

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิของผู้เสียหาย และการกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>1</sup>

พัชรภรณ์ ศรีน้ำ<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาอาชญากรรมที่มีมาอย่างยาวนานและส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยมีสาเหตุสำคัญจากความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเพศ เชื้อชาติ การศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้บุคคลกลุ่มเปราะบาง เด็ก สตรี และแรงงานข้ามชาติ มักตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยถูกบังคับหรือขู่ข่มขู่ให้กระทำผิดโดยมิได้สมัครใจ ทั้งในลักษณะของการค้าประเวณี การใช้แรงงาน การข่มขืน หรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งส่งผลให้ผู้เสียหายถูกมองว่าเป็นผู้กระทำผิด ทั้งที่แท้จริงแล้วตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการควบคุมของขบวนการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ปราบปรามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องล้วนเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ตลอดจนคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ยังคงอยู่ที่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายเอง ซึ่งผู้เสียหายจำนวนมากกลับไม่สามารถเข้าถึงสิทธิเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อจำกัดด้านกระบวนการยุติธรรม ปัญหาข้อกฎหมาย และความไม่เข้าใจในสิทธิของตนเอง และเกิดจากความเกรงกลัวในอำนาจหรืออิทธิพลของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงการถูกปฏิบัติเสมือนเป็นผู้กระทำผิดมากกว่าจะได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้เสียหาย การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ใน 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาในบางฐานความผิด ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อน จึงจะดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิของผู้เสียหาย และการกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และอาจารย์ ดร.พิรพงษ์ จงไพศาลสกุล

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ของศาลในการมีคำสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีล้มละลายตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2559 พบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาและปรับปรุงในบริบทของกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการล้มละลายไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาในบางฐานความผิด

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการล้มละลาย พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน และแนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว”<sup>3</sup>

บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายที่ตกอยู่ในภาวะที่ไม่ 770 สามารถขจัดขึ้นได้ หรือไม่มีทางเลือก โดยอาจถูกบังคับ ช่มชู้ หลอกลวง หรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ทั้งนี้ ความผิดทั้ง 5 ฐานที่ได้รับการยกเว้นไม่ให้ดำเนินคดีต่อผู้เสียหาย เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีฯ ได้แก่ฐานความผิดดังต่อไปนี้

- 1) ความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- 2) ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา
- 3) ความผิดฐานปลอม หรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา
- 4) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี

- 5) ความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

บทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการล้มละลาย พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดยกเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายไว้เฉพาะบางฐานความผิด โดยมีเหตุจากการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการล้มละลาย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย อย่างไรก็ตามก็ตามฐานความผิดที่

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการล้มละลาย พ.ศ. 2551 ,มาตรา 41.

กฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นยังไม่ครอบคลุมทุกกรณีที่ผู้เสียหายอาจถูกบังคับให้กระทำ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจำนวนมากมักตกอยู่ภายใต้การควบคุม บังคับ ข่มขู่ หรือหลอกลวงจากขบวนการค้ำมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมที่มีโครงสร้างซับซ้อนและดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถใช้เจตจำนงอิสระในการตัดสินใจหรือควบคุมการกระทำของตนได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ผู้เสียหายส่วนมากมักถูกบังคับให้กระทำการซึ่งเป็นความผิดทางอาญาอื่นที่อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 41 ความผิดที่มักปรากฏในทางปฏิบัติ เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การลักทรัพย์ การข่มขืน หรือการค้าประเวณี ในลักษณะที่ไม่อยู่ในข่ายที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง โดยการกระทำดังกล่าวล้วนเป็นผลจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากขบวนการค้ำมนุษย์ มิใช่เกิดจากความสมัครใจของผู้เสียหายแต่อย่างใด จึงเป็นปัญหาข้อจำกัดของบทบัญญัติในการกำหนดฐานความผิดไว้ เนื่องจากผู้เสียหายอาจมีกระทำความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย อาทิเช่น ผู้เสียหายอาจถูกขบวนการค้ำมนุษย์หลอกได้ไปทำงานในร้านอาหาร เมื่อมาถึงอาจถูกบังคับให้ทำงานบริการทางเพศแก่ลูกค้าในร้านแทนโดยใช้กลอุบายหลอกลวงผู้เสียหาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้เสียหายก็ตกเป็นผู้ค้าประเวณี โดยตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ยังคงซ้ำเติมโดยการที่ไม่มีกฎหมายยกเว้นในความผิดฐานค้าประเวณีไว้ ดังนั้น ความผิดอื่นที่ผู้เสียหายได้กระทำนั้นล้วนเป็นผลโดยตรงจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของขบวนการค้ำมนุษย์ อันเนื่องมาจากตกอยู่ในสถานะของเหยื่อของขบวนการมนุษย์

อย่างไรก็ตามความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังคงมีจำนวนไม่น้อยที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากการบังคับหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหาย ตัวอย่างเช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งปรากฏในกรณีที่ผู้ค้ามนุษย์ใช้อิทธิพลหรือข่มขู่ให้ผู้เสียหายกระทำการลักทรัพย์จากบุคคลอื่นเพื่อนำทรัพย์สินมาแลกกับอิสรภาพหรือความปลอดภัยของตนเอง หรือกรณีที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถูกบังคับให้มีส่วนร่วมในขบวนการผลิตหรือจำหน่ายยาเสพติด เช่น ถูกบังคับให้ลำเลียงยาและนำยาเสพติดไปจำหน่ายข้ามพรมแดนภายใต้ของขบวนการค้ำมนุษย์ รวมถึงการค้าประเวณีที่เกิดจากการถูกบังคับให้ขายบริการภายใต้สถานการณ์ที่ไม่สามารถขัดขืนได้ การข่มขืนที่เด็กหรือสตรีถูกจัดหาหรือบังคับให้ออกไปข่มขืนเพื่อนำรายได้ส่งให้ขบวนการค้ำมนุษย์และความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งมีสาเหตุจากการถูกนำเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใช้เอกสารเท็จที่ขบวนการจัดเตรียมไว้ ทั้งนี้การกระทำความผิดอื่นดังกล่าวนี้ผู้เสียหายได้กระทำไปโดยไม่มีเจตนาที่จะกระทำความผิดตั้งแต่ต้น ดังนั้น การจำกัดขอบเขตความคุ้มครองของมาตรา 41 เฉพาะเพียง 5 ฐานความผิด ได้แก่ การเข้าเมือง การใช้เอกสารปลอม ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตาม หรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการณ์ค้าประเวณี

เพื่อค้าประเวณี จึงยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมลักษณะการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหาย จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการคุ้มครองเหยื่อหรือผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติ มาตรา 67 (1) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติให้การกระทำความผิดเพราะความจำเป็น เนื่องจากอยู่ในที่บังคับหรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้<sup>4</sup> เป็นเหตุยกเว้นโทษได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มักถูกดำเนินคดีและตกเป็นจำเลยเสียก่อน จึงต้องตกเป็นภาระในการพิสูจน์ถึงเหตุความจำเป็นดังกล่าวต่อศาลเพื่อยกเว้นโทษสำหรับการกระทำผิดนั้น ทั้งที่การกระทำที่ถูกกล่าวหา นั้น เป็นผลจากสถานการณ์ที่อยู่ในลักษณะบีบบังคับจนไม่สามารถขัดขืนได้จากขบวนการค้ามนุษย์ จึงไม่อาจรับโทษตามกฎหมาย ทำให้เหยื่อถูกตีตราทางสังคมและอาจถูกควบคุมตัวอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองโดยไม่จำกัดเฉพาะบางฐานความผิด เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่แท้จริงของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

อย่างไรก็ตามมาตรา 41 ได้บัญญัติการห้ามดำเนินคดีอาญาไว้เฉพาะบางฐานความผิดเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงฐานความผิดอาญาที่เกิดขึ้น โดยเป็นผลโดยตรงจากการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ทำให้ในหลายกรณี แม้พฤติการณ์แห่งคดีจะแสดงให้เห็นว่าเหยื่อหรือผู้เสียหายนั้นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด แต่ในความเป็นจริงเป็นเพียงผู้ที่ถูกแสวงหาประโยชน์ ให้กระทำความผิดโดยมิได้สมัครใจ ไม่ยินยอม แต่กลับยังต้องรับโทษทางอาญาอันเนื่องมาจากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับการคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำความผิดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย ที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครองและเยียวยาในฐานะผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ มิใช่การถูกลงโทษซ้ำเติมโดยกระบวนการทางกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่อต้านขบวนการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากตัวเหยื่อหรือผู้เสียหายส่วนมากมักมีความหวาดกลัว ไม่ว่าจะมีความหวาดกลัวที่จะถูกรวบจำโดยผู้มีอิทธิพลในขบวนการค้ามนุษย์ หรือ หวาดกลัวที่จะถูกดำเนินคดีโดยรัฐ ทำให้ผู้เสียหายส่วนมากมักจะหลีกเลี่ยงการเข้าถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกจับกุมหรือดำเนินคดีอาญา ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกหรือเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมเหล่านั้นได้

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์

<sup>4</sup>ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 67 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยความจำเป็น

(1) เพราะอยู่ในที่บังคับ หรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ หรือ

(2) เพราะเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากอันตรายที่ใกล้จะถึงและไม่สามารถหลีกเลี่ยงให้พ้นโดยวิธีอื่นใดได้ เมื่ออันตรายนั้นตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้นเพราะความผิดของตน

ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”.

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีก้ำมนุษย์ โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินคดีต่อผู้เสียหายไว้ ซึ่งห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อผู้เสียหายความผิด เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อน จึงจะดำเนินคดีกับผู้เสียหายได้ โดยเงื่อนไขในที่พนักงานสอบสวนจะต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีฯ ก่อน เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ไม่ให้มีการดำเนินคดีโดยไม่พิจารณาถึงสถานะของบุคคลนั้นในฐานะ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” และเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะละเมิดสิทธิของเหยื่อ แม้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวจะมุ่งเป็นการออกแบบเพื่อ “กลั่นกรอง” และสร้าง “ดุลยภาพทางกฎหมาย” ในการดำเนินคดีต่อผู้เสียหาย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระดับสูง ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องและทราบข้อเท็จจริงได้ดี กลับกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และขัดต่อหลักความรวดเร็วและเหมาะสมแห่งกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญา ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้า และเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น อีกทั้ง การขออนุญาตดังกล่าวไม่มีกรอบเวลาที่แน่นอนว่ารัฐมนตรีต้องพิจารณาแล้วมีคำสั่งภายในระยะเวลาใด ทำให้ผู้เสียหายบางรายต้องเผชิญกับ ภาวะไม่แน่นอนในสถานะทางกฎหมาย และอาจถูกควบคุมตัวไว้ในระหว่างรอคำสั่งจากรัฐมนตรีโดยไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับชะตากรรมของตนเอง

นอกจากนี้การให้อำนาจ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูง มีบทบาทตัดสินใจว่าสมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ อาจส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายยุติธรรม เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโดยหลักควรอยู่ภายใต้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล ซึ่งเป็นกลไกหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตราบทบัญญัติมาตรา 41 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายไม่ให้ต้องรับผิดทางอาญาในบางฐานความผิดที่เป็นผลโดยตรงจากการตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติก็ยิ่งปรากฏปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่กำหนดให้ “การดำเนินคดีกับผู้เสียหายต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” ซึ่งการกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ถือเป็น การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่ควรเป็นอิสระในการพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละคดี โดยข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีควรเป็นสิ่งที่ถูกพิจารณาภายใต้กระบวนการยุติธรรม มิใช่การตัดสินใจในระดับนโยบายที่อาจแปรเปลี่ยนตามผู้ดำรงตำแหน่ง ทั้งยังขัดกับหลักการแห่งความเป็นอิสระและความมั่นคงแน่นอนของกระบวนการยุติธรรมการที่กฎหมายบัญญัติเรื่อง “การขออนุญาต” นี้ไว้เป็นการสร้างความซ้ำซ้อนในการพิจารณาคดี เนื่องจากการพิจารณาเรื่องการดำเนินคดีหรือไม่ การสร้างเงื่อนไขในการดำเนินคดีนี้ ควรจะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายใด ซึ่งปัญหา

เกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์นี้ มักจะส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งจะต้องคำสั่งเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาว่าจะถูกดำเนินคดีหรือไม่ ทำให้ผู้เสียหายอาจเกิดความหวาดกลัว และไม่กล้าที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ทำให้ผู้เสียหายหลีกเลี่ยงกระบวนการยุติธรรม ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสืบแสวงหาพยานหลักฐานของขบวนการค้ามนุษย์ได้อย่างเพียงพอ และเป็นอุปสรรคที่เป็นขั้นตอนในการดำเนินคดีล่าช้า จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ และการโยกย้ายอำนาจดังกล่าวไปยังฝ่ายบริหาร ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น แต่ยังอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ จากเหตุผลและความมาของปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ จึงเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็น อุปสรรคเชิงปฏิบัติที่ทำให้เจ้าพนักงานที่มีความเกี่ยวข้องในคดี หรือ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวก และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการต่อสู้กับขบวนการค้ามนุษย์ในภาพรวม เนื่องจากผู้เสียหายจะมีแนวโน้มไม่ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ หากรู้ว่าตนยังคงมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีภายใต้ระบบที่ไม่แน่นอน ในแง่การทบทวนโครงสร้างของกฎหมายในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองผู้เสียหายเป็นหัวใจหลักของการต่อต้านการค้ามนุษย์ มากกว่าการลงโทษผู้เสียหายซ้ำซ้อนภายใต้ระบบยุติธรรมของรัฐ

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลในการสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้อำนาจของศาลในการสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการอำนาจของศาลในการสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ดังนี้

มาตรา 13 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติว่า “การเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับฟ้องคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้คำสลับใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษาคืออาญาให้จำเลยใช้คำสลับใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาคำสลับใหม่ทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่”

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองสิทธิของผู้เสียหายจากการคำมณุษย์ให้สามารถเรียกร้องคำสลับใหม่ทดแทนจากจำเลยได้ผ่านกระบวนการพิจารณาาคืออาญาได้โดยตรง โดยเฉพาะใน มาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาาคือคำมณุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องเรียกคำสลับใหม่ทดแทนแทนผู้เสียหายได้ในสองแนวทาง ได้แก่ การรวมไว้ในคำฟ้องแต่ต้น หรือยื่นคำร้องต่อศาลในระหว่างการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การเยียวยาความเสียหายสามารถดำเนินควบคู่ไปกับกระบวนการพิจารณาาคืออาญา โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งแยกต่างหาก นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องได้ด้วยตนเอง หากพนักงานอัยการ ไม่ได้ยื่นคำขอไว้ ปรากฏว่าที่ยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิในการเรียกร้องคำสลับใหม่ทดแทนในคดีคำมณุษย์ไว้

การคำมณุษย์เป็นอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้เสียหาย ทั้งในมิติทางร่างกาย จิตใจ และเศรษฐกิจ กฎหมายไทยจึงได้กำหนดให้มีมาตรการเยียวยาความเสียหายต่อผู้เสียหายจากการคำมณุษย์ผ่านกลไกของคำสลับใหม่ทดแทน โดยมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคำมณุษย์ พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดคำสลับใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ “ตามที่เห็นสมควร” แม้ไม่มีคำขอในฟ้องหรือคำร้องแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้อำนาจในการกำหนดคำสลับใหม่ทดแทนได้ โดยไม่จำกัดกรอบแห่งคำร้องของฝ่ายโจทก์หรือผู้เสียหาย ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักการทั่วไปในกระบวนการพิจารณาาคืออาญา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ระบุว่า “ห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินคำขอ หรือที่ไม่ได้กล่าวไว้ในฟ้อง” ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยว่าศาลอาจมีคำพิพากษาในส่วน of คำสลับใหม่ทดแทนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบคำร้องหรือคำขอที่ชัดเจนในสำนวนคดี อีกทั้งจำเลยยังไม่มีโอกาสเพียงพอให้ได้โต้แย้งหรือแสดงหลักฐานต่อผู้ในประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทบต่อหลักการพิจารณาาคืออย่างเป็นธรรม และก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้ดุลยพินิจของศาลในการกำหนดจำนวนคำสลับใหม่ทดแทน โดยไม่มีเกณฑ์หรือแนวทางการตีความที่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรวม

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจของศาลตามมาตรา 13 วรรคสอง ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่

อาจขัดต่อหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีค้ามนุษย์ อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายโดยไม่กระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย

ดังนั้น พบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาและเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมในบริบทของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 โดยเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ให้ถูกดำเนินคดีอาญาในบางฐานความผิด

บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ให้ต้องรับผิดทางอาญาในกรณีที่มีการกระทำความผิดบางประการเป็นผลโดยตรงจากการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ฐานความผิดที่ได้รับการยกเว้นยังมีลักษณะจำกัดอยู่เฉพาะความผิดบางประเภทที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การใช้เอกสารปลอม หรือการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงความผิดอื่นที่ในทางปฏิบัติมักเกิดขึ้นจากการบังคับ ชูเชื้อ หรือการใช้อำนาจควบคุมของขบวนการค้ามนุษย์โดยตรง อาทิ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น ลักทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือการบังคับให้ขูดเงิน การกระทำความผิดเหล่านี้มักเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ผู้เสียหายไม่อาจขัดขืนคำสั่งหรือการควบคุมของขบวนการค้ามนุษย์ได้ โดยมีได้มีเจตนาในการกระทำความผิดโดยแท้ แต่เป็นการกระทำความผิดที่เป็นผลโดยตรงจากการตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้กระทำความผิด ซึ่งหากผู้เสียหายถูกดำเนินคดีในความผิดดังกล่าว ย่อมไม่สามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา 41 เป็นข้อยกเว้นไม่ให้ถูกดำเนินคดีได้ เนื่องจากไม่อยู่ในขอบเขตของฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่งผลให้ผู้เสียหายต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในฐานะจำเลย และอาจต้องรับโทษทางอาญา ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าเป็นเพียงผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 67 (1) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยเหตุยกเว้นโทษทางอาญาในกรณีกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพราะอยู่ในที่บังคับหรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ แม้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะสามารถอ้างเหตุแห่งความจำเป็นได้ในทางกฎหมายโดยบททั่วไปได้ แต่การอ้างดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นภายหลังจากที่บุคคลนั้น ได้ถูกดำเนินคดีอาญาและต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยไปแล้ว ซึ่งเป็นการผลักภาระแห่งการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับผู้เสียหายในการนำเสนอแสดงต่อศาลว่า การกระทำที่ถูกกล่าวหาขึ้นนั้นเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์



ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ อันเนื่องมาจากการตกอยู่ในอำนาจควบคุมของขบวนการค้ำมนุษย์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวไม่เพียงก่อให้เกิดภาระทางกระบวนการแก่ผู้เสียหายเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เสียหาย ซึ่งแม้ในข้อเท็จจริงจะเป็นเหยื่อ แต่กลับต้องแบกรับสถานะของผู้กระทำความผิดในทางกฎหมาย อันอาจนำไปสู่การถูกตีตราจากสังคมอย่างไม่เป็นธรรม<sup>5</sup>

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 จากเดิม บัญญัติว่า

“เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน และแนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมีส่วนร่วมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว”

โดยขยายขอบเขตของบทบัญญัติให้สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจากความผิดอื่น ๆ ที่เป็นผลโดยตรงจากการตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ โดยเสนอให้เพิ่มเติมข้อความต่อท้ายบทบัญญัติ เป็นดังนี้

“...รวมถึงความผิดอื่นใดที่ผู้เสียหายได้กระทำด้วยความจำเป็น เพราะอยู่ในที่บังคับ หรือภายใต้อำนาจซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนได้ โดยการกระทำนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกบังคับ ข่มขู่ หลอกลวง ใช้กำลัง หรือเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบจากผู้กระทำความผิดในการค้ำมนุษย์”

การปรับปรุงกฎหมายในลักษณะนี้จะช่วยให้บทบัญญัติมาตรา 41 มีความยืดหยุ่น ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ และสามารถสะท้อนข้อเท็จจริงในเชิงปฏิบัติได้อย่างรอบด้าน ทั้งยังเป็นการเสริมสร้างกลไกการคุ้มครองผู้เสียหายให้มีความสมบูรณ์ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายอย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ำมนุษย์ บทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จะมีเจตนารมณ์ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะในกรณีที่ความผิดที่ผู้เสียหายได้กระทำนั้นเกิดจากการตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ำมนุษย์ แต่กระบวนการบังคับใช้ที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดบาง

<sup>5</sup>ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 67(1).

ประเภทได้ ยังถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และอาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับ ความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญา ในศาลแขวง พ.ศ. 2499<sup>6</sup> เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาเช่นเดียวกันกับ มาตรา 41 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ จะเห็นได้ว่า การขออนุญาตฟ้องคดีอาญาในศาลแขวง ยังคงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมโดยตรง กล่าวคือ พนักงานอัยการต้องยื่นขอ อนุญาตต่ออัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการ หรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่ง อัยการสูงสุดได้มอบหมาย การกำหนดกระบวนการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดในการควบคุมการฟ้องคดี โดยใช้กลไกจากภายในกระบวนการยุติธรรมเอง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และสอดคล้อง กับข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเข้าถึงสำนวนการสอบสวนโดยตรง อีกทั้งยังอยู่ในกลไกในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาท หน้าที่ในการกลั่นกรองและตัดสินใจดำเนินคดีอาญา จึงสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็น ธรรม ย่อมก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อจาก การค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000) หรือ TVPA ในมาตรา 7101(19)<sup>7</sup> ซึ่งมี เจตนารมณ์ในการไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่ถูกแสวงหาประโยชน์เช่นเดียวกัน เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้มี การกล่าวบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรว่าต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก่อนจึงจะดำเนินคดีกับ ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยตามความใน มาตรา 41 โดยระบบ กฎหมายของประเทศไทยถือว่า การไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่กระทำความผิดอันเป็นผลโดยตรงจาก

---

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 , มาตรา 9 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 7 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มี ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมาย รายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของ อัยการสูงสุด”.

<sup>7</sup>Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA), Title 22, United States Code, Section 7101(19), stating that “Victims of severe forms of trafficking should not be inappropriately incarcerated, fined, or otherwise penalized solely for unlawful acts committed as a direct result of being trafficked, such as using false documents, entering the country without documentation, or working without documentation.”

การถูกค้ำมนุษย์ เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยตรง ถือเป็น “ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ (Prosecutorial Discretion)” โดยพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานที่อยู่ในสายงานยุติธรรมโดยตรง<sup>8</sup> มีหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาคดีตามข้อเท็จจริง จึงสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระและรวดเร็ว โดยไม่ต้องผ่านการขออนุญาตจากหน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีความคล่องตัว ยุติธรรม และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 จากเดิม บัญญัติว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐาน ...”

โดยเสนอให้มีแก้ไขเงื่อนไขการขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ำมนุษย์ เมื่อคำนึงถึงหลักการเกี่ยวกับการขออนุญาตฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 โดยให้ใช้กลไกภายในของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นผู้พิจารณาอนุญาตด้วยตนเอง จึงเสนอแนะให้แก้ไขเป็น

“เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย ห้ามพนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน และแนะนำตัวติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว”

กรณีที่ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจว่าจะดำเนินคดีกับผู้เสียหายในคดีค้ำมนุษย์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งพนักงานอัยการถือเป็นผู้ที่มีหน้าที่พิจารณาคดีตามข้อเท็จจริง และสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้สอดคล้องกับพฤติกรรมแห่งคดีได้ เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจไม่ถูกก้าวท้าวหรือถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร อีกทั้งอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาค ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย เป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญา โดยมีบทบาทในการฟ้องคดี เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม ลดขั้นตอนที่ทำให้

---

<sup>8</sup>U.S. Department of Justice, National Strategy to Combat Human Trafficking (Washington, D.C.: DOJ, 2022), ตอนที่ II หัวข้อ D “Protect Human Trafficking Victims from Inappropriate Arrest, Detention, Prosecution, or Removal”, หน้า 22.

บุคคลภายนอกกระบวนการยุติธรรม เข้ามาควบคุมตรวจสอบการดำเนินคดี ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองผู้เสียหาย เป็นไปอย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลในการมีคำสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีค้ำนุษย์

ปัญหาการที่กฎหมายไทยให้อำนาจศาลสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในคดีค้ำนุษย์ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 วรรคสองตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม วรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องจำเลย เป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่” จากการศึกษาเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้ อำนาจศาลเกินสมควร เนื่องจากการที่ศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ “ตามจำนวนที่ เห็นสมควร” โดยไม่ต้องมีการคำร้องขอจากพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย อาจส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐาน ของกระบวนการพิจารณาคดีอาญา และขัดหรือแย้งกับมาตรา 192 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า “ห้ามไม่ให้ศาลพิพากษาเกินคำขอหรือที่ไม่ได้กล่าวไว้ในคำฟ้อง”

โดยบทบัญญัติตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำนุษย์ พ.ศ. 2559<sup>9</sup> มี เจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการค้ำนุษย์ผ่านกระบวนการใน คดีอาญาโดยตรง แต่การให้อำนาจศาลมีคำสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน “ตามที่เห็นสมควร” โดยไม่ต้อง มีคำร้องจากผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการ อาจก่อให้เกิดปัญหาในสองลักษณะที่แตกต่างกัน

ในกรณีที่ศาลกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าความเสียหายที่แท้จริง ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการ เยียวยาอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดช่องทางให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิร้องขอค่าเสียหายเพิ่มเติม ได้ตาม มาตรา 44/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรืออาจดำเนินการฟ้องคดีแพ่งแยกต่างหาก

---

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำนุษย์ พ.ศ. 2559, มาตรา 13 บัญญัติว่า “การเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ำนุษย์ พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับฟ้องคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องใน ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมได้ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษา คดีอาญาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหาย ในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่”.

เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามความรับผิดชอบในทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้เสียหายในแง่ของระยะเวลา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และความซ้ำซ้อนของกระบวนการจนอาจเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและทันที่

หากเป็นกรณีที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่สูงเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง อันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการไต่สวนอย่างรอบด้าน หรือการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินความเสียหาย ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ให้อำนาจศาลสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมได้ตามที่เห็นสมควร โดยปราศจากคำร้องหรือกระบวนการไต่สวน จึงเป็นการเปิดช่องให้อำนาจศาลเกินกว่าขอบเขตของกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม และอาจขัดแย้งกับหลักกฎหมายทั่วไปในคดีอาญา โดยเฉพาะหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอและหลักการใช้ดุลพินิจภายใต้กระบวนการที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2559 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2559 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่”

โดยแก้ไขเป็น ดังนี้ “ถึงแม้ไม่มีคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเต็มจำนวนของความเสียหายที่ได้รับจากการตกเป็นเหยื่อของการล้มละลาย คำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังขาดอยู่”

นอกจากนี้ เห็นควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ต่อเมื่อมีคำร้องขอจากพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย และต้องมีการไต่สวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นความเสียหาย โดยเปิดโอกาสให้จำเลยสามารถโต้แย้ง นำสืบ และแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้กระบวนการเป็นไปโดยชอบธรรมตามหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

อีกทั้งควรมีการ กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินค่าสินไหมทดแทนในคดีล้มละลาย เพื่อให้ศาลใช้ประกอบดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นระบบ อาทิ การจัดทำตารางอ้างอิงประเภทและมูลค่าความ

เสียหาย การนำความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เช่น แพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักเศรษฐศาสตร์ มาใช้ในการประเมินความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้โดยตรง ตลอดจนกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันสำหรับศาลในการพิจารณาเรื่องค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญา แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของศาลมีความโปร่งใสดูตรวจสอบได้ ลดความเหลื่อมล้ำในการวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และส่งเสริมความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

## เอกสารอ้างอิง

ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 67.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 , มาตรา 9.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 41.

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559, มาตรา 13.

Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA), Title 22, United States Code, Section 7101(19).

U.S. Department of Justice, National Strategy to Combat Human Trafficking (Washington, D.C.: DOJ, 2022),  
ตอนที่ II หัวข้อ D “Protect Human Trafficking Victims from Inappropriate Arrest, Detention,  
Prosecution, or Removal”.