

ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 : ศึกษากรณีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ¹

มนัสนันท์ รัชเวทย์²

ในปัจจุบันการบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากลักษณะงานที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามแต่ละอาชีพหรือภูมิภาค ประเทศไทยประกอบด้วยกำลังแรงงานจำนวนมากที่มีความแตกต่างกันด้านอายุ เพศ เชื้อชาติ รวมถึงความแตกต่างในด้านอื่น ๆ ซึ่งแต่ละบุคคลมีประสบการณ์รวมไปถึงอำนาจต่อรองที่แตกต่างกัน ผู้เสียหายจึงอาจจะมีจำนวนมากขึ้นและบุคคลสามารถตกเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานนี้ได้ง่ายขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการให้มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ปราศจากการถูกบังคับขู่เข็ญให้ทำงานหรือบริการซึ่งถือเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกายของแรงงานเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การบังคับใช้แรงงานหรือบริการเป็นความผิดฐานหนึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการโดยมีการกำหนดอัตราโทษไว้สูง ทั้งโทษปรับ จำคุก ไปจนถึงโทษประหารชีวิต

จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการยังคงมีปัญหามากมายประการที่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการกำหนดให้ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการต้องเป็นกรณี que ผู้เสียหายนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถจัดขึ้นได้ กรณีนี้พบว่าปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเป็นปัญหาที่หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยให้ความสำคัญและพยายามแก้ไขมาโดยตลอด โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับไว้ในปี ค.ศ. 1930 (Convention Concerning Forced or Compulsory Labour) ซึ่งได้กำหนดห้ามไม่ให้มีการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบโดยประเทศไทยนั้นได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวด้วยเช่นกัน

มาตรการทางกฎหมายในเรื่องการบังคับใช้แรงงานหรือบริการของประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติไว้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในมาตรา 6/1 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ คือ แรงงานไม่ได้สมัครใจหรือยินยอมที่จะทำงานหรือบริการให้แก่นายจ้างแต่ถูกบังคับข่มขืนใจด้วยวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ซึ่งมีนิยามที่แคบกว่าในอนุสัญญา ฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ที่ไทยได้ให้สัตยาบันไว้ เนื่องจากในอนุสัญญาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการนั้นครอบคลุมการบังคับใช้แรงงานหรือบริการทุกชนิด แต่ของไทยหากมีการข่มขืนใจให้แรงงานหรือผู้อื่นทำงานหรือบริการโดยมีการขู่เชื้ญ ใช้กำลังประทุษร้าย มีการทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียงของบุคคลนั้นหรือบุคคลอื่น หรือกระทำด้วยประการอื่นใดตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่หากผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ขัดขืนได้ก็ไม่ใช่ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้คำนิยามของการบังคับใช้แรงงานไว้โดยไม่ได้กล่าวถึงการที่บุคคลต้องอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้เช่นกัน จึงเห็นควรให้ตัดคำว่าถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ออกเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเนื่องจากมีงานหลายประเภทที่เสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ อีกทั้งเพื่อให้ผู้ที่กระทำความผิดไม่สามารถอาศัยการอ้างว่าเป็นการกระทำที่ผู้เสียหายนั้นอยู่ในภาวะที่สามารถขัดขืนได้

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นโทษแก่บุพการีในความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่เกิดขึ้นกับทุกคนและกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษสำหรับความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการไว้โดยมีอัตราโทษที่สูง เนื่องจากต้องการข่มขู่ยับยั้งให้ผู้กระทำความผิดฐานนี้เกิดความกลัว อีกทั้งเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด แต่กฎหมายนั้นได้กำหนดเหตุยกเว้นโทษของการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการกรณีผู้บุพการีบังคับใช้แรงงานหรือบริการผู้สืบสันดานซึ่งหากกระทำโดยมีสาเหตุมาจากความยากจนเหลือทนทานหรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้ว ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้ ซึ่งการยกเว้นโทษให้บุพการีเช่นนี้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อบุคคลกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นความผิดจะต้องได้รับโทษเท่ากันทุกคน

เมื่อพิจารณาเหตุยกเว้นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่รู้สาระสำคัญของการกระทำ เช่น มินเมา เป็นบุคคลวิกลจริต การกระทำความผิดด้วยความจำเป็นหรือเป็นการกระทำความผิดระหว่างสามิภรรยา บุพการีหรือผู้สืบสันดาน แต่การกระทำที่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดานนั้นกฎหมายก็ได้กำหนดให้ศาลลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ก็ยังคงต้องรับโทษแม้เป็นเพียงการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การกระทำความผิดต่อร่างกายแล้วเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพน้อยกว่ามากแต่กฎหมายก็ยังกำหนดให้ต้องรับผิด อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงความผิดที่กฎหมายกล่าวถึงการนำความยากจนเหลือทนทานขึ้นมาอ้างนั้น

จะพบได้ในกรณีความผิดฐานลักทรัพย์เหตุฉกรรจ์ที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 335 วรรคท้าย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์เหตุฉกรรจ์ เช่น ลักทรัพย์ในเวลากลางคืน ลักทรัพย์ที่เป็นของนายจ้างหรือที่อยู่ในความครอบครองของนายจ้าง เป็นต้น หากทำโดยความจำใจหรือความยากจนเหลือทนทานและทรัพย์นั้นมีราคาเล็กน้อย ศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดก็ยังคงต้องรับโทษตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นควรให้ยกเลิกการอ้างเหตุความยากจนเหลือทนทานหรือการนำสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้วมาพิจารณาโทษผู้กระทำความผิดน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดในความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เพื่อให้ทุกคนที่กระทำความผิดฐานนี้ได้รับโทษที่เท่าเทียมกันโดยไม่มีเหตุยกเว้น หรือกำหนดให้บุพการีต้องรับโทษหนักขึ้นหากบังคับใช้แรงงานหรือบริการผู้สืบสันดาน

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการกำหนดความรับผิดชอบบังคับใช้แรงงานหรือบริการเด็ก กฎหมายไทยได้กำหนดให้นายจ้างสามารถจ้างเด็กอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในสังคมไทยนั้นมีแรงงานเด็กจำนวนมากที่ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร เนื่องจากปัจจัยหลายอย่างที่แตกต่างกัน เช่น ฐานะทางครอบครัว สภาพแวดล้อม การขาดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น อีกทั้งยังมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากซึ่งพบเห็นได้ทุกภาคของประเทศไทย ซึ่งในบางกรณีบุตรของแรงงานเหล่านั้นก็ได้ช่วยบิดามารดาทำงานด้วย ซึ่งความเปราะบางของเด็กนั้นอาจทำให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบได้ง่าย

แม้ว่ากฎหมายที่คุ้มครองการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยนั้นจะคุ้มครองการทำงานของเด็ก อาทิ คุ้มครองในเรื่องการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก เวลาพัก การห้ามทำงานในวันหยุดและทำงานล่วงเวลา ประเภทงานที่ห้ามให้เด็กทำ เป็นต้น แต่หากมีการบังคับใช้แรงงานเด็กเกิดขึ้นซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิของเด็กอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดให้ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการเป็นความผิดโดยได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฐานนี้ไว้รวมถึงกำหนดกรณีที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นไว้ด้วย ได้แก่ การกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ผู้ถูกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต รวมถึงกรณีผู้ถูกระทำถึงแก่ความตาย โดยเป็นอัตราโทษที่หนักและมีอัตราโทษปรับที่สูงเป็นไปตามทฤษฎีข่มขู่ยังเพื่อให้บุคคลเกรงกลัวต่อโทษ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโทษของความผิดฐานค้ามนุษย์ที่ได้กำหนดกรณีผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น นอกจากจะได้กำหนดกรณีผู้ถูกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและกรณีผู้ถูกระทำถึงแก่ความตายแล้ว ยังได้กำหนดให้กรณีที่เป็นกระทำความผิดบุคคลอายุเกิน 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี รวมถึงกรณีกระทำความผิดบุคคลอายุไม่เกิน 15 ปี หรือผู้มีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบต้องรับโทษสูงขึ้นอีกด้วย จึงเห็นควรให้มีการกำหนดโทษในกรณีการบังคับใช้แรงงาน

หรือบริการเด็กอายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี เพิ่มขึ้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่มุ่งคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการให้เด็กได้รับความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กรณีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดให้ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการต้องเป็นกรณีที่ผู้เสียหายนั้นอยู่ใน ภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

สำหรับปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้ตัดคำว่า “ถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะ ที่ไม่สามารถขัดขืนได้” ในมาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ออก เพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างครอบคลุมและสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อขจัด การบังคับใช้แรงงานหรือบริการให้ได้มากยิ่งขึ้น

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นโทษแก่บุพการีในความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ผู้ศึกษาเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

(1) ตัดเหตุยกเว้นโทษในมาตรา 52/1 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กรณีบุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดานออกเพื่อให้บุพการีไม่สามารถ อ้างข้อยกเว้นเพื่อให้ตนเองไม่ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงได้ทั้งสิ้น

(2) ตัดเหตุยกเว้นโทษในมาตรา 52/1 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กรณีบุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดานออก เพื่อไม่บุพการีไม่สามารถ อ้างข้อยกเว้นเพื่อให้ตนเองไม่ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงได้ทั้งสิ้น และกำหนดโทษสำหรับกรณี ผู้บุพการีบังคับใช้แรงงานหรือบริการผู้สืบสันดานให้ต้องรับโทษหนักขึ้น ดังนี้

มาตรา 52/1 “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 6/1 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หกเดือนถึงสี่ปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสี่แสนบาทต่อผู้เสียหายหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่ แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เป็นกรณีที่ผู้บุพการีกระทำ ต่อผู้สืบสันดาน ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ๆ กึ่งหนึ่ง”

3. ปัญหาการกำหนดความรับผิดชอบกรณีบังคับใช้แรงงานหรือบริการเด็ก

สำหรับปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มโทษกรณีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเด็กอายุ ตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 18 ปี ในมาตรา 52/1 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พ.ศ. 2551 เพื่อให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นสอดคล้องกับความผิดฐานค้ามนุษย์ ดังนี้

มาตรา 52/1 “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 6/1 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสี่ปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสี่แสนบาทต่อผู้เสียหายหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำต่อบุคคลอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 18 ปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงเจ็ดแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต”

เอกสารอ้างอิง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. คู่มือการวินิจฉัยความผิดฐานบังคับใช้แรงงานตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 (สำหรับเจ้าหน้าที่). กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2563.

คณะกรรมการจัดการองค์ความรู้ด้านแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน. องค์ความรู้ด้านคุ้มครองแรงงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เรื่อง การตรวจแรงงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงาน. กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2562.

ปทาน ดันมณีวัฒนา. “ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” The Offence of Forced Labour or Services.” วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิต้า 9, 1 (มกราคม – มิถุนายน 2563) : 42.

พนชกร สินชัยกิจ. “ปัญหาแรงงานบังคับกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

สุทธิมาตร จันทร์แดง. “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551.” จุลนิติ 2551. 5 (กันยายน – ตุลาคม 2551) : 81 – 86.

อังคณา เตชะโกเมนทร์. ลักษณะของการใช้แรงงานบังคับภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930. กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ม.ป.ป.