

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๒๐๒/๑๔๒๙๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามกฎหมายกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการและกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว รวมทั้งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ นั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการร่างและแก้ไขอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งสองกระทรวงและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และในการประชุมคณะทำงานดังกล่าวที่ประชุมมีความเห็นในการตีความที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. อำนาจในการออกกฎหมายกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคสอง และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนในคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) ตามมาตรา ๒๒ จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานร่วมกันลงนามหรือไม่

๒. บรรดากฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ และอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำสั่งแต่งตั้งและบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับเดิม ยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ และยังคงสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับกฎหมายลำดับรองในพระราชกำหนดดังกล่าว

๓. ตามมาตรา ๑๔/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ และหมวด ๔ หมายความว่า “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย แต่ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงหมวด ๕ ด้วย ดังนั้น จะสามารถใช้เงินกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา ๖/๑ ได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๒/๓๐ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. ตามมาตรา ๑๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๕ แห่งกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น กรณีดังกล่าวจะรวมถึงการให้ความช่วยเหลือ ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยหรือไม่

๕. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (คณะกรรมการ ปกค.) มีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน หรือบริการตามมาตรา ๖/๑ ด้วยหรือไม่

๖. การยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ จะหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบังคับคดี เช่น ค่าธรรมเนียมการบังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ค่าตรวจสอบกรรมสิทธิ์และคัดถ่าย สำเนาโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมการขายทอดตลาด ค่าประเมินราคาที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเรียกเก็บหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นข้อหารือ ที่จะต้องพิจารณาหาประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนในคณะกรรมการประสานและกำกับการ ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นั้น จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานร่วมกันลงนามหรือไม่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการ

มาตรา ๕ ให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ของตน

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับ ออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับประธานศาลฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎหมายกระทรวงและข้อบังคับ ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หมายความว่าในกรณีที่จำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองตลอดจนการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของแต่ละกระทรวงย่อมต้องรับผิดชอบและมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานต้องดำเนินการร่วมกันในเรื่องใดแล้ว รัฐมนตรีของทั้งสองกระทรวงย่อมต้องร่วมกันลงนามในเรื่องนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรอง เช่น มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”^๒ และการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา ๑๖/๒ วรรคสาม^๓ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการของพนักงาน

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสาม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความประพฤติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๖/๒ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ในสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะตามมาตรา ๑๖/๑ หากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะดังกล่าว ไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง มีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว

(๒) พักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน

(๓) ห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว

(๔) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก

ทั้งนี้ การสั่งตาม (๑) (๒) และ (๓) ต้องไม่เกินครั้งละสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดำเนินการสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะ ได้รับทราบคำสั่ง

ในกรณีมีการออกคำสั่งใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แจ้งให้หน่วยงานซึ่งควบคุมสถานประกอบกิจการ โรงงาน หรือยานพาหนะนั้นทราบ และให้หน่วยงานดังกล่าว ถือปฏิบัติตามนั้น

การพิจารณาปิดสถานประกอบกิจการหรือโรงงานชั่วคราว การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ สำหรับการประกอบธุรกิจหรือโรงงาน การห้ามใช้ยานพาหนะเป็นการชั่วคราว หรือการดำเนินมาตรการที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีก ตามวรรคหนึ่ง และการแจ้งให้หน่วยงานรับทราบตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เจ้าหน้าที่ กรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มาตรา ๒๘ วรรคสอง^๔ การกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา ๒๙ วรรคสาม^๕ การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราว มาตรา ๓๐ วรรคห้า^๖ การเก็บรักษาและใช้ประโยชน์ซึ่งเอกสารที่ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง^๗ การให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ รวมทั้งการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔^๘ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

“มาตรา ๒๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ ให้อย่างน้อยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ฯลฯ

การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรา นี้ ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมีใช้ห้องขังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับประธานศาลฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์เท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

“มาตรา ๓๓ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหาย การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง^๔ ประกอบกันแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) มีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจะต้องใช้อำนาจร่วมกันในการดำเนินการดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ และอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำสั่งแต่งตั้งและการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ และยังคงสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับกฎหมายลำดับรองในพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นเพียงการกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ จึงไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายลำดับรองและคำสั่งแต่งตั้ง ตลอดจนการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น แม้พระราชกำหนดดังกล่าวจะไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับเรื่องดังกล่าวไว้ กฎหมายลำดับรองตลอดจนคำสั่งแต่งตั้งและการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับเดิม ยังคงสามารถใช้บังคับต่อไปได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งยังคงสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามเดิม อย่างไรก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะมีหน้าที่และอำนาจตามกรอบที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับเดิมเท่านั้น

ประเด็นที่สาม ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔/๑ ที่กำหนดให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด ๔ การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย แต่ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงหมวด ๕ กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กรณีนี้เงินกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จะครอบคลุมการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกันการปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยหรือไม่ เห็นว่า ถึงแม้มาตรา ๑๔/๑^{๑๐} จะบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย ให้คำว่า “การค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ และหมวด ๔ หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย โดยไม่รวมถึงหมวด ๕ ก็ตาม แต่มาตรา ๑๔/๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป จึงนำไปใช้บังคับกับหมวดอื่นได้ด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงสามารถนำเงินกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาใช้ในการป้องกัน ปราบปราม และการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการได้

ส่วนกรณีที่มาตรา ๑๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น กรณีดังกล่าวจะรวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยหรือไม่ เห็นว่า กรณีเป็นลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๑๔/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นไปเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เมื่อบทบัญญัติของมาตรา ๑๔/๑ วรรคสอง กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการโดยอนุโลม จึงต้องนำกรณีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาพิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา และต้องนำเอากระบวนการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย

^{๑๐}มาตรา ๑๔/๑ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย ให้คำว่า “การค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ และหมวด ๔ หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย

ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยโดยอนุโลม

^{๑๑}มาตรา ๑๕ คำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการลงโทษให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา และในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดี ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ในการนี้ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๓ ตลอดจนการบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง

ประเด็นที่สี่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จะมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา ๖/๑ ด้วยหรือไม่ เห็นว่าเมื่อมาตรา ๑๔/๑ วรรคหนึ่ง^{๑๒} ได้กำหนดให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ และหมวด ๔ หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔/๑ จะมีได้อ้างถึงหมวด ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการทั้งสองคณะเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ แต่ด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายตามกฎหมาย คณะกรรมการทั้งสองคณะตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จึงมีหน้าที่และอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๕^{๑๓} ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และในคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามมาตรา ๒๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีปลัดกระทรวงแรงงานร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้คณะกรรมการทั้งสองคณะสามารถพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา ๖/๑^{๑๕} ทั้งในระดับนโยบายและการประสานงานเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๓}มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปกค. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ และให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๕}มาตรา ๖/๑ ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น
- (๒) ขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ
- (๓) ใช้กำลังประทุษร้าย
- (๔) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้
- (๕) นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ
- (๖) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น

ถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

คณะกรรมการทั้งสองคณะจึงมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมถึงการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ตามมาตรา ๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ด้วย

ประเด็นที่ห้า ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้การบังคับคดีได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงจะหมายความรวมถึง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบังคับคดี เช่น ค่าธรรมเนียมการบังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ค่าตรวจสอบกรรมสิทธิ์และคัดถ่ายสำเนาโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมการขายทอดตลาด ค่าประเมินราคาที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเรียกเก็บหรือไม่ เห็นว่า ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง^{๑๖} ที่หารือ หมายความว่าถึงเฉพาะค่าธรรมเนียม การบังคับคดีที่ต้องชำระให้กับกรมบังคับคดีเท่านั้น โดยไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐเรียกเก็บ



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น