

ปัญหาแรงงานบังคับกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบ ต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา*

Forced Labour Problems and Legal Measures in Reducing the Effect of Fishery Exports to United States of America

พนิชกร สิ้นชัยกิจ

นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Phanichakorn Sinchaikit

Master Student in International Trade Law,
Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 24 เมษายน 2563

วันที่แก้ไขบทความ 25 มิถุนายน 2563

วันที่ตอบรับบทความ 13 กรกฎาคม 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานบังคับในภาคประมงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) การจัดระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยตามรายงานของ Trafficking in Person Report: TIP Report และ 2) การถูกประเทศสหรัฐอเมริกาตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences: GSP) โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจากการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ พบว่า

(1) ในปี 2019 ประเทศไทยถูก TIP Report ประเมินให้อยู่ใน Tier 2 เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ตาม

* บทความนี้สรุปจากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเรื่อง “ปัญหาแรงงานบังคับกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา” โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

มาตรฐานขั้นต่ำ โดยกฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพแรงงาน และประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานประมงในเรื่องการทำสัญญาจ้าง

(2) ประเทศไทยถูกประเทศสหรัฐอเมริกาตัดสินพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือสิทธิ GSP เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มีสิทธิในการจัดตั้งสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มจัดการและต่อรองร่วมกันในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับระดับสากล จึงทำให้ประเทศไทยขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาสิทธิ GSP

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาที่ทำให้ประเทศไทยถูก TIP Report ประเมินให้อยู่ใน Tier 2 และถูกประเทศสหรัฐอเมริกาตัดสินพิเศษ GSP เกิดจากกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้น บทความนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องให้สัตยาบันในอนุสัญญานับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและอนุสัญญานับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง รวมถึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและขจัดปัญหาแรงงานบังคับ พ.ศ. ... ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่เพื่อเป็นการยกระดับสถานการณ์แรงงานบังคับของประเทศไทย และเพื่อให้ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาให้สิทธิ GSP ประเทศไทยอีกครั้ง

คำสำคัญ: การค้ามนุษย์, แรงงานบังคับ, แรงงานประมง

Abstract

This article aims to study the human trafficking issue in the part of forced labor of fisheries sector in Thailand which affected to the export of fishery products to the United States of America (USA) as following 1) Ranking the situation level of human trafficking in Thailand according to the report of Trafficking in Person Report (TIP Report) 2) Deprivation of Generalized System of Preferences by USA. The study was conducted by analyzing the provision of international labor convention and law of USA. Based on the study results on various issues, it could be found as follows:

(1) In 2019, Thailand was assessed in Tier 2 by TIP report due to the fact that the government did not show the serious endeavor and continuously to solve the issue of human trafficking according to the minimum standard. The labor law of Thailand does not allow the migrant workers to form labor unions. In addition, Thailand has no appropriate and sufficient legal measures to protect fishery workers regarding to employment contracts.

(2) Thailand was revoked customs duties special right by USA or GSP's right due to the fact that Thailand disqualified to receive GSP's right approval. Moreover, Thailand has no law to protect the labor that has the right to provide the organization and protect the right in association management and mutually negotiate in international standard.

According to the study, it was found that the failure to comply with the international labor convention was the major cause of the assessment in Tier 2 by TIP report and the revocation of the GSP's right by USA. Thus, this study was conducted by comparing the USA law with the labor organization convention relating to fishery working protection. Based on the study results, in order to prevent the effects that may occur to the economic system, Thailand requires to ratify Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) and Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), including adding the Labor Relations Act B.E. 2518 (A.D. 1975), Labor Protection of Fishery Worker B.E 2562 (A.D. 2019), the ministry of Labor Protection of Fishery Worker B.E 2557 (A.D. 2014). The mentioned performance does not only prevent the effects that may occur to the economic system in Thailand, but also escalate the forced labor situation in Thailand and enhance an opportunity to obtain the approval of the GSP's right again.

Keywords: human trafficking, forced labour, fishery workers

1. บทนำ

สหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้กฎหมายปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA) ที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ทำการประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และจัดทำเป็น รายงานประจำปีที่มีชื่อว่า Trafficking in Person Report: TIP Report¹ เพื่อรายงานผลการ ประเมิน ซึ่งการประเมินจะแบ่งตามความรุนแรงของสถานการณ์ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 (Tier 1) หมายถึง ประเทศหรือรัฐบาลได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของ กฎหมาย TVPA โดยสมบูรณ์

ระดับที่ 2 (Tier 2) หมายถึง ประเทศหรือรัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของ กฎหมาย TVPA โดยสมบูรณ์ แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว

ระดับที่ 2 ที่ถูกจับตามอง (Tier 2 Watch List) หมายถึง ประเทศหรือรัฐบาลไม่ได้ ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA โดยสมบูรณ์ แต่มีความพยายามอย่างมี นัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าวและจำนวนสิทธิของผู้ที่ตกเป็น เหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ในรูปแบบที่รุนแรงมีจำนวนมากหรือมีเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา หรือถูกพิจารณาว่ากำลังใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อ ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยสัญญาว่าจะเพิ่มมาตรการในปีถัดไป

ระดับที่ 3 (Tier 3) หมายถึง ประเทศหรือรัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของ กฎหมาย TVPA และไม่มี ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว

การประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA นั้น มีความสำคัญต่อการ ส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกา ได้บังคับใช้กฎหมาย Trade Facilitation and Trade Enforcement Act ค.ศ. 2015 ที่ให้ อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรและการป้องกันชายแดนของสหรัฐอเมริกา หรือ U.S. Customs and Border Protection: CBP ในการห้ามนำเข้าสินค้าใด ๆ หากพบว่าสินค้านำเข้าผลิตมาจากการใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานขัดหนี้ หรือการใช้แรงงานทาส ซึ่ง ปัจจุบันอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน บังคับและยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้ในปี พ.ศ. 2562 สหรัฐอเมริกา ได้ประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ใน Tier 2 เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้

¹ Trafficking Victims Protection Act of 2000 sec. 110 (b)(1), 114 Stat. 1482

แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ตามมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับดังนี้

(1) กฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งเป็นหนึ่งจุดสำคัญที่ทำให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง

(2) ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานประมงในเรื่องการทำสัญญาจ้าง โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างเป็นภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจได้ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง

ปัญหาแรงงานบังคับในประเทศไทยมีสาเหตุมาจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 มีการนำหลักเกณฑ์เรื่องสัญญาชาติมากำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยการก่อตั้งสหภาพแรงงานเป็นหนึ่งในช่องทางที่จะคุ้มครองแรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง นอกจากนั้นแล้ว ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นสองอนุสัญญาสำคัญที่คุ้มครองแรงงานในการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน ส่งผลให้ประเทศไทยถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences: GSP) ที่สหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าแก่สินค้าประมงของประเทศไทยด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการจัดตั้งสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่จะทำให้ประเทศไทยได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติสำคัญบางประการที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่เป็นการให้อำนาจรัฐแทรกแซงการจัดตั้งกลุ่มสหภาพแรงงาน โดยให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเลิกสหภาพแรงงาน ซึ่งการให้อำนาจเช่นนี้แก่นายทะเบียนถือเป็นการแทรกแซงการจัดตั้งสหภาพแรงงานอันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 87

(2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยมีการนำเรื่องสัญญาชาติมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิของผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันหลายฉบับ แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานประมง และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ ประเทศไทยจึงยังไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานบังคับได้โดยสมบูรณ์ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมงที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเห็นว่ายังมีบทบัญญัติที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับมีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยงานในภาคประมง (Work in Fishing Convention (2007): C188) แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ยังขาดสาระสำคัญอันจำเป็นต่อการคุ้มครองแรงงานประมงบางประการ อาทิ ขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติในการกำหนดจำนวนแรงงานที่ออกเดินเรือ เป็นต้น ซึ่งหากแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ยังไม่ครบถ้วนเช่นนี้ได้จะช่วยส่งเสริมกลไกของรัฐในการคุ้มครองและป้องกันแรงงานจากการถูกบังคับใช้แรงงาน

(2) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานประมงทะเลเพียงเท่านั้น ซึ่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่เป็นธรรม โดยข้อ 6 กำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 16 (a) แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 ที่กำหนดให้แรงงานประมงที่ทำงานบนเรือซึ่งชักธงของประเทศตนต้องได้รับการคุ้มครองในเรื่องข้อตกลงการทำงานซึ่งเป็นข้อตกลงที่แรงงานประมงสามารถเข้าใจได้

นอกจากกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 แล้ว กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ยังขาดบทบัญญัติในการกำหนดให้เรือประมงต้องส่งรายชื่อลูกเรือก่อนออกเดินเรือ ซึ่งบทบัญญัติข้อนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 โดยการกำหนดเช่นนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบจำนวนแรงงานได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น

ในการคุ้มครองและป้องกันแรงงานจากการถูกบังคับใช้แรงงานนั้น ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (Forced Labour Convention, 1930: No. 29) และพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (Protocol of 2014 to the Forced Labour

Convention, 1930: Protocol 29) ซึ่งเมื่อได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วประเทศไทย จึงมีการผูกพันที่จะต้องอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้ ดังนั้น จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... แต่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการปัญหาแรงงานบังคับ พ.ศ. ... ยังมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 และพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 29 ในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้และนิยามความหมาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... มีข้อบกพร่องในการบังคับใช้และนิยามความหมายของแรงงานบังคับที่แคบกว่าที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 29 และพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 29

รัฐบาลได้พยายามหาแนวทางต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการให้สัตยาบันในอนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ การตรากฎหมาย รวมถึงการออกมาตรการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับไม่สามารถกระทำได้โดยอาศัยความพยายามของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการบังคับใช้แรงงานถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง ภาคเอกชนจึงควรนำหลักสิทธิมนุษยชนไปปรับใช้กับการประกอบธุรกิจ โดยนำไปประยุกต์เป็นวัฒนธรรมองค์กร หากภาคเอกชนประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็จะช่วยบรรเทาปัญหาการบังคับใช้แรงงานของประเทศไทยให้ทุเลาลงได้

ดังนั้น บทความนี้จะมุ่งศึกษาถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานบังคับภาคประมงของประเทศไทยว่ามีปัญหาอย่างไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โดยบทความนี้จะเริ่มศึกษาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์และแรงงานบังคับ สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยถูก TIP Report ประเมินสถานการณ์การค้ำมนุษย์ให้อยู่ใน Tier 2 และสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยถูกตัดสินสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

2. การค้ำมนุษย์ด้านแรงงานบังคับตามหลักสากลและตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการค้ำมนุษย์ในรูปแบบของการบังคับใช้แรงงานในอาชีพประมงเป็นอย่างมาก ซึ่งการค้ำมนุษย์เป็นอาชญากรรมที่ทำลายศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพอย่างร้ายแรง ปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานบังคับเป็นปัญหาระดับสากลที่นานาประเทศต่างมุ่งหาหนทางแก้ไข จึงได้มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) เพื่อแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าให้กับมนุษย์ทุกคน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน

ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1794 ยังไม่มีกฎหมายของรัฐใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทำการค้ามนุษย์ บุคคลบางกลุ่มมีสถานะเป็นเพียงทาสและทาสเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายกันได้ การนำคนมาลงเป็นทาสหรือที่ปัจจุบันเรียกว่าการค้ามนุษย์จึงมีอย่างแพร่หลาย โดยทาสส่วนมากเกิดขึ้นจากการทำสงครามซึ่งฝ่ายที่แพ้จะถูกนำไปเป็นเชลยศึกและถูกนำไปเป็นทาสโดยผู้ที่เป็นเจ้าของทาสหรือผู้ที่อ้างว่าตนมีชนชั้นสูงกว่าทาสสามารถปฏิบัติอย่างไรกับทาสก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย ซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือกระทำการอื่นใดกับทาสโดยไม่มี ความผิดตามกฎหมาย เนื่องจากทาสมีสถานะเป็นเพียงแค่ทรัพย์สินของนายจ้างเท่านั้น² ทาสสามารถจำแนกรูปแบบออกเป็น 5 ประเภท³ กล่าวคือ 1. แรงงานขัดหนี้ (Bonded Labour) หมายถึง แรงงานที่ต้องทำงานเพื่อการชำระหนี้ โดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับลักษณะงานที่ทำ 2. การถูกบังคับให้แต่งงานในวัยเยาว์ (Early and Forced Marriage) ทาสประเภทนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับผู้หญิงและเด็ก ซึ่งเมื่อแต่งงานไปแล้วจะมีชีวิตเยี่ยงทาสและอาจถูกทำร้ายร่างกาย 3. การบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) เป็นการบังคับให้บุคคลทำงานโดยไม่สมัครใจ 4. ทาสโดยกำเนิด (Slavery by Descent) หมายถึง บุคคลที่เกิดมาในชนชั้นที่คนในสังคมนั้นถือเป็นชนชั้นทาส และ 5. ทาสอันเกิดจากการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) หมายถึง ทาสที่เกิดจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ ไม่ว่าจะเป็นจากการถูกบังคับ ชูเชื้อ หลอกลวง หรือโดยวิธีการใด ๆ ในการบังคับใช้แรงงานหรือการค้าประเวณี

ถึงแม้จะมีการกล่าวอ้างว่าการใช้แรงงานทาสได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่แท้จริงแล้วในปัจจุบันการใช้แรงงานทาสยังคงมีอยู่ เพียงแต่ปรากฏอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “การบังคับใช้แรงงาน”⁴ ซึ่งแรงงานเหล่านี้จะถูกกดขี่ทรมานและถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งทางร่างกายและจิตใจให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ

² บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562), หน้า 128.

³ เบญจมาศ กระจำโพธิ์, “การคัดแยกเหยื่อในคดีค้ามนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 15.

⁴ วัลภา ทับสุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 8.

2.1.1 ความหมายของการค้ามนุษย์ตามกฎหมายปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victim Protection Act of 2000)

รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในกฎหมาย TVPA ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมาตรา 103 (8) ได้ให้ความหมายของการค้ามนุษย์ไว้ดังนี้

มาตรา 103 (8) “การค้ามนุษย์มีลักษณะดังนี้

(A) การค้ามนุษย์ทางเพศเชิงพาณิชย์ โดยวิธีการบังคับ หลอกลวง หรือข่มขู่ หรือกระทำการเช่นว่านี้กับบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี

(B) การจัดหา การให้ที่อยู่ การขนส่ง หรือมีการรับไว้ซึ่งบุคคลใดเพื่อการใช้แรงงานหรือบริการ โดยใช้กำลังบังคับ หลอกลวง หรือข่มขู่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลนั้นตกอยู่ใต้อำนาจอย่างไม่สมัครใจ นำเอาบุคคลนั้นไว้รับใช้ นำเอาบุคคลเป็นแรงงานขี้ดหนี้ หรือนำเอาบุคคลมาลงเป็นทาส”

2.1.2 ความหมายของแรงงานบังคับตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ฉบับที่ 29 (Forced Labour Convention, 1930 (No.29))

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ฉบับที่ 29 เป็นอนุสัญญาที่มีจุดประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการขจัดปัญหาการบังคับใช้แรงงานทั่วโลก โดยในอนุสัญญาฉบับที่ 29 ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการบังคับใช้แรงงาน โดยในมาตรา 2 (1) ได้บัญญัติความหมายของการบังคับใช้แรงงานไว้ดังนี้

มาตรา 2 (1) “การบังคับใช้แรงงาน หรือการเกณฑ์แรงงาน หมายถึง งานหรือบริการทุกประเภทที่บุคคลใดกระทำภายใต้การคุกคามหรือการลงโทษโดยบุคคลนั้นไม่ได้กระทำด้วยความสมัครใจ”

2.2 แนวความคิดในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) และสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศภายใต้หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Right at Work) ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับในภาคทำประมง

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย โดยมีประเทศไทยเป็นสมาชิกในการร่วมก่อตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคมและส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าให้กับมนุษย์ทุกคน ทุกเพศ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติหรือภูมิหลังทางสังคมและเพื่อขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไป ILO ดำเนินการสู่เป้าหมาย โดยการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดหลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับ

สิทธิหน้าที่ของนายจ้างและแรงงานเพื่อส่งเสริมการทำงานที่มีคุณภาพสำหรับแรงงานทุกสัญชาติ

2.2.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองด้านแรงงานบังคับในภาคทำประมง

2.2.1.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน (Forced Labour Convention, 1957: No. 29)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานเป็นอนุสัญญาที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับหรือการกดขี่แรงงานทุกรูปแบบให้หมดสิ้นไปภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยประเทศไทยได้ดำเนินการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 29 ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512⁵ โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นระยะเวลา 12 เดือนนับจากวันที่การให้สัตยาบันของสมาชิกรับได้รับการจดทะเบียนแล้ว⁶ ซึ่งปัจจุบันข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีผลผูกพันประเทศไทยให้ต้องปฏิบัติตามแล้ว

2.2.1.2 พิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ 1930 (Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930: Protocol 29)

เนื่องจากมีจำนวนแรงงานบังคับเพิ่มมากขึ้นในภาคเอกชนโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าว จึงได้มีการรับรองพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 โดยมีการลงมติให้พิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ 29 เป็นข้อแนะนำเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ซึ่งได้มีมาตรการใหม่ในการขจัดช่องว่างของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ในเรื่องการคุ้มครอง ป้องกัน และเยียวยา อาทิ การชดเชยและการฟื้นฟูผู้ตกเป็นเหยื่อจากการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งข้อกำหนดในพิธีสารฉบับนี้จะทำให้เกิดการจัดปัญหาแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน⁷ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ 29 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน

⁵ การบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “ความสัมพันธ์กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา <https://www.labour.go.th/th/doc/binder6.pdf>

⁶ Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)

Article 28(3) “Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which the ratification has been registered.”

⁷ International Labour Office, “ร่างการวิเคราะห์สถานการณ์และช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยและพิธีสารประกอบอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และอุตสาหกรรมการประมงและแปรรูปอาหารทะเลในประเทศไทย” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_557727.pdf

พ.ศ. 2561 ซึ่งพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ 29 จะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นระยะเวลา 12 เดือนนับจากวันที่ได้ให้สัตยาบัน โดยพิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญา ฉบับที่ 29 ได้มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2562⁸

2.2.1.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยงานในภาคประมง (Work in Fishing Convention (2007): C188)

อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยงานในภาคประมงมีวัตถุประสงค์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานประมงให้ดีขึ้น มีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าบนเรือประมง⁹ โดยได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือประมง เช่น ในเรื่องสภาพการปฏิบัติงาน การจัดเตรียมที่พักอาศัย การคุ้มครองความปลอดภัยในด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน การดูแลสุขภาพการแพทย์ และการประกันสังคม เป็นต้น โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 188 เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2562 และอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2563

2.2.1.4 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise 1948)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวของแรงงานและนายจ้าง แรงงานและนายจ้างมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายโดยปราศจากการคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ หรือสีผิว เป็นต้น¹⁰ โดยหลักการขั้นพื้นฐานของอนุสัญญาฉบับที่ 87 คือการให้แรงงานทุกอาชีพมีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมหรือองค์กรได้ แต่การจัดตั้งองค์กรหรือสมาคมนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิของแรงงานและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการทำงานของแรงงาน และแรงงานที่เป็นสมาชิกสมาคมหรือองค์กรมีอิสระในการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรม รวมถึงการชุมนุมเรียกร้องและนัดหยุดงาน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวต้องกระทำไปเพื่อปกป้องสิทธิและรักษาประโยชน์ของตน

⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, “ข่าวสารนิเทศ: ไทยยื่นสัตยาบันสารพิธีสาร ค.ศ. 2014 ของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อย่างเป็นทางการ” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/90312-ไทยยื่นสัตยาบันสารพิธีสาร-ค.ศ.-๒๐๑๔-ของอนุสัญญาว่า.html>

⁹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “อนาคตของแรงงานประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ. 2550” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2562/hi2562-007.pdf>

¹⁰ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา “อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา <http://www.fio.co.th/south/law/11/113.pdf>

จากการทำงานเท่านั้น สมาคมหรือองค์กรที่ถูกก่อตั้งจะต้องไม่ถูกยุบหรือยกเลิกโดยอำนาจของฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางปกครอง มีเพียงแต่อำนาจทางตุลาการเท่านั้นที่สามารถสั่งยุบหรือยกเลิกสมาคมหรือองค์กรนั้นได้ เว้นแต่การยุบหรือยกเลิกสมาคมหรือองค์กรนั้นจะกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิก อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ดังนั้น อนุสัญญาฉบับที่ 87 จึงยังไม่มีผลผูกพันกับประเทศไทย

2.2.1.5 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining 1949)

อนุสัญญาฉบับที่ 98 มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกนายจ้างเลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และส่งเสริมในเรื่องการเจรจาร่วมกันโดยสมัครใจในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยคู่กรณีจะมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้จะคุ้มครองทั้งแรงงานในภาครัฐและภาคเอกชน ยกเว้นทหาร ตำรวจ หรือบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 97 อนุสัญญาฉบับนี้จึงยังไม่มีผลผูกพันกับประเทศไทย

2.3 แนวความคิดของหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs)

หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือ UNGPs เป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ของรัฐและความรับผิดชอบของภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจด้วยความเคารพสิทธิมนุษยชน¹¹ โดยกำหนดหน้าที่ให้ภาครัฐคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกกระทำละเมิดโดยผู้ประกอบการธุรกิจ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจในการที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนั้น รวมถึงกำหนดให้มีการเยียวยากรณีมีผู้เสียหายจากการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ หลักการ UNGPs ไม่ได้เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีให้รัฐต้องปฏิบัติตาม หลักการดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับและไม่มีองค์กรระดับระหว่างประเทศที่คอยกำกับดูแลการปฏิบัติตามนั้น ดังนั้น การจะนำหลักการของ UNGPs ไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐหรือเอกชน ซึ่งหลักการ UNGPs ประกอบด้วยเสาหลัก 3 ประการ ดังนี้

¹¹ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, “แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2566)” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_16/plan/plan4.pdf

เสาหลักประการแรก ได้แก่ หน้าที่ของรัฐในการปกป้องสิทธิมนุษยชน (The state duty to protect human rights)

เสาหลักประการที่สอง ได้แก่ ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจในการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน (The corporate responsibility to respect human rights)

เสาหลักประการที่สาม ได้แก่ การเข้าถึงการเยียวยา (Access to remedy for victims of business-related abuses remedy)

UNGPs เป็นหลักการที่ส่งเสริมให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างครอบคลุม และสอดคล้องตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่แต่ละรัฐได้เข้าเป็นภาคี ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการ UNGPs เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ สหประชาชาติจึงได้มีนโยบายสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (National Action Plan on Business and Human Rights: NAP) โดยให้นำหลักการ UNGPs ไปใช้เป็นต้นแบบในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์และนำไปปฏิบัติภายในประเทศโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ

2.4 แนวความคิดของการยกเว้นสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปของสหรัฐอเมริกา

การยกเว้นสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preference: GSP) มีจุดประสงค์เพื่อที่จะยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ให้มีรายได้จากการค้าแทนการได้รับเงินช่วยเหลือ (Aid) ประเทศพัฒนาแล้วจึงได้ตกลงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการส่งออกด้วยการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ให้สิทธิ GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา¹² และสินค้าประมงเป็นหนึ่งในสินค้าที่ได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐอเมริกา โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศที่จะได้รับสิทธิ GSP จะต้องมีการคุ้มครองสิทธิแรงงานภายในประเทศของตนในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับระดับสากล ดังนี้ 1. สิทธิในการจัดตั้งสมาคม 2. สิทธิในการรวมกลุ่มจัดการและต่อรองร่วมกัน 3. ความมีเสรีภาพในการทำงานโดยสมัครใจ 4. กำหนดอายุแรงงานขั้นต่ำเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานเด็ก และ 5. มีปัจจัยแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดระยะเวลาทำงาน การคุ้มครองสุขภาพ และความปลอดภัยของแรงงาน

¹² กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ, “คู่มือระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (GSP) ของสหรัฐอเมริกา” [ออนไลน์], 25 มิถุนายน 2563. แหล่งที่มา <http://164.115.27.97/digital/files/original/4224d356b8145a8d7a39c906248fe6e6.pdf>

2.5 กฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน บังคับ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 (Trade Facilitation and Trade Enforcement Act 2015) ได้ตราขึ้นมาเพื่อยกเลิกข้อกีดกันในการนำเข้าสินค้าที่มาจากการใช้แรงงานนักโทษหรือแรงงานบังคับมายังสหรัฐอเมริกา ที่บัญญัติในมาตรา 307 แห่งพระราชบัญญัติภาษีศุลกากร ค.ศ. 1930 (Tariff Act of 1930) โดยมาตรา 307 แห่งพระราชบัญญัติภาษีศุลกากร ค.ศ. 1930 (Tariff Act of 1930) กำหนดว่า ห้ามมีการนำเข้าสินค้าทุกชนิดที่ผลิตจากแรงงานนักโทษหรือแรงงานบังคับหรือแรงงานที่ถูกประกันด้วยบทลงโทษทางอาญา แต่บทบัญญัตินี้ไม่ทำให้บังคับกับสินค้าที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการบริโภค โดยข้อกีดกันเรื่อง “ความต้องการบริโภค” (Consumptive Demands) เช่นว่านี่เป็นการสร้างช่องว่างให้กฎหมายทำให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าที่มาจากแรงงานบังคับซึ่งรวมถึงผลิตภัณฑ์อาหารทะเลด้วย ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้มีการขจัดช่องว่างของบทบัญญัติที่ว่าด้วย “ความต้องการบริโภค” ของมาตรา 307 โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 ขึ้น ซึ่งในมาตรา 910 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 ได้แก้ไขข้อกีดกันในบทบัญญัติในมาตรา 307 ในเรื่องความต้องการบริโภค โดยได้ยกเลิกการใช้ข้อกีดกันนี้กับการนำเข้าสินค้า ดังนั้น สินค้าทุกประเภทที่ผลิตมาจากการใช้แรงงานบังคับจึงไม่สามารถนำเข้าสู่สหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559¹³ ประธานาธิบดีโอบามาได้ลงนามในพระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 ทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 ได้ให้อำนาจแก่ศุลกากรและการป้องกันชายแดน (Customs and Border Protection: CBP) ในการปฏิเสธการนำเข้าสินค้าที่มาจากแรงงานบังคับ โดยพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า ค.ศ. 2015 ได้มุ่งเน้นภารกิจของศุลกากรและการป้องกันชายแดนของสหรัฐอเมริกาในแง่มุมที่สำคัญหลายประการ เช่น การอำนวยความสะดวกทางการค้า การ

¹³ U.S. Customs and Border Protection, “Trade Facilitation and Trade Enforcement Act Accomplishments 2018” [Online], 25 June 2020. Source: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2018-Mar/cbp-tftea-factsheet.pdf>

บังคับใช้ทางการค้า ความปลอดภัยและความทันสมัย รวมทั้งเพิ่มความโปร่งใส และความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน¹⁴

2.6 การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA)

ในปี ค.ศ. 1865 สหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 13 โดยมีประเด็นเรื่องข้อห้ามในการค้ามนุษย์สมัยใหม่ซึ่งห้ามการเป็นทาสโดยไม่สมัครใจ เพื่อแก้ปัญหานี้ สหรัฐอเมริกาจึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. 2000 ขึ้น กฎหมาย TVPA ได้ก่อให้เกิดการสร้างสำนักงานเพื่อติดตามและต่อต้านการค้ามนุษย์ในกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการเผยแพร่รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report: TIP Report) กฎหมาย TVPA ถือเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาฉบับแรกที่ครอบคลุมการปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน¹⁵

3. มาตรการทางกฎหมายด้านแรงงานบังคับของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยยังคงอยู่ใน Tier 2 ตามรายงานของ TIP Report นอกจากนั้นปัญหาแรงงานบังคับยังส่งผลให้ประเทศไทยถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกาอีกด้วย หัวข้อนี้จึงมุ่งศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานในภาคประมง รวมถึงสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยตามรายงาน TIP Report

3.1 การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามกฎหมายกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

ประเทศไทยได้เคยออกประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครอง

¹⁴ AUTHENTICATED US GOVERNMENT INFORMATION GPO, “TRADE FACILITATION AND TRADE ENFORCEMENT ACT OF 2015 REPORT OF THE COMMITTEE ON WAYS AND MEANS HOUSE OF REPRESENTATIVES ON H.R. 1907 together with ADDITIONAL VIEWS [Including cost estimate of the Congressional Budget Office]” [Online], 25 June 2020. Source: <https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt114/CRPT-114hrpt114-pt1.pdf>

¹⁵ ศิระ สว่างศิลป์, แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกาและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 20.

แรงงานประมงทะเล แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ได้มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับกับงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสี่สิบคนและไม่ให้ใช้บังคับกับเรือประมงที่ดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ซึ่งเป็นสาเหตุให้แรงงานประมงทะเลบางส่วนไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงมีการปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) และเพื่อเป็นการสนองนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลในการที่จะแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างทั่วถึง จึงได้มีการตรากฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 โดยกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ให้ความหมายของงานประมงทะเลไว้ในข้อ 2 วรรคหนึ่ง ดังนี้

“งานประมงทะเล” หมายถึง งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง

โดยในวรรคสองได้ให้ความหมายของเรือประมงดังนี้

“เรือประมง” หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล

การให้ความหมายของงานประมงทะเลและเรือประมงในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 เป็นการเน้นย้ำถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นจะคุ้มครองเพียงเฉพาะแต่แรงงานประมงทะเลเท่านั้น ไม่คุ้มครองถึงแรงงานที่ทำประมงน้ำจืด โดยในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่เป็นเด็กไว้ในข้อ 4 โดยห้ามไม่ให้จ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในเรือประมง มีบทบัญญัติเกี่ยวกับชั่วโมงการพักผ่อนของแรงงานไว้ในข้อ 5 มีบทบัญญัติในการลงโทษกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างไว้ในข้อ 11 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการลาของลูกจ้างไว้ในข้อ 12 รวมถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่นายจ้างจะต้องจัดเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคบนเรือให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาในการทำงานบนเรือให้แก่ลูกจ้างในข้อ 16 แต่กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ยังมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานในงานประมงทะเลและกฎหมายว่าด้วยการประมง ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติหลายประการที่ให้อำนาจลูกจ้างในการรวมตัวกันก่อตั้งองค์การต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ในการทำงานของลูกจ้าง และเพื่อให้ลูกจ้างมีชีวิตการทำงานที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่อาจทำให้นายจ้างอาศัยช่องว่างนี้ในการเอารัดเอาเปรียบลูกจ้าง รวมถึงมีบางกรณีที่ให้อำนาจรัฐเข้ามาแทรกแซงกระบวนการทำงานของระบบแรงงานสัมพันธ์ นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลดังนี้

3.2.1 การเลิกสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์ แรงงาน

มาตรา 82 บัญญัติว่า “สมาคมนายจ้างย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
(3) เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิก...”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเลิกการสมาคม
ของนายจ้างอันเป็นการขัดขวางไม่ให้สมาคมนายจ้างดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นการ
แทรกแซงรูปแบบหนึ่ง

มาตรา 83 บัญญัติว่า “นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสมาคมนายจ้างได้ในกรณี
ต่อไปนี้

(2) เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะและไม่ดำเนินการ
เลือกตั้งภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดหรือภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนขยาย
ระยะเวลาให้จนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวหรือ...”

มาตรา 83 (2) ให้อำนาจนายทะเบียนในการเลิกสมาคมนายจ้างหรือสหภาพ
แรงงานได้ หากนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะและไม่ดำเนินการ
ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีนี้ถือว่ารัฐได้ใช้อำนาจในการแทรกแซงการจัดตั้งกรรมการ
โดยทางอ้อม

การเลิกสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงาน
กระบวนการเลือกคณะกรรมการควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน
สหพันธ์นายจ้าง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ

3.2.2 ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน

มาตรา 88 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย การนำ
หลักเกณฑ์เรื่องสัญชาติมาเป็นเงื่อนไขในการกำหนดผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ถือเป็นการ
เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่นานาประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งแม้ว่า
แรงงานที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทยจะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้ แต่บทบัญญัติ
ของกฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทำให้กฎหมายไทยมีบทบัญญัติที่ลำเอียงและ
ไม่เป็นสากล

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การไม่ให้สิทธิแรงงานต่างด้าวในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน
อาจเนื่องมาจากกลัวเป็นการกระทบต่อความมั่นคงภายใน ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงต่อการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคม
เนื่องจากความมั่นคงภายในเป็นตัวกำหนดนโยบายต่าง ๆ จากรัฐ การออกกฎหมายหรือนโยบาย

ต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องดำเนินไปอย่างรอบคอบ มิเช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศได้¹⁶

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมและมีชีวิตการทำงานที่มีคุณภาพ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จึงควรมีหลักกฎหมายที่เป็นสากลเพื่อคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกเอาเปรียบ รวมถึงต้องไม่มีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการแทรกแซงจากรัฐเข้าสู่ระบบแรงงานสัมพันธ์

3.3 การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงอันเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ำมนุษย์ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน และเพื่อให้มาตรฐานแรงงานประมงของประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงแรงงานดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานภาคประมง พ.ศ. 2550 (Work in Fishing Convention, 2007: C 188) และต่อมาได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่ 188 เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องตรากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่ 188 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ขึ้นมา เพื่อยกระดับกฎหมายการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ยังมีสาระสำคัญบางประการที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่ 188 ในเรื่องนิยาม ขอบเขตการบังคับใช้ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดจำนวนแรงงานให้เหมาะสมกับการเดินเรือ

3.4 สถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยตามรายงานของ TIP Report ปี ค.ศ. 2019

Trafficking in Persons Report 2019 ได้ประเมินสถานการณ์การค้ำมนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ใน Tier 2 โดยในรายงานระบุว่ารัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายในการขจัดปัญหาการค้ำมนุษย์โดยสมบูรณ์ แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว โดยสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 2 เนื่องมาจากกฎหมายไทยมีจุดอ่อนในการห้ามแรงงานข้ามชาติก่อตั้ง

¹⁶ ธรรมรัตน์ ภูจันทร์เจริญ, “เสรีภาพในการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 48-49.

สหภาพแรงงานซึ่งส่งผลให้แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบ รวมถึงสัญญาจ้างแรงงานขาดข้อกำหนดที่ให้อำนาจให้จัดทำสัญญาเป็นภาษาไทยและภาษาที่แรงงานสามารถเข้าใจได้ จึงทำให้ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาแรงงานบังคับในภาคประมงและไม่สามารถปรับขึ้นไปอยู่ใน Tier 1 ได้

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงหลายฉบับ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังคงมีเนื้อหาที่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับในภาคประมงได้ทั้งหมด เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักสากล เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้อำนาจแรงงานต่างด้าวในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างแรงงานไว้ในข้อ 6 ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่า ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับ แต่ไม่ได้บัญญัติให้การทำสัญญาจ้างดังกล่าวจะต้องทำเป็นภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจได้จำนวนหนึ่งฉบับ ซึ่ง TIP Report ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า การไม่ให้อำนาจแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการไม่กำหนดให้การทำสัญญาจ้างต้องทำเป็นภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจได้ เป็นหนึ่งในสาเหตุของการเกิดปัญหาด้านแรงงานบังคับ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยยังคงถูก TIP Report ประเมินให้อยู่ใน Tier 2 และถูกสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี GSP เนื่องด้วยเหตุผลทางด้านปัญหาแรงงานบังคับ โดยในหัวข้อต่อไปจะวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาจากการถูกตัดสินคดี GSP และเพื่อยกระดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยให้ดีขึ้น

4. แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานบังคับในภาคประมงของประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาแรงงานบังคับเป็นปัญหาร้ายแรงที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก การประกอบธุรกิจบนหลักการไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นจึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยภาครัฐต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับหลักสากลอยู่เสมอ และภาคเอกชนก็ต้องนำหลักการหรือกฎหมายที่ภาครัฐพัฒนาและปรับปรุงไปใช้จริงในภาคธุรกิจอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เนื่องจากปัญหาแรงงานบังคับที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ค้ารายสำคัญในตลาดการส่งออกสินค้าประมงตัดสินคดี GSP ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยไม่ได้รับการยกเว้นภาษีการส่งออกสินค้าประมงไปยังสหรัฐอเมริกา รวมถึงทำให้ประเทศไทยถูก TIP Report ประเมินให้อยู่ใน Tier 2 ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา

แรงงานบังคับในประเทศได้ สหรัฐอเมริกาอาจใช้มาตรการทางกฎหมายในการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จากการศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกา อนุสัญญาระหว่างประเทศ และหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมง จึงเห็นควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1 ส่งเสริมกลไกการป้องกันตัวของแรงงานโดยการลงนามในอนุสัญญาฉบับที่ 87 (อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว) และอนุสัญญาฉบับที่ 98 (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง)

หนึ่งในปัจจัยสำคัญของการป้องกันและปราบปรามปัญหาการบังคับใช้แรงงานภาคประมง คือการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานให้ดีขึ้นโดยมีบทบาทยุติคุ้มครองแรงงานที่มีมาตรฐานระดับสากล ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นองค์กรที่ส่งเสริมให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงานตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ILO แต่ละฉบับ โดยในการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับภาคประมงของประเทศไทย อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นอนุสัญญาพื้นฐานที่สำคัญที่ประเทศไทยควรให้สัตยาบันเพื่อนำหลักการในอนุสัญญาทั้งสองฉบับมาปรับใช้กับสถานการณ์ในประเทศ โดยนำมาอนุวัติการเข้ากับกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับ เนื่องจากกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สำคัญในการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะทำให้แรงงานมีสิทธิเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างผ่านทางการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นการบรรเทาการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง ทั้งนี้ การรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างโดยสันติและปราศจากการแทรกแซงถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับการรับรองและคุ้มครอง จากการศึกษาจึงเห็นควรให้ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ด้วยเหตุผลดังนี้

4.1.1 เพื่อป้องกันการนำเหตุผลทางด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขทางการค้า

การที่ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาใช้ช่องว่างนี้มาเป็นเงื่อนไขทางการค้ากับประเทศไทยโดยการยกเลิกสิทธิ GSP และประเมินให้ประเทศไทยอยู่ใน Tier 2 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก การลงนามในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 จึงเป็นการป้องกันการเกิดช่องว่างของกฎหมายที่ประเทศคู่ค้ารวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำมาเป็นข้ออ้างในการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย

4.1.2 เพื่อยกระดับสิทธิพื้นฐานของแรงงานตามมาตรฐานสากล

สถานการณ์ด้านแรงงานไตรมาส 2 ปี พ.ศ. 2562 รายงานว่าอัตราสภาพแรงงานต่อจำนวนสถานประกอบการ 100,000 แห่ง อยู่ที่ 345.29 ลดลงจากไตรมาสก่อนซึ่ง

อยู่ที่ 348.69¹⁷ เมื่อเทียบกันแล้วจะเห็นว่าจำนวนสหภาพแรงงานมีอัตราส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบการ การยินยอมให้มีการรวมตัวเรียกร้องหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นสิทธิที่แรงงานพึงมี การให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 เป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ลูกจ้างว่าจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจะไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางปกครองใด ๆ และจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเมื่อเกิดการจ้างงาน ทำให้ลูกจ้างกล้าที่จะรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งสหภาพแรงงานมากขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางให้นายจ้างและลูกจ้างได้เจรจาต่อรองกันในเรื่องผลประโยชน์จากการจ้างงาน

4.2 ปรับปรุงและพัฒนากลไกของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับภาคประมง

การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับในภาคประมงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายส่วนงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งต้องดำเนินมาตรการในด้านต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน กลไกทางกฎหมายและแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการที่จะคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการถูกบังคับใช้แรงงานในภาคประมง ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าเห็นควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

4.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังนี้

4.2.1.1 การเลิกสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงาน

มาตรา 82 บัญญัติว่า “สมาคมนายจ้างย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้”

(3) เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิก...”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเลิกการสมาคมของนายจ้างอันเป็นการขัดขวางไม่ให้สมาคมนายจ้างดำเนินกิจกรรมต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นการถูกแทรกแซงจากรัฐรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87

มาตรา 83 บัญญัติว่า “นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสมาคมนายจ้างได้ในกรณีต่อไปนี้”

(2) เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะและไม่ดำเนินการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดหรือภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนขยายระยะเวลาให้จนสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวหรือ...”

¹⁷ กระทรวงแรงงาน, “สถานการณ์ด้านแรงงานไตรมาส 2 ปี 2562, กรกฎาคม-กันยายน 2562” [ออนไลน์], 24 เมษายน 2563. แหล่งที่มา https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2019/11/quarterly-labor-situation-trimas2-2562_for19nov2019.pdf

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้ให้อำนาจสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานในการเลือกคณะกรรมการอย่างอิสระโดยไม่มีเงื่อนไขจากรัฐมาผูกมัด เพราะการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานต้องเป็นไปโดยปราศจากการแทรกแซง แต่การที่มาตรา 83 (2) ให้อำนาจนายทะเบียนในการเลิกสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานได้หากนายทะเบียนมีคำสั่งให้เลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะและไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีนี้ถือว่ารัฐได้ใช้อำนาจในการแทรกแซงการจัดตั้งกรรมการโดยทางอ้อมซึ่งขัดต่อข้อ 4 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่ระบุว่าการของลูกจ้างที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาจะไม่ถูกสั่งเลิกหรือสั่งพักโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร¹⁸ อีกทั้งคณะกรรมการลูกจ้างถือเป็นตัวแทนของลูกจ้างเพื่อปกป้องผลประโยชน์และสิทธิจากการจ้างงานและเพื่อเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถทำงานร่วมกันอย่างผาสุก รัฐจึงไม่ควรแทรกแซงการเลือกตัวแทนของลูกจ้างโดยใช้เวลามาเป็นเงื่อนไขในการสั่งเลิกสมาคม ซึ่งมีความเห็นว่าอำนาจในการเลิกสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานควรเป็นอำนาจของศาลแต่เพียงองค์กรเดียว

ทั้งนี้ มาตรา 82 และมาตรา 83 ไม่เพียงแต่บังคับใช้เฉพาะกับสมาคมนายจ้างเท่านั้น แต่ยังใช้กับสหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง และสหพันธ์แรงงาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 111 และมาตรา 118 ด้วย ดังนั้น หากจะให้กฎหมายภายในมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 จึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 82 (3) มาตรา 83 (2) มาตรา 111 และมาตรา 118

4.2.1.2 เจอนไขผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน

ประเทศไทยเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) โดยอาเซียนได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1967 ประกอบด้วยชาติต่าง ๆ ในอาเซียนจำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย พม่า ลาว เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และบรูไน เนื่องจากปัจจัยทางการเมือง อาเซียนได้เริ่มต้นจากความร่วมมือด้านความมั่นคงเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อภูมิภาคอาเซียนมีความมั่นคงทางการเมืองมากขึ้น จึงให้ความสนใจมาที่เรื่องเศรษฐกิจและเป็นที่มาของการจัดตั้ง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Economic Community: AEC) โดยการเกิด AEC ทำให้คนในชาติอาเซียนเข้าไปทำงานในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนได้ง่ายขึ้น และแรงงานประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียนก็นิยมเข้ามาทำงานในประเทศไทย กฎหมายจึงต้องมีการพัฒนาให้ทันสมัยและเป็นสากลอยู่เสมอเพื่อรองรับสถานการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁸ Article 4 “Workers’ and employers’ organisations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.”

แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังมีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับรูปแบบทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 กำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยเหตุแห่งเชื้อชาติมาเป็นตัวกำหนดสิทธิของบุคคลนั้น ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านใด ๆ ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะสามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานที่มีแรงงานไทยเป็นผู้จัดตั้งได้ แต่การบัญญัติเนื้อหาเช่นนี้นี้ย่อมไม่รองรับต่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจของประเทศและขัดต่อมาตรา 2 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่กำหนดว่าคนงานและนายจ้างต้องมีสิทธิจัดตั้งและมีสิทธิเข้าร่วมในองค์กรใด ๆ ที่ตนเลือก โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ และไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้า¹⁹ การที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 88 ตั้งข้อจำกัดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย ทำให้ประเทศไทยถูกประเมินให้อยู่ใน Tier 2 ตามรายงานของ TIP Report เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานและทำให้แรงงานต่างด้าวถูกเอารัดเอาเปรียบ จึงเห็นควรมีการแก้ไขมาตรา 88 โดยยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย

4.2.2 แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติขอบเขตแห่งการบังคับใช้ไว้ในมาตรา 5 โดยได้กำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ใช้บังคับกับแรงงานประมงทุกคนและเรือประมงทุกลำที่ทำการประมงพาณิชย์ เว้นแต่การทำประมงในแม่น้ำ ทะเลสาบ ลำคลอง การทำประมงเพื่อยังชีพ และการทำประมงเพื่อสันตินาการ

จากการศึกษาพบว่า ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 แตกต่างจากอนุสัญญาฉบับที่ 188 เนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ไว้ในมาตรา 1 (a)²⁰ โดยบัญญัติให้การทำประมงพาณิชย์

¹⁹ Article 2 “Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.”

²⁰ Article 1 “For the purposes of the Convention:
(a) commercial fishing means all fishing operations, including fishing operations on rivers, lakes or canals, with the exception of subsistence fishing and recreational fishing;”

หมายความว่ารวมถึง การทำประมงในแม่น้ำ ทะเลสาบ หรือลำคลองด้วย ซึ่งแม้ว่ามาตรา 3 ข้อ 1²¹ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 จะให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกในการยกเว้นข้อกำหนดหรือบทบัญญัติของอนุสัญญาในข้อนี้ได้ หากการปฏิบัติตามอนุสัญญาในข้อนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาพิเศษในสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพเฉพาะของการปฏิบัติงานของคณงานประมง โดยสามารถยกเว้นให้ไม่บังคับใช้กับเรือประมงที่ทำการประมงในแม่น้ำ ทะเลสาบ และลำคลอง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ควรเป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานประมงในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่ทำประมงในแม่น้ำหรือแรงงานที่ทำประมงในทะเล เพราะหากเป็นแรงงานที่ทำประมงเพื่อการพาณิชย์ก็เห็นควรที่แรงงานนั้นจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ผู้เขียนจึงเสนอให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ใช้บังคับกับแรงงานประมงทุกคนและเรือประมงทุกลำที่ทำการประมงพาณิชย์โดยไม่ต้องมีข้อยกเว้น เพื่อจะได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงที่เป็นธรรมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน

4.2.3 แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

4.2.3.1 สัญญาจ้างแรงงานประมง

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างแรงงานไว้ในข้อ 6 ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่าให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 16 (a)²² แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 ที่กำหนดให้แรงงานประมงที่ทำงานบนเรือซึ่งชักธงของประเทศตนได้รับการคุ้มครองในเรื่องข้อตกลงการทำงาน ซึ่งเป็นข้อตกลงที่แรงงานประมงสามารถเข้าใจได้

ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 6 แห่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 โดยบัญญัติว่า “ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกัน โดยต้องจัดทำเป็นภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจได้จำนวน 1 ฉบับ และลูกจ้างต้องมีโอกาสได้ทบทวนสัญญาและได้รับคำแนะนำในเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานก่อนการตกลงทำสัญญา” ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ไขปัญหการรัดเอาเปรียบแรงงาน

²¹ Article 3 “(1) Where the application of the Convention raises special problems of a substantial nature in the light of the particular conditions of service of the fishers or of the fishing vessels’ operations concerned, a Member may, after consultation, exclude from the requirements of this Convention, or from certain of its provisions:

(a) fishing vessels engaged in fishing operations in rivers, lakes or canals;”

²² Article 16 “Each Member shall adopt laws, regulations or other measures:

(a) requiring that fishers working on vessels flying its flag have the protection of a fisher’s work agreement that is comprehensible to them and is consistent with the provisions of this Convention; and”

4.2.3.2 รายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งรายชื่อลูกเรือที่ออกเดินเรือ

วิธีการตรวจสอบจำนวนแรงงานประมงที่ทำงานกับนายจ้างแต่ละรายนั้น กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ข้อ 7 ได้บัญญัติให้นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เพื่อให้พนักงานแรงงานตรวจสอบ

การจัดทำทะเบียนลูกจ้างตามข้อ 7 แห่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 เป็นการรายงานจำนวนลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างแต่ละรายให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งเห็นว่าเป็นวิธีการตรวจสอบจำนวนแรงงานในเบื้องต้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะทราบแต่เพียงว่านายจ้างแต่ละรายมีลูกจ้างจำนวนเท่าไร แต่ไม่ทราบว่าในแต่ละครั้งที่เรือออกเดินทางไปทำประมงมีลูกจ้างก็รายที่ออกไปทำงานกับเรือลำนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 15²³ แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 ที่ได้บัญญัติให้เรือประมงทุกลำต้องมีรายชื่อลูกเรือและส่งสำเนาให้แก่ผู้มีอำนาจก่อนออกเรือหรือแจ้งให้ชายฝั่งทราบทันทีที่ออกเรือ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สามารถตรวจสอบจำนวนแรงงานได้อย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดให้เรือประมงทุกลำต้องมีรายชื่อลูกเรือและส่งสำเนาให้แก่ผู้มีอำนาจก่อนออกเรือหรือแจ้งให้ชายฝั่งทราบทันทีที่ออกเรือเป็นมาตรการที่ช่วยตรวจสอบตัวตนความเป็นอยู่ของลูกจ้าง อีกทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่มีขอบเขตและวิธีการติดตามลูกจ้างที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 โดยบัญญัติให้เรือประมงทุกลำต้องมีรายชื่อลูกเรือและส่งสำเนาให้แก่ผู้มีอำนาจก่อนออกเรือหรือแจ้งให้ชายฝั่งทราบทันทีที่ออกเรือ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 15 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 188 เพื่อให้สามารถตรวจสอบจำนวนแรงงานได้อย่างรัดกุม อีกทั้งยังเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาการขาดกรรมแรงงานในระหว่างออกเดินเรืออีกด้วย

4.2.4 แก้ไขร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ...

ตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้วว่านิยามความหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดลักษณะแห่งการกระทำว่าเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ หรือไม่ หากการกระทำที่เกิดขึ้นไม่เข้านิยามความหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ไม่อาจนำกฎหมายฉบับนั้นมาลงโทษผู้กระทำได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... มาตรา 6

²³ Article 15 “Every fishing vessel shall carry a crew list, a copy of which shall be provided to authorized persons ashore prior to departure of the vessel, or communicated ashore immediately after departure of the vessel. The competent authority shall determine to whom and when such information shall be provided and for what purpose or purposes.”

บัญญัติว่า “การกระทำได้ต่อไปเพื่อให้ผู้อื่นจำยอมทำงานหรือให้บริการแก่บุคคลใด เป็นการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับ

(1) ทำให้เสียหาย ทำลาย ช้อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ ซึ่งเอกสารใดของผู้อื่น

(2) บังคับหรือข่มขืนใจผู้อื่นโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลัง ประทุษร้าย

(3) หน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น หรือกระทำให้ด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจาก เสรีภาพในร่างกาย

(4) บังคับหรือข่มขืนใจผู้อื่นโดยไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย หรือไม่จ่ายค่าตอบแทนตาม กำหนดเวลาที่ตกลงไว้ในสัญญาจ้างทำงานหรือให้บริการ

(5) บังคับหรือข่มขืนใจผู้อื่นโดยไม่จัดให้มีเวลาพักตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ให้พักผ่อนอย่างเพียงพอตามสภาพของงานหรือบริการนั้น”

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... มาตรา 6 ได้บัญญัติลักษณะแห่งการกระทำความผิดที่จะเข้าเกณฑ์เป็นการบังคับใช้แรงงานไว้ในคำนิยาม อย่างเจาะจง โดยการกระทำที่จะเข้าลักษณะแห่งการบังคับใช้แรงงานตามร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... จะต้องเป็นการกระทำตามที่กำหนดไว้ใน 5 ลักษณะตามมาตรา 6 ซึ่งตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 มาตรา 2 ข้อ 1²⁴ บัญญัติไว้เพียงว่า แรงงาน บังคับ หรือการเกณฑ์แรงงาน หมายความว่า “งานหรือบริการที่เกณฑ์มาจากบุคคลใด ๆ ภายใต้การคุกคามของการลงโทษใด ๆ และที่บุคคลนั้นไม่ได้เสนอตัวเองโดยสมัครใจ”

การที่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ... บัญญัติกรณีแห่งการกระทำความผิดไว้เฉพาะเจาะจงอาจทำให้การบังคับใช้แรงงานบางกรณีที่ไม่ได้มีลักษณะแห่งการกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ไม่เข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงาน และไม่อาจนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ลงโทษได้

ดังนั้น ผู้เขียนเสนอให้บัญญัติให้แรงงานบังคับมีคำนิยามกว้าง ๆ ไม่เฉพาะ เจาะจงลักษณะแห่งการกระทำ บัญญัติแต่เพียงใจความสำคัญของลักษณะแห่งการกระทำ ความผิดว่าแรงงานบังคับหมายถึงการทำงานหรือบริการที่เกิดขึ้นโดยไม่สมัครใจตามที่บัญญัติ

²⁴ Article 2 “1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.”

ไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 29 เพื่อให้ครอบคลุมต่อการกระทำความผิดทุกรูปแบบที่เป็นการทำงานหรือบริการที่เกิดขึ้นโดยไม่สมัครใจ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องจากปัญหาแรงงานบังคับเป็นปัญหาร้ายแรงที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก การประกอบธุรกิจบนหลักการไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นจึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องให้ความสำคัญและร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยภาครัฐต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับหลักสากลอยู่เสมอ และภาคเอกชนก็ต้องนำหลักการหรือกฎหมายที่ภาครัฐพัฒนาและปรับปรุงไปใช้จริงในภาคธุรกิจอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เนื่องจากปัญหาแรงงานบังคับที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ค้ารายสำคัญในตลาดการส่งออกสินค้าประมงตัดสิทธิ GSP ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยไม่ได้รับการยกเว้นภาษีการส่งออกสินค้าประมงไปยังสหรัฐอเมริกา รวมถึงทำให้ประเทศไทยถูก TIP Report ประเมินให้อยู่ใน Tier 2 ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับในประเทศได้ สหรัฐอเมริกาอาจใช้มาตรการทางกฎหมายในการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงหลายฉบับ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับยังขาดบทบัญญัติสำคัญหลายประการ ซึ่งทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับได้ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา อนุสัญญาระหว่างประเทศ และหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมง ผู้เขียนมีความเห็นว่าการให้สัตยาบันในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 98 และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องตามหลักสากล เป็นวิธีที่จะช่วยแก้ไขปัญหาลดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทย และยังส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยภาพรวมอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ลงนามในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

(2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ดังนี้

(2.1) ยกเลิกมาตรา 82 (3) มาตรา 83 (2) มาตรา 111 และมาตรา 118 ซึ่งเป็นการแทรกแซงสหภาพแรงงานโดยอำนาจบริหาร

(2.2) แก้ไขมาตรา 88 โดยเห็นควรบัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน และต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ”

(2.3) แก้ไขมาตรา 101 โดยเห็นควรบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือนุกรรมการตามมาตรา 100 ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้น

(ข) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี”

(3) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ดังนี้

(3.1) แก้ไขมาตรา 5 โดยเห็นควรบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการทำการประมงในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ประมงเพื่อการยังชีพ

(ข) ประมงเพื่อสันตินาการ

(ค) การทำการประมงตามขนาดเรือหรือจำนวนแรงงานประมงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด”

(3.2) เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา... “เจ้าของเรือประมงต้องจัดให้มีจำนวนแรงงานที่เพียงพอเหมาะสมและเป็นจำนวนที่ปลอดภัยต่อการนำร่องและการเดินเรือ”

(4) แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ดังนี้

(4.1) แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 6 โดยเห็นควรบัญญัติว่า “ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกัน โดยต้องจัดทำเป็นภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจได้จำนวน 1 ฉบับ และลูกจ้างต้องมีโอกาสได้ทบทวนสัญญาและได้รับคำแนะนำในเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานก่อนการตกลงทำสัญญา”

(4.2) เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา... “เรือประมงที่มีจำนวนลูกเรือที่ออกเดินเรือตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องมีรายชื่อลูกเรือและส่งสำเนาให้แก่ผู้มิอำนาจก่อนออกเรือหรือแจ้งให้ชายฝั่งทราบทันทีที่ออกเรือ”

(5) แก้ไขร่างพระราชบัญญัติป้องกันและขจัดปัญหาแรงงานบังคับ พ.ศ. ... มาตรา 6 โดยเห็นควรบัญญัติว่า “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน หมายความว่า งานหรือบริการที่เกณฑ์มาจากบุคคลใด ๆ ภายใต้การคุกคามของการลงโทษใด ๆ และที่บุคคลนั้นไม่ได้เสนอตัวเองโดยสมัครใจ”