

## บทความ

### แนวทางการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์

โดย นางสาวรียะ ใจหาญ

ที่ปรึกษาวิชาการพัฒนาสังคม

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอแนวทางการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์ ซึ่งมาจากการศึกษา วิเคราะห์มาตรการของรัฐในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการริบทรัพย์สินในคดีฟอกเงิน อันเกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมในการนำเงินและทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ในการเยียวยา ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

การค้ำมนุษย์ (Human Trafficking) เป็นการกระทำเพื่อแสวงประโยชน์จากบุคคลด้วยวิธีการที่หลากหลาย เปรียบเสมือนการค้าทาสในรูปแบบใหม่ (Modern - day Slavery) ที่เป็นการทำลายคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง

ในปัจจุบัน อาชญากรรมค้ำมนุษย์ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โลกาภิวัตน์ที่เอื้อต่อกิจกรรมข้ามพรมแดน และระบบกฎหมายภายในของประเทศ ซึ่งองค์กรอาชญากรรมขนาดใหญ่จะขยายธุรกิจของตนจากประเทศที่มีความเข้มงวดทางกฎหมายไปยังประเทศที่มีระบบกฎหมายล่าช้า หรืออ่อนแอเพื่อหลีกเลี่ยงต่อการถูกปราบปราม (สกรินทร์ นิยมศิลป์, 2558)

องค์การสหประชาชาติจัดให้การค้ำมนุษย์ เป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นภัยคุกคามในยุคโลกาภิวัตน์ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ตลอดจนสังคมและความมั่นคงของประเทศ ข้อมูล UNODC (UNODC, 2013) ระบุว่า ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอาชญากรรมข้ามชาติมีเงินทุนหมุนเวียนเกือบหนึ่งแสนล้านดอลลาร์ ซึ่งการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น (Migrant smuggling) จากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมายังประเทศไทย มีมูลค่า 192 ล้านดอลลาร์ การนำคนจากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมาค้าบริการทางเพศ (Sex trafficking) ในประเทศไทยและกัมพูชา มีมูลค่า 181 ล้านดอลลาร์ และการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน (Labour trafficking) จากประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมายังประเทศไทย มีมูลค่า 33 ล้านดอลลาร์ โดยที่องค์กรอาชญากรรมจะมีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายการฟอกเงิน รายได้จากการประกอบธุรกิจขององค์กรอาชญากรรมจะถูกนำไปต่อยอดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่อไปอีก

มาตรการของรัฐในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการยับยั้งองค์กรอาชญากรรมดังกล่าว เพราะโทษกับผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความผิดแตกต่างกันมาก ในส่วนของมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการริบทรัพย์สินในคดีฟอกเงิน อันเกิดจากผู้กระทำความผิดได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เนื่องจากรัฐมิได้

นำเงินของผู้กระทำความผิดมาชดเชยเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายเป็นลำดับแรก และยังมีช่องว่างในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในคดีค้ำมนุษย์

### **มาตรการของรัฐในการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์**

รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และมีความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ในปี 2558 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2558) โดยให้อำนาจสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ในการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ และโอนทรัพย์สินบางส่วนเป็นค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย

สำหรับการชดเชยความเสียหายเป็นค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายโดยผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ผู้เสียหายต้องเป็นผู้ร้องขอต่อศาล ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ ในชั้นพิจารณาของศาล หากศาลเห็นว่าคดีนั้นสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ ศาลสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายได้ และสามารถกำหนดให้ผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งในอัตราที่สูงกว่าค่าเสียหายปกติ ซึ่งเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับกับค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดีให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา และเป็นหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2559 ปรากฏว่าในปี 2559 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ได้ยึดอายัดทรัพย์สินในคดีค้ำมนุษย์ รวม 9 คดี คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 784 ล้านบาท มีผู้เสียหาย 61 คน จาก 824 คนที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิด รวมเป็นเงิน 13.486 ล้านบาท และหลังจากศาลได้สวนคดี จำนวน 7 คดี มีผู้เสียหายจำนวน 15 ราย ที่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน 1.656 ล้านบาท ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างรอศาลตัดสินคดี

ในประเด็นดังกล่าว รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ในฐานะประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ปคม.) มีข้อสั่งการให้กระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการเรียก และติดตามค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายทุกราย

### **ผลการศึกษา**

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการของรัฐในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ พบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ไม่ได้รับการชดเชยจากทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ำมนุษย์ตามหลักการสากล เพราะทรัพย์สินส่วนใหญ่ถูกยึดอายัดไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากความผิดฐานค้ำมนุษย์ เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ทำให้ ปปปง. สามารถยึด และอายัดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดได้

และกระบวนการของ ปปง. รวดเร็วกว่าคำพิพากษาคดีค้ำมนุษย์ ทำให้ทรัพย์สินของผู้กระทำผิดถูกยึดเข้ารัฐ และกองทุนป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปเสียก่อน เงินชดเชยค่าเสียหายของผู้กระทำผิดจึงมีได้นำมา ชดใช้ตามคำพิพากษาของศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาคดี สั่งให้ผู้กระทำผิดชดใช้ตามคำพิพากษาของศาล จึงมีทรัพย์สินเหลือให้ยึดน้อยมาก และไม่มีการสืบทรัพย์สิน ทำให้ไม่มีทรัพย์สินมาขายทอดตลาดได้

2. ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ได้รับการชดเชย เยียวยาความเสียหายจากรัฐ (Compensation) โดยได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ และได้รับค่าตอบแทนความเสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 เงินชดเชยเยียวาดังกล่าวมาจากงบประมาณ แผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่ให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบในการเยียวยาผู้เสียหาย

3. การบังคับคดียึดทรัพย์สินทางแพ่งใช้เวลานาน และคดีการค้ำมนุษย์เป็นคดีอิทธิพลผู้เสียหาย ไม่กล้าบังคับคดี การเข้าถึงทรัพย์สินของผู้กระทำผิดทำได้ยาก ผู้กระทำผิดสามารถยักยอก หรือโอนทรัพย์สินไป ในระหว่างการพิจารณาของศาลได้

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์ 3 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่ 1** เงินที่ได้จากการค้ำมนุษย์ที่ถูกริบไว้ในคดีฟอกเงิน ควรจ่ายให้ผู้เสียหาย แทนที่รัฐต้องจ่ายโดยนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ มีการนำส่งเงินที่ได้จากการริบทรัพย์สินในคดีฟอกเงิน อันเกิดจากการที่ผู้กระทำผิดได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับ การค้ำมนุษย์จำนวนครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้รับเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ส่งเข้ากองทุนเพื่อ การป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์แทนการส่งเข้ากระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับเงินค่าปรับในคดีค้ำมนุษย์ เพื่อชดเชยไว้สำหรับจ่ายค่าสินไหมทดแทน และค่าใช้จ่ายในการสืบทรัพย์สิน เพื่อบังคับคดี รวมถึงเพื่อการเยียวยาผู้เสียหาย และป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ตามวัตถุประสงค์ของ กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ แทนที่จะใช้งบประมาณของแผ่นดินแต่อย่างใด ซึ่งจะ เป็นการสอดคล้องกับหลักการสากล ที่ให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบในการเยียวยาผู้เสียหาย

นอกจากนี้ ควรพิจารณาแก้ไข พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้เงินและทรัพย์สินที่ได้จากกองทุนป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาใช้จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาของศาล เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะได้รับ ค่าสินไหมได้รวดเร็ว ซึ่งในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ควรกันส่วนหนึ่งไว้ใช้จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทน และการสืบทรัพย์สินเพื่อบังคับคดี โดยปกติการบังคับคดี ตามคำพิพากษาใช้เวลานาน อาจจะยังไม่ได้ทรัพย์สินของผู้กระทำผิด จึงควรให้จ่ายจากกองทุนในเบื้องต้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะได้รับค่าสินไหมได้รวดเร็ว เพราะเงินที่ได้จากกองทุนป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินก็เป็นเงินของผู้กระทำผิด

**แนวทางที่ 2** ให้มีการประสานงานกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ และคืนให้กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการ เพื่อให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะไม่ดำเนินการยึดทรัพย์สินเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาปรับตามกฎหมายฟอกเงิน แต่จะคืนมาให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา

ทั้งนี้ พิจารณาว่ากระบวนการในการประสานงานเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชำระหนี้ ตามคำพิพากษาคดีอาญาที่สั่งให้ผู้กระทำผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องมีงบประมาณและบุคลากรดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 15 ทางเลือกที่เหมาะสม คือ การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมบังคับคดี หรือหน่วยงานเอกชน เช่น ทนายความหรือสหภาพทนายความ นักสืบเอกชน เพื่อทำหน้าที่สืบทรัพย์สิน นำไปสู่การยึดทรัพย์สินเพื่อบังคับคดี ซึ่งควรกำหนดค่าใช้จ่ายนี้ไว้ในกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้เบิกจ่ายได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้มีช่องว่าง คือ ทรัพย์สินของผู้กระทำผิดอาจมีการยกย้ายหรือโอนไประหว่างการพิจารณาได้ ดังนั้น ระหว่างที่อยู่ในการพิจารณาคดี ควรดำเนินการเกี่ยวกับการขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างการพิจารณา ซึ่งต้องมียกกฎหมายหรือทนายความเข้าร่วมดำเนินการ และหากการดำเนินคดีอาญาใช้เวลานาน การบังคับคดีเอาจากทรัพย์สินที่ยึด หรืออายัดไว้ ต้องมีการจัดการซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้มีความชำนาญเหมือนกับพนักงานสอบสวน หรือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

**แนวทางที่ 3** ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การสืบทรัพย์สิน การยึด อายัด และรับทรัพย์สินเพื่อนำเข้ากองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ ซึ่งต้องมีการจัดโครงสร้างและกลไกดำเนินการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนวทางที่ 2 สามารถดำเนินการได้ในระยะสั้นและไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถส่งเรื่องให้ ปปง. ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงเรื่องผู้เสียหายชัดเจน และ ปปง. สามารถเสนอคณะกรรมการไม่ดำเนินการกับทรัพย์สิน และส่งเรื่องให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีการประชุมของคณะอนุกรรมการส่งเสริมความร่วมมือประสานงาน และติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ครั้งที่ 6/2560 วันที่ 29 มิถุนายน 2560 ที่เห็นว่าสามารถทำได้ สำหรับข้อเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการระยะยาว ยังมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการต่อไป