

## ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแรงงานบังคับ

### The Necessity of Labor Force Royal Decree Legislation

วราทิน พนูเกื้อ\*

#### บทคัดย่อ

พฤติกรรมการบังคับใช้แรงงานและบริการเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอย่างเดียวกันกับความผิดฐานค้ามนุษย์ จึงเป็นปัญหาร่วมกันของสังคมโลกที่จะต้องช่วยกันป้องกันและขัดปัญหาตั้งแต่กล่าวให้หมดไป ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และพิธีสาร ปี ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายอนุวัตรตามพิธีสารและอนุสัญญาดังกล่าว ตามกำหนดระยะเวลาที่ได้ลงนามไว้ คือ ก่อนวันที่ 1 มิถุนายน 2562 ดังนั้น กระทรวงแรงงานจึงได้ดำเนินการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและขัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ....” แต่เมื่อกำประชามติรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 3 ครั้ง แล้วปรากฏว่าผลของการรับฟังความคิดเห็นออกมานิลักษณะเดียวกัน คือ ไม่เห็นด้วยที่จะออกกฎหมายการบังคับใช้แรงงานเป็นการเฉพาะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานที่มีอยู่แล้ว คือ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นเหตุให้กระทรวงแรงงานขอนำเรื่องร่างพระราชบัญญัติไปปรับปรุงแก้ไขใหม่ แต่เนื่องจากความล่าช้าของกระทรวงแรงงาน จึงไม่สามารถดำเนินการเสนอเป็นพระราชบัญญัติได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้รัฐบาลต้องแก้ปัญหาโดยการตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562 ให้มีผลใช้

บังคับในวันที่ 8 เมษายน 2562 โดยมีเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นไปตามที่ได้รับฟังความคิดเห็นไว้ เพียงแต้อัตราโทษรุนแรงกว่าความผิดต่อเสรีภาพตามประมวลกฎหมายอาญาทั้ง ๆ ที่เป็นการทำร้ายคุณธรรมทางกฎหมายอย่างเดียวกัน คือ เสรีภาพในการตัดสินใจ และไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 344 การฉ้อโกงแรงงาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้พิจารณาบททวนอัตราโทษโดยเทียบเคียงกับโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 344 เพื่อให้คุ้มครองผู้ถูกกระทำทุกคน

**คำสำคัญ:** พระราชกำหนด แรงงานบังคับ

#### Abstract

The behavior of forced labor and services was the same exploitation as human trafficking. It was a common problem in the global society that must help prevent and eliminate the problem. Thailand has signed the 29<sup>th</sup> International Labor Organization Convention on Forced Labor 1930 and the 2014 Protocol on the Supplement of the 29<sup>th</sup> International Labor Organization's Agreement on Forced Labor 1930. Therefore, it is necessary to enact law as follow: According to the time limit that has been signed before 1 June 2019, therefore, the Ministry of Labor has proposed "The Bill on Prevention and Elimination of forced labor..." but, when referendum has been heard for 3 times, it appears that the results of hearing in the same way was not agreeing to enact specific labor laws. It is appropriate to amend the existing law on forced labor, the Criminal Code. Labor

\* กศ.บ., น.บ., น.ม. (กฎหมายอาญา) (ธรรมศาสตร์), น.บ.ท. หัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

protection law and the Anti-Trafficking in person Act B.E. 2551 causes the Ministry of Labor to apply the revised bill. But, due to the delay of the Ministry of Labor, therefore cannot act as a proposal within the specified period, causing the government to have to solve the problem by enacting the Emergency Decree amending the Anti-Trafficking in Person Act 2008 B.E. 2562 announced in the Government Gazette on 7 April B.E. 2562 which will come into effect on 8 April B.E. 2562, with the most content as according to the opinions, only the penalty rate is more severe than the offense against freedom under the Criminal Code, in spite of attacking the same legal interest (Rechts gut), is the freedom of decision-making and does not amend other relevant laws, such as the Criminal Code Section 344 of labor fraud. Therefore, the researcher suggests reviewing the penalty rate by comparing it with the penalty provided in the Criminal Code. And amendment to Section 344 of the Criminal Code to protect all victims.

**Keyword:** Royal Decree, Labor Force

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยกระทรวงแรงงานได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยใช้ชื่อพระราชบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ....” ซึ่งมีเหตุผลดังนี้

โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับที่ไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหา การใช้แรงงานบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับและการดำเนินคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดที่เป็นการใช้แรงงานบังคับมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง และเยียวยาผู้เสียหายจากการใช้แรงงาน

บังคับให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน จึงมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ปี ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อันจะเป็นการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ถูกต่อต้านอย่างมากจากผู้มีส่วนได้เสีย เพราะเห็นว่าเป็นการออกกฎหมายซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว อันเป็นการออกกฎหมายเกินความจำเป็นอาจขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ได้ จันในที่สุดทางกระทรวงแรงงานได้ขอนำเอกสารไปศึกษาเพิ่มเติมแล้วก่อน เสนอให้คณารัฐมนตรีพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ต่อมารัฐบาลได้แก้ปัญหาการตรากฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับโดยการออกเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2562 ให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 8 เมษายน 2562 โดยให้เหตุผลไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมเพื่อเป็นการป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ