

บทที่ 1

บทนำ

การสร้างความร่วมมือเป็นประเด็นสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงาน ณ ปัจจุบัน เนื่องจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรอบตัวดูเหมือนว่าจะมีบ่อเกิดที่ซับซ้อนกว่าในอดีต อาทิ การค้ามนุษย์ในรูปแบบของการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง เป็นต้น เพราะฉะนั้นเพื่อดำเนินการต่อต้านประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรขึ้น

สำหรับเนื้อหาในปฐมบท ผู้ศึกษาได้แบ่งประเด็นการนำเสนอไว้ดังนี้

1. สภาพปัญหาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา
3. ขอบเขตของการศึกษา
4. ข้อยกเว้นของการศึกษา
5. เค้าโครงของการศึกษา
6. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ทั้งนี้รายละเอียดของแต่ละประเด็นที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นมีดังนี้

สภาพปัญหาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

เป็นที่ทราบกันดีว่าแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการภาคการผลิต ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรม หรือภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับอารยประเทศอื่นบนเวทีการค้าโลกได้ อนึ่งได้มีการศึกษาพบว่าหลังจากปี พ.ศ. 2540 สถานภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มน่าพึงพอใจอย่างมาก จนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจดีที่สุดในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

โดยสามารถสังเกตได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP per capita) ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.3 รวมทั้งมีอัตราการว่างงานที่ต่ำสุด คือ ร้อยละ 2.2¹ นอกจากนี้ถือว่ามากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศพม่า ถึง 6 เท่า² ทั้งนี้สภาวะทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้กลับกลายเป็นแรงดึงดูดให้ผู้ใช้แรงงานจำนวนมากหลั่งไหลจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยพบว่าอัตรากลุ่มผู้ใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากประเทศพม่า ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 71 ของผู้ใช้แรงงานทั้งที่เป็นผู้หญิงและผู้ชาย รองลงมาเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มาจากประเทศลาว ร้อยละ 15 และประเทศกัมพูชา ร้อยละ 14 ตามลำดับ³ อนึ่งผู้ใช้แรงงานจากบรรดาประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวได้กลายเป็นกลุ่มคนที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อภาคการผลิตต่าง ๆ ของประเทศไทยไปโดยปริยาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมการประมง เนื่องจากคนไทยโดยรวมต่างรู้สึกรังเกียจที่จะทำงานในภาคส่วนดังกล่าว เพราะเห็นเป็นงานที่ต้องคลุกคลีอยู่กับความสกปรก รวมทั้งรายได้ไม่คุ้มกับค่าแรงที่เสียไป⁴ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงกระตุ้นให้ผู้ใช้งานต่างด้าวจำนวนมากไม่น้อยเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานและทำงานในประเทศไทย

ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นตามมาภายหลังจากบรรดานายจ้าง หรือนายหน้าจัดหาแรงงาน เช่น การลักลอบนำแรงงานเถื่อนเข้ามาในประเทศไทย ตลอดจนยับยั้งการเอารัดเอาเปรียบ การทารุณกรรมกลุ่มผู้ใช้แรงงานเยี่ยงทาส รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการประกาศใช้กฎระเบียบ รวมทั้งการควบคุมทางกฎหมายอย่างเข้มงวด

¹ ILO, “Thailand and Vulnerable Workplace,” *The Mekong Challenge, Human Trafficking: Redefining Demand* (Bangkok: International Labour Office, 2005):18.

² เจ เค โรเบิร์ต อิงแลนด์, “ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกัน การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การคุ้มครอง และการเยียวยา,” ใน การประชุมระดับชาติ เรื่องการค้ามนุษย์ วันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม 2547 ณ ดิคสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, แปลโดย สำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547), น. 27.

³ ILO, op. cit., footnote 1, p. 14.

⁴ Ibid., p. 12.

โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ใช้แรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547⁵ ทั้งนี้การประกาศใช้กฎระเบียบดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานต่างด้าว ตัวอย่างเช่น ได้มีโอกาสรับสิทธิต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งมีสภาพความเป็นอยู่ตรงตามมาตรฐานที่รัฐได้กำหนดไว้ ทว่าการขึ้นทะเบียนยังมีข้อด้อยบางประการ กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนค่อนข้างสูง ส่งผลให้ภาคส่วนการผลิตที่มีความจำเป็นต้องใช้กลุ่มแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมงนอกน่านน้ำพากันเพิกเฉยต่อการนำบรรดาลูกจ้างต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน นอกจากนี้ยังปรากฏว่า มีการปฏิบัติต่อลูกจ้างต่างด้าวที่ส่อเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน เช่น ทารุณกรรมด้วยการกักขัง หรือในกรณีที่ผู้ใช้แรงงานเสียชีวิต มีการทิ้งศพไว้กลางทะเลโดยไม่มีการนำกลับเข้าฝั่งเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนา เป็นต้น⁶ ทั้งนี้รัฐเองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดเครื่องมือที่จะสามารถใช้ควบคุมและตรวจสอบการซื้อขายแรงงาน ตลอดจนการทารุณกรรมกลุ่มผู้ใช้แรงงานนอกน่านน้ำไทยได้

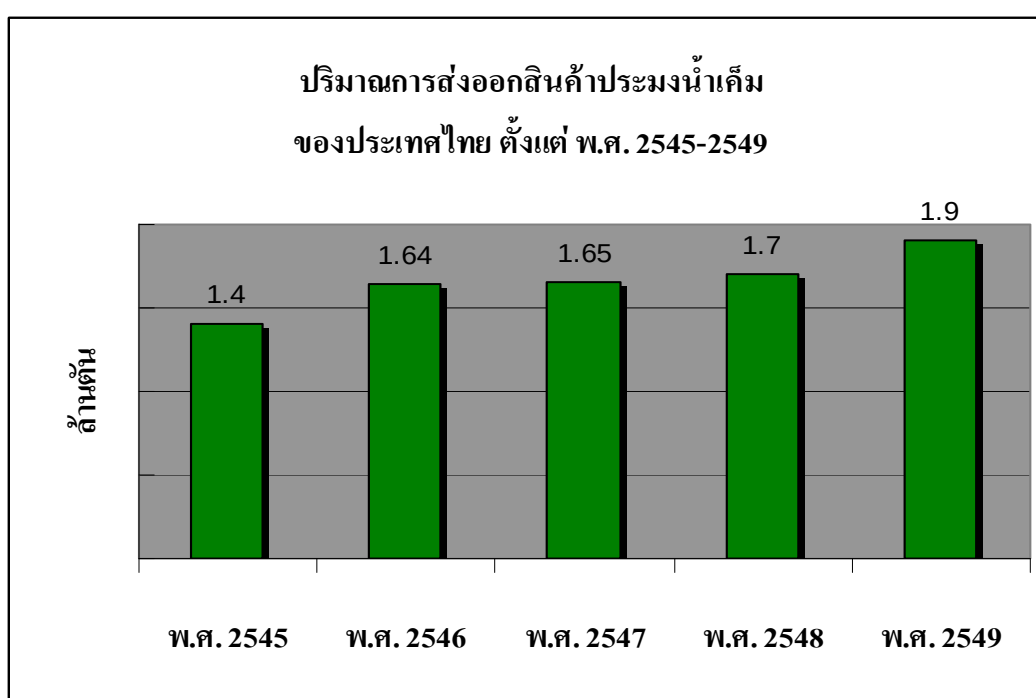
⁵ ILO, “Thailand and Vulnerable Workplace,” p.14. โดยเนื้อหาสาระของการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 มีดังนี้

1. คนต่างด้าวสามารถมาขึ้นทะเบียนได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องมีนายจ้างมาด้วย
2. คนต่างด้าวที่ไม่ได้มาใช้แรงงาน เช่น เด็ก สามารถขึ้นทะเบียนได้เช่นเดียวกัน
3. คนต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะได้รับบัตรประจำตัวแทนใบอนุญาตทำงานเหมือนครั้งก่อน ๆ โดยระยะเวลาในครั้งแรกคือ ตั้งแต่วันที่ 1-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และสามารถเปลี่ยนเป็นใบอนุญาตทำงานได้เมื่อมีงานทำ
4. ในการขึ้นทะเบียนคน ต่างด้าวต้องจ่าย 600 บาทสำหรับค่าตรวจโรค และ 1,300 บาทสำหรับค่าประกันสุขภาพ
5. สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อขอใบอนุญาตทำงานเป็นระยะเวลา 1 ปี เป็นเงิน 3,800 บาท ซึ่งได้รวมค่าขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว
6. คนต่างด้าวสามารถจ่ายเงิน 2,450 บาทสำหรับการขึ้นทะเบียนเป็นระยะเวลา 3 เดือนหรือ 2,900 บาทสำหรับระยะเวลา 6 เดือน
7. นายจ้างต้องมาขึ้นทะเบียนเช่นเดียวกันโดยจะต้องระบุจำนวนลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว

⁶ Subhatra Bhumiprabhas, “The Misery of Male Slavery,” *Asianews* (June 2007):16-17.

ณ ปัจจุบันโฉมหน้าของการละเมิดสิทธิมนุษยชนบนเรือประมงนอกน่านน้ำไทยดูเหมือนจะมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนสามารถเรียกได้ว่าเป็น “วิกฤติแรงงานทาส” และแปรสภาพเป็นการค้ามนุษย์รูปแบบใหม่อย่างสมบูรณ์ โดยปัจจัยสำคัญที่เร่งให้สถานการณ์ดังกล่าวลุกลามไปอย่างรวดเร็ว และขยายวงกว้างมากขึ้น คือ สภาวะที่อุตสาหกรรมการประมงไทยต้องประสบกับความขาดแคลนผู้ใช้แรงงาน⁷ ขณะที่ความต้องการสินค้าประมงเพื่อการส่งออกของไทยกลับมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสังเกตเห็นได้จากสถิติของกรมศุลกากร ดังนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ประเทศไทยส่งออกสินค้าประมงน้ำเค็ม จำนวน 1.4 ล้านตัน ปี พ.ศ.2546 จำนวน 1.64 ล้านตัน ปี พ.ศ.2547 จำนวน 1.65 ล้านตัน ปี พ.ศ.2548 จำนวน 1.7 ล้านตัน และปี พ.ศ. 2549 จำนวน 1.9 ล้านตันตามลำดับ⁸

แผนภูมิที่ 1



ที่มา คัดแปลงจาก กรมประมง, ออนไลน์, 2550

⁷ ชิตินา หมีปาน, “วิกฤติแรงงานทาส ธุรกิจบนเรือประมง,” <http://www.backtohome.org/autopagenew/show_page.php?h=3&s_id=62&d_id=62&page1>, 2550.

⁸ กรมประมง, “ปริมาณ และมูลค่าการส่งออกสินค้าประมงประเภทต่าง ๆ ปี 2542-2549,” <<http://www.fisheries.go.th/foreign/average4246/totalexportcountry1.xls>>, กันยายน 2550.

จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการเรือประมงบางรายหันมาแสวงหาประโยชน์กับแรงงานเป้าหมายกลุ่มใหม่ ซึ่งจากเดิมเคยเป็นแรงงานต่างด้าวและแรงงานสมัครใจเพียงกลุ่มเดียว ไปสู่กลุ่มผู้ชายทั่วไปโดยไม่คำนึงว่าจะสมัครใจหรือไม่ โดยอายุเฉลี่ยของแรงงานเป้าหมาย คือ 23 ปี โดยประมาณ (ต่ำสุด 15 ปี สูงสุด 53 ปี) ทั้งนี้วิธีการแสวงหา คือ การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มคนในสาขาอาชีพต่าง ๆ เช่น คนขับรถแท็กซี่ และคนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง เป็นต้น โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะทำหน้าที่เข้ามาสนทนาเพื่อตีสนิท หลังจากนั้นจึงดำเนินการล่อลวงผู้เสียหายด้วยการใส่ยาเสพติดในอาหารและน้ำดื่ม หรือใช้อาหารข่มขู่ แล้วนำตัวไปกักขังเพื่อรอการขายต่อให้ผู้ประกอบการเรือประมงบริเวณจังหวัดต่าง ๆ แถบชายฝั่งภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศไทย อาทิ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดปัตตานี และจังหวัดสงขลา เป็นต้น เพื่อนำไปใช้เป็นแรงงานบนเรือประมงที่จะออกไปจับสัตว์น้ำในน่านน้ำของประเทศมาเลเซีย ประเทศอินโดนีเซียเป็นระยะเวลาหลายปี หลังจากนั้นผู้เสียหายบางคนถูกขายต่อให้กับเรือประมงลำอื่น หรือบางคนก็ถูกทิ้งไว้บนเกาะ เช่น เกาะตวน ซึ่งตั้งอยู่ในน่านน้ำของประเทศอินโดนีเซีย⁹ โดยค่าตอบแทนที่นายหน้าจะได้รับแต่ละครั้ง คิดเป็นเงิน 3000-12,000 บาทต่อผู้ใช้แรงงานหนึ่งคน¹⁰

⁹ มติชน, “ลวงผู้ชายเป็นทาสเรือประมง แลทั้งโปะยาเสพติด-มอมเหล้า,” <http://www.matichon.co.th/matichon/matichon_detail.php?s_tag=01p0122170750&day=2007/07/17§ionid=0101>, 17 กรกฎาคม 2550.

สำนักข่าวแห่งชาติ, “ผวจ. สุรินทร์ เตือนประชาชนให้ระวังขบวนการค้ายมนุษย์,” <http://thainews.prd.go.th/view.php?m_news=255006290265&tb=N255006&return=ok>, มิถุนายน 2550.

¹⁰ ไทยรัฐ, “แฉแก๊งรถลวงค้าแรงงานทาส,” <<http://www.thairath.co.th/offline.php?section=hotnews&content=46946>>, 14 พฤษภาคม 2550.

ธิดิมา หมีปาน, “วิกฤติแรงงานทาส ธุรกิจบนเรือประมง.”

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการสรรหาแนวทาง อีกทั้งเครื่องมือเพื่อนำมาใช้ป้องกัน และแก้ไขการค้ำมนุษย์ รวมทั้งการใช้แรงงานเยี่ยงทาสทั้งระดับภูมิภาค และระดับชาติ โดยระดับ ภูมิภาค ได้แก่ แผนปฏิบัติการอาเรียต (ARIAT Regional Action Plan) แถลงการณ์ร่วมการประชุม บาหลี (Bali Conference Co-Chair's Statement) และแผนปฏิบัติการอาเซมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าหญิงและเด็ก (ASEM Action Plan on Combat Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ขณะที่ระดับชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540 เป็นต้น ทว่าแนวทางและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมายังมีจุดด้อยสำคัญ กล่าวคือ ขาดความตระหนักถึงการปกป้องและการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เป็นผู้ขาย (ซึ่งกำลังตก เป็นผู้เสียหายของการค้ำมนุษย์เช่นเดียวกับผู้หญิง และเด็ก)¹¹

นอกจากนี้แนวทางและเครื่องมือระดับชาติยังประกอบด้วย การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เช่น ภาครัฐกับภาครัฐ ภาครัฐกับภาคเอกชน ภาครัฐกับองค์กร เอกชนไม่แสวงหาผลกำไรหรือ NGOs และภาครัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยองค์กรหลักที่ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขการค้ำมนุษย์ในระดับชาติ มีดังต่อไปนี้¹²

ภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ภาคเอกชน ได้แก่ มูลนิธิพิทักษ์สิทธิเด็ก ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก องค์กรพัฒนาการคุ้มครองเด็ก หน่วยประสานงานเพื่อ ต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็ก ต่างชาติ มูลนิธิปวีณา หงสกุลเพื่อเด็กและสตรี สภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน มูลนิธิไว.เอ็ม.ซี. เอ กรุงเทพฯ สถาบันคริสเตียนนิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยพายัพ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

¹¹ ศิริพร สโครบานค, การค้ามนุษย์ แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย (กรุงเทพมหานคร:มูลนิธิผู้หญิง, 2548).

¹² สายสุรี จุติกุล, การป้องกันและการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547):35-40.

องค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ มูลนิธิเอเชีย สโมสรไลออนสากล (Lion International) สโมสรโรตารีสากล (Rotary International) Terre des Hommes Save the Children World Vision AusAid ศูนย์กฎหมายภูมิภาคแม่น้ำโขง UNICEF(ประเทศไทย) ILO-IPEC (ประเทศไทย) IOM UNESCO UNIAP เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่หลากหลาย แต่ประเด็นปัญหาที่พบเจอ นอกจากความล่าช้าในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน¹³ การปฏิบัติงานซ้ำซ้อน อีกทั้งไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ยังมีการมุ่งเป้าการทำงาน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือไปยังแรงงานผู้หญิงและเด็ก เช่นเดียวกับแนวทางและเครื่องมือกลุ่มแรก ขณะที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ชายกลับได้รับความสนใจน้อยมาก อนึ่งมีเพียงบางองค์กรเท่านั้นที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขวิกฤตินี้ อาทิ มูลนิธิกระจกเงา และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสำคัญของแต่ละประเทศสำหรับประเทศไทย หนึ่งในตัวแปรที่สามารถสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ คือ อุตสาหกรรมประมง ทั้งนี้แต่เดิมได้มีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากในอุตสาหกรรมนี้ ส่งเสริมให้รัฐต้องออกระเบียบการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวขึ้น แต่ผู้ประกอบการเรือประมงหลายคนละเว้นการนำผู้ใช้แรงงานมาขึ้นทะเบียนเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย อีกทั้งได้มีการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย เมื่อเศรษฐกิจด้านประมงน้ำเค็มขยายตัวขึ้น ปรากฏว่าผู้ประกอบการเรือประมงหลายคนยังขาดแคลนผู้ใช้แรงงาน จึงจำเป็นต้องแสวงหากลุ่มบุคคลที่สามารถใช้เป็นแรงงานบนเรือประมงได้ตามมา ซึ่งความต้องการดังกล่าวได้นำมาสู่การค้ำมนุษย์รูปแบบใหม่ เนื่องจากได้มีการซื้อขายกลุ่มบุคคลเพศชายไม่จำกัดสัญชาติอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างอุกอาจขณะปฏิบัติงาน โดยได้มีการบังคับ ขู่เข็ญ รวมทั้งการทารุณกรรมทางร่างกายและจิตใจของผู้ใช้แรงงาน จนเป็นเหตุให้ต้องพิการและเสียชีวิตลงร่วมด้วย

¹³ สุภางค์ จันทวนิช, “ผลการวิจัยเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์,” ใน การค้ำมนุษย์: การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการค้ำมนุษย์ วันที่ 13-14 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมดุสิตไอส์แลนด์รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2547), น. 49.

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ได้มีการสรรหาแนวทางและเครื่องมือที่หลากหลาย ทั้งระดับภูมิภาคและระดับชาติเพื่อนำมาใช้ป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการคำนึงถึงรูปแบบต่าง ๆ อาทิ แผนปฏิบัติการ ข้อตกลง กฎหมาย ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงาน ทว่าขอบเขตของเครื่องมือที่ได้นำเสนอไปข้างต้นมิได้ครอบคลุมการป้องกันและการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ชาย หรือการบังคับใช้แรงงานผู้ชายแต่อย่างใด ส่งผลให้ประเด็นปัญหาลักษณะนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในสังคมไทย

ดังนั้นเมื่อประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับวิกฤติแรงงานทาสบนเรือประมง ซึ่งถือเป็นโฉมหน้าใหม่ของการค้ามนุษย์ กล่าวคือ มีการซื้อขายบุคคล บังคับ ชูเชื้อ เอารัดเอาเปรียบเยี่ยงทาส เป็นต้น ตลอดจนเป็นประเด็นท้าทายการดำเนินงานขององค์การภาคสาธารณะที่เกี่ยวข้อง แต่องค์การจำนวนมากยังไม่ได้ตื่นตัวเท่าที่ควร ขณะที่ ณ ปัจจุบัน มีเพียงมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้นที่กำลังขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขวิกฤตินี้อยู่ ทำให้ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์รูปแบบดังกล่าวโดยมุ่งเป้าประสงค์ไปยังการค้นหว่า การสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำลังดำเนินการไปในรูปแบบหรือลักษณะใด ตลอดจนได้มีการนำวิธีการสร้างความร่วมมือแบบใดมาใช้ร่วมกันบ้าง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. รับทราบความเป็นมาของการสร้างความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนรับทราบจำนวนองค์การต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง ณ ปัจจุบัน
2. ศึกษากิจกรรม หรือวิธีการสร้างความร่วมมือที่ทั้งสององค์การได้นำมาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้อย่างที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้
3. ศึกษาบทบาท ความรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงของมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
4. ศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือ

ขอบเขตของการศึกษา

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การภาคสาธารณะซึ่งกำลังปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง โดยองค์การที่ผู้ศึกษาได้คัดเลือกมาเป็นกรณีศึกษาประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ภาครัฐ) และมูลนิธิกระจกเงา (ภาคเอกชนไม่แสวงหาผลกำไรหรือ NGO) เนื่องจากองค์การทั้งสองได้เข้ามามีบทบาทหลัก ตลอดจนรับผิดชอบร่วมกันเพื่อป้องกันและแก้ไขการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงขณะนี้ ยกตัวอย่างเช่น การรับแจ้งข้อมูลคนหายซึ่งมีการสงสัยว่าอาจโดนลวงไปบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง การดำเนินการหาแนวทางช่วยเหลือบุคคลที่หายสาบสูญ เป็นต้น

ระยะเวลาของข้อมูลที่ใช้เป็นต่อการศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างสององค์การดังกล่าวเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถึงวันที่ 30 เดือนเมษายน พ.ศ. 2551 โดยมีเหตุผลดังนี้

1. ความร่วมมือระหว่างมูลนิธิกระจกเงา กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2546
2. ช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้คาบเกี่ยวกับปีการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ลงทะเบียนศึกษาหัวข้ออิสระเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ

ข้อจำกัดในการศึกษา

ระหว่างการดำเนินการรวบรวมข้อมูลเพื่อเขียนภาคินพนธ์ชิ้นนี้ ผู้ศึกษาต้องเผชิญกับข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งไม่สามารถส่งเสริมให้ผู้ศึกษานำเสนอรายละเอียดของบางประเด็นให้ดีกว่าที่ควร โดยข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถจำแนกประเภทได้ดังนี้

1. ระยะเวลาของการศึกษาที่จำกัด (รวมทั้งสิ้น 6 เดือน คือ เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2551)
2. การเข้าถึงข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมภาษณ์ประชากรเป้าหมายในกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากประชากรเป้าหมายบางคนไม่สะดวกที่จะให้สัมภาษณ์ได้ภายในช่วงเวลาของการศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ประชากรบางคนมีท่าทีไม่ไว้วางใจผู้ศึกษาโดยเกรงว่าผู้ศึกษากำลังตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การที่ประชากรคนดังกล่าวสังกัดอยู่ ส่งผลให้เกิดการหลีกเลี่ยงการให้รายละเอียดบางประการอย่างเห็นได้ชัด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์การอื่นในบางช่วงระยะเวลา ตลอดจนบทบาทที่แท้จริงขององค์การในกิจกรรมแต่ละประเภท

3. การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของประเทศที่มีน่านน้ำทางทะเลเชื่อมต่อกับประเทศไทย เพื่อศึกษาตัวอย่างการให้ความคุ้มครองในด้านสวัสดิการและผลประโยชน์ ที่ลูกจ้างบนเรือประมงควรได้รับ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือเมื่อผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ และเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย โดยประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งข้อจำกัดที่ต้องพบเจอสามารถจำแนกได้ดังนี้

ประเทศอินโดนีเซีย ถึงแม้ว่าประเทศอินโดนีเซียได้บัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุดขึ้นมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 (Manpower protection law No. 13/2003) ซึ่งได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษด้วยเช่นกัน ทว่าเนื้อหาในกฎหมายดังกล่าวได้บรรยายถึงสิทธิ และผลประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานควรได้รับโดยกว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (พ.ศ. 2541) ของประเทศไทย ไม่ได้ระบุถึงการคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงแต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายอื่น ๆ ที่ผู้ศึกษาค้นเจอบนเว็บไซต์ของรัฐบาลอินโดนีเซีย และของกระทรวงแรงงานอินโดนีเซียล้วนถูกตีพิมพ์เป็นภาษาอินโดนีเซียทั้งสิ้น

ประเทศมาเลเซีย อุปสรรคที่ผู้ศึกษาต้องประสบมีลักษณะคล้ายกับการค้นหากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมงของประเทศอินโดนีเซีย กล่าวคือ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการค้นหากฎหมายดังกล่าวทั้งบนเว็บไซต์ของรัฐบาลมาเลเซีย และของกระทรวงแรงงานมาเลเซีย (Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia) ทว่าส่วนที่เชื่อมโยงกับกฎหมายแรงงานต่าง (Undang-undang Dikuatkuasa) ไม่สามารถแปลงจากภาษามาเลเซียให้เป็นภาษาอังกฤษได้

ประเทศสิงคโปร์ ถึงแม้ว่ากฎหมายต่าง ๆ บนเว็บไซต์ของกระทรวงแรงงานของประเทศสิงคโปร์ (Ministry of Manpower) และของรัฐบาลสิงคโปร์ถูกบัญญัติขึ้นโดยใช้ภาษาอังกฤษ ทว่ากฎหมายซึ่งว่าด้วยการให้ความคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันของประเทศสิงคโปร์ (Employment Act/Cap. 91) ไม่ได้ระบุถึงการให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพประมงแต่อย่างใด

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการติดต่อขอข้อมูลจากองค์กรต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาหวังว่าจะเก็บรวบรวมกฎหมายคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงของทั้ง 3 ประเทศที่ได้กล่าวมา รวมทั้งข้อตกลงกับประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงนอกน่านน้ำ ได้แก่ (1) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2) กระทรวงแรงงาน (3) กระทรวงการต่างประเทศ และ (4) ห้องสมุดขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศไทย ทว่าองค์กรดังกล่าวไม่ได้เก็บรวบรวมกฎหมายและข้อตกลงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานบนเรือประมงไว้แต่อย่างใด

เค้าโครงของการศึกษา

บทที่ 1 เป็นบทนำของภาคนิพนธ์ชิ้นนี้ ซึ่งเนื้อหาได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขต ข้อจำกัดของการศึกษา ตลอดจนผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

บทที่ 2 ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การสร้างความร่วมมือ กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานบนเรือประมง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบการศึกษา ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้รับองค์ความรู้ต่าง ๆ มาจากการทบทวนวรรณกรรม รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีการนำเสนอไว้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อนึ่งเพื่อให้กรอบการศึกษาชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาได้ยืมวรรณกรรมของ Robert Agranoff and Michael McGuire (2003) คือ Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government เป็นแนวทางในการศึกษา อีกทั้งได้นำเสนอเนื้อหาไว้ในบทนี้ด้วยเช่นกัน

บทที่ 3 เป็นการนำเสนอระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) ที่ผู้ศึกษาได้ยึดถือเป็นแนวทางเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลของภาคนิพนธ์ชิ้นนี้ โดยผู้ศึกษาได้ยึดรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) เพื่อให้ได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจสถานะการทำงานระหว่างองค์กรมากยิ่งขึ้น

บทที่ 4 ผลการวิจัย หรือ การรายงานการศึกษาภาคสนามตามประเด็นหลัก ๆ 3 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นมาของการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง ตลอดจนจำนวนองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
2. กิจกรรมหรือวิธีการที่ทั้งสององค์กรได้นำมาปรับใช้ เพื่อส่งเสริมการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง ตลอดจนบทบาท ความรับผิดชอบในการสร้างความร่วมมือของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และของมูลนิธิกระเจา
3. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการสร้างความร่วมมือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

บทที่ 5 วิเคราะห์การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง ซึ่งมูลนิธิกระเจา และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำลังรับผิดชอบร่วมกัน โดยยึดกรอบแนวคิดของ Robert Agranoff and Michael McGuire (2003) ใน Collaborative Public

Management: New Strategies for Local Government เป็นหลัก หลังจากนั้นเป็นการสรุปผล การศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางของการสร้างความร่วมมือที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

หลังจากได้ทำการศึกษาถึงการสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบน เรือประมงแล้ว ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาครั้งนี้ สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็น ประโยชน์ดังนี้

6.1 การรับรู้วิธีการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ของมูลนิธิกระจกเงาและกระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีต่อการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงมีความชัดเจน และ เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

6.2 การรับรู้บทบาทการปฏิบัติงาน ตลอดจนทิศทางของมูลนิธิกระจกเงา และกระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีต่อประเด็นการค้าแรงงานทาสบนเรือประมงเพิ่มมากขึ้น

6.3 เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมิติใหม่ของวิกฤติการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย เพื่อ กระตุ้นให้เกิดการเฝ้าระวัง การเตือนภัยแก่คนรอบข้าง ตลอดจนการป้องกันตนจากอันตรายใน สังคมปัจจุบัน

