwick. **Papers on the Science of Administration.** Institute of Public Administration, New York, NY (reprinted in International Journal of Public Administration, ๑๙๓๗).

Mary A. Wycoff and Wesley G. Skogan., **Community Policing in Madison: Quality From the Inside, Out An Evaluation of Implementation and Impact Executive Summary.**, ๑๙๙๓.

Michael G. Maxfield. **Explaining Fear of Crime.** London: Home Office, p.๑๑๒, ๑๙๘๗.

Melville. **A History of Police in England.** London: Methuen, ๑๙๐๑.

“Principles and Theories in Education Leadership”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.saruthipong.com/port/document.pdf>, ๒๕๕๖.

Robert Galloway and Laurie A. Fitzgerald. **Total Service Quality (TSQ); Brighton Police Department Service Quality in Policing.** FBI Law Enforcement Bulletin, V.๖๑, November., ๑๙๙๒.

William Edwards Deming. **Out of the Crisis, MITICAES.** Centre for Advanced Engineering Study, Num-. ber of pages: ๕๑๐., ๑๙๘๖

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พล.ต.ต.ชวลิต แสงวงษ์
วัน เดือน ปี เกิด	๑๒ เมษายน ๒๕๐๔
การศึกษา	นักเรียนนายร้อยตำรวจ (นรต.รุ่นที่ ๓๖) รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (รปบ.ตร.) การอบรมหลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง (บตส.รุ่นที่ ๒๓) การอบรมหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง (บยส.รุ่นที่ ๑๖)
ประวัติการทำงาน	พ.ศ.๒๕๕๒ ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการ กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ พ.ศ.๒๕๕๓ ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการตำรวจน้ำ พ.ศ.๒๕๕๔ ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับการปราบปรามการค้าย พ.ศ.๒๕๕๖ ดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ พ.ศ.๒๕๕๗ ดำรงตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตรวจสอบสวนกลาง
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการตรวจสอบสวนกลาง

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี ขวลิต แสงวงษ์ พิษณุ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ยังรุนแรงดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยถูกประเทศสหรัฐอเมริกาจัดกลุ่มให้ประเทศไทยอยู่ในระดับ ๓ (Tier 3) หรือระดับต่ำสุด ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา (Trafficking Victims Protections Act of ๒๐๐๐ หรือ TVPA) และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมากหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทางและทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี จากการประมาณการขั้นต่ำของการค้ามนุษย์หลายหมื่นคนที่เข้ามาในประเทศไทยนั้น ถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวงมาเพื่อแสวงหาประโยชน์ จากการบังคับใช้แรงงานหรือธุรกิจทางเพศ เหตุการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกนำมาแสวงหาประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง กิจการสิ่งทอระดับล่าง โรงงานต่างๆ งานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน (รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking In Persons – TIP Report), กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, ๒๕๕๗)

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยได้พยายามอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นโดยมีความพยายามอย่างเต็มที่ในการสร้างเครื่องมือที่เป็นกลไกในการต่อต้านการค้ามนุษย์ต่างๆ ออกมาบังคับใช้ให้เป็นสากลและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ที่สำคัญคือการผลักดันกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่สถานการณ์ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติในประเทศไทยยังรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีความรุนแรงของปัญหาแล้ว กระบวนการค้ามนุษย์ในไทยยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรและการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายที่ขยายออกเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อการค้ามนุษย์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จนรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศเจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไทยไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ โดยมีนโยบายที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นการบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทานโดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการ

ระวังตรวจสอบ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๗) จนถึงปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ขับเคลื่อนตามนโยบายดังกล่าวและกำหนดเครื่องมือที่เป็นกลไกออกมาใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น

กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จึงเป็นหน่วยงานสำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและรัฐบาล ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นแต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและรัฐบาล และต้องเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร เพื่อให้งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์สามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกต่างๆ ไปใช้ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เกิดประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรที่มีคุณภาพจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญของงานตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการองค์กร การปฏิบัติงาน หรือการให้บริการประชาชนมีคุณภาพสามารถนำเครื่องมือที่เป็นกลไกไปดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในไทยหรือการค้ามนุษย์ข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนมีความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์และมีความพึงพอใจต่องานตำรวจโดยเฉพาะงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษารูปแบบ ลักษณะ และสถานการณ์ปัจจุบันของการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์
๓. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ
๔. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีประสิทธิผลสำหรับหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการ รูปแบบ ปัญหาและอุปสรรคของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์
๒. ในส่วนของการปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลักจะเป็นเพียงการเสนอแนวคิดหรือหลักการกว้างๆ โดยไม่พิจารณาลึกในรายละเอียดของผังการจัดหน่วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการหลัก ๒ วิธี คือ

๑. วิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาเอกสารและบันทึกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยรวบรวม

ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น จากห้องสมุดของสภาวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุด วปอ. ห้องสมุดเอกสารเผยแพร่จากสำนักงานวิจัยจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจาก website ที่เกี่ยวข้อง

๒. วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความเปราะบางของสังคม และสถาบันครอบครัว ขณะที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน ทำให้เด็กและสตรีซึ่งเป็นกลุ่มที่อ่อนแอตกเป็นเหยื่อของสังคมในด้านความรุนแรง การบังคับใช้แรงงาน การบริการทางเพศ และการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศได้โดยง่าย ได้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อโครงสร้างเศรษฐกิจโลก เพราะมีเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศต่างๆ ทั่วโลกและเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีรายได้อยู่ในระดับต้นเช่นเดียวกับการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวความคิดในการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเชิงระบบที่เน้นการมีส่วนร่วม การแสวงหาความร่วมมือและการบูรณาการการปฏิบัติในลักษณะของหุ้นส่วนในทุกชั้นตอนแต่จะแตกต่างกันไปตามบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่

งานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีคุณภาพ หมายถึง การที่ผู้นำ/ผู้บังคับบัญชามีภาวะที่มีคุณภาพ มีรูปแบบในการนำบริหารจัดการและปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น มีรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับบุคลากร มุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน และมุ่งสร้างภาพของการกระจายอำนาจให้ปรากฏขึ้นในองค์กรและมีรูปแบบการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานและมุ่งเน้นแก้ปัญหาโดยให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน ในการนำเครื่องมือที่เป็นกลไกที่ใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้น ปราบปรามนักค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากภัยการค้ามนุษย์แก่ประชาชน ประกอบด้วยประชาชนไม่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และไม่มีความวิตกกังวลว่าจะมีปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้นกับตนเอง ครอบครัว และประชาชนในชุมชน/หมู่บ้านที่อาศัยหรือทำงานอยู่ รวมทั้งในชุมชน/หมู่บ้านอื่น ส่วนประชาชนกลุ่มผู้ประกอบการมีความมั่นใจจะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้โดยไม่มีปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้นในสถานประกอบการของตนเองและที่สำคัญที่สุดคือการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประกอบด้วยการบรรลุเป้าหมายของงานตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (เป็นตำรวจมืออาชีพเพื่อความผาสุกของประชาชน กล่าวคือต้องเป็นข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ ความสามารถ รู้ลึก รู้รอบ รู้จริง ในงานที่ทำและต้องเป็นคนดีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ ซื่อตรง อดทน เสียสละ ต้องขยัน และมีการ

พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องตระหนักเสมอว่า เป้าหมายการทำงานของตำรวจคือ ความผาสุกของประชาชน) และรัฐบาล

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานและในภาพรวม ดังนี้

๑. บก.ปคม. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ เป็นกระบวนการแรกในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ควรนำแนวทางการตำรวจปราบปรามการค้ำมนุษย์ที่มีคุณภาพมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน/หมู่บ้าน สร้างความพึงพอใจและความปลอดภัยจากการค้ำมนุษย์ ให้ประชาชนชุมชนมีความรู้และให้ความร่วมมือในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง โดยเน้นการป้องกันปราบปรามการค้ำมนุษย์ทั้ง ๓ รูปแบบ ที่มักจะมีในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ การค้ำมนุษย์โดยการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน การค้าประเวณี และการขูดรีด

๒. ควรปรับปรุงความพยายามอย่างต่อเนื่องในการคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ในประชากรกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนและคนต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกจากประเทศ

๓. ควรเพิ่มความพยายามในการสอบสวนดำเนินคดี และพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศและบังคับใช้แรงงาน

๔. ปรับปรุงมาตรฐานและขั้นตอนการตรวจสอบแรงงาน

๕. ควรเพิ่มความพยายามในการให้ความรู้แก่แรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับสิทธิที่พึงมี และหน้าที่ที่นายจ้างพึงมีต่อแรงงานเหล่านี้ รวมทั้งช่องทางในการฟ้องร้องและเรียกค่าชดเชยความเสียหายจากนักค้ำมนุษย์

๖. ควรเพิ่มความพยายามในกำกับดูแลค่าธรรมเนียมและนายหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อลดความเสี่ยงที่แรงงานเหล่านี้จะตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์

๗. สนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิดและขบวนการอาชญากรรมทั้งภายในประเทศและข้ามชาติอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

๘. เสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา

๙. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๑๐. ส่งเสริมให้มีหน่วยบริการแบบครบวงจร ในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๑. ทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๑๒. สร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชน และกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว ส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวัง

๑๓. จัดสรรทรัพยากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ ทั้งสถานะต้นทาง สถานะทางผ่านและสถานะปลายทาง

๑๔. เพิ่มความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง

๑๕. เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจค้นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น เน้นตรวจค้นในสถานประกอบกิจการประมงทะเลและเกี่ยวเนื่อง และกิจการสิ่งทอ เพราะถือว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงในการใช้แรงงานบังคับหรือการค้ามนุษย์

๑๖. จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อดำเนินการป้องกันและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยปฏิบัติงานร่วมกับทีมสหวิชาชีพของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จังหวัด (ศปคม.จังหวัด) และหน่วยเฉพาะกิจเคลื่อนที่เร็วในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมปราบปรามและช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรืออาจจะเป็นกลุ่มเสี่ยง สืบเสาะหาข่าว การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงหรือพื้นที่เสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ รวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รายงานผลและสรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน