

บทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงปี
พ.ศ.2557-2565



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Role of Thai government in resolving human trafficking problems in the fishing
industry (2014-2022)

Acting Pol.Maj. Naphawan Warakamon



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

บทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค้า

มนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงปี พ.ศ.2557-2565

โดย

ว่าที่ พ.ต.ต.หญิงณพาวิน วรระกมล

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)

..... กรรมการ

(นาวาเอก ดร.หัสไชยญ มั่งคั่ง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณพาวัน วระกมล : บทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ใน
อุตสาหกรรมภาคประมงปี พ.ศ.2557-2565. (The Role of Thai government in
resolving human trafficking problems in the fishing industry (2014-2022)) อ.
ที่ปรึกษาหลัก : ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาบทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์
ในอุตสาหกรรมภาคประมงปี พ.ศ.2557-2565 โดยมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาว่าสาเหตุสำคัญที่
ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น
2. เพื่ออธิบายวิธีการที่รัฐบาลไทยใช้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง
อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น และ 3. เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ
และใช้กรอบแนวคิดระบอบระหว่างประเทศเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ จากการศึกษาพบว่
การดำเนินการนโยบายต่างๆภายในประเทศของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีมา
ตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมิได้เป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองแต่จะเป็น
ผลมาจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศในการกำหนดประเด็นวาระให้เป็น
ปทัสถานระหว่างประเทศ ต่อมาประเทศมหาอำนาจได้นำประเด็นการค้ามนุษย์มาทางด้านแรงงาน
มาเป็นเงื่อนไขเพื่อที่จะกำหนดมาตรการในการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างชอบธรรม โดย
สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปนั้นได้เป็นตลาดที่ส่งออกสินค้าสำคัญสำหรับประเทศไทย ส่งผลทำ
ให้สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับพฤติกรรมดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น และมีสหภาพยุโรปเป็นอีกตัวแสดงเสริมทำให้รัฐบาลไทย
ปรับเปลี่ยนนโยบายการค้ามนุษย์เช่นกัน ซึ่งตัวแสดงทั้งสองต่างก็มีส่วนในการปรับเปลี่ยน
พฤติกรรมของประเทศที่ไม่ตรงกันให้ตรงตามแบบแผนของประเทศมหาอำนาจและเป็นไปใน
ทิศทางเดียวกัน เนื่องจากอยู่ระบอบในการต่อต้านการค้ามนุษย์เหมือนกันและอีกประการเนื่องจาก
รัฐบาลไทยกลัวที่จะเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม
ประมง

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2565 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6480032624 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: human trafficking, international regime, human trafficking in fishing industry,
TIP Report, IUU Fishing, Norms

Naphawan Warakamon : The Role of Thai government in resolving human trafficking problems in the fishing industry (2014-2022). Advisor: Bhanubhatra Jittiang, Ph.D.

This independent study aims to study the role of Thai government in resolving human trafficking problems in the fishing industry (2014-2022) with the objectives as follows; 1.to study the main reason that Thai government resolved the human trafficking problems in the fishing industry seriously, 2. to explain the procedure that Thai government used for resolving the human trafficking problems in the fishing industry and 3. to analyze the consequences of the Thai government's more serious action to combat human trafficking in the fishing industry.the qualitative research methodology and the international regime framework were used for analysis. According to the study, the implementation of various domestic policies by the Thai government to combat human trafficking has existed since the past to the present. Thailand is not an innovator in resolving the problem itself, but will be the result of the influence of international changes in setting the agenda as international norms. Subsequently, superpowers brought the issue of human trafficking to labor as a condition in order to impose the economic sanction measures. The United States and the European Union are important export markets for Thailand. As a result, the United States is the most important actor, causing the Thai government to adjust its behavior to deal with human trafficking in a more realistic way. And with the European Union as another actor, the Thai government has changed its human trafficking policy as well. In which both actors play a part in changing the behavior of the mismatched countries in accordance with the patterns of the superpowers and in the same direction. This is due to the same anti-trafficking regime, and another because the Thai government is afraid of losing the economic benefits of exporting products related to the fishing industry.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2022

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความเมตตาและความอนุเคราะห์จาก ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง อาจารย์ที่ปรึกษาได้กรุณามุ่งให้ความสำคัญแก่นิสิต ให้ความทุ่มเท ความเอาใจใส่และสละเวลาแนะนำองค์ความรู้ต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่องานสารนิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ตลอดจนที่ตรวจแก้ไขความเรียบร้อย ที่สำคัญขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชิพเป็นสุข ประธานกรรมการสอบ และ นาวาเอก ดร.หัสไชยญู มั่งคั่ง กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำและแนวทางการปรับสารนิพนธ์ในประเด็นที่ไม่ชัดเจนจนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนสารนิพนธ์ รวมถึงองค์ความรู้ต่างๆที่ได้รับตลอดการศึกษาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแห่งนี้

นอกจากนี้การเรียนและทำสารนิพนธ์ควบคู่ไปกับการทำงานราชการของผู้เขียนจะไม่สามารถผ่านไปอย่างลุล่วงได้เลย ต้องขอขอบคุณว่าที่พ.ต.ต.ณกรณ์ พรหมะ ที่ได้เอื้อเพื่อข้อมูลอันมีประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ พ.ต.ต.หญิงศิวลักษณ์ ไล่เลิศ เพื่อนรักของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจให้ซึ่งกันและกัน คอยรับฟังปัญหา ให้ความช่วยเหลือจนสามารถผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบาก รวมไปถึงขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (MAIR19) ทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือในการเรียน ให้คำปรึกษา เคี่ยวเข็ญให้ผู้เขียนทำสารนิพนธ์ให้เสร็จ

สารนิพนธ์ฉบับนี้เปรียบเสมือนตัวแทนของความเพียรพยายาม และความมุ่งมั่นของผู้เขียน อนึ่งกิตติคุณชีวิต สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณครอบครัว บิดาและมารดาซึ่งเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในชีวิตผู้เขียน เป็นผู้ให้ทั้งอิสระในการเลือกเส้นทางชีวิตและเสรีภาพทางความคิดอีกทั้งคอยให้กำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนเสมอมา หากมีข้อผิดพลาดประการใดเกิดขึ้นในสารนิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอรับผิดชอบต่อข้อผิดพลาดดังกล่าวไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณพาวัน วระกมล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
ส่วนนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามวิจัย.....	4
วัตถุประสงค์	4
สมมติฐานการศึกษา	4
การทบทวรรณกรรม.....	5
กรอบการวิเคราะห์.....	9
ระเบียบวิธีวิจัย	12
ขอบเขตการศึกษา.....	12
โครงสร้างในการนำเสนอ.....	13
ส่วนที่ 2 สถานการณ์การค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง	14
2.1 จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างการค้ามนุษย์กับแรงงาน.....	14
2.2 ตัวอย่างกรณีศึกษาคดีที่เกี่ยวข้องกับบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมภาคประมง	16
2.3 การที่ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงได้กลายมาเป็นวาระสำคัญในประเทศไทย	17
2.3.1 การที่ได้รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา	19
2.3.1.1 การถูกปรับลดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report).....	20

2.3.1.1.1 ที่มาของการจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report).....	21
2.3.1.2 การถูกตัดสิทธิระบบพิเศษศุลกากร (GSP).....	23
2.3.2 แรงกดดันที่ได้รับจากสหภาพยุโรป.....	23
2.3.2.1 การได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเนื่องจากการทำประมงผิดกฎหมาย	24
ส่วนที่ 3 มุมมองของรัฐบาลไทยต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง	27
3.1 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2471-2550	27
3.1.1 การเริ่มต้นที่ปัญหาการค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย	27
3.1.2 ที่มาของกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act 2000.....	29
3.1.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำประมงพ.ศ.2550	30
3.2 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2551-2556	30
3.3 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2557-2565	32
ส่วนที่ 4 การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง	32
4.1 ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.....	33
4.1.1 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	33
4.1.2 การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย	35
4.1.3 การเยียวยาผู้เสียหายจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์.....	36
4.2 ด้านการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing).....	37
4.2.1 จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.)	37
4.2.2 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	38
ส่วนที่ 5 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง.....	39
ส่วนที่ 6 บทสรุปและแนวโน้มในอนาคต	41
6.1 บทสรุป	41

6.2 แนวโน้มในอนาคต	42
บรรณานุกรม.....	43
ประวัติผู้เขียน.....	48



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ส่วนนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติยังเป็นสิ่งที่หลายประเทศยังต้องเผชิญและยังส่งผลให้ บันทอนเสถียรภาพทางความมั่นคงของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติที่ หลายประเทศต้องเผชิญ คือ ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อ หลายประเทศต้องเผชิญ คือ ปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อ โดยเฉพาะด้านสังคมจิตวิทยา ด้านเศรษฐกิจรวมทั้งเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสนใจ เพราะมีความ เชื่อมโยงกับประเด็นศักดิ์ศรี ขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์¹ สำหรับปัญหาการค้ามนุษย์ของ ประเทศไทยในปัจจุบันมีหลากหลายและทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ใน อุตสาหกรรมภาคประมง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศ ผู้ส่งออกสินค้าอาหารทะเลและสินค้าที่ เกี่ยวข้องกับประมงรายใหญ่ โดยอุตสาหกรรมประมงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งตลาด ส่งออกสินค้าที่สำคัญได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน ญี่ปุ่นและอาเซียน เพื่อตอบสนองอุปสงค์ ที่ขยายตัวอย่างมหาศาลส่งผลให้ทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยลดปริมาณลงอย่างรวดเร็วและขาด แคลนด้วยการทำประมงที่เกินขนาดและไร้การควบคุม ทำให้เรือประมงต้องออกไปทำการประมงนอก น่านน้ำมากขึ้นเพื่อให้ได้สินค้าเพียงพอต่อความต้องการของตลาด โดยในการออกเรือแต่ละครั้งใช้ ระยะเวลาหลายสัปดาห์ ไม่มีระยะเวลาที่แน่นอน จนถูกจัดให้อาชีพประมงอยู่ในกลุ่มงาน 3 D (Dirty, Difficult, Dangerous) ถือว่าเป็นภาระงานที่หนัก ต้องอยู่กับความสกปรกและเสี่ยงกับ อันตรายจากภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุจากการทำงาน กลายเป็นอาชีพที่ไม่ปราณีของแรงงานคน ไทย จนเกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างหนัก เมื่อต้นปีพ.ศ.2560 สมาคมประมงแจ้งว่ามีความต้องการแรงงานใน 22 จังหวัด รวม 60,953 คนและเมื่อกลางปีพ.ศ. 2561 สมาคมประมงแจ้งความต้องการแรงงานมากถึง 42,649 คน ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานจาก ประเทศเพื่อนบ้านที่ประชาชนจำนวนมากยังประสบกับปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม อย่างเช่น พม่า ลาว กัมพูชา ส่งผลให้แรงงานจำนวนไม่น้อยเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย ปัญหาการ บังคับใช้แรงงาน การถูกล่อลวง ถูกกดขี่ขณะทำงานและถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างการให้ทำงานเกิน

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *งบประมาณและผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์* (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566, <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

เวลาแต่ไม่จ่ายค่าล่วงเวลา ค่าจ้างงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด จากนายจ้างเป็นผลที่ตามมา

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์มาโดยตลอดอย่างต่อเนื่อง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 อีกทั้งมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2554-2559 มีแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ จำนวน 5 แนวทาง ได้แก่ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน การพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายและบริหารข้อมูล แล้วยังให้มีการจัดตั้งกลไกต่างๆอย่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปคม.), คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ปกค.)² แต่ในช่วงตั้งแต่ปีพ.ศ.2557 แต่ก็ยังประสบกับวิกฤตที่สำคัญที่เกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง โดยเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2557 ได้มีรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report) หรือ TIP Report³ เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาจัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act 2000-TVPA) โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่างๆทั่วโลก รวม 188 ประเทศ ซึ่งได้ลดลำดับของประเทศไทยจากที่อยู่ในลำดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามามอง (Tier 2 Watch List) ติดต่อกันมาเป็นระยะเวลา 4 ปี ให้มาเป็นลำดับที่ 3 (Tier 3) คือระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศไทยยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ถือเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณของปัญหาทุจริตคอร์รัปชันยังเป็นอุปสรรคสำคัญ⁴ และไม่มีความพยายามแก้ไข

² สิริลักษณ์ วงศ์ประสิทธิ์, ดำรงค์ ทองศรี,สุกัญญา ประจิดร แล กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, “นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย,” วารสาร Journal of Roi Kaensarn Academi, ฉ. 5 (พฤษภาคม 2565): 420, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566,

file:///C:/Users/Administrator.8WIHHDIZDKEM1QH/Downloads/32+%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%93%E0%B9%8C.pdf

³ Trafficking Victims Protection Act 2000 sec. 110(b)(1), 114 Stat. 1482

⁴ วิทยา เบ็ญจาธิกุล, “แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศไทย,” วารสารมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 87, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566,

file:///C:/Users/Administrator.8WIHHDIZDKEM1QH/Downloads/ali_thaijo,+Journal+manager,+85-102.pdf

ในรายงานได้มีการอ้างถึงกลุ่มที่เกิดปัญหามากที่สุดคือ แรงงานถูกบังคับในกิจการอุตสาหกรรมภาคประมง⁵ ซึ่งอาจทำให้สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ที่มีให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมหรือที่มีให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการค้า (non-humanitarian, non-trade related)⁶ ตอกย้ำด้วยในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2558 คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) สหภาพยุโรป (EU) ได้พิจารณาให้ใบเหลืองประเทศไทย เพื่อแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการในเรื่องที่ประเทศไทยไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการกระทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU Fishing) เป็นกฎระเบียบที่ออกโดยกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งบังคับใช้กับสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงที่วางจำหน่ายในสหภาพยุโรปทั้งหมด โดยมุ่งเน้นจะต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการควบคุม และไม่รายงานแหล่งที่มาที่ถูกต้อง เพราะต้องการระงับการค้าที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมจากแหล่งผิดกฎหมายไปพร้อมๆ กับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้คำแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบเนื่องจากกฎหมายประมงของไทยล้าหลัง และการจัดการด้านการประมงให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยมีกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการแก้ไขภายใน 6 เดือน (พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ.2558) ซึ่งถ้าหากประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด สหภาพยุโรปจะพิจารณาให้ใบแดง คือสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงของไทยจะถูกระงับการนำเข้าไปยังตลาดสหภาพยุโรป

ประเด็นที่น่าสนใจคือแม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลไทยจะมีความพยายามในการหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหรือแม้ว่าจะดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยยังไม่มีความจริงจังมากพอในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจากความกดดันของปัญหาสถานการณ์ของ TIP Report และ IUU Fishing ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของอุตสาหกรรมประมงของไทย ทำให้รัฐบาลไทยมีความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการเร่งด่วน ได้มีการประกาศนโยบาย “ขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น (Zero Tolerance)” เป็นวาระแห่งชาติและมีการจัดสรร

⁵ Trafficking in Persons Report 2014. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2566, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/226849.pdf>

⁶ นางสาววัลภา ทับสุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559)

งบประมาณเพิ่มขึ้น 69.33 เปอร์เซ็นต์ เพื่อใช้สำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จากเดิมในปีพ.ศ.2557 โดยงบประมาณ 19 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมดได้จัดสรรเพื่อปรับปรุงระบบภาคประมงของไทยให้ดียิ่งขึ้น เพื่อจัดการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง⁷ แล้วยังได้มีการปรับแก้กฎระเบียบ ปิดจุดอ่อนของกฎหมายจึงมีการตราพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขึ้นบังคับใช้ จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่รายงานวิจัยชิ้นนี้จะได้ศึกษาถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

คำถามวิจัย

สาเหตุสำคัญใดที่ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น
2. เพื่ออธิบายวิธีการที่รัฐบาลไทยใช้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น
3. เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

สมมติฐานการศึกษา

1. สิ่งที่เป็นสาเหตุสำคัญในการที่รัฐบาลไทยมีนโยบายดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น เป็นผลมาจากประเทศไทยถูกจัดระดับการจัดการค้ามนุษย์ อยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) คือระดับต่ำที่สุด ของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ สอดคล้องกับสหภาพยุโรป (EU) มีนโยบายแก้ไขและป้องกันเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported, and Unregulated : IUU Fishing) ได้พิจารณาให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยเนื่องจากเป็นประเทศที่มีการ

⁷ วิทยา เบ็ญจาทิกุล, “แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศไทย,” วารสารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ธนบุรี, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 88, สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566, file:///C:/Users/Administrator.8WIHHDIZDKEM1QH/Downloads/ali_thaijo,+Journal+manager,+85-102.pdf

ใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำที่ผิดกฎหมายและยังมีการบังคับใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรมพร้อมทั้งมีมาตรการคว่ำบาตร ซึ่งทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างก็เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญต่อธุรกิจการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประมงของไทยหากมีการจำกัดจำนวนการนำเข้าสินค้าลงหรือการห้ามนำเข้าสินค้าทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐบาลไทยมีการปรับเปลี่ยนนโยบายดำเนินการแก้ไขปัญหาความทุกข์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปเพื่อให้ตรงกับมาตรฐานการป้องกันการค้ามนุษย์ของประเทศมหาอำนาจ เพราะกลัวที่จะเสียประโยชน์ในการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมง

2. การที่กลุ่มผู้ซื้อสินค้าในอุตสาหกรรมประมงรายใหญ่อย่างสหรัฐฯและสหภาพยุโรป นำมาตรฐานการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขให้ประเทศผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามมิเช่นนั้นจะจำกัด ห้ามนำเข้าหรือยกเลิกสัญญาสินค้าอุตสาหกรรมประมง เป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเอง

การทบทวนวรรณกรรม

ในประเด็นเรื่องการให้ความสำคัญเรื่องการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงของไทยที่เพิ่มมากขึ้นนั้น มีงานวิจัยที่เคยศึกษาในประเด็นนี้มากมายนับหลายชิ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงระหว่างการบอยคอตของต่างประเทศและไทยในประเด็นนี้ สามารถแจกแจงงานออกได้เป็นสองกลุ่ม ดังนี้

วรรณกรรมที่มองว่าการที่ประเทศไทยได้ถูกสหรัฐอเมริกาจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับร้ายแรง (Tier 3) และถูกสหภาพยุโรปให้ใบเหลืองในเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการส่งออกในอุตสาหกรรมประมงของไทย จากวิทยานิพนธ์ของวราภรณ์ เอี่ยมสำอางค์ (2560) เรื่องอุปสรรคการส่งออกกุ้งไทยไปยังสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปกับการปรับตัวของผู้ส่งออก พบว่าเนื่องจากสหภาพยุโรปจะระงับนำเข้าสินค้าประเภทประมงก็ต่อเมื่อประเทศไทยได้รับใบแดง แต่ส่งผลกระทบต่อโดยอ้อมการที่สหภาพยุโรปให้ใบเหลือง ส่งผลกระทบต่อในแง่ของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอาหารกุ้งที่สำคัญอย่างปลาป่นต้องมีราคาสูงขึ้น ส่วนการที่ไทยถูกสหรัฐฯจัดอันดับ Tier 3 นั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของไทยไปยังสหรัฐอเมริกาที่ลดลง เนื่องจากการจัดสถานะใน TIP Report ของ

สหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีกำหนดมาตรการแทรกแซงทางการค้าไว้ เพียงแต่ผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ
 ภาพลักษณ์ในเรื่องความน่าเชื่อถือของผู้บริโภค⁸

อย่างไรก็ตามงานส่วนใหญ่เห็นว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงของไทยส่ง
 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ วิทยานิพนธ์ของพนิชกร สิ้นชัยกิจ (2562) เรื่องปัญหาแรงงานบังคับกับ
 มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา มองว่า
 การประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ตามกฎหมาย TVPA นั้นมีความสำคัญต่อการส่งออกสินค้า
 ประมงของประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมากเนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้บังคับใช้กฎหมาย
 Trade Facilitation and Trade Enforcement Act 2015 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรและ
 การป้องกันชายแดนของสหรัฐอเมริกา หรือ U.S. Customs and Border Protection (CBP) ในการ
 ห้ามนำเข้าสินค้าใดๆ หากพบว่าสินค้านำเข้ามานั้นผลิตมาจากการใช้แรงงานเด็กการใช้แรงงาน
 บังคับ การใช้แรงงานขัดหนี้หรือการใช้แรงงานนักโทษโดย TIP Report ได้ประเมินสถานการณ์การค้า
 มนุษย์ของประเทศไทยให้อยู่ใน Tier 2 watch list มาตั้งแต่ปีพ.ศ.2553-2556 เป็นระยะเวลา 4 ปี
 ติดต่อกันในปีพ.ศ.2557-2558 ประเทศไทยจึงได้ถูกลดระดับลงให้อยู่ใน Tier 3 ต่อมาปีพ.ศ.2559-
 2560 TIP Report ได้ปรับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยจาก Tier 3 ขึ้นมาอยู่ใน Tier 2
 watch list (ประเทศที่ต้องจับตามอง) อีกครั้งหนึ่งทั้งนี้ในการประเมินรายงานของ TIP Report ปี
 พ.ศ.2561 และพ.ศ.2562 ซึ่งเป็นรายงานฉบับล่าสุดสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยได้ถูก
 ปรับให้ขึ้นอยู่ใน Tier 2⁹

นฤตรา ประเสริฐศิลป์ (2557) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาและผลกระทบข้ามแดนจากการ
 ใช้มาตรการของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับกาต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การ
 ควบคุมกับความสอดคล้องกับมาตรา XX GATT 1994 (พ.ศ.2537) มองว่าผลกระทบจากการบังคับ
 ใช้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรปที่มีผลต่อไทยประกอบไปด้วยมาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดทาง
 การค้า และมาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือซึ่งขัดต่อพันธกรณี

⁸ นางสาววราภรณ์ เอี่ยมสำอางค์, “อุปสรรคการส่งออกกุ้งไทยไปยังสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปกับการปรับตัวของผู้ส่งออก, ” (สาร
 นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 62-64.

⁹ นางสาวพนิชกร สิ้นชัยกิจ, “ปัญหาแรงงานบังคับกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงไปยังประเทศ
 สหรัฐอเมริกา, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2562), 166.

ของสหภาพยุโรปที่ให้มีการละเว้นการบังคับใช้มาตรการทางการค้าอื่นที่นอกเหนือจากมาตรการทางภาษีที่มีผลเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการส่งออกสินค้าประมงของไทย จึงยังคงมีความจำเป็นในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU เพื่อแก้ไขปรับปรุงการทำประมงให้สอดคล้องตามกฎระเบียบ IUU และเป็นการปลดสถานะของประเทศที่มีแนวโน้มเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมืออีกทั้งเพื่อเป็นเป้าหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงของไทยให้เป็นอย่างยั่งยืน¹⁰

ผลงานวิทยานิพนธ์ของ **อร ชวลิตนิธิกุล (2548)** เรื่องมาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย ได้เน้นย้ำว่าสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะสร้างอุปสรรคทางการค้ากับประเทศที่กำลังพัฒนาโดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองแรงงานเข้ากับการค้าระหว่างประเทศ มีมาตรการกำหนดให้ประเทศคู่ค้าต้องให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานที่สหรัฐอเมริกากำหนด หากไม่ดำเนินมาตรการนอกจากจะทำให้ภาพลักษณ์สินค้าของไทยติดลบในสายตาของผู้บริโภคแล้ว ยังอาจส่งผลให้ไทยต้องเสียตลาดทางการค้าที่สำคัญอย่างสหรัฐอเมริกา ในทางตรงกันข้ามหากไทยมีการดำเนินการตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้อง ไทยอาจจะต้องเสียความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าต้นทุนต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง อย่างไรก็ตามในอนาคตประเทศไทยอาจจะต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายแรงงานเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เป็นการขจัดจุดอ่อนในด้านบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศไทยซึ่งเป็นข้อที่ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้ มาเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าอยู่เสมอๆ นอกจากการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานที่สหรัฐอเมริกากำหนดแล้ว ยังมีในส่วนของแรงงานประมงทะเลที่สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปนำมาใช้เป็นมาตรการในการนำเข้าสินค้าประมง¹¹

นอกจากนี้ยังมีงานค้นคว้าอิสระของ **พันทิพา เอี่ยมสุทธา** เรื่องกฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing-IUU): ผลกระทบและโอกาสสำหรับไทย มองว่าเหตุผลของสหภาพยุโรปในการออกกฎระเบียบ IUU คือในเรื่องด้านการแข่งขันทางการค้า

¹⁰ นางสาวนฤตรา ประเสริฐศิลป์, “ปัญหาและผลกระทบข้ามแดนจากการใช้มาตรการของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับภาคต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุมกับความสอดคล้องกับมาตรา XX GATT 1994,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 99.

¹¹ นางสาวอร ชวลิตนิธิกุล, “มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 90-91.

โดยสหภาพยุโรปเป็นผู้นำเข้าสินค้าประมงมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยเมื่อปีพ.ศ.2552 สถิติการนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์ประมงมีมูลค่าประมาณ 15.5 พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ 60 ของความต้องการบริโภคภายในประเทศและส่งออก 2.5 พันล้านยูโร กองเรือและอุตสาหกรรมประมงของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่มีการพัฒนาอยู่ในระดับแนวหน้าในด้านเทคโนโลยีแต่มีต้นทุนที่สูงซึ่งสหภาพยุโรปเชื่อว่าสินค้าประมง IUU มีต้นทุนการผลิตในการส่งออกที่ต่ำกว่าเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานสากลใดๆ และทำให้สินค้าประมงของเอกชนในสหภาพยุโรปที่ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายเสียเปรียบคู่แข่งจากภายในและนอกสหภาพยุโรปที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับประมง IUU ทั้งนี้การเสียเปรียบดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะการแข่งขันภายในตลาดสหภาพยุโรปเท่านั้นแต่รวมถึงการแข่งขันในตลาดต่างประเทศด้วย และเหตุผลสุดท้ายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการค้ามาโยงเป็นเหตุผลที่สหภาพยุโรปมักจะไม่นิยมนำเข้า แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญในการนำการค้ามาโยงกับประมง IUU 80,000 ตัน เมื่อปีพ.ศ.2550 มีการจับปลากว่า 8.2 พันล้านตัน มีการจ้างแรงงานถึง 265,000 คนในธุรกิจการทำประมงและประมงแปรรูป ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีอำนาจทางการเมืองสูงในหลายประเทศสมาชิกภาพยุโรป เช่น ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี สหราชอาณาจักร และโปตุเกส เป็นต้น สหภาพยุโรปเห็นว่า กฎระเบียบ IUU สามารถเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีต่อสินค้าจากประเทศที่สามที่จะเข้ามายังสหภาพยุโรปได้ ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ธุรกิจประมงของสหภาพยุโรปไม่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับสินค้าประมงจากประเทศที่สามแล้วยังอาจช่วยเพิ่มโอกาสได้เปรียบทางการค้ามากขึ้นด้วย¹²

ในประเด็นเดียวกัน**เพ็ญพิชชา จรรยาโกมล** ศึกษาเรื่องปัญหาในการปรับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ.2007 (พ.ศ.2550) หรือ C188 ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย มองว่า การถูกจัดอันดับให้อยู่ในระดับ (Tier) 3 จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์สำหรับประเทศไทยในทางด้านการค้าได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงโดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารแช่แข็งอย่าง กุ้งแช่แข็งค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีโลกและอาจมีผลกระทบต่อแนวโน้มการลงทุน และหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงก็ส่งผลทำให้เกิดผลกระทบหลักที่เกิดขึ้น

¹² นางสาวพันทิพา เอี่ยมสุทธา, “กฎระเบียบของสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing-IUU): ผลกระทบและโอกาสสำหรับไทย,” (รายงานศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2554), 12.

ได้แก่ การเกิดมาตรการกีดกันทางการค้าของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา จากมาตรการและข้อตกลงร่วมกันเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ก่อให้เกิดความสูญเสียรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออกสินค้าประมง เศรษฐกิจหยุดชะงัก เกิดการว่างงานจากการปิดกิจการ เกิดอาชญากรรมในสังคม และส่งผลให้ภาครัฐเพิ่มความเข้มงวดต่อการปรับใช้กฎหมาย¹³

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบว่า มีวรรณกรรมจำนวนไม่น้อยที่ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการที่ประเทศไทยได้ถูกจัดระดับการจัดการค้ามนุษย์ อยู่ในระดับต่ำที่สุด (Tier3) ระหว่างปีพ.ศ. 2557-2558 ของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาพร้อมกับการที่สหภาพยุโรป ได้พิจารณาให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในเรื่องการทำการประมงผิดกฎหมาย และวรรณกรรมส่วนใหญ่พบว่าจะมีมุมมองไปในทิศทางเดียวกันคือชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐบาลมีนโยบายในดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เพราะได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จะช่วยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในประเด็นที่เกี่ยวข้องของบทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

กรอบการวิเคราะห์

กรอบการวิเคราะห์ที่นำมาใช้ในการศึกษาบทบาทของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงนั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดระบอบระหว่างประเทศ (international regime) มาเป็นกรอบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ในการแสวงหาคำตอบว่าสิ่งใดเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างจริงจังมากขึ้น ที่แม้ว่าทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปนั้นจะไม่ได้ระบุถึงมาตรการลงโทษที่เกี่ยวกับปัญหาแรงงานการค้ามนุษย์และการกระทำประมงที่ผิดกฎหมายโดยตรง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจะไม่ได้รับผลกระทบในทางการเศรษฐกิจ

แนวคิดระบอบระหว่างประเทศมาจากกลุ่มนักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา ช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ได้นำความรู้ในสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศมาประยุกต์เพื่ออธิบายการเมืองระหว่างประเทศ โดยระบอบระหว่างประเทศไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศแต่สามารถพัฒนานำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ อันเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศได้แบบมีพันธผูกพัน

¹³ นางสาวเพ็ญพิชชา จรรยาโกมล, “ปัญหาในการปรับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ.2007 (C 188) ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา กฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), 111-117.

ซึ่งคำว่า “Regime” ก็มาจากกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเอามาใช้ศึกษาการเมืองระดับมหภาค (Macro politics) เป็นกรอบของกฎเกณฑ์ ความคาดหวัง และสิทธิประโยชน์ของระหว่างตัวแสดงในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งกรอบของกฎเกณฑ์นี้จะขึ้นอยู่กับกรอบที่ยอมรับที่จะร่วมกันสร้างความร่วมมือโดยมีพื้นฐานอยู่บนหลักการต่างตอบแทน (Reciprocity)¹⁴ จากงานเขียนของสตีเฟน คราสเนอร์ (Stephen D. Krasner) ได้ให้ความหมายระบอบระหว่างประเทศไว้ คือ เป็นปรากฏการณ์ของความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่างๆ ซึ่งมีชุดของหลักการ (Principles) ปทัสถาน (Norms) กฎเกณฑ์ (Rules) และกระบวนการตัดสินใจ (Decision-making Procedure) ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐสามารถทำให้ความคาดหวังของตัวแสดงในประเด็นด้านใดด้านหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาบรรจบกัน¹⁵ โรเบิร์ต โคเฮน กับ โจเซฟ นาย (Robert O. Keohane and Joseph S. Nye) มองว่าระบอบ คือ กระบวนการจัดการทางปกครองที่ส่งผลถึงความสัมพันธ์ที่มีในสถานการณ์การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน¹⁶ โดยโคเฮนได้มีความเห็นว่าระบอบช่วยลดค่าใช้จ่ายในการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างรัฐ เพิ่มช่องทางสื่อสาร สร้างเงื่อนไขการเจรจาที่มีระเบียบ และสามารถตัดสินใจว่าพฤติกรรมใดชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรม ในการที่สร้างและดำรงรักษาระบอบระหว่างประเทศนั้นจำเป็นจะต้องมีต้นแบบของการประพฤติปฏิบัติ (Behavior Patterns) เพื่อควบคุมให้มีบรรทัดฐาน นักวิชาการหลายท่านได้ระบุว่ารัฐผู้นำ (Hegemonic State) มักจะแสดงบทบาทในการที่จะสร้างและดำรงรักษาระบอบระหว่างประเทศไว้ หรือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบระหว่างประเทศ¹⁷ แนวคิดของระบอบระหว่างประเทศ มีความสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการของการปฏิบัติในสังคมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันจนกลายเป็นเรื่องปกติ ช่วยส่งเสริมการหมุนเวียนข่าวสารทำให้ตัวแสดงในระหว่างประเทศสามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม และยังช่วยสร้างเงื่อนไขกำหนดแนวนโยบายของแต่ละรัฐด้วย

ต่อมาเมื่อได้พิจารณาพฤติกรรมของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกและเป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทยมาอย่างยาวนาน ผ่านกรอบการวิเคราะห์

¹⁴ สมพงษ์ ชูมาก, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21)*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 55.

¹⁵ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, *International Organization* 36 (1982): 185, <https://www.jstor.org/stable/2706520>.

¹⁶ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 19.

¹⁷ สมพงษ์ ชูมาก, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21)*, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 56-57.

จะพบว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างมีความพยายามออกกฎเกณฑ์หรืออนุสัญญาต่างๆ อย่างการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (TIP Report) เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขภายใต้มาตรการจำกัดหรือห้ามนำเข้าสินค้าที่อาจจะเป็นการละเมิดต่อหลักเสรี ในทางการค้าของ WTO และความตกลง GATT โดยในการจัดลำดับจากการทำรายงานดังกล่าวในปี พ.ศ.2557-2558 ประเทศไทยได้ถูกปรับลดไปอยู่ในลำดับที่เลวร้ายที่สุด (Tier3) ได้ส่งผลกระทบต่อ อย่างมีนัยยะสำคัญในส่วนของจำนวนการส่งออกสินค้าของไทยไปยังสหรัฐอเมริกา¹⁸ จากสถิติการ ส่งออกสินค้าในอุตสาหกรรมประมงของไทยพบว่าในช่วงปีพ.ศ.2550-2555 มีมูลค่าการส่งออกสินค้า สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ต่อมาเมื่อไทยประสบกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเด็นการค้ามนุษย์ส่งผล ให้มูลค่าการส่งออกสินค้าในอุตสาหกรรมประมงของไทยในปีพ.ศ.2556-2559 ลดลงอย่างต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีแรงงาน เวทีการค้าระดับภูมิภาคและในระดับการค้า โลก¹⁹ ขณะที่สหภาพยุโรปก็มีความพยายามที่จะใช้มาตรการกีดกันที่มีใช้ภาษีด้วยเช่นเดียวกัน เห็น ได้จากการที่สหภาพยุโรป ได้พิจารณาให้ใบเหลืองไทย เนื่องจากการทำอุตสาหกรรมประมงโดยไม่ เคารพกฎกติกาสังคมโลก กระทำผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงานและเฝ้าระวังควบคุม และได้ยื่นคำ ขาดให้รัฐบาลไทยเร่งแก้ไขอย่างเคร่งครัดโดยจะต้องมีความคืบหน้าอย่างชัดเจน มิเช่นนั้นสหภาพ ยุโรปจะระงับการนำเข้าสินค้าอาหารทะเลจากผู้ประกอบการของไทย²⁰ โดยรัฐบาลไทยได้ยอมรับเอา แรงกดดันและเงื่อนไขต่างๆ จากตัวแสดงภายนอกมาดำเนินเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงกฎหมายและ นโยบายต่างๆ ในการดำเนินกิจการภายใน อันมาจากการที่รัฐบาลไทยมีกระบวนการตัดสินใจอยู่บน ความเห็นชอบต่อปทัสถานระหว่างประเทศ โดยเข้าไปอยู่ในระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเพื่อ สร้างเงื่อนไขสำหรับความร่วมมือและส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมระหว่างกัน

¹⁸ วุฒิกานันท์ สุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อ กฎหมายไทย,” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ (2561): 268. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2565, <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtujournal/article/view/130802/98096>

¹⁹ พรรณนิภา สวีสลัก, “มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี: ศึกษาการค้ามนุษย์ในกิจการประมง,” วารสารวิชาการ (2563): 33. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2566, <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/article/download/157473/114083/430583>

²⁰ ทีมข่าว TCUI และ TCUI school รุ่น 3, “ไทยเร่งทำแต้มสู้ ‘Tier3+ใบเหลืองEU’ จับค้ามนุษย์-ประมงอ่วม-แรงงานหาย,” สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 มกราคม 2565, <https://www.tcijthai.com/news/2016/18/scoop/6416>

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในส่วนของการดำเนินการวิธีการดำเนินวิธีวิจัยเป็นการวิจัยโดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยแบ่งแหล่งที่มาของข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ กฎหมายภายในประเทศ อาทิ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น กฎหมายภายนอกประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง, พระราชบัญญัติว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการบังคับใช้ทางการค้า พ.ศ.2558 (Trade Facilitation and Trade Enforcement Act 2015), พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ พ.ศ.2543 (Trafficking Victims Protection Act of 2000 : TVPA), ข้อบังคับสหภาพยุโรป (EU Regulations), Trafficking in Persons Report (TIP Report) เป็นต้น เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎระเบียบต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย
2. ข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ วิทยานิพนธ์ วารสาร ข่าวสาร บทความทางวิชาการอื่นๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เว็บไซต์ออนไลน์ เพื่อให้ทราบวิธีการดำเนินการของรัฐบาลไทย พร้อมทราบถึงมุมมองและทัศนคติที่แตกต่าง วิเคราะห์ข้อกังวลต่างๆที่ปรากฏในเอกสารที่จะมีส่วนช่วยในการทำงานวิจัยขึ้นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการชี้ให้เห็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมุ่งเน้นในเรื่องแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ในอุตสาหกรรมภาคประมงอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ระหว่างปี พ.ศ.2557-2565 เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับการจัดการการค้ามนุษย์ในลำดับที่ 3 คือ ระดับต่ำที่สุด และสหภาพยุโรป (EU) ได้พิจารณาให้ใบเหลือง เรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย (Illegal, Unreported, and Unregulated : IUU Fishing) ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน โดยมีกฎหมาย TVPA ซึ่งเป็นกฎหมายค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่มีความพัวพันกับการบังคับใช้แรงงานภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศที่ส่งผลให้สหรัฐอเมริกานำมาอ้างใช้เป็นเครื่องมือในการ

กำหนดเงื่อนไขภายใต้มาตรการจำกัดหรือห้ามการนำเข้าสินค้า รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งส่งผลกระทบต่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในประเทศ

โครงสร้างในการนำเสนอ

สารนิพนธ์เล่มนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 6 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย สมมติฐานการศึกษา กรอบการวิเคราะห์ ขอบเขตการศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 สถานการณ์การค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง จะกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างการค้ามนุษย์กับแรงงาน, ตัวอย่างกรณีศึกษาที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงสถิติจำนวนผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์, การที่ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงได้กลายมาเป็นวาระสำคัญในประเทศไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ต้นกำเนิดของกฎหมายและข้อตกลงต่างๆที่ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 มุมมองของรัฐบาลไทยต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง จะอธิบายถึงมุมมองของรัฐบาลไทยโดยพิจารณาสถานการณ์การค้ามนุษย์ตั้งแต่พ.ศ.2471 จนถึงปัจจุบัน

ส่วนที่ 4 การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง จะอธิบายถึงวิธีการที่รัฐบาลไทยใช้ดำเนินแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงและการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing) ทั้งในส่วนของด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ การดำเนินการตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ส่วนที่ 5 วิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

ส่วนที่ 6 บทสรุปและแนวโน้มในอนาคต

ส่วนที่ 2

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

2.1 จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างการค้ามนุษย์กับแรงงาน

เริ่มต้นประมาณ พ.ศ.1713-2403 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม แรงงานจากเดิมที่แรงงานเป็นเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม มีการเปิดเสรีทางการค้าทำให้มีการแข่งขันทางการค้ามากยิ่งขึ้น แต่การเปิดเสรีทางการค้าอย่างกว้างขวางก็ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านแรงงานตามมา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ.2457-1461) เนื่องจากการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น มีการใช้แรงงานจำนวนมากเพื่อให้การผลิตสินค้าและบริการมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำ เกิดการเอาเปรียบแรงงานด้านการทำงานอย่างหนักและมีการใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสม เริ่มมีการเรียกร้องจากองค์กรต่างๆของผู้ใช้แรงงาน การเรียกร้องมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม จึงได้มีการเรียกร้องให้จัดตั้ง “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization: ILO” ในปีพ.ศ.2462²¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทในการวางมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards: ILS) เพื่อดูแลสิทธิแรงงานและกำหนดกฎ ระเบียบ มาตรฐานแรงงานสากลให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ ประกอบด้วยอนุสัญญาหลักและอนุสัญญาพื้นฐานจำนวน 4 หมวด รวม 8 ฉบับ²²

ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2482-2488) ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เป็นผู้นำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพื่อให้เกื้อกูลผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศไม่ว่าจะด้านการค้า การลงทุน ฯลฯ แต่เมื่อใดก็ตามที่ประเทศมหาอำนาจเกิดความเสียเปรียบทางการค้าก็จะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจในการออกกฎหมายหรือมีมาตรการกีดกันทางการค้าขึ้น เช่น การเพิ่มอัตราภาษีอากรขาเข้ากับประเทศคู่ค้าและมาตรการทางการค้าได้เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้นเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศของตนเอง เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง (พ.ศ.2488 เป็นต้นมา) หลายๆประเทศทั่วโลกประสบปัญหาจากสงครามและเผชิญกับปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจโลก ได้มีการแก้ไขปัญหาและลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจและ

²¹ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต,” รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาส 4 (2563): 4.

²² เรื่องเดียวกัน, 5.

ประเทศกำลังพัฒนา จึงได้มีการเจรจาทางการค้าแบบพหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและเพื่อจัดระเบียบการค้าโลก รวมถึงการลดอุปสรรคทางการค้า จึงได้มีการจัดทำ “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ General Agreement on Tariffs and Trade: GATT” เป็นข้อตกลงทางกฎหมายเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างภาคี

ในประเด็นด้านแรงงานได้ถูกเสนอขึ้นในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศรอบที่ 8 (การเจรจารอบอุรุกวัย) มีการเจรจาเพื่อแก้ไขสิทธิแรงงาน รวมถึงได้ยกฐานะ GATT ให้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ภายใต้ชื่อ “องค์การการค้าโลก หรือ World Trade Organization: WTO” ในปีพ.ศ.2537 เพื่อเป็นเวทีเจรจาโดยเฉพาะการค้ากับดูแลมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาดทางสังคมและการกำกับดูแลการกีดกันทางการค้าจากมาตรการที่มีใช้ภาษี (Anti-Dumping and Non-Tariffs Measure) ซึ่งส่วนหนึ่งนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน²³ นอกจากนี้เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวและยกระดับมาตรฐานการครองชีพของแรงงานให้ดีขึ้น ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจึงมีการใช้ “ระบบการใช้สิทธิพิเศษศุลกากร หรือ Generalized System of Preference: GSP” ได้ให้สิทธิ GSP แก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศกำลังพัฒนา โดยการลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าแก่สินค้าที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า แต่ในการได้รับสิทธิพิเศษทางการค้านั้น ประเทศที่ได้รับสิทธิจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ให้สิทธิวางไว้ สำหรับประเทศไทยก็นั้นอยู่ในข่ายที่ได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

อีกทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้ปรากฏแนวความคิดของการค้ามนุษย์นอกจากจะเป็นเรื่องของการค้าประเวณีแล้ว ยังปรากฏว่าการค้ามนุษย์ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเรื่องของแรงงานด้วยพิจารณาได้จากนิยามตามข้อ 3 ของพิธีสารฯ ทั้งนี้ จากวัตถุประสงค์ของการค้ามนุษย์เพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์ จากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการการเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาสการใช้งานหนักเยี่ยงทาสอันเป็นส่วนหนึ่งของคำจำกัดความของการบังคับใช้ แรงงานตามที่ปรากฏในข้อ 2 ของอนุสัญญา ILO [อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว] ฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นส่วนหนึ่งของปฏิญญาว่า

²³ เรื่องเดียวกัน, 6-9.

ด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานที่นำไปสู่การจัดทำมาตรฐานแรงงานพื้นฐาน (Core Labour Standard) จึงอาจกล่าวได้ว่าการค้ามนุษย์มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับเรื่องของแรงงาน²⁴

2.2 ตัวอย่างกรณีศึกษาที่ดีที่เกี่ยวข้องกับบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมภาคประมง

ในปีพ.ศ.2554 ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ได้ถูกบังคับให้ทำงานบนเรือประมงอย่างหนักเป็นระยะเวลากว่า 3 ปีและในระหว่างนั้นก็ได้มีการถูกทำร้ายร่างกาย ต่อมาได้ถูกช่วยเหลือและมาร้องทุกข์ดำเนินคดีกับไต๋ก๋งเรือ แต่ประสบปัญหาคือผู้เสียหายมีอาการทางประสาท ไม่สามารถจำเหตุการณ์ สถานที่เกิดเหตุได้จึงต้องใช้ระยะเวลาในการรักษาฟื้นฟู ประกอบกับพยานสำคัญในคดีได้ได้ออกไปทำงานในเรือประมงเป็นเวลาหลายเดือนติดต่อกันกว่าจะเข้าให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ก็ปลายปี.ศ.2016 จนสามารถออกหมายจับไต๋ก๋งเรือและจับกุมมาดำเนินคดีในที่สุด และตามหมายเลขคดีแดงที่ 53/2560 ศาลอาญาพิพากษาลงโทษจำคุกไต๋ก๋งเรือจำนวน 4 ปี ให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 450,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี²⁵

นอกจากนี้ยังมีคดีบังคับใช้แรงงานในน่านน้ำประเทศมาเลเซีย โดยเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2564 ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ช่วยเหลือผู้เสียหายจากการส่งกลับของประเทศมาเลเซียทั้งหมด 44 รายและเป็นแรงงานประมงถึง 40 ราย จากการตรวจสอบได้เข้าข่ายการค้ามนุษย์โดยมีการแบ่งหน้าที่กันทำเป็นขบวนการ มีกลุ่มนายหน้าทำหน้าที่จัดหาหลอกหลวงผู้เสียหาย หวานล้อมชักชวนให้ผู้เสียไปทำงานบนเรือประมง โดยอ้างว่าจะได้รับค่าตอบแทนในอัตรที่สูง เมื่อผู้เสียหายหลงเชื่อจะนำไปพักรอไว้ชั่วคราวก่อนที่จะส่งมอบให้เจ้าของเรือประมงแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาคร โดยกลุ่มนายหน้าจะได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนผู้เสียหาย รายละประมาณ 50,000 บาท ซึ่งเจ้าของเรือจะลักลอบออกเดินทางออกจากราชอาณาจักรเพื่อไปทำประมงในน่านน้ำประเทศโซมาเลีย โดยไม่มีการจัดทำเอกสารคนประจำเรือ (Seaman's Book) ไม่มีเอกสารการเดินทางเข้า-ออกของเรือ ไม่ได้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมี

²⁴ นางสาววัลภา ทับสุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 128.

²⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปีพ.ศ.2560,” 31.

เจตนาปกปิดข้อมูลของลูกเรือ สำหรับไต๋กงเรือจะมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของผู้เสียหายบนเรือ ซึ่งสภาพการทำงานเป็นไปอย่างลำบาก มีเวลาการทำงานที่ยาวนานและหนักต่อเนื่องกันหากผู้เสียหายรายใดลุกขึ้นมางานไม่ไหวก็จะถูกทำร้ายร่างกาย ยิ่งไปกว่านั้นคือยังไม่ได้รับเงินค่าจ้าง จนในที่สุดเรือลำนี้ได้ถูกทางการของประเทศมาเลเซียจับกุมดำเนินคดีแล้วผลักดันผู้เสียหายกลับประเทศไทย ทางรัฐบาลไทยจึงได้เข้าช่วยเหลือพร้อมทั้งดำเนินคดีทั้งกลุ่มนายหน้า เจ้าของเรือและไต๋กงเรือ รวมจำนวนผู้ต้องหา 6 ราย ซึ่งศาลได้ตัดสินพิพากษาจำคุกผู้ต้องหา 2 ราย รายละ 12 ปี ยึดทรัพย์จำนวน 7,720,720.35 บาท และได้เฉลี่ยคืนให้กับผู้เสียหายจำนวน 2,272,820 บาท²⁶

ตารางแสดงจำนวนผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์โดยจำแนกตามเพศและสัญชาติ

ปี พ.ศ.	เพศ		สัญชาติ					รวม จำนวน
	ชาย	หญิง	ไทย	พม่า	กัมพูชา	ลาว	อื่นๆ	
2558	451	531	360	409	9	87	117	982
2559	411	413	327	53	26	30	19	824
2560	88	367	327	53	26	30	19	455
2561	282	349	345	205	28	14	39	631
2562	1,158	663	251	1,306	96	38	130	1,821
2563	66	165	162	5	5	46	13	231
2564	154	270	322	94	0	2	6	424
2565	206	337	477	8	4	33	21	543

ที่มา: 1. สถิติปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2553-2563 รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศ ไทย พ.ศ.2558-2565

2. ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และภาคประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2.3 การที่ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงได้กลายมาเป็นวาระสำคัญในประเทศไทย

หากพิจารณาสถานการณ์การค้ามนุษย์ในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2557-2565 ถือได้ว่าเป็นช่วงวิกฤตของประเทศไทย พบว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงได้กลายมาเป็นวาระสำคัญในประเทศนั้น จากการได้รับแรงกดดันของตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น

²⁶ ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และภาคประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, “รายงานการค้ามนุษย์ด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย ประจำปี 2565,” 51-52.

โดยเฉพาะแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเนื่องจากเป็นคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งได้นำเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นตัวแปรสำคัญ²⁷ เริ่มมีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Measures) เพื่อเป็นเหตุผลในการกีดกันทางการค้าเพิ่มขึ้น มีการนำประเด็นด้านแรงงานมาเกี่ยวข้องด้วยทำให้ยิ่งสร้างอุปสรรคทางการค้า เห็นได้จากเมื่อปีพ.ศ.2556 มูลนิธิความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Environment Justice Foundation: EJF) ได้เผยแพร่รายงานเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอุตสาหกรรมกุ้งของประเทศไทยโดยในรายงานระบุว่าประเทศไทยมีการใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยการเอารัดเอาเปรียบ มีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมและสุ่มเสี่ยงต่อการเป็นแรงงานภาคบังคับ แล้วยังเรียกร้องให้นานาชาติพิจารณาระงับการส่งออกกุ้งของไทย ซึ่งในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้ากุ้งรายใหญ่ที่สุดในโลก มีปริมาณถึง 90 เปอร์เซ็นต์ของอาหารทะเลที่ส่งออกทั้งหมด²⁸

**ตารางปริมาณและมูลค่าการส่งออกสินค้าประมงทั้งหมดของประเทศไทย
กับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรประหว่างปี พ.ศ.2555-2565**

ปี (พ.ศ.)	สหรัฐอเมริกา		สหภาพยุโรป	
	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2555	303,847.24	62,349.56	157,143.96	25,245.27
2556	244,040.93	50,518.10	150,691.81	23,715.96
2557	239,839.08	50,387.75	136,811.33	21,007.42
2558	218,222.98	45,048.10	115,492.37	15,606.21
2559	227,391.54	50,225.66	103,285.16	15,077.30
2560	235,285.41	51,987.07	91,365.97	14,410.02
2561	217,275.81	42,266.85	88,255.96	13,723.17
2562	225,603.84	40,266.83	84,984.00	12,271.49
2563	261,914.07	46,243.11	78,012.12	10,988.60

²⁷ นายสุทธิพงษ์ วรอุไร, “การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 348.

²⁸ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “ข้อตกลงองค์การค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี,” รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่4 (2565): 16.

2564	237,638.16	43,471.50	76,161.19	11,383.34
2565	250,616.12	50,799.82	74,472.10	12,799.03

ดัดแปลงจาก: กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง, “กลุ่มวิเคราะห์การค้าสินค้าประมงระหว่างประเทศ,” กรมประมง เข้าถึงได้ที่ <https://www.fisheries.go.th/strategy-tradestat> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566).

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างก็เป็นตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อการส่งออกสินค้าในอุตสาหกรรมภาคประมงของประเทศไทย รัฐบาลไทยจึงต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาเป็นลำดับต้นๆ แต่ในช่วงปีพ.ศ.2556 จนถึง พ.ศ. 2558 การส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาก็กลับมีมูลค่าลดลงเรื่อยๆ และยิ่งไปกว่านั้นมูลค่าในการส่งออกไปสหภาพยุโรปกลับมีอัตราการลดลงอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปีพ.ศ.2556-2563 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมาตรการของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่จะแสดงถึงการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานอุตสาหกรรมภาคประมง สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลไทยมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยอย่างเร่งด่วน

2.3.1 การที่ได้รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการรับเอาประเด็นวาระในเรื่องการค้ามนุษย์เข้ามาเป็นปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก และยังเป็นประเทศแรกในการก่อตั้งโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ (international anti-trafficking) และช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์²⁹ ดังที่ระบุไว้ว่า “รัฐบาลสหรัฐฯ ให้คำมั่นสัญญาอย่างมุ่งมั่นในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งในประเทศและนอกประเทศ”³⁰ ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นสหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในระบบระหว่างประเทศและต้องการที่ความเป็นผู้นำในการจัดการกับปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ³¹ จึงมีความพยายามที่จะเผยแพร่ปทัสถานต่างๆ อย่างการให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งการค้ามนุษย์นั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดนผ่านการออกกฎระเบียบ กรอบความร่วมมือ กำหนดมาตรฐานให้ประเทศอื่นๆ ได้ปฏิบัติ

²⁹ Trafficking in Persons Report 2001 (Washington, DC: U.S. Department of State, 2001), 3.

³⁰ เรื่องเดียวกัน

³¹ นายสุทธิพงษ์ วรอุไร, “การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2018), 158.

ตาม ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในอีกหลากหลายประเทศที่ต้องไปปฏิบัติตาม เนื่องจากเป็นประเทศ คู่ค้าทางด้านเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาและยังต้องได้รับความช่วยเหลืออยู่ จึงมีอาจที่จะหลีกเลี่ยงได้

2.3.1.1 การถูกปรับลดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report)

ตารางแสดงการจัดลำดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยตั้งแต่ปีพ.ศ.2544-2565 ³²

2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2 Watch List	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2 Watch List	Tier 2 Watch List
2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2565
Tier 2 Watch List	Tier 2 Watch List	Tier 3	Tier 3	Tier 2 Watch List	Tier 2 Watch List	Tier 2	Tier 2	Tier 2	Tier 2 Watch List	Tier 2

เมื่อปีพ.ศ.2557 ในรายงานของ TIP Report ได้ปรับลดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทยไปอยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุด (Tier 3) โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทย จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุด ได้มีการอ้างถึงแรงงานถูกบังคับในธุรกิจเรือประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงเป็นกลุ่มที่เกิดปัญหามากที่สุด และยังแสดงถึงการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเมื่อเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ ขณะเดียวกันก็มีการคอร์รัปชันในทุกกระดับ ที่ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ³³ และในปีพ.ศ.2558 ก็ยังถูกจัดอยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุดต่อเนื่องเป็นปีที่สอง อาจจะทำให้สหรัฐอเมริกามีการพิจารณาออกมาตรการระงับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีบทลงโทษโดยตรงแต่ด้วยเหตุนี้ก็มีผลกระทบกับการส่งออกสินค้าในอุตสาหกรรมประมงของไทย เพราะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคมองว่าสินค้าประมงจากประเทศไทยมีภาพลักษณ์ของการใช้แรงงานที่ลักษณะเข้าข่ายการค้ามนุษย์และมีการบังคับใช้แรงงาน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นตลาด

³² U.S. DEPARTMENT of State, “2022 Trafficking in Persons Report,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2566,

<https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>

³³ Thai PBS, “ย้อน 10 ปีที่ถูกจับตา-จัดอันดับ ‘ไทยค้ามนุษย์’ อย่าแค่ตอบโต้สงสัย-แต่ควรตั้งใจแก้ปัญหา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28

พฤษภาคม 2565, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/3972>.

ส่งออกสินค้าประมงอันดับหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งในรอบ 10 ปี (พ.ศ.2555-2564) มีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 48,277 ล้านบาท และมีมูลค่าการส่งออกลดลงอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 3.27 ต่อปี³⁴

2.3.1.1.1 ที่มาของการจัดอันดับในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (TIP Report)

ในบทบัญญัติของกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) หรือกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ ได้มีการจัดลำดับประเมิณสถานการณ์ประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ทั่วโลก รวม 188 ประเทศ เนื่องมาจากปัญหาจากการค้ามนุษย์ในแรงงานบังคับ ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของการทำงาน ภายใต้เงื่อนไขที่การค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาอาจนำมาอ้างอิงเป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขภายใต้มาตรการจำกัดหรือห้ามการนำเข้าสินค้าที่อาจจะเป็นการละเมิดต่อหลักเสรีในทางการค้าขององค์การการค้าโลก หรือ WTO และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT ทั้งนี้ในการจัดอันดับจากการจัดทำรายงานดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญทั้งในส่วนของจำนวนการส่งออกสินค้าของประเทศไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศไทย

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายภายในของประเทศไทย และของสหรัฐอเมริกาอย่างกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act of 2000 (พ.ศ.2543) ต่างก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในการบังคับใช้แรงงานโดยที่สองประเทศนั้นต่างก็ได้มีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ทั้งสองฉบับดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารฯ ที่ทั้งสองประเทศได้ให้สัตยาบันไว้ทั้งในส่วนของนิยามความหมายและองค์ประกอบของการค้ามนุษย์ การบัญญัติบทลงโทษทางกฎหมาย การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่ภายใต้กฎหมาย TVPA ของประเทศสหรัฐอเมริกาตาม SEC.110. ACTIONS AGAINST GOVERNMENTS FAILING TO MEET MINIMUM STANDARDS (b) กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีการจัดทำรายงานถึงสถานะของรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการค้ามนุษย์ ภายในวันที่ 1 มิถุนายนของทุกปีแล้วเสนอต่อสภาองเกรส เพื่ออธิบายถึงความพยายามในการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่างๆ ที่จะจัดปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเรียกรายงานฉบับนี้ว่า Trafficking in Persons

³⁴ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “การค้าสินค้าประมงของไทยในรอบ 10 ปี (2555 - 2564),” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2565, <https://www.fisheries.go.th/strategy-tradestat/images/PDF/aticle/Thailand/Thailand55-64.pdf>.

Report หรือ TIP Report ซึ่งเป็นรายงานที่มีความครอบคลุมที่สุดทั่วโลกถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะต่อต้านรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการค้ามนุษย์ และยังได้บรรยายถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาการค้ามนุษย์โดยทั่วไปของแต่ละประเทศด้วย โดยประเทศที่ปรากฏชื่ออยู่ในรายงานฉบับดังกล่าวถือเป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิด ทางผ่าน หรือปลายทางของการค้ามนุษย์ ซึ่งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจที่จะกำหนดบทลงโทษสำหรับประเทศที่อยู่ในอันดับที่ต่ำที่สุด (Tier 3) ในรูปแบบของการระงับการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆที่ไม่ใช่ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับการค้า (non-humanitarian, non-trade related)³⁵ และสหรัฐอเมริกาอาจคัดค้านการให้ความช่วยเหลือในเวทีระหว่างประเทศ อย่างเช่น ธนาคารโลก หรือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากนี้แล้วในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีพ.ศ.2551 ยังได้ระบุอีกว่าประเทศที่มีการปกครองแบบไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้นไปจากสังคมภายในประเทศ แล้วเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์อีกด้วย เพราะการที่เป็นประชาธิปไตยทำให้มีการจัดการปกครองที่เป็นธรรม จะช่วยส่งเสริมในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกัน³⁶

ความหมายของการจัดลำดับ TIP Report

- ระดับ 1 (Tier 1) : กลุ่มประเทศที่รัฐบาลปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA อย่างครบถ้วน
- ระดับ 2 (Tier 2) : กลุ่มประเทศที่รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA อย่างครบถ้วนแต่กำลังใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการที่จะปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานเหล่านั้น
- ระดับ 2 ที่ถูกจับตามอง (Tier 2 Watch list) : กลุ่มประเทศที่มีจำนวนของผู้ตกเป็นเหยื่อสูงมากขึ้น และรัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามหรือไม่มีหลักฐานที่ชี้ชัดความรัฐบาลและความพยายามมาพอในการจัดการตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมาย TVPA
- ระดับ 3 (Tier 3) : กลุ่มประเทศที่รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างครบถ้วนและไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะดำเนินการ

³⁵ วัลภา ทับสุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย,” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ (2561): 268.

³⁶ นายสุทธิพงศ์ วรอุไร, “การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 169.

2.3.1.2 การถูกตัดสิทธิระบบพิเศษศุลกากร (GSP)

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐอเมริกา คือ (1) ไม่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง (high income country) โดยใช้ฐานข้อมูลของ World Bank ซึ่งพิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัว ซึ่งปีพ.ศ.2562 กำหนดไว้ไม่เกิน 12,535 เหรียญสหรัฐฯ (2) ต้องมีการเปิดตลาดสินค้าและบริการอย่างสมเหตุสมผล (3) จะต้องมีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ (4) จะต้องมีการคุ้มครองสิทธิแรงงานในระดับที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ (5) กำหนดนโยบายลงทุนที่ชัดเจน และ (6) ให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการก่อการร้าย³⁷ ประเทศไทยจึงได้รับสิทธิมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2519 ส่งผลให้การส่งออกมีการขยายตัวสูงขึ้น แต่ต่อมาในปีพ.ศ.2562 สหรัฐอเมริกาประกาศระงับสิทธิ GSP ของไทย โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการคุ้มครองแรงงานได้เทียบเท่ามาตรฐานสากลและประเทศไทยไม่เปิดตลาดการค้าอย่างเป็นธรรมกับสินค้าของสหรัฐอเมริกา³⁸ ซึ่งการระงับสิทธิ GSP นั้นครอบคลุมสินค้า 1 ใน 3 ของไทยที่ได้รับสิทธิ GSP โดยเฉพาะสินค้าอาหารทะเลทุกประเภทจะถูก ระงับสิทธิ GSP เนื่องจากปัญหาแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมงที่ยืดเยื้อมานาน³⁹

2.3.2 แรงกีดกันที่ได้รับจากสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศ สำหรับประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์สหภาพยุโรปได้เล็งเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ โดยพิจารณาจากใน มาตรา 2 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรปนั้นได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาคและหลักนิติธรรมทั้งภายในสหภาพยุโรปและกับประเทศต่างๆ ภายนอก มีการออกข้อกำหนด Directive 2011/36/EU เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติของ ประเทศสมาชิก กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหภาพยุโรปในป้องกันการค้ามนุษย์และการคุ้มครอง

³⁷ ศูนย์สารสนเทศการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “วิเคราะห์กรณีสหรัฐอเมริกาตัดสิทธิ GSP ไทย (รอบที่2/2563) ตอกย้ำความสำคัญของ FTA,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566,

<https://api.dtn.go.th/files/v3/5ff52f6aef4140fdd7696422/download> .

³⁸ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “มาตรการที่มีใช้ภาษีและการยกเลิกสิทธิพิเศษทางภาษี ผลกระทบต่อ แรงงานและการส่งออกของไทย กรณีศึกษาการตัดสิทธิ GSP ไทยของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา,” รายงานสถานการณ์ภาวะ เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่1 (2564): 7.

³⁹ ผศ.ดร.สุธินี มงคล, “สหรัฐฯ ตัดสิทธิ GSP ไทย มีผลกระทบอย่างไร?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566,

<https://www.spu.ac.th/fac/business/th/content.php?cid=20458>.

เหยื่อจากการค้ามนุษย์⁴⁰ แล้วยังมีอนุสัญญาคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings 2005) พ.ศ.2548 ที่เปรียบเสมือนการเป็นกฎหมายแม่แบบที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะ ซึ่งหลักการของอนุสัญญาได้กำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรงและเป็นความผิดในเรื่องการลิดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย⁴¹ สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสหภาพยุโรปในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นเวทีการค้าโลกที่มีอำนาจการต่อรองสูง ซึ่งเป็นผู้นำด้านกฎระเบียบและนโยบายทางการค้า⁴² แล้วยังมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ กำหนดทิศทางการเมือง ความมั่นคง ค่านิยมและมาตรฐานสากล ประกอบกับการที่สหภาพยุโรปได้มีประเทศต่างๆที่มีนโยบายในหลายด้านร่วมกันมากถึง 27 ประเทศ จึงสามารถมีอิทธิพลและสร้างแรงกดดันผ่านทางปทัสถาน ค่านิยมให้ประเทศที่มีความสัมพันธ์หันมาปฏิบัติตามแนวคิดของสหภาพยุโรปได้รวมไปถึงการมีอิทธิพลต่อการปรับการดำเนินนโยบายของประเทศไทยด้วย ในทางด้านการค้ากับประเทศไทยนั้น ระหว่างปีพ.ศ.2559-2563 สหภาพยุโรปเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 5 มีมูลค่ารวมระหว่างกันเฉลี่ยมากถึงปีละ 36,674.77 ล้านเหรียญสหรัฐ⁴³

2.3.2.1 การได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเนื่องจากการทำประมงผิดกฎหมาย

สหภาพยุโรปในฐานะเป็นประเทศผู้นำเข้าสินค้าประมงรายใหญ่ระดับโลก ได้ออกกฎระเบียบว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย คือการทำประมงในเขตน่านน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนข้อตกลงทางการประมงระหว่างประเทศ, ขาดการรายงาน ทำการประมงที่ไม่ได้รายงาน รายงานข้อมูลที่ไม่ถูกต้องต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและไร้การควบคุม การทำประมงโดยไม่

⁴⁰ นางสาวนิชฉัตรชัย แชรตนะ, “ปัญหากฎหมายของพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยคพาสตรีและเด็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 54-55.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, 57.

⁴² กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ, “สหภาพยุโรป (The European Union - EU),” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566, <https://europetouch.mfa.go.th/th/content/89715-%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B-the-european-union-eu?page=5d6ac39e15e39c3f300018dd&menu=5dc144e7e76fc740ee44d222>

⁴³ สำนักยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “ความสัมพันธ์ทางการค้าไทย-สหภาพยุโรป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566, <https://api.dtn.go.th/files/v3/60502898ef4140916a1e403e/download>.

แสดงเรือสัญชาติ ไม่มีมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตทางทะเลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU Fishing) เป็นกฎระเบียบที่มาจากข้อกำหนด EU Regulation No.1005/2008 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2553 ได้เริ่มให้ทุกประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing อย่างจริงจัง เนื่องจากมีสินค้าในกลุ่มประมงจากเรือประมงที่ทำการประมงผิดกฎหมาย เข้ามาปะปนจำหน่ายในสหภาพยุโรปปีละกว่า 10,000 ล้านยูโร โดยเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2558 สหภาพยุโรปพิจารณาให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทย เพื่อเป็นการเตือนอย่างเป็นทางการต่อกรณีประเทศไทยไม่มีการแก้ไขปัญหาย่างเป็นรูปธรรมในการกระทำประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่มีระบบควบคุมการทำประมงที่ดีพอและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประมงมีความล้าสมัย รวมไปถึงการขาดจริยธรรมจรรยาบรรณทางธุรกิจและการขาดความรับผิดชอบต่อสังคมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งองค์กรธุรกิจเรือประมง องค์กรธุรกิจส่งออกอาหารทะเลและทั้งภาครัฐที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง⁴⁴ โดยประเทศไทยต้องเร่งรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมภายใน 6 เดือนนับจากวันที่ได้รับใบเหลือง เพราะถ้าหากเพิกเฉยอาจจะทำสินค้าประมงของประเทศไทยได้รับการคว่ำบาตรจากสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ แต่เมื่อครบ 6 เดือนแล้ว ทางสหภาพยุโรปได้เข้ามาทำการตรวจประเมินและให้สิ่งที่ต้องดำเนินการแก้ไขอีก 2 ประการ ได้แก่ เรื่องของการใช้แรงงานผิดกฎหมายซึ่งเชื่อมโยงไปถึงปัญหาการค้ามนุษย์ และความร่วมมือระหว่างประเทศในการดูแลแรงงานและการดูแลเรือให้ทำประมงอย่างถูกต้อง โดยข้อมูลทั้งหมดต้องเชื่อมต่อกัน⁴⁵ ซึ่งในแต่ละประเด็นได้มีส่วนเกี่ยวข้องถึงการส่งออกธุรกิจในอุตสาหกรรมประมงที่ยังประสบกับปัญหาด้านการค้ามนุษย์และแรงงานต่างด้าวมาเป็นเวลานาน มีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายแลมยังจ่ายค่าแรงที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดทำให้การใช้แรงงานในอุตสาหกรรมประมงเป็นถูกสหภาพยุโรปจับตามอง เห็นได้จากยอดการส่งออกกุ้งของไทยในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม พ.ศ.2559 ไปยังตลาดสหภาพยุโรปลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันของ

⁴⁴ บรินดา สันทรวี, “แนวทางแก้ไขปัญหาประมงไทยโดยใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมและองค์กรมาตรฐานสากล,” วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, ๑.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2560): 14, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jssr/article/download/245622/166159/854455>.

⁴⁵ ทีมข่าว TCJ, “Timeline หลังไทยถูกจัดอันดับ Tier 3 (ปี 2557-2559),” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.tcjthai.com/news/2016/18/watch/6417>.

ปีพ.ศ.2558 มูลค่า-39.37 เปอร์เซ็นต์⁴⁶ แม้ว่าการกำหนดเงื่อนไขต่างๆในการจำกัดการนำเข้าสินค้าในอุตสาหกรรมประมงของสหภาพยุโรปจะไม่มีพันธกรณีผูกพันกับประเทศไทย แต่หาพิจารณาจากผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ในสายตาประชาคมโลกที่มองว่าต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในการประกอบธุรกิจทำให้กลายเป็นแรงกดดันและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินแก้ไขปัญหามหาสมุทรประมงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ยังมีข้อสงสัยอีกว่า สหภาพยุโรปได้มีนำเรื่องของประเด็นทางเศรษฐกิจมาผูกโยงกับเงื่อนไขทางการเมืองในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน พิจารณาได้จากการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement หรือ FTA) ระหว่างประเทศไทยและสหภาพยุโรป ที่เริ่มต้นเจรจาอย่างเป็นทางการในปีพ.ศ.2556 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แต่ได้ถูกสหภาพยุโรปขอระงับการเจรจาในที่สุดเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)⁴⁷ โดยจากผลสรุปการประชุมของคณะรัฐมนตรีต่างประเทศสหภาพยุโรปในเดือนธันวาคม พ.ศ.2560 ระบุว่า คณะมนตรีฯ อยากรเห็นความก้าวหน้าในความสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นกับประเทศไทย ภายหลังจากการจัดการเลือกตั้งที่น่าเชื่อถือ มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายและการปรับปรุงของสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และยิ่งย้ำอีกว่าจะยังคงพิจารณาทบทวนความสัมพันธ์กับประเทศไทย โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญ คือ ด้านการเข้าประจำตำแหน่งของรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการเลือกแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁴⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁶ บรินดา สันทรวี, “แนวทางแก้ไขปัญหาประมงไทยโดยใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมและองค์กรมาตรฐานสากล,” วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์, ฉ.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2560): 17, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://so03.tc-i-thaijo.org/index.php/jssr/article/download/245622/166159/854455> .

⁴⁷ บ้านเมือง, “จิราพร เข้าย รบ.บิ๊กตุ๋ เจรจา FTA ไทย-อียู ไม่สำเร็จแน่ เหตุทุ่มเทแต่กับ CPTPP,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566, <https://www.banmuang.co.th/mobile/news/politic/309033>.

⁴⁸ Council of the European Union, “Council conclusions on Thailand,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566, <https://www.consilium.europa.eu/media/32026/st15583en17.pdf?fbclid=IwAR2HwOGD0KtrCiGUfdM1oZeHsrD9N-bymxQ2wGZCr7X3n9-Ga99c5fK0tUY>.

ส่วนที่ 3

มุมมองของรัฐบาลไทยต่อประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

3.1 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2471-2550

3.1.1 การเริ่มต้นที่ปัญหาการค้ามนุษย์กลายเป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย

ด้วยบริบทระหว่างประเทศภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ ได้มีประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้น แล้วกลายเป็นปทัสถานที่สำคัญของโลก มีการเกิดขึ้นขององค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) เป็นเวทีที่ให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้นำเสนอนโยบาย พุดคุยเจรจาและดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต ซึ่งได้ส่งผลให้นานาชาติรวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎระเบียบ หรือแนวทางที่วางไว้เพื่อการเป็นสมาชิกที่ในสังคมนระหว่างประเทศ โดยปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่องค์การสันนิบาตชาติให้ความสำคัญ สร้างความกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับนโยบายทั้งในและต่างประเทศให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard)⁴⁹ สิ่งก็ตามมา คือ ในสมัยรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยได้ออก “พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471” เพื่อจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงซึ่งมีผู้นำเข้ามาหรือฝ้อออกไปจากประเทศสยาม ถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทย⁵⁰

ต่อมาในยุคสงครามเย็น เนื่องด้วยในหลายประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระแสโลกาภิวัตน์ ในยุคที่โลกไร้พรมแดนมีการเปิดกว้างทั้งทางด้านเศรษฐกิจแล้วความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี จนนำมาสู่การสร้างโอกาสในการก่ออาชญากรรมและส่งผลให้อาชญากรรมพัฒนารูปแบบเป็นการกระทำกันในลักษณะองค์กร (Organized Crime) มีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายเชื่อมโยงกันและมีการกระทำความผิดต่อเนื่องกันจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง การค้ามนุษย์ได้กลับมา

⁴⁹ นายสุทธิพงศ์ วรอุไร, “การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 237-238.

⁵⁰ พลตำรวจตรีฉัตรชัย เงินวัฒนะ, “อาชญากรรมข้ามชาติศึกษากรณีการประเมินการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พ.ศ.2551,” (หลักสูตรนักรับราชการชุด รุ่นที่ 4 ปี สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ, 2555), 8.

เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง จึงมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงพ.ศ.2540” (The Measure in the Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act 1997) และยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิงพ.ศ.2471 โดยมีเหตุผลว่าการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหญิงได้กระทำในลักษณะทำนองเดียวกันกับเด็กชายด้วยและมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานตระเตรียม สมคบกันเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งในประเทศและระหว่างประเทศแต่ยังไม่เป็นฐานความผิดการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ⁵¹

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงสหรัฐอเมริกาได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวโดยเป็นผู้กำหนดระเบียบโลกใหม่⁵² ได้ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับแรงกดดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบายหลายอย่างไปตามสหรัฐอเมริกา ภายหลังกปีพ.ศ.2533 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และการยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) ที่ใช้ในการปกครอง⁵³ ประกอบกับที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของนานาประเทศ ทำให้องค์กรสหประชาชาติตามมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ 55/25 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime : UNTOC) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2543 โดยมีความมุ่งประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมความร่วมมือที่จะป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จะตั้งในลักษณะองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนอกจากอนุสัญญาฉบับนี้ องค์การสหประชาชาติยังได้จัดทำพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญาอีก 3 ฉบับ คือ

1. พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, 244.

⁵² เรื่องเดียวกัน, 313.

⁵³ อุไรวรรณ ธนสถิตย์, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา 2518-2545, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2546), 78.

Crime) ประเทศไทยได้ยื่นสัตยาบันเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2556 ทำให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน .ศ.2556 เป็นไปตามข้อ 38 ของอนุสัญญาฯ และข้อ 17 ของพิธีสารฯ⁵⁴

2. พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol Against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime)

3. พิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและลักลอบค้าอาวุธ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมายเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime)

3.1.2 ที่มาของกฎหมาย Trafficking Victims Protection Act 2000

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องในทางระหว่างประเทศเพื่อที่จะหยุดยั้งการค้าทาสรูปแบบใหม่ (modern form of slavery) ซึ่งมีได้มีเพียงรูปแบบของการเอาคนลงเป็นทาสแบบในอดีตเท่านั้น แต่รวมถึงรูปแบบของการค้าประเวณีหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย สำหรับประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่ยังคงต้องต่อสู้กับปัญหาความยากจน การกีดกันทางสังคม ความไม่รู้หนังสือ การถูกเพิกเฉย และการเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นปัญหาที่นับวันจะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับมีการรายงานถึงสภาพปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาจากการที่มีคนเป็นจำนวนมากต่อปีถูกนำเข้ามาเพื่อการค้ามนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบังคับใช้แรงงานและเพื่อการค้าประเวณี⁵⁵

ดังนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาซึ่งตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวในสมัยประธานาธิบดีบิลคลินตัน (Bill Clinton) โดยความเห็นชอบของสภาองเกรส จึงได้ลงนามในกฎหมายเพื่อปกป้องผู้เสียหายจาก

⁵⁴ กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2566, <https://www.ryt9.com/s/mfa/1760221>.

⁵⁵ Mary Catherine Hendrix, “Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China” Cornell International Law Journal, Vol. 43, 174 – 175.

การค้ามนุษย์คือ Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2543 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเรื่อยๆ ซึ่งฉบับที่แก้ไขล่าสุด คือ ฉบับปีพ.ศ.2556 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 วัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย TVPA ก็เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มักจะเป็นผู้หญิงและเด็กโดยก่อให้เกิดความ ถูกต้องเป็นธรรมและมีผลเป็นการลงโทษนักค้ามนุษย์ อีกทั้งเพื่อปกป้องผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ด้วย

3.1.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำประมงพ.ศ.2550

มีต้นกำเนิดมาจากการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา สมัยที่ 96 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2550 ได้ตระหนักถึงกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบ ต่อภาคประมง และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน จุดประสงค์เพื่อให้ความมั่นใจได้ว่าคนงานประมงจะมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า คุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน แล้วได้กำหนดว่าข้อเสนอต่างๆจะต้องอยู่ใน อนุสัญญาระหว่างประเทศ⁵⁶

3.2 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2551-2556

เอกสารทั้งหมดที่กล่าวมานี้กลายมาเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเด็นการค้ามนุษย์กลายมาเป็น ประเด็นสำคัญระดับโลกในฐานะความมั่นคงใหม่ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องรับเอาหลักการ เหล่านี้เข้ามาปฏิบัติในประเทศด้วยเช่นกัน จนนำมาซึ่งการวางนโยบายและออกกฎหมายที่สำคัญใน เรื่องนี้ โดยจากการประชุมระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ได้เกิดความพยายามในการปรับปรุงและแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นปัจจุบันโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรเอกชนทำให้กระแสการต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์เพิ่ม สูงขึ้น รวมถึงการเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชุดคุณค่า ค่านิยม หรือปทัสถานที่น่านาประเทศยึดถือ⁵⁷ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ว่าได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ ประเทศ ประกอบกับประเทศไทยได้ได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้าม

⁵⁶ กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ.2007,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2566, https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Convention-C188-Work-in-Fishing-Convention-2007-No.-188_TH.pdf.

⁵⁷ นายสุทธิพงษ์ วรรณู, “การเปลี่ยนปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นประเด็นความมั่นคงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 333.

ชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ ผู้หญิงและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติ จึงมีการกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสาร ดังนั้นประเทศไทยจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2540 และได้มีจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติครั้งแรกของประเทศไทย

ประกอบกับการเข้ามาเป็นตัวแสดงในระดับระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่นำเข้าอาหารทะเลรายใหญ่ของโลกได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU Fishing) วางมาตรฐานในการทำประมงซึ่งมุ่งเน้นไปที่การต่อต้านการทำประมง IUU เป็นไปตาม Council Regulation No.1005/200 และประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2553 ถ้าหากสหภาพยุโรปตรวจพบว่าประเทศมีการทำประมงที่เข้าเงื่อนไข IUU ไม่มีระบบการควบคุมการทำประมง ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจะได้รับพิจารณาให้ใบเตือน “สีเหลือง” เพื่อเป็นการเตือนว่าอาจถูกพิจารณาจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (Non-cooperating Third Country)⁵⁸ และถ้าไม่มีการปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่พอใจแก่สหภาพยุโรป ประเทศนั้นๆก็จะได้รับ “ใบแดง” ซึ่งหมายความว่าประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือกับการต่อต้านและไม่มีระบบที่มีประสิทธิภาพดีพอในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมายลี้จะถูกระงับการนำเข้าสินค้าอาหารทะเล ซึ่งในกรณีดังกล่าวใช้อำนาจเชิงปทัสสถาน ที่จะกรอบความคิด การสร้างกฎเกณฑ์ หรือสร้างให้เป็นที่ยอมรับจากสังคมโลก⁵⁹

⁵⁸ Chapter VI of Regulation (EC) No.1005/200

⁵⁹ กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, “ข้อตกลงองค์การการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี,” รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่4 (2565): 16.

3.3 การพิจารณาจากสถานการณ์การค้ามนุษย์ระหว่างปีพ.ศ.2557-2565

สถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐบาลไทยมีมุมมองว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงเป็นปัญหาความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากการรับกดดันจากตัวแสดงภายนอกอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่เพิ่มสูงมากยิ่งขึ้น ที่ได้นำเอาประเด็นเรื่องการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาการค้าระหว่างประเทศ (ดังกล่าวที่กล่าวมาในบทที่ 2) อีกทั้งเพื่อเป็นการตอบสนองต่อการรับวาระการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ถูกส่งเข้ามา รัฐบาลไทยได้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่างๆ ตามข้อเรียกร้องจากตัวแสดงระดับระหว่างประเทศ อาทิ ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามความผิดฐานมีส่วนร่วมในอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.2556 เป็นผลที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือ พิธีสารปาเลอโม ต่อเลขธิการสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2556⁶⁰ ประกอบกับการเข้ามาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ได้กระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ซึ่งขัดต่อปทัสถานระหว่างประเทศในปัจจุบันที่ส่งเสริมประเด็นด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านสิทธิมนุษยชน และด้านการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการปรับการดำเนินการนโยบายต่างๆภายในประเทศของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มีมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมิได้เป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองแต่จะเป็นผลมาจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศ

ส่วนที่ 4

การดำเนินการของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

ภายหลังการถูกจับตามองจากสังคมโลกในเรื่องของปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง ที่มีการบังคับใช้แรงงานและการใช้แรงงานเด็กเป็นการกระทบบสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง อันเป็นปทัสถานของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่สำคัญแล้วนำมาเป็นเงื่อนไขกับ

⁶⁰ ศูนย์ปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายพนักงานฝ่ายปกครอง, “การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,” สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566, <http://multi.dopa.go.th/ilab/assets/modules/news/uploads/ef5208c5a59235817fe0e85e8ebb601c5ecf2f24e8277561464307795931166.pdf>.

การค้าระหว่างประเทศอย่างชัดเจน ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยอย่างหนัก จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องมีกระบวนการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ได้บูรณาการจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้

4.1 ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาโดยตลอดแล้วตั้งแต่ในอดีตซึ่งเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (The Anti-Trafficking in Persons Act 2008) และกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ.2554-2559) โดยได้ยึดหลักตามมาตรฐานสากลในการต่อต้านการค้ามนุษย์ (5Ps) ได้แก่ 1. นโยบาย (Policy) 2. การป้องกัน (Prevention) 3. การดำเนินคดี (Prosecution) 4. การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (Protection) 5. ความร่วมมือ (Partnership)⁶¹ แต่เมื่อประเทศไทยได้รับการจัดลำดับสถานการณ์การค้ามนุษย์จากสหรัฐอเมริกาให้อยู่ลำดับที่ร้ายแรงที่สุด (Tier3) ติดกันถึงสองปี (พ.ศ.2557-2558) ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีเป็นประธานมอบนโยบาย “การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์” เป็นวาระแห่งชาติ เร่งรัดบูรณาการการทำงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม เดินหน้าจัดอุปสรรคด้านกฎระเบียบ พร้อมดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทั้งข้าราชการและพลเรือนอย่างเด็ดขาด⁶²

4.1.1 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.1.1.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดมาตรการเพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปรับปรุงบทลงโทษที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องมากยิ่งขึ้น

⁶¹ สุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ, “แนวทางยกระดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: กรณีศึกษารายงานการค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา,” (หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ, 2560), 15.

⁶² ทีมข่าว TCJ, “Timeline หลังไทยถูกจัดอันดับ Tier 3 (ปี 2557-2559),” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.tcjthai.com/news/2016/18/watch/6417>.

4.1.1.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติในบางมาตราที่ไม่สอดคล้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ความรุนแรงที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ขอบนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ปรับปรุง บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบห้าปีให้ทำงานหรือให้บริการอัน อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของบุคคลนั้นรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4.1.1.3 พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ.2562 โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันและจัดการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางเดียวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร พ.ศ.2257 ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ.2473 และโดยที่การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำให้เสร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน สังคม และความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ บังคับใช้เมื่อ 8 เมษายน พ.ศ.2562

4.1.1.4 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ.2559 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินการกับการค้ามนุษย์ ที่มีความยุ่งยากซับซ้อน กฎหมายฉบับนี้ได้มีการนำระบบไต่สวนซึ่งกำหนดให้ศาลมีบทบาทในการหาข้อเท็จจริงมากขึ้นมาใช้ในการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ ซึ่งโดยปกติมักเป็นคดีที่ยุ่งยากซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

4.1.1.5 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก) เพื่อให้ประเทศไทยมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ส่วนสำคัญที่มีการแก้ไข คือ มีการเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

4.1.2 การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย

หากพิจารณาจากสถิติปราบปรามการค้ามนุษย์โดยจำแนกตามรูปแบบการค้ามนุษย์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2553-2565 จะเห็นได้ว่าแรงกดดันจากตัวแสดงภายนอกอย่างสหรัฐอเมริกาในการจัดลำดับความพยายามในการดำเนินการของรัฐบาลประเทศต่างๆที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ที่ประเทศไทยอยู่ในลำดับร้ายแรงที่สุดในปีพ.ศ.2557-2558 ประกอบกับการที่สหภาพยุโรปแจ้งเตือนด้วยการให้ “ใบเหลือง” เพื่อให้ปรับปรุงพัฒนาการทำการประมงให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ในปี พ.ศ.2558 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลมีการดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เรียกได้ว่ายกเครื่องใหม่ในการจัดระบบบริหารจัดการ การพัฒนากฎหมายและมาตรการต่างๆอย่างเร่งด่วน รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความคืบหน้าอย่างมีนัยสำคัญจากในปีพ.ศ.2559 สถิติการดำเนินคดีการค้ามนุษย์จำนวน 333 คดีเพิ่มขึ้นจากเดิมในปีพ.ศ.2558 จำนวน 4.8 เปอร์เซ็นต์และจากปีพ.ศ.2557 จำนวน 13.2 เปอร์เซ็นต์โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงในปีพ.ศ.2559 มากถึง 43 คดี จนทำให้สหรัฐอเมริกาปรับยกระดับสถานะประเทศไทยเป็น ลำดับ 2 ที่ต้องจับตามอง

ตารางแสดงสถิติจำนวนคดีการปราบปรามการค้ามนุษย์จำแนกตามรูปแบบการค้ามนุษย์

ปี (พ.ศ.)	ค้าประเวณี	สื่อลามก	ผลประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น	เป็นทาส	ขอทาน	แรงงาน	แรงงานประมง	ซูดริต/อื่นๆ	รวม
2553	-	-	-	-	-	-	-	-	81
2554	-	-	-	-	-	-	-	-	97
2555	-	-	-	-	-	-	-	-	306
2556	-	-	-	-	-	-	-	-	674
2557	223	1	-	1	16	33	3	-	280
2558	245	-	-	1	3	30	3	-	317
2559	244	3	-	-	8	32	43	-	333
2560	246	7	2	-	26	14	7	-	302

2561	249	4	5	-	8	29	6	3	304
2562	158	15	12	33	9	31	4	26	288
2563	96	14	6	0	2	8+(2)*	2	0	133
2564	136	13	6	2	2	15+(1)**	2	11	188
2565	161+(1)***	33	9	1	3	35+(3)****	1	1	248

ที่มา: 1. สถิติปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2553-2565 รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย พ.ศ.2558-2564

2. ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และภาคประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หมายเหตุ *จำนวนคดีในวงเล็บเป็นคดีแรงงานบังคับตามมาตรา 6/1 จำนวน 1 คดีและคดีใช้แรงงานเด็กรูปแบบเลวร้ายตามมาตรา 56/1 จำนวน 1 คดี

**จำนวนคดีในวงเล็บเป็นคดีแรงงานบังคับตามมาตรา 6/1 จำนวน 1 คดี

***จำนวนคดีในวงเล็บในช่องประเภทรวมกันขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้องหรือดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ (กก. 5 บก.ปคม. เลขคดี 34/2565 ลง 1 พฤศจิกายน 2565)

****จำนวนคดีในวงเล็บเป็นคดีแรงงานบังคับตามมาตรา 6/1 จำนวน 3 คดีคดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเลขคดี 254/25605 ลง 12 สิงหาคม 2565 สภ.นครชัยศรี จ.นครปฐม เลขคดี 82/2 565 ลง 1 ตุลาคม 2565 และสภ.อัมพวา จ.สมุทรสงคราม เลขคดี 287/2565 ลง 29 ตุลาคม 2565

4.1.3 การเยียวยาผู้เสียหายจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 42 ได้จัดตั้งให้มีกองทุนเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ในการคุ้มครองความปลอดภัยหรือการช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยที่มีถิ่นที่อยู่ ไม่ว่าจะเป็ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ค่าขาดประโยชน์ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่พัก ค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค ค่าใช้จ่ายในการศึกษาอบรม ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำโครงการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์⁶³ ในปีพ.ศ.2563 ได้ดำเนินการเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เบื้องต้นจากเงินกองทุนฯ เป็นจำนวน 7.64 ล้านบาทและในปีพ.ศ.2564 เป็นจำนวน 4.57 ล้านบาท⁶⁴

⁶³ นางสาวอริยพร โพธิ์ใส, “หลักเกณฑ์ในการเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/al/val51.pdf>.

⁶⁴ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปีพ.ศ.2563-2564,”

4.2 ด้านการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU Fishing)

4.2.1 จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.)

จากการคณะกรรมการยุโรป (The European Commission) สหภาพยุโรป (Europe Union) ได้มีคำประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เพื่อให้รับทราบถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถูกระบุว่าเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พร้อมทั้งแนะนำให้ประเทศไทยดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดการด้านการประมงของไทยให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของสหภาพยุโรป ที่ (EC) No.1005/2008 ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ตลอดจนสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ มาตรการอนุรักษ์ และการจัดการด้านการประมงที่ประเทศไทยมีพันธกรณีโดยกำหนดเวลาให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขภายใน 6 เดือน (พฤษภาคม - ตุลาคม พ.ศ.2558) โดยคณะกรรมการยุโรป จะพิจารณาอีกครั้งว่าจะยกเลิกคำประกาศแจ้งเตือนดังกล่าว หรือจะระงับการนำสินค้าสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงของไทยเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป

ต่อมารัฐบาลไทยในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่ง หน.คสช.ที่ 10/2558 ให้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. (Command Center for Combating Illegal Fishing: CCCIF) เป็นหน่วยเฉพาะกิจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU Fishing) ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2558 ซึ่งได้ผนวกรวมการแก้ปัญหาทั้งในส่วนของปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในภาคประมงด้วย ทำหน้าที่ในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยมีคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 52/2558 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล ได้ดำเนินการแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ อาทิ กรมประมง กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ กรมการปกครอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงต่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ โดยมีการ

ปรับปรุงกรอบการดำเนินงานรวมกัน 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านกฎหมาย 2. การบริหารจัดการทรัพยากรประมงและการจัดการกองเรือไทย 3. การติดตาม ควบคุม เฝ้าระวังการทำประมง 4. การบังคับใช้กฎหมาย 5. ระบบตรวจสอบย้อนกลับ ทำให้สหภาพยุโรปเห็นว่า ประเทศไทยได้มีกลไกแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่เข้มแข็งที่สุดในภูมิภาค และสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประเทศอื่นๆ ที่มีปัญหาเดียวกันได้ จนเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 สหภาพยุโรปได้ประกาศปลดสถานะใบเหลืองของภาคประมงไทย⁶⁵

4.2.2 การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2.2.1 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2558 เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงมีความล้าหลังตั้งแต่ปีพ.ศ.2490 เพื่อให้มีมาตรการติดตามตรวจสอบเรือประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีออกมาอย่างเร่งด่วน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและมีความบกพร่องในหลายประการ จึงได้มีการยกเลิกในเวลาต่อมาแล้วออกเป็นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 (Royal Ordinance on Fisheries B.E.2015) มีจุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบการประมงภายในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษย์อย่างยั่งยืน ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือและป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคประมง⁶⁶ และล่าสุดได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 (Royal Ordinance on Fisheries (No.2) B.E.2017)

4.2.2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงพ.ศ.2562 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (C188) เป็นผลพวงมาจากการที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงจากการจ้างแรงงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมงที่มีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไป

⁶⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, “สหภาพยุโรปประกาศปลดใบเหลืองภาคประมงไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd20115e39c3060027696?page=5d5bd3c915e39c306002a904&menu=5d5bd3c915e39c306002a905>.

⁶⁶ กองกฎหมาย กรมประมง, “สรุปสาระสำคัญ พรก.การประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <http://file.fisheries.go.th/f/aa2382f387/>.

เนื่องจากมีความเสี่ยงภัยทางทะเลและมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน อันเป็นการส่งเสริมและเพิ่มความสามารถในการประกอบกิจการประมงของประเทศ⁶⁷ ซึ่งเหตุผลเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

ส่วนที่ 5

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมง

จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลไทยมีความสนใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์มาอย่างต่อเนื่องแล้วตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 7 เห็นได้จากที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.2471 เพื่อจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงซึ่งมีผู้นำเข้ามาหรือออกไปจากประเทศ ซึ่งปัญหาการค้ามนุษย์ ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่องค์การสันนิบาตชาติได้ให้ความสำคัญ ทำให้รัฐบาลไทยได้รับแรงกดดันจากตัวแสดงระหว่างประเทศจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือแนวทางที่วางไว้เพื่อการเป็นสมาชิกที่ในสังคมระหว่างประเทศ ต้องปรับนโยบายทั้งในและต่างประเทศให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ต่อประเทศมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศได้นำเป็นการค้ามนุษย์มาทางด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขเพื่อที่จะมีมาตรการในการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างชอบธรรม สร้างมาตรฐานทางด้านแรงงานให้เชื่อมโยงกับกฎหมายภายในประเทศ สำหรับประเทศไทยเองนั้นตลาดการค้าในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นตลาดที่ส่งออกสินค้าสำคัญจึงได้ถูกนำประเด็นดังกล่าวมาใช้ในการค้าระหว่างประเทศ จากการที่สถานะในการจัดการกับปัญหาทางค้ามนุษย์ (TIP Report) ของสหรัฐอเมริกาผสานกับการที่สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองแก่ประเทศไทยในการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU) เจือสมกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสถานการณ์บ้านเมืองภายในประเทศมีการรัฐประหารเกิดขึ้น มุมมองจากชาติมหาอำนาจที่มองว่าการปกครองด้วยการเป็นประชาธิปไตยจะมีช่วยส่งเสริมในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ในประเด็นเหล่านี้ได้เชื่อมโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมภาคประมงโดยตรง ทำให้รัฐบาลไทยในช่วงหลังปีพ.ศ.2557 -

⁶⁷ กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/สรุปสาระสำคัญพรบคุ้มครองแรงงานประมง-2562.pdf>.

2565 ยังดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาโดยตลอดแล้วแต่มาเพิ่มเข้มข้นและจริงจังมากยิ่งขึ้น อีกประการก็เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้เข้าสู่อำนาจ โดยเร่งดำเนินการออกนโยบายต่างๆ มีการบังคับใช้กฎหมายที่อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ถูกส่งเข้ามา เนื่องจากความกดดันไม่ได้เป็นเพียงประเด็นทางปทัสถานระหว่างประเทศอย่างเดียวเหมือนในอดีต แต่ยังเป็นประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

โดยหากประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในอุตสาหกรรมภาคประมง จากการสถานะการจัดลำดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ที่อยู่ในลำดับต่ำที่สุดมาติดต่อกันถึง 2 ปี (พ.ศ.2557-2558) ได้ปรับสถานะดีขึ้นมาอยู่ในลำดับ 2 ที่ถูกจับตามองในปีพ.ศ.2559-2560 และยกระดับสถานการณ์เป็นลำดับที่ 2 ในปีถัดมาแม้ในปีพ.ศ.2564 จะถูกกลับไปอยู่ในลำดับ 2 ที่ถูกจับตามองอีกก็ตาม แต่รัฐบาลก็สามารถดำเนินการแก้ไขโดยแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยมีพัฒนาการในการดำเนินการสืบสวนจับกุม มีการจัดตั้งศูนย์คัดแยกและคุ้มครองผู้เสียหายและจัดทำกลไกส่งต่อในระดับชาติจนสามารถกลับมาอยู่ในลำดับที่ 2 ในปีพ.ศ.2565 โดยมีงานวิจัยอีกหลายแห่งที่ระบุว่าแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมภาคประมงมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายมากยิ่งขึ้นและได้รับความคุ้มครองดูแลตามที่กฎหมายกำหนด⁶⁸ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของจำนวนผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ.2565 มีจำนวน 543 คนซึ่งพบว่ามากขึ้นจากปีเรื่อยๆ จากพ.ศ.2563 จำนวน 231 คนและปีพ.ศ.2564 จำนวน 424 คน⁶⁹ และแนวโน้มเป็นผู้เสียหายสัญชาติไทยเพิ่มขึ้นตรงข้ามกับผู้เสียหายต่างชาติที่ลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้นและแผนประทุษกรรมค้ามนุษย์มนุษย์ที่ได้เปลี่ยนไปผ่านช่องทางออนไลน์ สืบเนื่องจากสถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) เห็นได้จากจำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ในปีหลังๆจะเป็นคดีเกี่ยวกับการผลิตสื่อลามกอนาจารที่กระทำผ่านทางอินเทอร์เน็ตและคดีค้าประเวณีออนไลน์

⁶⁸ คริชฐา อ่อนแก้ว, “การศึกษาชีวิตและการทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมงและต่อเนืองประมงในไทย,” (สถาบันส่งเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), 1.

⁶⁹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กองต่อต้านการค้ามนุษย์, “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปีพ.ศ.2565,”

ส่วนที่ 6

บทสรุปและแนวโน้มในอนาคต

6.1 บทสรุป

ปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมภาคประมงได้เริ่มต้นมาจากความเชื่อมโยงกับเรื่องของแรงงาน ที่ในอดีตได้มีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น มีการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศจึงทำให้มีความพยายามที่จะลดต้นทุนในการผลิตจนเกิดการเอาเปรียบและใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสม จนเกิดข้อเรียกร้องจากตัวแสดงที่มีอิทธิพลอย่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการออกมาตรฐานแรงงาน และการกำเนิดขึ้นขององค์การสันนิบาตชาติภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้กำหนดประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนแล้วได้กลายเป็นปทัสถานระหว่างประเทศ สร้างความกดดันทำให้หลายประเทศต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศรวมไปถึงประเทศไทยด้วย ซึ่งเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.2471 ถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ฉบับแรกของประเทศไทย และออกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ.2520 เป็นลำดับถัดมา เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาได้ขึ้นเป็นผู้กำหนดระเบียบโลกใหม่เป็นประเทศแรกในการก่อตั้งโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ ผสานกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเป็นภัยความมั่นคง จึงทำให้มีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมในลักษณะองค์การสร้างแรงกดดันให้ประเทศไทย อย่างการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีและการตัดสิทธิพิเศษศุลกากรซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมประมงเป็นอย่างมาก ถือได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดทำให้ประเทศไทยต้องปรับพฤติกรรม เป็นสาเหตุในรัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น โดยใช้การดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายพร้อมทั้งออกกฎหมายหลายอย่างเพื่อให้สอดคล้องกับคำแนะนำของสหรัฐอเมริกา อย่างเช่น พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 แล้วออกฉบับปรับปรุงพร้อมทั้งกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง การดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นพร้อมทั้งมีจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทางฝั่งของสหภาพยุโรปก็ได้ออกกฎเกณฑ์ในการสร้างเงื่อนไขโดยวางมาตรฐานใช้อำนาจเชิงปทัสถานกับกลุ่มประเทศที่ได้ส่งสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปซึ่งมีการกระทำประมงที่ผิดกฎหมาย ถือได้ว่าเป็น

อีกตัวแสดงเสริมที่ทำให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายการค้ามนุษย์เช่นกัน ซึ่งตัวแสดงทั้งสองต่างก็มีส่วนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประเทศที่ไม่ตรงกันให้ตรงตามแบบแผนของประเทศมหาอำนาจ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากอยู่ระบอบในการต่อต้านการค้ามนุษย์เหมือนกันและอีกประการเนื่องจากรัฐบาลไทยกลัวที่จะเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการส่งออกสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมง

6.2 แนวโน้มในอนาคต

สถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุจากการปิดประเทศเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) จนส่งผลกระทบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและแม้ว่ารัฐบาลไทยจะประกาศเปิดประเทศอย่างเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2565 ปัญหาการค้ามนุษย์ยังคงทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศเพื่อนบ้านโดยคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนสูงแต่ก็กลายเป็นการลอบไปบังคับใช้แรงงาน นอกจากนี้ด้วยสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปในลักษณะออนไลน์มากยิ่งขึ้นส่งผลให้รูปแบบการกระทำความผิดในการค้ามนุษย์ได้เปลี่ยนไปใช้ช่องทางออนไลน์เพื่อการก่ออาชญากรรมมากขึ้น แต่ประเทศไทยก็เป็นประเทศต้นทางผ่านและปลายทางของการค้ามนุษย์และบังคับใช้แรงงาน

บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กองต่อต้านการค้ามนุษย์. “รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทยประจำปีพ.ศ.2560.”

กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. “อนุสัญญาฉบับที่188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ.2007.” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2566, https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Convention-C188-Work-in-Fishing-Convention-2007-No.-188_TH.pdf.

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “การค้าสินค้าประมงของไทยในรอบ 10 ปี (2555 - 2564).” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2565, <https://www.fisheries.go.th/strategy-tradestat/images/PDF/aticle/Thailand/Thailand55-64.pdf>.

กระทรวงการต่างประเทศ. “สหภาพยุโรปประกาศปลดใบเหลืองภาคประมงไทย.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd20115e39c3060027696?page=5d5bd3c915e39c306002a904&menu=5d5bd3c915e39c306002a905>.

กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. “ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและแรงงานในมุมมองจากอดีต.” รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาส 4 (2563).

กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. “ข้อตกลงการค้าโลกว่าด้วยการอุดหนุนประมงและการห้ามทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม: มิติด้านการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้าเสรี.” รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่4 (2565).

กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์.” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2566, <https://www.ryt9.com/s/mfa/1760221>.

กองกฎหมาย กรมประมง. “สรุปสาระสำคัญ พรก.การประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <http://file.fisheries.go.th/f/aa2382f387/>.

กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. “คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2021/09/สรุปสาระสำคัญของพรบคุ้มครองแรงงานประมง-2562.pdf>.

ศรีษฐา อ่อนแก้ว. “การศึกษาชีวิตและการทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมงและต่อเนืองประมงในไทย.” (สถาบันส่งเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564).

ทิมข่าว TCIJ และ TCIJ school รุ่น 3. “ไทยเร่งทำแต้มสู้ ‘Tier3+ใบเหลืองEU’ จับค้ำมนุษย์-ประมงอ่วม-แรงงานหาย.” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2565, <https://www.tcijthai.com/news/2016/18/scoop/6416>

บ้านเมือง. “จิปาถะ เย้ย รบ.บีคู้ เจรจา FTA ไทย-อียู ไม่สำเร็จแน่ เหตุทุ่มเทแต่กับ CPTPP.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2566, <https://www.banmuang.co.th/mobile/news/politic/309033>.

นางสาวนิชวีวัลย์ แชรัดนะ. “ปัญหากฎหมายของพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยคนพาสตรีและเด็ก.” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2016).

นางสาววัลภา ทับสุวรรณ. “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

นางสาวอรียพร โพธิ์ใส. “หลักเกณฑ์ในการเยียวยาผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566, <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/all/all51.pdf>.

พรรณนิภา สวลี. “มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี: ศึกษาการค้ามนุษย์ในกิจการประมง.” วารสารวิชาการ (2020): 33. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2566. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/article/download/157473/114083/430583>.

วิทยา เบ็ญจาธิกุล. “แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศไทย”, วารสารมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, ฉ. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 87. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566.

file:///C:/Users/Administrator.8WIHHDIZDKEM1QH/Downloads/ali_thaijo,+Journal+manager,+85-102.pdf

ศูนย์สารสนเทศการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “วิเคราะห์กรณีสหรัฐอเมริกาตัดสิทธิ GSP ไทย (รอบที่2/2563) ตอกย้ำความสำคัญของ FTA.” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2566,

<https://api.dtn.go.th/files/v3/5ff52f6aef4140fdd7696422/download> .

ศูนย์พิทักษ์เด็ก สตรี ครอบครัว ป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และภาคประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. “รายงานการค้ามนุษย์ ด้านการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมาย ประจำปี 2565,”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *งบประมาณและผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566.

<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>.

สิริลักษณ์ วงศ์ประสิทธิ์, ดำรงค์ ทองศรี,สุกัลยา ประจิดร แล กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. “นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย.” วารสาร Journal of Roi Kaensarn Academi, ฉ. 5 (พฤษภาคม 2565): 420. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2566,

file:///C:/Users/Administrator.8WIHHDIZDKEM1QH/Downloads/32+%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%93%E0%B9%8C.pdf

สมพงศ์ ชูมาก, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน(ทศวรรษ 1990 สู่อศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21)*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

Thai PBS. “ย้อน 10 ปีที่ถูกจับตา-จัดอันดับ ‘ไทยค้ามนุษย์’ อย่าแค่ตอบโต้สงสัย-แต่ควรตั้งใจแก้ปัญหา.” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2565,

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/3972>.

ศูนย์ปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายพนักงานฝ่ายปกครอง, “การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์,”
สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2566,

<http://multi.dopa.go.th/ilab/assets/modules/news/uploads/ef5208cba59235817fe0e85e8ebb601c5ecf2f24e8277561464307795931166.pdf>.

อุไรวรรณ ธนสถิตย์. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา 2518-2545. พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2003).

Council of the European Union. “Council conclusions on Thailand.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15
กรกฎาคม 2566,

<https://www.consilium.europa.eu/media/32026/st15583en17.pdf?fbclid=IwAR2HwOGD0KtrCiGUfdM1oZeHsrD9N-bymxQ2wGZCr7X3n9-Ga99c5fKOtUY>.

Mary Catherine Hendrix. “Enforcing the U.S. Trafficking Victims Protection Act in
Emerging Markets: The Challenge of Affecting Change in India and China”
Cornell International Law Journal. Vol. 43.

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

Trafficking in Persons Report 2014. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2566, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/226849.pdf>

Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as
Intervening Variables*, International Organization 36 (1982): 185,
<https://www.jstor.org/stable/2706520>.

U.S. DEPARTMENT of State. “2022 Trafficking in Persons Report.” สืบค้นเมื่อวันที่ 16
มีนาคม 2566, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ว่าที่พ.ต.ต.หญิงณพาวัน วรรณกุล
วัน เดือน ปี เกิด	19 สิงหาคม 2535
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (รปบ.ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY