

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการค้ามนุษย์อย่างมาก โดยตระหนักว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุดรูปแบบหนึ่งและมีความเชื่อมโยงกับปัญหาระดับโลกอื่น ๆ เช่น การก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โลกในยุคโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดสภาวะโลกไร้พรมแดน ส่งผลให้การขยายเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมาย และขบวนการค้ามนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้น จนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติยากแก่การสกัดกั้น ในขณะเดียวกันปริมาณความต้องการในการใช้บริการทางเพศ หรือการใช้แรงงานราคาถูกมีมากขึ้น ดังนั้นการต่อต้านการค้ามนุษย์จึงกลายเป็นภารกิจของนานาชาติ อันนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศและค้นหาต้นแบบที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์

ประเทศไทยได้เผชิญปัญหาค้ามนุษย์ดังกล่าวและได้มีการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์มานานนับสิบปี มีความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะการพัฒนาด้านกลไกที่สำคัญ เช่น การผลักดันด้านนโยบาย กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ฉบับใหม่ที่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ และระบุโทษที่หนักเพียงพอและเป็นโทษที่เทียบเท่ากับอาชญากรรมร้ายแรงอื่น ๆ รวมถึงการทํานานที่ขจัดกมลทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking : COMMIT) ซึ่งประกอบด้วย ไทย ลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม และจีน อย่างไรก็ตามปัญหาค้ามนุษย์มีหลากหลายรูปแบบ นับตั้งแต่ได้เริ่มมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 การให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ จึงได้ขยายไปสู่กลุ่มผู้ขายด้วย พร้อมกันนี้ รูปแบบการทำงานขององค์กรภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศซึ่งทำงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ก็ได้ปรับเปลี่ยนเพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้เช่นกัน ซึ่งปัจจุบันสถานะของประเทศไทยยังเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางในด้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา มีหญิงและเด็กไทยถูกล่อลวงและถูกส่งไปค้าประเวณีในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก อาทิ เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ แอฟริกา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนที่เป็นประเทศทางผ่านนั้น มีข้อมูลที่แสดงว่า

มีคนจากประเทศเพื่อนบ้านถูกนำข้ามเข้ามาในประเทศไทย โดยที่อาจมีหรือไม่มีการใช้ประโยชน์อันมิชอบจากคนเหล่านั้น และจะถูกส่งต่อไปประเทศอื่น เช่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ การเป็นประเทศปลายทางคือการนำคนเข้ามาในประเทศไทย ส่วนใหญ่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการต่าง ๆ (สายสุรี จุติกุล, 2547, น. 7) การเอารัดเอาเปรียบ การค้ามนุษย์ที่พบบ่อย ได้แก่ การกักขังเพื่อให้ค้าบริการทางเพศตามร้านอาหาร ร้านคาราโอเกะ หรือใช้ทำงานบ้าน การถูกหลอกและบังคับใช้แรงงานอย่างเอารัดเอาเปรียบ การนำมาเร่ร่อนขอทาน ตลอดจนการลักพาตัวเพื่อนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางผิดกฎหมาย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เริ่มจัดทำสถิติข้อมูลการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง เมื่อปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน พบว่าตัวเลขของผู้เสียหายมีหลายร้อยคนและมีจำนวนผู้เสียหายมากที่สุดในปี พ.ศ. 2549 แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยอดผู้เสียหายลดลงในปี 2552 ดังปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 1.1

จำนวนผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติและกลุ่มเสี่ยง

หน่วยงาน : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

วันที่ 31 ธันวาคม 2552

สัญชาติ	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	รวม
กัมพูชา	0	283	134	134	128	152	177	102	80	45	57	1,292
พม่า	0	55	81	113	220	66	64	201	69	252	260	1,381
ลาว	5	43	62	66	74	159	170	334	209	211	195	1,531
จีน	0	0	1	11	11	2	3	1	3	0	2	34
เวียดนาม	0	2	0	2	0	6	5	8	0	3	11	37
สัญชาติอื่น ๆ	0	0	0	1	2	6	0	1	1	6	0	17
ไม่ระบุสัญชาติ	0	2	1	1	0	0	0	1	1	0	5	10
รวมทั้งสิ้น	5	385	279	328	435	391	419	647	363	520	530	4,302

หมายเหตุ: ตัวเลขสัญชาติอื่น ๆ ปี 2551 มาจากสัญชาติอุซเบกิสถาน

อย่างไรก็ตามมีการคาดการณ์ว่ายังมีผู้เสียหายที่ไม่ประสงค์เข้ารับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของเครือข่ายการค้ามนุษย์ หรือหากเป็นผู้เสียหายต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองก็จะกลัวการถูกจับ รูปแบบของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้ตกเป็นผู้เสียหายได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ในอดีตกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายมากที่สุดคือ เด็กและผู้หญิง โดยจะมีวิธีการล่อลวงเพื่อนำไปบังคับให้ค้าประเวณียังประเทศที่พัฒนามากว่า กฎหมายที่ใช้เพื่อดำเนินคดีทางกฎหมายกับคดีค้ามนุษย์ลักษณะนี้ จึงเน้นให้ความสำคัญคุ้มครองช่วยเหลือแก่เฉพาะผู้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศที่เป็นเด็กและผู้หญิง เช่น พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นต้น เมื่อเวลาผ่านไปรูปแบบการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ได้ขยายจากกลุ่มเสี่ยงที่เป็นเด็กและผู้หญิงสู่กลุ่มผู้ชายด้วย และรูปแบบการแสวงหาประโยชน์เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานมีมากขึ้น มีการบังคับใช้แรงงานตามโรงงานอุตสาหกรรม ตามบ้าน และสถานที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะการบังคับใช้แรงงานในเรือประมงที่เป็นปัญหาต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยมากที่สุดขณะนี้ที่สหรัฐฯ หยิบยกมาเป็นประเด็นในการกีดกันการส่งออกสินค้าประเภทอาหารทะเลของไทย

การบังคับใช้แรงงานประมงเป็นรูปแบบหนึ่งของอาชญากรรมทางสังคม ซึ่งเป็นการทำลายคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อจริยธรรม ศีลธรรม และเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างร้ายแรง อาทิเช่น การใช้แรงงานราคาถูก สภาพการจ้างผิดกฎหมาย การขาดสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการบังคับให้ทำงานอย่างทารุณ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมโลกอย่างยิ่ง ประเทศไทยได้เผชิญกับสภาพการณ์ดังกล่าว และได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานประมงที่มีมานาน เนื่องจากการส่งออกของอาหารทะเลแช่แข็งและอาหารทะเลแปรรูปจำพวก ปลา ปลาหมึก หอย ไทยที่ผลิตส่งออกเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากบราซิล รวมถึงกุ้ง ปลาทูน่ากระป๋อง ไทยก็ส่งออกจนอยู่ในระดับแถวหน้าของโลก (ไพบูลย์ พลสุวรรณา, 2552) ซึ่งได้สร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล แต่เนื่องจากที่ผ่านมาหลายต่อหลายครั้งที่มีข่าวครึกโครมในประเทศไทยเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานโดยเฉพาะแรงงานอพยพต่างด้าวซึ่งมีอยู่ในธุรกิจภาคประมงเป็นจำนวนมากรวมถึงการขาดมาตรฐานในการจ้างงานที่เป็นสากล การดูแลสิทธิประโยชน์ไม่ครอบคลุม และขาดการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมจึงเป็นข้ออ้างจากต่างชาติในการกีดกันการส่งออกสินค้าประเภทอาหารทะเลของ

ไทยดังกล่าว เช่น ผู้สื่อข่าวประชาชาติธุรกิจรายงานกรณีสหรัฐอเมริกากล่าวหาสินค้ากึ่งไทย มีการใช้แรงงานเด็กและแรงงานที่ถูกบังคับในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาส่งผลให้สหรัฐฯ ไม่รับซื้อจากไทย ทำให้ผู้ประกอบการประสบภาวะขาดทุนอย่างหนัก เนื่องจากตลาดในสหรัฐฯ เป็นตลาดใหญ่ที่สำคัญในการรองรับการส่งออกสินค้าประเภทอาหารทะเลของไทย

ปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบการบังคับใช้แรงงานในธุรกิจภาคประมงของประเทศไทยนับวันได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จากสถิติข้อมูลได้มีการแยกประเภทผู้เสียหายจะเห็นว่าตัวเลขผู้เสียหายการค้ามนุษย์กรณีการบังคับใช้แรงงานในภาคประมงตัวเลขสูงสุดจากตัวเลขผู้เสียหายในประเภทงานอื่น ดังปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 1.2

สถิติข้อมูลผู้เสียหายชาวต่างชาติแยกจากอาชีพและสภาพปัญหา

ปีงบประมาณ 2552 (1 มกราคม 2552-31 ธันวาคม 2552)

โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

อาชีพ/สภาพปัญหา	ชาติ						
	กัมพูชา	พม่า	ลาว	เวียดนาม	จีน	อื่น/ไม่ระบุ	รวมทั้งสิ้น
งานบ้าน	0	7	44	0	0	0	53
ค้าบริการทางเพศ	10	10	74	9	2	3	108
เร่ร่อน/ขอทาน	12	3	1	0	0	1	16
ประสบปัญหาทางสังคม /ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์	2	0	2	1	0	0	5
โรงงานอุตสาหกรรม ถูกกักขังและ เอาเปรียบค่าแรง	1	12	14	0	0	0	27
โรงงานแกะกุ้ง ถูกกักขังและ เอาเปรียบค่าแรง	0	54	0	0	0	0	54
เร่ขายดอกไม้/ลูกอบ/ขนม/ขาย ของอื่น ๆ	13	5	2	0	0	0	20
ทำงานร้านอาหาร/ร้านคาราโอเกะ	0	0	3	1	0	0	4

ตารางที่ 1.2 (ต่อ)

อาชีพ/สภาพปัญหา	ชาติ						
	กัมพูชา	พม่า	ลาว	เวียดนาม	จีน	อื่น/ไม่ระบุ	รวมทั้งสิ้น
ถูกทารุณ/ถูกกักขัง ถูกล่วงละเมิดทางเพศ	1	0	0	0	0	0	1
ถูกหลอกและบังคับใช้แรงงานใน กิจการอื่น ๆ	11	15	46	0	0	3	70
ทำงานประมง	7	158	5	0	0	0	170
รวมทั้งสิ้น	57	260	195	11	2	5	530

ปัจจัยที่มีส่วนทำให้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแรงงานภาคประมงทวีความรุนแรงขึ้น ได้แก่ ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในรูปธุรกิจที่ทำรายได้สูงในขณะที่มีความเสี่ยงและการลงทุนต่ำ และการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดช่องว่างทางสถานะเศรษฐกิจและสังคม การเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ เช่น บริการด้านการศึกษา บริการด้านสาธารณสุข บริการสวัสดิการสังคม ฯลฯ ช่องว่างของกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมาย ความยากจน ความไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งล้วนแต่แล้วเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น และนำไปสู่ความไม่มั่นคงของสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (สุวรีย์ ใจหาญ, 2549) ขณะเดียวกันอาชีพแรงงานประมงซึ่งถือเป็นงานที่หนักและเสี่ยงอันตราย ทั้งจากภัยธรรมชาติและอันตรายจากการประสบอุบัติเหตุจากการทำงานที่มีโอกาสเกิดขึ้นสูง ประกอบกับจะต้องออกไปทำงานบนเรือที่อยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาต่อสภาพความเป็นอยู่ ปัญหาการดำเนินชีวิตบนเรือที่ขาดเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น รวมทั้งขาดยาและเวชภัณฑ์ในการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎกระทรวงที่ให้การคุ้มครองแรงงานประมงโดยเฉพาะ แต่มิได้กำหนดการคุ้มครองที่ครอบคลุม และสอดคล้องกับสภาพการทำงานอย่างแท้จริง เช่น กฎหมายไม่คุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 20 คน และไม่คุ้มครองแรงงานที่ออกไปทำงานเกิน 1 ปี การอนุญาตให้เด็กอายุ 16 ปี ทำงาน ซึ่งขัดแย้งกับมาตรา 49 ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันที่กำหนดมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานที่เสี่ยงอันตราย นอกจากนี้

ยังไม่มีกำหนดชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา การรักษาพยาบาล รวมถึงเรื่องการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย ที่เหมาะสมเทียบเท่ากับแรงงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม รวมถึงยังไม่มีมาตรฐานการจัดสภาพความเป็นอยู่บนเรือให้ถูกสุขลักษณะของลูกจ้างในระหว่างออกจับปลา การมีข้อกำหนดในกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมและมีข้อจำกัดในการคุ้มครอง ขาดการมาตรฐานการดูแลการดำเนินชีวิตบนเรือ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินชีวิตบนเรือของแรงงานประมงไทยส่วนใหญ่ยังมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าแรงงานในกิจการประเภทอื่น เนื่องจากด้วยสภาพที่ต้องพักอาศัยอยู่บนเรือที่คับแคบเป็นเวลานาน มีอาหาร และน้ำดื่มที่จำกัด หรือบางครั้งอาหารจะต้องรับประทานเฉพาะปลา ซึ่งไม่ได้รับสารอาหารครบ 5 หมู่ เมื่อเจ็บป่วยก็เพียงได้รับการรักษาเบื้องต้นเพื่อทุเลาหรือหากมีอาการป่วยอย่างรุนแรงก็จะไม่ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงที ซึ่งที่ผ่านมามีผู้เสียชีวิตบนเรือด้วยสาเหตุอื่นเนื่องมาจากขาดสารอาหาร ขาดน้ำ และประสบอุบัติเหตุจากการทำงานหรือการดำเนินชีวิตบนเรือเป็นจำนวนมาก จากสภาพปัญหาต่าง ๆ มากมายดังกล่าว จึงทำให้แรงงานไทยไม่ประสงค์จะทำงานในภาคประมงทะเล ดังนั้นในการแก้ไขปัญหารัฐบาลควรมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานบนเรือของแรงงานในอาชีพดังกล่าว เพื่อให้แรงงานมีสวัสดิการที่ดี มีความสุขในการทำงาน ทั้งทางกาย อารมณ์ สังคม และจิตวิญญาณและเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีแรงงานกลับเข้าทำงานประมงทะเลอีกด้วย

ทิศทางนโยบายภาครัฐและเอกชนเกี่ยวกับส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานประมง โดยพัฒนาในเรื่องสภาพการทำงาน ความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตที่ดีแก่แรงงานประมง เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐควรผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานประมง ซึ่งจะส่งผลดีต่อศักยภาพในการเพิ่มผลผลิต ลดปัญหาด้านสุขภาพและอุบัติเหตุในการทำงาน เพื่อเป็นการดึงดูดแรงงานกลับเข้ามาทำงานประมงด้วยความสมัครใจอีกด้วย สิ่งที่สำคัญอีกประการคือ มาตรการที่รัฐบาลควรเร่งรัดผลักดันให้เกิดขึ้นควบคู่กันไป คือ สร้างแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์รูปแบบของการบังคับใช้แรงงาน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับใหม่ เพื่อมิให้เกิดการปัญหาการค้ามนุษย์ดังกล่าว เป็นการสร้างแรงจูงใจแรงงานไทยกลับเข้ามาทำงานโดยเร็ว

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

ปัจจุบันได้เกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงเป็นจำนวนมาก ปัญหาการล่อลวงแรงงานเพื่อนำไปบังคับให้ทำงานในเรือประมงยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีสภาพปัญหาอันเนื่องมาจากการประมงเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ยากลำบาก สกปรก และทำงานที่ห่างไกลจากครอบครัวหลายวัน จึงเป็นงานที่คนไทยเริ่มทำน้อยลง ก่อปรกับเมื่อปี พ.ศ. 2539 ได้เกิดพายุเกย์ขึ้นที่อ่าวไทย ซึ่งทำให้ลูกเรือเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นคนไทยที่อพยพมาทำอาชีพประมงก็ได้อพยพกลับ และไม่ได้กลับมาทำอาชีพประมงอีกเลย ทำให้แรงงานในอาชีพประมงขาดแคลนอย่างหนัก ผู้ประกอบการประมงต้องการแรงงานเข้ามาทำงานเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับธุรกิจจึงพยายามจัดหาแรงงานด้วยวิธีต่าง ๆ และได้เกิดขบวนการนายหน้าคอยจัดหาแรงงานป้อนเข้าสู่เรือประมงอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้มีพื้นที่เสี่ยงในการล่อลวงแรงงานประมงในกรุงเทพฯ 5 จุดใหญ่ ๆ ด้วยกัน ประกอบด้วย บริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง บริเวณสถานีขนส่งหมอชิต บริเวณสนามหลวง บริเวณวงเวียนใหญ่ และบริเวณสวนรมณีนาถ นายหน้าค้ามนุษย์จะเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชายลักษณะร่างกายกำยำ และมักจะชวนเชื่อกับผู้เสียหายว่ามีงานสบายรายได้ดีให้ทำ ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่ที่เดินทางมาจากต่างจังหวัดเพื่อมาหางานทำในกรุงเทพฯ มักตกเป็นเหยื่อเสมอ โดยเมื่อนายหน้าหลอกเหยื่อเพื่อนำไปส่งต่อให้กับนายหน้ารายใหญ่ และเหยื่อจะถูกนำไปขายให้กับเรือประมงในจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร นครศรีธรรมราช สงขลา และปัตตานี ในราคา 10,000-30,000 บาทต่อราย และแรงงานเหล่านี้ก็จะถูกบังคับให้ทำงานอย่างคู้มค่าโดยนายจ้างอ้างว่าได้จ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้กับนายหน้าไปแล้วแรงงานจะต้องทำงานเพื่อชดใช้หนี้หมดก่อนจึงจะได้รับค่าจ้าง หรือการเอารัดเอาเปรียบโดยไม่จ่ายค่าจ้างหรือการจ่ายค่าจ้างไม่ยุติธรรม การบังคับให้ทำงานอย่างหนักมีเวลาพักผ่อนน้อย หรือการทุบตีทำร้ายร่างกายกรณีต่าง ๆ หากได้กังไม่พอใจ นอกจากนี้แรงงานบางรายยังถูกขายต่อไปยังเรือลำอื่นเมื่อเรือประมงจะกลับเข้าฝั่ง และมีแรงงานอีกส่วนหนึ่งที่สมัครใจไปทำงานบนเรือแล้วตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ภายหลัง ซึ่งเป็นการยากต่อควบคุมของภาครัฐเนื่องจากเรือประมงมีการเคลื่อนย้ายเรือเพื่อทำการประมงตลอดเวลาทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้ลูกจ้างที่ถูกบังคับให้ทำงานต้องทนทุกข์ทรมานจากการทำงานและการถูกทำร้ายจากไต้ก๋งหรือผู้ควบคุมโดยไม่ได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งเขตการประมงที่สำคัญของประเทศไทยในเขตจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสงคราม ที่เป็นศูนย์กลางการประมงและอุตสาหกรรมผลิตอาหารทะเลที่สำคัญที่สุด และดึงดูดแรงงานทั้งคนไทยและแรงงานที่เป็นคนต่างด้าว

เข้ามาแสวงหางานที่มีให้ทำเสมอ ซึ่งที่ผ่านมาได้เกิดการค้ามนุษย์กรณีบังคับใช้แรงงานในภาคประมงในเขตจังหวัดเหล่านี้เป็นจำนวนมาก

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน ในธุรกิจภาคประมง มีการนำเสนอทั้งโดยองค์กรเอกชนและสื่อมวลชน การจ้างแรงงานชายในเรือประมงที่เป็นแรงงานที่มาจากภาคอีสานและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์น่าสยดสยอง อันเนื่องมาจากการถูกบังคับขู่เข็ญ ถูกเยียนตี บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส หรือการถูกทำร้ายร่างกายจนเสียชีวิต ที่ถูกนำมาเปิดเผย ถึงกระนั้นเรื่องนี้ยังไม่กระจ่างชัด ดังที่มีข้อสังเกตในรายงานเรื่องการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ปี 2550 ว่ายังไม่รู้ชัดว่าการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานในทะเลเล็กมีมากเพียงใด เท่าที่ปรากฏคือบรรดาเรือประมงที่ทำงานอยู่ในมหาสมุทรอันเจ็ว้าง คือแหล่งแห่งการแสวงหาประโยชน์จากคนงานอย่างสมบูรณ์แบบของนายจ้างโดยแทบไม่ต้องกัฏวการถูกจับลงโทษ (โซลิดาริตี เซ็นเตอร์, 2549, น. 3) ข้อเท็จจริงมีเรือประมงอยู่จริงประมาณ 70,000 ลำ แต่การจดทะเบียนมีเพียง 10,000 กว่าลำ เพราะเป็นเรือขนาดเล็กมีลูกจ้าง 15-20 คน ส่วนเรือขนาดใหญ่มีประมาณ 6,000 ลำ มีลูกจ้าง 25-40 คน เรือประมงลำหนึ่งไม่มีใบอนุญาตก็ออกไปทำงานการประมงได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่เข้มงวด (กรมเจ้าท่า, 2552) ซึ่งเรือประมงต้องมีใบอนุญาตใช้เรือและต้องต่ออายุทุกปี แต่ในทางปฏิบัติทั่วไปอาจตรวจได้ไม่ทั่วถึง และเรือก็มีสภาพไม่ตรงตามความเป็นจริงและยังมีเรือจำนวนมากจดทะเบียนซ้ำ และการออกทำงานประมงนอกน่านน้ำไม่สามารถกลับเข้ามาต่อทะเบียนเรือได้ทุกปี เรือส่วนใหญ่เมื่อขาดการต่อทะเบียนแล้วก็จะไม่กลับมาต่อทะเบียนใหม่อีกเลย ทำให้ไม่ทราบข้อมูลเรือที่แท้จริง นอกจากนี้ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ การปลอมแปลงหนังสือคนประจำเรือ (Seaman Book) เพราะลูกเรือประมงจะมาขึ้นเรือล่วงหน้า 3 ชั่วโมง จึงไม่สามารถทำหนังสือคนประจำเรือได้ทัน ลูกเรือประมงส่วนใหญ่พบว่ามีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวสูงมาก แต่เมื่อเทียบแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนกลับมีจำนวนลดลง และการที่นายจ้างจะต้องสำรองจ่ายค่าธรรมเนียมขึ้นทะเบียน และค่าตรวจโรคเป็นเงิน 3,800 ต่อราย นายจ้างอาจมองว่าไม่คุ้มค่าเสี่ยงต่อการขาดทุนหากแรงงานหลบหนี ทำให้ลูกจ้างในเรือประมงส่วนใหญ่ไม่มีหนังสือคนประจำเรือ การขึ้นทะเบียนเรือผู้ควบคุมเรือ หรือได้กัฏวเรือ ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการเดินเรือ ซึ่งหากเป็นประมงน้ำลึก ได้กัฏวเรือ จะต้องมีการประกาศนียบัตรของนายเรือ แต่ปัจจุบันมีผู้ไปสอบเพียง 2 คน (เอกสารการประชุมคณะทำงานปราบปรามการค้ามนุษย์ รูปแบบของแรงงานประมง ครั้งที่ 2/2552) เมื่อเกิดการค้ามนุษย์ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถให้ข้อมูลเรื่องสถานที่หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงไม่สามารถโยงความผิดฐาน

คำมณูฯไปถึงได้กังเรือ นายจ้าง ขณะนี้ประเทศไทยถูกเพ่งเล็งเป็นอย่างมากเกี่ยวกับประเด็นทางด้านแรงงาน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว เนื่องจากพบว่ามีแรงงานที่ถูกบังคับใช้แรงงาน หรือแรงงานทาสเยี่ยงทาส โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการประมง การเปิดเผยข่าวการเสียชีวิตของแรงงาน จำนวน 39 ราย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2549 ของกลุ่มเรือประพาสนาวิ 6 ลำ เดินทางกลับถึงท่าเรือไทย โดยลูกเรือที่มีชีวิตรอดกลับมาเล่าว่าลูกเรือ 39 คน ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าได้เสียชีวิตลงระหว่างการเดินทางเนื่องจากขาดสารอาหารซึ่งถูกจ้างเหล่านี้อยู่แต่ในเรือประมงนานกว่า 3 ปีและศพของผู้เสียชีวิตได้ถูกโยนทิ้งทะเลไปแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังไม่สามารถหาตัวได้กังเรือเพื่อจับกุมในข้อหาทำลายศพทิ้งโดยผิดกฎหมาย และรัฐบาลเชื่อว่าหลักฐานที่มีอยู่ในขณะนี้ไม่น่าจะเพียงพอในการพิสูจน์ข้อหาที่เกี่ยวกับการคำมณูฯ จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทยยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับเรือและข้อมูลแรงงานประมง จึงเป็นการยากต่อการควบคุมดูแลที่จะทำงานในเชิงปราบปรามผู้กระทำผิด เมื่อเกิดการคำมณูฯในเรือประมง รัฐบาลไทยยังดำเนินการความพยายามต่อไปในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำมณูฯ แต่เนื่องจากการขาดระบบการควบคุมอย่างเคร่งครัดในการให้มีการจดทะเบียนเรือและแรงงานประมงดังกล่าว ขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเข้มแข็งในการควบคุมกำกับดูแลแรงงานให้ถูกกฎหมาย ปลอ่ยให้มีความยืดหยุ่นไม่เข้มงวดในการตรวจตราแรงงานในเรือและก่อนลงเรือ ทำให้ไม่มีข้อมูลแน่ชัดเกี่ยวกับเรือและแรงงานในประเทศไทยว่ามีจำนวนเท่าใด ดังนั้นหากมีนโยบายและมาตรการเน้นการทำให้แรงงานประมงถูกกฎหมาย การจัดทำระบบฐานข้อมูลทางเรือและแรงงานประมง และสิ่งสำคัญอีกประการคือการพัฒนาปรับปรุงสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ และการดำเนินชีวิตให้มีคุณภาพ โดยการกำหนดตัวแบบ บทเรียนรู้ของต่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำมณูฯในภาคประมง และ การแสวงหาความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำมณูฯ เป็นต้น

ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำมณูฯ กรณีศึกษาแรงงานภาคประมงทะเล ในประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพความการจ้าง สภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ของแรงงานประมงทะเลไทย และกฎหมายคุ้มครองแรงงานและต่างประเทศ ตลอดจนมาตรการการป้องกันและปราบปรามการคำมณูฯตาม กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการคำมณูฯของประเทศไทย เพื่อสังเคราะห์แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคำมณูฯ รูปแบบการบังคับใช้แรงงานภาคประมงทะเล และข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาให้ความคุ้มครองทางสังคมและกฎหมายแก่แรงงาน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ สวัสดิการ และปัญหาจากการประกอบอาชีพของแรงงานประมง
2. เพื่อศึกษาการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล และแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์รูปแบบการบังคับใช้แรงงานประมงทะเลของประเทศไทย
 - 2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลของประเทศไทยและในต่างประเทศ
 - 2.2 มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย
 - 2.3 แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้คือ

1. ขอบเขตของเนื้อหา ศึกษาสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน สาเหตุ ปัจจัยที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตแรงงานประมง ที่ส่งผลต่อปัญหาของการค้ำมนุษย์รูปแบบการบังคับใช้แรงงานประมงบนเรือ
2. ขอบเขตของกรณีศึกษา (Case Study) กรณีเปิดเผยข้อมูล ที่เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ถูกบังคับใช้แรงงานประมง ที่มีเนื้อหานำเสนอกลไกการดำเนินงานเมื่อเกิดปัญหา และแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์รูปแบบแรงงานประมง สัมภาษณ์ลูกจ้างคนไทย จำนวน 2 คน (เป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คน) ลูกจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 2 คน (เป็นผู้เสียหายการค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คน) และสัมภาษณ์นายจ้างในกิจการเรือประมง จำนวน 2 คน รวมเป็น 6 คน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ หมายถึง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทย

รูปแบบการทำประมงต่างประเทศ หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานของกิจการประมงทะเลการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ การใช้เทคโนโลยีและการใช้แรงงานในการทำประมงทะเล ฯลฯ ของประเทศซิริ ประเทศอังกฤษ และประเทศเนเธอร์แลนด์

สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพทางกายภาพของงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการทำงาน รวมทั้งลักษณะของสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรในการทำงาน

การค้ำมนุษย์ หมายถึง การกระทำและความพยายามใด ๆ ที่เป็นการจัดหา ขนส่ง ลำเลียงภายในหรือข้ามแดนการซื้อขาย การส่งต่อ หรือการรับหรือกักขังหน่วงเหนี่ยว บุคคลด้วยการล่อลวง การบังคับ รวมทั้งการข่มขู่จะใช้กำลังหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือรูปแบบของงานรับใช้ในบ้าน งานบริการทางเพศ หรือการผูกมัดด้วยภาระหนี้สินเพื่อกักขัง หน่วงเหนี่ยวบุคคลนั้นให้ตกอยู่ในภาวะจำยอม เช่น รูปแบบของการรับใช้ในบ้าน งานบริการทางเพศ ไม่ว่าจะจะมีหรือไม่มีค่าจ้างก็ตาม เพื่อบังคับใช้แรงงานหรือเป็นแรงงานติดหนี้ หรือทำให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานเยี่ยงทาสในชุมชนอื่นที่มีใช้ภูมิลำเนาที่บุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่

การป้องกันการค้ำมนุษย์ หมายถึง การจัดทำกฎหมาย กำหนดนโยบาย แผน และมาตรการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ำมนุษย์ขึ้น การสร้างความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับภัยการค้ำมนุษย์ การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยง การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

การปราบปรามการค้ำมนุษย์ การดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม การสืบสวนสอบสวน รวมถึงการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ตกเป็นผู้เสียหายของการค้ำมนุษย์ การส่งกลับประเทศและการคืนสู่สังคม

แรงงานประมง หมายถึง แรงงานชายทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่ทำงานเป็นลูกเรือประมงทั้งในน่านน้ำและนอกน่านน้ำ และต้องดำเนินชีวิตอยู่บนเรือระหว่างการออกจับปลาไม่น้อยกว่า 2 เดือน

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการจ้าง สภาพการทำงาน ความเป็นอยู่ และปัญหาจากการประกอบอาชีพของแรงงานภาคประมง
2. ทำให้ได้ทราบข้อมูลจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลของประเทศไทยและในต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบข้อมูลมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหการค้ามนุษย์ในแรงงานภาคประมง
4. ข้อเสนอการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์รูปแบบแรงงานภาคประมง ที่เกี่ยวกับการกำหนดการเงื่อนไข การจ้างงาน สภาพการทำงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เทียบเท่ากับงานในภาคการจ้างงานอื่น ๆ
5. สามารถนำผลของงานวิจัยนี้ไปใช้ เพื่อเสนอแนะนโยบายสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์