

**รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติการป้องกัน
และจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ.**

๑. วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวง ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว รวมจำนวน ๒ วิธีการ ได้แก่

(๑) เปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน (www.mol.go.th) และผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (www.lawamendment.go.th)

(๒) การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน (นายจ้างและลูกจ้าง) องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และประชาชนทั่วไป

๒. จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละครั้ง

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวง ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว จำนวน ๓ ครั้ง

(๑) ครั้งที่ ๑ เปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน ๑ ครั้ง โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงาน (www.mol.go.th) ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ รวมเป็นระยะเวลา ๑๕ วัน (มีผู้เข้ามาดูข้อมูลทั้งหมด ๑,๐๗๑ ครั้ง) และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (www.lawamendment.go.th) ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ รวมเป็นระยะเวลา ๑๕ วัน (มีผู้ดาวน์โหลดเอกสาร จำนวน ๖๕ ครั้ง) ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็น

(๒) ครั้งที่ ๒ การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ชั้น ๑๑ อาคารกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีกำหนดระยะเวลา ๑ วัน (มีผู้เข้าร่วมการประชุม กลุ่มลูกจ้างและกลุ่ม NGOs ประมาณ ๓๐ คน)

(๓) ครั้งที่ ๓ การประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ชั้น ๑๑ อาคารกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีกำหนดระยะเวลา ๑ วัน (มีผู้เข้าร่วมการประชุม กลุ่มนายจ้าง ประมาณ ๓๐ คน)

๓. พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

(๑) พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น คือ กรุงเทพมหานคร

(๒) กลุ่มเป้าหมาย คือ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน (นายจ้างและลูกจ้าง) องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และประชาชนทั่วไป

๔. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นและคำชี้แจง

หลังจากสิ้นสุดการเปิดรับฟังความคิดเห็นมีผู้ที่แสดงความคิดเห็น โดยมีประเด็นดังนี้

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๑. ประเด็นเกี่ยวกับชื่อร่างพระราชบัญญัติ	มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องชื่อร่างพระราชบัญญัติ ที่ใช้คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ.” นั้น คำว่า “...จัดการใช้แรงงานบังคับ” อาจบ่งบอกหรือแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีการใช้แรงงานในลักษณะดังกล่าวอยู่จำนวนมาก จึงต้องออกกฎหมายเพื่อมาแก้ไขปัญหา จากการใช้อ้อยคำดังกล่าว เห็นว่าไม่มีความเหมาะสมและอาจกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย หากจะมีกระบวนการที่เป็นการจัดหรือปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ ควรกำหนดในรายละเอียดขั้นตอนวิธีการที่จะดำเนินการจะมีความเหมาะสมกว่า	แก้ไขชื่อพระราชบัญญัติจาก “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ.” เป็น “พระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ.” เพื่อให้เหมาะสมและยังคงสอดคล้องกับพิธีสารฯ
๒. ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๓	- มาตรา ๓ (๒) ที่กล่าวว่า พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ “(๒) งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ” มีความหมายว่าอย่างไร มีคำอธิบายหรือไม่ เห็นว่าไม่มีความชัดเจน	การแก้ไขร่าง มาตรา ๓ (๒) จาก “งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองทั่วไปของประเทศ” เป็น “งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้มีความชัดเจนว่าเป็นหน้าที่พลเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
	-มาตรา ๓ ควรกำหนดยกเว้นส่วนราชการด้วย ซึ่งปัจจุบันมีการเกณฑ์แรงงานออกไปให้บริการสังคม เช่น การชุดลอกคูคลอง เป็นต้น หากไม่กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้ส่วนราชการไว้ในกฎหมายอาจเกิดปัญหา การตีความได้	มีเจตนารมณ์เพื่อให้ใช้บังคับกับภาคเอกชนและส่วนราชการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา
๓. ประเด็นบทนิยามตามร่างมาตรา ๔	-ตามร่างมาตรา ๔ บทนิยาม เสนอให้เพิ่มเติมคำว่า “การใช้แรงงานบังคับ” หมายความว่า งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญ การลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมีได้สมัครใจที่จะทำ	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๔. ประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะความหมายของคำว่า “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และร่างมาตรา ๖	-เมื่อได้พิจารณาลักษณะการกระทำความผิดในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะความหมายของคำว่า “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีความใกล้เคียงกันอย่างมากและเห็นว่าบางกรณีมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งผู้ใช้กฎหมายอาจเกิดความสับสนได้ว่ากรณีใดบ้างเข้าลักษณะเป็นแรงงานบังคับที่ไม่ใช่การค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลไปถึงเรื่องการคัดแยกเหยื่อเพื่อการเยียวยาต่อไปด้วย อีกทั้งจะส่งผลไปถึงเรื่องกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่จะนำมาใช้ด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าเรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ ตามเจตนาดั้งเดิมที่ได้มีการยกร่าง คือ มีความมุ่งหมายที่จะแยกกฎหมายทั้งสองเรื่องให้มีความแตกต่างกันได้อย่างชัดเจน เพื่อต้องการที่จะแยกเหยื่อทั้งสองประเภทให้ชัดเจน แต่เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วกลับไปกำหนดลักษณะการกระทำความผิดที่ไปสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จึงเห็นว่าจะทำให้เกิดความสับสนสำหรับผู้ใช้กฎหมายได้	ในเรื่องความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ เมื่อได้พิจารณาลักษณะของแรงงานบังคับตามกฎหมายและพิธีสารฯ ได้กำหนดคานียามไว้เพียงกว้างๆ การจะนำลักษณะการกระทำตามนิยามคำว่า “แรงงานบังคับ” มากำหนดเป็นฐานความผิดทางอาญาตามกฎหมายไทยนั้น จึงไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยเฉพาะกฎหมายอาญาที่เป็นความผิดและมีโทษนั้นต้องมีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ตามร่างมาตรา ๖ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับแก้ไชนั้น เป็นเรื่องของการกำหนดลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นแรงงานบังคับ ซึ่งต้องอาศัยฐานความผิดทางอาญาตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นแรงงานบังคับดังกล่าวจึงไม่ใช่ฐานความผิดทางอาญาฐานใหม่ ในส่วนของ การกำหนดบทลงโทษ หากมีการกระทำที่เข้าลักษณะของแรงงานบังคับดังกล่าวแล้ว ให้กำหนดบทลงโทษเป็นสองเท่าของฐานความผิดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการบัญญัติกฎหมายอาญาในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับนักกฎหมายไทย อาจจะยุ่งยากในการนำไปปรับใช้ ซึ่งก็อาจจะต้องมีการชี้แจงแนวทางการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไปในอนาคต ในส่วนของประเด็นที่ว่า การปรับแก้ไขลักษณะการกระทำความผิดเป็นรายข้อตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขนั้น

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
		จะทำให้กลับไปใกล้เคียง และอาจจะเข้าซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองหรือไม่นั้น ขออธิบายในประเด็นความแตกต่างของลักษณะการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานบังคับ พ.ศ. กับคำว่า “การบังคับใช้แรงงาน” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น อธิบายได้ว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ ๑) มีการกระทำ ๒) มีวิธีการกระทำ และ ๓) มีเจตนาซึ่งต้องเป็นเจตนาพิเศษ (โดยมิชอบด้วยกฎหมายมี ๗ กรณี การบังคับใช้แรงงานเป็นส่วนหนึ่งใน ๗ กรณี) แต่ในส่วน of แรงงานบังคับตามร่างนั้น มีเพียง ๒ องค์ประกอบ คือ มีการกระทำตามร่างมาตรา ๖ (๑) – (๕) ประการใดประการหนึ่ง และ ๒. มีเจตนาพิเศษเพื่อให้ผู้อื่นจำยอมทำงานหรือให้บริการแก่บุคคลใด หากครบทั้งสององค์ประกอบนี้ก็จะถือว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานแล้วแต่กรณี ไม่ใช่เป็นความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ เพียงแต่เมื่อเข้าลักษณะของแรงงานบังคับแล้ว ในการบรรยายฟ้อง ก็จะต้องนำเรื่องแรงงานบังคับเข้าไปร่วมด้วยเพื่อให้รับโทษหนักขึ้นเป็นสองเท่า

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	-ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. เป็นเรื่องของการใช้แรงงานบังคับโดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาร่างฯ ทั้งฉบับแล้วกลับไม่มีส่วนที่อธิบายให้เกิดความชัดเจนว่าแรงงานบังคับ หมายความว่าอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากตัวพิธีสารที่กำหนดไว้ชัดเจน จึงเสนอให้มีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “แรงงานบังคับ” ในร่างฯ และ เห็นว่าตามร่างมาตรา ๖ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณา แล้วนั้นรวมอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แล้ว จึงค่อนข้างจะมีความซ้ำซ้อนกันอย่างมาก นอกจาก มาตรา ๖ แล้ว ยังเห็นว่าร่างมาตรา ๓๗ ครอบคลุมประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงขอให้พิจารณาเรื่องความซ้ำซ้อน เป็นประเด็นสำคัญ -เรื่องความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ซึ่งเห็นได้ว่าความจริงแล้วในแต่ละ เรื่องที่ถูกกำหนดขึ้นให้เข้าลักษณะอันเป็นการใช้แรงงานบังคับนั้น มีกฎหมายที่เป็นความผิดอาญาและกำหนดโทษไว้ทั้งหมดแล้ว	แก้ไขการกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็น ความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ เป็นการกำหนดให้การกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใดตามร่างมาตรา ๖ (๑) ถึง (๖) เพื่อบังคับ หรือข่มขืนใจให้ผู้อื่นจำยอมทำงานหรือให้บริการแก่บุคคลใด เป็นการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ เนื่องจากร่าง มาตรา ๖ เดิม ซึ่งกำหนดลักษณะความผิดฐานใช้แรงงาน บังคับ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า การกำหนด ลักษณะความผิดฐานใช้แรงงานบังคับตามร่างมาตรา ๖ เดิม เป็นการกำหนดลักษณะการกระทำความผิดที่ซ้ำซ้อนกับ กฎหมายอาญา กล่าวคือ ข่มขืนใจให้ผู้อื่นทำงานหรือ ให้บริการโดยมิสมัครใจตามร่างมาตรา ๖ เดิม เข้าลักษณะ เป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา ๑๘๘ มาตรา ๓๐๙ และมาตรา ๓๑๐ ดังนั้น จึงไม่ ควรกำหนดให้การกระทำใดการกระทำหนึ่ง มีความผิดที่ ซ้ำซ้อนกัน จึงแก้ไขโดยกำหนดลักษณะของการกระทำที่ เป็นการใช้แรงงานบังคับให้ชัดเจนตามร่างมาตรา ๖ (๑) ถึง (๓) ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตาม ประมวลกฎหมายอาญา และลักษณะการกระทำตามร่าง มาตรา ๖ (๔) และ (๕) และร่างมาตรา ๖ วรรคสอง ซึ่งเป็ นการกระทำที่มีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เมื่อมีการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับตามร่างมาตรา ๖ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทาง อาญาด้วยก็จะได้รับโทษตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนด

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	-ตามร่างมาตรา ๖ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วนั้น เห็นว่า เป็นการกำหนดลักษณะการกระทำที่ค่อนข้างจำกัดลักษณะการกระทำไว้แคบเกินไป ควรกำหนดให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นหากในอนาคตลักษณะการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับนั้นเปลี่ยนแปลงไป จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับเพิ่มเติม ซึ่งการแก้ไขกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก จึงเสนอให้แก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวในชั้นที่กำลังยกร่างกฎหมายอยู่นี้ โดยเสนอให้เพิ่ม (๖) ว่า “ความผิดอื่นใดตามที่รัฐมนตรีได้ออกประกาศเพิ่มเติม” อันเป็นการปิดช่องว่างกรณีเกิดปัญหาแรงงานบังคับในรูปแบบอื่นๆขึ้นในอนาคต นอกจากนี้แล้ว เห็นว่าเรื่องของ “การนำภาระหนี้ มาเป็นสิ่งผูกมัด” ที่เคยปรากฏอยู่ในร่างเดิม ไม่ได้ถูกนำมากำหนดไว้ในร่างฯ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาปรับแก้ไข ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องกำหนดให้เป็นลักษณะการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับด้วย	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
	-ควรนำเรื่อง “การนำภาระหนี้มาเป็นสิ่งผูกมัด” มากำหนดไว้ในร่างฯ เหมือนเช่นเดิม เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงและทางศูนย์ได้รับเรื่องเรียนกรณีดังกล่าวเป็นจำนวนมาก จึงเสนอให้มีการเพิ่มเติมเรื่อง “การนำภาระหนี้มาเป็นสิ่งผูกมัด” มากำหนดไว้ในร่างมาตรา ๖	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
	-ในส่วนของการงดสวัสดิการหรือการลดสวัสดิการ เพื่อเป็นการกดดันลูกจ้าง นั้น เห็นว่ามีลักษณะเป็นการบีบบังคับแรงงานอย่างหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจริงและยังไม่มีกรกล่าวถึงกรณีดังกล่าว จึงเห็นว่าควรนำเรื่อง การงดสวัสดิการหรือการลดสวัสดิการมาบัญญัติเพิ่มเติมเข้าไปเป็นลักษณะของการกระทำอันเป็นแรงงานบังคับตามร่างมาตรา ๖ อีกกรณีหนึ่ง	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	การกำหนดลักษณะการกระทำขึ้นใหม่ตามร่างมาตรา ๖ (๔) และ (๕) ซึ่งเป็นเรื่องของสภาพการจ้างงานโดยทั่วไปอยู่แล้ว เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมอยู่แล้ว แต่กลับถูกยกระดับหรือนำมาเป็นบทกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรงขึ้น ผู้ประกอบกิจการจึงไม่อาจรับหลักการของร่างมาตรา ๖ (๔) และ (๕) ได้โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะผู้ประกอบกิจการเรือประมงนั้น ลักษณะการทำงานกำหนดเวลาแน่นอนตายตัวไม่ได้ หากจะกำหนดเรื่องต้องจ่ายค่าจ้างตามเวลาที่กำหนด หรือต้องจัดเวลาพักผ่อนตรงตามเวลาที่กำหนดนั้นเป็นเรื่องที่กำหนดได้ยากกว่ากิจการบนบก กิจการเรือประมงจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับด้วยอัตราโทษสองเท่าตามร่างฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ขอให้พิจารณาทบทวน	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
	ร่างมาตรา ๖ (๔) และ (๕) แล้วมีความกังวลอย่างยิ่ง เนื่องจากกิจการเรือประมงไม่มีความแน่นอนเหมือนกิจการบนบกหรือบนฝั่ง สภาพการจ้างปัจจุบันจ้างได้เพียง ๒๔๐ วัน แต่ถูกบังคับให้ต้องจ่ายค่าจ้าง ๓๒๐ วัน เท่ากับกิจการบนสถานประกอบการทั่วไป นอกจากนี้แล้วกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ออกมาบังคับใช้กับกิจการประมงมีเป็นจำนวนมากกว่ากิจการบนฝั่ง ซึ่งเห็นว่าเป็นธรรม ดังนั้น หากจะนำเรื่องการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงาน ในวันหยุดเวลาพักต่าง ๆ เหล่านี้มาเป็นสาระสำคัญที่จะดำเนินคดีอาญาและบังคับโทษเป็นสองเท่าอีกเห็นว่าคุณประกอบกิจการเรือประมงน่าจะเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจับดำเนินคดีมากกว่ากิจการประเภทอื่น นอกจากนี้ในการกำหนดโทษขอให้ลงโทษผู้กระทำความผิดจริง ๆ เช่น ใต้ก่งลงเวลาพักผิดพลาดคลาดเคลื่อนแต่พอจะดำเนินคดีให้ดำเนินคดีกับเจ้าของเรือ ซึ่งเห็นว่ามันถูกต้องและไม่เป็นธรรม ในขั้นนี้จึงขอคัดค้านและให้พิจารณาทบทวนร่างมาตรา ๖ (๔) และ (๕)	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๕.ประเด็นการตีความมาตรา ๖	- มาตรา ๖ (๔) คำว่า “ค่าตอบแทน” หมายถึง อะไรบ้างไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจน - มาตรา ๖ (๕) คำว่า “พักผ่อนอย่างเพียงพอ” มีความหมายแค่ไหนเพียงใด ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นฐานของการกำหนดโทษเป็นสองเท่าทั้งหมดจึงต้องมีความชัดเจน - มาตรา ๖ วรรคสอง “การบังคับหรือข่มขืนใจให้เด็กอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด...” ปัจจุบันมีเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ ๑๕ และ ๑๘ ปี ความชัดเจนของร่างฯมาตรานี้มีความหมายถึงกรณีใดควรกำหนดให้ชัดเจน	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
	- ในมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและขจัดแรงงานบังคับ พ.ศ. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเสร็จแล้ว กำหนดลักษณะการกระทำของแรงงานบังคับเป็น ๕ ข้อ โดยอ้างอิงฐานความผิดที่มีอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ จะไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ และพิธีสารส่วนเสริมฯ ซึ่งกำหนดคำนิยามของแรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ คือ “งานหรือบริการทุกชนิดที่เกณฑ์มาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญลงโทษและบุคคลดังกล่าวนี้มิได้สมัครใจที่จะทำเอง” ดังนั้น คำนิยามตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งกำหนดขอบเขตตามการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับ เพียง ๕ ข้อนั้น จะเป็นการจำกัดการกระทำอื่นใดหรือเหตุการณ์อื่นใด ที่อาจเป็นแรงงานบังคับตามคำนิยามของอนุสัญญาและพิธีสาร - คำนิยามในร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความแตกต่างจากคำนิยามของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในมาตรา ๖ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั่นเองหรือของผู้อื่น โดยขึ้นอยู่กับประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขึ้นได้ ดังนั้นความแตกต่างของคำนิยามตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจทำให้ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสน ลักลั่น ระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายและเขตอำนาจศาลได้ - ILO มีความเห็นว่าการกำหนดคำนิยามแรงงานบังคับนั้นควรให้มีเพียงคำนิยามเดียว โดยกำหนดเป็นหลักการกว้าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือใช้คำนิยามที่ได้กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานสากล และในขณะเดียวกันมีความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย	
	มาตรา ๖ กำหนดรูปแบบการกระทำความผิดที่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณานิยามของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๒๙ นั้น มีการกำหนดคำนิยามไว้อย่างกว้างเพื่อให้สามารถครอบคลุมรูปแบบของแรงงานบังคับที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาได้ ดังนั้น การกำหนดรูปแบบที่เข้าองค์ประกอบความผิดด้านการใช้แรงงานบังคับข้อใดข้อหนึ่งใน (๑) ถึง (๕) ของร่างฉบับนี้ นั้น <u>ควรเพิ่ม (๖) ว่า “การกระทำอื่นใด ตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นการกระทำอันเป็นลักษณะของการใช้แรงงานบังคับ”</u> เพื่อปิดช่องว่างปัญหารูปแบบของแรงงานบังคับที่มีรูปแบบอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๖. ประเด็นร่างมาตรา ๑๓	ตามร่างมาตรา ๑๓ (๓) นั้นให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและขจัดการใช้แรงงานบังคับมากเกินไปหรือไม่ ในการที่จะกำหนดแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งน่าจะไม่เหมาะสม จึงเห็นว่าตามร่างฉบับนี้ยังมีความไม่ชัดเจนหรือไม่เหมาะสมในหลายประการ จึงขอให้ชะลอการออกกฎหมายฉบับนี้ไว้ก่อน	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
๗. ประเด็นร่างมาตรา ๑๗	มาตรา ๑๗ วรรคสอง การตรวจค้นในช่วงหลังพระอาทิตย์ตกเห็นว่ารุนแรงเกินความจำเป็น	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป
๘. ประเด็นร่างมาตรา ๑๘	-มาตรา ๑๘ เป็นการกำหนดให้การกระทำที่เป็นแรงงานบังคับตามร่างฯ นี้ไม่สามารถยอมความกันได้ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการเป็นนายจ้างลูกจ้าง เหมาะสมหรือไม่จึงขอให้ทบทวน -มาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถประนีประนอมยอมความกันได้เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเดิมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานยังเปิดช่องให้การดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับได้หากนายจ้างยินยอมชดใช้ให้แก่ลูกจ้างแล้ว จึงเห็นว่ากำหนดให้ต้องดำเนินคดีกับนายจ้างสถานเดียวเท่านั้นโดยไม่มีข้อยกเว้นนั้นรุนแรงเกินไป	เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ต่อไป แม้ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันก็ตาม เนื่องจากกรณีมีการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาด้วยจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม
๙. ประเด็นร่างมาตรา ๒๑	<u>ควรเพิ่มเติมข้อความ ดังนี้</u> มาตรา ๒๑ ของหมวดที่ ๔ ว่าด้วยการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากการใช้แรงงานบังคับ ที่บัญญัติว่า “...และหากผู้เสียหายต้องการ	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	ให้จัดที่พัก ให้พนักงานประสานไปยังผู้รับผิดชอบ... เพื่อช่วยจัดที่พักอาศัยชั่วคราว <u>รวมทั้ง อาหาร การบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ การศึกษา การอบรม และการช่วยเหลือทางกฎหมาย ให้ผู้เสียหาย....</u>	
๑๐. ประเด็นร่างมาตรา ๒๔	-มาตรา ๒๔ การกำหนดค่าสินไหมที่ไม่ต่ำกว่าค่าชดเชย มีข้อสังเกตว่า ชำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือไม่	ไม่ซ้ำซ้อนเนื่องจากค่าชดเชย หรือค่าสินไหมทดแทน มีที่มาจากมูลหนี้ต่างกัน
๑๑. ประเด็นร่างมาตรา ๒๕	มาตรา ๒๕ ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย แต่ตามร่างมาตรา ๒๕ จะมารับรองสถานะโดยห้ามมิให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินคดี ซึ่งโดยความถูกต้องแล้วไม่ควรบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ขอให้พิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่	เหมาะสมแล้ว เนื่องจากสอดคล้องกับพิธีสารฯ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล
๑๒. ประเด็นร่างมาตรา ๓๕	-บทกำหนดโทษ มาตรา ๓๕ ที่ให้กำหนดโทษเป็นสองเท่าของฐานความผิดตามกฎหมายอื่น เห็นว่ามีความรุนแรงมากเกินไป ไม่มีความเหมาะสม -ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดโทษเป็นสองเท่า โดยมีผลสืบเนื่องมาจากร่างมาตรา ๖ หากจะมากำหนดโทษเป็นสองเท่าอีกเห็นว่ารุนแรงมาก โดยเฉพาะกิจการเรือประมงนั้นในปัจจุบันมีกฎหมายออกมาบังคับหลายฉบับแล้ว จึงไม่เห็นด้วยกับร่างมาตรา ๓๕ -กำหนดให้ลงโทษเป็นสองเท่าของฐานความผิดอาญา ในแต่ละเรื่อง เห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายหลักคือกฎหมายอาญาซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บท แต่กลับให้กำหนดโทษเรื่องแรงงานบังคับ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายแม่บทให้มีโทษทางอาญาที่รุนแรงหรือหนักกว่ากฎหมายแม่บท จึงไม่น่าจะถูกต้องในหลักการ	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๑๒. ประเด็นร่างมาตรา ๓๕	-บทกำหนดโทษตามร่างมาตรา ๓๕ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไข โดยกำหนดว่า “ผู้ใดกระทำการที่เป็นการใช้แรงงานบังคับตามมาตรา ๖ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของอัตราโทษในความผิดอาญานั้น” การกำหนดบทลงโทษในรูปแบบดังกล่าวอาจขัดต่อบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่การระวางโทษต้องมีความชัดเจน ดังนั้น กรณีการใช้แรงงานบังคับควรระบุอัตราโทษให้ชัดเจน และหากผู้กระทำความผิดอาญากระทำความผิดอาญาในบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ก็สามารถพิจารณาเพิ่มอัตราโทษต่อผู้กระทำผิดได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ -ในปัจจุบันกิจการประมงมีความยุ่งยากในการประกอบอาชีพเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีกฎหมายออกมาบังคับใช้จำนวนมาก มากกว่า กิจการประเภทอื่น และมีโทษที่รุนแรงกว่ากิจการประเภทอื่น หากจะออกกฎหมายฉบับนี้เพิ่มเติมอีกฉบับ จะทำให้มีกฎหมายมากเกินไปจนจำเป็น และกิจการที่เสี่ยงในการถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ ก็คือกิจการเรือประมงจึงขอให้พิจารณาทบทวน -บทกำหนดโทษแรงงานบังคับตามอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ข้อ ๒๕ นั้น กำหนดเป็นฐานความผิดทางอาญา โดยบทกำหนดโทษจะต้องมีความเหมาะสมและบังคับใช้โดยเคร่งครัด และตามพิธีสาร ข้อ ๑ (๑) ได้กำหนดเป็นข้อผูกพันที่จะต้องมีการดำเนินการโดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการลงโทษผู้กระทำความผิดแรงงานบังคับ	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
๑๒. ประเด็นร่างมาตรา ๓๕	-การปรับแก้กรอบของกฎหมายบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ เกี่ยวกับแรงงานบังคับและประมวลกฎหมายอาญาจะต้องมีการพิจารณาแก้ไขตามความเหมาะสม เช่น มาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้การกระทำในมาตรา ๖ อาจถูกลงโทษตามกฎหมายอาญาได้ แม้ว่าจะเข้าใจหลักการในการกำหนดเช่นนี้ แต่ยังไม่เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในเรื่องของบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพการอ้างอิงฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่มีการกำหนดองค์ประกอบที่อาจเป็นข้อบ่งชี้แรงงานบังคับซึ่งมีพฤติกรรม เช่น การยึดเอกสารหรือการจำกัดเสรีภาพเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นการกำหนดแรงงานบังคับที่มีฐานความผิดในตัวเอง เนื่องจากไม่มีรายละเอียดที่แสดงถึงการบังคับให้ทำงาน หรือการให้บริการ พร้อมกันนี้ ILO มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ (๑) การอ้างอิงโดยตรงของฐานความผิดในประมวลกฎหมายอาญาควรนำออกไป (๒) มาตรา ๓๕ ควรกำหนดให้เป็นการกระทำของแรงงานบังคับทั้งหมดอาจลงโทษตามฐานความผิดกฎหมายอาญาได้ตามมาตรา ๓๐๙ ประมวลกฎหมายอาญา การกำหนดรายการของการกระทำแบบไม่จำกัดของแรงงานบังคับจะเป็นรายละเอียดเพิ่มเติมของมาตราดังกล่าว (๓) การกำหนดการกระทำที่จะเป็นแรงงานบังคับนั้นไม่ควรเป็นการกำหนดสถานการณ์ที่เป็นการเฉพาะ และหากจะมีการนำรายการของการกระทำที่เป็นแรงงานบังคับในมาตรา ๖ มาใช้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาใหม่ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามีองค์ประกอบของแรงงานบังคับครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาและพิธีสาร (๔) การกำหนดขอบเขตช่วงของโทษสำหรับแต่ละเหตุการณ์นั้นควรชัดเจน มีข้อสังเกตว่าการกำหนดโทษในร่างพระราชบัญญัติ	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ประเด็นและมาตราที่เกี่ยวข้อง	ความคิดเห็น	คำชี้แจง
	ฉบับนี้กำหนดโทษต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่กระทรวงแรงงานเสนอ และต่ำกว่าโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบตามข้อผูกพันของอนุสัญญาและพิธีสารว่าโทษนั้นไม่เพียงพอตามข้อกำหนดของอนุสัญญาและพิธีสาร	
๑๓. ประเด็นร่างมาตรา ๓๗	มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัตินี้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากลักษณะของ “ผู้ใดหลอกลวง” ตามมาตรานี้ถือว่าเข้าลักษณะตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ แล้ว ซึ่งหากพิจารณาประกอบกับมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะทำให้ครอบคลุมประกอบทั้ง ๓ ประการที่เข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แม้เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๗ จะมุ่งบังคับให้บุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จนเป็นเหตุให้เกิดการกระทำความผิดฐานใช้แรงงานบังคับ ซึ่งถือเป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการใช้แรงงานบังคับ แต่การบัญญัติลักษณะความผิดที่มีลักษณะเช่นนี้ อาจทำให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง และอาจกระทบต่อการดำเนินคดีและสิทธิของผู้เสียหายที่อาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น มาตรา ๓๗ ควรใช้ถ้อยคำให้มีความชัดเจนขึ้น ดังนี้ “การกำหนดบทบัญญัติเพื่อลงโทษผู้ใดที่กระทำการในลักษณะการสนับสนุนให้เกิดการใช้แรงงานบังคับ ต้องได้รับโทษสองในสามส่วนของผู้กระทำความผิด ตามบทบัญญัติฐานผู้สนับสนุนในหลักประมวลกฎหมายอาญา”	จะนำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

๕. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาการจัดทำกฎหมาย

กระทรวงแรงงานจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป