

บทความวิพากษ์

รายการเจตนารมณ์กฎหมายไทย

เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง

นางสาววรรณวิมล สว่างแจ้ง : เรียบเรียง

หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และมีปัญหาหลายประการ โดยที่ได้มีการประกาศและเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยแสดงออกซึ่งท่าทีในการขจัดปัญหาการคุ้มครอง ซึ่งในขณะนั้นนับเป็น นิमितหมายอันดีที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายเป็นการเฉพาะสำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง อย่างจริงจัง

จนมาถึงปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการแต่ผลที่ออกมานั้นกลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร อันจะเห็นได้จากรายงานล่าสุดพบว่าสถานการณ์การคุ้มครองนั้นนับวันยิ่งทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีการจับกุมได้มากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง

ทั้งนี้จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติบาง ประการไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองในปัจจุบันที่มีความรุนแรง ซับซ้อน และเป็นอาชญากรรมข้ามชาตินี้เอง จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง โดยกำหนดให้มีมาตรการสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์คุ้มครองแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครอง ให้แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ยังคงพบว่ามี บทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง จึงสมควรปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการป้องกันและ ปราบปรามการคุ้มครอง โดยแก้ไขบทนิยาม คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทบัญญัติ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอัน เนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานคุ้มครอง และ กำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน สิบห้าปี หรือผู้มีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่าง ร้ายแรง และมีผลกระทบต่อร่างกาย หรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น รวมทั้งแก้ไข เพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือ บริการ” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมการใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ และการขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ เป็นการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๑))

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ (ยกเลิก มาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่)

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๓/๑) (๕) กำหนดเพิ่มโทษฐานความผิดให้ผู้ที่ป็นธรรมาธิบดี ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือ ส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย ใช้จ้าง วาน หรือรับไว้ ซึ่งเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบห้าปีหรือผู้มี กายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมี ผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของบุคคลนั้น (เพิ่มมาตรา ๕๖/๑)

การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยเสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาบรรจุระเบียบวาระ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ และบรรจุเข้าระเบียบวาระในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๓/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๕๓/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ จากนั้นตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน ๒๑ คน โดยมีกำหนดแปรญัตติภายใน ๗ วัน และมีกำหนดเวลา พิจารณา ๓๐ วัน (ครบกำหนด ๓๐ วัน วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๙)

คณะกรรมการวิสามัญมีหนังสือขอขยายเวลาการพิจารณา (ครั้งที่ ๑) ออกไปอีก ๓๐ วัน (รับวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙) โดยบันทึกเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙

ในการประชุมครั้งที่ ๖๐/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติให้ คณะกรรมการวิสามัญขยายเวลา (ครั้งที่ ๑) ออกไปอีก ๓๐ วัน โดยครบกำหนด ๓๐ วัน วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๙

คณะกรรมการวิสามัญมีหนังสือขอขยายเวลาการพิจารณา (ครั้งที่ ๒) ออกไปอีก ๓๐ วัน (รับวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙) บันทึกเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙

ในการประชุมครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติให้ คณะกรรมการวิสามัญขยายเวลา (ครั้งที่ ๒) ออกไปอีก ๓๐ วัน โดยครบกำหนด ๓๐ วัน วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

คณะกรรมการวิสามัญมีหนังสือขอขยายเวลาการพิจารณา (ครั้งที่ ๓) ออกไปอีก ๖๐ วัน (รับ วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙) บันทึกเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ในการประชุมครั้งที่ ๗๒/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมมีมติให้ คณะกรรมการวิสามัญขยายเวลา (ครั้งที่ ๓) ออกไปอีก ๖๐ วัน โดยคงใช้ข้อบังคับ ข้อ ๑๐๓ เป็นการ

ชั่วคราวเฉพาะกรณี เรื่องการให้ขยายเวลาได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ๆ ละไม่เกิน ๓๐ วัน โดยครบกำหนด ๖๐ วัน วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๐

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วเสนอรายงาน วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ บันทึกเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙

จากนั้นบรรจุเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระ ครั้งที่ ๗๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ในการประชุมครั้งที่ ๗๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ และลงมติในวาระที่ ๓ เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จากนั้นส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

ที่มา : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.senate.go.th/w3g/senate/pictures/sec/13/p5/act.pdf>

สรุปสาระสำคัญ

เหตุผลในการประกาศใช้

โดยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีความรุนแรง และซับซ้อนมากยิ่งขึ้นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยแก้ไขบทนิยาม คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทบัญญัติ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และ กำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบห้าปี หรือผู้มีกายพิการ หรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อร่างกาย หรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของบุคคลนั้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีเนื้อหารวม จำนวน ๘ มาตรา สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และคำว่า “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” (มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)

๒. กำหนดให้ผู้ซึ่งเป็นฐานะจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ชูเชิญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงิน หรือผลประโยชน์ ใช้อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้อนุญาตให้ผู้นั้นกระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์ จากบุคคลที่ตนดูแล มีความผิดฐานค้ามนุษย์ (มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ (๑))

๓. กำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๕ ยกเลิกมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่)

๔. กำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ ๔ ปี ถึง ๑๒ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๔๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับผู้ซึ่งกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้ หากเป็นการกระทำความผิดต่อบุคคลอายุเกิน ๑๕ ปี แต่ไม่ถึง ๑๘ ปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ ปี ถึง ๑๕ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท และหากเป็นการกระทำความผิดต่อบุคคลอายุไม่เกิน ๑๕ ปี หรือ ผู้มีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๘ ปี ถึง ๒๐ ปี และโทษปรับ ตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๒)

๕. กำหนดโทษปรับตั้งแต่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับผู้ซึ่งกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ในกรณีที่การกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๖ ปี ถึง ๑๒ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๖๐๐,๐๐๐ ถึง ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๓)

๖. กำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ ๘ ปี ถึง ๒๐ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือโทษจำคุกตลอดชีวิต สำหรับผู้ซึ่งกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และเป็นเหตุให้ ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต (มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๓/๑ (๑))

๗. กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี และโทษปรับไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับ ผู้ซึ่งเป็นธุระจัดหา ซื้อขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย ใช้ จ้าง วาน หรือรับไว้ ซึ่งเด็กที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปี หรือผู้มีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบให้ทำงาน หรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจการเจริญเติบโต หรือ พัฒนาการของบุคคลนั้น ทั้งนี้ ศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้หากการกระทำดังกล่าวเป็นกรณี ที่ผู้บุกรุกให้ผู้สืบสานงานทำงานหรือให้บริการเพราะเหตุความยากจนเหลือหนทาง หรือเมื่อพิจารณา ถึงสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีอื่น (มาตรา ๘ เพิ่มเป็นมาตรา ๕๖/๑)

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองและได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการละเมิด ซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้อง กับการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลไทยต่อประชาคมโลกถึงความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่อง ในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างจริงจังเพื่อความมั่นคงและภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ทำให้มีความหมายครอบคลุมถึงรูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนี้

- การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จะครอบคลุมถึงการปฏิบัติต่อบุคคล ในลักษณะคล้ายทาส และการแสวงหาประโยชน์ประการอื่นโดยมิชอบในทำนองเดียวกัน

- การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ จะครอบคลุมถึงการทำให้บุคคลอยู่ในภาวะ ที่ไม่สามารถขัดขืนได้ โดยการยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือโดยการนำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็น สิ่งผูกมัดโดยมิชอบ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกรณีของอนุสัญญาระหว่างประเทศและพิธีสารเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจ ครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ชูเชิญว่า จะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือ ผลประโยชน์อย่างอื่น จะครอบคลุมรูปแบบและ ลักษณะของการกระทำอันเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ตาม สถานการณ์ปัจจุบันได้เช่นกัน

๓. การกำหนดโทษสำหรับกรณีการกระทำความผิดตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ วรรคสอง ที่เป็นเหตุให้ ผู้ถูกกระทำเป็นโรคร้ายแรงซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิต จะทำให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้าน การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons Especially Women and Children) ในส่วนที่ ๒ บทที่ ๕ ข้อ ๓ (c)
