

ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของพนักงานฝ่ายปกครอง Legal Problems in Preventing and Suppressing Human Trafficking in the Role of Administrative Staff

สุภัทสร ประเสริฐกิจ^{1*} และ วรณวิภา เมืองถ้ำ²
Supassorn Prasertkit^{1*} and Wanwipa Muangtham²

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของความผิดฐานค้ามนุษย์ และเปรียบเทียบมาตรการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น โดยการศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสารจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา ตำรากฎหมาย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ และแหล่งข้อมูลออนไลน์ที่เชื่อถือได้ ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายของไทยมุ่งเน้นการป้องกัน ปราบปราม และคุ้มครองช่วยเหลือเหยื่อ สอดคล้องกับพิธีสาร Palermo Protocol กฎหมาย TVPA ของสหรัฐฯ และ PHTA ของสิงคโปร์ แต่บางมาตราของไทย เช่น มาตรา 52/1 และมาตรา 56/1 ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่มุ่งเน้นการลงโทษอย่างเข้มงวดโดยไม่มีข้อยกเว้น นอกจากนี้ พนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ต้องเผชิญกับอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายคือความไม่ชัดเจนในบางถ้อยคำของตัวบทกฎหมายที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพ เช่นคำว่า “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล” “หน่วงเหนี่ยวกักขัง” ตามมาตรา 6 และคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 13 จึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไขคำว่า “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล” เป็น “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันกับวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และเพิ่มนิยามคำว่า “ทำให้ตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้ชัดเจนขึ้น พร้อมแก้ไขบทกำหนดโทษกรณีบุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดานให้ต้องรับโทษหนักขึ้น เว้นแต่มีเหตุอันควรลดโทษ และเพิ่มบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นไปตามหลักสากล

คำสำคัญ : การป้องกันและปราบปราม ค้ามนุษย์ พนักงานฝ่ายปกครอง

^{1*} สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail : supassorn.w1445@gmail.com

² สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail : Wanwipa.Mua@stou.ac.th

*Corresponding author

Abstract

This research study aimed to explore the concepts, theories, and background of human trafficking offences, and to compare measures for preventing, suppressing, and punishing human traffickers under Thai law, international law, and foreign law. It also analyzed the legal challenges in preventing and suppressing human trafficking by administrative officers following the Prevention and Suppression of Human Trafficking Act B.E. 2551 (2008) and its amendments, while proposing guidelines for the development of Thai laws to be more appropriate and fairer. This study employed a qualitative research methodology, utilizing document analysis of legal texts, court rulings, legal textbooks, academic articles, theses, and reliable online sources. The findings indicated that Thai law has focused on prevention, suppression, and victim protection, aligning with the Palermo Protocol, the U.S. Trafficking Victims Protection Act (TVPA), and Singapore's Prevention of Human Trafficking Act (PHTA). However, some provisions of Thai law, such as Sections 52/1 and 56/1, have not fully complied with international standards, which emphasized strict punishment without exceptions. Additionally, administrative officers, playing a key role in addressing human trafficking, face obstacles in law enforcement due to ambiguities in certain legal terms that lead to inconsistencies in enforcement. These ambiguities include phrases such as “any other similar acts that exploit a person” and “detention” under Section 6, as well as the term “official” in Section 13. Therefore, it has proposed to amend the Anti-Human Trafficking Act B.E. 2551 and its amendments by changing the wording of “any other similar acts that exploit a person” to “any other acts that were similar to seek unlawful benefits” and by adding clearer definitions for “involuntary subjugation” and “government officials.” It has recommended amending the penalty provisions for cases in which parents commit offences against their descendants to impose stricter penalties unless there were justifiable reasons to reduce them. It has increased the penalties for repeat offenders to enhance the effectiveness of law enforcement and to ensure alignment with international principles.

Keywords: Prevention and Suppression, Human Trafficking, Administrative Staff

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่สังคมทั่วโลกให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตักตักชีวิตความเป็นมนุษย์และความมั่นคงของประเทศที่มีความรุนแรงและขยายตัวอย่างรวดเร็วตามสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งในปัจจุบันการค้ามนุษย์มีความหลากหลายและยังมีความเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมรูปแบบอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น แก๊งคอลเซ็นเตอร์ โดยมีสาเหตุจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และเส้นทางการคมนาคมที่สะดวกขึ้น ทำให้การค้ามนุษย์สามารถควบคุมและเคลื่อนย้ายเหยื่อค้ามนุษย์ข้ามพรมแดนได้ง่ายและรวดเร็ว จนกลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของแต่ละประเทศทั่วโลกมีประสิทธิภาพ สหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมาย The Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) ขึ้น โดยมุ่งเน้นการป้องกัน การคุ้มครองเหยื่อ และการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ที่เรียกว่ามาตรการ 3P และจัดทำรายงาน Trafficking in Persons Report (TIP Report) เพื่อประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ทั่วโลกและจัดอันดับความพยายามของแต่ละประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันสหประชาชาติได้สร้างมาตรการสากลเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ขึ้น เกิดเป็นพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC) หรือที่รู้จักกันในนามพิธีสารพาเลโม (Palermo Protocol) โดยพิธีสารฉบับนี้ได้ให้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจนในข้อ 3 ว่า “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อการจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล โดยการข่มขู่ การใช้กำลัง หรือการบีบบังคับในรูปแบบอื่น การลักพาตัว การฉ้อโกง การหลอกลวง และการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการใช้สถานะความเสี่ยงภัย หรือการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งหมายในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับ หรือการติดต่อยิวะ (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกสหประชาชาติหลายร้อยประเทศเป็นภาคีและดำเนินการตามข้อกำหนดของพิธีสารนี้ จึงเป็นเหตุให้สหรัฐฯ ใช้กฎหมาย TVPA เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติตามและสนับสนุนหลักการและมาตรฐานที่กำหนดในพิธีสาร Palermo Protocol โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในพิธีสารฯ เมื่อปี พ.ศ. 2556 ทำให้มีหน้าที่ทางกฎหมายในการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของพิธีสารฯ จึงตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ขึ้น ซึ่งภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติม ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 12 ก, น. 19) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามความหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในมาตรา 4 ว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสามซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก, น. 28) ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ให้นิยามความหมายของ “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ว่าหมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 52, น. 598) ดังนั้น พนักงานฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้เกิดความสงบสุขในสังคม ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2559 จึงมีอำนาจในการสืบสวนและจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดได้ตามมาตรา 17 มาตรา 78 และมาตรา 80 เว้นแต่อำนาจในการสอบสวน เนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนเฉพาะความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ตามกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 50 ก, น. 20) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ อันก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเป็นเหตุให้เจตนาธรรมของกฎหมายนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ ดังนี้ (1) ปัญหาการตีความองค์ประกอบการกระทำอันเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา 6 กล่าวคือ การตีความว่า “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล” คำว่า “การขูดรีดบุคคล” เป็นองค์ประกอบที่ต้องนำไปขยาย “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน” ในส่วนหน้าด้วยหรือไม่ หรือเพียงใช้ในการขยายคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” เท่านั้น (2) ปัญหาการบังคับใช้เหตุเพิ่มโทษตามมาตรา 13 เนื่องจากไม่มีนิยามความหมายของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน เช่นกรณีของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองราชการ ปกครองท้องที่ ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องความอาญาที่อยู่ในเขตหมู่บ้านที่รับผิดชอบ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจะไม่มีอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ นอกเขตพื้นที่ของตนได้ ฉะนั้นหากกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกพื้นที่จะต้องรับโทษเป็นสองเท่าหรือไม่ และ (3) ปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษของบุพการีที่กระทำความผิดต่อผู้สืบสันดานตามมาตรา 52/1 และมาตรา 56/1 ซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาข่มขืนโทษหรือลดโทษให้บุพการีเพราะเหตุความยากจน เหลือทนทาน หรือเหตุอันควรปรานีอื่น ซึ่งไม่สะท้อนถึงความพยายามอย่างจริงจังในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่กระทำต่อเด็ก บทลงโทษที่ไม่เข้มงวดอาจเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดใช้ตำแหน่งที่ไว้วางใจหรืออำนาจในความสัมพันธ์กับเด็กในการกระทำความผิดได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องรับโทษหรือได้รับโทษน้อยลง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยและต่างประเทศ คือสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ เพื่อนำมาปรับใช้พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของความผิดฐานค้ามนุษย์
- 1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 1.2.4 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ให้มีความเหมาะสม และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ โดยศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบฐานค้ามนุษย์ และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ บทกำหนดโทษกรณีที่เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่พิเศษตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงบุพการีและบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับเหยื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญห การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครอง และให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมากยิ่งขึ้น

1.4 สมมติฐานการวิจัย

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะช่วยให้ผู้บังคับใช้กฎหมายในทุกระดับ ทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง ตลอดจนตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล สามารถตีความและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น โดยการเพิ่มความชัดเจนในคำจำกัดความและขอบเขตของการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ซึ่งจะช่วยลดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ การแก้ไขบทบัญญัติให้เหมาะสมและไม่ขัดแย้งกับโทษ จะช่วยป้องกันการใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิชอบ โดยเฉพาะในกรณีของการใช้แรงงานเด็กที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์พิเศษกับเหยื่อจะช่วยลดโอกาสในการหลีกเลี่ยงโทษและส่งเสริมความยุติธรรมในการดำเนินคดี โดยการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบกับสหรัฐฯ และสิงคโปร์ จะช่วยพัฒนากฎหมายและกลไกการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

2. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา ตำรากฎหมาย รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ และแหล่งข้อมูลอินเทอร์เน็ตที่น่าเชื่อถือ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เป็นข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบ ข้อเสนอแนะ และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

3. สรุปผลการวิจัย

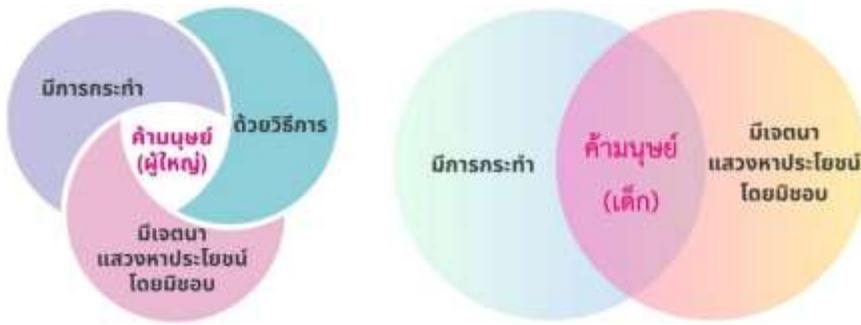
การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ถือเป็นภารกิจที่สำคัญของทุกหน่วยงาน มิใช่เพียงหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมการปกครองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและแรงงาน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพราะการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและครอบคลุมหลากหลายมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน รวมถึงการมีบทลงโทษที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 กับกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act, 2000 (TVPA) ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมาย Prevention of Human Trafficking Act, 2014 (PHTA) ของสิงคโปร์ ซึ่งได้รับการจัดอันดับตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี ค.ศ. 2023 (TIP Report 2023) ในระดับ Tier 1 (U.S. DEPARTMENT of STATE, 2023) กล่าวคือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ เพื่อพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการตีความองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ พบว่า ความรับผิดชอบฐานค้ามนุษย์ของไทยได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

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

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 45 ก, น. 1)



ภาพที่ 1 องค์ประกอบความผิดฐานค้ำมนุษย์

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถแยกการกระทำความผิดออกได้ 2 กรณีดังภาพที่ 1 คือ การกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์โดยทั่วไป (ผู้ใหญ่) และการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ที่กระทำต่อเด็ก โดยการกระทำดังกล่าวมีความแตกต่างกันตรงที่การกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ที่กระทำต่อเด็กจะมีเพียงสององค์ประกอบเท่านั้น ได้แก่ (1) การกระทำ (Action) คือ การเป็นธุระจัดหา ซื้อมา จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ และ (2) วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เจตนาพิเศษที่ผู้กระทำความผิดมีต่อการกระทำความผิด โดยมีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้เสียหาย แบ่งออกได้ 8 รูปแบบ คือ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้กระทำความผิดจะใช้วิธีการใด (Means) ในการกระทำความผิด ทั้งการข่มขู่ การใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ชูเชิญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพราะในกรณีของเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี การกระทำทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์หรือการใช้แรงงานเด็กในลักษณะที่ผิดกฎหมาย ถือเป็นกระทำที่ร้ายแรงอยู่แล้วและต้องได้รับการคุ้มครองสูงสุด เนื่องจากเด็กย่อมขาดประสบการณ์และความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสม กฎหมายจึงไม่ต้องการการพิสูจน์วิธีการ (Means) ที่ใช้ในการกระทำความผิด แต่ให้ความสำคัญกับการพิสูจน์เพียงว่า เด็กถูกกระทำอย่างผิดกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการกระทำเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็กเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานค้ำมนุษย์จะต้องปรากฏชัดเจนถึงองค์ประกอบความผิดไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นผู้ใหญ่หรือเด็กก็ตาม มิเช่นนั้นจะถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 71/2562 ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์โดยบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ต้องประกอบด้วย การเป็นธุระจัดหา ซื้อมา จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของบุคคลอื่น โดยชูเชิญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เมื่อข้อเท็จจริงแห่งคดีนี้ไม่ปรากฏว่านับตั้งแต่ผู้เสียหายเข้ามาทำงานในโรงงานของจำเลยที่ 1 และที่ 2 จนถึงวันที่ผู้เสียหายหลบหนีออกมา จำเลยที่ 1 และที่ 2 ได้กระทำการอันใดเป็นการข่มขืนใจให้ผู้เสียหายทำงาน โดยทำให้ผู้เสียหายกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย โดยชูเชิญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้ผู้เสียหายอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้แต่อย่างใด คงได้ความเพียงว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 ให้ผู้เสียหายทำงานหนักโดยไม่จ่ายเงินเดือนและการควบคุมให้ทำงานต่อเนื่อง รวมถึงการใช้กัญแจคล้องประตู

เพื่อป้องกันความปลอดภัยของผู้เสียหาย ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการทำให้ผู้เสียหายอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขจัดขึ้นได้หรือใช้กำลังประทุษร้าย และการที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 พุดห้ามผู้เสียหายมิให้ออกไปนอกโรงงานและบ้านพัก หากออกไปจะตัดผมให้สั้นเหมือนผู้ชาย ก็มีได้พุดด้วยน้ำเสียงข่มขู่ และผู้เสียหายไม่เคยเห็นคนงานคนใดถูกลงโทษ กรณีไม่ถือว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ชูเชี่ยวด้วยประการใด ๆ ใช้กำลังประทุษร้าย ทำให้ผู้เสียหายอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขจัดขึ้นได้ เพื่อให้ผู้เสียหายทำงานให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงยังไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 (2) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 71/2562) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาทบบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบที่พนักงานฝ่ายปกครองมักพบปัญหาในทางปฏิบัติคือการตีความคำว่า “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล” ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย แต่ไม่มีปรากฏในพิธีสาร Palermo Protocol รวมถึงกฎหมาย TVPA ของสหรัฐอเมริกา และกฎหมาย PHTA ของสิงคโปร์ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “ขูดรีด” ว่าหมายถึงแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับเอา หรือแสวงหาประโยชน์โดยวิธีบีบบังคับให้จำยอม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) โดยปัญหานี้มีความเห็นแยกออกเป็นสองแนวทาง คือ (1) แนวทางแรกเห็นว่า ต้องตีความคำว่า “การขูดรีดบุคคล” ตามตัวอักษรแบบเคร่งครัด กล่าวคือ กฎหมายอาญาจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด เมื่อกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาแล้วต้องถือว่าการกระทำนั้น ๆ เท่านั้นที่เป็นความผิดและผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษ ในแนวทางนี้เห็นว่า การกระทำที่จะเข้าข่ายเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบต้องมีลักษณะเป็นการขูดรีดบุคคลประกอบด้วย โดยมีรูปแบบวิธีการบีบบังคับหรือบังคับให้จำยอม เช่น การเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมโดยการทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องทนทำงานเพื่อชดใช้หนี้ที่ไม่เป็นธรรม หรือหนี้ที่ตนไม่รู้หรือไม่ได้รับแจ้งล่วงหน้า ที่เรียกว่าแรงงานขูดหนี้ (Debt bondage) การทำงานในระยะเวลามากกว่าที่กฎหมายกำหนด ค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่เหมาะสม หรือการหักเงินล่วงหน้าไม่ได้รับค่าจ้างหรือจ่ายให้กับผู้อื่นแทน หรือสภาพการทำงานไม่เหมาะสมกับวัยหรือเพศ เป็นต้น ดังนั้น การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบนี้จะต้องปรากฏลักษณะของการกระทำที่คล้ายคลึงกับรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และต้องมีลักษณะเป็นการขูดรีดบุคคลประกอบด้วย หากปรากฏเพียงลักษณะของการกระทำที่คล้ายคลึงกับรูปแบบอื่นแต่ไม่เป็นการขูดรีดบุคคลไม่ถือว่ามิว่าตลุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ (2) แนวทางที่สองเห็นว่า ต้องตีความคำว่า “การขูดรีดบุคคล” แบบขยายความ (extensive Interpretation) ตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์แห่งตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการตีความโดยขยายความหมายของถ้อยคำให้ละเอียดหรือกว้างออกไป แต่อยู่ภายในกรอบของการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันกับรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถกำหนดรายละเอียดของการแสวงหาประโยชน์ได้อย่างครบถ้วนในทุกๆ รูปแบบ ดังนั้น การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามแนวทางนี้เมื่อปรากฏลักษณะของการกระทำที่คล้ายคลึงกับรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ถือว่าบุคคลมิว่าตลุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จึงครบองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งแนวทางนี้มีความหมายตรงกับถ้อยคำในพิธีสาร Palermo Protocol คำว่า “Exploitation” (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000) แปลว่า การแสวงหาประโยชน์ หรือการเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งจากแนวทางทั้งสองผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติโดยตัดข้อความของมาตรา 6 วรรคสอง ที่ว่า “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” เป็นถ้อยคำว่า “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันกับวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม” แทน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณากรณีของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยรูปแบบอื่นที่มีความหมายกว้างและไม่รู้รูปแบบที่แน่นอนชัดเจน หากมี

ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดและมีความรุนแรงในระดับเดียวกันกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบดังที่กล่าวมา ถือว่าเป็นการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยมีพักต้องพิจารณาว่าการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันนั้นเป็นการขูดรีดบุคคลด้วยหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 6/1 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (6) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำดังกล่าวข้างต้น” ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความชัดเจนและสอดคล้องกัน ก็จะไม่เป็นที่สงสัยในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย และจะทำให้ไม่เกิดการตั้งคำถามว่าการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันต้องมีลักษณะเป็นการขูดรีดบุคคลร่วมด้วยหรือไม่ตามมาตรา 6 วรรคสอง นอกจากนี้ กฎหมายไทยมีการกำหนดให้ “หน่วยงานกักขัง” เป็นการกระทำ (Action) อย่างหนึ่งในมาตรา 6 ซึ่งแตกต่างจากพิธีสาร Palermo Protocols และกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 310 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น หรือกระทำให้ด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...” (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ, น. 1) จากบทบัญญัติดังกล่าว การหน่วงเหนี่ยวกักขังจึงเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของบุคคล ซึ่งอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้เสียหายไม่ให้เข้าไปในที่ใดที่หนึ่งโดยการรั้งเอาไว้หรือขวางเอาไว้ หรือเป็นการตัดเสรีภาพไม่ให้ผู้เสียหายออกไปในที่ใด ๆ จำกัดให้อยู่ในที่ที่กำหนดโดยไม่สมัครใจ ผู้เสียหายจึงไม่อาจเคลื่อนไหวร่างกายได้โดยอิสระ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การหน่วงเหนี่ยวกักขังควรมีลักษณะเป็นวิธีการ (Means) ที่ใช้เพื่อทำให้บุคคลเชื่อว่าหากไม่ยอมเข้าร่วมหรือไม่ยอมอยู่ในสภาวะเช่นนั้น บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นจะถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ ซึ่งตรงกับคำว่า “involuntary servitude” หรือการทำให้บุคคลตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ ในกฎหมาย TVPA มาตรา 103 (5) ความว่า “การทำให้บุคคลตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” รวมถึงเงื่อนไขความเป็นผู้รับใช้ที่ได้กระทำโดยวิธีการ (A) การใช้อุบาย วิธีการ หรือรูปแบบใด ๆ ที่มุ่งหมายทำให้บุคคลเชื่อว่าหากบุคคลนั้นไม่เข้าร่วมหรือไม่ยอมอยู่ในสภาวะเช่นนั้น บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นจะได้รับอันตรายร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ หรือ (B) การใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมาย (Trafficking Victims Protection Act of 2000) อีกทั้ง เมื่อพิจารณาประกอบกับวงจรของการค้ามนุษย์ ซึ่งมี 3 ขั้นตอน (ประวัติ ร้อยแก้ว, 2560) ได้แก่ ขั้นตอนการจัดหาคนที่จะนำไปเป็นเหยื่อ ขั้นตอนการขนส่ง ลำเลียงไปยังจุดหมายปลายทาง และขั้นตอนการรับเอาตัวไว้แล้วทำการควบคุมและบังคับแสวงหาประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น การพิจารณาว่าการหน่วงเหนี่ยวกักขังเป็นวิธีการ (Means) อย่างหนึ่งอย่างใดของการกระทำในขั้นตอนการจัดหา นำพาหรือขนส่ง หรือรับเอาตัวเหยื่อไว้ จึงเป็นสิ่งที่น่าจะถูกต้องและมีความสำคัญต่อการพิจารณาความรับผิดชอบ ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาของศาลในการลงโทษผู้กระทำความผิดมีความชัดเจน ครอบคลุม และเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษของบุพการีที่ได้กระทำความผิดต่อผู้สืบสันดานตามมาตรา 52/1³ และมาตรา 56/1 เนื่องจากทั้งสองมาตรากำหนดให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณาลดโทษหรือไม่ลงโทษผู้กระทำ

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

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม เป็นกรณีที่ผู้บุพการีให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการ เพราะเหตุความยากจนเหลือหนทาง หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้ว ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้”

มาตรา 56/1 “ผู้ใดเป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ ซึ่งบุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ให้ทำงาน หรือให้บริการที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกาย

ความผิดที่เป็นบุพการีของผู้เสียหายได้ หากพบว่าเหตุที่กระทำความผิดนั้นเกิดจากความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาจากสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีอื่น จากบทบัญญัติดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ (1) สถานะ ความสัมพันธ์ระหว่างบุพการีกับผู้สืบสันดาน ซึ่งคำว่า “บุพการี” ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ญาติทางสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป เช่น บิดามารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ส่วนคำว่า “ผู้สืบสันดาน” หมายถึง ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมา ได้แก่ ลูก หลาน หลาน ลื้อ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) จากความหมายดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าเป็นบุพการีและผู้สืบสันดานนั้นพิจารณาจากความเป็นเครือญาติตามความเป็นจริง ยิ่งกว่าความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ดังนั้น แม้จะเป็นบิดาชอบด้วยกฎหมาย คือได้สมรสกับมารดาโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่มิใช่บิดาตามความเป็นจริงก็ไม่ถือว่าเป็นบุพการี และ (2) ความเหมาะสมของบทลงโทษสำหรับบุพการีที่กระทำความผิด ผู้สืบสันดานตามมาตรา 52/1 และมาตรา 56/1 ซึ่งในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 53/2559 พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ได้ให้ความเห็นว่าความผิดตามมาตรา 56/1 ไม่ใช่เรื่องของการค้ามนุษย์ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในสภาพที่ทำให้เด็กนั้นเกิดอันตราย (รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 53, 2559) ประกอบกับคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความผิดตามมาตรา 56/1 ว่า “...กรณีที่จะเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามมาตรา 6 (2) ต้องมีองค์ประกอบความผิดที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งกระทำกับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ความผิดตามมาตรานี้มีความแตกต่างจากความผิดตามมาตรา 56/1 ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งมีใช้ฐานค้ามนุษย์โดยตรง แต่เป็นกรณีให้เด็กอายุไม่เกินสิบห้าปีทำงานหรือให้บริการและเด็กเหล่านั้นไม่ได้ถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการแต่อยู่ในกระบวนการที่มีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์” และ “สำหรับสภาพความผิดตามมาตรา 56/1 วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ผู้ปฏิบัติควรพิจารณาในบริบทของขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมไทย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรม...” (รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) จึงกล่าวได้ว่า มาตรา 56/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ถูกเพิ่มเข้ามาเพื่อปกป้องเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีจากการถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย แม้ว่าความผิดดังกล่าวจะไม่ถือเป็นการค้ามนุษย์โดยตรงก็ตาม นอกจากนี้ มาตรา 52/1 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติถึงเหตุยกเว้นโทษในลักษณะที่เดียวกันกับมาตรา 56/1 คือให้ศาลมีอำนาจลดโทษหรือไม่ลงโทษผู้บุพการีที่ให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการตามมาตรา 6/1 เนื่องจากความยากจน หรือพิจารณาจากสภาพความผิด หรือเหตุที่สมควรปรานีอื่นได้ โดยเมื่อพิจารณาบทลงโทษสำหรับบุพการีที่บังคับให้ผู้สืบสันดานทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายของไทย เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายของต่างประเทศพบว่า กฎหมาย PHTA ของสิงคโปร์แตกต่างจากกฎหมายไทยอย่างชัดเจน โดยกฎหมาย PHTA ของสิงคโปร์มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ใช้ตำแหน่งที่ไว้วางใจหรืออำนาจในความสัมพันธ์กับเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งมีความหมายกว้างและครอบคลุมทุกสถานะที่ผู้กระทำความผิดมีความใกล้ชิดกับเหยื่อ เช่น ครอบครัว ผู้ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเหยื่อ โดยศาลสามารถพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างผู้กระทำความผิดและเหยื่อ รวมถึงบริบททางสังคมและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการกระทำความผิดได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งอาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่ใช้ตำแหน่งที่ไว้วางใจหรืออำนาจในความสัมพันธ์กับเหยื่อการค้ามนุษย์ต้องรับโทษหนักขึ้นจากโทษที่กำหนดไว้ตามมาตรา 4(2) อีกทั้งยังได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ โดยหากเป็นการกระทำความผิดครั้งที่สองหรือมากกว่านั้น โทษที่ได้รับจะมีการเพิ่มทั้งในส่วนของการปรับ จำคุก และการเขียน

หรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการ หรือในลักษณะหรือในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของบุคคลนั้น หรือขัดต่อศีลธรรมอันดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีและปรับไม่เกินสี่แสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่ผู้บุพการีให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการ เพราะเหตุความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้วศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้”

ซึ่งเป็นมาตรการที่เน้นย้ำถึงความจริงจังในการปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์และปกป้องเหยื่อ โดยไม่คำนึงถึงสถานะหรือความสัมพันธ์ของผู้กระทำความผิดกับเหยื่อของสิงคโปร์ ในขณะที่เดียวกัน กฎหมาย TVPA ของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นแม่แบบของกฎหมายค้ามนุษย์ก็ได้บัญญัติให้ยกเว้นโทษสำหรับบุพการีที่บังคับให้บุตรทำงานหรือให้บริการเนื่องจากความยากจนเหลือทนทานดังเช่นกฎหมายของไทย แต่การลงโทษตามกฎหมาย TVPA นั้นมุ่งเน้นไปที่การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่แยกสถานะหรือบริบทของผู้กระทำความผิดและเหยื่อ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งหวังในการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาดและไม่แบ่งแยกตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการกระทำความผิด

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเพื่อให้การขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ตลอดจนการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ที่เกิดขึ้นโดยบุพการี หรือสมาชิกในครอบครัว จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้มงวดและการบังคับใช้ที่ไม่ยกเว้นกรณีใด ๆ โดยการนำทฤษฎีการลงโทษทางอาญา ได้แก่ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามแนวความคิดนี้เชื่อว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด ประกอบกับการที่มนุษย์ทุกคนย่อมมีเหตุผลและมีเจตจำนงอิสระที่จะเลือกทำสิ่งใดก็ได้ โดยอาจเลือกทำสิ่งที่ตนเองได้รับประโยชน์และพอใจ ถึงแม้จะเป็นการเสี่ยงต่อการถูกลงโทษก็ตาม การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษ 2 ประการคือ ผลที่มีต่อตัวผู้กระทำความผิดที่ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดอีก และผลที่มีต่อบุคคลทั่วไป คือ ผลของการลงโทษในฐานะเพื่อเป็นตัวอย่างให้บุคคลทั่วไปเห็นว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษ เพื่อให้คนทั่วไปได้ทราบและเกิดความเกรงกลัวต่อความผิดทำให้เกิดความยับยั้งชั่งใจไม่กล้ากระทำความผิดเช่นนั้นอีก การลงโทษในลักษณะนี้จึงถือเป็นการลงโทษเพื่อประโยชน์ต่อสังคมด้วย และควรนำทฤษฎีการคุ้มครองและป้องกันสังคมมาใช้บังคับประกอบด้วย โดยการทำให้ผู้กระทำความผิดหมดโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ เช่น การจำคุก เพราะการลงโทษด้วยวิธีการจำคุกย่อมทำให้ผู้ที่ถูกจำคุกอยู่ไม่สามารถออกไปประกอบอาชีพการงานหรือก่อความเดือดร้อนให้สังคม อย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราวระหว่างที่ถูกจำคุก เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดได้อีก ซึ่งหมายความว่ากฎหมายควรมุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีสถานะทางสังคมอย่างไร หรือมีความสัมพันธ์กับผู้เสียหายที่เป็นเด็กอย่างไร เช่น บิดามารดา ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา ผู้รับบุตรบุญธรรม พี่น้องร่วมบิดามารดา ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ การไม่ยกเว้นโทษสำหรับกรณีดังกล่าวช่วยส่งเสริมความยุติธรรมและป้องกันไม่ให้อภัยความยากจนเป็นข้อแก้ตัวสำหรับการกระทำความผิดที่ร้ายแรง เช่นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองเด็กจากการกระทำความผิดโดยบุพการีหรือบุคคลในครอบครัว จึงปรับปรุงบทบัญญัติที่ศาลอาจมีการพิจารณายกเว้นโทษหรือลดโทษให้ตามที่เห็นสมควร เป็นการเพิ่มโทษสำหรับบุพการีหรือผู้กระทำความผิดที่ใช้ตำแหน่งที่ไว้วางใจหรืออำนาจในความสัมพันธ์กับเด็ก การเพิ่มโทษจะเป็นการสร้างแรงจูงใจในการป้องกันการกระทำความผิดและเสริมสร้างการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิของเหยื่อ และช่วยยับยั้งการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การคำนึงถึงเหตุผลของการกระทำความผิดของบุพการีที่กระทำต่อผู้สืบสันดานยังคงมีความสำคัญ การพิจารณาเรื่องความยากจน สภาพแวดล้อมที่กดดัน ปัญหาครอบครัว หรือเหตุอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยที่ทำให้บุพการีต้องทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย แม้ว่าเหตุผลเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาแต่ไม่ควรเป็นข้ออ้างในการยกเว้นโทษ การปล่อยให้บุพการีที่กระทำผิดไม่ต้องรับโทษเลย อาจนำไปสู่การขาดความยับยั้งชั่งใจและส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ การกำหนดให้เหตุผลเหล่านี้เป็นเพียงปัจจัยในการลดโทษแทนที่จะใช้เป็นข้อยกเว้นโทษทั้งหมด จะทำให้ระบบกฎหมายยังคงสามารถทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของเหยื่อได้อย่างเข้มงวด ในขณะที่เดียวกันยังให้ความสำคัญกับผู้กระทำความผิดที่มีเหตุผลในการกระทำความผิด

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้กระทำซ้ำ หรือมีประวัติการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มาก่อน บทลงโทษควรจะรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากการกระทำผิดซ้ำบ่งบอกถึงการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย การไม่สำนึกผิด และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง บทลงโทษที่รุนแรงสำหรับผู้กระทำผิดซ้ำจะช่วยสร้างความยับยั้งชั่งใจไม่ให้เกิดการกระทำผิดอีก รวมถึงสร้างความมั่นใจให้กับสังคมว่าระบบกฎหมายมีความเข้มงวดต่อการกระทำความผิดที่ร้ายแรงนี้ ฉะนั้น การให้

ศาลมีดุลยพินิจในการลดโทษหรือไม่ลงโทษสำหรับบุพการีผู้กระทำความผิด อาจไม่เพียงพอในการรับมือกับปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากความรุนแรงและความซับซ้อนของปัญหา การแก้ไขบทบัญญัติให้มีบทลงโทษที่หนักขึ้นสำหรับผู้กระทำผิดซ้ำ รวมถึงการยกเลิกดุลยพินิจในการลดโทษในกรณีที่ผู้กระทำเป็นบุพการี จะช่วยให้กฎหมายมีความเข้มงวดมากขึ้น

4. อภิปรายผล

การค้ามนุษย์เป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่สำคัญ ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง และเป็นต้นเหตุนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าประเวณี และปัญหาต่อเด็กและเยาวชน โดยปัจจุบันการค้ามนุษย์มีการพัฒนารูปแบบไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ระบบทุนนิยมทำให้เกิดการค้ามนุษย์ในรูปแบบค้าทาสเพื่อนำมาใช้แรงงานหรือเพื่อสนองความต้องการทางเพศ โดยมองว่ามนุษย์เป็นวัตถุที่สามารถซื้อขายกันได้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และเส้นทางคมนาคมที่สะดวกขึ้น ทำให้การค้ามนุษย์สามารถควบคุมและเคลื่อนย้ายเหยื่อข้ามพรมแดนได้ง่ายและรวดเร็ว กระบวนการเหล่านี้มักเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ใช้การค้ามนุษย์เป็นช่องทางในการหารายได้ ทำให้ปัญหาไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และการสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ และเพื่อต่อสู้กับปัญหา สหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และพิธีสารปาแลร์โม ซึ่งมุ่งเน้นการป้องกันการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก รวมถึงการช่วยเหลือ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติฯ และพิธีสารฉบับนี้ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความมุ่งมั่นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งการดำเนินการตามมาตรฐานสากลในการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ไว้ว่า หมายถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสามซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ได้ให้นิยามคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ไว้ว่าหมายความถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมถึงอดีต เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่น ๆ เมื่อทำการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่ตนมีอำนาจและหน้าที่ สำหรับพนักงานฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้เกิดความสงบสุขในสังคม จึงมีอำนาจในการสืบสวน และจับกุมผู้กระทำความผิด รวมถึงความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้ ตามมาตรา 17 มาตรา 78 และมาตรา 80 อย่างไรก็ตาม อำนาจในการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองนั้นจำกัดเฉพาะความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ดังนั้น เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในกรณีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แล้ว จะต้องนำตัวผู้กระทำความผิดส่งให้ตำรวจเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป สำหรับการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้น พนักงานฝ่ายปกครองจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2564 และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งจากการปฏิบัติงานของพนักงานฝ่ายปกครอง โดยชุดปฏิบัติการพิเศษกรมการปกครอง พบว่าการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 ยังคงพบ

ปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ปัญหาการตีความองค์ประกอบของความผิดตามกฎหมายตามมาตรา 6 ที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน รวมถึงความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษสำหรับบุพการีที่กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ต่อผู้สืบสันดานตามมาตรา 52/1 และมาตรา 56/1 ซึ่งทั้งสองมาตรากำหนดศาลมีอำนาจในการพิจารณาลดโทษหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นบุพการีของผู้เสียหาย หากพบว่าเหตุที่กระทำความผิดนั้นเกิดจากความยากจนเหลือหนาทาน หรือเมื่อพิจารณาจากสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปราณีอื่น การพัฒนากฎหมายที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมจึงมีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในอนาคต ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมายสำหรับการพิจารณาความผิดฐานค้ำมนุษย์ นอกจากผู้ใช้กฎหมายจะต้องทำการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างละเอียดแล้ว บทบัญญัติกฎหมายยังเป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ผู้ใช้กฎหมายจะสามารถนำองค์ประกอบของความผิดมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม หากบทบัญญัติกฎหมายมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ย่อมส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งบางครั้งอาจมีการตีความที่แคบเกินไปหรือกว้างเกินไป ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ บทกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสมอาจนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมต่อผู้เสียหาย โดยเฉพาะผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ซึ่งถือเป็นกลุ่มเปราะบางที่ควรได้รับการคุ้มครองอย่างเข้มงวด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน ครอบคลุม และเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยการนำแนวคิด ทฤษฎี และบทบัญญัติจากกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ปัญหาการตีความองค์ประกอบความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามมาตรา 6

เดิม “มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด ห่วงเหี้ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เชิญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด ห่วงเหี้ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอราน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ...”

แก้ไขเป็น “มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยวิธีการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง *ห่วงเหี้ยวกักขัง ทำให้บุคคลตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ* หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด ห่วงเหี้ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอราน การตัดอวัยวะเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันกับวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบดังกล่าว ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มเติมบทกำหนดโทษกรณีผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดซ้ำหรือกระทำความผิดเป็นครั้งที่สอง หรือมากกว่านั้น ดังนี้

“ผู้ใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดตามมาตรา 6 และมาตรา 6/1 และได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อีก ทั้งภายในระหว่างที่ยังต้องรับโทษอยู่ก็ดี หรือหลังพ้นโทษแล้วก็ดี ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

และเพิ่มเติมนิยามในมาตรา 4 เพื่อให้บทบัญญัติมีความชัดเจน ดังนี้

“ทำให้บุคคลตกอยู่ใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ” หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำลงโดยวิธีการ

(ก) การใช้อุบาย วิธีการ หรือแผนการใด ๆ โดยเจตนาที่จะทำให้บุคคลเชื่อว่าหากไม่เข้าสู่หรือยอมอยู่ บุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่นจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ หรือ

(ข) การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่มีขอบ

5.2 ปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดบทลงโทษของบุพการีที่ได้กระทำความผิดต่อผู้สืบสันดานตามมาตรา 52/1 และมาตรา 56/1

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

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือเป็นโรคร้ายแรงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามเป็นกรณีที่ผู้บุพการีให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการเพราะเหตุความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้ว ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้”

มาตรา 56/1 ผู้ใดเป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ ซึ่งบุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ให้ทำงาน หรือให้บริการที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือพัฒนาการ หรือในลักษณะหรือในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของบุคคลนั้น หรือขัดต่อศีลธรรมอันดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปีและปรับไม่เกินสี่แสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นกรณีที่ผู้บุพการีให้ผู้สืบสันดานทำงานหรือให้บริการเพราะเหตุความยากจนเหลือทนทาน หรือเมื่อพิจารณาถึงสภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้วศาลจะไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดเลยก็ได้

แก้ไขเป็น “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 52 มาตรา 52/1 มาตรา 53 หรือมาตรา 56/1 เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุพการี ผู้รับบุตรบุญธรรม ผู้ปกครอง ผู้พิทักษ์ หรือผู้อนุบาล ต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ หนึ่งในสาม

ในการพิจารณาพิพากษาลงโทษตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือเหตุแห่งความยากจน สภาพความผิด หรือเหตุอันควรปรานีอื่นแล้วจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้”

6. เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554. (2554). *ราชกิจจานุเบกษา*, 128(50ก), 20.
- กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. (2513). *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1787/2524*. ฎีกา. <https://deka.in.th/view-31777.html>
- กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. (2559). *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18161/2557*. ฎีกา. <https://deka.in.th/view-584783.html>
- กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา. (2562). *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 71/2562*. ฎีกา. <https://deka.in.th/view-628016.html>
- คลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). *รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 53*. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/514984>.
- คลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. https://web.senate.go.th/bill/bk_data/243-2.pdf
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (2478). *ราชกิจจานุเบกษา*, 52, 598.
- ประมวลกฎหมายอาญา. (2499). *ราชกิจจานุเบกษา*, 73(95), 1.
- ประวิทย์ ร้อยแก้ว. (2560). *การค้ามนุษย์ในบริบทสังคมไทยการค้าทาสยุคใหม่: ภัยที่ใกล้ตัว*. <https://shorturl.asia/8c1AQ>
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(100ก), 1.
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(45ก), 1.
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539). *ราชกิจจานุเบกษา*, 113(60ก), 25.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, 116(94ก), 1.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(12ก), 19.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(29ก), 28.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(27ก), 96.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539). *ราชกิจจานุเบกษา*, 113(60ก), 1.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการทางบริหารในการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2558. (2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, 132(258ง), 1.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2554). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. <https://dictionary.orst.go.th/Prevention of Human Trafficking Act 2014>.
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (New York, 15 November 2000).
- The statutes of the republic of Singapore penal code 1871.
- Trafficking Victims Protection Act of 2000.
- U.S. Department of State. (2023). *Trafficking in persons report June 2023*. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/05/Trafficking-in-Persons-Report-2023_Introduction-Additional-Pagesv4_FINAL.pdf