

ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” The Offence of "Forced Labour or Services"

ปทาน ตันมณีวัฒนา*

Patan Tonmaneeewatana

วันที่รับบทความ 23 เมษายน 2563; วันที่แก้ไขบทความ 3 พฤษภาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ 6 มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ได้มีการบัญญัติไว้เป็นความผิดทางอาญาขึ้นใหม่ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และตีความว่าการกระทำของนายจ้างในกรณีใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทั้งนี้ หากผู้บังคับใช้กฎหมายยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายฉบับนี้ อาจส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดรอดไปจากกระบวนการยุติธรรมได้และส่งผลให้ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการจะไม่ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองจากหน่วยงานของรัฐ บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายแนวทางการบังคับใช้และตีความความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ พร้อมทั้งหยิบยกตัวอย่าง “ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ” ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้และตีความกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพแก่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ, ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

* อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 2 สำนักงานอัยการสูงสุด

ที่อยู่ : สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 2 สำนักงานอัยการสูงสุด เลขที่ 120 หมู่ 3 ถ. แจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

E-mail : patanderm@gmail.com

Abstract

The offence of forced labour or services has recently been constituted as a new criminal offence, which may cause problems in enforcement and interpretation of which employer's acts shall be considered prohibitive acts of forced labour or services offence. In this regard, if the law enforcement does not have enough understanding of this law, an offender may be able to escape from the justice system and the victims of forced labor or service will consequently not receive support and protection by government agencies. This article aims at explaining the guidelines for enforcing and interpreting of labour or service offence as well as providing examples of forced labour indicators proposed by the International Labour Organization to serve as guidance for effective enforcement and interpretation of the law for relevant persons and government agencies.

Keywords: forced labour or services, forced labour indicators, international labour organization

1. บทนิยามและอัตราโทษ

ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายให้เป็นความผิดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6/1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2562¹ โดยพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงคำนิยามของ “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ไว้ แต่ความหมายของแรงงานบังคับหรือการบังคับใช้แรงงาน มีการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (convention) ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายฉบับนี้ โดยได้ให้ความหมายของแรงงานบังคับหรือการบังคับใช้แรงงาน ไว้ว่า งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่ใช้ว่าจะลงโทษและซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้ไม่ได้สมัครใจที่จะทำงานเอง² แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6/1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติองค์ประกอบความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

“มาตรา 6/1 ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น
- (2) ขู่ใช้ด้วยประการใด ๆ
- (3) ใช้กำลังประทุษร้าย
- (4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้
- (5) นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ
- (6) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น

ถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ”

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติความผิดดังกล่าว สาระสำคัญของความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ จะต้องปรากฏว่า แรงงานไม่ได้สมัครใจหรือยินยอมที่จะทำงานหรือบริการให้แก่นายจ้าง แต่การกระทำนั้น

¹ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มาตรา 2 พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 7 เมษายน 2562)

² Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) Article 2 “1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily” <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029> accessed 16 October 2019

เกิดขึ้นจากการที่ผู้ใดบังคับข่มขืนใจด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยการทำให้แรงงานผู้นั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้หรืออยู่ในภาวะต้องจำยอมทำงานให้ จะเห็นได้ว่า การที่ทำให้แรงงานอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้นั้น แม้ตัวแรงงานเองจะทำงานให้แก่นายจ้างก็ตาม แต่หากไม่ได้เกิดจากความสมัครใจแต่เป็นการทำงานที่อยู่ในภาวะต้องจำยอม ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน ทั้งนี้ รูปแบบวิธีการในการบังคับดังกล่าว อาจเกิดขึ้นจากการถูกบังคับทางกายภาพหรือทางจิตใจก็ได้ กรณีบังคับทางกายภาพ เช่น นายจ้างหน่วงเหนี่ยวกักขังทำร้ายร่างกายลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างต้องจำยอมทำงานให้กับนายจ้าง หรือกรณีบังคับทางจิตใจ เช่น นายจ้างรับลูกจ้างต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารประจำตัวเข้าทำงานรับใช้ในบ้าน แล้วขู่ว่าจะหากออกไปไหนจะให้ตำรวจจับ ทั้งสร้างภาระหนี้ค่าเดินทางและค่าการจัดการต่าง ๆ ในจำนวนที่สูงเกินจริงอย่างไม่เป็นธรรมแล้วนำมาหักจากค่าจ้างโดยไม่มีกำหนดที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นสิ่งผูกมัดให้ลูกจ้างต้องจำยอมทำงานกับนายจ้าง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของอนุสัญญา (convention) ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930 ไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงอำนาจอันชอบธรรมของรัฐ จึงเป็นที่มาที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6/2 ได้บัญญัติยกเว้นสำหรับงานหรือบริการบางประเภทไม่เข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่ผิดกฎหมาย

“มาตรา 6/2 บทบัญญัติในมาตรา 6/1 ไม่ใช้บังคับกับ

- (1) งานหรือบริการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารสำหรับงานในหน้าที่ราชการโดยเฉพาะ
- (2) งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย
- (3) งานหรือบริการอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือที่ต้องทำในระหว่างการต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล
- (4) งานหรือบริการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ”

ในส่วนของอัตราโทษความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 52/1 ซึ่งบัญญัติเพิ่มโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มาตรา 8 กล่าวคือ

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

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นกรณีที่ผู้บุกรุกทำให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการเพราะเหตุความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้ว ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้”

นอกจากกฎหมายจะกำหนดอัตราโทษสำหรับนายจ้างหรือผู้ควบคุมที่เป็นผู้กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานผู้อื่นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาไปแล้ว กฎหมายยังกำหนดอัตราโทษสำหรับกรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลไว้ด้วย กล่าวคือ หากนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานลูกจ้างโดยเกิดจากการสั่งการของกรรมการ ผู้จัดการ นิติบุคคล หรือเกิดจากการละเว้นไม่สั่งการทั้งที่มีหน้าที่ต้องสั่งการนั้น เช่นนี้ กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น จะต้องรับโทษสำหรับความผิดฐานบังคับใช้แรงงานด้วย³ นอกจากนี้ กรณีผู้กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกบังคับใช้แรงงานได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ชีวิตความผิดดังกล่าวยังถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีกด้วย⁴ มีข้อสังเกต สำหรับอัตราโทษความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการที่มีการบัญญัติในเชิงลงโทษทางเศรษฐกิจของนายจ้างผู้กระทำความผิดไว้ด้วย กล่าวคือ มีโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสี่แสนบาทต่อผู้เสียหายหนึ่งคน ดังนั้น หากนายจ้างกระทำความผิดบังคับใช้แรงงานลูกจ้างในสถานที่ทำงานไว้จำนวนหลายคน นายจ้างผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษปรับสำหรับผู้เสียหายแต่ละคน

ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ผู้กระทำความผิดต้องกระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย เท่านั้นจึงจะต้องรับโทษตามกฎหมาย⁵ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติว่าการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการนอกราชอาณาจักรไทยต้องรับโทษในราชอาณาจักรไทย ซึ่งต่างจากความผิดฐานค้ามนุษย์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นความผิดสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ผู้นั้นจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรไทย⁶ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าหาก

³ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 53 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พ.ศ.2562 มาตรา 9 “มาตรา 53 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือตามมาตรา 6/1 เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พ.ศ.2562 มาตรา 6 “มาตรา 14 ให้ความผิดตามมาตรา 6/1 ที่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”

⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย...”

⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 11 “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 6 นอกราชอาณาจักร ผู้นั้นจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไต่กังเรือหรือผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นนายจ้างทำการบังคับใช้แรงงานลูกเรือบนเรือประมงไทย โดยเหตุเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยในน่านน้ำของต่างประเทศ กรณีเช่นนี้ ไต่กังเรือหรือนายจ้างดังกล่าว จะต้องรับโทษในราชอาณาจักรไทยแม้ความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยก็ตาม เพราะเนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “การกระทำความผิดในเรือไทยหรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่ากระทำความผิดในราชอาณาจักร”

2. ที่มาและเหตุผล

เนื่องจากก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการฉบับนี้ ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷ ประกอบกับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 อนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (Convention Concerning Forced or Compulsory Labour) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2512⁸ ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 29 มีข้อผูกพันให้รัฐสมาชิกรับจะดำเนินการปราบปรามการเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2561 ประเทศไทยให้สัตยาบันพิธีสารแรงงานบังคับ ค.ศ. 2014 (Force Labour Protocol) ของอนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ. 1930 โดยประเทศไทยเป็นประเทศลำดับที่ 24 ของรัฐสมาชิขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่ให้สัตยาบันพิธีสารนี้⁹ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562 ได้มีการประกาศราชกิจจานุเบกษาออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการและการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

⁷ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 หมายเหตุ (ตอนท้าย)

⁸ ศูนย์บัญชาการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ‘อนุสัญญาฉบับที่ 29 อนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Convention Concerning Forced or Compulsory Labour)’

<http://ccpl.mol.go.th/ewt_dl_link.php?nid=479&filename=> สืบค้นวันที่ 23 ตุลาคม 2562

⁹ กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, ‘ข่าวประมง IUU : Thailand’s Ratification of Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention 1930 ไทยยื่นสัตยาบันสารพิธีสาร ค.ศ. 2014 ของอนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อย่างเป็นทางการ’ (9 มิถุนายน 2561) <<http://www.mfa.go.th/europetouch/th/news/8359/90382-Thailand's-Ratification-of-Protocol-of-2014-to-the.html>> สืบค้นวันที่ 23 ตุลาคม 2562

3. ความแตกต่างระหว่างความผิดฐานบังคับใช้แรงงานและความผิดฐานค้ามนุษย์

ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานกับความผิดฐานค้ามนุษย์มีความต่างกัน ความผิดฐานค้ามนุษย์มีองค์ประกอบความผิดบัญญัติอยู่ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ 1. การกระทำ 2. วิธีการ 3. วัตถุประสงค์¹⁰ ความผิดฐานค้ามนุษย์ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ คือ การที่ผู้กระทำความผิดแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเนื้อตัว ร่างกาย หรือแรงงานของผู้อื่นจากการทำให้ผู้นั้นอยู่ในภาวะต่ำกว่าความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น แสวงหาประโยชน์จากการนำคนมาค้าประเวณี แสวงหาประโยชน์จากการนำคนมาข่มขืน หรือแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน เป็นต้น ส่วนความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการมีองค์ประกอบความผิดเพียงประการเดียว คือ การใช้วิธีการบีบบังคับในรูปแบบต่าง ๆ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกกระทำไม่สมัครใจหรือตกอยู่ในสภาวะจำยอมจนต้องทำงานให้ ทั้งนี้ การบังคับใช้แรงงานอาจเป็นการบีบบังคับในลักษณะลดเงินเดือน ตัดสวัสดิการหรือประโยชน์ต่าง ๆ ที่ถูกจ้างควรได้รับ เพิ่มเวลาทำงาน หรือขู่เช็กในรูปแบบต่าง ๆ จนทำให้ถูกจ้างต้องจำยอมทำงานให้แก่ตนเอง ดังนั้น การบังคับใช้แรงงานอาจไม่ใช่เป็นการค้ามนุษย์เสมอไป แต่เมื่อไรที่มีพยานหลักฐานฟังได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์ลักษณะบังคับใช้แรงงาน กฎหมายจะให้นำมาใช้ คือ มาตรา 6 ประกอบ มาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท และมีบทกำหนดโทษตามตาม มาตรา 52 และ มาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

¹⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พ.ศ.2562 มาตรา 4

ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด (การกระทำ) โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เช็กว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล (วิธีการ) หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ (การกระทำ) ซึ่งเด็ก

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (วัตถุประสงค์) ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาข่มขืน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

4. การตีความและบังคับใช้

ความผิดฐานแรงงานบังคับหรือบริการเป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือความผิดต่อรัฐ มิใช่ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานตรวจแรงงานที่ตรวจพบการกระทำผิดบังคับใช้แรงงานต่อแรงงานผู้หนึ่งผู้ใดสามารถเข้าร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนท้องที่เกิดเหตุให้ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดได้มีจำต้องรอให้ผู้เสียหายเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษแต่ฝ่ายเดียว และเนื่องจากความผิดฐานแรงงานบังคับหรือบริการเป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความได้ ดังนั้น ภายหลังที่ผู้กล่าวหาได้เข้าร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนายจ้างผู้กระทำผิดแล้ว แม้ภายหลังนายจ้างผู้กระทำผิดจะยินยอมชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจนผู้เสียหายไม่ประสงค์ดำเนินคดีกับนายจ้างต่อไป เช่นนี้ ผู้เสียหายก็ไม่อาจถอนคำร้องทุกข์ให้แก่นายจ้างเพื่อให้การดำเนินคดีอาญายติลงได้

กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองผู้เสียหายที่ถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการเป็นการทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะภาคส่วนอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างผู้ใช้แรงงานในทุกภาคส่วนในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคประมง แรงงานในภาคการเกษตร แรงงานทำงานบ้าน เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงคุ้มครองเฉพาะแต่กลุ่มแรงงานที่ทำงานอยู่ในระบบโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคุ้มครองถึงแรงงานนอกระบบหรือแรงงานต่างด้าวเถื่อนที่หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เพิ่งประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อ 8 เมษายน พ.ศ. 2562 ปัจจุบัน จึงยังไม่มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานที่จะใช้เป็นแนวทางในการตีความกฎหมาย แต่เพื่อประโยชน์ในการใช้และตีความกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน และบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้เป็นข้อพิจารณาพื้นฐานในการประเมินว่าแรงงานผู้ใดตกเป็นเหยื่อจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือไม่ ผู้เขียนจึงขอหยิบยกตัวอย่าง “ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ” ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการปฏิบัติการพิเศษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับ (ILO’s Special Action Programme to Combat Forced Labour: SAP-FL) โดยตัวชี้วัดเหล่านี้พัฒนามาจากประสบการณ์ทางทฤษฎีและการปฏิบัติการของโครงการปฏิบัติการพิเศษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับ (ILO’s Special Action Programme to Combat Forced Labour: SAP-FL) และวางอยู่บนพื้นฐานของคำจำกัดความของแรงงานบังคับตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ.2473) (ฉบับที่ 29) ซึ่งบัญญัติว่า “งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่ข่มว่าจะลงโทษและซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำงานเอง”¹¹ ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ มีดังต่อไปนี้¹²

¹¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, สิทธิจากเรือสู่ฝั่ง: ข้อค้นพบจากงานวิจัยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานประมงและอาหารทะเลในประเทศไทย (2563) 33.

¹² โครงการปฏิบัติการพิเศษจัดการใช้แรงงานบังคับ (Special Action Programme to Combat Forced Labour), ตัวชี้วัดของ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ว่าด้วยแรงงานบังคับ (International Labour Office) 2.

1. การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง
2. การหลอกลวง
3. การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง
4. การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม
5. ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ
6. การขู่เข็ญและการข่มขู่
7. การยึดเอกสารประจำตัว
8. การไม่จ่ายค่าจ้าง
9. แรงงานขัดหนี้
10. สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย
11. ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

1. การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

คนที่ไม่สามารถสื่อสารในภาษาท้องถิ่นได้ ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบหรือมีข้อจำกัดในการดำรงชีวิต เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ พิกการหรือมีลักษณะอื่นใดซึ่งทำให้แตกต่างจากผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมจะมีความเปราะบางต่อการถูกละเมิด และมักตกเป็นเหยื่อของการถูกบังคับใช้แรงงานมากกว่ากลุ่มอื่น กลุ่มแรงงานอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเปราะบางมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับใช้แรงงาน เมื่อนายจ้างแสวงหาประโยชน์จากความเปราะบางนั้น เช่น ให้แรงงานทำงานเป็นเวลายาวนานเกินสมควรหรือการไม่จ่ายค่าจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ภาวการณ์บังคับใช้แรงงานมีโอกาสเกิดได้มากขึ้นในกรณีที่แรงงานต้องพึ่งพิงนายจ้างหลายประการ เช่น การพึ่งพิงด้านที่พัก อาหาร หรืองานสำหรับญาติของแรงงานด้วย

2. การหลอกลวง

การหลอกลวงนั้นเกี่ยวข้องกับการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาแรงงานไม่ว่าจะโดยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เหยื่อแรงงานบังคับมักเข้าทำงานโดยถูกหลอกว่าเป็นงานสบายและมีค่าตอบแทนที่ดี แต่เมื่อเริ่มทำงานแล้วสภาพการทำงานกลับไม่เป็นไปตามที่บอกและแรงงานพบว่าตนตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้ายโดยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีเหล่านี้ถือว่าแรงงานให้ความยินยอมโดยปราศจากเสรีภาพและการได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน หากแรงงานได้รู้ถึงความเป็นจริงก็คงไม่ตกลงทำงานนั้น ๆ การรับบุคคลเข้าทำงานที่เป็นการหลอกลวงนั้นไม่เพียงแต่เป็นการให้สัญญาที่ไม่เป็นจริงเกี่ยวกับสภาพการทำงานและค่าจ้างแต่ยังรวมถึงประเภทของงานที่พัก สภาพความเป็นอยู่ การขอมีสถานะทางกฎหมายของแรงงาน สถานที่ทำงานและรายละเอียดเกี่ยวกับนายจ้าง

3. การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง

แรงงานบังคับอาจถูกคุมขังและถูกเฝ้าเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนีในระหว่างการทำงานหรือในระหว่างเดินทาง หากแรงงานไม่สามารถเข้าหรือออกที่ทำงานได้โดยเสรีเพราะมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่สมเหตุสมผลถือเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะแรงงานบังคับ ส่วนข้อจำกัดที่ขอบด้วยกฎหมายนั้นอาจรวมถึงข้อจำกัด

เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงานในสถานที่ทำงานที่เสี่ยงอันตรายหรือการที่ต้องขออนุญาต หัวหน้างานเพื่อพบแพทย์ตามที่นัดหมาย ทั้งนี้ แรงงานบังคับอาจถูกควบคุมเสรีภาพในการเดินทางภายในที่ทำงานโดยการใช้กล้องวงจรปิดคอยติดตาม หรือโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและการควบคุมนอกที่ทำงานโดยมีตัวแทนของนายจ้างติดตามแรงงานไปเมื่อออกนอกที่ทำงาน

4. การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม

เหยื่อที่ถูกบังคับใช้แรงงานมักต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้ แรงงานอาจไม่รู้ว่าตนอยู่ที่ใด ที่ทำงานอาจอยู่ไกลชุมชนและอาจไม่มีวิธีที่จะเดินทางได้ อย่างไรก็ตาม กรณิ แรงงานถูกโดดเดี่ยวจากสังคมอาจเกิดขึ้นแม้แรงงานอยู่ในเขตชุมชนแต่ถูกควบคุมไว้ที่ใดที่หนึ่งไม่สามารถเดินทางไปไหน หรือโดนยึดโทรศัพท์มือถือหรือเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานติดต่อกับครอบครัวหรือขอความช่วยเหลือ การถูกโดดเดี่ยวอาจสืบเนื่องมาจากการที่สถานประกอบการนั้นเป็นสถานประกอบการนอกระบบและไม่ได้ขึ้นทะเบียนจึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสบกับความยากลำบากในการระบุสถานที่ตั้งและติดตามตรวจสอบสถานประกอบการนั้นว่าเกิดเหตุใดกับแรงงานบ้าง

5. ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ

แรงงานบังคับ สมาชิกในครอบครัว และผู้ใกล้ชิดอาจเป็นเหยื่อความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงนั้นอาจรวมถึงการบังคับให้แรงงานใช้ยาเสพติดหรือแอลกอฮอล์เพื่อที่จะควบคุมแรงงานได้มากขึ้น ทั้งอาจมีการใช้ความรุนแรงเพื่อบังคับแรงงานให้ทำงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตั้งแต่ต้น เช่น ต้องมีเพศสัมพันธ์กับนายจ้าง หรือสมาชิกในครอบครัว หรืออาจเป็นวิธีการที่เบากว่าเช่น ต้องทำงานอื่น ๆ นอกเหนือจากภารกิจ “ปกติ” ของตน การล่อลวงหรือการลักพาตัวเป็นรูปแบบความรุนแรงแบบสุดขั้วรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจมีการใช้เพื่อจับบุคคลนำไปบังคับให้ทำงานเนื่องจากความรุนแรงไม่ใช่สิ่งที่สามารถยอมรับได้ไม่ว่าจะใช้มาตรฐานใด ดังนั้น ความรุนแรงจึงเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะบังคับใช้แรงงาน

6. การขู่ขู่และการข่มขู่

เหยื่อแรงงานบังคับอาจถูกคุกคามและข่มขู่เมื่อร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพของตนหรือเมื่อประสงค์จะออกจากงาน นอกเหนือจากการใช้ความรุนแรงต่อร่างกายแล้วการข่มขู่ลักษณะอื่น ๆ ต่อแรงงานที่ปรากฏทั่วไปนั้นรวมถึงการขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง การไม่จ่ายค่าจ้าง การไม่ให้ใช้ที่พักหรือที่ดิน การไล่สมาชิกในครอบครัว การให้ทำงานในสภาพที่เลวร้ายกว่าเดิม หรือการถอนสิทธิพิเศษบางประการ เช่น สิทธิที่จะออกนอกที่ทำงาน ผลกระทบและความเป็นไปได้ของการข่มขู่จำเป็นต้องประเมินจากความรู้สึกของแรงงาน ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเชื่อ อายุ วัฒนธรรม และสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของบุคคลนั้น ๆ

7. การยึดเอกสารประจำตัว

การที่นายจ้างยึดเอกสารประจำตัวหรือทรัพย์สินมีค่าอื่น ๆ ของแรงงานเป็นองค์ประกอบของภาวะแรงงานบังคับประการหนึ่ง หากแรงงานไม่สามารถเข้าถึงเอกสารหรือทรัพย์สินตามที่แรงงานต้องการและหากแรงงานรู้สึกว่าจะไม่อาจออกจากงานได้เว้นแต่จะต้องเสี่ยงว่าจะต้องสูญเสียเอกสารหรือทรัพย์สินนั้น ๆ กรณีหากไม่มีเอกสารประจำตัวแรงงานจะไม่สามารถเข้าทำงานอื่น ๆ หรือรับบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นและอาจกลัวที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

8. การไม่จ่ายค่าจ้าง

แรงงานอาจจะต้องอยู่กับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อกันโดยมิชอบในขณะที่รอรับค่าจ้างที่นายจ้างค้างจ่ายตน การที่มีการจ่ายค่าจ้างไม่สม่ำเสมอหรือจ่ายล่าช้าไม่ได้สื่อว่ามีสถานการณ์แรงงานบังคับโดยอัตโนมัติ แต่เมื่อมีการไม่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นระบบและโดยเจตนาเพื่อเป็นวิธีบังคับให้แรงงานอยู่ต่อและทำให้แรงงานไม่มีโอกาสเปลี่ยนนายจ้าง กรณีเช่นนี้ ซึ่งถึงภาวะแรงงานบังคับ

9. แรงงานขัดหนี้

แรงงานบังคับมักจะทำงานเพื่อชำระหนี้หรือแม้กระทั่งหนี้ที่ตกทอดมาถึงตน ทั้งนี้ หนี้ อาจเกิดจากเงินค่าจ้างล่วงหน้าหรือเงินกู้เพื่อเป็นค่าจัดหางาน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายจากการใช้ชีวิตประจำวัน หรือค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล โดยวิธีการทางบัญชีหนี้ของแรงงานอาจถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แรงงานเป็นผู้ไม่รู้หนังสือ ภาวะแรงงานขัดหนี้ อาจเกิดขึ้นในกรณีมีการรับเด็กเข้าทำงานเพื่อเป็นการใช้หนี้ที่บิดามารดาหรือญาติของเด็กก่อขึ้น ทั้งนี้ นายจ้างหรือนายหน้าจัดหางานจะสร้างเงื่อนไขให้แรงงานไม่สามารถขุดหนี้ได้โดยให้ค่าจ้างต่ำกว่าความเป็นจริง การเพิ่มอัตราดอกเบี้ย หรือคิดค่าอาหารและที่พัก แรงงานขัดหนี้หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในอำนาจการต่อรองระหว่างแรงงานซึ่งตกเป็นลูกหนี้และนายจ้างที่เป็นเจ้าหนี้ ซึ่งหนี้ดังกล่าวมีผลผูกมัดแรงงานให้ทำงานกับนายจ้างโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งอาจเป็นระยะเวลาหนึ่งฤดูกาลเป็นปีหรือแม้กระทั่งชั่วชีวิตคนหลายรุ่นติดต่อกันไป หนี้ดังกล่าวนี้ไม่มีลักษณะเหมือนกับการกู้ยืมเงิน “ตามปกติ” จากธนาคารหรือจากผู้ปล่อยเงินกู้ในระบบเพราะการชำระหนี้การกู้ยืมเงินตามปกติจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันเองของทั้งสองฝ่าย

10. สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย

เหยื่อแรงงานบังคับจะต้องอดทนต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานที่ไม่พึงประสงค์ อาจต้องทำงานในสภาพที่มีลักษณะเสื่อมเสีย (น่าอดสูหรือสกปรก) หรือมีความเสี่ยง (ยากลำบากหรืออันตราย โดยไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอย่างเหมาะสม) และเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแรงงานอย่างร้ายแรงบุคคลที่เป็นแรงงานบังคับอาจต้องดำรงชีพในสภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐานอาศัยร่วมกันอย่างแออัดและไม่ดีต่อสุขภาพโดยไม่มีความเป็นส่วนตัวใด ๆ ลำพังแต่สภาพการทำงานและการเป็นอยู่ที่เลวร้ายแต่ประการเดียวนั้นยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีสถานะของการบังคับใช้แรงงาน บางครั้งแรงงานบางคนอาจสมัครใจยอมรับสภาพที่เลวร้ายเนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานหรือสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายนั้นควรถือว่าเป็นการเตือนให้ระวังว่าอาจมีการบังคับใช้หนี้ที่ทำให้แรงงานที่ถูกละเมิดนั้นไม่อาจออกจากงานนั้นได้

11. ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

แรงงานบังคับอาจต้องทำงานเป็นเวลายาวนานหลายชั่วโมงหรือหลายวันติดต่อกันเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายในประเทศกำหนดหรือเกินกว่าข้อตกลงร่วม แรงงานอาจถูกปฏิเสธไม่ให้หยุดพักในระหว่างเวลาที่ทำงานหรือไม่ได้รับวันหยุดต้องทำงานเกินเวลาหรือชั่วโมงทำงานแทนเพื่อนร่วมงานที่ไม่มาทำงาน หรืออาจต้องถูกเรียกทำงาน 24 ชั่วโมงตลอดวัน 7 วันต่อสัปดาห์ การกำหนดว่าการทำงานล่วงเวลาในกรณีใดเข้าข่ายฐานความผิดเรื่องแรงงานบังคับหรือไม่ก็นั้นอาจมีความซับซ้อนอยู่มาก ทั้งนี้ อาจจะระบุเป็นแนวทางพื้นฐานทั่วไป

ได้ว่าหากลูกจ้างต้องทำงานล่วงเวลาเกินระยะเวลาที่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ กำหนด โดยที่มีการบังคับขู่เชิญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (เช่น การให้ออกจากงาน) หรือให้ทำงานล่วงเวลาเพื่อให้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำภาวะดังกล่าวเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับ

จากสถิติจากงานวิจัยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานประมงและอาหารทะเลในประเทศไทยจัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการถูกละเมิดตามตัวชี้วัดแรงงานบังคับ จัดเก็บโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแรงงานในภาคการประมงและภาคแปรรูปอาหารทะเล รวม 434 รายใน 11 จังหวัด คือ สมุทรสาคร ชลบุรี ระยอง ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา ภูเก็ต ตรัง สงขลา ปัตตานี พบว่า ในภาคการประมง ร้อยละ 29 ของแรงงานบอกว่าไม่เคยประสบกับการละเมิดเหล่านี้ ร้อยละ 23 เคยประสบกับการละเมิดหนึ่งอย่าง ร้อยละ 23 เคยประสบสองอย่าง ร้อยละ 12 เคยประสบสามอย่าง ร้อยละ 5 เคยประสบสี่อย่าง ร้อยละ 7 เคยประสบห้าอย่าง ร้อยละ 1 เคยประสบหกอย่าง¹³ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดในเรื่องการถูกละเมิดเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้ายเป็นตัวชี้วัดที่พบมากที่สุดในหมู่แรงงานประมง¹⁴อย่างไรก็ดี การปรากฏตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานเพียงอย่างเดียวหนึ่งอาจไม่ได้บ่งบอกว่าการบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้น แต่ตัวชี้วัดหลายอันรวมกันสามารถถือได้ว่าเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักมากขึ้นในการบ่งชี้ถึงการบังคับใช้แรงงานประกอบกับตัวชี้วัดเหล่านี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์สำหรับใช้เทียบเคียงการประเมินต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับสภาพการทำงานของลูกจ้าง

เมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ตัวชี้วัดของ ILO เปรียบเทียบกับ “วิธีการ” ที่ผู้กระทำความผิดใช้ข่มขืนใจให้บุคคลใดทำงานให้ตามมาตรา 6/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พ.ศ. 2562 มาตรา 5 จะเห็นได้ว่า ภาพรวมของตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ตัวชี้วัดข้างต้น มีเนื้อหาครอบคลุมในส่วนของ “วิธีการ” บังคับใช้แรงงานตามกฎหมายไทย ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าว เทียบเคียงได้กับองค์ประกอบในส่วนของ “...วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด...” หรือ “...ทำด้วยประการอันใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำความผิดกล่าวข้างต้น...” ที่ผู้กระทำความผิดใช้บังคับข่มขืนใจให้ผู้อื่นทำงาน มีข้อสังเกตว่า ในบางสถานการณ์การบังคับใช้แรงงานอาจเกิดขึ้นโดยการใช้วิธีการที่เข้าข่ายมาตรา 6/1 (1) – (6) เพียงประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ หากกระทำวิธีการนั้นเป็นเหตุทำให้ลูกจ้างตกอยู่ในภาวะจำยอมที่ไม่อาจขัดขืนได้จนต้องจำยอมทำงานให้ก็เข้าข่ายว่าเป็นความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการอยู่ในมาตรา 310 ทวิ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นและบังคับให้กระทำการ และมาตรา 312 ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการเอาคนลงเป็นทาสหรือกระทำในลักษณะคล้ายทาส ในส่วนความผิดของการเอาคนลงเป็นทาสหรือกระทำในลักษณะคล้ายทาสนั้น มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2556 วางบรรทัดฐานไว้ว่า “...จำเลยรับโจทก์ร่วมซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุ 14 ปีเศษ มาเป็นลูกจ้างทำงานเป็นคนรับใช้

¹³ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (n 70) 35.

¹⁴ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (n 70) 35.

และพักอาศัยอยู่ที่บ้านจำเลย แม้ลักษณะงานที่จำเลยมอบหมายให้โจทก์ร่วมทำจะเป็นงานบ้านทั่ว ๆ ไป แต่จำเลยใช้งานโจทก์ร่วมเกินกว่าความสามารถและสภาพร่างกายในวัยของโจทก์ร่วม ทั้งจำเลยไม่ได้จัดอาหารให้โจทก์ร่วมรับประทานอย่างเพียงพอ ไม่จ่ายค่าตอบแทนให้อย่างเหมาะสมแก่สภาพการจ้างแรงงาน ไม่มีกำหนดเวลาในการจ่ายค่าตอบแทนที่แน่นอน จำกัดสิทธิเสรีภาพและความเป็นอยู่ของโจทก์ร่วมเพื่อให้ทำงานอย่างหนักตามความพอใจของจำเลย ประการสำคัญคือจำเลยทำร้ายร่างกายโจทก์ร่วมด้วยวิธีการทารุณโหดร้าย โดยอ้างว่าเป็นการลงโทษเพื่อให้โจทก์ร่วมทำงานเร็วขึ้นกว่าเดิม ซึ่งจำเลยไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เมื่อเกิดบาดแผลจำเลยก็มีได้ให้การรักษาพยาบาลแก่โจทก์ร่วม ตามสมควร การกระทำของจำเลยจึงมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อจะเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 312 ทั้งเป็นการกระทำต่อโจทก์ร่วมซึ่งเป็นเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เป็นเหตุให้โจทก์ร่วมได้รับอันตรายสาหัส ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 312 ทวิ วรรคสอง (2) ด้วย”

5. การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย

เนื่องจากผู้เสียหายที่ถูกบังคับใช้แรงงานนั้นส่วนใหญ่จะตกอยู่ในสถานะที่อ่อนด้อยทางการศึกษาทางสังคมและทางเศรษฐกิจกว่านายจ้างหรือผู้กระทำผิด กฎหมายจึงได้สร้างมาตรการที่จะคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายที่ถูกบังคับใช้แรงงาน โดยได้กำหนดให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงาน กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายที่ถูกบังคับใช้แรงงานมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือเช่นเดียวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์¹⁵ ซึ่งหมายความว่า ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เช่นเดียวกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ แต่โดยเหตุที่ลักษณะและผลกระทบที่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานไม่เหมือนกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ดังนั้น การช่วยเหลือต่าง ๆ น่าจะเอามาใช้โดยเพียงอนุโลม กล่าวคือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะเป็นหน่วยงานที่พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานอย่างเหมาะสมในเรื่อง อาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น รวมถึงการจัดประชุมกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อส่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาจากจำเลยต่อศาลแทนผู้เสียหายโดยที่ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อจำเลยเป็นคดีใหม่¹⁶ซึ่งพนักงาน

¹⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 14/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 พ.ศ.2562 มาตรา 7 “มาตรา 14/1 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน หรือบริการและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย ให้คำว่า “การค้ามนุษย์” ในหมวด 3 และหมวด 4 หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย”

¹⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 “มาตรา 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย”

อัยการสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหายไปพร้อมกับคำฟ้องคดีอาญาในความผิดฐาน บังคับใช้แรงงานได้ในคราวเดียวกันเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีทางแพ่งฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาแก่นายจ้างผู้กระทำความผิด

นอกจากนี้ สิ่งที่ผู้เสียหายผู้ถูกบังคับใช้แรงงานประสงค์ส่วนใหญ่ คือ เงินค่าจ้างแรงงานที่ได้รับอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงควรเข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันการกำหนดบทบาทแบ่งหน้าที่กันระหว่างกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับกระทรวงแรงงานยังไม่ชัดเจน การทำอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังไม่แล้วเสร็จจึงน่าติดตามต่อไปว่าแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายเหล่านี้ในลักษณะไหนเพียงใด

6. บทสรุป

ประเทศไทยได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” โดยบัญญัติเป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สำหรับการใช้และตีความกฎหมายบังคับใช้แรงงานหรือบริการนั้น ตัวชี้วัดภาวะบังคับใช้แรงงานทั้ง 11 ประการ ที่จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ International Labour Organization (ILO) มีประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นหลักพื้นฐานในการประเมินหรือคัดแยกเบื้องต้นว่าแรงงานคนใดตกเป็นเหยื่อของการถูกบังคับใช้แรงงานหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ให้คุ้มครองแก่แรงงานทุกประเภท รวมทั้งได้สร้างมาตรการในการช่วยเหลือแรงงานผู้ถูกบังคับใช้แรงงานเช่นเดียวกับผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์