การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ:การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล

น.ส.ไพรินทร์ มากเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Politics of Governance in Transnational Workers Management:Social Protection in Sea Fishery Industries

Miss Pairin Makcharoen

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ:การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล
โดย	น.ส.ไพรินทร์ มากเจริญ
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ดร.โชคชัย สุทธาเวศ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ไพรินทร์ มากเจริญ : การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ:การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. (Politics of Governance in Transnational Workers Management:Social Protection in Sea Fishery Industries) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.สุภางค์ จันทวานิช

งานวิจัยเรื่องการเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ: การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเลนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าของเรือประมงพาณิชย์ แรงงานข้ามชาติ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง จำนวน จำนวน 20 คน รวมทั้งการสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในการตรวจแรงงานประมงทะเลรวมกับเจ้าหน้าที่รัฐ การเข้าร่วมประชุมการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 ครั้ง ผลการวิจัยพบว่า

1) รัฐไทยมีพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและปัจจัยหลักที่รัฐให้ความสำคัญ ตั้งแต่การใช้นโยบายด้านความมั่นคง นโยบายการผ่อนผันให้ทำงานและนำแรงงานเข้าสู่ระบบกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จนกระทั่งปัจจุบันเป็นนโยบายภายใต้แรงกดดันจากภายนอก

2) การเมืองเรื่องธรรมาภิบาล ในช่วง พ.ศ.2558-2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากัน รวมทั้งมีการเจรจาซึ่งหน้า มีความไว้วางใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงานและความเข้าใจร่วมกันน้อย ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล มีรูปแบบเป็น ‘ธรรมาภิบาลแบบสั่งการ’ (Directive Governance) คือ ภาครัฐเป็นผู้กำหนดทิศทาง การบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้าง และยังคงไว้ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจและสั่งการแบบบนลงล่าง แต่ยังไม่สามารถสร้างระบอบที่เป็นกระบวนการตามแนวคิดธรรมาภิบาลความร่วมมือที่ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำได้ ต่อมาในช่วง พ.ศ.2562 (หลังปลดใบเหลือง) - 2565 เป็นช่วงรัฐบาลแบบปกติ ภาครัฐมีการสร้างกลไกในการบริหารจัดการที่ส่อให้เห็นความมีธรรมาภิบาลความร่วมมือมากขึ้น โดยเฉพาะกรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตัวอย่างของการรับฟังความคิดเห็นอันนำมาสู่การประนีประนอมเพื่อหาทางออกร่วมกันที่ชัดเจน เช่น กรณีประกันสังคม

3) ผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล แม้จะมีพลวัตรในเชิงหลักการ เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานประมงทะเลโดยตรง แต่ยังคงมีปัญหาด้านการปฏิบัติใช้ เช่น กรณีการเรียกร้องค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน ที่มีอุปสรรคในด้านเอกสาร และปัญหาข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังจากการดำเนินการของภาครัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สาขาวิชา	รัฐศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2565	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

5881360324 : MAJOR POLITICAL SCIENCE
KEYWORD: Politics, Governance, Collaborative, Migrant Workers, Sea Fishery Industries, Social Protection
Pairin Makcharoen : Politics of Governance in Transnational Workers Management:Social Protection in Sea Fishery Industries . Advisor: Prof. SUPANG CHANTAVANICH, Ph.D.

The research aimed to analyze the collaborative governance of relevant agencies in transnational migrant workers management in sea fishery industries and to analyze the results of operations of social protection for transnational migrant workers in sea fishery industries. This study used a qualitative research design. Data were collected from documents and academic works. In-depth interviews with 20 key respondents were conducted to collect data from government officials, commercial fishing boat owners, migrant workers, NGO officials, and relevant key informants, totaling. Participant observations totaling 10 times were performed to inspect transnational migrant workers in sea fishery industries and government officials, as well as relevant seminars. The findings revealed the following:

1) Thai Government has developed policies for the management and protection of transnational migrant workers in the sea fishery industry, which has changed over time and depends on major factors considered by the government. This ranges from the use of stability policies, the policies on easing work and bringing labor into the legal system for economic development, to the current policies under external pressures.

2) Regarding the governance politics, in the period of 2015–2019 (before lifting the yellow card), the joint management process took place under unequal power of stakeholders. In addition, there were face-to-face discussions, trust building, commitment to work, and less shared understanding, leading to a lack of cooperation among stakeholder groups in the sea fishery business. The governance was characterized by "directive governance", i.e., the government determined the direction, law enforcement, and worker management through employers and maintaining a top-down centralization of power and command However, the government has not yet been able to establish a regime based on the concept of collaborative governance, where stakeholders participate in brainstorming and collaborative action. Later in the period of 2019 (after the yellow card was lifted) to 2022, it was a period with normal government systems. The government sector created mechanisms in management that demonstrate an increased focus on collaborative governance, especially the Department of Labor Protection and Welfare, Ministry of Labor. Examples of listening to opinions leading to negotiation for a clear solution include the case of social security.

3) For the results of operations of social protection for transnational migrant workers in sea fishery industries, there are dynamics in principle, such as legislation to directly protect workers management in sea fishery industries; however, there are still practical problems, such as the case of claiming compensation from the Compensation Fund with obstacles in terms of documentation and the problems of claims arising after the implementation of the government sector.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study:	Political Science	Student's Signature .....
Academic Year:	2022	Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นและสำเร็จลุล่วงได้จากความกรุณาอย่างสูงของศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช ที่มิใช่แต่เพียงสนับสนุนและให้คำแนะนำด้านการศึกษา แต่ยังให้กำลังใจในการทำวิจัยและการดำเนินชีวิตมาโดยตลอด ผู้วิจัยขอขอบคุณ อาจารย์ ดร.โชคชัย สุทธาเวศ ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ และรองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าอย่างมากต่องานวิจัยนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณทุนสนับสนุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ขอขอบคุณศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมวิจัยในโครงการวิจัยการแก้ไขปัญหาประมงแบบ IUU แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2560 – 2561 ซึ่งผู้วิจัยได้นำความรู้ที่ได้มาใช้ต่อยอดในการวิจัยนี้ รวมทั้งขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมที่อนุมัติให้ลาศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.สุเทพ เบญจภาคีสกุล คุณเธียรรัตน์ นะวะมะวัฒน์ คุณณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส คุณมงคล สุขเจริญคณา คุณศราวุธ โถวสกุล คุณชินชัย สถิรยากร ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ คุณสมพร สมุทรโสภากุล เจ้าหน้าที่สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ จ.สมุทรสาคร นายจ้างเจ้าของเรือประมงพาณิชย์เจ้าหน้าที่องค์การมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประมงไทยและแรงงานข้ามชาติ ณ จังหวัดสมุทรสงคราม ที่อนุเคราะห์ให้ข้อมูลในการนำมาประกอบสร้างเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัย รวมถึง คุณวรัญญา จิตรผ่อง รองศาสตราจารย์ ดร.รุ้งนภา ยรรยงเกษมสุข ดร.เปรมใจ วังศิริไพศาล คุณสุดา สันติเสวีกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์วลัยลักษณ์ อมรสิริพงศ์ ที่ให้คำปรึกษาและดูแลจิตใจเสมอมา

นอกจากนี้ ขอขอบคุณ เพื่อนนิสิตร่วมรุ่นในหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต เจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ทุกท่าน คุณประสิทธิ์ เซามัน ที่อนุเคราะห์ช่วยเหลือจนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วง

ท้ายที่สุด หวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยให้เกิดการคุ้มครองทางสังคมอย่างแท้จริงในอนาคต

ไพรินทร์ มากเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ญ

สารบัญรูปภาพ ..... ฏ

บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 การทบทวนวรรณกรรม 7

1.3 คำถามวิจัย 10

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 11

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย 11

1.6 สมมติฐาน 11

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ 12

1.8 หน่วยที่ใช้วิเคราะห์ และขอบเขตการวิจัย 14

1.9 ระเบียบวิธีวิจัย 14

1.10 ข้อพิจารณาด้านจริยธรรม 17

1.11 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 17

1.12 ลำดับในการนำเสนอวิทยานิพนธ์ 17

บทที่ 2 แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน และแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม 20

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1 แนวคิดธรรมภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance)..... 20

2.2 แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม (Migration and Social Protection)..... 29

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย..... 37

บทที่ 3 พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกิจการประมงทะเลของไทย..... 40

3.1 พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการ ประมงทะเลของไทย..... 40

3.1.1 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2515 – 2531..... 41

3.1.2 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2532 – 2557..... 43

3.1.3 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง)..... 46

3.1.4 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ในช่วง พ.ศ.2562 (ภายหลังการปลดใบเหลือง) – 2565..... 49

3.1.5 บทสรุปและบทวิเคราะห์พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย..... 51

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย..... 53

3.2.1 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงาน/การจ้างงาน..... 54

3.2.2 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน เรือประมง (มาตรฐานเรือ)..... 56

3.2.3 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ประกอบไปด้วย..... 58

บทที่ 4 การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการ และคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล..... 61

4.1 ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล..... 62

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.2 ระบอบ (Regime) ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์: สภาวะการเมืองและความร่วมมือหลังปลดใบเหลือง พ.ศ. 2562 - 2565 85
4.2.1 ระบอบ ‘อำนาจแข็ง’ มรดกของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมง ผิดกฎหมาย 87
4.2.2 เอกภาพในกิจการประมงทะเล: ‘การขาดความร่วมมือร่วมกัน’ หลังปลดใบเหลือง 91
บทที่ 5 การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 95
5.1 ผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 95
5.1.1 ข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลหลังปลดใบเหลือง 96
5.1.2 ความเป็นจริงของระบบประกันสุขภาพและกองทุนเงินทดแทนของแรงงาน ข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 106
5.1.3 การใช้สารเสพติดและเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 109
5.2 การย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม: การวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม 112
5.3 การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือ 115
5.3.1 สหภาพแรงงานในกิจการประมงทะเล: การรวมกลุ่มของแรงงาน โดยแรงงาน เพื่อแรงงาน 120
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ 125
6.1 สรุปผลการวิจัย 125
6.2 อภิปรายผล 131
6.3 ข้อเสนอแนะ 133
6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดทฤษฎีและเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคต 133
6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 133

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

6.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือต่อบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีประสิทธิภาพ: ความท้าทายในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ทั่วถึงและเป็นธรรมในอนาคต 135

6.4 ข้อจำกัดของการวิจัย 137

บรรณานุกรม 138

ประวัติผู้เขียน 142

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานประมงในเรือประมง พ.ศ.2563-2564 4

ตารางที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปราะบางตามขั้นตอนของกระบวนการการย้ายถิ่น 33

ตารางที่ 3 วิธีการในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานตามกลยุทธ์และผู้ดำเนินการ 35

ตารางที่ 4 สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน ตามแนวคิดของ Sabates-Wheeler และ Waite..... 112

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 ตัวแบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน ของ Ansell และ Gash..... 25

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย 38

ภาพที่ 3 การดำเนินการสำคัญที่เกิดขึ้นภายหลังสหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลือง จนกระทั้งปลดใบเหลืองกรณี IUU Fishing 63

ภาพที่ 4 รูปแบบของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 -2565..... 81

ภาพที่ 5 พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) ต่อนาย Guy Ryder ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์..... 86

ภาพที่ 6 IUU HUNTER เพื่อตรวจประมงผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการอย่างเข้มแข็งอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2565-2566 90

ภาพที่ 7 เอกสารเรียกประชุมของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เพื่อเดินเท้าและเรียกร้องต่อรัฐบาลเนื่องจากไม่สามารถทนต่อกฎหมาย กฎระเบียบของรัฐบาล 92

ภาพที่ 8 รายการประมงไทยรายวัน อีกหนึ่งช่องทางที่เป็นกระบอกเสียงของกลุ่มนายจ้างแรงงานประมงพาณิชย์ 92

ภาพที่ 9 การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ เพื่อต่อต้านมาตรการ IUU Fishing ที่เป็นข้อเสนอจากสหภาพยุโรป 93

ภาพที่ 10 เรือปลาลัง เรือประมงต้นแบบภายใต้ความร่วมมือของกรมประมงก็มีความร่วมมือกับศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้..... 101

ภาพที่ 11 การตรวจแรงงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนออกเรือทำการประมง ณ จังหวัดสมุทรสงคราม..... 101

ภาพที่ 12 เรือประมงพาณิชย์ที่เป็นสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 102

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 13 เรือประมงพาณิชย์ที่เป็นสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล 102

ภาพที่ 14 สภาพพื้นที่บนเรือที่แรงงานใช้เป็นที่นอนและพักผ่อนของไต๋เรือ..... 103

ภาพที่ 15 สภาพพื้นที่บนเรือที่แรงงานใช้เป็นที่นอนและพักผ่อนที่เต็มไปด้วยข้าวของเครื่องใช้..... 103

ภาพที่ 16 สภาพความเป็นอยู่และการทำงานบนเรือประมง 104

ภาพที่ 17 สภาพการทำงานบนเรือประมง..... 105

ภาพที่ 18 พิธีลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือประมง วันอังคารที่ 8 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 น. ณ สะพานปลาสมุทรสาคร ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร 111

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีต ที่ยังไม่มีการสถาปนาคำว่า ‘รัฐชาติ’ ผู้คนล้วนเดินทางไปมาหาสู่ แสวงหาดินแดน แสวงหาร่มฉัตรให้พักพิง แสวงหาแหล่งทำกิน เพื่อชีวิตที่มีกินมีอยู่มีใช้โดยไม่ขาดแคลน ทั้งหมดเกิดขึ้นเป็นปกติโดยปราศจาก ‘พวกเขา’ ‘พวกเรา’ แต่ครั้นเมื่อเกิดการกำหนดอาณาเขตที่แน่นอน การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง การมีรัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ความรู้สึกแรกเริ่มก็สูญสลาย การสร้าง ‘ความเป็นอื่น’ เกิดขึ้น พร้อม ๆ กับการกำหนดรายหยาบรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อกีดกั้นควบคุมจึงตามมา ทั้งหมดเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก แต่ก็ละเลยผลประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน เรากำลังก้าวเข้าสู่ยุคที่ผลประโยชน์แห่งชาติกับผลประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์ต้องคู่ขนานไปร่วมกัน ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้กำลังเป็นหนึ่งที่ร่วมหักร้างถางพงให้กับเส้นทางนั้นอยู่

แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เริ่มเป็นประเด็นในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการอย่างจริงจังเมื่อรัฐไทยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 เป็นการกำหนดให้บุคคลต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้กลายมาเป็นฐานคิดสำคัญของการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ในเวลาต่อมา (กฤตยา อาชวนิจกุล & วจนสาระ, 2552) หลังจากนั้นรัฐไทยก็ได้มีการตรากฎหมายและมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 มีเจตนารมณ์ ดังนี้

> *“โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีคนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศลดน้อยลง เป็นผลกระทบกระเทือนแก่การดำรงชีวิตของคนไทย สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อช่วยคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้....”* (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322/2515)

หากพิจารณาในเชิงเจตนารมณ์จะพบว่าในช่วงแรกของการสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องการสงวนพื้นที่ในการทำงานให้กับคนไทย เพราะเกรงว่าคนไทยจะไม่มีงานในประเทศทำ และเป็นไปโดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และบังคับใช้โดยมิได้มีปัจจัยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอื่นมาเป็นผู้ร่วมกำหนด อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาเป็นที่ทราบกันดีว่าในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกำลังแรงงานที่เข้ามาทดแทนพื้นที่งานในส่วนที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ ประเภท 3 D ได้แก่ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานอันตราย (Dangerous) งานดังกล่าว เช่น งานก่อสร้าง งานประมง งานในภาคการเกษตร และงานในปศุสัตว์ บริบทดังกล่าวทำให้มิติการมองภาพแรงงานข้ามชาติจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามมาเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเติมเต็มในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ภาครัฐเองก็เปลี่ยนแนวทางและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาเป็นการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศได้ในงานบางประเภท ผนวกกับกระแสพาราไดม์ของการบริหารจัดการภาครัฐก็เปลี่ยนไปในทิศทางที่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่น ๆ มีสิทธิ์มีเสียงในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ดังนั้นเสียงของกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีความต้องการแรงงานเข้ามาทำงาน และเสียงหรือแรงกดดันต่าง ๆ จากนานาชาติก็เป็นสิ่งที่มิสามารถเพิกเฉยได้ ดังนั้น นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติก็เกิดมีพลวัตไปในกระแสธารของการเปลี่ยนแปลงนี้เช่นกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องประมงทะเล แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในกิจการนี้มากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์พายุเกย์และผลจากการพัฒนาชนบทของประเทศไทย จนกระทั้งท้ายที่สุดไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่าปัจจุบันแรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นกำลังหลักที่สำคัญบนเรือประมงทะเลของไทย แต่แม้จะมีอัตราให้ทำงานจำนวนมาก หากแต่เงื่อนไขและสภาพการทำงานบนเรือประมงทำให้ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติมักปฏิเสธที่จะทำ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การหลอกลวงคนงานให้มาทำงานประมงถึงขั้นการวางยาและลักพาตัว รวมทั้งการบังคับใช้กักขังแรงงานตามมา งานวิจัยแทบทุกชิ้นมีข้อค้นพบตรงกันที่ว่าสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานประมงในไทยก่อนได้รับใบเหลืองกรณี IUU นั้นเข้าขั้น *‘เลวร้าย’* เช่น รายงานของมูลนิธิกระจกเงา (2554) ระบุว่ามีการกักขังแรงงานก่อนถูกส่งไปทำงานบนเรือประมง หลายคนถูกบังคับให้ต้องทำงานบนเรือประมงเพื่อใช้หนี้อันเกิดจากค่าหญิงบริการ คาราโอเกะ ค่าอาหาร ค่าที่พัก ที่เกิดขึ้นจากการหลอกล่อของนายหน้าที่ต้องการล่อลวงแรงงาน นอกจากนี้เมื่อเรือออกทะเลแล้วแรงงานมักไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นฝั่งไปไหนแม้ว่าเรือจะเข้าฝั่งก็ตาม รวมทั้งแรงงานบางรายถูกยึดเอกสารประจำตัว แรงงานไทยมักได้รับหนังสือคนประจำเรือปลอมในขณะที่แรงงานข้ามชาติมักได้รับหนังสือคนประจำเรือที่เป็นชื่อคนไทย เป็นต้น (มูลนิธิกระจกเงา, 2554) สถานการณ์ความเลวร้ายดังกล่าวกลายเป็นที่สนใจทั้งจากต่างประเทศและ

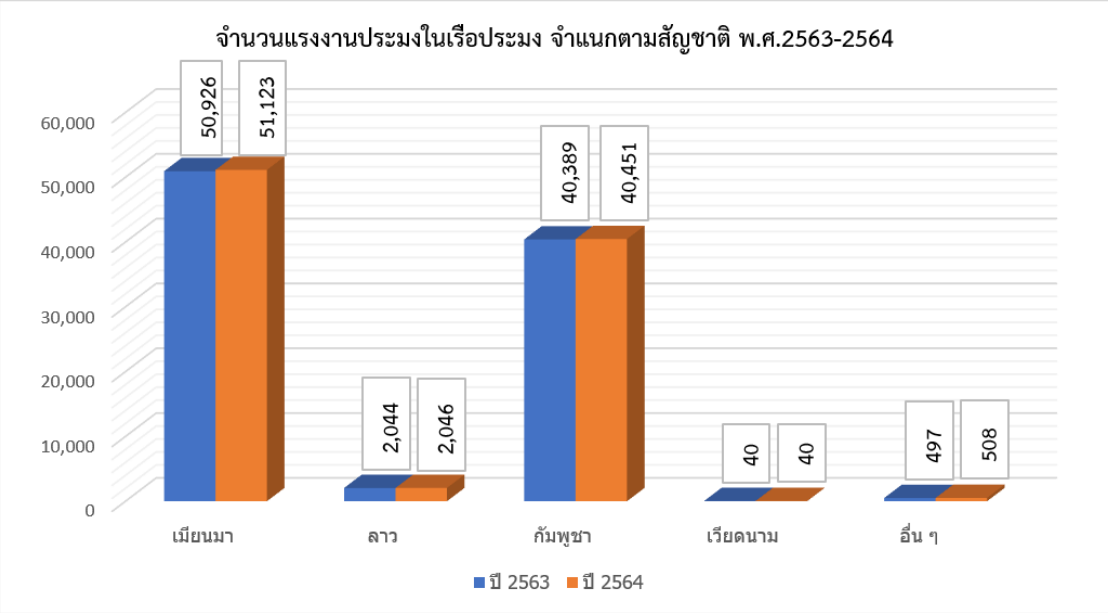
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สื่อมวลชนไทย จนนำไปสู่การตีแผ่สถานการณ์ของกลุ่มแรงงานประมงทะเลออกเผยแพร่สู่สาธารณะมากขึ้น ประเทศไทยได้กลายมาเป็นประเทศที่ถูกจับตามอง ผนวกกับการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมประมงโลก สหภาพยุโรปได้ส่งสัญญาณเตือนต่อไทยหลายครั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและการบริหารจัดการในกิจการประมงทะเลในทุก ๆ มิติให้ดียิ่งขึ้น แต่รัฐไทยก็ไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นตามกรอบของสหภาพยุโรปได้ ท้ายที่สุดประเทศไทยจึงลงเอยด้วยการได้รับใบเหลืองใน ปี พ.ศ.2558 อันเป็นที่มาของความตื่นตัวและพยายามลุกขึ้นมาแก้ปัญหาอย่างเห็นได้ชัดอีกครั้ง

จากสถิติผลการจัดทำประวัติและสแกนลายนิ้วมือเพื่อจัดทำหนังสือคนประจำเรือ (Seabook) สำหรับแรงงานข้ามชาติของกรมประมง พบว่าในปี พ.ศ.2563 และ 2564 มีแรงงานที่ทำงานในเรือประมงเฉลี่ยเกือบหนึ่งแสนคน กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2563 มีแรงงานที่จัดทำประวัติและสแกนลายนิ้วมือเพื่อจัดทำหนังสือคนประจำเรือสัญชาติแรงงานทั้งสิ้น 93,896 คน จำแนกตามสัญชาติเป็น เมียนมา 50,926 คน ลาว 2,044 คน กัมพูชา 40,389 คน เวียดนาม 40 คน และอื่น ๆ 497 คน ในขณะที่ปี พ.ศ. 2564 มีแรงงานที่จัดทำประวัติและสแกนลายนิ้วมือเพื่อจัดทำหนังสือคนประจำเรือสัญชาติแรงงานทั้งสิ้น 94,168 คน จำแนกตามสัญชาติเป็น เมียนมา 51,123 ลาว 2,046 คน กัมพูชา 40,451 คน เวียดนาม 40 คน และอื่น ๆ 508 คน (รายงานข้อมูลสถิติการประมงตามมาตรา 9 ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. กรมประมง พ.ศ. 2563-2564) แม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มากเท่ากับแรงงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรม แต่ก็เป็นจำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งหมด แต่กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการแรงงานในกิจการประมงทะเลไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานประมงในเรือประมง พ.ศ.2563-2564



ที่มา: รายงานข้อมูลสถิติการประมงตามมาตรา 9 ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. กรมประมง พ.ศ. 2563-2564

การมีมิติในเรื่องของแรงงานข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้องยังผลให้การบริหารจัดการแรงงานในกิจการประมงทะเลมีความซับซ้อนและคลี่คลายได้ยากขึ้น ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้สามารถส่งผลต่อมิติทางด้านการเมืองทั้งในและระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคมไทย มากที่สุด ดังผลสะท้อนที่ปรากฏชัดเจน กรณีที่ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป กรณีการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing -IUU Fishing รวมไปถึงการถูกสหรัฐอเมริกาจัดลำดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ให้อยู่ในเทียร์ 2 ที่ต้องจับตา (Tier 2 Watch List, 2560)[1] ด้วยเหตุนี้เอง การบริหารจัดการด้านแรงงานในกิจการประมงทะเลจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องให้

[1] IUU fishing กลายมาเป็นที่รู้จักและส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลไทยเกิดสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2558 อันเนื่องมาจากสหภาพยุโรปเห็นว่าไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU ทั้งนี้ มาตรการการให้ใบเหลืองใบแดง (The carding process) ของสหภาพยุโรปมีขึ้นในปี พ.ศ.2553 (2010) เป็นข้อบังคับของสหภาพยุโรปเพื่อหยุดยั้งการทำประมงแบบ IUU fishing ต่อกลุ่มประเทศนอกกลุ่มสหภาพที่ทำการส่งออกอาหารทะเลไปยังสหภาพยุโรป ให้มีการทำประมงและการบริหารจัดการภายใต้มาตรฐานสากล ปัจจุบันมีทั้งประเทศที่ได้รับใบเหลืองและสามารถปลดใบเหลืองได้ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศที่ได้รับใบเหลืองและถูกขึ้นบัญชีดำในท้ายที่สุด เช่น ประเทศกัมพูชา และประเทศที่ยังคงสถานะได้รับใบเหลือง เช่น ประเทศไทย ไต้หวัน และประเทศเวียดนาม

ความสำคัญ ซึ่งจะต้องเป็นการดำเนินการไปเพื่อแก้ปัญหาที่ตรงจุดตรงประเด็นและยั่งยืน เพื่อไม่ให้ปัญหานี้กลายเป็นปัญหาซ้ำซากและทวีความรุนแรงจนมากเกินกว่าจะแก้ไข

ในมิติด้านนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล จากรายละเอียดต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายมาก่อนหน้านี้เป็นที่ประจักษ์ว่าการบริหารจัดการแรงงานในภาคกิจการประมงทะเลเป็นภาคที่ทำได้ยากที่สุด เป็นพื้นที่สีเทาที่มีความซับซ้อนเชิงปัญหาและการจัดการ เพราะเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาคราชการ เอกชน ประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ และนานาชาติ มีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เต็มไปด้วยหลุมดำที่ต้องกลบแก้ อาทิ การใช้แรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ การหลอกลวง มีมิติทางด้านการเมืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวข้อง รวมไปถึงการเชื่อมโยงในเรื่องสภาพและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังกล่าวเป็นเพียงสภาพปัญหาที่มองเห็นได้ตามพื้นที่สื่อและหน้ากระดาษ หากแต่ในความเป็นจริงในภาคกิจการประมงยังมีประเด็นต่าง ๆ ทั้งมิติด้านปัญหาและมิติด้านการพัฒนาปรับปรุงที่ต้องมองให้ทะลุและมุ่งบริหารจัดการ แก้ปัญหาและพัฒนาให้ตรงจุด เพราะถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคกิจการประมงทะเลของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน หากแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมารัฐไทยและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมิใช่ไม่เคยเห็นปัญหานี้ และมิใช่ไม่เคยแก้ไข ในงานของสุดาศิริ วศวงศ์ ที่ทำการศึกษาการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบที่จังหวัดระยอง เสนอไว้ชัดเจนว่ารัฐไทยมีแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมาเป็นเวลาก่อนหน้านี้นานพอควรแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 (สุดาศิริ วศวงศ์, 2539) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยหลายชิ้นมีข้อค้นพบตรงกันว่ากฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานมักดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าโดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย เพราะสภาพความเป็นจริงของการทำประมงที่ต่างจากงานในกิจการประเภทอื่น และถูกคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ แต่กระนั้นก็มิอาจปฏิเสธได้ว่าภาครัฐเองก็มีความพยายามอย่างยิ่งในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลให้ดีขึ้น และนับตั้งแต่นั้นมา ก็มีการพัฒนาแนวนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงการใช้มาตรา 44 เพื่อพยายามคลี่คลายปัญหาขาดแคลนแรงงาน

ปัจจุบัน การดำเนินการของหน่วยงานรัฐในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล นับตั้งแต่การได้รับใบเหลืองและการเป็นประเทศที่ต้องถูกจับตาด้านการค้ามนุษย์ ภาครัฐไทยได้มีการขยับเขยื้อนการพัฒนากลไกด้านการบริหารจัดการในภาพรวมอย่างเต็มกำลัง นำโดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการ

ระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมง ที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562" หรือ Thailand National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing 2015 - 2019 (Thailand NPOA-IUU 2015 - 2019) ขึ้น แผนดังกล่าวชัดเจนในเรื่องของการกำหนดให้ภาครัฐร่วมมือกันทำงานในลักษณะ ***'บูรณาการ'*** โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมประมง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กระทรวงแรงงาน กรมประมง กรมเจ้าท่า และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ฯลฯ มีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประสบผลสำเร็จในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมง ผิดกฎหมาย และเกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมงและการทำการประมงต่อไป (กรมประมง, 2558) นอกจาก *'การบูรณาการ'* ที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวแล้ว อีกกรอบแนวคิดหนึ่งที่ภาครัฐใช้ในการบริหารจัดการ คือ แนวคิด ***'ธรรมาภิบาล'*** อันปรากฏอยู่ในส่วนวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และหลักการพื้นฐาน ที่ว่า

*"วิสัยทัศน์สำหรับการประมงทะเลในอนาคตของประเทศไทยโดยผ่านการปฏิรูปการพัฒนาการประมงคือ: การประมงทะเลมีความยั่งยืน ภายใต้การบริหารอย่างมี**ธรรมาภิบาล** โดยมีแหล่งที่อยู่สัตว์น้ำและสภาพแวดล้อมที่สมบูรณ์ ส่งผลให้มีการต่อต้านการประมง IUU เพิ่มผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น" (กรมประมง, 2558)*

แนวคิดธรรมาภิบาลถูกระบุเอาไว้ว่าเป็นหลักการสำคัญของแผนการบริหารจัดการประมง ซึ่งถูกขยายความว่า คือ *"ช่วยให้การกำหนดกฎระเบียบเกิดขึ้นได้สะดวก และ สนับสนุนให้มีทรัพยากรและการจัดการที่พอเพียงต่อการบังคับใช้และ ปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านั้น"* (กรมประมง, 2558) นอกจากนี้ หลักการ 'การให้ความร่วมมือและประสานความร่วมมือ' ตลอดทุกระดับชั้นภายในองค์กร ภาครัฐและภาคประชาชน และระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ ก็สามารถนับเป็นหลักการในแนวทางเดียวกันกับหลักธรรมาภิบาลได้ อย่างไรก็ตาม ในแผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ มีเนื้อหาในด้านการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลน้อยมาก แม้ว่าประเด็นเรื่องแรงงานจะเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญและจับตามองในการแก้ไขปัญหาก็ตาม

แม้ว่าประเทศไทยภายใต้แผนปฏิบัติการฯ และการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐดังข้างต้นจะมีความพยายามอย่ายิ่งในการทำงาน ปัจจุบันเราเห็นการดำเนินงานร่วมกันผ่านการบูรณาการหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ เช่น ศปมผ. นอกจากนี้ เรายังสัมผัสได้ถึงความพยายามในการผลักดันข้อเสนอต่าง ๆ จากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อเสนอเรื่องความขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเล และการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้แรงงานไทยหันมาทำงานบน

เรือประมงมากขึ้น แต่ความท้าทายครั้งล่าสุดคือ สหภาพยุโรปยังคงประกาศให้ไทยเป็นประเทศที่ได้รับใบเหลืองอยู่เช่นเดิม (พฤษภาคม 2561) แม้จะมีการประกาศและดำเนินการภายใต้การบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาล แต่เหตุใดการแก้ปัญหาของรัฐไทยจึง *'ยังไปไม่ถึงฝั่งที่ฝัน'*

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สำคัญซึ่งเรายังไม่เคยเห็น คือ ความพยายามในการแก้ไขหรือพัฒนาแนวนโยบายในกิจการประมงทะเลใน ***'มิติด้านการบริหารจัดการแรงงาน'*** รวมไปถึงการเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มแรงงานในกิจการประมงทะเลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างเข้มข้นแท้จริง ดังนั้นการบริหารจัดการแรงงานประมงจึงเต็มไปด้วยข้อท้าทาย หากจะพิจารณากันอย่างตรงไปตรงมา กับดักสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานในภาคกิจการประมงทะเลทำได้ยากและไม่สามารถหลุดพ้นจากเขาวงกตได้อย่างแท้จริงอาจจะเกิดจากการที่ยังขาดมุมมองในเชิงมิติด้านการบริหารจัดการแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง นอกจากนี้มักมีคำถามต่อเนื่องตามมาเกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินการของรัฐบาลก่อนการประกาศใช้กฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ หรือการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ว่าเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริงและเพียงพอหรือไม่ (ผู้วิจัย, 2560) และท้ายที่สุดแล้ว *'ในนโยบายและการบริหารจัดการด้านแรงงานประมงทะเลที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่นี้มีกระบวนการที่เป็นธรรมาภิบาลอย่างไร สามารถนำไปสู่การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลอย่างแท้จริงหรือไม่'* ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นที่มาของความสนใจในการศึกษาในประเด็นดังกล่าว

1.2 การทบทวนวรรณกรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในอาณาบริเวณการศึกษาเรื่องแรงงานประมงทะเลนั้นมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในประเด็นเรื่องสภาพการทำงาน สิทธิและสวัสดิการและการคุ้มครองของแรงงานประมงทะเล เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่แรงงานประมงทะเลต้องเผชิญภายใต้นโยบายและการบริหารจัดการที่ยังขาดตกบกพร่องและยังไม่สามารถเข้าถึงตัวแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยดังกล่าวมักเป็นการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภาพรวม โดยใช้แรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มตัวอย่างหนึ่งที่ศึกษาเท่านั้น ดังนั้นงานวิจัยที่มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มหลักจึงยังมีไม่มากนัก โดยที่ผ่านมามีงานที่ทำการศึกษาแรงงานข้ามชาติประมงทะเลของไทย ดังนี้

งานของสุดาศิริ วศวงศ์ (สุดาศิริ วศวงศ์, 2539) ที่ทำการศึกษา *“การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบที่จังหวัดระยอง”* งานชิ้นนี้ทำให้เห็นถึงความเป็นมาของแนวทางในการคุ้มครองแรงงานและสภาพการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในอดีต โดยงานได้ให้น้ำหนักการเริ่มต้นแนวคิดการคุ้มครองแรงงานประมงของไทยไปที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2515 ซึ่งออกตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 แต่ประกาศดังกล่าวครอบคลุมการคุ้มครองเพียงเรื่องการจ่ายค่าจ้างและเงินทดแทนเท่านั้น ต่อมาแม้จะมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลมาอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาล หากแต่กฎหมายที่ประกาศออกมากลับมีปัญหาในด้านการบังคับใช้ เพราะถูกคัดค้าน แก้ไขเปลี่ยนแปลง และเลื่อนการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถเกิดสภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลได้ในทางกฎหมาย โดยงานชิ้นนี้ระบุว่าการดำเนินการผ่านแนวคิดการให้ความคุ้มครองแรงงานประมงทะเลเริ่มเป็นรูปธรรมขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2532 ได้มีการร่างเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลขึ้น และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่ท้ายที่สุดก็ยังมี ‘ปัญหาเรื่องผลการบังคับใช้’ ซึ่งดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคประการแรกที่ทำให้การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทยดำเนินไปได้อย่างยากลำบาก

นอกจากในอุปสรรคด้านการบังคับใช้กฎหมายแล้ว สาเหตุประการต่อมา คือ ‘ในกิจการประมงทะเลขาดการจัดการด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ’ ทั้งนี้แม้แรงงานประมงทะเลควรจะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีกลไกการคุ้มครองมากที่สุดแต่กลับขาดกลไกการคุ้มครอง ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการจ้างงานที่เป็นการตกลงกันแบบง่าย ๆ และอิงแนวคิดอยู่กับวิถีปฏิบัติเดิมตามที่เคยทำต่อเนื่องกันมาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การไม่ได้ทำสัญญาจ้างงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และถูกนายจ้างหรือเจ้าของเรือคัดค้านในด้านสถานะของความเป็นลูกจ้าง โดยระบุว่าลูกเรือประมงมีสถานะเป็นหุ้นส่วนโดยลงแรงจับปลาและได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการขายปลา ดังนั้นลูกเรือจึงไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้าง ผลจากความไม่มั่นคงและขาดการคุ้มครองด้านแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองในเรื่องสภาพการทำงาน สวัสดิการ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มิได้รับการคุ้มครองทำให้กิจการประมงทะเลที่ต้องการแรงงานจำนวนมากกลับขาดแคลนแรงงาน

สาเหตุประการต่อมาที่เป็นประเด็นสำคัญต่อการดำเนินการด้านการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล คือ ‘ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน’ โดยนับตั้งแต่อดีตมากิจการประมงในไทยเป็นกิจการที่ไม่สามารถเลือกและคาดหวังทักษะฝีมือแรงงานได้มากนัก หนำซ้ำเมื่อเกิดเหตุการณ์พายุเกย์ก็ในปี พ.ศ. 2532 ทำให้แรงงานไทยประมงทะเลไทยโดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ต้องการทำงาน

ประมงทะเลอีกต่อไป ดังนั้นจึงทำให้เกิดการลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ยังขาดแคลนแรงงานประมงทะเล จึงยิ่งทำให้การดำเนินการเพื่อการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้งานวิจัยชี้ว่าปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นสาเหตุสำคัญเกี่ยวเนื่องที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่ตายตัวได้ นอกจากนั้น ลักษณะงานของประมงทะเลที่แตกต่างจากงานประเภทอื่นในเรื่องเวลาการทำงาน ช่วงระยะเวลาในการออกเรือเพื่อจับสัตว์ทะเลและกลับเข้าฝั่ง ฯลฯ ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาด้านการคุ้มครองแรงงานประมงเช่นกัน

ในส่วนของงานวิจัยที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น แทบทุกชิ้นแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีความพยายามของภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมากขึ้น หากแต่ผลจากการศึกษาในนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล ยังพบว่าแรงงานประมงทะเลคงเป็นกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองที่ไม่เพียงพอและถูกเอารัดเอาเปรียบ จากการจ้างงาน แรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน เพราะเป็นงานที่อันตรายและรายได้ต่ำ ทั้งนี้อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยเป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่ทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยถูกตรวจสอบมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้แรงงานบังคับ (Force labour) และมีรูปแบบการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Supang Chantavanich et al., 2016)ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการแรงงานและคุ้มครองแรงงาน กิจการประมงทะเลไม่รวมอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอันเนื่องมากจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เรื่องการจ่ายเงินค่าจ้าง ส่วนงานอีกชิ้นของสุภางค์และคณะได้ศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคการประมงทะเลของไทย ชี้ชัดว่าผลจากการที่แรงงานประมงทะเลเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดต่อสภาพการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล กลุ่มตัวอย่างแรงงานกว่าร้อยละ 93.8 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงานกับเจ้าของเรืออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จึงยิ่งทำให้ไม่มีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่แรงงานประมงถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานประมงข้ามชาติบางส่วนเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับ เพราะไม่ได้เต็มใจมาทำงานประมงและยังถูกบังคับลงโทษทางการเงิน เป็นต้น สอดคล้องกับข้อค้นพบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี 2561 ที่แรงงานประมงบางส่วนให้สัมภาษณ์ว่าการถูกหักเงินถูกใช้เป็นวิธีการลงโทษ หรือโทษปรับบางอย่างเรื่องค่าจ้าง (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2559)

ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์งานของ **Olivia Tran** (2017) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินการและการตอบสนองในเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประมงทะเลไทย ด้วยการใช้กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) มาวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปฏิรูปการประมงของไทยภายหลังจากการได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ.2558 โดยงานดังกล่าวโต้แย้งว่านโยบายการปฏิรูปการประมงของรัฐไทยสร้างแรงกระเพื่อมต่อแรงงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งยังไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา Tran วิเคราะห์ว่าแม้ว่ารัฐไทยจะตื่นตัวและทุ่มเทในการรณรงค์สิทธิแรงงานมากขึ้น เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศอันจะส่งผลต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลภายหลังจากการถูกกดดันจากต่างประเทศและจากการเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลโดยสื่อมวลชนในประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะยังมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้ามนุษย์ที่ยังต้องปรับปรุงอีกมาก รวมทั้งการปรับปรุงเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดเพราะเป้าหมายที่รัฐไทยกำหนดไว้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือคุ้มครองให้แรงงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถหรือให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Tran, 2017)

นอกจากนี้ในรายงานผลการศึกษาขององค์การฮิวแมนไรท์วอทช์ (2018) เรื่อง *‘โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย’* ก็เป็นอีกหนึ่งผลการศึกษาที่ตอกย้ำสภาพของแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่เป็นแรงงานบังคับในช่วงเวลาก่อนหน้าที่ไทยจะได้รับใบเหลือง ซึ่งปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว แต่ยังคงมีบางส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตามข้อค้นพบสำคัญที่แตกต่างไปจากงานวิจัยฉบับอื่น คือ ปัจจัยที่ทำให้เจ้าของเรือหรือเจ้าของกิจการประมงทะเลของไทยไม่ยอมพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดกำลังแรงงานเกิดจากการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นราคาถูกและด้วยการกดค่าแรงมาอย่างยาวนาน และส่งผลต่อวิกฤติการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลในท้ายที่สุด (องค์การฮิวแมนไรท์วอทช์, 2018)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.3 คำถามวิจัย

การศึกษานี้มีคำถามหลักในการวิจัย คือ

“เพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจัดให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การคุ้มครองทางสังคมอย่างแท้จริง”

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

2. เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

3. เพื่อวิเคราะห์ผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash และแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของ Wheeler และ Waite โดยจะวิเคราะห์ว่าในท้ายที่สุดแล้วในกระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการร่วมกันด้านแรงงานข้ามชาติประมงทะเลของไทยก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเล อันได้แก่ การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งในด้านกฎหมายและสังคมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะมีอธิบายการรายละเอียดของกรอบแนวคิดดังกล่าวในบทที่ 2

1.6 สมมติฐาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

งานวิจัยนี้มีสมมติฐาน ดังนี้

<u>สมมติฐาน</u>

(1) ภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นได้เพียงบางส่วน

(2) ภายใต้กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการเจรจาซึ่งหน้า มีความไว้วางใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และความเข้าใจร่วมกันน้อย ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

(1) **การเมืองเรื่องธรรมาภิบาล** (Politics of Governance) หมายถึง กระบวนการของภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการบริหารของรัฐบาล ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ เช่น กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายและการดำเนินการ การบริหารราชการ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลมักเกี่ยวข้องกับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชน ประชาชน แรงงานข้ามชาติ ซึ่งต่างก็มีบทบาทในการกำหนดและมีอิทธิพลต่อทิศทางของนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาล เป็นอาณาบริเวณที่ซับซ้อนและมีพลวัตซึ่งต้องการความสมดุลของผลประโยชน์ที่หลากหลาย ส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการรับรองสวัสดิภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบซึ่งตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของทุกภาคส่วนในสังคม

(2) **การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ** (Transnational Workers Management) หมายถึง กระบวนการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของภาครัฐ มีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการและทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมตั้งแต่การเข้ามาทำงาน การจ้างงาน สภาพการทำงาน และการคุ้มครองแรงงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนในการบริหารจัดการ และในประเด็นที่กฎหมายไทยกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(3) **การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล** (Social Protection in Sea fishery Industries) หมายถึง มาตรการและนโยบายของรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ สวัสดิการ และความเป็นอยู่ที่ดี รวมถึงด้านต่าง ๆ เช่น อาชีวอนามัยและความปลอดภัย สภาพการทำงานที่เป็นธรรม ประกันสังคม การรวมตัว การตั้งสหภาพแรงงาน และการเข้าถึงบริการที่จำเป็น แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล และองค์กรระหว่างประเทศจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการและบังคับใช้มาตรการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานในกิจการประมงทะเล ซึ่งในงานวิจัยนี้ การคุ้มครองทางสังคมประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การส่งเสริม การป้องกัน และการคุ้มครอง และการเปลี่ยนแปลง (รายละเอียดสามารถดูเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม)

(4) **IUU Fishing** ย่อมาจาก Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing ถูกนิยามขึ้นโดยองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) ภาษาไทยที่เป็นทางการใช้คำว่า 'การทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม' การกำหนดนิยามและความพยายามต่อต้านและแก้ไข IUU fishing เกิดขึ้นจากความกังวลต่อสถานการณ์ความยั่งยืนด้านระบบนิเวศทางทะเลและอาหาร โดยมีมูลเหตุสำคัญจากการทำประมงที่แสวงหาประโยชน์จากการบริหารที่ทุจริตและใช้ประโยชน์จากระบบการจัดการที่อ่อนแอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนทั้งความสามารถและทรัพยากรสำหรับการตรวจสอบ การควบคุมและการเฝ้าระวัง (Monitoring, Control, and Surveillance - MCS) ที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในทุกประเภทการประมง และเกิดขึ้นได้ทั้งในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และทะเลหลวง (High seas) และสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและสามารถนำไปสู่การล่มสลายของการประมงพื้นบ้านที่ทำการประมงโดยสุจริต ไม่ใช่การทำประมงแบบทำลายล้าง IUU fishing เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ซึ่งหมายรวมถึง การประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และกฎหมายระหว่างประเทศ

การไม่รายงาน การรายงานผิด หรือ การรายงานข้อมูลการทำประมงและการจับสัตว์น้ำที่ต่ำกว่าความเป็นจริง การทำการประมงโดยเรือไร้สัญชาติ การทำการประมงในบริเวณ Regional Fisheries Management Organizations(RFMOs) โดยเรือประมงนอกกลุ่ม และการทำกิจกรรมการประมงที่ไม่ได้ควบคุมโดยรัฐ และไม่สามารถตรวจสอบและรายงานได้โดยง่าย (FAO. Illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing. http://www.fao.org/3/a-i6069e.pdf)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

IUU fishing กลายมาเป็นที่รู้จักและส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลไทยเกิดสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ใบเหลืองประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2558 อันเนื่องมาจากสหภาพยุโรปเห็นว่าไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU ทั้งนี้ มาตรการการให้ใบเหลืองใบแดง (The carding process) ของสหภาพยุโรปมีขึ้นในปี พ.ศ.2553 (2010) เป็นข้อบังคับของสหภาพยุโรปเพื่อหยุดยั้งการทำประมงแบบ IUU fishing ต่อกลุ่มประเทศนอกกลุ่มสหภาพที่ทำการส่งออกอาหารทะเลไปยังสหภาพยุโรป ให้มีการทำประมงและการบริหารจัดการภายใต้มาตรฐานสากล

(5) **ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย** หรือ ศปมผ. ถูกจัดตั้งขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 มีเป้าหมายเพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการแก้ปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนเป็นระบบ และยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมงอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558. ราชกิจจานุเบกษา 29 เมษายน 2558)

1.8 หน่วยที่ใช้วิเคราะห์ และขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดหน่วยที่ใช้วิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์นี้ คือ การบริหารจัดการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของภาครัฐ เป็นสำคัญ โดยจะศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงพาณิชย์เท่านั้น

ขอบเขตระยะเวลาการวิจัยของวิทยานิพนธ์นี้ คือ ช่วงเวลาเริ่มตั้งแต่ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติบริหารประเทศในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จนกระทั่งถึง พ.ศ.2565

1.9 ระเบียบวิธีวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร ได้แก่ การศึกษาจากเอกสารและงานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการด้านแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย กฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 เอกสารราชการ มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ทำงานเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล และงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง

(2) การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

<u>ภาครัฐ</u>

1. นางเธียรรัตน์ นะวะมะวัฒน์ รองอธิบดีกรมการจัดหางาน
2. นายณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
3. เจ้าหน้าที่สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ จ.สมุทรสาคร

<u>ภาคเอกชน</u> (ประมงพาณิชย์)

1. นายมงคล สุขเจริญคณา ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย
2. นายศราวุธ โถวสกุล รองประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย
3. นายชินชัย สถิรยากร เลขาธิการสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย
4. นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย
5. นายสมพร สมุทรโสภากุล ประธานสหกรณ์ประมงแม่กลอง.
6. นายจ้างเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ จำนวน 5 คน

<u>ภาคประชาสังคม</u>

1. เจ้าหน้าที่องค์การมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน

<u>แรงงานประมงทะเล</u>

1. ผู้แทนแรงงานประมงไทยและแรงงานข้ามชาติ ณ จังหวัดสมุทรสงคราม จำนวน 6 คน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(3) การสังเกตอย่างมีส่วนร่วมในการตรวจแรงงานประมงทะเลรวมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ณ จังหวัดสมุทรสาครและสมุทรสงคราม และการเข้าร่วมงานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559-2560 และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมผ่านการเข้าร่วมประชุม การสัมมนา การทำงานเชิงปฏิบัติการ การระดมความคิดเห็น ประสบการณ์และข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย โดยรายการสำคัญที่ได้เข้าร่วมประชุมสัมมนา ดังนี้

<u>การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้านการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</u>

1. การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและขจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. ..... วันที่ 19 กันยายน 2561 ณ ห้องประชุมจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงแรงงาน

2. การประชุมหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ..... รวมกับผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน วันที่ 11 กันยายน 2563

<u>การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้านการแก้ไขปัญหา IUU Fishing</u>

1. การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นกรณี IUU Fishing ณ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2560
2. การประชุมคณะทำงานโครงการจัดการองค์ความรู้เชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาประมง

   แบบ IUU แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2560-2561 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2561 เวลา 10.00-12.00 น. ณ ห้อง 1401 ชั้น 14 อาคารเฉลิมราชกุมารี 60 พรรษา (จามจุรี 10) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. การประชุมหารือร่วมกับ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนพร ศรียากูล คณะทำงานรองนายกรัฐมนตรี เรื่อง ผลการตรวจประเมินการแก้ไขปัญหา IUU โดยสหภาพยุโรป โครงการจัดการองค์ความรู้เชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาประมงแบบ IUU แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2560-2561 วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2561 เวลา 9.30-12.00 น. ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. การสัมมนาความก้าวหน้าและข้อท้าทายในการแก้ไขปัญหาประมงแบบ IUU แรงงานบังคับและเหยื่อค้ามนุษย์ พ.ศ. 2560-2561 วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

<u>การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้านการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล</u>

1. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า วันที่ 29 เมษายน 2562 ณ ห้องประชุมประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. การประชุมร่วมกับคณะกรรมการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ณ สหกรณ์ประมงแม่กลอง จ.สมุทรสงคราม วันที่ 4 มิถุนายน 2562
3. การประชุมเรื่องระบบประกันสังคมและสวัสดิการสำหรับแรงงานประมงทะเล วันที่ 11 กรกฎาคม 2562 ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในหัวข้อ เปรียบเทียบสถานการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติและแรงงานประมงทะเลของไต้หวันและไทย โดย Professor Ching-lung Tsay จาก Tamkang University ไต้หวัน วันที่ 2 กันยายน 2562 ณ ห้องประชุมชั้น 7 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.10 ข้อพิจารณาด้านจริยธรรม

งานวิจัยนี้มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐบาลและมีประเด็นด้านการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งมีความอ่อนไหวในบางประเด็น ดังนั้นในการอ้างอิงข้อมูลบทสัมภาษณ์ในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลไม่ต้องการให้เปิดเผยชื่อจริง ผู้วิจัยจำเป็นต้องใช้นามสมมติแทน

1.11 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ข้อมูลเชิงการปฏิบัติด้านนโยบายในการบริหารจัดการร่วมกัน การย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมจากการศึกษาครั้งนี้

(2) ข้อเสนอเชิงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ด้านการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลที่เกิดจากผลการวิจัยและนำข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอต่อกระทรวงแรงงาน

1.12 ลำดับในการนำเสนอวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์นี้จะนำเสนอผ่านการวิเคราะห์และอภิปรายเป็น 6 บท ประกอบไปด้วย

Chulalongkorn University

บทที่ 1 บทนำ บทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา การทบทวนวรรณกรรมคำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐานการศึกษา คำนิยาม ขอบเขตในการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ข้อพิจารณาด้านจริยธรรม ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และลำดับการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 2 แนวคิดหลัก คือ 1. แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance) เป็นแนวคิดหลักในการวิเคราะห์การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือในกิจการประมงทะเลระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 2. แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

บทที่ 3 พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย บทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงนโยบายและการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งเป็น 4 ยุคสมัย คือ ยุคที่ 1 นับตั้งแต่ พ.ศ.2515-2531 ยุคที่ 2 นับตั้งแต่ พ.ศ.2532-2557 ยุคที่ 3 พ.ศ.2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) และยุคที่ 4 พ.ศ.2562 (หลังปลดใบเหลือง) - 2565 และ *ส่วนที่ 2* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งจะอภิปรายเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้กับแรงงานประมงทะเลในปัจจุบันที่สำคัญ

บทที่ 4 การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล บทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และ *ส่วนที่ 2* ระบอบ (Regime) ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์: สภาวะการเมืองและความร่วมมือหลังปลดใบเหลือง ในส่วนนี้จะเป็นการวิพากษ์ให้เห็นว่าระบอบการทำงานที่รัฐบาลในช่วง พ.ศ.2557-2565 ได้สร้างขึ้นไม่สามารถก่อให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจไม่สามารถสร้างความเข้าใจร่วมกัน และไม่สามารทำให้ผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการร่วมกันกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลภายหลังการปลดใบเหลืองภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันได้อย่างแท้จริง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 5 การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล บทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งจะอภิปรายให้เห็นถึงสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมจริงที่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้รับในปัจจุบัน *ส่วนที่ 2* การวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม ผ่าน 4 มาตรการ คือ มาตรการการส่งเสริม (Promotive measures) มาตรการเชิงป้องกัน (Preventative measures) มาตรการการคุ้มครอง (Protective measures) และมาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Transformative measures) และ *ส่วนสุดท้าย* การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือ เป็นการวิพากษ์ทั้งความสำเร็จและไม่สำเร็จของนโยบายและกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่รัฐบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาภายหลัง และแสดงให้เห็นว่าภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดขึ้นได้จริงเพียงบางส่วน

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ บทนี้จะเป็นการสรุปภาพรวมของวิทยานิพนธ์ โดยนำเสนอผ่านการอภิปรายต่อความท้าทายในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ทั่วถึงและเป็นธรรมในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน และแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม

ในการวิจัยนี้จะใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance) และแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม (Migration and Social Protection) เป็นแนวคิดหลักในการกำหนดกรอบการศึกษา ซึ่งแต่ละแนวคิดมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แนวคิดธรรมภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance)

ตามที่ได้กล่าวให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างมิติด้านนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงที่แปรเปลี่ยนไปพร้อมๆกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่เข้ามามีบทบาทในเชิงการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการของภาครัฐที่มากขึ้น ด้วยเหตุนี้การวิจัยนี้จึงจะใช้แนวคิด 'Collaborative Governance' หรือ 'แนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน' เป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา โดยก่อนที่จะเข้าสู่การอภิปรายแนวคิด Collaborative Governance จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจคำว่า ***'ธรรมาภิบาล'*** เสียก่อน เพราะหากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง Collaborative Governance เป็นเสมือนหนึ่งในแนวคิดที่แตกแขนงออกมาจากแนวคิดธรรมาภิบาล

Lisa Blomgren Bingham (2011) ได้ทำการศึกษาและสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล (Governance) และการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance) หลายชิ้นและอธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่าธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันอย่างมาก ทั้งนี้นับตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 วาทกรรมที่เกี่ยวกับทั้งรัฐบาลและความขัดแย้งที่เรียกว่า 'ปัญหาที่ชั่วร้าย' (wicked problems) ค่อยๆปรากฏชัดขึ้น อาทิเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การพัฒนาเศรษฐกิจเมือง และสาธารณสุข ล้วนแล้วแต่ท้าทายความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานในรูปแบบสายการบังคับบัญชาซึ่งได้รับตกทอดแนวคิดกระบวนการในการกำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญกับผู้มีอำนาจตามกฎหมายตามกรอบอำนาจหน้าที่เหนือความเป็นจริงที่สำคัญอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การสั่งการแบบสายการบังคับบัญชาและการบริหารจัดการแบบควบคุมตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยง่ายเพียงลำพังฝ่ายเดียวมากไปกว่านั้น ยังเป็นแนวทางที่ไม่สามารถรับมือกับปัญหาระดับโลกและปัญหาข้ามชาติ เช่น ผู้ที่ข้ามพรมแดนเขตอำนาจศาลของรัฐชาติ Bingham ได้สรุปว่า ในเชิงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล (Governance) ที่มุ่งพิจารณาไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (government) สาธารณะ (the

public) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) นั้นสามารถแบ่งออกได้ทั่วไปเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ ความร่วมมือกับหรือระหว่างองค์กร (Collaborative Public Management - การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะ หรือ network governance – การบริหารในรูปแบบเครือข่าย) และ ประเภทที่สอง คือ ความร่วมมือกับสาธารณะ (Public Participation, Public Involvement, Civil Engagement) (Bingham, 2011) นอกจากการอธิบายการเกิดขึ้นของธรรมาภิบาลผ่านประเด็นปัญหาแล้ว งานของ M.Shamsul Haque, Anastase Shyaka และ Gedeon M. Mudacumura ก็ให้คำอธิบายที่มาที่ไปของ ธรรมาภิบาลว่าเป็นหลักการที่เกิดขึ้นภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่หรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ (Reinvention) ที่ถูกนำเสนอและเผยแพร่โดยหน่วยงานองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นให้นำแนวคิด ธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา (Haque et al., 2017) รวมทั้งแนวคิดธรรมาภิบาลยังเป็นแนวคิดที่มีรากฐานทางความคิดที่สนับสนุนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประชาธิปไตยเพราะส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และส่งเสริมให้ผู้กำหนดนโยบายมีความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Bevir, 2010)

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงของนักวิชาการจำนวนมากเกี่ยวกับความหมายที่จริงแท้และเป็นสากลของธรรมาภิบาล Mark Bevir นักคิดคนสำคัญได้ทำการรวบรวมและอธิบายความหมาย แนวปฏิบัติ และวิกฤตการณ์ของธรรมาภิบาล กล่าวว่า คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ หรือ ‘Governance’ ถูกนักวิชาการจำนวนมากนำไปอธิบายความหมายและทำให้เกิดความงุนงง เพราะคำว่าธรรมาภิบาลปรากฏอยู่ในสาขาวิชาที่แตกต่างกัน เช่น การพัฒนา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งแต่ละสาขาวิชาก็กำหนดคำศัพท์เฉพาะของตนเองขึ้น อย่างไรก็ตาม Bevir ได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลโดยทั่วไปเอาไว้ว่า ธรรมมาภิบาล หมายถึง *‘ทฤษฎีและประเด็นของความร่วมมือทางสังคมและเป็นลักษณะแบบแผนของกฎเกณฑ์ทั้งหมด’* ในส่วนของความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ธรรมาภิบาล หมายถึง *‘ความหลากหลายของทฤษฎี แบบแผนในการปกครองและวิกฤตการณ์ ที่พวกเขาได้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งทฤษฎี แบบแผน และวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้ให้ความสำคัญกับรัฐหรือลำดับสายการบังคับบัญชาอย่างแต่ก่อน หากแต่ให้ความสำคัญกับตลาดและเครือข่ายมากขึ้น ซึ่งทฤษฎีแบบแผนและวิกฤตการณ์ของธรรมาภิบาลใหม่นี้ได้ผสานรวมเป็นกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นปึกแผ่น ทฤษฎีนี้เป็นแรงบัลดาลใจให้ประชาชนปฏิบัติตนไปตามวิถีทางที่ทำให้เกิดแบบแผนและวิกฤตการณ์ใหม่ ๆ ซึ่งแบบแผนการปฏิบัติจะสร้างวิกฤตการณ์กระตุ้นให้เกิดความพยายามที่จะเข้าใจพวกเขาในแง่ทฤษฎี ส่วนวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการสะท้อนกลับของทฤษฎีและแบบแผนกิจกรรมใหม่ ๆ หากพวกเขาสามารถทำให้เกิดการระบุถึงปัญหาอย่างเพียงพอ’* (Bevir, 2011)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในส่วนของบริบทของธรรมาภิบาลในประเทศไทย เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ถูกใช้และอธิบายอย่างแพร่หลายทั่วโลก รวมทั้งยังถูกนำไปตีความเพื่อการนำไปใช้อย่างเหมาะสมตามบริบทของแต่ละประเทศหรือแต่ละภาคส่วน สำหรับประเทศไทย ธรรมาภิบาลกลายมาเป็นที่รู้จักผ่านธนาคารโลก เมื่อครั้งที่เข้ามาช่วยแก้ปัญหาในช่วงที่ไทยเกิดเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาธรรมาภิบาลก็ถูกระบุเอาไว้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการภาครัฐมาโดยตลอด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2560 ธรรมาภิบาลเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่ผู้บริหารประเทศต้องยึดถือ และถูกกำหนดให้เป็นหลักการในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตราที่ 65 ที่ว่า:

> *"รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตาม<u>หลักธรรมาภิบาล</u>เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว* (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)
>
> *"การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย"* (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560)

ในเชิงแนวคิดและการตีความ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2559) ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ ธรรมาภิบาล และอธิบายว่า *"ธรรมภิบาลคือ การลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางให้น้อยลง และอาศัยเครือข่ายขององค์การรูปแบบอื่นมาช่วยแบ่งเบาภาระเพื่อให้กลับมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่สูงขึ้น"* ซึ่งปกรณ์ได้จัดธรรมาภิบาลของไทยให้อยู่ภายใต้ความหมายว่าเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Governance as Good Governance) โดยให้มุ่งเน้นความสำคัญไปที่สององค์ประกอบ คือ 1) การใช้อำนาจทางการเมืองด้วยค่านิยมประชาธิปไตย และ 2) การบริหารด้วยค่านิยมประสิทธิภาพ การเปิดเผย ภาระรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้ (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2559)

การบริหารจัดการร่วมกัน หรือ Collaborative Governance ในภาษาไทย คำว่า “Collaborative Governance” แม้ว่ามีการใช้คำแปลที่ต่างกันไป เช่น “การอภิบาลผ่านความร่วมมือ” “สหอภิบาล” “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” **“การบริหารจัดการร่วมกัน”** “การบริหารจัดการแบบผนึกกำลัง” เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาในเชิงความหมายพบว่ามีความคล้ายกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ *“เป็นแนวทางที่มุ่งสร้างวัฒนธรรมในการทำงานแบบมีส่วนร่วมด้วยการเน้นให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกันคิดร่วมกันทำเพื่อหาแนวทางหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆในสังคม”*

ในเชิงภาพรวม ปัจจุบันมีงานที่กล่าวถึง Collaborative Governance เป็นจำนวนมาก งานที่โดดเด่นและใช้กรณีศึกษาจำนวนมากเพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน คือ งานของ **Chris Ansell** และ **Alison Gash** เรื่อง ***“Collaborative Governance in Theory and Practice.”*** (Ansell & Gash, 2008) ซึ่งเป็นงานที่รวบรวมวรรณกรรมและกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ Collaborative Governance ถึง 137 กรณี ทั้งสองอธิบายว่าแนวคิด Collaborative Governance ถูกพัฒนาขึ้นมาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยเป็นแนวคิดที่นำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆเข้ามามีส่วนรวมกับหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจ และได้นิยามความหมายของ ‘Collaborative Governance’ โดยเน้นและให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐ “public agency” เป็นหลักในการดำเนินการ ดังนี้

“รูปแบบการบริหารจัดการที่หน่วยงานภาครัฐหนึ่งหรือมากกว่ามีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นที่ไม่ใช่รัฐโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ ด้วยการใช้ความเห็นพ้องต้องกัน และการปรึกษาหารือ และมีเป้าหมายเพื่อที่จะสร้างหรือใช้เป็นนโยบายสาธารณะ หรือจัดการโครงการหรือทรัพย์สินสาธารณะ”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตามความหมายข้างต้นเน้นความสำคัญไปเกณฑ์ 6 อย่าง คือ 1) การประชุม/ร่วมกันจะต้องเกิดขึ้นโดยสถาบันหรือหน่วยงานภาครัฐ 2) ผู้เข้าร่วมการประชุมจะต้องมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐรวมอยู่ด้วย 3) ผู้เข้าร่วมประชุมมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและไม่ได้เป็นเพียง “ปรึกษาหารือ” โดยหน่วยงานของรัฐ 4) การประชุมถูกจัดขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นไปตามกฎหมาย 5) การประชุมมีเป้าหมายในการตัดสินใจโดยเห็นพ้องต้องกัน (แม้ว่าจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้) และ (6) ความร่วมมือดังกล่าวมุ่งไปที่นโยบายสาธารณะหรือการจัดการภาครัฐ

ถึงแม้ว่าในนิยามความหมายการบริหารจัดการร่วมกันของ **Ansell และ Gash** จะขับเน้นให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการเป็นผู้ริเริ่มหรือกระตุ้นการทำงานร่วมกัน แต่ในความหมายนี้ก็ต้องการการมีส่วนร่วมโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่รัฐเช่นกัน โดย *'ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย'* หมายถึงทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในฐานะบุคคลและองค์กร ทั้งสองเชื่อว่าหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้นำในการทำงานร่วมกัน การกำกับดูแล นอกจากนี้ ความหมายของการบริหารจัดการร่วมกันนี้ยังสามารถกำหนดมาตรฐานสำหรับประเภทของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่รัฐได้อีกด้วย

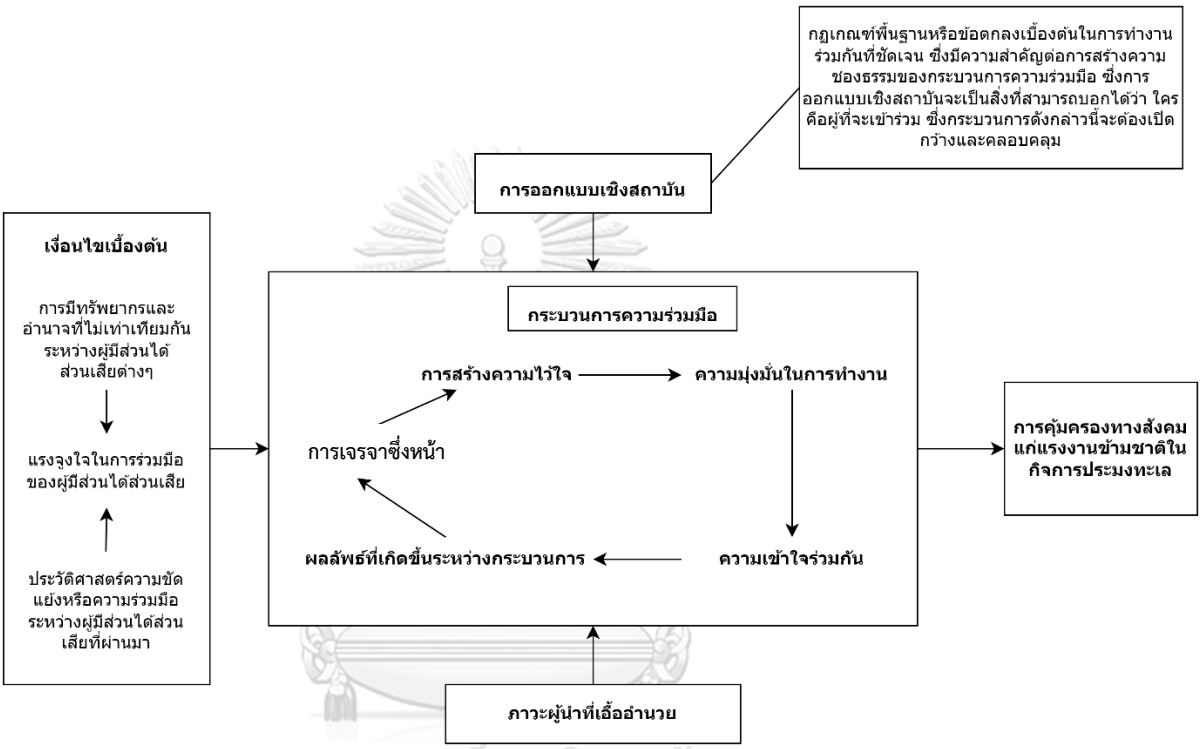
Ansell และ Gash อธิบายเพื่อขยายความนิยามของเขาทั้งสองเพิ่มเติมว่า นัยยะของ 'ความร่วมมือ' (Collaboration) หมายถึง การสื่อสารแบบสองทางและการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และโอกาสที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเสวนากับหน่วยงานอื่น ๆ โดยใช้กระบวนการพบปะกันแบบพหุภาคี (multilateral)/มีส่วนร่วม และปรึกษาหารือ (deliberative) โดยใช้เทคนิค เช่น การสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือการสนทนากลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงต่อผลที่ตามมาของนโยบายรัฐ ดังนั้นจึงต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ทั้งสองเสนอให้ต้องมีการกำหนดบรรทัดฐานการทำงานร่วมกันในรูปแบบเป็นทางการเพื่อจำแนกการบริหารจัดการร่วมกันออกจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งการตัดสินใจจะต้องเห็นพ้องสอดคล้องกัน (consensus oriented) แม้ว่าหน่วยงานรัฐจะมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ แต่เป้าหมายของความร่วมมือดังกล่าวเป็นไปเพื่อการบรรลุข้อตกลงที่เห็นร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในหาความเห็นพ้องต้องกันได้ หากแต่การประชุมร่วมกันของหลายฝ่ายแบบปรึกษาหารือและเป็นทางการ คือการมุ่งมั่นสู่การหาฉันทามติหรืออย่างน้อยที่สุดเพื่อพยายามหาอาณาบริเวณที่เป็นข้อตกลงกันร่วมกัน และท้ายที่สุดการบริหารจัดการร่วมกันมุ่งให้ความสำคัญไปที่ประเด็นปัญหาต่าง ๆ และนโยบายสาธารณะ รวมทั้งเป็นแนวคิดที่ไม่ใช่แบบที่ 'ฝ่ายผู้ชนะได้ไปทั้งหมด' หรือ 'winner-take-all' แต่ในการบริหารจัดการร่วมกันมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ให้เป็นความร่วมมือ

จากการทบทวนและสำรวจกรณีศึกษาต่างๆเป็นจำนวนมาก Ansell และ Gash ได้สร้างตัวแบบของการบริหารจัดการร่วมกัน (A Model of Collaborative Governance) เพื่ออธิบายข้อค้นพบที่สำคัญของพวกเขาโดยตัวแบบดังกล่าวประกอบไปด้วยตัวแปร 4 ตัว คือ เงื่อนไขเบื้องต้น (Starting Conditions) การออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ภาวะผู้นำ (Leadership) และ กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) ซึ่งแต่ละตัวแปรสามารถแยกออกเป็นตัว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แปรที่ละเอียดขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการความร่วมมือถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรหลัก ส่วนด้วยตัวแปรเงื่อนไขเบื้องต้น การออกแบบเชิงสถาบัน และภาวะผู้นำ แต่ละตัวแปรจะส่งต่อการวิพากษ์วิจารณ์หรืออธิบายกระบวนการความร่วมมือดังกล่าว ดังแผนภาพ

ภาพที่ 1 ตัวแบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกัน ของ Ansell และ Gash



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในส่วนของตัวแปรแรก คือ เงื่อนไขเบื้องต้น เป็นการกำหนดระดับความไว้เนื้อเชื่อใจ ความขัดแย้ง และทุนทางสังคมพื้นฐานที่จะกลายมาเป็นทรัพยากรและอำนาจรวมถึงความรับผิดขอบตลอดระยะเวลาของความร่วมมือ การออกแบบเชิงสถาบัน เป็นการสร้างข้อกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ร่วมกัน และ ภาวะผู้นำ เป็นตัวหลักในการไกล่เกลี่ยและอำนวยความสะดวกสำหรับกระบวนการความร่วมมือ ส่วนกระบวนการความร่วมมือ โดยตัวของมันเองเป็นกระบวนการที่วนซ้ำ (iterative) และไม่เป็นเส้นทางเดียว (nonlinear) หรือเป็นวัฏจักร สำหรับรายละเอียดคำอธิบายของแต่ละตัวแปรดังกล่าว มีดังนี้

1. เงื่อนไขเบื้องต้น (starting conditions) เป็นที่ชัดเจนว่าเงื่อนไขในช่วงเริ่มต้น สามารถทำให้เกิดได้ทั้งความสะดวกในความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และระหว่างหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีตัวแปรย่อยทั้งสิ้น 3 ตัวแปร คือ

- ***การมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ*** (1) หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ มีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างมีนัยสำคัญ จะส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ตามความหมาย ดังนั้น การบริหารจัดการร่วมกันที่มีประสิทธิภาพจึงเรียกร้องให้มียุทธศาสตร์เชิงบวกในการเสริมสร้างอำนาจและให้มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มที่อ่อนแอหรือกลุ่มที่เสียประโยชน์
- ***แรงจูงใจในการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*** การประชุมจะสามารถสร้างความสนใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เมื่อพวกเขาเชื่อว่าพวกเขาสามารถบรรลุเป้าหมายของพวกเขาได้โดยฝ่ายเดียว ซึ่งสามารถเกิดได้เป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก คือ (2) ถ้าหากในการประชุมที่ผู้มีสวนได้ส่วนเสียสามารถแสวงหาเป้าหมายของตนเองเพียงฝ่ายเดียว การบริหารจัดการร่วมกันจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ว่าต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันสูง และรูปแบบที่สอง คือ (3) ถ้าการพึ่งพากันขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในเวทีการทำงานร่วมกันซึ่งเป็นสถานที่พิเศษ ผู้สนับสนุนจะต้องเต็มใจที่จะดำเนินการล่วงหน้าในการรับการประชุมอื่น ๆ (ศาล ผู้ออกกฎหมาย และผู้บริหาร) เพื่อให้ความเคารพและให้เกียรติกับผลลัพธ์ของกระบวนการบริหารจัดการร่วมกัน
- ***ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมา*** (4) หากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประวัติที่เป็นปรปักษ์ต่อกันก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการร่วมกันไม่น่าจะประสบความสำเร็จ เว้นแต่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง หรือมีการฟื้นฟูเพื่อสร้างความไว้วางใจและทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย (Facilitative leadership) Ansell และ Gash ได้ทำการรวบรวมวรรณกรรมและอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญว่า ผู้นำที่เอื้ออำนวยเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารกิจการร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำที่เอื้ออำนวยจะเป็นผู้ที่รวบรวมกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมประชุมรวมทั้งยังเสมือนเป็นผู้คุมหางเสือเรือที่จะนำพาให้พ้นอุปสรรคต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้นำเป็นคนสำคัญในการกำหนดและรักษากฎพื้นฐานที่ชัดเจนในการสร้างความไว้วางใจ และอำนวยความสะดวกในการเจรจาและการสำรวจผลประโยชน์ร่วมกัน มากไปกว่านั้น ผู้นำยังสามารถ

ผู้สนับสนุนหรือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อ่อนแออีกด้วย ซึ่งท้ายที่สุดทั้งสองได้สรุปว่า (5) ในกรณีที่มีความขัดแย้งสูงและความไว้วางใจต่ำ แต่การกระจายอำนาจมีความเสมอภาคและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมการกำกับดูแลร่วมกัน จะประสบความสำเร็จได้โดยอาศัยตัวแทนที่ซื่อสัตย์ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียยอมรับเชื่อถือและเป็นมืออาชีพ และ (6) ในกรณีที่มีการกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน การบริหารจัดการร่วมกันจะสำเร็จได้หากมีผู้นำที่เข้มแข็ง (organic) ที่สามารถสั่งการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เกิดการยอมรับและความไว้เนื้อเชื่อใจตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ซึ่งผู้นำที่เข้มแข็งดังกล่าวควรเป็นผู้นำที่ปรากฏขึ้นมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเอง

3. การออกแบบเชิงสถาบัน (institutional design) หมายถึงกฎเกณฑ์พื้นฐานหรือข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรมของกระบวนการความร่วมมือ ซึ่งการออกแบบเชิงสถาบันจะเป็นสิ่งที่สามารถบอกได้ว่า ใครคือผู้ที่จะเข้าร่วม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องเปิดกว้างและครอบคลุม

4. กระบวนการความร่วมมือ (collaborative process) Ansell และ Gash เสนอว่ากระบวนการความร่วมมือเป็นวัฏจักรที่เห็นได้อย่างชัดเจนโดยตัวของมันเอง กระบวนการดังกล่าวสามารถทำให้เกิดความสนใจต่อการตอบรับจากทำงานร่วมกันในช่วงเริ่มต้นที่สามารถส่งผลได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อความร่วมมือในลำดับต่อไป โดยกระบวนการดังกล่าวเริ่มจาก

- **การเจรจาซึ่งหน้า** หรือ **Face-to-Face Dialogue** คือ การที่การบริหารจัดการร่วมกันจะต้องสร้างการประชุมที่ผู้มีสวนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้พบเจอกัน เพื่อนำไปสู่กระบวนการให้เกิดการเห็นพ้องต้องกัน การได้สื่อสารกันอย่างเข้มข้น ‘thick communication’ นั้นจำเป็นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการระบุโอกาสที่จะได้รับร่วมกัน เพราะการเจรจาซึ่งหน้ากันมิใช่แค่เพียงการพบปะเพื่อเจรจาต่อรองเท่านั้น แต่แกนหลักที่สำคัญคือเป็นไปเพื่อทำลายทัศนคติหรือความคิดความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มอื่น ๆ (stereotypes) หรืออุปสรรคที่กั้นขวางต่าง ๆ ออกไป อย่างไรก็ตาม การเจรจาซึ่งหน้าแม้จะเป็นสิ่งที่จำเป็นแต่ก็มิใช่สิ่งเดียวที่เพียงพอที่จะสามารถทำให้เกิดความร่วมมือได้
- **การสร้างความไว้วางใจ** หรือ **Trust Building** ในช่วงเริ่มต้นการทำงานร่วมกันเป็นเรื่องปกติที่ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังนั้นการสร้างความไว้วางใจจึงควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นกระบวนการความร่วมมือ ซึ่งดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้นำที่ดีที่จะสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นท่ามกลางผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตามการสร้างความไว้วางใจเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องใช้ความมุ่งมั่นในความร่วมมือในระยะยาว ดังนั้น (7) หากพบว่าก่อน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หน้านี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายเป็นปรปักษ์กัน ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรที่จะมีการเตรียมการณ์ด้านเวลาและงบประมาณเพื่อให้การสร้างความไว้วางใจสามารถประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งถ้าหากไม่สามารถเตรียมได้ก็ไม่ควรที่จะเริ่มกระบวนการความร่วมมือ

- **ความมุ่งมั่นในการทำงาน (Commitment to the Process)** ผลจากการสำรวจกรณีศึกษาจำนวนมากของ Ansell และ Gash พบว่า ระดับความผูกพันของผู้มีส่วนได้เสียเป็นตัวแปรที่สำคัญในการอธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานร่วมกัน ความมุ่งมั่นเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับแรงจูงใจในการเข้าร่วม การกำกับดูแลร่วมกัน แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจต้องการมีส่วนร่วมเพียงเพื่อให้แน่ใจว่าความคิดเห็นของพวกเขาจะไม่ถูกละเลยหรือเพื่อรักษาความถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามความมุ่งมั่นในกระบวนการนี้ หมายถึง การพัฒนาให้เกิดความเชื่อที่ว่าการเจรจาต่อรองเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่พึงประสงค์ เราอาจเรียกความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันว่าเป็น ‘กระบวนการการสร้างความเป็นเจ้าของ’ หรือ ownership of the process ซึ่งความเป็นเจ้าของนั้นหมายถึงความรับผิดชอบในกระบวนการนี้ร่วมกัน ความรับผิดชอบนี้จะเป็นตัวกำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองเห็นความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในรูปแบบใหม่ นอกจากนี้รูปแบบของความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ควรเป็นแบบบังคับเพราะจะทำให้ไม่เกิดความมั่งมั่นตั้งใจในการเข้าร่วมกระบวนการ ดังนั้น (8) แม้ว่าในการบริหารจัดการร่วมกันเป็นไปในรูปแบบบังคับให้ทำงานร่วมกันให้บรรลุผล แต่ ‘การยอมรับ’ (buy in) ยังคงเป็นหลักการที่สำคัญของกระบวนการความร่วมมือ การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันซึ่งต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น *(9) ยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการร่วมกันนั้นจะเหมาะสมอย่างยิ่งต่อสภาวการณ์ที่มีความร่วมมือกันอย่างต่อเนื่อง*
- **ความเข้าใจร่วมกัน** หรือ **Shared Understanding** คือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า ‘อะไรคือสิ่งที่พวกเขาสามารถทำให้ประสบความสำเร็จร่วมกันได้’
- **ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ** หรือ **Intermediate Outcomes** การทำงานร่วมกันมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จได้ในท้ายที่สุดหากในระหว่างกระบวนการมีความสำเร็จเล็ก ๆ น้อย ๆ เกิดขึ้น ซึ่งความสำเร็จเล็ก ๆ จะทำให้เกิดกำลังใจ และเป็นสิ่งสะท้อนกลับไปสู่การสร้างความ

ไว้วางใจและความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นวงจร ซึ่งข้อควรพิจารณานี้นำไปสู่การสรุปว่า (10) หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันประกอบกับในระหว่างกระบวนการความร่วมมือก็ไม่เกิดความสำเร็จเล็กน้อยใดใดขึ้น ก็ไม่ควรที่ดำเนินการไปตามกระบวนการเดิมต่อไป

ทั้ง Ansell และ Gash ได้สรุปว่า ในเชิงคุณค่ารางวัลจากผลลัพธ์จากการบริหารจัดการร่วมกันที่ดีจะเป็นสิ่งที่หอมหวาน หากแต่งานวิจัยหลายชิ้นก็แสดงให้เห็นว่าแนวทางการบริหารจัดการร่วมกันยังคงมีช่องโหว่หรือข้อบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไข เช่น ผู้มีส่วนเสียที่มีอำนาจต่อรองมากเป็นผู้ควบคุมกระบวนการความร่วมมือ หน่วยงานของรัฐขาดความมุ่งมั่นที่แท้จริงในการทำงานร่วมกัน และความไม่ไว้ใจที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาต่อรองที่ดี ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash เป็นกรอบในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกับการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย

2.2 แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม (Migration and Social Protection)

ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานจากที่หนึ่งไปทำงานอีกที่หนึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ในเชิงแนวคิด **การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ** (Transnational Migration workers) ถูกอธิบายว่าเป็นการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade Disaster) และมักเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ (Voluntary Migration) เพราะต้องการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าอยู่ในประเทศต้นทาง ซึ่งดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นเกิดขึ้น โดยนักวิชาการมักเรียกว่าเป็นปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคอธิบายว่าการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ไม่เท่ากันของแต่ละประเทศผนวกกับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยกระบวนการการย้ายถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ การเริ่มย้ายถิ่น ระหว่างย้ายถิ่น และการเดินทางถึงประเทศปลายทาง แรงงานที่ย้ายถิ่นไปทำงานยังประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า มักได้งานที่คนในประเทศปลายทางไม่นิยมทำ (เช่น งานที่ยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย) แม้จะได้รับค่าแรงที่สูงกว่าแต่ก็มิได้มีสิทธิหรือได้รับสวัสดิการที่เท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นพลเมืองของประเทศปลายทาง ซึ่งสถานการณ์ด้านสวัสดิการและสิทธิของแรงงานข้ามชาติจะดีร้ายขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านกฎหมายที่จะเอื้ออำนวยให้แรงงานข้ามชาติทำงานและคุ้มครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด (สุภางค์ จันทวานิช, 2545) การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในไทยก็มีลักษณะเป็นไปตามการอธิบายข้างต้น โดยมากเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศ

เพื่อนบ้าน คือ เมียนมา กัมพูชา และลาว แรงงานเหล่านี้เข้ามาเติมเต็มพื้นที่ในประเภทงานที่คนไทยไม่ต้องการทำ อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างสูงกว่าในประเทศของตน แต่ก็ต้องแลกมาด้วยสถานะทางสังคมและการคุ้มครองที่หย่อนคล้อยกว่าประเทศของตนหรือในบ้างครั้งการคุ้มครองอาจจะไม่ครอบคลุมถึงหากเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย โดยงานวิจัยนี้จะมุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาไปที่การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติของแรงงานประมงที่อยู่ในขั้นตอนการเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้ว

ในส่วนของ**แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม** จากการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ ไอโอเอ็ม ระบุว่า ประเทศไทยยังไม่มีการระบุนิยามความหมาย และการกำหนดกรอบนโยบายอย่างเป็นทางการของการคุ้มครองทางสังคม แต่พบว่านิยามที่สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เคยนิยามเอาไว้ กับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีความสอดคล้องกัน (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม), 2021) โดยสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้นิยาม การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ว่าหมายถึง “การจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นบริการสังคม การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การคุ้มครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งครอบคลุมการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets) สำหรับผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน และการจัดการกับความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และภัยพิบัติต่าง ๆ” (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545 หน้า 1)

ในขณะที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ไอแอลโอ ได้นิยามความหมายของการคุ้มครองทางสังคมไว้ว่าคือ “ชุดนโยบายและโครงการที่ออกแบบมาเพื่อขจัดและป้องกันความยากจนและสภาวะเปราะบางในแต่ละช่วงเวลาของชีวิต ประกอบด้วย 9 มิติสำคัญ ได้แก่ เงินช่วยเหลือเด็กและครอบครัว การคุ้มครองการคลอดบุตร ความช่วยเหลือในกรณีว่างงาน สิทธิประโยชน์ในกรณีบาดเจ็บจากการทำงาน สิทธิประโยชน์ในกรณีเจ็บป่วย การคุ้มครองสุขภาพ ตลอดจนสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ทุพพลภาพ และเสียชีวิต ระบบการคุ้มครองทางสังคมจะตอบสนองความต้องการในการคุ้มครองในทุกมิติข้างต้นนี้ โดยใช้แผนการคุ้มครองทางสังคมแบบจ่ายเงินสมทบ (การประกันสังคม) ร่วมกับการช่วยเหลือทางสังคมที่ไม่มีการจ่ายเงินสบทบแต่ใช้งบประมาณจากการจัดเก็บภาษี” (อ้างถึงใน องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2564 หน้า 3)

อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีการกำหนดความหมายนิยามของการคุ้มครองทางสังคมที่ชัดเจน แต่ในเชิงหลักคิด Rachel Sabates-Wheeler และ Myrtha Waite (2003) ได้นิยามความหมายของการคุ้มครองทางสังคมรวมถึงการอธิบายองค์ประกอบไว้อย่างชัดเจน โดยทั้งสองให้ความหมายการคุ้มครองทางสังคมว่าหมายถึง

'การริเริ่มของภาครัฐและภาคเอกชนในการเอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้ายด้านรายได้หรือการบริโภคไปสู่ผู้ยากจน ปกป้องกลุ่มเปราะบางจากความเสี่ยงต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต และยกระดับสิทธิและสถานะทางสังคมของกลุ่มคนชายขอบ โดยมีวัตถุประสงค์โดยรวมคือการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนยากจน กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มคนชายขอบ' (Sabates-Wheeler & Waite, 2003a)

จากนิยามดังกล่าว Wheeler และ Waite ได้สรุปว่าการคุ้มครองทางสังคมมีสี่องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การส่งเสริม การป้องกัน การคุ้มครอง และการเปลี่ยนแปลง ซึ่งความแตกต่างระหว่างองค์ประกอบทั้งสี่ มีดังนี้

- **มาตรการการส่งเสริม (Promotive measures)** มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถและรายรับจริง มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงมาตรการทางเศรษฐกิจมหภาค มาตรการภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจน เช่น การปรับปรุงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การลดโรคติดต่อ และการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงที่ดินหรือบริการด้านสุขอนามัย
- **มาตรการเชิงป้องกัน (Preventative measures)** มีเป้าหมายเพื่อ ลดการกีดกันในรูปแบบเฉพาะต่าง ๆ
- **มาตรการการคุ้มครอง (Protective measures)** จะมีความเฉพาะเจาะจงในวัตถุประสงค์มากขึ้น กล่าวคือเพื่อ 'รับประกันการบรรเทาทุกข์จากการถูกกีดกัน' เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นด้านความปลอดภัยแบบแคบซึ่งมุ่งเป้าไปที่การบรรเทาความยากจนและการกีดกันที่มาตรการส่งเสริมและป้องกันไม่สามารถทำได้
- **มาตรการการเปลี่ยนแปลง (Transformative measures)** มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจการต่อรองของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม การทำให้เกิดการตระหนักรู้ในประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกัน และประชาชนได้รับการปกป้องจากภัยทางสังคมต่าง ๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ การล่วงละเมิด ซึ่ง 'การเปลี่ยนแปลง' ดังกล่าวยังมีความหมายครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ด้านความเสมอภาค (equity) การเสริมสร้างขีดความสามารถ (empowerment) และ สิทธิทางสังคม (social rights) อีกด้วย

นอกจากองค์ประกอบแล้ว นิยามข้างต้นยังมีการแบ่งกลุ่มคนออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มคนยากจน กลุ่มคนเปราะบาง และกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งสาเหตุที่ต้องมีการแบ่งออกเป็นสามกลุ่มเพราะต้องมีมาตรการการริเริ่มที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่ม โดยมาตรการที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มคนยากจนประกอบด้วยการให้ความช่วยเหลือและบริการทางสังคม (การคุ้มครอง) มาตรการเพื่อการคุ้มครองการถูกจำกัดด้านทรัพย์สินที่ดินและความเสี่ยงในการดำรงชีวิตนั้นหมายรวมถึงประกันสังคมที่เป็นทางการและเครือข่ายความปลอดภัยแก่กลุ่มเปราะบาง (การป้องกัน) มาตรการเพื่อยกระดับสิทธิและสถานะทางสังคมของกลุ่มคนชายขอบอาจหมายรวมถึงความเสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรมสำหรับคนชายขอบ (การเปลี่ยนแปลง) มาตรการนี้อาจรวมไปถึงการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักรู้และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซึ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการสร้างขีดความสามารถแก่พวกเขาในระยะยาว (Sabates-Wheeler & Waite, 2003b)

ในส่วนที่เป็น**ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม** Wheeler และ Waite ได้อธิบายว่าหน่วยการวิเคราะห์ที่ต่างกันสามารถทำให้มุมมองการพิจารณาการคุ้มครองทางสังคมและกระบวนการย้ายถิ่นไม่เหมือนกัน โดยตัวแปรที่สำคัญของแนวคิดนี้ คือ ความเปราะบางและความเสี่ยง (vulnerability and risk) เช่น ผู้ย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายก็จะมีความเปราะบางและความเสี่ยงสูง มากไปกว่านั้น ความเปราะบางและความไม่มั่นคงยังส่งผลต่อความยากจนที่อาจเพิ่มขึ้นด้วย ทั้งสองเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนและดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องสิทธิและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากผลกระทบที่เลวร้ายทางเศรษฐกิจและสังคม

Wheeler และ Myrtha Waite อธิบายว่าปัจจัยที่ทำให้ผู้ย้ายถิ่นเป็นกลุ่มเปราะบางเกิดจากการแยกออกจากกลุ่มหรือชุมชนของตน ในช่วงระหว่างการย้ายถิ่นผู้ย้ายถิ่นมักไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น บริการสาธารณสุขและการศึกษา ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากมีความเสี่ยงต่อการมีปัญหาด้านสุขภาพเพราะสถานะที่ผิดกฎหมายไม่ได้รับการยอมรับ รวมทั้งยังเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และยากจนเพราะขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางภาพรวมได้ ดังนี้

ตารางที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปราะบางตามขั้นตอนของกระบวนการการย้ายถิ่น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปราะบาง Determinants of Vulnerability	**ขั้นตอนของกระบวนการการย้ายถิ่น Stages of the Migration Process**
มิติเชิงพื้นที่ /ด้านสิ่งแวดล้อม	**<u>ระหว่างการย้ายถิ่น</u>** **สภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย:** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย **ความเสี่ยงต่อ** อันตรายต่าง ๆ /สภาพอากาศ/ ที่อยู่อาศัยสภาพภูมิศาสตร์/ ห่างไกลจากความช่วยเหลือต่าง ๆ ความเสี่ยงด้านสุขภาพอนามัย (HIV/AIDS) **<u>ในประเทศปลายทาง</u>** แรงกดดันจากสถานที่ใหม่: ไม่คุ้นชินกับสภาพแวดล้อม ปัญหาในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ กรณีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย มักต้องหลบซ่อน และไม่สามารถระบุตัวตนได้ ซึ่งนำไปสู่การถูกคัดออกจากโอกาสในการส่งเสริมด้านอาชีพ ต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สกปรก อันตราย ถูกลดเกียรติ มีความเสี่ยงด้านสุขภาพอานามัย อยู่ในชุมชนแออัดของผู้ย้ายถิ่น **<u>ครอบครัวที่ประเทศต้นทาง</u>** ขาดผู้หารายได้หลัก มีความเป็นไปได้ที่จะยากจนลงในระยะยาวหากไม่ได้รับเงินส่งกลับ
ด้านสังคมและการเมือง	**<u>ระหว่างการย้ายถิ่น</u>** **การถูกแสวงหาประโยชน์;** ขาดสถานะทางกฎหมาย (ผิดกฎหมาย) ขาดการคุ้มครองทางกฎหมาย **<u>ในประเทศปลายทาง</u>** สถานะผิดกฎหมาย; ขาดสิทธิอันพึงได้ต่างๆ ขากสิทธิในการเข้าถึง (บริการต่างๆ) การแสวงหาผลประโยชน์ มีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรม การถูกเลือกปฏิบัติและเสียเปรียบด้านการศึกษา การบริการทางสังคมและโอกาสด้านเศรษฐกิจ การ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปราะบาง Determinants of Vulnerability	ขั้นตอนของกระบวนการการย้ายถิ่น Stages of the Migration Process
	แบ่งสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน ถูกปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมือง **<u>ครอบครัวที่ประเทศต้นทาง</u>** –
ด้านสังคม – วัฒนธรรม	**<u>ระหว่างการย้ายถิ่น</u>** การกีดกันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากชาติพันธุ์หรือสถานะที่ผิดกฎหมาย การลดค่าทางวัฒนธรรม การถูกโดดเดี่ยว กลุ่มชายขอบ การถูกกันออกจากการมีส่วนร่วมทางสังคม การล่วงละเมิด **<u>ในประเทศปลายทาง</u>** เช่นเดียวกับระหว่างการย้ายถิ่น และมีอุปสรรคด้านภาษาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ **<u>ครอบครัวที่ประเทศต้นทาง</u>** เด็กอาจถูกให้ออกจากโรงเรียนเพื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานเพื่อรับผิดชอบครอบครัว ผู้สูงอายุอาจไม่ได้รับการดูแล

จากปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปราะบางที่มีต่อผู้ย้ายถิ่นตลอดขั้นตอนการย้ายถิ่นนี้เอง Wheeler และ Waite ได้เสนอกลไกการคุ้มครองทางสังคม ทั้งที่เป็นทางการโดยรัฐและไม่เป็นทางการโดยภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐสำหรับผู้ย้ายถิ่นจากแนวคิดตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น โดยแบ่งประเภทตามยุทธศาสตร์ คือ การส่งเสริม การเปลี่ยนแปลง การป้องกัน และการคุ้มครอง ซึ่งเป้าหมายของทั้งสองคือต้องการนำเสนอแนวคิดที่เรียกว่า ***'การย้ายถิ่นคือการคุ้มครองทางสังคม'*** หรือ ***'Migration as Social Protection'*** ดังกล่าวเป็นเหมือนการกลับหัวกลับหางทางความคิดที่แต่เดิมการย้ายถิ่นถูกมองว่าเป็นสาเหตุให้เกิดความเสี่ยงและอันตรายต่าง ๆ แนวคิดนี้เป็นไปเพื่อทำให้การย้ายถิ่นถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมโดยเน้นเครือข่ายความปลอดภัยแก่กลุ่มที่เปราะบางอย่างมาก/ครอบครัวที่ยากจน ซึ่งรายละเอียดสามารถแสดงได้เป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 3 วิธีการในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานตามกลยุทธ์และผู้ดำเนินการ

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม
การส่งเสริม	- นโยบายตลาดแรงงาน - การบริการทางสังคมแก่ผู้ย้ายถิ่น - การสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทาง - แผนการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการย้ายถิ่นเพื่อลดจำนวนการย้ายถิ่นออก	- การย้ายถิ่น - ของขวัญจากเพื่อน - โครงการพัฒนาที่ได้รับทุนจากองค์กรทางศาสนา
การป้องกัน	- การจูงใจของรัฐบาลสำหรับการย้ายถิ่นแบบถูกกฎหมายในประเทศปลายทาง - ประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางโดยประเทศต้นทางเป็นผู้รับผิดชอบ - การริเริ่มประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่กลับประเทศในประเทศต้นทาง	- การย้ายถิ่น - เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ครอบครัวโดยให้มีการย้ายถิ่นไปเป็นแรงงานเพียงหนึ่งหรือสองคน - เก็บรักษาที่ดินหรือทรัพย์สินในประเทศต้นทางไว้เมื่อกลับประเทศ - การย้ายถิ่นไปเฉพาะในประเทศที่มีเครือข่ายอยู่ - องค์กรชุมชนช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นโดยการจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการเป็นทุนการศึกษาหรือการแต่งงาน เป็นต้น - เพื่อนและครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นจัดเตรียมเงินกู้ยืมในการย้ายถิ่นและค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์ในประเทศปลายทาง - นายจ้าง/ผู้จัดหางานของแรงงานจัดเตรียมเงินกู้ยืมสำหรับการบริการด้านสุขภาพและเงินค่าจ้างล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าอาหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม
การคุ้มครอง	- เงินทุนสงเคราะห์ - สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย - เอกสาร ใบปลิว ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้ย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือทางกฎหมาย - การให้คำปรึกษาแก่ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางและแก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ - สถานที่พักพิงสำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นกลุ่มเปราะบาง	- การย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือจากเพื่อนและเครือข่ายผู้ย้ายถิ่น - ครอบครัว เพื่อน และสมาชิกในชุมชนเดียวกันในประเทศปลายทางช่วยเหลือในด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยและหางาน - นายจ้าง /ผู้จัดหางาน ให้ความอุปถัมภ์แรงงานข้ามชาติในรูปแบบของที่พักอาศัย อาหาร และสวัสดิการในการทำงาน - เพื่อนและครอบครัวในประเทศต้นทางจัดเตรียมความช่วยเหลือด้านการเงิน - การสนับสนุนองค์กรชุมชน และองค์กรของผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง
การเปลี่ยนแปลง	- การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น - การรณรงค์จิตสำนึกสาธารณะ - การสร้างสหภาพ - อนุสัญญาระหว่างประเทศที่คุ้มครองผู้ย้ายถิ่นในต่างประเทศ - ข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศต้นที่ส่งแรงงานทางและประเทศปลายทางที่รับแรงงาน - กรอบกฎเกณฑ์ด้านการจ้างงานที่ทำขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศต้นทาง	- ความร่วมมือ / การปฏิบัติการกลุ่ม - การรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้โดยองค์กรผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม
	สำหรับพลเมืองของพวกเขาในต่างประเทศ - สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และ การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่ผู้ย้ายถิ่น - เสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ และลดทอนความต้องการให้เกิดการย้ายถิ่นอีก	

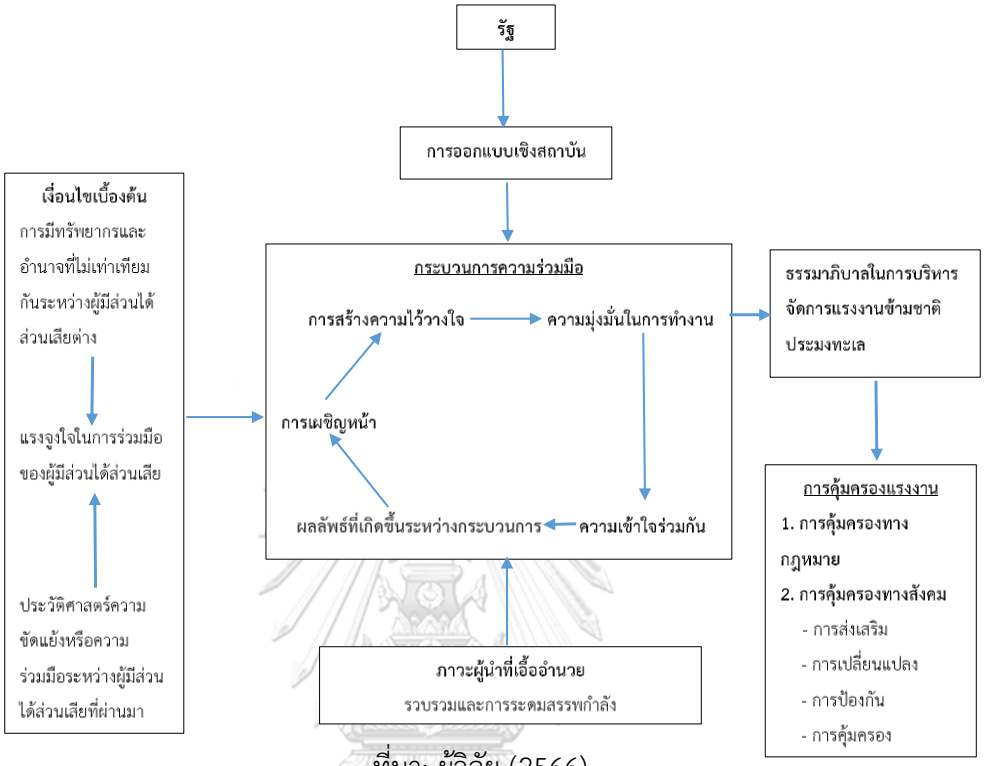
ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของ Wheeler และ Waite เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อใช้วิเคราะห์และอธิบายผลของผลของการบริหารจัดการร่วมกันในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย

2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash และแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของ Wheeler และ Waite สามารถนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ในงานวิจัยได้ตามภาพที่ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ผู้วิจัย (2566)

จากกรอบแนวคิดข้างต้น ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash มาเป็นต้นแปรต้นในการวิเคราะห์การเมืองเรื่องธรรมาภิบาความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ โดยจะวิเคราะห์ตั้งแต่ปัจจัยเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งประกอบไปด้วยการมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน แรงจูงใจในการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมา ปัจจัยการออกแบบเชิงสถาบัน ปัจจัยภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย และปัจจัยกระบวนการความร่วมมือ ซึ่งประกอบไปด้วย การเจรจาซึ่งหน้า การสร้างความไว้วางใจ ความมุ่งมั่นในการทำงาน ความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ และใช้แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของ Wheeler และ Waite มาวิเคราะห์ในส่วนของผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยจะนำแนวคิดทั้งสองมาวิเคราะห์ว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล โดยรัฐบาลไทยภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงปี พ.ศ. 2558 - 2565 เป็นไปตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลหรือไม่ หากไม่ใช่กระบวนการที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีรูปแบบ

เป็นอย่างไร อีกทั้งกระบวนการความร่วมมือที่ถูกสร้างขึ้นสามารถทำไปสู่การสร้างการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งในด้านกฎหมายและสังคมได้หรือไม่ อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกิจการประมงทะเลของไทย

บทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงนโยบายและการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งเป็น 4 ยุคสมัย คือ ยุคที่ 1 นับตั้งแต่ พ.ศ.2515-2531 ยุคที่ 2 นับตั้งแต่ พ.ศ.2532-2557 ยุคที่ 3 พ.ศ.2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) และ ยุคที่ 4 พ.ศ.2562 (หลังปลดใบเหลือง) – 2565 *ส่วนที่ 2* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งจะอภิปรายเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้กับแรงงานประมงทะเลในปัจจุบันที่สำคัญ ดังนี้

3.1 พัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย

การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสใหม่ในประเทศปลายทางเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในอดีตที่ยังไม่มีการสถาปนาคำว่า ‘รัฐชาติ’ ผู้คนล้วนเดินทางไปมาหาสู่ แสวงหาดินแดน แสวงหาแหล่งทำกิน เพื่อชีวิตที่มีกินมีอยู่มีใช้โดยไม่ขาดแคลน ทั้งหมดเกิดขึ้นเป็นปกติโดยปราศจาก ‘พวกเขา’ ‘พวกเรา’ แต่ครั้นเมื่อเกิดการกำหนดอาณาเขตที่แน่นอน การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง การมีรัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ความรู้สึกแรกเริ่มก็สูญสลาย การสร้าง ‘ความเป็นอื่น’ เกิดขึ้น พร้อมๆกับการกำหนดรายหยาบรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อกีดกั้นควบคุมจึงตามมา ทั้งหมดเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักแต่ก็ละเลยผลประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน รัฐแต่ละรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องมากขึ้น การยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่บริบทการเมืองและเศรษฐกิจ แรงกดดันของชาติมหาอำนาจ รวมถึงการเพิ่มพูนของแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้กลายมาเป็นปัจจัยร่วมที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลของรัฐไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายและวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลของไทยที่แปรเปลี่ยนไปใน

แต่ละยุคสมัย อันเกิดสาเหตุปัจจัยต่าง ๆ จนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนมุมมองและวิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบาย และส่งผลต่อนโยบายที่นำมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลในท้ายที่สุด ผ่านการสำรวจเอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการนำเสนอนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก พ.ศ. 2515 – 2531 เป็นช่วงการก่อตัวของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลจนกระทั่งก่อนเกิดเหตุการณ์พายุเกย์ที่ส่งผลให้แรงงานประมงไทยขาดแคลน ช่วงที่สอง พ.ศ.2532-2557 เป็นช่วงที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านกลายมาเป็นแรงงานบนเรือประมงแทนแรงงานไทย อันส่งผลต่อแนวทางในการกำหนดนโยบาย และช่วงที่สาม พ.ศ. 2558 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง กรณี IUU จากสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลครั้งใหญ่ของไทยถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2515 – 2531

ในอาณาบริเวณการศึกษาเรื่องแรงงานประมงทะเลนั้นมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในประเด็นเรื่องสภาพการทำงาน สิทธิสวัสดิการและการคุ้มครองของแรงงานประมงทะเล เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่แรงงานประมงทะเลต้องเผชิญภายใต้นโยบายและการบริหารจัดการที่ยังขาดตกบกพร่องและยังไม่สามารถเข้าถึงตัวแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยในระยะแรกมักเป็นการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภาพรวม โดยใช้แรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มตัวอย่างหนึ่งที่ศึกษาเท่านั้น ดังนั้นงานวิจัยที่มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มหลักจึงยังมีไม่มากนัก ต่อมา ในช่วงระยะเวลาไม่นานนี้มีกระแสของงานวิจัยที่ศึกษาแรงงานข้ามชาติประมงทะเลโดยเฉพาะเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง จากสหภาพยุโรป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เริ่มเป็นประเด็นในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการอย่างจริงจังเมื่อรัฐไทยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 เป็นการกำหนดให้บุคคลต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้กลายมาเป็นฐานคิดสำคัญของการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ในเวลาต่อมา (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 หน้า 17) หลังจากนั้น รัฐไทยก็ได้มีการตรากฎหมายและมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 มีเจตนารมณ์ ดังนี้

“โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีคนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศลดน้อยลง เป็นผลกระทบกระเทือนแก่การดำรงชีวิตของคนไทย สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อช่วยคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้....” (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515)

สอดคล้องกับแนวคิดคนไทยมาก่อนข้างต้น งานของสุดาศิริ วศวงศ์ (2539) ซึ่งศึกษาในส่วนของแรงงานประมงทะเลเป็นหลัก พบว่าจุดเริ่มต้นแนวคิดการคุ้มครองแรงงานประมงของไทยไปที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2515 ซึ่งออกตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 แต่ประกาศดังกล่าวครอบคลุมการคุ้มครองเพียงเรื่องการจ่ายค่าจ้างและเงินทดแทนเท่านั้น ต่อมาแม้จะมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลมาอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาล หากแต่กฎหมายที่ประกาศออกมากลับมีปัญหาในด้านการบังคับใช้ เพราะถูกคัดค้าน แก้ไขเปลี่ยนแปลง และเลื่อนการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถเกิดสภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลได้ในทางกฎหมาย การไม่สามารถออกกฎข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นปัญหาสำคัญในการกำหนดนโยบายของภาครัฐในช่วงนี้ ซึ่งส่งผลต่อสิทธิและการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ที่มักมีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมายและมีสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุค *“การก่อเกิดความมีตัวตนของแรงงานข้ามชาติ”* ในสังคมไทยอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้หากพิจารณาในเชิงเจตนารมณ์จะพบว่าในช่วงยุคแรกของการสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องการสงวนพื้นที่ในการทำงานให้กับคนไทย เพราะเกรงว่าคนไทยจะไม่มีงานในประเทศทำ และเป็นไปโดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และบังคับใช้โดยมิได้มีปัจจัยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอื่นมาเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เป็นไปเพื่อกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ เพื่อสงวนงานบางอาชีพไว้สำหรับคนไทย แรงงานข้ามชาติซึ่งรวมถึงในกิจการประมงทะเลที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่มีสถานะเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐไทยมีมุมมองต่อคนเหล่านี้ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังกล่าวทำให้ภาครัฐยังไม่มีแนวทางการบริหารจัดการด้านการจ้างงานและด้านการคุ้มครองที่ชัดเจน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จึงไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิแรงงาน ในส่วนของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลก็มีสถานะที่ไม่แตกต่างไปจากแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่น ๆ ที่มากไปกว่านั้น คือ ด้วยสภาพของสถานที่ทำงาน (บนเรือประมง) และลักษณะของงานที่เป็นงานหนักและไม่มีขอบเขตเวลาแน่ชัด ยิ่งทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้อย่างยากเย็น แนวทางเชิงนโยบายที่ออกมาบังคับใช้ล่าช้าและไม่ทันการณ์

3.1.2 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2532 – 2557

หลังจากที่ก่อนหน้านี้นโยบายและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริงเท่าที่ควร ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ.2532 เริ่มเกิดแนวคิดการให้ความคุ้มครองแรงงานประมงทะเลอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการร่างเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลขึ้น อย่างไรก็ตาม ดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคประการแรกที่ทำให้การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทยดำเนินไปได้อย่างยากลำบาก ร่างกฎหมายดังกล่าวจะสามารถประกาศใช้ได้ก็ล่วงเลยมาถึงปี พ.ศ.2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่ท้ายที่สุดก็ยังมี *‘ปัญหาเรื่องผลการบังคับใช้’* (สุดาศิริ วศวงศ์ 2539) นอกจากแนวนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลในช่วงก่อนหน้านี้จะประสบกับในอุปสรรคด้านการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ในช่วงต่อมาเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลโดยเฉพาะด้านแรงงานมากที่สุด คือ *‘เหตุการณ์พายุเกย์’* ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2532 ได้ส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลของไทย มีเรือประมงประมาณ 500 ลำ (ไทยรัฐออนไลน์, 2561) อับปางจมทะเล และลูกเรือจำนวนมากเสียชีวิต ลูกเรือประมงไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานอพยพจากภาคอีสานหันหลังให้กับงานประมงทะเล ซึ่งท้ายที่สุดได้นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ซึ่งช่วงเวลานี้เองแรงงานข้ามชาติจึงกลายมาเป็นแรงงานผู้ทดแทนแรงงานไทยในกิจการประมงอย่างเต็มตัว จากการที่ผู้ประกอบการลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสอดคล้องกับที่อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้กล่าวว่า

“ประเด็นด้านแรงงานประมงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงช่วงหลัง ปี พ.ศ.2533 อันส่งผลให้แรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นแรงงานประมงทดแทนแรงงานประมงชาวไทย ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก 3 ประการ ปัจจัยดูด คือ พายุเกย์ และนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปัจจัยผลัก คือ ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศพม่า ทำให้ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าทะลักเข้ามาในประเทศไทย และได้กลายมาเป็นกลุ่มแรงงานทดแทนแรงงานไทยในกิจการที่คนไทยไม่ต้องการทำ ปัจจัยดังกล่าวตอบสนองกันอย่างลงตัว อีกทั้งลักษณะของการทำงานบนเรือเอื้อให้กับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายได้มีงานทำ เพราะต้องออกทะเล สามารถหลบการตรวจจับจากเจ้าหน้าที่ได้ง่าย ดังนั้นแรงงานประมงข้ามชาติจึงมักเลือกทำงานประมงก่อน หลังจากนั้นจึงหันไปทำงานประเภทอื่น ๆ ในด้านการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล แรงงานประมงเป็นกลุ่มกิจการแรกที่มีการผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2538 รัฐมิได้เปิดอนุญาตเฉพาะแรงงานประมงทะเล หากแต่เปิดให้ขึ้นทะเบียนได้ถึง 19 อาชีพ

ดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลให้แรงงานข้ามชาติหันไปทำงานในกิจการประเภทอื่น ๆ มากกว่าเป็นแรงงานลงเรือประมง" (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 26 เมษายน 2562)

แม้ว่าปัญหาแรงงานในกิจการประมงทะเลจะปรากฏชัดเจนมากขึ้น หากแต่รัฐไทยก็ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน งานวิจัยจำนวนมากมีข้อเสนอตรงกันว่าภาพรวมนโยบายแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ยังมิได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล รวมทั้งนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยที่ดำเนินการเรื่อยมายังคงอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก *'นโยบายแรงงานข้ามชาติขององค์กรภาครัฐ ขาดความชัดเจนและความสอดคล้องซึ่งกันและกัน'*

ในช่วง พ.ศ.2535 - 2539 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ นั่นคือ ปี พ.ศ.2535 มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยการกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ โดยอนุญาตให้นายจ้าง 9 จังหวัดที่ติดชายแดนพม่าเท่านั้น ปี พ.ศ.2536 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการประมงไทย โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในเรือประมงของไทยในจังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ.2539 ได้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติอีกครั้ง โดยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้ทำงานได้ชั่วคราวโดยมีระยะผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 11 อุตสาหกรรม ซึ่งหนึ่งในนั้นรวมถึงประมงทะเล (Supang Chantavanich et al 2007)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้วยการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้น แต่ในช่วง พ.ศ. 2535 ถึง 2544 นโยบายแรงงานข้ามชาติมักไม่ชัดเจนและเป็นนโยบายระยะสั้น อันเป็นผลมาจากในช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงาน รวมทั้งภาครัฐยังขาดประสบการณ์ในการรับมือกับแรงงานที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นนโยบายที่ออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่ทันต่อสถานการณ์ด้านแรงงานและไม่ยืดหยุ่นต่อการจดทะเบียนแรงงาน ทำให้นายจ้างยังคงนิยมจ้างแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งเกิดปัญหาคอรัปชั่นและติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐตามมา ต่อมาหลังปี พ.ศ.2544 มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นหลักขึ้น นั่นคือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ กบร. ในปี พ.ศ.2545 -2546 ไทยได้ใช้มาตรการการนำเข้าแรงงานข้ามชาติผ่านการทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว 2545 กัมพูชาและเมียนมา 2546) เพื่อแก้ปัญหาแรงงานข้าม

ชาติผิดกฎหมาย แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร ส่วนปี พ.ศ. 2547 เป็นปีที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการด้านนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพราะเป็นปีที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงานโดยกำหนดให้แรงงานข้ามชาติมีจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการในภาคอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งสำคัญเพราะรัฐบาลมีเป้าหมายเพื่อการประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายที่แท้จริงในประเทศไทย (ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552)

ผลพวงจากการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในกิจการนี้มากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์พายุเกย์และผลจากการพัฒนาชนบทของประเทศไทย จนกระทั่งท้ายที่สุดไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่าปัจจุบันแรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นกำลังหลักที่สำคัญบนเรือประมงทะเลของไทย แต่แม้จะมีอัตราให้ทำงานจำนวนมาก หากแต่เงื่อนไขและสภาพการทำงานบนเรือประมงทำให้ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติมักปฏิเสธที่จะทำ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การหลอกลวงคนงานให้มาทำงานประมงถึงขั้นการวางยาและลักพาตัว รวมทั้งการบังคับใช้กักขังแรงงานตามมา งานวิจัยแทบทุกชิ้นมีข้อค้นพบตรงกันที่ว่าสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานประมงในไทยก่อนได้รับใบเหลืองกรณี IUU (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) นั้นเข้าขั้น *‘เลวร้าย’* เช่น รายงานของมูลนิธิกระจกเงา (2554) ระบุว่ามีการกักขังแรงงานก่อนถูกส่งไปทำงานบนเรือประมง หลายคนถูกบังคับให้ต้องทำงานบนเรือประมงเพื่อใช้หนี้อันเกิดจากค่าหญิงบริการ คาราโอเกะ ค่าอาหาร ค่าที่พัก ที่เกิดขึ้นจากการหลอกล่อของนายหน้าที่ต้องการล่อลวงแรงงาน นอกจากนี้เมื่อเรือออกทะเลแล้วแรงงานมักไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นฝั่งไปไหนแม้ว่าเรือจะเข้าฝั่งก็ตาม รวมทั้งแรงงานบางรายถูกยึดเอกสารประจำตัว แรงงานไทยมักได้รับหนังสือคนประจำเรือปลอมในขณะที่แรงงานข้ามชาติมักได้รับหนังสือคนประจำเรือที่เป็นชื่อคนไทย เป็นต้น (มูลนิธิกระจกเงา 2554, 9 ; 14-19) แรงงานประมงที่เป็นแรงงานบนเรือประมงนอกน่านน้ำมักประสบกับการถูกขายต่อไปยังเรืออื่น ๆ การถูกไปปล่อยไว้บนเกาะที่ต่างประเทศ เช่น เกาะอัมบน ประเทศอินโดนีเซีย มีกรณีที่แรงงานตกเรือหรือถูกทำร้ายร่างกายจนเสียชีวิต สถานการณ์ความเลวร้ายดังกล่าวกลายเป็นที่สนใจทั้งจากต่างประเทศและสื่อมวลชนไทย จนนำไปสู่การตีแผ่สถานการณ์ของกลุ่มแรงงานประมงทะเลออกเผยแพร่สู่สาธารณะมากขึ้น ประเทศไทยได้กลายมาเป็นประเทศที่ถูกจับตามอง ผนวกกับการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมประมงโลก สหภาพยุโรปได้ส่งสัญญาณเตือนต่อไทยหลายครั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและการบริหารจัดการในกิจการประมงทะเลในทุก ๆ มิติให้ดียิ่งขึ้น แต่รัฐไทยก็ไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นตามกรอบของสหภาพยุโรปได้ ท้ายที่สุดประเทศไทยจึงลงเอยด้วยการได้รับใบเหลืองใน ปี พ.ศ. 2558 อันเป็นที่มาของความตื่นตัวและพยายามลุกขึ้นมาแก้ปัญหาอย่างเห็นได้ชัดอีกครั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาแนวทางในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงในช่วงนี้ จะพบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรง คือ *'ในกิจการประมงทะเลขาดการจัดการด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ'* ทั้งนี้แม้แรงงานประมงทะเลควรจะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีกลไกการคุ้มครองมากที่สุดแต่กลับขาดกลไกการคุ้มครอง ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการจ้างงานที่เป็นการตกลงกันแบบง่าย ๆ และอิงแนวคิดอยู่กับวิถีปฏิบัติเดิมตามที่เคยทำต่อเนื่องกันมาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การไม่ได้ทำสัญญาจ้างงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร การจ่ายค่าจ้างจากส่วนแบ่งจากการขายปลาเสมือนเป็นการแบ่งผลประโยชน์กัน ทำให้นายจ้างบางรายตีความว่าลูกเรือไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างแต่เป็นหุ้นส่วน ผลจากความไม่มั่นคงและขาดการคุ้มครองด้านแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองในเรื่องสภาพการทำงาน สวัสดิการ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มิได้รับการคุ้มครองทำให้กิจการประมงทะเลที่ต้องการแรงงานจำนวนมากกลับขาดแคลนแรงงาน ดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญเกี่ยวเนื่องที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่ตายตัวได้ นอกจากนี้ ผลจากการขาดความชัดเจนและไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ในการดำเนินนโยบายแรงงานข้ามชาติขององค์กรภาครัฐของไทย ก็เป็นอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลข้ามชาติไม่เกิดโครงสร้างที่เป็นรูปธรรมและเป็นเพียงแนวทางเพื่อใช้แก้ปัญหาในระยะสั้น หรืออาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่ *"ต้องการแรงงานข้ามชาติแต่ขาดการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ"* ในสังคมไทย

3.1.3 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง)

ในช่วง พ.ศ.2558-2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) ภายหลังวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ในช่วงเวลานี้แม้ว่ารัฐไทยจะเริ่มเล็งเห็นถึงความจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานประมงข้ามชาติมากขึ้น แต่ด้วยปัญหาที่สั่งสมและพอกพูนมายาวนาน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ขาดสิทธิทั้งในด้านสภาพการจ้างงาน สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน และที่มากกว่านั้น คือ การตกเป็นแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ ท้ายที่สุดคณะกรรมาธิการยุโรปได้มีคำวินิจฉัยโดยระบุว่าไทยเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) หรือการได้รับใบเหลือง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 แรงกดดันดังกล่าวนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการด้านแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย รัฐบาลปัจจุบันได้จัดตั้งหน่วยงาน คือ "ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย" หรือ ศปมผ. และให้มีกองทัพเรือและศูนย์

ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยงานหลักที่สามารถควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการต่าง ๆ ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและประสานงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ด้วยแรงงานกดดันจากสหภาพยุโรปที่มีนัยยะเกี่ยวข้องกับการนำเข้าสัตว์น้ำจากไทย และภายใต้ความเป็นรัฐบาล คสช. จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นไปแบบ *“เข้มงวดกวดขัน”* กล่าวคือ การมีมาตรการควบคุมต่าง ๆ เช่น การตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า - ออกของเรือประมง ทั้งขาเข้าและขาออก (Port In Port Out) ซึ่งเรือแต่ละลำจะต้องถูกตรวจทะเบียนเรือ เครื่องมือจับสัตว์น้ำ เครื่องมือสื่อสาร และคุณสมบัติของลูกเรือ อย่างละเอียด นอกจากนั้น รัฐบาลมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการออกกฎหมายใหม่และปรับปรุงข้อกฎหมายเดิมและการออกกฎหมายระดับรองให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้น เช่น การออกพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 การที่กระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 (โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541) ตามมาเป็นการเฉพาะ เพื่อมุ่งแก้ปัญหา IUU ไม่ให้แรงงานประมงตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และเพื่อให้แรงงานประมงมีช่องทางการติดต่อสื่อสารและได้ค่าจ้างที่เป็นธรรมด้วยการกำหนดให้จ่ายค่าจ้างผ่านช่องทางธนาคาร อย่างไรก็ตาม การออกข้อบังคับดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อนายจ้างและลูกเรือประมงในระยะแรกจากเหตุผลที่ว่าระบบการจ่ายเงินผ่านตู้ ATM ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทชีวิตและการทำงานของลูกเรือประมง เพราะต้องเดินทางไกลเพื่อไปกดเงินจากตู้ ATM

ความเข้มงวดกวดขันในช่วงนี้เป็นความพยายามในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลในทิศทางตามที่สหภาพยุโรปเสนอ โดยมีเป้าหมายเพื่อการปลดใบเหลืองโดยเร็ว หากแต่ผลจากการศึกษาในนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลยังพบว่าแรงงานประมงทะเลคงเป็นกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองที่ไม่เพียงพอและถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างงาน เพราะเป็นช่วงเริ่มต้นการดำเนินการคุ้มครองแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ของ Supang Chantavanich, SamarnLaodumrongchai and Christina Stringer (2016. p.1–7) ที่ชี้ให้เห็นว่า แรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน เพราะเป็นงานที่อันตรายและรายได้ต่ำ ทั้งนี้อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยเป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่ทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมประมงทะเลไทยถูกตรวจสอบมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้แรงงานบังคับ (Force labour) และมีรูปแบบการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการแรงงาน

และคุ้มครองแรงงาน กิจการประมงทะเลไม่รวมอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอันเนื่องมากจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เรื่องการจ่ายเงินค่าจ้าง

ส่วนงานวิจัยอีกชิ้นของ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2559) ซึ่งศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคการประมงทะเลของไทย ชี้ชัดว่าผลจากการที่แรงงานประมงทะเลเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดต่อสภาพการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล กลุ่มตัวอย่างแรงงานกว่าร้อยละ 93.8 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงานกับเจ้าของเรืออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จึงยิ่งทำให้ไม่มีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้ในกรณีที่แรงงานประมงถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานประมงข้ามชาติบางส่วนเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับเพราะไม่ได้เต็มใจมาทำงานประมงและยังถูกบังคับลงโทษทางการเงิน เป็นต้น สอดคล้องกับข้อค้นพบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี 2561 ที่แรงงานประมงบางส่วนให้สัมภาษณ์ว่าการถูกหักเงินถูกใช้เป็นวิธีการลงโทษ หรือโทษปรับบางอย่างเรื่องค่าจ้าง

ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์งานของ Olivia Tran (2017) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินการและการตอบสนองในเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประมงทะเลไทย ด้วยการใช้กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) มาวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายการปฏิรูปการประมงของไทยภายหลังจากการได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ.2558 โดยงานดังกล่าวโต้แย้งว่านโยบายการปฏิรูปการประมงของรัฐไทยสร้างแรงกระเพื่อมต่อแรงงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งยังไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา Tran วิเคราะห์ว่าแม้ว่ารัฐไทยจะตื่นตัวและทุ่มเทในการรณรงค์สิทธิแรงงานมากขึ้นเพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศอันจะส่งผลต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลภายหลังจากการถูกกดดันจากต่างประเทศและจากการเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลโดยสื่อมวลชนในประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะยังมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้ามนุษย์ที่ยังต้องปรับปรุงอีกมาก รวมทั้งการปรับปรุงเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดเพราะเป้าหมายที่รัฐไทยกำหนดไว้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือคุ้มครองให้แรงงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถหรือให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในรายงานผลการศึกษาขององค์การฮิวแมนไรท์วอทช์ (2018) เรื่อง *‘โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย’* ก็เป็นอีกหนึ่งผลการศึกษาที่ตอกย้ำสภาพของแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่เป็นแรงงานบังคับในช่วงเวลาก่อนหน้าที่ไทยจะได้รับใบเหลือง ซึ่งปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว แต่ยังคงมีบางส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบสำคัญที่แตกต่างไปจากงานวิจัยฉบับอื่น คือ ปัจจัยที่ทำให้เจ้าของเรือหรือเจ้าของกิจการประมงทะเลของไทย

ไม่ยอมพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดกำลังแรงงานเกิดจากการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นราคาถูกและด้วยการกดค่าแรงมาอย่างยาวนาน และส่งผลต่อวิกฤติการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยแรงกดดันจากภายนอก คือ การได้รับสถานะใบเหลือง ในปี พ.ศ. 2558 ทำให้แนวทางในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐไทยมีความตื่นตัวและได้กำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนจริงจังมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงาน ศปมผ. เพื่อดูแลแก้ปัญหานี้โดยตรงเป็นการเฉพาะ รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับและการออกกฎหมายใหม่เพื่อให้สอดรับกับกฎหมายระหว่างประเทศและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ถึงแม้ว่าจะเป็นเช่นนั้น งานวิจัยที่ศึกษาในช่วงนี้กลับมีผลที่สอดคล้องกันที่ว่าแนวทางการปฏิรูปเชิงนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม ยังคงปรากฏว่ามีแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่ถูกเอาเปรียบด้านสิทธิและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ การเร่งออกกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวข้องก็อาจจะไม่ส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ผลจากมาตรการและการดำเนินการแก้ปัญหา IUU Fishing อย่างเข้มข้นของรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผนวกกับการตื่นตัวของภาคเอกชนที่ยอมดำเนินการตามมาตรการของรัฐ และประชาสังคมที่เคลื่อนไหวและเรียกร้องให้เกิดการปรับปรุงสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน ให้กับแรงงานในกิจการประมงทะเล นำมาสู่การประกาศปลดใบเหลืองให้กับประเทศไทยในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 ของสหภาพยุโรป ซึ่งดังกล่าว นับเป็นความสำเร็จอย่างมากของภาครัฐ

3.1.4 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ในช่วง พ.ศ. 2562 (ภายหลังการปลดใบเหลือง) – 2565

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ช่วง พ.ศ.2562 -2565 ภายหลังการปลดใบเหลือง นับเป็นช่วงเวลาที่สำคัญในการดำเนินการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ใช้แนวทางต่อเนื่องมาจากยุคก่อนหน้าเพื่อรักษาไม่ให้ประเทศตกสถานะใบเหลืองอีกครั้ง

ภาครัฐมีการออกกฎหมายใหม่ฉบับแรกที่สำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2562 คือ ภาครัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2562 ซึ่งเกิดจากความตระหนักว่าสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคประมงที่แตกต่างไปจากภาคอื่น ๆ รวมทั้งเป็นความพยายามต้องการแก้ไขปัญหา IUU fishing จึงต้องมีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งก็คืออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง

ค.ศ. 2007 (พ.ศ.2550) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและขจัดการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ว่า ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับที่ไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการอนุวัตรการให้เป็นไปตามพิธีสาร ปี ค.ศ.2014 (พ.ศ. 2557) ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 (พ.ศ. 2473) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ทั้งนี้เพราะรูปแบบของแรงงานบังคับมีการเปลี่ยนไปจากเดิม ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ตอบโจทย์ต่อความทันสมัย แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับใหม่ข้างต้นจะเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์และแนวคิดเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาแรงงานประมงในกิจการทะเลของไทย และเพื่อประโยชน์แก่แรงงานประมงให้มีสภาพการจ้างงานและการทำงานที่ดีขึ้น หากแต่ก็ยังมีข้อคัดค้านในบางมาตราจากกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ เช่น ข้อกำหนดให้เจ้าของเรือประมงจัดให้มีที่พักอาศัย สถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ แรงงานประมง ซึ่งประเด็นสำคัญ คือ ห้องสุขา และห้องนอน ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมงโต้แย้งว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพเรือประมงในประเทศของไทย เพราะเรือประมงไทยเป็นเรือขนาดเล็ก การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องปรับโครงสร้างของเรือทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนี้ประเด็นด้านความซ้ำซ้อนเชิงกฎหมายโดยเฉพาะความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติคุ้มครองคุ้มครองแรงงานและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ ก็เป็นอีกข้อทักท้วงสำคัญจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่มากไปกว่านั้น การเปิดรับฟังข้อคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งในเรื่องการตัดสินใจเชิงนโยบายและที่มาของการข้อกำหนดกฎหมายก็เป็นอีกหนึ่งประเด็น ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มีการตั้งข้อสงสัยต่อภาครัฐว่าเกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วนหรือไม่ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกมาอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้จริงและอาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นตามมา

การโต้แย้งต่อการดำเนินการของภาครัฐข้างต้นมีนัยยะที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาประกอบ 2 *ประการแรก* แม้จะอยู่ภายใต้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอกาส เฉกเช่นเดียวกับช่วงก่อนหน้า แต่เป็นการเปลี่ยนจากการปกครองโดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาเป็นรัฐบาลในระบบรัฐสภา รัฐบาลในช่วงนี้จึงไม่มีเครื่องมือในการใช้อำนาจสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เช่น มาตรา 44 อีกต่อไป *ประการที่สอง* การสิ้นสุดยุค คสช. ส่งผลต่อการยุบหน่วยงาน ศปมผ. และถ่ายโอนภารกิจให้กองทัพเรือร่วมกับส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้อง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลชัดเจนต่อลักษณะการดำเนินการของภาครัฐ ที่ชัดเจนคือ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมกล้าถกเถียงและโต้แย้งต่อนโยบายและการบริหารจัดการที่รัฐบาลดำเนินการและบังคับใช้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาคเอกชนจะมีข้อโต้แย้งต่อการดำเนินการของภาครัฐ แต่ในด้านการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลมีความชัดเจนมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2562

3.1.5 บทสรุปและบทวิเคราะห์พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย

สำหรับพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย นับได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาตามสาเหตุและปัจจัยที่ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญ โดยในช่วงแรกของการมองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการนั้นเกิดขึ้นภายใต้การสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทย ปัจจัยหลักที่รัฐไทยคำนึงถึงและมีอิทธิพลต่อการดำเนินการเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ คือ ‘ผลประโยชน์แห่งชาติ’ เป็นหลัก แรงงานที่เข้ามาทำงานในช่วงแรกจึงถูกกำหนดให้ทำงานเฉพาะบางอาชีพ และถึงแม้จะมีการดำเนินการเชิงนโยบาย แต่ก็เป็นนโยบายผ่านการมองว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาจก่อให้เกิดปัญหาแย่งงานคนไทย ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงเวลานี้ จึงยังถูกเก็บกดปิดกั้นและถูกมองในฐานะแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติจึงขาดสถานะ ขาดสิทธิ และขาดการคุ้มครองที่เป็นธรรม รวมทั้งเป็นผลมาจากความล่าช้าในการดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

ในเวลาต่อมาซึ่งเป็นช่วงยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงมุมมองที่มีต่อแรงงานข้ามชาติครั้งสำคัญ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกำลังแรงงานที่เข้ามาทดแทนพื้นที่งานในส่วนที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ หรืองานประเภท 3 D (Dangerous, Dirty, Difficult) อันได้แก่ งานอันตราย งานที่สกปรก และงานที่ยากลำบาก บริบทดังกล่าวทำให้มิติการมองภาพแรงงานข้ามชาติจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามมาเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเติมเต็มกิจการที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ภาครัฐเองก็เปลี่ยนแนวทางและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาเป็นการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศได้ในงานบางประเภท ในกรณีของแรงงานประมงทะเล ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายมากที่สุดเกิดจาก ปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง ซึ่งจากการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงที่มีเพิ่มขึ้น แต่การดำเนินการเชิงนโยบายของรัฐไทยยังคงเป็นไปอย่างล่าช้าและไล่ตามสถานการณ์ไม่ทัน ได้ส่งผลให้เกิดการหลอกลวง การละเมิดสิทธิแรงงาน และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลจำนวนมาก ซึ่งท้ายที่สุดได้กลายมาเป็นสาเหตุสำคัญที่ไทยได้รับสถานะใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

ในยุคปัจจุบัน เป็นช่วงสมัยที่แรงงานข้ามชาติกลายมาเป็นหนึ่งในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไทยอย่างเต็มตัว สืบเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานแต่กิจการประมงทะเลก็ยังคงเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างต่อเนื่อง บริบทดังกล่าวทำให้มิติการมองภาพแรงงานข้ามชาติจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามมาเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเติมเต็มในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ภาครัฐเองก็เปลี่ยนแนวทางและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาเป็นการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศได้ในงานบางประเภท ผนวกกับกระแสพาราไดม์ของการบริหารจัดการภาครัฐก็เปลี่ยนไปในทิศทางที่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่น ๆ มีสิทธิ์มีเสียงในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ดังนั้นเสียงของกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีความต้องการแรงงานเข้ามาทำงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยแรงกดดันจากภายนอกจากนานาชาติก็เป็นสิ่งที่มิสามารถเพิกเฉยได้ ดังนั้น นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติก็เกิดมีพลวัตไปในกระแสธารของการเปลี่ยนแปลงนี้เช่นกัน

จากที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็น ***'ประเด็นเดิม ไม่ใช่ประเด็นใหม่'*** รัฐไทยเล็งเห็นและพยายามแก้ไขปรับเปลี่ยนแนวทางผ่านนโยบายและการบริหารจัดการด้วยวิธีการที่ทั้งเหมือนและต่างไปตามยุคสมัยและสถานการณ์ นับตั้งแต่การใช้นโยบายด้านความมั่นคง นโยบายการผ่อนผันให้ทำงานและนำแรงงานเข้าสู่ระบบกฎหมาย จนกระทั่งปัจจุบันเป็นนโยบายภายใต้แรงกดดันจากภายนอก ทั้งหมดสะท้อนออกมาผ่านการบริหารจัดการแรงงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องอันส่งผลโดยตรงต่อแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทยดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีประเด็นสำคัญที่สามารถสกัดออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลข้ามชาติทั้งสิ้น 3 ประเด็น <u>ประเด็นแรก</u> คือ นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติขององค์กรภาครัฐไทยที่ผ่านมานับตั้งแต่ 2515 จนกระทั่งถึงปัจจุบันยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการด้านนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการไม่สามารถก้าวทันสถานการณ์และปัญหาด้านแรงงานประมงข้ามชาติที่เกิดขึ้น แม้จะมีความก้าวหน้าในเชิงแนวคิด เช่น การนำเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน การค้ามนุษย์ มาเป็นเหตุผลเชิงหลักการที่สำคัญในการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่ในเชิงปฏิบัติ ยังไม่สามารถไล่ตามได้ทัน อันเนื่องมาจากโครงสร้างของภาคราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ยังขาดแคลนกำลังคน ขาดทักษะและความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาอย่างแท้จริงจึงทำให้เกิดปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ <u>ประเด็นที่สอง</u> คือ การจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติประมงทะเลยังคงเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไข อันเป็นผลมากจากความล้มเหลวของนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐไทย รวมทั้งสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประมงทะเลที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากงานในกิจการประเภทอื่น ๆ แต่การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลในช่วงแรกกลับรวมอยู่กับการจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่น ๆ มิได้มีการแยกพิจารณาออกมา แม้ต่อมาภายหลังการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปกรณี IUU รัฐไทยจะมีนโยบายและกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะ หากแต่การคิดและแก้ปัญหาเชิงนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยมักบนพื้นฐานของกฎหมายมีลักษณะ ‘Discipline Base’ กล่าวคือ ใช้การตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายมาแก้ปัญหา ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา เพราะการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล เป็นประเด็นที่มีพลวัตอยู่เสมอ และมักเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ยังคงมีข้อโต้แย้งจากหลายฝ่ายถึงปัญหาที่ยังคงต้องได้รับการแก้ไข อาทิ การค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และแรงงานบังคับ นอกจากนี้ แม้ในปัจจุบันภาครัฐจะหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการกำหนดนโยบายและพยายามสถาปนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลข้ามชาติมากขึ้น แต่การที่รัฐไทยแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป หรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยละเลยข้อทักท้วงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศอื่น ๆ ก็ซ้ำเติมให้เกิดเป็นปัญหาซ้อนปัญหาขึ้นมาอีกครั้ง และประเด็นสุดท้าย คือ สถานะ *‘ความเป็นแรงงานข้ามชาติ’* เป็นมายาคติสำคัญในสังคมไทยที่ยังคงอยู่และทำให้นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลของไทยยังไม่สามารถก้าวพ้นความมั่นคงของรัฐไปสู่การคุ้มครองแรงงานได้อย่างแท้จริง

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

กิจการประมงทะเลของไทยเป็นกิจการที่ยังคงต้องอาศัยแรงงานคนเป็นหลักในการออกเรือและจับสัตว์ทะเล ผนวกกับลักษณะการทำงานของแรงงานประมงที่แตกต่างไปจากลักษณะการทำงานของแรงงานประเภทอื่นๆ ทั้งในด้านเงื่อนเวลาการทำงานที่ขึ้นกับสภาพอากาศและแหล่งจับปลา ในด้านการต้องแยกจากสังคมเพราะต้องออกทำงานกลางทะเล ฯลฯ ดังกล่าวทำให้รัฐไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายมาเพื่อให้ครอบคลุมและสามารถบังคับใช้และปกป้องกลุ่มแรงงานประมงทะเลได้อย่างแท้จริง ในด้านการบริหารจัดการแรงงาน งานวิจัยของ สุดาศิริ วศวงศ์ (2539) พบว่ารัฐไทยเริ่มมีแนวคิดการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลตั้งแต่ ปี พ.ศ.2515 และมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลมาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งมีพัฒนาการในด้านหลักการเพื่อสร้างมาตรฐานด้านการจ้างงานและการคุ้มครองให้กับแรงงานประมง หากแต่หลายครั้งมักประสบกับปัญหาในด้านการบังคับใช้และการนำไปปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้กฎหมาย

แรงงานประมงหลายฉบับจำต้องใช้เวลานานกว่าจะสามารถนำมาใช้จริงได้ ซึ่งเมื่อออกกฎหมายมาแล้วจึงมักล้าหลังกว่าสถานการณ์ความเป็นจริงของการใช้แรงงานประมงทะเล

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 ที่ไทยได้รับใบเหลืองกรณี IUU ก็เป็นอีกหนึ่งแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการให้ความสำคัญกับการทบทวนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดรับกับสถานการณ์และความเป็นจริงด้านแรงงานประมงทะเลมากขึ้น ดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงไม่กี่ปีนี้มีความพยายามในการปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรงขึ้นหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายหลักที่สำคัญในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

3.2.1 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงาน/การจ้างงาน

(1) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 83[2] (เฉพาะกิจการประมงทะเล) อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวข้องในเรื่องการออกหนังสือคนประจำเรือ Seabook ที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ประสงค์จะทำงานประมงสามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานประมงได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[2] มาตรา 83 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 บัญญัติเอาไว้ว่า

คนประจำเรือต้องมีหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และในกรณีคนประจำเรือไม่มีสัญชาติไทย ต้องได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ให้อธิบดีมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยในการออกหนังสือคนประจำเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในเรือประมงอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และมีอำนาจเช่นเดียวกับนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวในการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นทำงานในเรือประมงที่จะออกไปทำการประมงในทะเล

การอนุญาตตามวรรคสอง ให้อธิบดีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด และเมื่อได้ออกหนังสือคนประจำเรือหรือได้อนุญาตให้ผู้ใดแล้ว ให้แจ้งให้กรมเจ้าท่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการจัดหางานทราบด้วย ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิคนประจำเรือในการขอหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย หรือขอใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ให้อธิบดีมีอำนาจออกหนังสือคนประจำเรือ และหลักฐานการอนุญาตให้แก่คนประจำเรือตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด ซึ่งคนประจำเรือต้องเก็บรักษาหลักฐานนั้นไว้กับตัวหรือในสถานที่ที่ปลอดภัยในเรือประมงที่ตนประจำอยู่

การออกหนังสือคนประจำเรือและการอนุญาตตามวรรคสอง ให้ใช้ได้แต่เฉพาะการทำงานในเรือประมงที่ระบุไว้ในหลักฐานการอนุญาต และในบริเวณท่าเทียบเรือประมง และเฉพาะตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในหลักฐานการอนุญาต

(2) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2561 ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 17[3] ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว

(3) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 8[4] และ มาตรา 12[5]

4) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

---

[3] มาตรา 17 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2561 เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว บัญญัติเอาไว้ว่า

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประธานสภาหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง ซึ่งอธิบดีเสนอชื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านแรงงาน ด้านอุตสาหกรรมด้านกฎหมาย และด้านสิทธิมนุษยชน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

[4] มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

ในการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายว่าด้วยการประมง ที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานประมง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่ผู้ขออนุญาตมีใบรับรองแพทย์แสดงว่ามีความพร้อมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือประมงซึ่งรวมทั้งสุขภาพด้านการได้ยินและด้านสายตาด้วย

[5] มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด โดยจะจัดให้มีประกันที่คุ้มครองด้านสุขภาพและสวัสดิการดังกล่าว หรือวิธีอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด ก็ได้

3.2.2 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน เรือประมง (มาตรฐานเรือ)

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน และเรือประมง คือ มาตรา 6[6] มาตรา 13[7] และมาตรา 14[8] อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงการคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงแรงงาน

(2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า

---

[6] มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

นอกจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เจ้าของเรือและแรงงานประมงต้องปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ ที่พักอาศัย อาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานบนเรือประมง และการจัดสวัสดิการในการทำงาน บรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในการจัดทำสัญญาจ้าง ต้องกำหนดให้รวมถึงเงื่อนไขหรือการจัดการอย่างอื่นเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานประมงและสภาพการทำงานทั้งบนเรือและบนท่าเทียบเรือ

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเจ้าของเรือเป็นนายจ้างและแรงงานประมงเป็นลูกจ้าง

ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายตามวรรคหนึ่ง จัดทำรายงานจำนวนคดีและผลการดำเนินงานให้กระทรวงแรงงานและให้กระทรวงแรงงานรวบรวมจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ จำนวนคดี การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด

[7] มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

เรือประมงที่มีดาดฟ้าและมีขนาดตั้งแต่สามร้อยตันกรอสส์ขึ้นไป ต้องจัดให้มีที่พักอาศัยบนเรือประมงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

[8] มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

เรือประมงดังต่อไปนี้ ต้องมีใบรับรองว่าเรือผ่านการตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมเจ้าท่าประกาศกำหนด

(1) เรือที่ออกไปทำการประมงเกินกว่าสามวัน และมีความยาวตลอดลำ โดยวัดจากจุดที่อยู่หน้าสุดของหัวเรือถึงจุดหลังสุดของท้ายเรือ เป็นระยะเส้นตรงขนานไปกับเส้นแนวน้ำที่กำหนดไว้ตั้งแต่ยี่สิบหกจุดห้าเมตรขึ้นไป หรือ

(2) เรือที่ออกไปทeการประมงเกินกว่าสามวันและเดินเรือออกไปนอกน่านน้ำไทย

ในการกำหนดหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องกำหนดระยะเวลาในการออกใบรับรอง ซึ่งต้องไม่เกินสิบวันทำการ อายุใบรับรองซึ่งต้องไม่เกินห้าปี และให้มีอำนาจกำหนดให้กรมประมง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือสถาบันการตรวจเรือที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เป็นผู้ออกใบรับรองแทนได้

ในการแจ้งออกทำการประมงเจ้าของเรือต้องแจ้งหมายเลขใบรับรองตามวรรคหนึ่งด้วยทุกครั้ง และศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกจะอนุญาตให้เรือออกไปทำการประมงได้เมื่อใบรับรองยังไม่หมดอายุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(3) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 มีมาตราที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 37[9] และมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและเฝ้าระวัง การทำประมงทั้งในและนอกน่านน้ำไทย การควบคุมการเข้า-ออกเรือ มาตรา 81[10] มาตรา 82[11] และ มาตรา 83[12] และอื่น ๆ

---

[9] มาตรา 37 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 บัญญัติเอาไว้ว่า

ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[10] มาตรา 81 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 บัญญัติเอาไว้ว่า

เจ้าของเรือที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยประเภทการใช้ทำการประมงและมีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาให้ระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(2) จัดทำสมุดบันทึกการทำการประมง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วันที่เข้าออกท่าเทียบเรือประมง ประเภทของเครื่องมือที่ใช้ทำการประมง พื้นที่ในการทำการประมงและตำแหน่งเรือในขณะจับสัตว์น้ำ จุดจอดเรือ ประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้หรือการเททิ้งสัตว์น้ำ การขนถ่ายสัตว์น้ำการนำสัตว์น้ำขึ้นท่าเทียบเรือประมง ซึ่งต้องรับรองความถูกต้องโดยผู้ควบคุมเรือ และต้องส่งรายงานให้กรมประมงทราบ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(3) แจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด และในกรณีเข้าเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือนำสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำขึ้นท่าเทียบเรือประมง ต้องส่งมอบสำเนาสมุดบันทึกการทำการประมง และเอกสารหลักฐานอื่นตามที่อธิบดีประกาศกำหนดด้วย

(4) จัดทำเครื่องหมายประจำเรือประมงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

(5) กลับเข้าท่าเทียบเรือประมงตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนด

[11] มาตรา 82 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 บัญญัติเอาไว้ว่า

ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมงจำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง หรือการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมงเข้าเทียบท่าได้

[12] มาตรา 83 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 บัญญัติเอาไว้ว่า

คนประจำเรือต้องมีหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และในกรณีคนประจำเรือไม่มีสัญชาติไทย ต้องได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และต้องได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ให้อธิบดีมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยในการออกหนังสือคนประจำเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในเรือประมงอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และมีอำนาจเช่นเดียวกับนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวในการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นทำงานในเรือประมงที่จะออกไปทำการประมงในทะเล

3.2.3 กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

ประกอบไปด้วย

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เหตุผลสำคัญของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากการที่ภาครัฐของไทยตระหนักว่าสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคประมงที่แตกต่างไปจากภาคอื่น ๆ รวมทั้งเป็นความพยายามต้องการแก้ไขปัญหา IUU fishing จึงต้องมีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (พ.ศ.2550) อนุสัญญานี้เกิดขึ้นจากการเล็งเห็นถึงสภาพการทำงานบนเรือประมงที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนงานประมง ซึ่งเน้นไปที่คนงานประมงบนเรือประมงที่ทำประมงเชิงพาณิชย์

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับแรกเป็นฉบับ พ.ศ.2541 ซึ่งยังคงใช้อยู่จนปัจจุบัน แต่มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมและพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์การใช้แรงงานรวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง เป็น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551, ฉบับที่ 4 พ.ศ.2553, ฉบับที่ 5 พ.ศ.2560 และ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2560 และฉบับที่ 7 พ.ศ.2562 สำหรับเนื้อหาสาระที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเป็นไปเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ครอบคลุมเรื่องสัญญาจ้าง วันทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง (ค่าจ้างในวันทำงาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฯลฯ) การทำงานล่วงเวลา ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชยพิเศษ เงินสะสม และเงินสมทบ เป็นต้น และการออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2565

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การอนุญาตตามวรรคสอง ให้อธิบดีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด และเมื่อได้ออกหนังสือคนประจำเรือหรือได้อนุญาตให้ผู้ใดแล้ว ให้แจ้งให้กรมเจ้าท่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการจัดหางานทราบด้วย ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิคนประจำเรือในการขอหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย หรือขอใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ให้อธิบดีมีอำนาจออกหนังสือคนประจำเรือ และหลักฐานการอนุญาตให้แก่คนประจำเรือตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด ซึ่งคนประจำเรือต้องเก็บรักษาหลักฐานนั้นไว้กับตัวหรือในสถานที่ที่ปลอดภัยในเรือประมงที่ตนประจำอยู่

การออกหนังสือคนประจำเรือและการอนุญาตตามวรรคสอง ให้ใช้ได้แต่เฉพาะการทำงานในเรือประมงที่ระบุไว้ในหลักฐานการอนุญาต และในบริเวณท่าเทียบเรือประมง และเฉพาะตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในหลักฐานการอนุญาต

(3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 มีมาตราที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 6, 6/1, 6/2 [13] และมาตรา 14/1[14]

(4) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561 มีมาตราที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 11, 11/1[15]

---

[13] มาตรา 6, 6/1 และ 6/2 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

มาตรา 6 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใดหน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง

หรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใดหน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่นการเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การตัดอวัยวะเพื่อการค้าการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 6/1 ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือให้บริการโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น

(2) ขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ

(3) ใช้กำลังประทุษร้าย

(4) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้

(5) นำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่นมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ

(6) ทำด้วยประการอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำดังกล่าวข้างต้นถ้าได้กระทำให้ผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ

มาตรา 6/2 บทบัญญัติในมาตรา 6/1 ไม่ใช้บังคับกับ

(1) งานหรือบริการซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารสำหรับงานในหน้าที่ราชการโดยเฉพาะ

(2) งานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย

(3) งานหรือบริการอันเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือที่ต้องทำในระหว่างการต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล

(4) งานหรือบริการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือในกรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ

[14] มาตรา 14/1 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 บัญญัติเอาไว้ว่า

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด 3 และหมวด 4 หมายความรวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วยให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยโดยอนุโลม

[15] มาตรา 11, 11/1 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561 บัญญัติเอาไว้ว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(5) ระเบียบของกระทรวงแรงงาน ระเบียบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้อง

ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจ้างหรือยินยอมให้คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเข้าทำงานในโรงงาน

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่ามีการฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานไม่น้อยกว่าสิบวันแต่ไม่เกินยี่สิบวัน เว้นแต่ในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นได้รับใบอนุญาตทำงานมาก่อนและอยู่ในระหว่างดำเนินการต่ออายุ หรือแก้ไขรายการเกี่ยวกับประเภทงานหรือนายจ้าง ให้อธิบดีแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางานเพื่อดำเนินการต่ออายุหรือแก้ไขรายการให้ถูกต้องโดยเร็ว

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำตัวคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวหรือตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานมีการฝ่าฝืนวรรคหนึ่งอีกเป็นครั้งที่สอง ภายในสามปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานไม่น้อยกว่าสิบห้าวันแต่ไม่เกินสามสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานมีการฝ่าฝืนวรรคหนึ่งอีกเป็นครั้งที่สาม ภายในสามปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานครั้งที่หนึ่ง ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีคำสั่งปิดโรงงาน

ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ถูกสั่งปิดโรงงานตามวรรคห้าประกอบกิจการโรงงาน ไม่ว่าจะมีใบรับแจ้งหรือใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ก็ตาม และห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานออกใบรับแจ้งหรือใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการโรงงานตามพระราชกำหนดนี้อีกภายในสิบปีนับแต่วันถูกสั่งปิดโรงงาน

เมื่อมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือปิดโรงงาน ให้กรมประมงแจ้งให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมทราบ

มาตรา 11/1 ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานกระทำความผิดตามมาตรา 44 มาตรา 49 มาตรา 50 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานไม่น้อยกว่าสิบวันแต่ไม่เกินยี่สิบวัน

ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานกระทำความผิดอีกเป็นครั้งที่สองหรือครั้งที่สาม ภายในสามปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน ให้คณะกรรมการมาตรการทางปกครองมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือปิดโรงงาน โดยให้นำมาตรา 11 วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4
การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

บทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการความร่วมมือผ่านกรอบแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance) ของ Ansell และ Gash ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ในบริบทช่วงเวลาที่คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีคำวินิจฉัยโดยระบุว่าไทยเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) หรือการได้รับใบเหลือง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 จนกระทั่งก่อนประกาศปลดใบเหลือง ที่ฉายภาพให้เห็นว่ากระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยภาครัฐมีบทบาทนำและเป็นผู้กำหนดไม่ได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง แต่เพื่อปลดใบเหลืองเป็นหลัก ส่วนนี้จะเป็นการตอบสมมติฐานที่ว่า *“ภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นได้เพียงบางส่วน”*

และ *ส่วนที่ 2* ระบอบ (Regime) ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์: สภาวะการเมืองและความร่วมมือหลังปลดใบเหลือง ในส่วนนี้จะเป็นการวิพากษ์ให้เห็นว่าระบอบการทำงานที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ได้สร้างขึ้นไม่สามารถก่อให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจและไม่สามารถทำให้ผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการร่วมกันกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลภายหลังการปลดใบเหลืองภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่วนนี้จะเป็นการตอบสมมติฐานที่ 2 ที่ว่า *“ภายใต้กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการเจรจาซึ่งหน้า มีความไว้วางใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และความเข้าใจร่วมกันน้อย ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล”* จนนำไปสู่การขาดเอกภาพในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

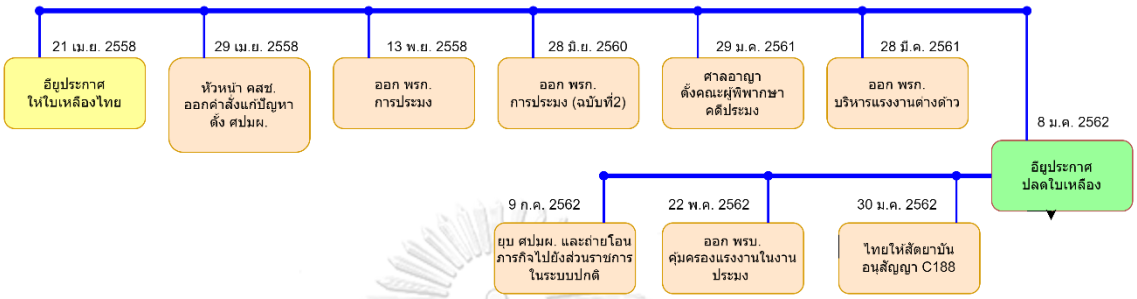
เป็นที่ทราบดีว่าการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน แรงงานประมงและภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตามในงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ผ่านข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่สำคัญ คือ1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2) ภาคเอกชน คือ สมาคมประมงการแห่งประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือประมงและนายจ้าง รวมทั้ง 3) แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และ 4) องค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก แต่นับตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงในประเทศไทย อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของภาครัฐทั้งในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้างมาโดยตลอด แต่เดิมมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก อย่างไรก็ตามสถานการณ์ภายหลังการได้ใบเหลืองกรณี IUU Fishing รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ได้จัดตั้ง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ.) (Command Center for Combating Illegal Fishing : CCCIF) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและประสานงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการออกกฎหมายใหม่และปรับปรุงข้อกฎหมายเดิมและการออกกฎหมายระดับรองให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้น

ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. ถูกจัดตั้งขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 มีเป้าหมายเพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการแก้ปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนเป็นระบบ และยกระดับมาตรฐานการประมงของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมง

อุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558. ราชกิจจานุเบกษา 29 เมษายน 2558)

ภาพที่ 3 การดำเนินการสำคัญที่เกิดขึ้นภายหลังสหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลือง จนกระทั่งปลดใบเหลืองกรณี IUU Fishing



อาจกล่าวได้ว่า ศปมผ. เป็นหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการด้านประมงทั้งหมดในช่วงเวลานั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีหลักธรรมาภิบาลเป็นเรือธงในแง่หลักการ หากแต่สถานการณ์และหน่วยงานพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นก็มีส่วนทำให้เกิดรูปแบบของกระบวนการการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้เป็นการอภิปรายและวิเคราะห์กระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน (Collaborative Governance) ของ Ansell และ Gash ผ่านตัวแสดงหลักของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีรายละเอียดดังนี้

<u>เงื่อนไขเบื้องต้น</u> (Starting Conditions)

กระบวนการในการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash เริ่มขึ้นจากตัวแปรแรก คือ ***“เงื่อนไขเบื้องต้น”*** (Starting Conditions) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล เงื่อนไขเบื้องต้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการกำหนดระดับความไว้เนื้อเชื่อใจ ความขัดแย้ง และทุนทางสังคมพื้นฐานที่จะกลายมาเป็นทรัพยากรหรือความรับผิดชอบตลอดระยะเวลาของความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ มีตัวแปรย่อย 3 ตัวแปร ดังนี้

(1) การมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ Ansell และ Gash อธิบายว่าหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ มีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน จะส่งผลให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมได้ตามความหมายของการบริหารจัดการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากตัวแปรดังกล่าว พบว่า ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4 กลุ่ม หลัก คือ ภาครัฐ นายจ้าง และ

แรงงานข้ามชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในกิจการประมงทะเลในประเทศไทย มีทรัพยากรและอำนาจไม่เท่ากัน แยกอภิปรายได้ ดังนี้

- **กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ *'เป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรและอำนาจมากที่สุด'*** ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของภาครัฐทั้งในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้างมาโดยตลอด ศปมผ. และกระทรวงแรงงานซึ่งรับผิดชอบแรงงานข้ามชาติ เป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมอำนาจในการสั่งการและดำเนินการมาตรการต่าง ๆ มากกว่าครึ่งของหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นหน่วยงานภาครัฐ ส่วนน้อยเป็นกลุ่มหน่วยงานภาคเอกชน แต่ไม่มีตัวแทนของของแรงงานข้ามชาติเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงาน

ในช่วง ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ทรัพยากรและอำนาจทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำหนดและสั่งการของ ศปมผ. ดังจะเห็นได้จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 ที่เป็นคำสั่งจัดตั้ง ศปมผ. ขึ้นมา ได้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติการให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล มีกองทัพเรือและศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) เป็นหน่วยงานหลักที่สามารถควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ในคำสั่งฉบับนี้ มีการระบุชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของ ศปมผ. เอาไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ ศปมผ. และ ศรชล. ที่กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง อาญา หรือทางวินัย มากไปกว่านั้น ยังไม่การระบุด้วยว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ ศปมผ. และเจ้าหน้าที่ ศรชล. ได้สั่งการให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ แต่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเพิกเฉยหรือละเลยไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ให้เจ้าหน้าที่ ศปมผ. หรือเจ้าหน้าที่ ศรชล. รายงานพฤติกรรมดังกล่าวไปยัง ผบ.ศปมผ. และ ผบ.ศปมผ. มีอำนาจสั่งย้ายหัวหน้าส่วนราชการแห่งนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่รับผิดชอบได้ทันที (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558., 2558) เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 99 ง หน้า 1 (29 เมษายน 2558)หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คำสั่งฉบับนี้ให้อำนาจเต็มต่อ ศปมผ. และ ศรชล และมีอำนาจ

เหนือส่วนราชการอื่น ไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย และสามารถให้คุณให้โทษกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าอำนาจและทรัพยากรทั้งหมดของภาครัฐอยู่ที่ ศปมผ. และ ศรชล. มีการระดมสรรพกำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการภายใต้คำสั่งของ ศปมผ. และมีงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ

โดยตลอด 5 ปี ศปมผ. ได้รับจัดสรรงบกลาง ระหว่าง พ.ศ. 2558-2562 ตามภารกิจ แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายทั้งระบบ รวมทั้งสิ้น 3,798,019,891 บาท (สามพันเจ็ดร้อยเก้าสิบแปดล้านหนึ่งหมื่นเก้าพันแปดร้อยเก้าสิบเอ็ดบาท) จำนวนนี้แบ่งเป็น ระหว่าง 1 พ.ย. พ.ศ. 2558 ถึง 30 เม.ย. พ.ศ. 2559 ภายในกรอบวงเงิน 529,738,500 บาท ภารกิจระหว่าง 1 พ.ค. พ.ศ. 2559 ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2558 ภายในกรอบวงเงิน 470,164,400 บาท ภารกิจระหว่าง 1 ต.ค. พ.ศ. 2559 ถึง 31 มี.ค. พ.ศ. 2560 ภายในกรอบวงเงิน 625,756,300 บาท ภารกิจระหว่าง 1 เม.ย. พ.ศ. 2560 ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2560 ภายในกรอบวงเงิน 521,252,000 บาท ภารกิจระหว่าง 1 ต.ค.2560 ถึง 31 มี.ค. 2561 ภายในกรอบวงเงิน 364,255,200 บาท ภารกิจระหว่างวันที่ 1 เม.ย. พ.ศ. 2561 ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2561 วงเงินรวม 439,747,855 บาท ภารกิจระหว่าง 1 ต.ค. พ.ศ. 2561 - 31 มี.ค. พ.ศ.2562 ภายในกรอบวงเงิน 520,455,636 บาท และล่าสุด ระหว่างวันที่ 1 เม.ย. พ.ศ. 2562 ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2562 ภายในกรอบวงเงิน 326,650,000 บาท (ผู้จัดการออนไลน์, 2562)

จากข้างต้นจะเห็นว่าในกระบวนการบริหารจัดการด้านกิจการประมงทะเลในช่วงก่อนปลดใบเหลือง ภาครัฐโดย ศปมผ. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีอำนาจในการควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และลงโทษเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการได้ทั้งหมด รวมทั้งไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความเด็ดขาดเชิงอำนาจ และความมุ่งมั่นต่อการที่จะใช้อำนาจนี้ในการดำเนินการเรื่อง IUU Fishing อย่างเข้มงวดจริงจัง

- **กลุ่มภาคเอกชน สมาคมประมงแห่งประเทศไทย เจ้าของเรือประมงและนายจ้าง *‘เป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรมากและอำนาจมาก’*** ภาคเอกชนในกิจการประมงทะเลเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรเงินทุนมาก เป็นการทำธุรกิจในที่ต่อเนื่องมาอย่างยาวนานภายในตระกูลหรือครอบครัว ในกลุ่มเจ้าของเรือประมงพาณิชย์หรือนายจ้าง 1 คน มักเป็นเจ้าของเรือประมงหลายลำ และสามารถสร้างผลกำไรได้มากจากการทำประมงในยุคที่มีความรุ่งเรืองในกิจการนี้ในช่วงทศวรรษที่ 2530-2550 ในส่วนของอำนาจ ภาคเอกชนในกิจการประมงในประเทศไทยมีการรวมตัวเป็นสมาคมที่มีความเข้มแข็งอย่างชัดเจนอยู่ใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลทุกจังหวัด เวลาที่จะดำเนินการทำอะไรจะทำไปในทิศทางเดียวกัน จึงมีอำนาจในการต่อรองเชิงนโยบายและมาตรการที่ภาครัฐกำหนด ในขณะที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ภาครัฐรับฟังเสียงสะท้อนจากกลุ่มนี้เพราะเป็นกลุ่มที่ได้รับ

ผลกระทบจากนโยบายของรัฐโดยตรง กลุ่มนี้มีอำนาจในการต่อรองและผ่อนผันในบางมาตรการที่พยายามบังคับใช้แต่มักเป็นมาตรการที่ไม่ใช่มาตรการหลัก เช่น การประกันสังคมให้แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือได้ท้วงติงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการของฝั่งนายจ้าง เนื่องจากสภาพการทำงานของแรงงานประมงทะเลไม่เหมือนกับแรงงานในกิจการอื่น ๆ ซึ่งทำให้การเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการเบิกจ่ายตามแนวทางประกันสังคมทำได้ยาก ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ภาครัฐได้นำมาสู่แนวทางการในประกาศกระทรวงให้นายจ้างและลูกจ้างเลือกการคุ้มครองได้ทั้งประกันสังคมหรือการซื้อประกันภัยจากเอกชน ดังที่ผู้แทนสำนักงานประกันสังคมได้ชี แจงรายละเอียดในประเด็นนี้เอาไว้ว่า *“การรับฟังความคิดเห็นในการทำงานออกกฎหมายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด กระทรวงแรงงานก็มีการจัดขึ้นหลายครั้ง กรณีประกันสังคม โดยหลักจะให้เจ้าของเรือจัดให้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์ สุขภาพ สวัสดิการ โดยให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศ ซึ่งตรงนี้เป็นทางออกที่หลายฝ่ายจะมาช่วยกันคิด ซึ่งเป็นไปตามที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเสนอ คือ การเสนอให้ซื้อประกันภัยของเอกชน และให้แรงงานทำประกันสังคม ตอนนี้สำนักงานประกันสังคม ก็ได้ประสานไปยังบริษัทประกันให้มาให้ข้อมูล กรณีเจ็บป่วยตาย แก่แรงงานประมง และราคาไม่แพง ซึ่งทางเราก็จะเสนอไปยังนายจ้างว่าต้องการแนวทางไหน ซึ่งคิดว่าเป็นประโยชน์มาก เพราะเปิดโอกาสให้นายจ้างและแรงงานสามารถออกแบบระบบการให้ความคุ้มครองได้”* (ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม. การประชุมระดมความคิดเห็นเรื่องสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล: ระบบประกันสังคมและสวัสดิการสำหรับแรงงานประมงทะเล, 11 กรกฎาคม พ.ศ.2562)

อย่างไรก็ตาม ในบางประเด็นหรือมาตรการที่ภาคเอกชนเรียกร้อง ซึ่งมักเป็นประเด็นใหญ่ เช่นการเสนอขอแก้ไขกฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 (แต่เกิดเหตุสภาล่มหลายครั้ง จนทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายเข้าสู่ที่ปนะชุมรัฐสภาได้) กลุ่มภาคเอกชนมักไม่สามารถใช้อำนาจในเชิงทรัพยากรหรือการรวมพลังของกลุ่มเพื่อต่อรองกับภาครัฐได้ รัฐยังคงดำเนินมาตรการและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต่อไป แม้ว่ากลุ่มภาคเอกชน นายจ้างเจ้าของเรือจะเรียกร้องด้วยการยื่นเอกสาร อารยะขัดขืน ต่อต้าน ประท้วง หรือวิธีการอื่น ๆ ก็ตาม

- **กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล *‘เป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด’*** ด้วยสถานะการเป็นแรงงานข้ามชาติที่ความยากจนภายในประเทศขับดันให้ต้องเดินทางย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแม้ในทางปฏิบัติแรงกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มแรงงานหลักบทเรือประมงและได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่และเป็นแรงงานถูกกฎหมาย แต่ด้วยพื้นสภาพการทำงานบนเรือประมง ที่แรงงานได้รับค่าจ้างค่าแรงต่ำ ลักษณะงานซ้ำซากไม่ก้าวหน้า ต้องทำงานห่างไกลจากครอบครัว เสี่ยงอันตราย ผนวกกับสภาวะการขาดแคลน

แรงงานประมงในประเทศไทยที่เปิดช่องพิเศษให้เฉพาะกลุ่มแรงงานประมงทะเล ทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเรือประมงมักเป็นกลุ่มแรงงานที่มีทุนทางสังคมแต่เดิมน้อยอยู่แล้วตั้งแต่ในประเทศต้นทาง เช่น ระดับการอ่านออกเขียนได้ ทักษะการทำงาน สภาพความยากจน และการมีสถานะตัวตน การเข้ามาเป็นแรงงานประมงทะเลมักเป็นไปเพื่อการขยายโอกาสต่อการเข้ามาทำงานในกิจการอื่นบนฝั่งในประเทศไทย แรงงานจึงมีลักษณะที่เลื่อนไหลถ่ายเทอยู่ตลอดและไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้นแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเหล่านี้จึงขาดทั้งทรัพยากรที่สำคัญต่อการร่วมกำหนดนโยบายและไม่สามารถเข้าถึงอำนาจศูนย์กลางเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายได้โดยตรง แรงงานประมงข้ามชาติ จำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นและสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ความเห็นว่า *“กลุ่มแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมน้อย เพราะ 90 เปอร์เซ็นต์เป็นแรงงานข้ามชาติ และด้วยข้อจำกัดของเขา คือ การมีระยะเวลาที่จำกัดในการทำงาน ในทางหลักการ คือ 2 ปี แต่ก็ต่อกันมาเรื่อย และลูกเรือเหล่านี้มักเอาตัวเงินเป็นหลัก เพราะต้องส่งเงินกลับบ้าน ต้องดิ้นรน การจะมาเรียกร้องในสิ่งที่สูงกว่ามาตรฐานจึงค่อนข้างมีจำกัด กลุ่มนี้จึงต้องอาศัยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นตัวผลักดัน”* (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2566)

- **กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง *‘เป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรมากและอำนาจมาก*** ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในประเทศไทยจำเป็นต้องแยกอภิปรายตัวแปรทรัพยากรมากและอำนาจออกเป็น 2 กลุ่ม คือ *กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ประเทศไทยเป็นหลัก* และ*กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ*

*กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ประเทศไทย*เป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรน้อยและอำนาจปานกลาง กลุ่มนี้เสมือนเป็นตัวแทนแรงงานข้ามชาติในการสะท้อนปัญหา เผยแพร่และเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ ของแรงงานต่อภาครัฐและสาธารณะ ทรัพยากรของกลุ่มนี้มากน้อยขึ้นอยู่กับทุนที่ได้จากแหล่งทุน มีอิทธิพลทางความคิดกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติแต่มักเป็นปฏิปักษ์กับกลุ่มนายจ้างเนื่องจากมักเป็นตัวแทนในการร้องเรียนและเรียกร้องกรณีที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน กลุ่มนี้แม้จะมีพื้นที่ในการสื่อสารสภาพความเป็นจริงของแรงงานต่อสาธารณะ แต่มีอำนาจและอิทธิพลที่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อรัฐไม่เท่ากับองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

ในขณะเดียวกัน *กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ* เป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรมากและอำนาจมาก ทรัพยากรของกลุ่มนี้มีมากเพราะได้รับการสนับสนุนทุนและมีหลักคิดการดำเนินการจากประเทศมหาอำนาจทางด้านอุตสาหกรรมหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโป เนื่องจากประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านสิทธิของแรงงาน ดังนั้น กรณีของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยก่อนการได้รับเหลืองที่พบการค้ามนุษย์และละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานประมงเป็นจำนวนมากจึงถูกจับตา

กลุ่มนี้นับว่าเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์อย่างมาก พิจารณาได้จากแรงกดดันที่กลุ่มนี้มีต่อรัฐบาลและสามารถส่งผลให้รัฐดำเนินการได้ สถานการณ์ที่สำคัญต่อการสนับสนุนการวิเคราะห์นี้ คือ การที่รัฐบาลไทยลงนามในอนุสัญญาองค์การด้านแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) ไม่ใช่แค่เพียงการลงนาม แต่สนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินการทางกฎหมาย ซึ่งนำมาสู่การประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 เพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ดังกล่าว สอดคล้องกับที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการแรงงานได้ให้ความเห็นไว้ว่า *“กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรเหล่านี้มีส่วนเยอะมากในการเข้ามาเสนอแนะและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการร่างกฎหมายและกำหนดนโยบาย”* (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. สัมภาษณ์ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2566) นอกจากนี้ ในบทวิเคราะห์ของกองเศรษฐกิจแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน มีความชัดเจนว่าสหภาพยุโรปมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจเชิงปทัสถาน (Normative Power) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพราะหากไม่มีการปรับปรุงด้านการใช้แรงงานจะกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงทะเลของประเทศไทยตามมา (กองเศรษฐกิจแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, (กองเศรษฐกิจแรงงาน, 2565 รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่ 4/2565 หน้า 16)

จากที่อภิปรายมาข้างต้น ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลต่างก็มีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ภาครัฐเป็นผู้มีทรัพยากรและอำนาจสูงสุด หากพิจารณาตามแนวคิดของ Ansell และ Gash ที่อธิบายไว้ว่าในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ มีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการร่วมกันที่มีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างยุทธศาสตร์เชิงบวกในการเสริมสร้างอำนาจและให้มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นกลุ่มที่อ่อนแอหรือกลุ่มที่เสียประโยชน์ เมื่อวิเคราะห์จากการมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เสียข้างต้น พบว่าทุกกลุ่มยกเว้นกลุ่มแรงงานมีทรัพยากรและอำนาจมาก ในขณะที่กลุ่มแรงงานแทบไม่มีทรัพยากรและอำนาจสำหรับการเรียกร้องความต้องการใด ๆ รวมทั้ง ด้วยข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านทำให้พวกเขาต้องเลือกที่จะทำงานเพื่อหารายได้ ในขณะเดียวกันภาครัฐยังขาดยุทธศาสตร์เชิงบวกในการเสริมสร้างอำนาจหรือการให้มีตัวแทนเข้ามาร่วมประชุมอย่างจริงจัง

(2) แรงจูงใจในการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ภายใต้เงื่อนไขที่จะสามารถสร้างความสนใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ Ansell และ Gash กล่าวว่า จะเกิดขึ้นได้เมื่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเชื่อว่าพวกเขาสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยฝ่ายเดียว สามารถเกิดได้เป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก คือ ถ้าหากในการประชุมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสวงหาเป้าหมายของตนเองเพียงฝ่ายเดียว การบริหารจัดการร่วมกันจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ว่าต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันสูง และรูปแบบที่สอง คือ ถ้าการพึ่งพากันขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในเวทีการทำงานร่วมกันซึ่งเป็นสถานที่พิเศษ ผู้สนับสนุนจะต้องเต็มใจที่จะดำเนินการล่วงหน้าในการรับการประชุมอื่น ๆ เพื่อให้ความเคารพและให้เกียรติกับผลลัพธ์ของกระบวนการบริหารจัดการร่วมกัน

เมื่อวิเคราะห์จากสองรูปแบบดังกล่าว จากผลการศึกษาพบว่ากระบวนการในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยรัฐบาลไทย เป็นไปตามรูปแบบแรก คือ *‘เป็นการประชุมที่รัฐบาลสามารถแสวงหาเป้าหมายของตนเองเพียงฝ่ายเดียว’* กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ มีแรงจูงใจในการร่วมมือน้อย หรือมีแรงจูงใจในการประชุมเฉพาะเรื่องที่กระทบกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองโดยตรง ในช่วงที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง การบริหารจัดการในกิจการประมงทะเลของประเทศดำเนินการโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย สั่งการแบบบนลงล่าง กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมประชุม เป็นเพียงองค์ประกอบการประชุมบนกระดาษ ดังเช่นความเห็นของอดีตประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทยที่ว่า *“ภาคเอกชนของไทยมีการเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานประมงมีการเสนอเชิงนโยบายมาโดยตลอด ทุกรัฐบาลรับฟังตลอด แต่ทำหรือไม่ทำเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ส่วนรัฐบาลชุด คสช. รับฟังและทำ(ตามใจตัวเอง)* (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. สัมภาษณ์ 26 เมษายน 2562)

(3) ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมา

เนื่องจากผู้วิจัยได้มีโอกาสในการเข้าประชุมและร่วมสัมมนากับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเลหลายครั้ง คำพูดที่มักเกิดขึ้นในที่ประชุมที่ได้ยินอยู่เสมอจากผู้เข้าร่วมประชุมทั้งใน

กลุ่มประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน คือ *“ประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้านเป็นพี่น้องกัน”* หรือคำพูดที่ว่า *“เจ้าของเรือกับลูกเรือเป็นหุ้นส่วนกัน”* แต่ด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงเป็นไปในลักษณะที่ไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป ดังคำกล่าวจากข้อเขียนของวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ (2565) กล่าวถึงสถานการณ์และความรู้สึกของกลุ่มนายจ้างในกิจการประมงพาณิชย์ที่สะท้อนออกมาว่า *“ในช่วงปีแรก นับตั้งแต่ได้รับใบเหลือง (จนถึงปัจจุบัน) รัฐและสื่อทุกประเภทที่มีอยู่ในประเทศไทยได้ประโคมข่าวกันอย่างคึกโครม และต่างชี้เป้ามาที่ชาวประมงว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งจากการเป็นผู้ทำการประมงผิดกฎหมาย ทำประมงไม่มีใบอนุญาต ไม่มีการรายงาน เอารัดเอาเปรียบ ทารุณโหดร้ายกับลูกเรือและค้ามนุษย์ ฯลฯ สารพัดปัญหาจึงถาโถมใส่ชาวประมงอย่างแสนสาหัส จนกลายเป็นผู้ร้ายในสายตาสังคมไทย และสังคมโลก...ผู้เขียนไม่ทราบว่าใครคิดอย่างไรกับชาวประมง แต่มีเพื่อน ๆ มาเล่าให้ฟังว่าเวลาลูกไปโรงเรียน ลูกไม่กล้าบอกใครว่ามีพ่อแม่ทำอาชีพประมง เพราะเป็นกลุ่มที่สังคมรังเกียจไปแล้ว...”* (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 2565)

“แต่เดิมปัญหาประมงทะเลไม่เคยได้รับการแก้ไข พอเมื่อได้รับการแก้ไขการนำข้อมูลต่าง ๆ ไม่ได้ถูกนำมาให้แก้ปัญหาอย่างถูกต้อง เพราะนำแต่เฉพาะข้อมูลทรัพยากรมาแก้ปัญหาอย่างเดียว แต่ไม่ได้เอาข้อมูลของชาวประมง การทำลายห่วงโซ่ของชาวประมงมาพิจารณาแก้ไข การบริหารจัดการผู้บริหารต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง การแก้ปัญหาอย่างอคติ และการตั้งธงแล้วแก้ปัญหาไม่สามารถแก้ได้ ระบบการตรวจสอบควบคุม ‘มองชาวประมงเหมือนผู้ก่อการร้าย’ ซึ่งชาวประมงอึดอัดมาก สิ่งที่เกิดขึ้น เรื่องแรงงาน ความยั่งยืนต้องดูที่แรงงานด้วย ตอนนี้พึ่งพาแรงงานข้ามชาติ โจทย์คือ พยายามให้ใช้แรงงานไทยและให้แรงงานในครัวเรือนทำประมงในประมงพื้นบ้าน (การห้ามให้เด็กอายุต่ำกว่าอายุ 18 ปีลงเรือ ทำให้ลูกหลานชาวประมงลงเรือประมงไม่ได้ กฎหมายประมง ชาวประมงอยู่บนความเสี่ยงที่สามารถทำผิดได้ง่ายมาก แต่โทษรุนแรงมาก โทรปรับหลักสิบล้าน ยึดเรือประมงและยึดใบอนุญาตการทำประมง” (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2565)

ในปัจจัยประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมางานของ Ansell และ Gash ระบุไว้ว่าหากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีประวัติที่เป็นปรปักษ์ต่อกันก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการร่วมกันไม่น่าจะประสบความสำเร็จ เว้นแต่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูง หรือมีการฟื้นฟูเพื่อสร้างความไว้วางใจและทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่า เดิมทีแต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิได้แสดงถึงความขัดแย้งออกมาอย่างชัดเจนเท่ากับภายหลังจากที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อปลดใบเหลือง ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าแต่เดิมกิจการประมงทะเลมิได้ถูกควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งในช่วง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ที่ประเทศไทยเน้นการนำประเทศเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมและการส่งออก ระหว่างปี พ.ศ. 2534 -2557 รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมกิจการประมงบนฐานคิดของความต้องการด้านอุปสงค์ (Demand Size) เป็นหลัก ปริมาณการจับสัตว์ทะเลและส่งออกได้มากหมายถึงสิ่งที่ดีและเป็นหลักการที่ได้รับการสนับสนุน เราจึงแทบไม่เคยเห็นประวัติศาสตร์ความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ในกิจการประมงทะเล

แต่ครั้นเมื่อมุมมองของรัฐบาลเปลี่ยน IUU Fishing ส่งผลต่อทั้งหลักคิดและภาพลักษณ์ของทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐบาลและกลุ่มนายจ้างประมงพาณิชย์ การมีมุมมองและจุดยืนอยู่บนหลักคิดที่ต่างกัน รวมทั้งการต้องดำเนินการ การถูกควบคุม ตรวจสอบอยู่บนกฎหมายที่ต่างกัน จึงทำให้การทำงานระหว่างภาครัฐ นายจ้างกลุ่มประมงพาณิชย์และกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนเกิดอุปสรรคความขัดแย้งมากขึ้น ผลสืบเนื่องจากการดำเนินการต่าง ๆ ในการกระบวนการที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือประมง กลุ่มแรงงาน และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ชัดเจน จากเดิมที่รัฐไทยเคยให้การสนับสนุนธุรกิจด้านการประมงก็เปลี่ยนมาเป็นควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งผลพวงจากกฎหมายก็ทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ของนายจ้างกับลูกเรือเปลี่ยนไปจาก “เจ้าของเรือกับลูกเรือเป็นหุ้นส่วนกัน” เป็น “นายจ้างกับลูกจ้าง” แทน ดังกล่าวนอกจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐไทยจะไม่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการร่วมกัน ไม่ได้ฟื้นฟูเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หนำซ้ำยังสร้างบาดแผลและก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมาอีกด้วย

<u>ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย</u> (Facilitative Leadership)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี การบริหารจัดการและกำหนดนโยบายการประมงทะเล ทีมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. อยู่ภายใต้การดูแลของพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง โดยให้กองทัพเรือ และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)[16] ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของ ศปมผ. ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของ ศรชล. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการถืออำนาจและบังคับบัญชา ได้มีการชี้แจงบทบาทหน้าที่ของ ศปมผ. และ ศรชล. ไว้ชัดเจนว่าในช่วงระยะแรกของการทำงาน พ.ศ. 2558-2559

[16] ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) จัดตั้งโดยมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2540 และวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2541

เป็นช่วงที่ต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ในระยะต่อมาเป็นการสร้างความยั่งยืนในการประมงทะเลและให้การดำเนินการให้อยู่ในระบบปกติ นอกจากนั้นเป็นการเชื่อมโยงของทุกส่วนเข้าด้วยกัน คือ 1) การวางหลักเกณฑ์ มีการกำหนดคู่มือการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการ PIPO เพื่อให้ผู้ประกอบการสะดวกและแรงงานปลอดภัย ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงหลักการของกรมประมงในเรื่องของการแจ้งเรือเข้า-ออก เอกสารที่ผู้ประกอบการยื่นเอาไว้แล้วถือว่ายังไม่หมดอายุ ซึ่งดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและลดภาระให้กับเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ 2) การปรับปรุงคุณภาพและความเสถียรของระบบติดตามเรือ (VMS) และการตรวจสอบย้อนกลับ ซึ่งวิธีการทำงานเป็นไปตามการร่วมมือของหลายฝ่าย 3) การพัฒนาหน่วยงานให้มีขีดความสามารถและดำเนินการตามแผนการประมงของไทยทั้งบุคคลและวัตถุ การปรับหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามเงินหลวง การพัฒนาขีดความสามารถของคน การวางระบบแรงงาน การชำระใบอนุญาตการทำประมง นอกจากนี้เป็นเรื่องของระบบการเฝ้าระวัง คือการวางหลักการการตรวจเรือ 4) การให้ความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและให้ความรู้กับต่างประเทศ การริเริ่มเวทีการหารือกับสหภาพยุโรป การพูดคุยถึงกฎหมายที่บังคับใช้แล้วมีปัญหา ซึ่งมีกรมประมงเป็นเจ้าภาพ (การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า, 29 เมษายน 2562)

ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐล้วนมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันที่ว่าในช่วง คสช. ต่อเนื่องมายังรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ การปฏิบัติงานและการบังคับใช้ทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่เจ้าหน้าที่สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดสมุทรสาคร ให้ความเห็นว่า *“ในช่วง คสช. ความเด็ดขาดทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐสะดวกมากขึ้น กล่าวคือ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ดีขึ้น นายจ้างก็หันมาปฏิบัติตามมากขึ้น* (เจ้าหน้าที่สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ จ. สมุทรสาคร สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2562.)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นอกจากนั้น ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ก็ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าภาวะผู้นำที่มีความเข้มแข็งเด็ดขาด ทำให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเคร่งครัด *“ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของรัฐบาลเกี่ยวข้องกับความมุ่งมั่นทางการเมือง แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทำให้นโยบายไม่นิ่ง เหตุการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองก่อนการได้รับใบเหลืองมีผลต่อการดำเนินการทั้งสิ้น เพราะผู้ประกอบการมีความเข้มแข็ง จึงดำเนินคดีต่าง ๆ ได้ยาก แต่หลังจากได้รับใบเหลือง ก็นำมาสู่การปฏิรูปของภาคประมง ในช่วง คสช. ภาวะผู้นำที่เข้มผู้นำที่เข้มแข็งมีส่วนอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ข้อดีคือมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาด มีมาตรา 44 มีแต่รัฐบาลไม่มีฝ่ายค้าน ต่อเนื่องมาจนเลือกตั้ง ปี พ.ศ.2562 ความมุ่งมั่น ความเด็ดเดี่ยวในเชิงอำนาจมันก็ทำให้การปฏิรูปภาคประมงประสบผลสำเร็จ แต่ถามว่ามี

ประห้วงในเรื่องนี้หรือไม่ คำตอบคือมี แต่ทางรัฐบาลก็ไม่ได้นำมาพิจารณาหรือทำตาม ต่อเนื่องมาความเข้มแข็งของภาครัฐทั้งเรื่องการออกนโยบายและกฎหมายก็ค่อนข้างเคร่งครัด ทำให้เกิดความเชื่อมั่น จนผู้ประกอบการต้องปรับตัว ขณะเดียวกันองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็มีส่วนในการให้ความเห็นเป็นแบ็คอัพรัฐบาลด้วย มองว่ารัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด คนต่อต้านน้อย การเมืองมีความมุ่งมั่น..อย่างเรื่องการดำเนินคดี อย่างกรณีบิ๊กโจ๊ก การออกข่าวก็ทำให้ผู้ประกอบการหันมาให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย" (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2566)

ในทางตรงข้าม ในส่วนของภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกลับไม่เห็นด้วยกับสภาวะดังกล่าว โดยมองว่าการมีอำนาจที่เด็ดขาดเกินไปมิได้ส่งผลดีต่อกระบวนการความร่วมมือ ศรชล. มีการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจกองทัพเรือมากเกินไป ศรชล. จะต้องมีการเตรียมการด้านบุคลากร ทางสมาคมต้องการเรียกร้องให้มีการยกเลิกกฎหมายของ คสช. (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2562)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Ansell และ Gash ที่อธิบายให้เห็นถึงความสำคัญว่า ผู้นำที่เอื้ออำนวยเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารกิจการร่วมกัน พบว่า ความสำเร็จในการดำเนินการของภาครัฐเกิดขึ้นจากการมีผู้นำที่เข้มแข็งที่สามารถสั่งการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เกิดการยอมรับได้ในช่วงแรก กล่าวคือ ภาวะผู้นำในกระบวนการในการกำหนดโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในช่วงที่มี ศปมผ. เป็นหน่วยงานหลัก และมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นผู้นำในการดำเนินการ มีลักษณะการทำงานเป็นไปในรูปแบบการใช้ ***'อำนาจแข็ง'*** และใช้ ***'ยาแรง'*** ในการแก้ไขปัญหา และ **'รวมศูนย์อำนาจ'** การทำงานเป็นแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและใช้ระบบสั่งการมากกว่าระบบความร่วมมือ มากไปกว่านั้น ศปมผ. และ ศรชล. ยังมีอำนาจสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ลงโทษ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้ อีกทั้งยังไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสรรพกำลังและความร่วมมือต่าง ๆ โดยเฉพาะจากฝ่ายภาครัฐถูกระดมเข้ามาในปฏิบัติการของ ศปมผ. และ ศรชล อย่างเต็มที่ แต่เมื่อลงลึกในรายละเอียดปลีกย่อยกลับพบว่า ศปมผ. และ ศรชล. ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะของการเป็นผู้นำที่สามารถสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ศปมผ. และ ศรชล. มิได้เป็นผู้นำกระบวนการที่ถูกเลือกมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากแต่เป็นการแต่งตั้งมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพราะเหตุนี้ การดำเนินการจึงประสบผลดีในด้านการบังคับใช้กฎหมายและไม่ถูกต่อต้านในช่วงที่ ศปมผ. และ ศรชล. มีสถานะเป็นผู้นำในกระบวนการ แต่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามระบบปกติ กลับพบว่าระบอบที่ ศปมผ. และ ศรชล. ได้สร้างขึ้นทำให้เกิดการตั้งคำถามและความไม่พอใจในกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างในเวลาต่อมา

<u>การออกแบบเชิงสถาบัน</u> (institutional design)

การออกแบบเชิงสถาบันในกระบวนการบริหารจัดการประมงทะเลของไทยสามารถพิจารณาได้จากการออกแบบโครงสร้างการทำงานของ ศปมผ. ซึ่งหากพิจารณาจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พบว่านอกจาก ศรชล. ซึ่งมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลัก ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม อยู่ภายใต้การควบคุม สั่งการ และกำกับดูแลของ ศปผม. ด้วย อย่างไรก็ตามในคำสั่งดังกล่าวไม่มีการกำหนดให้หน่วยงานอื่น ๆ ในภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และแรงงานเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการด้วย มีเพียงการระบุว่า ศปมผ. สามารถเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เพื่อดูแลรับผิดชอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะได้ตามความเหมาะสม ในขณะที่ Ansell และ Gash ระบุถึงการออกแบบเชิงสถาบันเอาไว้ว่าหมายถึงกฎเกณฑ์พื้นฐานหรือข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน ซึ่งมีความสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรมของกระบวนการความร่วมมือ เพราะดังกล่าวเป็นการระบุว่าในกระบวนการหน่วยงานใดคือผู้ที่จะเข้าร่วม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องเปิดกว้างและครอบคลุม แต่คำสั่งข้างต้นมีเพียงส่วนราชการเท่านั้นในขณะที่ไม่มีการเปิดกว้างให้หน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการนี้

ในงานของพลเรือเอกไพโรจน์ แก่นสาร (เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์) อธิบายเหตุผลสำคัญที่ภาครัฐตั้ง ศปมผ. ไว้ว่า *“รัฐบาลต้องการแก้ปัญหาประมงแบบบูรณาการ จึงจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ประกอบไปด้วยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ และมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากกว่าเดิม การมีหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบในการแก้ปัญหา นับเป็นอีกสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายปมต่าง ๆ เพราะแต่ละหน่วยมีอำนาจหน้าที่ผิดแผกกัน และไม่ขึ้นการควบคุมบังคับบัญชาต่อกัน ต่างฝ่ายต่างทำไปตามความรับผิดชอบของตน ปัญหาจึงเรื้อรังมาอย่างยาวนาน เมื่อถูกกดดันให้แก้ปัญหาภายในเวลาที่ค่อนข้างจำกัด จึงไม่ใช่เรื่องง่ายเลย การที่นรัฐบาลตั้ง ศปมผ. มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการนั้น นับเป็นการเริ่มต้นที่ถูกทางแล้ว ช่วยให้เกิดการบูรณาการที่ชัดเจนขึ้น ใช้เวลาน้อยลงในการจัดการประเด็นปัญหาปลีกย่อยต่าง ๆ ด้วยอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดกว่าในอดีต....”*

แม้ว่าในการออกแบบเชิงสถาบันโดยการกำหนดให้เฉพาะหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมและให้ ศปมผ. มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นนี้จะมีเหตุผลความจำเป็นเรื่องที่ต้องให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ แต่ก็มีเสียงสะท้อนและตั้งคำถามต่อการรวมศูนย์อำนาจครั้งนี้ว่าไม่ควรให้เป็นหน้าที่ของกองทัพ ดังคำสัมภาษณ์ของประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยที่ว่า *"เห็นด้วยกับการให้มีหน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียวควบคุม แต่ไม่ควรเป็นทหาร ซึ่งควรเป็นกรมประมง"* (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2562) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าก่อนการได้ใบเหลืองกรณี IUU Fishing จะมีการส่งสัญญาณเตือนจากสหภาพยุโรปมายังหน่วยงานราชการมาก่อนหน้า แต่ก็ไม่สามารถมีการดำเนินการเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นภายหลังการได้รับใบเหลือง ทำให้หน่วยงานราชการยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านกฎหมายและสรรพกำลังในการรับมือกับได้อย่างทันท่วงทีได้ ดังที่ทางกรมประมงได้ชี้แจงว่า *"กรมประมงมีปัญหาเรื่องข้อกฎหมายจำนวนมาก และมีกฎหมายใหม่จำนวนมาก คิดว่าหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกันยังคงต้องเป็นทีมสหวิชาชีพเช่นเดิม เพราะบางเรื่องกรมประมงไม่มีความเชี่ยวชาญ"* (การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นกรณี IUU Fishing, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2560)

จากการออกแบบสถาบัน หรืออีกนัยหนึ่งคือการกำหนดโครงการสร้างทำงานของ ศปมผ. แม้จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานและข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกันชัดเจน แต่เป็นการกำหนดมาจากภาครัฐฝ่ายเดียว และเป็นสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลฝ่ายเดียว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการความร่วมมือเป็นได้เพียง 'ผู้เล่นตาม' แต่ไม่มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดกติกา รวมทั้งกระบวนการความร่วมมือยังไม่เปิดกว้างและครอบคลุม เพราะน้ำหนักของผู้เข้าร่วมถูกเทไปที่หน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ทำให้การออกแบบเช่นนี้ได้รับการและเข้าร่วมอย่างจริงจังเฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ไม่ได้ให้ความชอบธรรมกับการออกแบบสถาบันที่พวกเขาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงใจ นำไปสู่ความขัดแย้งและต่อต้านแนวทางการปฏิบัติงานตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อต้านข้อกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรง

<u>กระบวนการความร่วมมือ</u> (collaborative process)

กระบวนความร่วมมือนับเป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการร่วมกัน Ansell และ Gash เสนอว่า กระบวนการความร่วมมือเป็นวัฏจักรที่เห็นได้อย่างชัดเจนโดยตัวของมันเอง กระบวนการดังกล่าวสามารถทำให้เกิดความสนใจต่อการตอบรับจากทำงานร่วมกันในช่วงเริ่มต้นที่สามารถส่งผลได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อความร่วมมือในลำดับต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์กระบวนการความร่วมมือผ่านตัวแปรที่สำคัญ 5 ตัวแปร คือ การเจรจาซึ่งหน้า การสร้างความไว้วางใจ ความมุ่งมั่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในการทำงาน ความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การเจรจาซึ่งหน้า หรือ **Face-to-Face Dialogue** จากข้อค้นพบสำคัญในช่วงของการดำเนินการเพื่อปลดใบเหลือง ศปมผ. มักใช้แนวทางการดำเนินการและเจรจากับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ แบบทวิภาคีโดยเรียกเฉพาะกลุ่มที่ต้องการจะเจรจาด้วยมาประชุมมากกว่าการสร้างการประชุมที่ผู้มีสวนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้พบเจอกันเพราะสามารถทำให้การเจรจาบรรลุผลได้ง่ายกว่า ดังที่ที่ปรึกษากรมประมงด้านการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายให้บรรยายรายละเอียดการทำงานของ ศปผม.เอาไว้ว่า *“ตอนนี้รัฐบาลมีวิธีการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาเป็นแบบการเจรจากับภาคเอกชนกับรัฐบาล การทำงานในการแก้ไขปัญหาประมงก็เป็นแบบการเจรจา 2 ฝ่ายอยู่แล้ว คือ รัฐบาลใช้การเจรจาแบบ Bilateral”* (การบรรยายพิเศษของ ธนพร ศรียากูล. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., 8 พฤศจิกายน 2561)

อย่างไรก็ตาม ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสะท้อนแง่มุมออกมาในทิศทางเดียวกันว่าแต่ละกลุ่มต้องการการเข้าร่วมประชุมแบบเผชิญหน้าทุกฝ่าย เพราะจะทำให้สามารถระดมความคิดช่วยกันในการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกทิศทางมากกว่า ดังความคิดเห็นของประธานสมาคมการประมง *“ถ้าภาครัฐเปิดใจตั้งแต่ต้น การแก้ปัญหาจะไม่เป็นเช่นนี้ ภาครัฐไม่เคยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาครัฐ มาคุยพร้อมกัน การเปิดโอกาสให้ทุกจังหวัดมีสมาคมท้องถิ่นในการดำเนินงานจะเป็นวิธีการที่ดี การนำเข้าแรงงาน ต้องมีสมาคมประมงเข้ามา หน่วยงานภาครัฐควรส่งเสริมสมาคมและเชิญ NGOs มาทำงานแบบร่วมกัน”* (มงคล สุขเจริญคณา. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. 29 เมษายน 2562)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในขณะที่ แนวคิดของ Ansell และ Gash สนับสนุนการบริหารจัดการร่วมกันที่จะต้องสร้างการประชุมที่ผู้มีสวนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้พบเจอกัน เพื่อนำไปสู่กระบวนการให้เกิดการเห็นพ้องต้องกัน และเพื่อให้ทุกฝ่ายได้สื่อสารกันอย่างเข้มข้น เพื่อให้โอกาสให้แต่ละกลุ่มได้ร่วมเจรจาต่อรองและทำลายทัศนคติความรู้สึกหรืออุปสรรคที่มีต่อกลุ่มอื่น ๆ ออกไป แต่ในกระบวนการการจัดประชุมของ ศปมผ. ที่เกิดขึ้นไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างทุกฝ่าย

(2) การสร้างความไว้วางใจ หรือ **Trust Building** แม้ว่าทัศนคติของคนไทยที่มีต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาติจะเปลี่ยนแปลงไปมากอันมาจากความอภิวัฒน์ทางความคิดและมุมมองของยุคสมัยที่เปลี่ยนไปดังที่ได้อภิปรายให้เห็นแล้วในบทที่ 3 แต่ในความเป็นจริงอีกด้านหนึ่งคือมีการศึกษาศึกษาทัศนคติของคนไทยจำนวนมาก แต่มีข้อมูลการวิจัยที่ศึกษาทัศนคติของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อคนไทยน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ที่มากกว่านั้นคือ

แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลแต่เดิมเป็นกลุ่มแรงงานที่มีโอกาสสื่อสารกับรัฐน้อยที่สุดกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งแต่เดิมมักเป็นแรงงานผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่การเผชิญหน้าระหว่างแรงงานกับเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นในลักษณะการตรวจสอบและจับกุมมากกว่าการทำกิจกรรมที่สร้างให้เกิดความไว้วางใจ ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาการสร้างความไว้วางใจควบคู่กับประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้อภิปรายมาแล้วก่อนหน้านี้ จะพบว่า ในกิจการประมงทะเลมีความขัดแย้งในประเด็นการกล่าวหากันว่าใครคือผู้ทำประมงแบบทำลายล้างระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้าน ในขณะเดียวกับประมงพาณิชย์กับเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนก็มิได้มีความสัมพันธ์ในลักษณะของความร่วมมือมาตั้งแต่แรกเริ่ม ในช่วงของการดำเนินนโยบายเพื่อปลดใบเหลืองกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือซึ่งเป็นประมงพาณิชย์ถูกตรวจสอบและร้องเรียนอย่างหนักจากภาครัฐและองค์การพัฒนาเอกชน ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นความไม่ลงรอยมากกว่าความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังที่ที่ปรึกษาสมาคมประมงแห่งประเทศไทยได้อภิปรายเอาไว้ว่า *“เดิมคนที่ทำการประมงคือคนที่ไม่มีความรู้ ฉะนั้น ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประมง กำลังใช้ความรู้และวิชาการทำร้ายชาวประมง ชาวประมงได้รับผลกระทบอย่างหนักในการประกอบอาชีพ ยังมีชาวประมงอีกหนึ่งกลุ่มที่ทำร้ายชาวประมงด้วยกัน บางครั้งการมองชาวประมงอย่างมองเพียงด้านเดียว บางกลุ่มนำเสนอบิดเบือนต่อหน่วยราชการ”* (วิชาญ ศิริชัยเอกชวัฒน์. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า 29 เมษายน 2562)

ในขณะที่ Ansell และ Gash เสนอว่ากระบวนการความร่วมมือแบบการบริการจัดการร่วมกันการจะดำเนินไปได้ด้วยดีจำเป็นต้องมีการสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของผู้นำที่ดีที่จะสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นท่ามกลางผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรเริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นกระบวนการความร่วมมือ แต่ผลพวงของการขาดการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ และขาดการบริหารจัดการด้านการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติใจกิจการประมงทะเลของทุกภาคส่วนมาตั้งแต่อดีต จึงทำให้การสร้างความไว้วางใจทำได้อย่างยากลำบากในสถานการณ์ที่เร่งเร้าเช่นนี้ ดังที่ผู้อำนวยการกองกิจการความมั่นคงภายใน สำนักกิจการความมั่นคง กรมยุทธการทหารเรือ ได้ให้ทัศนะไว้ว่าการสร้างความไว้วางใจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อแรงงานทำได้ยากเนื่องจากภาพลักษณ์ของทหารและความหวาดกลัวเจ้าหน้าที่ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ *“ทำอย่างไรจึงจะสามารถ supply แรงงานด้านประมงให้กับกิจการประมงทะเลได้ ภาพลักษณ์ของการทำประมง คือ ทำผิดครั้งเดียวติดตัวไปนาน เกี่ยวข้องกับการพยายามแก้ไข ซึ่งทุกส่วนควรเข้าไปพิจารณาร่วมกัน แรงงานจำนวนมากมาจากสังคมที่หวาดกลัวคนแต่งเครื่องแบบ สิ่งที่ทางภาครัฐต้องขอความร่วมมือ คือ ข้อเท็จจริง แต่ขาดเวลา ขอให้ทางภาคประชาสังคมช่วยรวบรวมข้อมูล และเมื่อตกผลึกแล้วจึงมาแจ้งภาครัฐ เวลาที่เราจะเข้าถึงปัญหาต้องเข้าถึงได้ทั้งฝั่งนายจ้างและลูกจ้าง*

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ก่อนปี 58-59 เราไม่สามารถหาสิ่งเกาะเกี่ยวระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างได้ สิ่งที่ภาครัฐทำ คือ พยายามทำให้ลูกจ้างมีตัวตน อยากจะขอให้ทางภาคประชาสังคมทำให้แรงงานมีความสามารถทางด้านภาษา ปรับปรุงคุณภาพคน ให้สามารถใช้ชีวิตในไทยได้ (นาวาเอกดรณ์ ทิพนันท์. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. 29 เมษายน 2562)

แม้ในข้อเสนอของ Ansell และ Gash จะระบุว่าหากในกรณีที่พบว่าก่อนหน้านี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายเป็นปรปักษ์กัน ควรที่จะมีการเตรียมการณ์ด้านเวลาและงบประมาณเพื่อให้การสร้างความไว้วางใจสามารถประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งถ้าหากไม่สามารถเตรียมได้ก็ไม่ควรที่จะเริ่มกระบวนการความร่วมมือ แต่ที่ได้อภิปรายให้เห็นก่อนหน้านี้แล้วว่าในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใจกิจการประมงไทยมิได้ลงรอยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และรัฐบาลก็ไม่ได้มีการเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นก่อน ดังนั้นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการของ ศปมผ. จึงมิได้ลบภาพภูมิหลังความขัดแย้งและยังคงมีอคติต่อกันและกันตลอดกระบวนการ

(3) ความมุ่งมั่นในการทำงาน (Commitment to the Process) Ansell และ Gash กล่าวว่าความมุ่งมั่นใจการทำงานมีนัยสำคัญคือการสร้างความเป็น ‘กระบวนการการสร้างความเป็นเจ้าของ’ หรือ ownership of the process ซึ่งหมายถึง การพัฒนาให้เกิดความเชื่อที่ว่าการเจรจาต่อรองของทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงนโยบายที่พึงประสงค์ แต่เมื่อวิเคราะห์จากข้อค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ กระบวนการที่ถูกสร้างขึ้นแม้ในช่วงแรกทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความมุ่งมั่นในการเข้ามาทำงาน แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการที่ ศปมผ. สร้างขึ้น เข้ามามีส่วนร่วมเพียงเพื่อให้แน่ใจว่าความคิดเห็นของพวกเขาจะไม่ถูกละเลยหรือเพื่อรักษาความถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นผลของนโยบายและมาตรการที่เกิดขึ้นจึงไม่ทำให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วมในกลุ่มต่าง ๆ ได้ มากไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้เสียไม่เกิดความผูกพันซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่เกิดความร่วมมืออย่างต่อเนื่องตามมา

(4) ความเข้าใจร่วมกัน หรือ **Shared Understanding** ในส่วนของความเข้าใจร่วมกัน Ansell และ Gash อธิบายว่าคือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่า ‘อะไรคือสิ่งที่พวกเขาสามารถทำให้ประสบความสำเร็จร่วมกันได้’ ในช่วงแรกของการทำงานกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้ความร่วมมือในฐานความเข้าใจที่ต้องการให้ประเทศไทยและกิจการประมงทะเลของไทยได้รับการปลดใบเหลืองจากสหภาพยุโรป โดยมีความเชื่อที่ว่าเมื่อเข้าร่วมและให้ความร่วมมือแล้วย่อมจะไม่เกิดผลกระทบต่อกลุ่มของตนเองตามมา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ‘ความสำเร็จร่วมกัน’ ที่ต้องการปลดใบเหลืองอาจไม่ใช่ความสำเร็จร่วมกัน แต่เป็น

ความสำเร็จของภาครัฐฝ่ายเดียว ดังที่พลเรือเอกไพโรจน์ แก่นสาร ได้นำเสนอเอาไว้ในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของไทยปัจจุบันเอาไว้ว่ายังมีปัญหาความไม่ลงตัวเท่าที่ควรระหว่างหน่วยงานของรัฐ ดังที่เสนอว่า *"ราวต้นปี 59 ได้มีโอกาสไปบรรยายเรื่องภาวะผู้นำและการทำงานเป็นทีมให้แก่ชาวประมงยี่สิบกว่าคนที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นเวลาสองวันรวม 12 ชั่วโมง ผู้ร่วมฟังการบรรยายมีทั้งเจ้าของเรือ กัปตัน เรือประมงขนาดใหญ่ ไต๋ และลูกเรือ พวกเขาจำเป็นต้องได้รับการอบรมเพิ่มเติมในหลายเรื่อง เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่จากทางราชการ มีเจ้าของเรือท่านหนึ่งปรารภขึ้นว่า พวกเขาผิดหวังกับทหารเรือ บอกให้พวกเขาทำอะไรก็ร่วมมือด้วยดีทุกอย่าง ให้งดออกทะเลจอดเรืออยู่กับท่าไปก่อน แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏว่าพวกเขาส่วนหนึ่งถูกจับและสั่งฟ้อง เสียทั้งเงิน เวลาและความรู้สึกเป็นอย่างมาก บ้างที่กลัวติดคุกก็ตัดสินใจหนีคดีไป ฟังแล้วก็น่าเห็นใจยิ่งนัก"* (ไพโรจน์ แก่นสาร, , เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์)

ในขณะที่ประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยก็สะท้อนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้เอาไว้ว่า *"ในช่วง 6 เดือนแรกของการแก้ปัญหา IUU เรือประมงราว 6000 กว่าลำถูกยกเลิกใบอนุญาตเพราะไม่ได้ไปรายงานตัวภายใน 1 เดือน เรืออวนรุนถูกกฎหมาย 342 ลำ ถูกยกเลิกทะเบียน การแจ้งเข้าแจ้งออก มีโทษปรับสูงมาก รัฐกำลังจัดการเพียงแค่การแจ้งผิด ดูเอกสาร และปรับ รัฐออกกฎกติกาตามความพอใจ มีระเบียบออกมาทุกวัน แต่ไม่ได้มีการให้เจ้าหน้าที่มาถามก่อนว่าทางผู้ประกอบการเห็นด้วยหรือไม่แผนการดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา กฎหมาย คสช. เช่น การทำผิด การจะรู้กฎหมายระเบียบกติกาที่ออกมาใหม่ กว่าจะรู้กฎหมายก็ทำผิดไปก่อนแล้ว กฎหมายที่ออกมารนแรงเกินกว่าเหตุ ประเด็นคือ จะทำอย่างไรให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบรับรู้และแก้ไขกฎหมาย กฎหมายผิดเล็กผิดน้อยแต่กลายเป็นเรื่องใหญ่"* (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2565)

ในส่วนกรมประมง ก็เห็นว่าการสร้างความเข้าใจร่วมกันเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาในกระบวนการของ ศปมผ. ซึ่งเกิดจากปัญหาเรื่องการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ถูกบังคับ ดังที่ผู้แทนกรมประมงได้ให้ความคิดเห็น *"การสื่อสารระหว่างรัฐกับผู้ถูกบังคับยังคลุมเครืออยู่ กฎหมายที่ออกมาผู้ถูกบังคับควรจะมั่นใจได้ว่าสามารถอยู่ได้ในสังคมนั้น ในฐานะบทบาทของรัฐ"* (บัญชา สุขแก้ว. ผู้แทนกรมประมง. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า 29 เมษายน 2562)

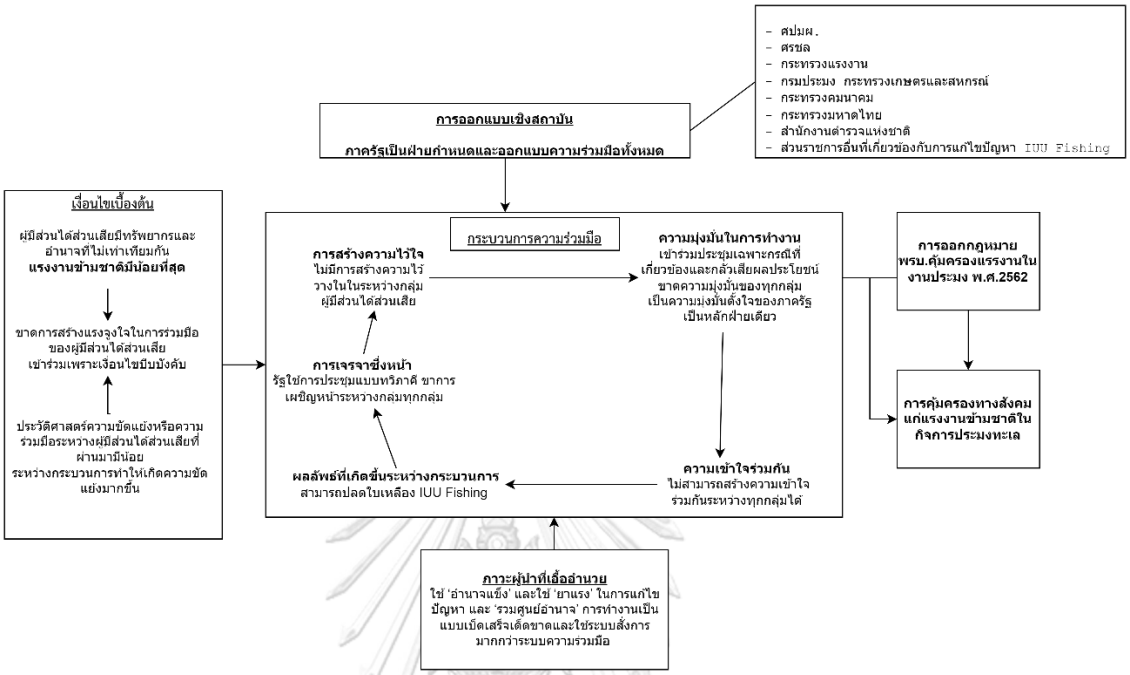
(5) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ หรือ **Intermediate Outcomes** ความสำเร็จครั้งใหญ่ของการทำงานภายใต้การนำของ ศปผม. คือ การที่สหภาพยุโรปปลดใบเหลืองกรณี IUU Fishing แก่ประเทศไทย ซึ่งนับเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินการของ ศผปม. Ansell

และ Gash ระบุว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการร่วมกัน จะทำให้เกิดกำลังใจและเป็นสิ่งสะท้อนกลับไปสู่การสร้างความไว้วางใจและความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นวงจร ในกระบวนการบริหารจัดการร่วมกันในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ของไทยที่ผ่านมากลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีมุมมองว่าเป็นการดำเนินการที่มาถูกทางแล้ว เพียงแต่ต้องรอเวลาและทำความเข้าใจต่อนายจ้างและกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความเห็นว่า *“ที่ทางต่างประเทศต้องการให้จ่ายเงินค่าจ้างเป็นรายเดือน ผ่านบัญชีธนาคาร ก็ถือว่าประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะถูกต่อต้านหรือไม่ถูกต่อต้านก็ต้องอดทนอาศัยเวลา ทำความเข้าใจ”* (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2566) หรือในส่วนของทางกรมประมงที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการดำเนินการของภาครัฐที่ว่า *“ในช่วงแรกมีคดีการทำความผิดกฎหมายประมงค่อนข้างเยอะ แต่ปัจจุบันมีน้อยลงมาก และทางกรมประมงก็ได้มีการอบรมให้ทั้งกับเจ้าหน้าที่และชาวประมง ปัจจุบันลดปัญหาเรื่องเอกสารลงไปด้วยการทำผ่านระบบอีเล็กทรอนิกส์ คดีต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ค.2558 มีกว่า 4 พันคดี พ.ศ.2560 คลี่คลายไปได้กว่า 2 พันคดี”* (ผู้แทนจากกรมประมง.การประชุม IUU Fishing. สถาบันเอเชียศึกษา.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 10กรกฎาคม.2560)

ในขณะที่ภาครัฐเห็นถึงผลของความสำเร็จที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ กลุ่มภาคเอกชนกลับเห็นว่าเป็นความสำเร็จบนความล้มเหลว อย่างไรก็ตามในกรณีของการบริหารจัดการร่วมกันภายใต้กระบวนการของ ศปมผ. ผลแห่งการปลดใบเหลืองจาก IUU Fishing มิได้สะท้อนกลับไปสู่ความไว้วางใจหากแต่เป็นการสะท้อนไปสู่ความขัดแย้ง ดังที่ประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยสะท้อนว่า *“การแก้ปัญหา IUU ถือว่าสำเร็จ ‘แต่สำเร็จบนความล้มเหลว’ เพราะชาวประมงไม่มีเวลาตั้งตัว ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย”* (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2565)

โดยสรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นสามารถสรุปกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2558 – 2565 ได้ดังที่แสดงให้เห็นตามภาพ ดังนี้

ภาพที่ 4 รูปแบบของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 -2565



ที่มา: ผู้วิจัย (2566)

จากรูปแบบของธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 -2565 ข้างต้น กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการต่าง ๆ ของไทยรวมถึงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลถูกกำหนดแบบบนลงล่างโดยภาครัฐมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับรัฐราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับฟังและนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการกำหนดนโยบายแต่ในความเป็นจริงกระบวนการดังกล่าวยังคงมีปัญหาอยู่มาก หากวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจในการปกครองประเทศ การบริหารจัดการกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ศปมผ. ซึ่งที่ถูกจัดตั้งเพื่อเป้าหมายการปลดใบเหลืองกรณี IUU Fishing จากสหภาพยุโรป โดยใช้กรอบแนวคิดของ Ansell และ Gash ในส่วน**เงื่อนไขเบื้องต้น** ซึ่งวิเคราะห์จาก 3 ตัวแปรหลัก คือ 1) การมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ 2) แรงจูงใจในการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมา พบว่า การมี

ทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด ด้วยข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านทำให้พวกเขาต้องเลือกที่จะทำงานเพื่อหารายได้ ไม่สามารถเทียบได้กับกลุ่มภาครัฐที่มีอำนาจและทรัพยากรจำนวนมาก และเป็นผู้กำหนดบทบาทความร่วมมือของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง มากไปกว่านั้น ภาครัฐยังขาดยุทธศาสตร์เชิงบวกในการเสริมสร้างอำนาจหรือการให้มีตัวแทนเข้ามาร่วมประชุมอย่างจริงจัง ในส่วนของแรงจูงใจในการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นไปในลักษณะที่ภาครัฐมีแรงจูงใจอย่ามากฝ่ายเดียว ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ มีแรงจูงใจในการร่วมมือน้อย หรือมีแรงจูงใจในการประชุมเฉพาะเรื่องที่กระทบกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองโดยตรง เพราะต่างเห็นว่าการประชุมที่รัฐบาลจัดขึ้นเป็นการแสวงหาเป้าหมายให้กับรัฐเพียงฝ่ายเดียว มากไปกว่านั้น ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งหรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ผ่านมา พบว่า แต่เดิมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิได้แสดงถึงความขัดแย้งออกมาอย่างชัดเจนเท่ากับภายหลังจากที่รัฐบาลมีมาตรการเพื่อปลดใบเหลือง เพราะรัฐมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมอาหารทะเลเพื่อการส่งออก และยังไม่มีมาตรการการควบคุมและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการควบคุมเครื่องมือ ในขณะที่ปัจจุบันสัญญาณความขัดแย้งกลับมามากขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประมงพาณิชย์อันมาผลมาจากมาตรการที่รัฐสร้างขึ้นในกระบวนการเพื่อปลดใบเหลือง

เมื่อพิจารณาในเรื่อง**ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย** พบว่า กระบวนการความร่วมมือครั้งนี้ ศปมผ. เป็นหน่วยงานหลัก ผู้มีอำนาจ ดำเนินการโดยใช้ *‘อำนาจแข็ง’* และใช้ *‘ยาแรง’* ในการแก้ไขปัญหา และ *‘รวมศูนย์อำนาจ’* การทำงานเป็นแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและใช้ระบบสั่งการมากกว่าระบบความร่วมมือ ศปมผ. และ ศรชล. ยังมีอำนาจสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ลงโทษ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้ อีกทั้งยังไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสรรพกำลังและความร่วมมือต่าง ๆ โดยเฉพาะจากฝ่ายภาครัฐถูกระดมเข้ามาในปฏิบัติการของ ศปมผ. และ ศรชล อย่างเต็มที่ อำนาจแข็งส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของส่วนงานราชการต่าง ๆ แต่กลับส่งผลร้ายต่อกลุ่มภาคเอกชนเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ที่แต่เดิมให้ความร่วมมือในช่วงแรกแต่ต่อต้านในภายหลัง

ในด้าน**การออกแบบเชิงสถาบัน ภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดและออกแบบความร่วมมือนี้ทั้งหมด** แม้จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์พื้นฐานและข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงานร่วมกันชัดเจน แต่เป็นการกำหนดมาจากภาครัฐ และเป็นสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ให้กับรัฐบาลฝ่ายเดียว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการความร่วมมือเป็นได้เพียง ‘ผู้เล่นตาม’ แต่ไม่มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดกติกา รวมทั้งกระบวนการความร่วมมือยังไม่เปิดกว้างและครอบคลุมไปยังภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และแรงงานประมงทั้งที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ การ

ออกแบบเชิงสถาบันเช่นนี้ทำให้ความต้องการและเป้าหมายของกลุ่มที่ไม่ได้เข้ามาในโครงสร้างของกระบวนการที่ ศปมผ. กำหนดขึ้น ไม่ถูกนำมาพิจารณาเป็นเป้าหมายร่วม ส่งผลต่อความมุ่งมั่นในการให้ความร่วมมือและไม่เกิดความเข้าใจร่วมกับรัฐบาล

ในด้าน**กระบวนการความร่วมมือ** วิเคราะห์จาก 5 ตัวแปร คือ การเจรจาหน้า การสร้างความไว้วางใจ ความมุ่งมั่นในการทำงาน ความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการ ในส่วนของการเผชิญหน้า ศปมผ. ไม่ได้ใช้แนวทางที่ทุกฝ่ายเผชิญหน้าโดยถ้วนหน้า หากแต่ใช้แนวทางการดำเนินการและเจรจากับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ แบบทวิภาคีเพราะสามารถทำให้การเจรจาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐเป็นไปได้ง่ายกว่า ในขณะที่ในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใจกิจการประมงไทยมิได้ลงรอยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และรัฐบาลก็ไม่ได้มีการเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นก่อน ดังนั้นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการของ ศปมผ. จึงมิได้ลบภาพภูมิหลังความขัดแย้งและยังคงมีอคติต่อกันและกันตลอดกระบวนการ และยังคงไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เกิดขึ้นได้ ในขณะที่ความมุ่งมั่นในการทำงาน เป็นความมุ่งมั่นตั้งใจของภาครัฐเป็นหลักฝ่ายเดียว แม้ว่าช่วงแรกทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีความมุ่งมั่นเช่นกัน แต่ก็ถูกลดทอนไปกับกฎหมายและมาตรการที่รัฐสร้างขึ้นในระหว่างกระบวนการทำให้ไม่เกิดความร่วมมืออย่างต่อเนื่องตามมา และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างทุกกลุ่ม , แม้จะมีผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่เกิดขึ้นอย่างการปลดใบเหลืองได้ในท้ายที่สุด แต่กลุ่มภาคเอกชนกลับเห็นว่าเป็นความสำเร็จบนความล้มเหลว และกระบวนการบริหารจัดการดังกล่าวที่รัฐสร้างขึ้นได้กลายมาเป็นระบอบที่รัฐนำมาใช้เป็นแนวทางบรรทัดฐานในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานดังที่เกิดขึ้นตามมาในปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

<u>ในมิติด้านการเมือง</u> กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันของไทย มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการเมือง คือ ประเด็น ***"อำนาจและทรัพยากร"*** นับเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการบริหารจัดการนี้ เพราะเป็นเงื่อนไขที่เบื้องต้นจะนำไปสู่ธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารจัดการได้เช่นกัน ประเด็นอำนาจและทรัพยากรสามารถเป็นการเมืองได้ทั้ง ***"การมีทรัพยากรทำให้เกิดอำนาจ"*** หรือ ***"อำนาจของการครอบครองทรัพยากร"*** ซึ่งหากพิจารณาจากทรัพยากรที่ ศปมผ. ได้รับจากรัฐ ทั้งในด้านงบประมาณและบทบัญญัติทางกฎหมายในฐานะหน่วยงานหลักที่ควบคุมอำนาจในการสั่งการและดำเนินการมาตรการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้ ศปมผ. มีนัยยะเชิงอำนาจที่เหนือกว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจตามกฎหมายที่มิใช่แต่เพียงเป็นผู้บังคับบัญชา แต่ยังสามารถเรียกระดมสรรพกำลังและทรัพยากรจากส่วนราชการอื่นได้อีกด้วย อำนาจในการให้คุณให้โทษได้ทำให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจำเป็นต้องให้ความร่วมมือใน

กระบวนการ ในขณะที่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมก็จำต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการและการดำเนินการของ ศปมผ. อย่างหลีกเลี่ยงหรือโต้แย้งมิได้

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการบริหารจัดการรวมกันในช่วงก่อนการประกาศปลดใบเหลืองที่ได้แสดงให้เห็นข้างต้น มีความชัดเจนว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นโดยภาครัฐผ่าน ศปมผ. มีบทบาทนำมิได้ดำเนินไปตามแบบแนวคิดธรรมาภิบาลที่ยอมรับกันในสากล หากแต่มีลักษณะที่อาจเรียกแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ว่าเป็น ***"ธรรมาภิบาลสั่งการ"*** (Directive Governance) เพราะภายใต้กระบวนการที่เกิดขึ้น รัฐมิได้ดำเนินการในฐานะผู้นำที่เอื้ออำนวยให้ทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีความร่วมมือในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการตามแนวคิดธรรมาภิบาล หากแต่สร้างตนเป็นให้เป็นผู้นำแบบรวมศูนย์อำนาจการสั่งการแทน กระบวนการทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงนี้จึงมิใช่ กระบวนการสร้างความร่วมมือ หากแต่เป็นความพยายามของรัฐในการสร้างแบบบังคับในการปฏิบัติงานในกิจการประมงทะเลมากกว่า

นอกจากนี้ หากพิจารณาผ่านบริบทการเมืองระหว่างประเทศในบริบทที่ประเทศมหาอำนาจอย่างสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีฐานะเป็นผู้ใช้ "อำนาจเชิงปทัสถาน" ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศและองค์กรเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ก็เป็นสาเหตุทางการเมืองที่ทำให้กระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยภาครัฐโดย ศปมผ. มีบทบาทนำและเป็นผู้กำหนดเกม ไม่ได้เป็นไปเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง แต่เป็นไปเพื่อปลดใบเหลืองเป็นหลักเท่านั้น ดังกล่าวมีนัยยะทางการเมืองระหว่างประเทศที่รัฐบาล คสช. ต้องการการยอมรับจากกลุ่มประเทศตะวันตก

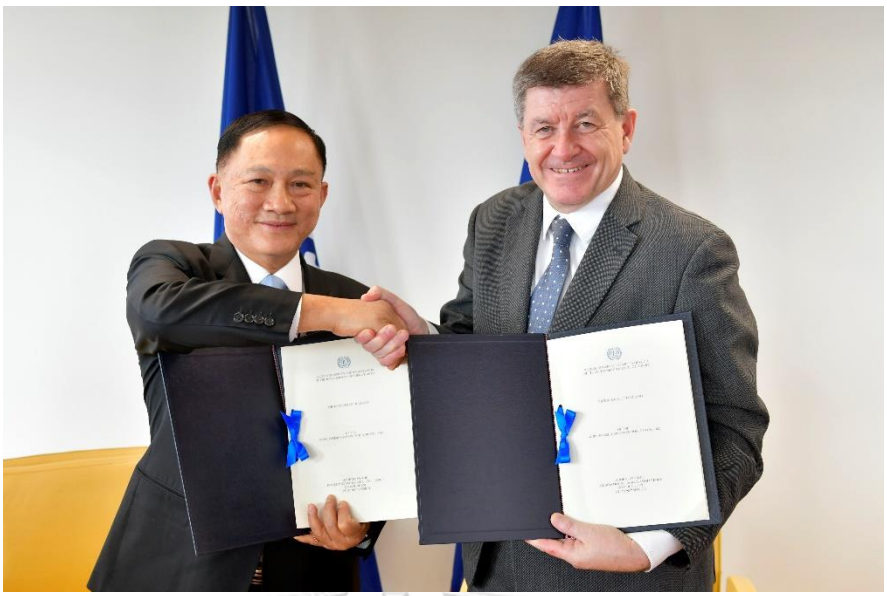
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากที่ได้วิเคราะห์ประเด็นการเมือง ทั้งในด้าน "อำนาจและทรัพยากร" และ "อำนาจเชิงปทัสถาน" ข้างต้น จึงสามารถตอบสมมติฐานที่ว่า *"ภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นได้เพียงบางส่วน"* ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยที่มีอำนาจและทรัพยากร มิได้ใช้เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนส่วนเสีย แต่เป็นการใช้เพื่อคงความมีอำนาจบังคับต่อส่วนราชการอื่นและกลุ่มเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ถูกกดดันด้วยอำนาจเชิงปทัสถานจากชาติตะวันตกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงทำให้มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อให้หลุดพ้นจากอำนาจนั้น แต่เป้าหมายของรัฐมิใช่ทำเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงแต่เป็นการเมืองระหว่างประเทศที่กระทำไปเพื่อเป้าหมายการปลดใบเหลือง IUU Fishing เป็นสำคัญ

4.2 ระบอบ (Regime) ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์: สภาวะการเมืองและความร่วมมือหลังปลดใบเหลือง พ.ศ. 2562 - 2565

กิจการประมงทะเลของไทยเป็นภาคธุรกิจหนึ่งที่มีความสำคัญและมีส่วนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากมาโดยตลอด รวมทั้งเป็นกิจการที่ถูกนำมาเป็นประเด็นในการ ‘จับตา’ จากต่างประเทศ การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็บบทเรียนสำคัญ ดังนั้นภายหลังจากที่สหภาพยุโรปได้มีมติยกเลิกใบเหลืองและยอมรับความก้าวหน้าในความพยายามแก้ไขปัญหาข้างต้นของไทยในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 การคงสถานะให้ไทยเป็นประเทศที่ปลอดจากการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม จึงเป็นงานยากและท้าทายต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล รัฐบาลจึงได้มีการเร่งดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ต่างประเทศเชื่อมั่นในการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง แต่มีการถ่ายโอนภารกิจจากที่การดำเนินงานแก้ไข IUU Fishing ที่เป็นวาระแห่งชาติภายใต้การกำกับดูแลและสังการของ ศปมผ. ไปยังศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. ร่วมกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ ได้แก่ กองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองบังคับการตำรวจน้ำ และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยให้หน่วยงานข้างต้นดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา IUU Fishing

เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากสหภาพยุโรปได้ประกาศปลดสถานะใบเหลืองของภาคประมงไทย คือ ‘การยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188’ ที่พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในขณะนั้น ได้ยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188 (C188) ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) ต่อนาย Guy Ryder ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2562 โดยไทยเป็นประเทศที่ 14 ของรัฐสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว



ภาพที่ 5 พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ยื่นสัตยาบันสาร อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) ต่อนาย Guy Ryder ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

(กระทรวงการต่างประเทศ, 2565. ออนไลน์. แหล่งที่มา: https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd21415e39c3060027ceb?cate=5d5bcb4e15e39c306000683d. เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2565)

ภายหลังการปลดใบเหลืองและการยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) รัฐบาลมีการดำเนินการเพื่อรักษาสถานะ IUU Fishing และให้เกิดความสอดคล้องตามสัตยาบันหลายประการ คือ การปรับภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการถ่ายโอนภารกิจจาก ศปมผ. ให้แก่หน่วยราชการที่รับผิดชอบหลักเพื่อให้การดำเนินการอยู่ในระบบปกติ ซึ่งคือ กระทรวงแรงงาน การอำนวยความสะดวกของภาครัฐด้านแรงงานในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเล เช่น การต่อใบอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ภาครัฐดำเนินการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ด้วยวิธี MOU ระหว่างรัฐต่อรัฐและขจัดปัญหานายหน้า การดำเนินการตามพันธกรณีอนุสัญญา C 188 เช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองแรงงานอาชีวอนามัย ประกันสังคม หรือประกันชีวิตกับกองทุนเงินทดแทน เพื่อให้ลูกเรือมีความปลอดภัยในการทำงาน ความปลอดภัยของโครงสร้างตัวเรือ และมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพในการทำงานบนเรือ และรัฐบาลดำเนินการการปรับปรุงข้อกฎหมาย โดยเฉพาะข้อกฎหมายที่ซ้ำซ้อน การออกกฎหมายระดับรองเช่น กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนา

ศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงานประมงทะเล และการขยายผลการดำเนินการไปถึงระดับอาเซียน (รายละเอียดสภาพการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลสามารถดูได้ในบทที่ 5 การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล)

ในขณะที่ภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการดำเนินการภายหลังการปลดใบเหลืองอย่างต่อเนื่องจะสวนทางกับภาคเอกชนที่สะสมความไม่พอใจอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและถูกเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องเพื่อขอให้แก้กฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้มีอัตราโทษปรับรุนแรงน้อยลง

ข้อค้นพบในการวิจัยนี้มีความคล้ายคลึงกับงานของ Vinh Sum Chau and Montita Bunsiri (2022) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความผิดพลาดในการบริหารการจัดการและการจูงใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงของไทย แต่ทั้งสองมุ่งเน้นผลลัพธ์ไปที่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการให้เกิดผลลัพธ์ไปที่การคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล งานของ Chau และ Bunsiri เสนอว่า ในกิจการประมงทะเลของไทยมีการบริหารจัดการที่ผิดพลาด กล่าวคือ มีการออกกฎระเบียบที่มีความเข้มงวดจำนวนมาก แต่ขาดประสิทธิภาพในด้านการมีส่วนร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก จนทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่เกิดแรงจูงใจในการสร้างความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมด้านประมงทะเล ทั้งสองเสนอว่าหากต้องการให้เกิดความร่วมมือเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ควรทบทวน ‘บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีประสิทธิภาพ’

ในส่วนนี้จะเป็นการวิพากษ์ให้เห็นว่าภายหลังการปลดใบเหลือง พ.ศ.2562-2565 “ระบอบ” หรือกระบวนการการทำงานที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้สร้างขึ้นไม่สามารถก่อให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจและไม่สามารถทำให้ผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการร่วมกันกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลภายหลังการปลดใบเหลืองภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการร่วมกันได้อย่างแท้จริง รายละเอียดดังนี้

4.2.1 ระบอบ ‘อำนาจแข็ง’ มรดกของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

แม้ว่าจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่านับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2558 ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการออกกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อกิจการประมงและแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงจำนวนมาก การบริหารจัดการร่วมกันในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและความเข้าใจในบทบาท

หน้าที่ที่จะสามารถนำไปสู่เป้าหมายในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอย่างยั่งยืนและเป็นปรโยชน์ต่อทุกฝ่ายได้ หรืออาจจะกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่าระบอบ (Regime) การบริหารจัดการด้านแรงงานประมงทะเลที่ ศปมผ. ได้สถาปนาขึ้นในช่วง ปี พ.ศ.2558 หลังจากที่สหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลืองกรณี IUU ประเทศไทย ด้วยการให้อำนาจศูนย์กลางการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ที่ ศปมผ. เพียงที่เดียว แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ทุกหน่วยงานที่เข้ามาร่วมระดมสรรพกำลังกับ ศปมผ. เข้ามาดำเนินการเนื่องจาก ***'สภาวะจำเป็น'*** เพราะการได้ใบเหลืองจากสหภาพยุโรปเป็นปรากฏการณ์ที่ชาวประมงและหน่วยงานราชการไทยที่เกี่ยวข้องไม่เคยต้องเผชิญมาก่อน รวมถึงต่างก็มองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนภัยคุกคามร่วมกัน และต้องการให้บรรลุเป้าหมายปลายทาง คือ การปลดใบเหลืองให้ได้เพื่อผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ทั้งต่อรัฐบาล คสช. ที่ต้องการการยอมรับจากนานาอารยะประเทศ ต่อหน่วยงานราชการ ที่ถูกครหาต่อการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาจนกระทั่งประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลกลายมาเป็นประเด็นที่ถูกจับตา รวมทั้งต่อภาคเอกชนที่ทำธุรกิจประมงที่ถูกครหาให้เป็นผู้ร้ายในเรื่องการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงต่อสายตาสาธารณะมากขึ้น และความพยายามที่ต้องจะยกเลิกการคว่ำบาตรการส่งออกอาหารทะเลไปยังสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ทำให้ทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือในการเข้ามาทำงานร่วมกันและสามารถปลดใบเหลือง IUU ได้ในท้ายที่สุด

ประเด็นสภาวะจำเป็นข้างต้นสะท้อนว่าแรงกดดันจากภายนอกประเทศมีผลต่อรัฐบาลให้ต้องมีปฏิบัติการอย่างเข้มข้น สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้จากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 ที่ระบุอำนาจหน้าที่ของ ศปมผ. ข้อหนึ่งเอาไว้ว่า ให้ ศปมผ. *"รายงานผลการปฏิบัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง* ***<u>จนกว่าสหภาพยุโรปได้ยกเลิกประกาศเตือน</u>*** *ประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่ไม่มีมาตรการอย่างเพียงพอในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม"* (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558, 29 เมษายน 2558) หรือสามารถเห็นได้จากที่เจ้าหน้าที่รัฐในกองทัพเรือแสดงความคิดเห็นที่ว่า *"การให้ความร่วมมือเพื่อการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและให้ความรู้กับต่างประเทศ การริเริ่มเวทีการหารือกับ EU การพูดคุยถึงกฎหมายที่บังคับใช้แล้วมีปัญหา ซึ่งมีกรมประมงเป็นเจ้าภาพ"* (นาวาเอกดรณ์ ทิพนันท์. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. 29 เมษายน 2562)

อย่างไรก็ตาม ความพยายามปลดใบเหลืองจากการคว่ำบาตรของสหภาพยุโรป การสามารถระดมความร่วมมือและสรรพกำลังจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานราชการและภาคเอกชนในกิจการประมงทะเลเพื่อสร้างการคุ้มครองทางสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลความสำเร็จที่เกิดขึ้นเมื่อวิเคราะห์จากกระบวนการบริหารจัดการรวมกันอย่างตรงไปตรงมาจะพบว่า *'มิใช่ความสำเร็จร่วมของทุกฝ่าย'* เป็นความสำเร็จของรัฐบาลและภาครัฐที่สามารถการได้รับการปลดใบเหลืองและการคงสถานะให้รัฐบาลยังเป็นที่ยอมรับจากภายนอกได้ฝ่ายเดียวแต่สร้างความล้มเหลวต่อความร่วมมือตามมา

มากไปกว่านั้น 'การปลดใบเหลือง' จาก IUU Fishing ได้กลายมาเป็นผลงานและภาพความสำเร็จที่สำคัญหนึ่งของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ กล่าวคือ แม้ว่าภายหลังจะมีการยุบ ศปมผ. และถ่ายภารกิจต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการอยู่ในระบบปกติ แต่ระบอบที่มีรูปแบบของกระบวนการในการใช้อำนาจแข็งตามหลักคิดตามแบบ ศปมผ. ยังคงถูกนำมาใช้อยู่ แรงกดดันจากภายนอกอย่างสหภาพยุโรปก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการที่พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติจึงได้สั่งการให้ พล.ต.อ.สุรเชษฐ์ หักพาล รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มารับผิดชอบงานนี้ มีการตั้งคณะทำงานวิเคราะห์สถานการณ์การตรวจ ติดตาม ควบคุม เฝ้าระวังการทำการประมง และแรงงานในภาคประมง มากไปกว่านั้น การปลดใบเหลืองได้กลายมาเป็น 'ต้นแบบ' การแก้ไขปัญหา และนำมา 'ผลิตซ้ำ' ผ่านการสร้างภาพลักษณ์ของผู้ตรวจการประมงทะเลในรูปแบบ IUU HUNTER ซึ่งยังคงเน้นการตรวจตราอย่างเข้มแข็งเพื่อแสดงให้เห็นความจริงจังของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 6 IUU HUNTER เพื่อตรวจประมงผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการอย่างเข้มแข็งอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2565-2566

(ที่มา: The Nation: https://www.nationthailand.com/in-focus/40012358)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ก่อนและหลังปี พ.ศ.2562 ซึ่งแม้จะมีผู้นำรัฐบาล คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างในเรื่องของแนวทางการบริหารจัดการ กล่าวคือ หลังการเลือกตั้งทั่วประเทศในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นจากรัฐบาลรัฐประหาร ไปยังรัฐบาลในระบบปกติ ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์เป็นนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวมีผลให้มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งยกเลิกคำสั่งแก้ไขปัญหาประมง 6 ฉบับ ในวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 และส่งไม้ต่อโดยการโอนอำนาจให้กองทัพเรือในการวางแผนบริหารจัดการต่อไปร่วมกับส่วนงานราชการที่เกี่ยวข้อง หลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานของรัฐบาลในระบบปกติและการถ่ายโอนภารกิจของ คสช. ส่อให้เห็นความมีธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการกิจการประมงทะเลมากขึ้น โดยเฉพาะกรมสวัสดิการแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตัวอย่างของการรับฟังความคิดเห็นอันนำมาสู่การประนีประนอมเพื่อหาทางออกร่วมกันที่ชัดเจน เช่น กรณีประกันสังคม ซึ่งกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือให้ความเห็นคัดค้านและขอหาแนวทางออกร่วมเป็นสามารถเลือกได้ทั้งการนำแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือการซื้อประกันภัยเอกชน (รายละเอียดของประเด็นนี้จะนำเสนอในบทที่ 5 ในส่วนของความสำเร็จของนโยบายและกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่รัฐบังคับใช้)

4.2.2 เอกภาพในกิจการประมงทะเล: ‘การขาดความร่วมมือร่วมกัน’ หลังปลดใบเหลือง

แม้ว่าในภาพรวม การปลดใบเหลืองจะเป็นผลงานชิ้นโบว์แดงของรัฐบาล แต่ก็มิอาจปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะภาคเอกชนและแรงงานในกิจการประมงทะเลได้ให้ความร่วมมือและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย แต่ดังที่แสดงให้เห็นก่อนหน้านี้แล้วว่าระบอบการบริหารจัดการที่รัฐบาลได้สร้างขึ้นส่งผลต่อกระบวนการความร่วมมือของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในเวลาต่อมา กล่าวคือ นำมาสู่ความไม่พอใจ การต่อต้าน และขาดความร่วมมือร่วมกันจากกลุ่มประมงพาณิชย์ หรือสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในทางลบมากที่สุด เพราะมาตรการต่าง ๆ กลายมาเป็นภาระที่ตกอยู่กับภาคเอกชนจากการกำหนดนโยบายประมง IUU Fishing ของภาครัฐ (Burden Policy)

เมื่อพิจารณาในมิติด้านรูปแบบความสัมพันธ์ แม้ว่าจะมีคำพูดที่มักได้ยินอยู่เสมอในกลุ่มประมงพื้นบ้านและประมงพาณิชย์ คือ *“ประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์เป็นพี่น้องกัน”* รวมทั้งระหว่างนายจ้างและลูกเรือประมงที่ว่า *“เจ้าของเรือกับลูกเรือเป็นหุ้นส่วนกัน”* แต่สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นหลังที่ประเทศไทยได้รับการปลดใบเหลืองที่กลับเป็นไปในทางตรงข้ามและปรากฏให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ มากกว่าความร่วมมือ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเลของประเทศไทยของรัฐบาลที่ผ่านมาได้สร้าง ‘ความสัมพันธ์ใหม่’ ระว่างภาครัฐ นายจ้างเจ้าของเรือ และลูกเรือขึ้น กลุ่มนายจ้างและเจ้าของเรือในกิจการประมงพาณิชย์เป็นกลุ่มที่มีปฏิริยาต่อภาครัฐอย่างชัดเจน เพราะอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและมาตรการของภาครัฐในช่วงก่อนปลดใบเหลืองมากที่สุด โดยเฉพาะการต่อต้านและคัดง้างกฎหมายที่ภาครัฐบังคับใช้ การที่ประเทศไทยปลดใบเหลืองได้สำเร็จไม่ได้ทำให้เกิดความร่วมมือที่จริงแท้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมกับภาครัฐ จากเดิมที่เคยให้เข้าร่วมและให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา IUU Fishing แต่ภายหลังได้กลับกลายมาเป็นการต่อต้านและเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่บังคับใช้มากขึ้น

แต่ครั้นเมื่อพื้นที่ทางการเมืองเปิดและกลับเข้าสู่ระบบรัฐบาลปกติ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างใช้ ‘อารยะขัดขืน’ ‘การแสดงออกถึงการคัดค้านเชิงสัญลักษณ์’ ‘การระดมพลเพื่อชุมนุม’ หรือ ‘ช่องทางและพื้นที่ใหม่’ ในการเรียกร้องและเผยแพร่ความต้องการของกลุ่มตนเองมากขึ้นกว่าการเรียกร้องผ่านช่องทางของภาครัฐ โดยเฉพาะพื้นที่สื่อและโซเชียลมีเดีย เปลี่ยนจากสนับสนุนรัฐบาลเป็นสนับสนุนฝ่ายค้าน และการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร์ของสมาชิกสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 7 เอกสารเรียกประชุมของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เพื่อเดินเท้าและเรียกร้องต่อรัฐบาลเนื่องจากไม่สามารถทนต่อกฎหมาย กฎระเบียบของรัฐบาล

(ที่มา: สมาคมประมงแห่งประเทศไทย, 2563)

ภาพที่ 8 รายการประมงไทยรายวัน อีกหนึ่งช่องทางที่เป็นกระบอกเสียงของกลุ่มนายจ้างแรงงานประมงพาณิชย์

(ที่มา: https://www.facebook.com/DailyThaiFisheries, 2566)

ภาพที่ 9 การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ของกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ เพื่อต่อต้านมาตรการ IUU Fishing ที่เป็นข้อเสนอจากสหภาพยุโรป
(ที่มา: สมาคมประมงแห่งประเทศไทย, 2563)

การมี **‘ระบบฐานคิดและเป้าหมายที่ต่างกันคนละทิศทาง’** ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความร่วมมืออ่อนระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกัน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีฐานคิดและเป้าหมายความสำเร็จอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายและผลของการปฏิบัติงาน ในขณะที่กลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือมีฐานคิดและเป้าหมายมุ่งไปที่ธุรกิจและผลกำไรจากการทำประมง และกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนและแรงงานมีฐานคิดและเป้าหมายในการสร้างสภาพเงื่อนไขการจ้างงานและการคุ้มครองให้ดีขึ้น ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแต่ละกลุ่มยืนอยู่บนฐานคิดที่และเป้าหมายที่ต่างกัน ถูกสภาพบังคับจากข้อกฎหมายที่ต่างกัน ผลประโยชน์ต่างกัน ดังกล่าวส่งผลให้ชาวประมง ทั้งประมงพาณิชย์ และประมงพื้นบ้าน ไม่สามารถเดินในเส้นทางในการกำหนดนโยบายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้และบ่อยครั้งที่ปรากฏให้เห็นรอยร้าวความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จากการสื่อสาร คำสัมภาษณ์ และการนำเสนอต่อสาธารณะ ดังนั้นเมื่อปลดล็อคจากอำนาจในรูปแบบการปกครองพิเศษของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาเป็นรัฐบาลระบบปกติ พื้นที่ของการแสดงความเห็นมามากขึ้น จึงเปิดพื้นที่ให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใจกิจการประมงทะเลได้แสดงออกถึงความต้องการของกลุ่มตน แต่ผลจากกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในช่วง คสช. ที่ไม่เปิดโอกาสให้กับทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเต็มที่นัก ต่อเนื่องมาในรัฐบาลระบบปกติของพลเอกประยุทธ์ก็มิได้มีความพยายามในการจัดประชุม

ในรูปแบบที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเจรจาร่วมกันแบบซึ่งหน้าได้อย่างแท้จริง แต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความไว้วางใจต่อกันน้อย การปลดใบเหลืองมิใช่ความสำเร็จของทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล หากแต่เป็นการเก็นแต้มความสำเร็จของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่กลุ่มผู้มี่สวนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ต้องประสบกับภาระที่เกิดจากการกำหนดนโยบายประมง IUU Fishing ของรัฐบาล จึงทำให้ภายหลังการปลดใบเหลือง ความมุ่งมั่นในการให้ความร่วมมือของภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐมีน้อยลง และที่มากไปกว่านั้น คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย *‘ขาดความเข้าใจร่วมกัน’* ทำให้สภาพความจริงภายใต้ความร่วมมือในปัจจุบันของทุกฝ่ายจึงขาดเอกภาพ กลายเป็นการขาดความร่วมมือร่วมกัน และต่างแสวงหาช่องทางในการบรรลุเป้าหมายของตนเองแบบตัวใครตัวมัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสามารถตอบสมมติฐานที่ว่า *“ภายใต้กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการเจรจาซึ่งหน้า มีความไว้วางใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และความเข้าใจร่วมกันน้อย ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล”* ได้อย่างชัดเจน

โดยสรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น กระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) มีลักษณะเป็นธรรมาภิบาลสั่งการ ที่ภาครัฐโดยศปมผ. เป็นผู้มีอำนาจอันเกิดการครอบครองทรัพยากรทั้งการบังคับใช้กฎหมายและงบประมาณ จึงกำหนดกติกาและกำหนดเป้าหมายของรัฐบาลฝ่ายเดียว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการความร่วมมือเป็นได้เพียง ‘ผู้เล่นตาม’ แต่ไม่มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดกติกาหรือเป้าหมายร่วม รวมทั้งกระบวนการความร่วมมือยังไม่เปิดกว้างและครอบคลุม นำมาซึ่งความไม่เข้าใจร่วมกันจนส่งผลต่อเอกภาพในกิจการประมงทะเลที่ต่างการขาดความร่วมมือร่วมกันหลังปลดใบเหลือง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 5
การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

ปัจจุบันผลในด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงที่เห็นความชัดเจนมากขึ้นจากอดีต คือ การผลักดันนโยบายด้านการจัดระเบียบและขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ จากแต่เดิมแรงงานข้ามชาติในกิจการนี้มักเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายที่ทำให้เกิดเป็นความเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย ก็ได้มีการดำเนินการจนเห็นผล กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในกลุ่มประมงพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ผลที่ตามมาจากสถานะดังกล่าวทำให้แรงงานมีสัญญาจ้างงาน เงินเดือน และการคุ้มครองทางกฎหมาย แต่กระนั้นแม้ว่าจะสามารถยกแรงงานจากใต้ดินขึ้นมาบนดินได้แล้ว แต่การศึกษาครั้งนี้พบว่าในส่วนของการคุ้มครองต่อแรงงานข้ามชาติยังคงมีปัญหาอยู่มากในทางปฏิบัติ

บทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ *ส่วนที่ 1* สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งจะอภิปรายให้เห็นถึงสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมจริงที่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้รับในปัจจุบัน *ส่วนที่ 2* การวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม ผ่าน 4 มาตรการ คือ มาตรการการส่งเสริม (Promotive measures) มาตรการเชิงป้องกัน (Preventative measures) มาตรการการคุ้มครอง (Protective measures) และมาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Transformative measures) และ *ส่วนสุดท้าย* การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือ เป็นการวิพากษ์ทั้งความสำเร็จและไม่สำเร็จของนโยบายและกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่รัฐบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาภายหลัง และแสดงให้เห็นว่าภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดขึ้นได้จริงเพียงบางส่วน ซึ่งจะอภิปรายและวิเคราห์ตามลำดับ ดังนี้

5.1 ผลของการดำเนินงานและการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

จากที่แสดงให้เห็นในบทที่กล่าวถึงพัฒนาการด้านนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย พบว่าในอดีตการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลประสบปัญหาอันเกิดจากการคัดค้านของผู้ประกอบการในประเด็นเรื่องบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถปฏิบัติได้ในความเป็นจริง ส่งผลให้กฎหมายไม่มีสภาพบังคับ ต่อมาช่วงทศวรรษที่ 2530 และหลังจากนั้น กิจการประมงเฟื่องฟูแต่

แรงงานประมงขาดแคลน ทำให้ต้องจ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งไม่ขยัน ขาดความรับผิดชอบและทำงานไม่ได้มาตรฐาน เกิดการหลอกลวงให้แรงงานมาลงเรือประมง เพราะเป็นงานที่ได้รับค่าจ้างค่าแรงต่ำ ลักษณะงานซ้ำซากไม่ก้าวหน้า ต้องทำงานห่างไกลจากครอบครัว เสี่ยงอันตราย และไม่มีสวัสดิการหรือหลักประกันใด ๆ จึงไม่มีใครอยากทำงานในกิจการนี้ ผลจากการดำเนินการโดยขาดกฎหมายที่มีสภาพบังคับอย่างความชัดเจน ท้ายที่สุดแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้กลายมาเป็นกลุ่มที่ถูกจับตาและนำมาสู่การได้รับใบเหลือง IUU Fishing และตกเป็นประเทศที่ถูกจับตาด้านการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ความพยายามปลดใบเหลืองได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในกิจการประมงทะเล ซึ่งหนึ่งในส่วนสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงปละปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลและมาตรการ ต่าง ๆ มากขึ้น คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1.1 ข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลหลังปลดใบเหลือง

ผลจากการดำเนินการเพื่อปลดใบเหลืองของประเทศไทย ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน ดังนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในต่อตัวแรงงานข้ามชาติทั้งในด้านการจ้างงาน สภาพการทำงาน และการคุ้มครองแรงงาน โดยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลโดยตรงเกิดขึ้น ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติบนเรือประมงพาณิชย์ต้องเป็นแรงงานถูกกฎหมาย มีสัญญาจ้าง และได้รับการคุ้มครองแรงงานจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ทำให้แรงงานมีสภาพการจ้างงาน การทำงาน และการคุ้มครองที่ดีขึ้นกว่าแต่เดิม ดังคำบอกเล่าของแรงงานข้ามชาติที่ให้ข้อมูลตรงกัน ดังนี้ *“ตอนนี้อาศัยอยู่กับเถ้าแก่ เถ้าแก่ดูแลดี บนเรือก็ได้กินดี..ช่วงโควิดถ้าเรือเทียบที่ไหน ไปซื้อของเสร็จแล้วต้องอยู่บนเรือ ส่วนลูกเรือที่มีลูกเมียก็ไปอาศัยอยู่กับที่บ้าน... สมาคมก็มีหน้ากากมาแจก”* (อ่อง อ่อง. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2563) *“การทำงานสมัยปัจจุบันไม่ลำบาก เพราะทำงานประมาณ 1-3 ชั่วโมงต่อวันก็เสร็จ เรื่องการกินในเรือมีอะไรก็สามารถกินได้ทุกอย่าง งานในเรือก็สนุก ผมลงเรือตั้งแต่อายุ 14 ปี ตอนนี้ 44 ปี สภาพการทำงานดีขึ้นสิบเท่า งานไม่หนักเหมือนเมื่อก่อน แต่ลูกเรือสู้งานน้อยลง อยากจะเสนอว่างานประมงอยู่ที่ตัวเรา ไม่ทำก็ไม่เสร็จ ตอนนี้มีบัตรและประกันทุกอย่าง ตอนนี้สิทธิที่ได้ก็พอใจ สบายใจ กินดีอยู่ดี”* *(อู. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2563) “เป็นลูกเรือประมงมานานแล้วทำมานานเพราะเงินดี สมัยนี้งานเบากว่าเมื่อก่อนปลาเยอะ ต้องลากหลายตู้ และเงินได้เยอะขึ้นเพราะตามกฎหมายก็ได้หมื่นกว่าแล้ว ส่วนเรื่องกินนั้นกินดีกว่าเถ้าแก่เยอะ และตอนนี้ก็ได้เงินเดือนสูงขึ้น เช่น คนที่เข้ามาใหม่ก็ได้เงินหนึ่งหมื่นแล้ว”* (วิน วิน. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2563)

ในด้านการจ้างงาน การขาดแคลนแรงงานประมงทะเลทำให้แรงงานประมงข้ามชาติเป็นที่ต้องการอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะและประสบการณ์การทำงานบนเรือมาก่อน *“นายจ้างเองก็พร้อมจ่ายค่าจ้างในอัตรที่มากกว่าค่าแรงขั้นต่ำกำหนด แรงงานในกิจการประมงส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาเรื่องการตกงาน และแรงงานมักเป็นฝ่ายเดินจากไปจากนายจ้าง จึงไม่มีปัญหาเรื่องการแจ้งเปลี่ยนนายจ้างภายใน 15 วัน และงานประมงเป็นงานเดียวที่นายจ้างยอมจ่ายค่าจ้างให้แรงงานก่อนแม้ว่ายังยังไม่ได้เริ่มทำงาน”* (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2565) รายได้ที่ดีกว่างานประเภทอื่น ก็เป็นเหตุผลหลักที่แรงงานข้ามชาติเลือกทำทำงานประมง การออกเรือและกินอยู่บนเรือทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่าย และเพราะความต้องการลูกเรือนายจ้างจึงมักออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจดทะเบียนแรงงาน (เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิท ขจร, 2563 หน้า 16) *“อยากให้คนไทยมาลงเรือ ถ้าลงเรือได้เงิน 12,000 บาท และลงครั้งหนึ่งประมาณ 12 วัน การกินอยู่ก็ดี สภาพการทำงานในเรือ ถ้าทุกคนใช้ชีวิตเป็นจะดีมาก สภาพการทำงานบนเรือประมาณ 12 วัน ซึ่งส่วนใหญ่แทบไม่ได้ใช้เงิน ถ้าใช้ชีวิตเป็นจะมีเงินเหลือเป็นแสน”* (ไต๋เรือประมง. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2563)

เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกิจการอื่น ๆ ก็จะพบว่าแรงงานในกิจการประมงทะเลได้รับค่าจ้างสูงกว่า และเป็นกลุ่มที่นายจ้างยอมจ่ายเพื่อให้สวัสดิการทางสังคมเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังเช่นคำบอกเล่าของประธานสหกรณ์ประมงแม่กลองที่ว่า *“ต้องบอกก่อนว่าตอนนี้สหกรณ์ (ตลาดปลา) เราใช้แรงงานข้ามชาติประมาณ 2-3 พันคน ซึ่งเป็นจำนวนค่อนข้างเยอะ ปัญหาของแรงงานข้ามชาติที่เราใช้ในสหกรณ์จะไม่เยอะเท่าปัญหาในกลุ่มแรงงานประมง เราไม่มีปัญหาเรื่องขาดแคลนแรงงาน คนงานจะเห็นว่าเป็นงานบนฝั่งได้อยู่กับครอบครัว แต่เสียงสะท้อนจากนายจ้างที่ทำเรืออวนลากจะสะท้อนว่าแรงงานหาค่อนข้างยาก ทั้งที่แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบนเรือได้รับค่าจ้างสูงกว่าแรงงานที่ทำงานกับสหกรณ์เมื่อเทียบสวัสดิการแล้วในภาพรวมบนเรือประมงให้ค่อนข้างสูง ในเรื่องของอาหารทำงานกับสหกรณ์ตอนเย็นจะไม่มีข้าวให้ พอทำงานเสร็จก็กลับบ้าน แต่ทำงานบนเรือจะมีให้กินถึง 4 มื้อ (เช้า เที่ยง เย็น กลางคืน) อาหารสดในทะเลที่พี่น้องชาวประมงจับขึ้นมาสามารถกินได้ บางเรื่องเราอยากสะท้อนต่อเครือข่ายสหภาพแรงงานว่าเราจะประสานงานอย่างไรให้ผู้ประกอบการกับแรงงานทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความเสียหาย งานในเรือทำเพียงรอบเดียวแต่ได้เงินเดือนสูงกว่างานบนบกที่ต้องทำหลายรอบรวมทั้งในช่วงที่ลงเรือก็แทบไม่ต้องใช้เงินเลย ในส่วนที่ได้คุยกับแรงงานที่ทำงานบนฝั่งมักจะไม่เหลือเงิน ซึ่งมันได้อย่างเสียอย่าง เมื่อเทียบกันแล้วจึงเห็นว่างานบนเรือมีโอกาสเก็บเงินสูง อาหารการกินดีกว่า แต่แรงงานประมงค่อนข้างขาดแคลน ดังนั้นเราจะทำงานกับสหภาพแรงงานประมงอย่างไรให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกับเรา เพื่อจะดึงแรงงานของท่านมาลงในภาคประมง* (สมพร สมุทรโสภากุล. ประธานสหกรณ์ประมงแม่กลอง. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน พ.ศ.2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แม้ว่าแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลจะมีโอกาสในการตกงานต่ำและได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในกิจการอื่น แต่ประเด็นด้านภาษาที่ใช้ในสัญญาจ้างและระดับความสามารถทางภาษาในการอ่านของแรงงานเป็นสิ่งที่เป็นข้อกังวล ยังคงพบแรงงานที่ไม่สามารถระบุได้ว่าภาษาในสัญญาจ้างของตนเป็นภาษาใดถึงร้อยละ 11 ซึ่งสะท้อนตามข้อค้นพบที่ว่าแรงงานข้ามชาติกว่าร้อยละ 19 มีความสามารถในการอ่านและเขียนภาษาของประเทศต้นทางน้อยมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการอ่านและการทำความเข้าใจเนื้อหาในสัญญาจ้างด้วยตนเอง แรงงานร้อยละ 78 ไม่ได้อ่านสัญญาจ้างก่อนลงลายมือชื่อ รวมทั้งแรงงานร้อยละ 54 ไม่ได้รับการอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานก่อนลงเรือ ส่งผลต่อการที่แรงงานไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าสภาพการจ้างงานจริงตรงตามที่ระบุไว้ในสัญญาหรือไม่ (เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร, 2563 หน้า 15, 21-23) หรือตามที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความเห็นไว้ว่า *“เจ้าหน้าที่แรงงานบอกว่าตัวแรงงานเป็นปัญหา กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติไม่มีทักษะเรื่องภาษาเลย ซึ่งน่าจะต้องมีการพิจารณาตรงนี้”*

สอดคล้องกับที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นายจ้างเจ้าของเรือประมงที่ส่วนใหญ่ระบุว่าให้แรงงานเรียนรู้รายละเอียดการทำงานจากการทำงานจริงในเรือประมงแทน การเก็บสัญญาจ้างมักเป็นหน้าที่ของนายจ้าง เพื่อป้องกันการสูญหายหรือสัญญาเสียหาย *“แรงงานส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงสำเนาสัญญาจ้างแต่นายจ้างมักเป็นผู้เก็บสัญญาฉบับจริงเอาไว้ เนื่องจากเกรงว่าแรงงานจะทำหายหรือเปียกน้ำ”* (มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2565)

ในด้านการจ่ายค่าจ้าง พบว่า แรงงานข้ามชาติได้รับค่าจ้างอยู่ระหว่าง 9,000 – 12,000 บาท โดยจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคารเป็นรายเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ในประเด็นการจ่ายค่าจ้างผ่านระบบบัญชีธนาคารช่วงแรกเริ่มเคยเป็นประเด็นข้อถกเถียงที่สำคัญในกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือถึงความเป็นไปได้และความยากลำบากของการจ่ายเงินค่าจ้างด้วยวิธีการดังกล่าว แต่มีนายจ้างเจ้าของเรือบางรายได้ให้ความเห็นว่าการจ่ายค่าจ้างผ่านระบบธนาคารเป็นการดำเนินการที่ดี เพราะนายจ้างมีหลักฐานการเบิกจ่าย ปัญหาจะอยู่ที่ตัวแรงงานที่บางคนยังไม่สามารถบริหารจัดการบัญชีหรือกด ATM เบิกเงินด้วยตนเองได้ ก็มักจะเรียกร้องให้จ่ายค่าจ้างด้วยเงินสด (เจ้าของเรือประมง ก. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2566)

ในด้านของภาคเอกชนนายจ้างเจ้าของเรือ มีข้อค้นพบสำคัญที่ว่ากลุ่มนี้มีความตระหนักต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกิจการประมงมากขึ้น ทั้งต่อประเด็นด้านสิทธิแรงงานที่ถูกกดดันจากกรณี IUU Fishing และต่อประเด็นการขาดแคลนแรงงาน ทั้งหมดก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มนายจ้างตระหนักว่าการปฏิบัติต่อลูกเรือรูปแบบเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไป จึงมีการปรับเปลี่ยนและดำเนินการด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมากขึ้น ดังทัศนะของเจ้าของเรือและผู้มีบทบาทใน

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยที่ว่า *“พัฒนาการในเรื่องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ มันเป็นช่วงเวลาก้าวกระโดดของเรื่องสิทธิแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาขึ้นไปมาก เราได้มีการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้เชิญตัวแทนของภาคนายจ้างโดยสมาคมประมงเรือลากคู่และสหกรณ์ประมงแม่กลองเป็นแม่งาน รวมทั้งยังมีตัวแทนแรงงานประมาณ 5-6 คน เพื่อนำไปสะท้อนต่อภาครัฐ เพื่อมาพูดคุยว่าในแง่ใดบ้างที่เรายังคนขาดตกบกพร่องเพื่อเป็นการควบคุมและการให้สิทธิต่อแรงงานข้ามชาติ พัฒนาการในอดีตที่ผ่านมามันก็จะเกิดข้อครหามากมาย อาทิเช่น ได้เงินเดือนไม่ตรงกับค่าจ้าง สิทธิแรงงาน เช่น เมื่อเจ็บป่วยนายจ้างก็จะไม่รักษา สิ่งที่ผ่านมาจะสื่อออกไปมากมายซึ่งอาจจะเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อน เพราะที่ผ่านมาเราก็ได้ร่วมนำทั้งข้อดีข้อเสียร่วมกับ อ.สุภางค์ ได้มีการพูดคุยกันจนมีความเข้าใจว่าพัฒนาการของแรงงานประมงในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ล่าสุดได้เกิดพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมงทะเลเมื่อพฤษภาคม 2562 ที่ผ่านมา และในระหว่างนี้นายจ้างทุกคนก็ต้องทำตามมาตรา 12 ของ พรบ.คุ้มครองแรงงานประมงทะเลเรื่องสิทธิแรงงาน อาทิเช่น เรื่องการเข้ากองทุนเงินทดแทน ซึ่งหมายความว่ารักษาพยาบาลเราเสียทุกปีอยู่แล้ว ปีละ 1,650 บาท เนื่องจากการเจ็บป่วยของแรงงานส่วนกองทุนเงินทดแทนเป็นตัวเสริมว่าถ้าแรงงานเสียชีวิตจะได้ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ เช่น ถ้าแรงงานเงินเดือน 10,000 บาท/เดือน จะได้ 7,000 บาท*120 เดือน เป็นเงิน 840,000 บาท นี่คือกองทุนเงินทดแทนที่นายจ้างต้องทำตามมาตรา 12 ของ พรบ.คุ้มครองแรงงานประมงฉบับใหม่ กรณีทุพลภาพก็จะได้ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ และหาก ทุพลภาพบางส่วนและเจ็บป่วยก็จะได้อีก และล่าสุดก็มีในเรื่องของกองทุนอันมาจากการไม่ทำงาน เราก็ได้ทำประกัน ซึ่งหมายถึงถ้าตัวแรงงานไม่ได้ทำงานแล้วอยู่ระหว่างการพักผ่อน อยู่บ้าน แรงงานก็มีสิทธิ์ที่จะเกิดอุบัติเหตุหรือเสียชีวิตก็จะได้ค่าทำศพ 40,000 บาท และจะได้ค่าชดเชยอีก 60,000 บาท รวมถึงถ้าแรงงานเกิดเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ก็จะได้รับค่าชดเชยไม่เกิด 180 วัน/ 1 ปี ตรงนี้ไม่ว่าจะเป็นเวลาทำงานหรือนอกเวลาทำงานก็เป็นสิทธิที่ให้เค้าสามารถดำรงอยู่ได้ มีการรักษาพยาบาลทุกขั้นตอน สามารถไปรักษา ณ โรงพยาบาลที่เป็นของภาครัฐได้ ก็จะเห็นว่ามันมีสิ่งดีดีเกิดขึ้นและนายจ้างก็ยินดีที่จะทำตามกฎหมายและเป็นสิ่งที่สำคัญ คือให้แรงงานและนายจ้างและภาควิชาการรวมถึงหน่วยงานภาครัฐเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายในตอนเริ่มต้นไปก่อน ผมเชื่อว่าในอนาคตจะเกิดสิ่งดีดีมากมาย”* (ศราวุธ โถวสกุล. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ. สมุทรสงคราม. 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563)

มากไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากสถิติความผิดประเภทการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (ประมง) ของสำนักงานคดีค้ามนุษย์ พบว่า นับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2561-2565 ความผิดประเภทการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ (ประมง) มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2561 พบการ

กระทำความผิดจำนวน 14 คดี ในขณะที่ปีต่อ ๆ มา พ.ศ.2562-2565 พบ 8 คดี 5 คดี 4 คดี และ 3 คดี ตามลำดับ (สำนักงานคดีค้ามนุษย์. สถิติคดีการค้ามนุษย์ทั้งหมด, 2565) และมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ประเภทอื่น ๆ ดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ดีที่สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดจริงจังของการปฏิบัติงานของฝ่ายภาครัฐ และการให้ความร่วมมือของกลุ่มภาคเอกชนที่จะนำไปสู่การลดลงของการบังคับใช้แรงงานในกลุ่มแรงงานประมงมากขึ้น

ด้านสภาพการทำงานบนเรือประมง จากรายงานการวิจัยชีวิตติดร่างแหในประเด็นความต้องการให้ปรับปรุงการทำงานบนเรือมีข้อค้นพบว่าแรงงานจำนวนมากต้องการให้นายจ้างปรับปรุงสภาพห้องพักและห้องน้ำที่ถูกสุขอนามัยบนเรือ (เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร, 2563 หน้า 46) ด้านภาครัฐก็มีความพยายามในปรับปรุงให้เกิดสภาพความเป็นอยู่บนเรือที่ดีขึ้นเช่นเดียวกันอันเป็นผลมาจากการที่ไทยได้ลงนามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ซึ่งได้มีข้อกำหนดด้านมาตรการในการสร้างและส่งเสริมมาตรฐานแรงงานในภาคประมง ต้องการให้แรงงานบนเรือมีความปลอดภัยในการทำงาน ความปลอดภัยของโครงสร้างตัวเรือ และการมีสภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพในการทำงานบนเรือ นอกจากนั้น กรมประมงก็มีความร่วมมือกับศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAFDEC) ในการจัดซื้อเรือ “ปลาลัง” เพื่อจะนำมาพัฒนาปรับปรุงเป็นเรือลวนลากต้นแบบ ภายในปี พ.ศ.2563 – 2564 ด้วยงบประมาณสนับสนุนจากกรมประมงและรัฐบาลญี่ปุ่น ภายใต้ชื่องบประมาณ Japanese Trust Fund ในหัวข้อโครงการ Responsible Fishing Technology and Practice โดยนอกจากเพื่อพัฒนาเป็นเรือประมงต้นแบบแล้ว ยังมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ลดต้นทุน และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย (กรมประมง, 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แม้ว่าจากความเห็นหลายฝ่ายมีความเห็นตรงกันที่ควรมีการปรับปรุงสภาพเรือประมงซึ่งเป็นเสมือนทั้งสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยของลูกเรือให้ดีและถูกสุขอนามัยมากขึ้น แต่ก็มีข้อคัดค้านในจากกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ เนื่องจากการปรับปรุงเรือต้องใช้เงินจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องปรับโครงสร้างของเรือทั้งหมด

ภาพที่ 10 เรือปลาลัง เรือประมงต้นแบบภายใต้ความร่วมมือของกรมประมงก็มีความร่วมมือกับศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(ที่มา: สมาคมประมงแห่งประเทศไทย, 2563)

ภาพที่ 11 การตรวจแรงงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนออกเรือทำการประมง ณ จังหวัดสมุทรสงคราม

(ภาพโดยผู้วิจัย, 2563)

ภาพที่ 12 เรือประมงพาณิชย์ที่เป็นสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

(ภาพโดยผู้วิจัย, 2563)

ภาพที่ 13 เรือประมงพาณิชย์ที่เป็นสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

(ภาพโดยผู้วิจัย, 2563)

ภาพที่ 14 สภาพพื้นที่บนเรือที่แรงงานใช้เป็นที่นอนและพักผ่อนของไต๋เรือ

(ภาพโดยวรัญญา จิตรผ่อง, 2563)

ภาพที่ 15 สภาพพื้นที่บนเรือที่แรงงานใช้เป็นที่นอนและพักผ่อนที่เต็มไปด้วยข้าวของเครื่องใช้ก่อนออกจากท่าเรือ

(ภาพโดยผู้วิจัย, 2563)

ภาพที่ 16 สภาพความเป็นอยู่และการทำงานบนเรือประมง

(ภาพโดยวรัญญา จิตรผ่อง, 2563)

ภาพที่ 17 สภาพการทำงานบนเรือประมง
(ภาพโดยวรัญญา จิตรผ่อง, 2563)

ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่กับแรงงานก็มีบทบาทในการสร้างการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลควบคู่กับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการของรัฐเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่คือกลุ่มที่มีบทบาทหลักในการช่วยเหลือแรงงานที่ประสบปัญหามาโดยตลอด เพราะเป็นเสมือนกระบอกเสียงให้กับแรงงาน ดังที่มีการนำเสนอให้เห็นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการสร้างการคุ้มครองแก่แรงงาน ดังนี้ *“การรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ ที่เข้ามาทำงานเพราะเห็นว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาขอความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ก็เริ่มจากการลงพื้นที่ให้ความรู้แก่แรงงาน การทำงานก็เพื่อให้คนงานได้ความรู้และเข้าใจถึงเจตนาของการตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน” (สุธาสินี แก้วเหล็กไหล. เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ. สมุทรสงคราม. 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563)* หรือในส่วนของการดำเนินการโดยมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน *“การทำงานร่วมกับพี่น้องแรงงานข้ามชาติบนบกและในน้ำจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ผมเข้าไปมีส่วนร่วมกับบริษัท CPF ทำโครงการ Labour Voice และการอบรมแรงงาน ซึ่งเป็นการพยายาม input ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้แรงงานทราบถึงสิทธิและให้แรงงานได้รับประโยชน์ การทำงานในอนาคตจะไม่ใช่แค่ในประเทศไทยแต่จะไปทำงานในประเทศต้นทางด้วย เพื่อให้เขารับทราบว่ารูปแบบการทำงานจะเป็นอย่างไร*

ในส่วนของแรงงานที่ทำงานบนเรือประมงก็ได้มีการปรึกษากันว่าเราควรจะมีรูปแบบการทำงาน (โมเดล) ร่วมกันอย่างไร ที่ผ่านมาเวลาที่แรงงานมีปัญหาร้องเรียน ถ้าเรารู้จักกับเจ้าของเรือก็จะคุยกันและจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ช่วยกันแก้ไข ซึ่งมีหลายงานที่ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา กรณีแรงงานประมง ถ้าเรามีการกำหนดโมเดลร่วมกัน เมื่อลูกเรือมีปัญหาสามารถติดต่อกับทางเครือข่ายภาคประชาสังคมโดยตรง ซึ่งหลายเคสจะได้รับการแก้ปัญหา และมีการแบ่งเบาปัญหาแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งเราอาจจะมีโมเดลในการทำงานร่วมกับผู้ประกอบการเพิ่ม เช่น การที่ LPN มีศูนย์ Fisherman Center ก็จะมีการไปแจกเอกสาร ซึ่งได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการหลายคน กรณีถ้าเจอไต๋เรือหรือผู้ประกอบการที่ไม่ให้ความร่วมมือ ทาง LPN ก็สามารถรายงานไปยังสมาคมประมงได้ และทางสมาคมประมงก็สามารถไปดำเนินการพูดคุยสร้างความเข้าใจต่อไป ในยุคนี้ต้องหาโมเดลการทำงานร่วมกัน” (สมพงษ์ สระแก้ว. มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ. สมุทรสงคราม. 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563)

จากสภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลข้างต้น เป็นฉากทัศน์ที่กำลังสะท้อนว่า ณ ขณะนี้ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญและพร้อมที่จะขับเคลื่อนเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานไปสู่ทิศทางที่ดีและเป็นมาตรฐานยั่งยืนมากขึ้น ข้อค้บพบจากการศึกษาของผู้วิจัย สอดคล้องกับรายงานของภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่ออาหารทะเลที่เป็นธรรมและยั่งยืน (2563) ที่แม้ว่าในกิจการประมงทะเลแรงงานข้ามชาติยังไม่ถูกปฏิบัติและได้รับสิทธิอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่กฎหมายกำหนด แต่หลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความตื่นตัว ภาคเอกชนให้ความร่วมมือมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นหน่วยงานกลางในการเสนอแนะแนวทางและร่วมหาทางออกผ่านการสร้างเครือข่าย รวมทั้งแรงงานก็เกิดตระหนักในสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองมากขึ้น และมีเค้าลางของการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างให้เห็น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภาพรวมภายหลังการปลดใบเหลืองแรงงานข้ามชาติจะมีสถานภาพทางด้านกฎหมาย สภาพการทำงานและการคุ้มครองที่ดีขึ้นมาก แต่ก็ยังพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อกำหนดและกลไกการดำเนินการ และเกิดจากตัวแรงงานข้ามชาติเอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1.2 ความเป็นจริงของระบบประกันสุขภาพและกองทุนเงินทดแทนของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2562 หมวด 2 การคุ้มครองแรงงานประมง ได้กำหนดให้เจ้าของเรือประมงจัดให้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมายทั้งแบบนำเข้าและผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีจึงได้รับสิทธิ์ตามที่กำหนดทุกคน

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญมิได้อยู่ที่หลักการของกฎหมายแต่อยู่ที่ปัญหาอันเกิดจากแรงงาน นายจ้างเจ้าของเรือประมง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ แม้จะมีกองทุนเงินทดแทนเป็นสวัสดิการให้แก่แรงงานประมง แต่การดำเนินการเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากกองทุนเป็นไปได้อย่างยากลำบาก เกิดขึ้นจากหลายกรณี อาทิ กรณีที่แรงงานไม่พกเอกสารประจำตัว ทำให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินการ ดังที่สมาชิกสมาคมประมงได้อธิบายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นว่า *“แรงงานต้องเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน และยังมีประกันสุขภาพที่ดูแลการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการทำงาน สิ่งที่เป็นปัญหาในการทำเรื่องแรงงานเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน คือ แรงงานไม่พกเอกสารประจำตัว เช่น บัตรประชาชน เช่น เกิดเหตุแรงงานตกเรือแต่แรงงานไม่มีบัตรประชาชน ซึ่งทางสมาคมประมงก็ได้ดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการแจ้งหัวหน้างานให้ส่งไลน์หลักฐานประจำตัวของแรงงาน บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน และให้กำหนดผู้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งให้มีการส่งหลักฐานประจำตัวบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับสิทธิประโยชน์ แจ้งมาให้กับทางนายจ้าง* (ศราวุธ โถวสกุล. การประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 5., 10 มิถุนายน 2563)

หรือกรณีที่มีแรงงานตกเรือแต่ไม่สามารถหาหลักฐานมายืนยันได้ ดังที่นายจ้างเจ้าของเรือรายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า *“เจ้าของเรือส่วนใหญ่เข้าใจและเห็นด้วยกับการกำหนดให้แรงงานต้องเข้าสู่ระบบกองทุนเงินทดแทน โดยเห็นว่าสวัสดิการภายใต้แนวคิดกองทุนเงินทดแทนเป็นช่องทางที่ดีในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานและครอบครัวของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจริง มีนายจ้างและแรงงานที่ประสบปัญหาในการดำเนินการ ทั้งเรื่องประเด็นการยื่นเอกสาร กล่าวคือ กรณีแรงงานตกเรือ จำเป็นจะต้องมีการหาร่างแรงงานนั้นให้เจอเพื่อยืนยันการเสียชีวิต หากไม่สามารถค้นหาร่างแรงงานที่ตกเรือได้ก็ไม่สามารถดำเนินการเพื่อขอเงินชดเชยจากกองทุนเงินทดแทนได้ และส่วนใหญ่นายจ้างมักเป็นผู้จ่ายเงินค่าชดเชยและทำศพให้กับแรงงานด้วยตนเอง”* (เจ้าของเรือประมง ก. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2566)

“แรงงานที่ทำงานบนเรือ สิ่งที่เจอบ่อย คือ แรงงานตกน้ำ โดยเฉพาะตอนที่เรือกำลังจะวิ่งออกจากฝั่งออกไป ที่จริงการออกเรือจะต้องมีหลักฐานของลูกเรือทั้งหมด กรณีที่มีแรงงานตกเรือ สูญหาย เจ้าของเรือต้องรีบแจ้งทาง PIPO แจ้งหาตามพิกัด VMS ต้องรีบวนหา กรณีไม่เจอศพ ปัญหา คือ ประกันที่ได้ทำไม่ยอมจ่าย เพราะไม่มีใบมรณบัตร เหตุเกิดลักษณะเช่นนี้ เจ้าของเรือจะรีบดำเนินการติดต่อญาติ อยากให้ทางสำนักงานกองทุนประกันสังคมชี้แจงรายละเอียดให้ทราบว่ากรณีของแรงงาน

ประมงจะได้รับสิทธิหรือสวัสดิการอย่างไรบ้าง" (ศราวุธ โถวสกุล. การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล. 11 กรกฎาคม 2562)

มากไปกว่านั้น ปัจจุบัน นายจ้างหลายรายมักไม่ต้องการเรียกร้องเงินผ่านการใช้ช่องทางเงินทดแทนตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เนื่องจากมีประสบการณ์จากการเรียกร้องเงินทดแทนผ่านช่องทางของรัฐ กล่าวคือ *"เจ้าของเรือหรือนายจ้างมักถูกสอบสวนต่อกรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยด้วยสาเหตุต่างๆ หรือตกเรือ และอาจถูกลงโทษเพิ่มเติมภายหลัง ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการดำเนินการชดเชยแรงงานในกรณีต่าง ๆ ผ่านช่องทางของรัฐ"* (เจ้าของเรือประมง ข. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2566)

ข้อค้นพบดังกล่าว ตรงกันกับที่เจ้าหน้าที่รัฐให้ข้อมูลว่าการดำเนินการเรื่องกองทุนเงินทดแทนเป็นปัญหาในเรื่องของการดำเนินการ เนื่องจากต้องมีผู้ดำเนินการแทนแรงงาน ต้องใช้ระยะเวลา และต้องมีการดำเนินการทางเอกสารหลายขั้นตอน และยังติดขัดเรื่องการดำเนินการของผู้ปฏิบัติงานดังที่ปรึกษากรมประมงด้านการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า *"ในเชิงกฎหมายรอง ยังมีการบ้านที่ยังต้องทำอีกหลายมาตรา รวมทั้งเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่ต้องดำเนินการเชื่อมโยงกัน แต่ปัญหาของระบบราชการไทย คือ วัฒนธรรมของเจ้าหน้าที่ของไทยเมื่อหน่วยงานของตนเองไม่ใช่เจ้าภาพ ก็มักจะไม่อยากทำ"* (ธนพร ศรียากูล. การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล. 11 กรกฎาคม 2562)

และดังที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้สัมภาษณ์กรณีนี้ไว้ว่า *"ในกรณีที่มีแรงงานตกเรือ และนายจ้างบางรายมีความพยายามในการเรียกร้องค่าชดเชยผ่านกองทุนเงินทดแทนแต่ติดปัญหาเรื่องการไม่พบศพของแรงงานที่ตกเรือ จริง ๆ ในส่วนนี้มีช่องทางในการดำเนินการอยู่ แต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องดำเนินการหลายอย่าง ขณะเดียวกันแรงผลักดันของแรงงานข้ามชาติที่จะมาต่อสู้ในเรื่องนี้ก็ไม่มีตัวแทน ญาติของแรงงานก็ไม่สามารถเข้ามาต่อสู้กับภาครัฐได้ ในทางกฎหมายนั้น ช่องทางมันมีอยู่ กฎหมายเงินทดแทนเรื่องของการประสบอันตรายและหายสาบสูญก็มี แต่ว่าเมื่อแจ้งเหตุก็ต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลไต่สวน และเมื่อศาลมีคำสั่งเป็นบุคคลสาบสูญก็เอาคำสั่งศาลไปยื่นขอกองทุนเงินทดแทน แต่ปัญหาคือ แม้จะมีอยู่ในรายละเอียดแต่ใครจะเป็นคนทำให้กับแรงงาน เพราะจะต้องไปศาลซึ่งไม่น้อยกว่า 5 รอบ กว่าจะได้คำสั่งศาลมาในกระบวนการของภาครัฐ เวลาที่มีการยื่นคำขอไปยังภาครัฐเพื่อจะได้ให้จ่ายเงินทดแทนนามของนายจ้าง จะต้องมีเอกสาร ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ตีความค่อนข้างเคร่งครัด ก็ต้องต่อสู้ถึงจะได้มา

(ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2566)

จากที่แสดงให้เห็นข้างต้น พบว่าแท้ที่จริงแล้วปัญหาสำคัญในด้านการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลมิได้เกิดจากหลักการกฎหมาย แต่เกิดขึ้นจากผู้ที่ต้องนำหลักการไปปฏิบัติใช้ ทั้งตัวแรงงานข้ามชาติ นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเกิดจากเรื่องการยืนยันเชิงเอกสาร ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องถูกนำมาพิจารณาแก้ไขเพื่อให้เกิดการคุ้มครองอย่างแท้จริงแก่แรงงานตามหลักการของกองทุนเงินทดแทน

5.1.3 การใช้สารเสพติดและเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานในกิจการประมงข้ามชาติที่ต้องจับตา ประเภทของสารเสพติดที่พบว่ามีการใช้ในหมู่ลูกเรือประมง คือ ยาบ้าและใบกระท่อม ปัญหาการใช้สารเสพติดเป็นปัญหาสำคัญเพราะส่งผลเป็นลูกโซ่ต่อประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงานและการมีภาระหนี้สินที่พอกพูนขึ้น ในขณะที่กรณีการใช้เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์เป็นสาเหตุหลักที่ถูกอ้างว่าทำให้แรงงานตกเรือ ทั้งนี้ ข้อค้บพบที่สำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าของเรือ พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ที่เสียชีวิตจากการตกเรือที่เพราะแรงงานมักมีอาการมึนเมา ในขณะที่ปัญหาการใช้สารเสพติดในกลุ่มลูกเรือก็เป็นที่ตระหนักดีในกลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน

จากรายงานผลการศึกษา โครงการจัดทำข้อมูลสถานการณ์ปัญหายาเสพติดของกลุ่มแรงงานของเครือข่ายพัฒนาวิชาการและข้อมูลสารเสพติด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงมีการแพร่ระบาดยาเสพติดมากที่สุด เนื่องจากแรงงานต้องทำงานหนักแต่ใช้แต่ละช่วงน้อย ทำให้มีเวลาว่างมาก ในกลุ่มแรงงานประมงทะเลมีการใช้สารเสพติดหลังจากที่เรือออกทะเล ไต้ก๋งเรือเป็นผู้นำมาผสมน้ำให้ลูกเรือกินในช่วงจับปลาเพื่อให้ไม่ง่วง อดทน ยกอวนเก็บอวนได้เร็วและเพิ่มรอบในการวางอวนในแต่ละวันได้มากขึ้น งานวิจัยนี้มีความน่าสนใจต่อประเด็นการใช้ยาเสพติดของกลุ่มแรงงานประมงอย่างมาก เนื่องจากมีข้อค้บพบสำคัญที่สอดคล้องกับรายงานวิจัยเรื่องชีวิตติดร่างแห ปีที่ 2 ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นระดับการศึกษาของกลุ่มแรงงานประมงที่พบว่าเมื่อเปรียบเทียบการใช้ยาเสพติดกับแรงงานในกิจการอื่นๆ พบแรงงานประมงที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาใช้สารเสพติดเป็นจำนวนเปรียบเทียบร้อยละมากที่สุด ในขณะที่แรงงานที่ใช้สารเสพติดในกิจการอื่น ๆ ที่ศึกษาส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาอยู่ที่มัธยมศึกษาตอนต้น (มานพ คณะโต และคณะ , 2560 หน้า 22, 41, 58)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในด้านทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อกรณีการใช้สารเสพติดและการดำเนินการนั้น พบว่าต้องพิจารณาจากหลายด้านเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ดังที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงานได้ให้สัมภาษณ์ *“แต่ทุกอย่างก็ไม่ได้เป็นไปตามข่าวทั้งหมด ต้องดูหน้างาน อย่างเรื่องแรงงานตกน้ำก็ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เช่น แรงงานเมาจึงตกน้ำ หรือ มีไต๋หรือเข้าของเรือทำร้ายหรือไม่ต้องดูรายละเอียด จะไปบอกว่าแรงงานตกน้ำเป็นความผิดของผู้ประกอบการทั้งหมดก็คงไม่ใช่ แต่ผู้ประกอบการก็ต้องมีส่วนความรับผิดชอบในด้านของการบริหารจัดการ ในบางเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับที่พักอาศัย ดูสภาพตัวเรือ ต้องไม่ส่งเสริมแรงงานให้ดื่มสุรา ยาบ้าและยาเสพติด”* (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2566)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสารเสพติดในกลุ่มแรงงานในกิจการประมงทะเล ก็เป็นประเด็นที่ภาครัฐมีการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินการด้วยการกำหนดให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในเรือประมง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในกลุ่มแรงงานประมงอย่างเป็นระบบและส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานประมง และขับเคลื่อนให้เกิดเรือประมงสีขาวปลอดยาเสพติดและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานอย่างยั่งยืน (คำสั่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ 134/2565 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในเรือประมง, 2565) ผ่านการทำบันทึกความเข้าใจความร่วมมือ (MOU) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในเรือประมงกับภาคเอกชน และสมาคมประมง หรือ โครงการเรือประมงสีขาว ซึ่งนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2565 มีการดำเนินการเกิดขึ้นในหลายจังหวัดชายฝั่งทะเล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 18 พิธีลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในเรือประมง วันอังคารที่ 8 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 น. ณ สะพานปลาสมุทรสาคร ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

(ที่มา : สำนักงานจัดหางานสมุทรสาคร https://www.doe.go.th/prd/samutsakhon/activities/param/site/156/cat/23/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/19686)

CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2 การย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม: การวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม

จากสภาพข้อเท็จจริงในการคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคมของ Sabates-Wheeler และ Waite ผ่าน 4 มาตรการ คือ มาตรการการส่งเสริม (Promotive measures) มาตรการเชิงป้องกัน (Preventative measures) มาตรการการคุ้มครอง (Protective measures) และมาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Transformative measures) สามารถสรุปได้ในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4 สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน ตามแนวคิดของ Sabates-Wheeler และ Waite

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม	สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน
การส่งเสริม	- นโยบายตลาดแรงงาน - การบริการทางสังคมแก่ผู้ย้ายถิ่น - การสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทาง - แผนการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการย้ายถิ่นเพื่อลดจำนวนการย้ายถิ่นออก	- การย้ายถิ่น - ของขวัญจากเพื่อน - โครงการพัฒนาที่ได้รับทุนจากองค์กรทางศาสนา	- แรงงานประมงข้ามชาติส่วนใหญ่เมื่อออกเรือจะอาศัยอยู่บนเรือ - เมื่อขึ้นบกจะอยู่ห้องเช่า ที่เสียค่าใช้จ่ายเอง - ยังไม่มีการบริการทางสังคมและการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทางแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรง
การป้องกัน	- การจูงใจของรัฐบาลสำหรับการย้ายถิ่นแบบถูกกฎหมายในประเทศปลายทาง - ประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางโดยประเทศต้นทางเป็นผู้รับผิดชอบ - การริเริ่มประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่กลับประเทศในประเทศต้นทาง	- การย้ายถิ่น - เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ครอบครัวโดยให้มีการย้ายถิ่นไปเป็นแรงงานเพียงหนึ่งหรือสองคน - เก็บรักษาที่ดินหรือทรัพย์สินในประเทศต้นทางไว้เมื่อกลับประเทศ - การย้ายถิ่นไปเฉพาะในประเทศที่มีเครือข่ายอยู่ - องค์กรชุมชนช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นโดยการจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการเป็นทุนการศึกษาหรือการแต่งงาน เป็นต้น - เพื่อนและครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นจัดเตรียมเงินกู้ยืมในการย้ายถิ่นและ	ได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด คือ - ค่าจ้างขั้นต่ำ และส่วนแบ่งค่าขายสัตว์น้ำ - สิทธิประกันสังคม หรือ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม	สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน
		ค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์ในประเทศปลายทาง - นายจ้าง/ผู้จัดหางานของแรงงานจัดเตรียมเงินกู้ยืมสำหรับการบริการด้านสุขภาพและเงินค่าจ้างล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าอาหาร	
การคุ้มครอง	- เงินทุนสงเคราะห์ - สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย - เอกสาร ใบปลิว ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้ย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือทางกฎหมาย - การให้คำปรึกษาแก่ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางและแก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ - สถานที่พักพิงสำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นกลุ่มเปราะบาง	- การย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือจากเพื่อนและเครือข่ายผู้ย้ายถิ่น - ครอบครัว เพื่อน และสมาชิกในชุมชนเดียวกันในประเทศปลายทางช่วยเหลือในด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยและหางาน - นายจ้าง /ผู้จัดหางาน ให้ความอุปถัมภ์แรงงานข้ามชาติในรูปแบบของที่พักอาศัย อาหาร และสวัสดิการในการทำงาน - เพื่อนและครอบครัวในประเทศต้นทางจัดเตรียมความช่วยเหลือด้านการเงิน - การสนับสนุนองค์กรชุมชน และองค์กรของผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง	- กองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน
การผลักดันให้เกิดเปลี่ยนแปลง	- การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น - การรณรงค์จิตสำนึกสาธารณะ - การสร้างสหภาพ - อนุสัญญาระหว่างประเทศที่คุ้มครองผู้ย้ายถิ่นในต่างประเทศ - ข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศต้นที่ส่งแรงงานทางและประเทศปลายทางที่รับแรงงาน - กรอบกฎเกณฑ์ด้านการจ้างงานที่ทำขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศต้นทางสำหรับพลเมืองของพวกเขาในต่างประเทศ	- ความร่วมมือ / การปฏิบัติการกลุ่ม - การรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้โดยองค์กรผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง	- รัฐมีนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมง - เนื่องจากกิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน ดังนั้น รัฐจึงมีมาตรการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง โดยใช้ ม.83 เปิดให้ขอหนังสือคนประจำเรือ seabook เพื่อทำงานในเรือประมง ปีละ 2 รอบช่วงวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 มิถุนายน และ 1 กันยายน ถึง 30 พฤศจิกายนของทุกปี - ให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายที่ใบอนุญาตการทำงานหมดอายุ สามารถต่ออายุและทำงานในเรือประมงได้อย่างถูกต้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม	สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน
	- สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และ การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่ผู้ย้ายถิ่น - เสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ และลดทอนความต้องการให้เกิดการย้ายถิ่นอีก		- มีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และ การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่แรงงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

จากตารางสภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบันข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Wheeler และ Waite พบว่าแรงงานได้รับการคุ้มครองทางสังคมบางส่วน กล่าวคือ ใน*ด้านมาตรการการส่งเสริม* ซึ่งเป็นเรื่องของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในขั้นพื้นฐานแรงงานประมงข้ามชาติส่วนใหญ่เมื่อออกเรือจะอาศัยอยู่บนเรือ และเมื่อขึ้นบกจะอยู่ห้องเช่าที่เสียค่าใช้จ่ายเอง หรือบางรายนายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักให้ แต่ยังไม่มีการบริการทางสังคมและการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทางแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรง *ด้านมาตรการเชิงป้องกัน* ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อ ลดการกีดกันในรูปแบบเฉพาะต่าง ๆ แรงงานได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด คือ ค่าจ้างขั้นต่ำ และส่วนแบ่งค่าขายสัตว์น้ำ รวมถึงสิทธิประกันสังคม หรือ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน และใน*ด้านมาตรการการคุ้มครอง* ซึ่งเป็นมาตรการที่มุ่งเน้นด้านความปลอดภัยแบบแคบซึ่งมุ่งเป้าไปที่การบรรเทาความยากจนและการกีดกันที่มาตรการส่งเสริมและป้องกันไม่สามารถนั้น ภาครัฐได้จัดให้แรงงานได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน *ด้านมาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง* รัฐมีนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย และเนื่องจากกิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน ดังนั้น รัฐจึงมีมาตรการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง โดยใช้ ม.83 เปิดให้ขอหนังสือคนประจำเรือ seabook เพื่อทำงานในเรือประมง ปีละ 2 รอบช่วงวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 มิถุนายน และ 1 กันยายน ถึง 30 พฤศจิกายนของทุกปี และให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายที่ใบอนุญาตการทำงานหมดอายุ สามารถต่ออายุและทำงานในเรือประมงได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งมีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และ การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่แรงงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เมื่อวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน ตามแนวคิดของ Sabates-Wheeler และ Waite พบว่า มีการดำเนินการของทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอทั้ง 4 มาตรการ อย่างไรก็ตาม มาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุผลทุกข้อยากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ‘การสร้างสหภาพ’ ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญที่จะทำให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดการรวมตัวและต่อรองเพื่อสะท้อนความต้องการของกลุ่มแรงงานสู่สาธารณะได้อย่างมีพลัง

5.3 การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือ

ในอดีตปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการและคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย คือ *‘การไม่มีนโยบาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรง’* แต่ถูกคุ้มครองอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่นๆ แม้ว่าสภาพการทำงานของแรงงานในกิจการประมงจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสภาพการทำงานในกิจการอื่น ๆ ก็ตาม

ภายหลังการได้รับใบเหลือง IUU Fishing เพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานประมงในกิจการประมงทะเล นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 ถึง 2565 ภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลากว่า 8 ปี ทั้งในขณะที่เป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลที่มีพรรคพลังประชารัฐเป็นแกนนำ เพื่อให้หลุดพ้นจากใบเหลือง ภาครัฐได้มีการดำเนินนโยบาย ออกกฎหมายและมาตรการที่ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงนี้ ปฏิเสธไม่ได้เลยว่ามีการออกฎหมายหลักและกฎหมายลูกที่ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงในรัฐบาลดังกล่าว หากแต่การคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลก็ยังมีที่ติดขัดและเป็นปัญหาอยู่

ในส่วนนี้จึงเป็นการวิพากษ์ทั้งความสำเร็จและไม่สำเร็จของนโยบายและกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่รัฐบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาภายหลัง และแสดงให้เห็นว่าภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดขึ้นได้จริงเพียงบางส่วน

ความสำเร็จที่สำคัญของการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยเกิดขึ้นจากความตระหนักของทุกภาคส่วนที่ต้องตื่นตัวต่อการได้รับใบเหลือง และการต้องการพ้นจากการ

ประณามและกล่าวหาด้านการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ นายจ้างเจ้าของเรือประมงส่วนใหญ่มีเจตนาที่สอดคลองกับภาครัฐที่ควรให้มีการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเพิ่มขึ้น พัฒนาการของความสำเร็จที่ปรากฏชัดในรูปแบบของการออกกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ และแม้ว่านายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจะมีข้อร้องเรียนอยู่บ้างต่อกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ แต่ก็มิได้เพิกเฉยหรือต่อต้านที่จะดำเนินการ กฎหมายที่สำคัญดังกล่าว คือ 'พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562' ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย หลังจากที่มีความพยายามในการเสนอแนวคิดเพื่อให้เกิดกฎหมายการคุ้มครองต่อแรงงานประมงทะเลซึ่งมีลักษณะและการจ้างงานที่แตกต่างไปจากกิจการอื่น ๆ มาเป็นเวลานานจากหลายภาคส่วน ดังที่ข้าราชการกระทรวงแรงงานได้ให้ทัศนะในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ "ปัญหาการค้ามนุษย์และเอาเปรียบแรงงานเริ่มต้นมาจากสมมติฐานที่เป็นลบว่าประมง เป็นอาชีพที่มุ่งประโยชน์โดยที่มิได้ลงทุน ดังนั้นจึงถูกตรวจสอบในมิติที่เป็นลบมาตลอด และในอดีต กฎหมายและทุก ๆ มิติเป็นเรื่องของการส่งเสริม ไม่ได้เป็นการบังคับ ต่อมาเมื่อมี IUU เข้ามาจับปัญหาเหล่านี้ก็เลยถูกพบว่าไม่เคยมีการตรวจจับ

การทำงานบนบกกับในทะเลนั้นมีความต่างกัน ประมง เป็นเรื่องของ Land Base ขณะทำงานเรือก็เป็นสถานประกอบการ ขณะทำงานเรือเป็นพาหนะ ขณะพักผ่อนเรือก็เป็นสถานที่พักผ่อน จึงมีถึง 3 สถานะ เมื่อไม่ได้มีการแยกเช่นนี้โอกาสของการทำงานจึงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โอกาสในการทำงานขึ้นอยู่กับวัตถุดิบในทะเล เราเอากฎหมายในลักษณะที่เป็น Land base มาจับ 'คำถามคือเราจะคุ้มครองคนในทะเลในรูปแบบ Land base ได้หรือไม่' นอกจากนี้ การนำเอาเกณฑ์ข้อกำหนดระหว่างประเทศมาจับ ประเด็น คือ กฎหมายต้องมีการแก้ไข ซึ่ง 'คนที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย คนที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย' มีส่วนร่วมกับกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ข้อเสนอประเด็นเรื่องกฎหมาย คือ การสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจและทัศนคติที่ดีให้กับคนทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ ต้องหาระบบที่น่าเชื่อถือและกระบวนการที่น่าเชื่อถือ" (สุภัท กุขุน. กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. การประชุม IUU Fishing. สถาบันเอเชียศึกษา.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 10กรกฎาคม 2560)

หรือในส่วนของความคิดเห็นของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ว่า *"ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่ EU ยังไม่ได้ออก IUU กรมสวัสดิ์กฎหมายสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ปี พ.ศ. 2557 ฉบับเดียว ซึ่งต้องยอมรับว่าไม่มีศักยภาพในการตรวจแรงงานประมง เช่น ไม่มีเรือสำหรับการตรวจแรงงาน ปัจจุบันมีพนักงานตรวจแรงงานราว 600 คน (จริงๆ ควรมี 1,500 /15,000 ต่อ พนักงานตรวจแรงงาน 1 คน) ซึ่ง ILO ได้ติงว่าพนักงานตรวจแรงงานจะต้องทำหน้าที่ตรวจแรงงานเพียงอย่างเดียว ปัญหาหลัก ก็คือ เรามีพนักงานตรวจแรงงานไม่เพียงพอจึงเป็นความยากลำบากของทางกรมสวัสดิ์ ดีใจที่ EU ให้ใบเหลือง' เพราะหลังจากได้ใบเหลืองทุกคนหันไปให้ความสนใจกับแรงงานประมง*

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ทะเล ซึ่งทำให้แรงงานประมงทะเลได้รับการคุ้มครองขึ้นมาระดับหนึ่ง และทำให้กรมสวัสดิ์ได้รับความสนใจมากขึ้น” (สมบูรณ์ ตรัยศิลานันท์. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. การประชุม IUU Fishing. สถาบันเอเชียศึกษา.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 10กรกฎาคม 2560)

สาระสำคัญของการคุ้มครองแรงงานที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ เช่น ให้เจ้าของเรือจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิ์ประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการอันมิใช่เนื่องจากการทำงานแก่แรงงานประมง ได้แก่

(1) การคุ้มครองด้านสุขภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการคุ้มครองด้านสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข “เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว”

(2) เงินทดแทนการขาดรายได้จากการเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย โดยให้เจ้าของเรือจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนด สำหรับแรงงานประมงต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งแพทย์ในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกิน 180 วัน

(3) จัดให้มีสิทธิประโยชน์เงินทดแทนกรณีแรงงานประมงทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะในร่างกาย หรือสูญเสียสภาวะปกติของจิตใจอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน จนทำให้ความสามารถในการทำงานลดลง ไม่อาจประกอบการงานตามปกติได้ ให้เจ้าของเรือจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ในอัตราร้อยละ 30 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานกำหนดคูณด้วย 30 วัน เป็นระยะเวลา 180 เดือน

(4) กรณีแรงงานประมงเสียชีวิต ที่ไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน ให้เจ้าของเรือจ่ายเงินค่าทำศพ เป็นจำนวนเงิน 40,000 บาท ให้กับผู้จัดการศพแรงงานประมง รวมทั้งเงินสงเคราะห์ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมาย ว่าด้วยความคุ้มครองแรงงานกำหนดคูณด้วย 30 วันเป็นระยะเวลา 12 เดือนให้กับบุคคลที่แรงงานประมงทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิ์ถ้ามิได้มีหนังสือระบุให้นำมาเฉลี่ยจ่ายให้แก่ทายาทตามกฎหมายในจำนวนที่เท่ากัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในกระบวนการของการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ แม้ว่าในระหว่างการดำเนินการร่างกฎหมายจะมีข้อท้วงติงความเป็นไปได้ในการดำเนินการจากฝ่ายนายจ้างอยู่บ้าง เช่น มีข้อคัดค้านในบางมาตราจากกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะข้อกำหนดในเรื่องตามมาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้เจ้าของเรือประมงจัดให้มีที่พักอาศัย สถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ แรงงานประมง ซึ่งประเด็นสำคัญ คือ ห้องสุขา และห้องนอน ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมงโต้แย้งว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพเรือประมงในประเทศของไทย เพราะเรือประมงไทยเป็นเรือขนาดเล็ก การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องปรับโครงสร้างของเรือทั้งหมด เป็นต้น

มีข้อกังวลประเด็นด้านความซ้ำซ้อนเชิงกฎหมายโดยเฉพาะความซ้ำซ้อนกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะมีผลให้กลายเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาเฟ้อและซ้ำซ้อน รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวมีหลายหน่วยงานเป็นผู้ถือกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ

ประเด็นที่สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่แสดงให้เห็นถึง **การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือ** คือ ‘ประกันสังคม’ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย การคุ้มครองด้านสุขภาพ การดูแลทางการแพทย์ และการประกันสังคม สำหรับการประกันสังคมในประเทศไทย จะมีผู้เกี่ยวข้องกับการส่งเงิน คือ ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ ซึ่งมีจุดอ่อน คือ การที่ลูกจ้างไม่ต้องการหักเงินจากค่าจ้างส่งประกันสังคม รวมถึงประชาชนชาวไทยบางส่วนไม่ต้องการให้นำภาษีจากประชาชนที่ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินมาเป็นสวัสดิการของคนต่างด้าว ในส่วนของนายจ้างเอง ก็อาจไม่สะดวกในการส่งเงิน เพราะเกรงเรื่องลูกจ้างหลบหนีเป็นภาระของนายจ้างที่ต้องเริ่มต้นส่งเงินใหม่เรื่อย ๆ ดังเช่นที่รองประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้แสดงความคิดเห็นในช่วงที่รัฐบาลกำลังดำเนินการทางแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวไว้ว่า

“ในด้านสิทธิแรงงาน คิดว่าประกันสังคมไม่น่าจะเหมาะสม จากที่ได้เคยคุยกับทูตแรงงานเมียนมา เพราะแรงงานจะต้องจ่ายเงิน 5 เปอร์เซ็นต์ ทุกเดือนแต่ผลตอบแทนที่ได้รับน้อยมาก รวมทั้งสวัสดิการของภาครัฐก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ เพราะโรงพยาบาลของภาครัฐยังไม่เชื่อมโยงกันในทุกที่ นายจ้างจึงมักพาแรงงานไปคลินิก และสำรองเงินไปก่อน สมาคมการประมงฯ เห็นว่ากองทุนเงินทดแทนเป็นสิ่งที่ดีกว่า แต่การประชาสัมพันธ์ของสำนักงานการประกันสังคมยังไม่ดีนัก กรณีของแรงงานกรณีว่างงาน ประมงถ้าขาดสิทธิต้องกลับประเทศ กรณีที่แรงงานมีอายุ 55 ปี ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำได้ เพราะแรงงานประมงที่อายุเกิน 45 ปีขึ้นไป มักจะเป็นแรงงานระดับฝีมือ หรือเป็นคนที่จะฝึกแรงงานประมงรุ่นใหม่ให้ขึ้นมาทำงานบนเรือประมง การทำงานของสมาคมการประมง คือ

การเน้นการทำงานกับภาครัฐอย่างใกล้ชิด ซึ่งได้สะท้อนเรื่องนี้ให้ทางหน่วยงานภาครัฐทราบ" (ศราวุธ โถวสกุล. การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล. 11 กรกฎาคม พ.ศ.2562)

"การรับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน จะต้องมาถกกับสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย แรงงานที่ไม่ดี ก็ควรมีบทลงโทษด้วย สมาคมประมงเคยคิดและคุยร่วมกับกระทรวงแรงงานและสาธารณสุขเพื่อทำระบบประกันสุขภาพให้กับแรงงานด้วย ทางสมาคมต้องการตัดในส่วนนี้ให้กับภาคเอกชน เช่น หาบริษัทประกันเอกชนมารับดำเนินการ ทั้งนี้จะได้รับประโยชน์เรื่องการลดความหนาแน่นของการบริการภาครัฐด้วย" (ศราวุธ โถวสกุล. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. 29 เมษายน 2562) หรือในส่วนของความคิดเห็นของแรงงานประมงที่ว่า *"เคสของลูกเรือ ประกันสังคมกำหนดเวลาในการรักษาพยาบาลกรณีเกิดอุบัติเหตุซึ่งไม่เหมาะกับลักษณะของการทำงานบนเรือประมง แต่คิดว่าประกันสังคมมีก็ดี"* (ทุนลิน. แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล. การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล 11 กรกฎาคม 2562)

ผลจากการแสดงให้เห็นถึงข้อกังวลต่อการนำแรงงานเข้าสู่ประกันสังคมของนายจ้าง การรับฟังของภาครัฐ ได้นำมาสู่การหาทางออกโดยการไม่บังคับให้นายจ้างต้องนำแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่ให้นายจ้างและแรงงานมีโอกาสในการเลือกระหว่างการเข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือ การซื้อประกันภัยของเอกชนให้แก่แรงงานแทนได้ (ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมง, 2563) ท้ายที่สุดนายจ้างในกิจการประมงส่วนใหญ่เลือกใช้การซื้อประกันภัยเอกชนให้แก่แรงงาน บางรายซื้อประกันภัยเอกชนแบบพ่วงกับบัตร ATM ที่ใช้จ่ายค่าจ้างรายเดือนให้กับแรงงานข้ามชาติด้วย (เจ้าของเรือประมง ค. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2566) แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม แต่ไม่เกิดการต่อต้านบานปลายจากกลุ่มภาคเอกชน กระบวนการธรรมาภิบาลความร่วมมือโดยการหาจุดร่วมและรับฟังความจำเป็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเช่นนี้สามารถนำมาสู่การแก้ไขและความร่วมมือที่ส่งผลต่อความคุ้มครองแรงงานในความจริงได้

เมื่อเกิดการถกเถียง รับฟังข้อมูลและข้อเสนอแนะท้วงติงจากส่วนต่าง ๆ ก็นำมาซึ่ง การคุ้มครองโดยใช้ธรรมาภิบาลความร่วมมือได้ดังกรณีตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้ยกมาข้างต้น แม้ว่าในประเด็นประกันสังคมหรือการซื้อประกันภัยของเอกชนจะยังไม่มีกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดมาตรการนี้มากนัก แต่ก็ถือว่าได้รับผลประโยชน์โดยตรง หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนก็ไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นและทำให้มาตรการนี้เกิดเป็นที่ยอมรับ

ร่วมกันได้และถูกปฏิบัติใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานร่วมกัน ดังทัศนะของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมการจัดหางาน ที่ว่า *“เท่าที่ฟังก็พบว่าแรงงานมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เหล่านี้ถูกปรับโดยกระแสของโลก และผมเห็นด้วยที่เราจะต้องมาพัฒนาการทำงานแบบร่วมมือร่วมกัน ให้นายจ้างและลูกจ้างเป็นหนึ่งเดียว ลูกจ้างควรใช้มือถือในการร้องเรียนได้ อนาคตเรื่องของการคุ้มครองจะเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องคุยเพราะทุกคนจะได้รับการคุ้มครอง แต่เราจะต้องมาคุยเรื่องความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือกับประเทศต้นทางด้วย เพราะขั้นตอนต่าง ๆ ในประเทศต้นทางมีเยอะและเสียค่าใช้จ่ายสูง กรณีในเมืองไทยมักไม่มีปัญหาแต่แรงงานมักจะมีปัญหาเริ่มต้นมาจากประเทศต้นทาง กฎหมายไทยก็ไม่สามารถเข้าไปช่วยแก้ปัญหาได้ กองทุนเงินทดแทน หลักสากลคืออย่าไปก่อให้เกิดการประทำความผิด แต่ถ้ากรณีที่แรงงานถูกกระทำกองทุนจะสามารถช่วยได้ ดังกล่าวเป็นระบบของโลก ที่เราคุยกันก็เพื่อคุยให้สอดคล้องกับคลื่นของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อนาคตการคุ้มครองลูกจ้างตอนนี้ดีแล้ว สิ่งที่เราต้องสนใจ คือ การขยายการทำงานร่วมกัน (Extension Cooperation Development) และขณะเดียวกัน IT ก็จะเข้ามามีส่วนช่วยให้เราทำงานได้ง่ายกันมากขึ้น”* (สุเทพ เบญจภาคีสกุล. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ.สมุทรสงคราม, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563) ในขณะเดียวกัน ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทยก็มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันต่อการสร้างความร่วมมือที่ว่า *“อนาคตอยากให้มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น เพราะที่ผ่านมากฎหมายยัง ไม่มี ตอนนี้มีแล้ว สิ่งที่จะต้องทำต่อ คือ ทำอย่างไรให้แรงงานรู้ถึงสิทธิของเขา นายจ้างเองก็ได้มีการดำเนินการทางกฎหมายอยู่แล้ว การสร้างทีมและเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายดีแล้ว เหลือเพียงแค่การสื่อสารไปยังกลุ่มแรงงานที่ยังอาจจะมีอคติต่อนายจ้างอยู่”* (มงคล สุขเจริญคณา. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ.สมุทรสงคราม, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563) ดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ชัดหากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนตระหนักถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย การเข้ามีส่วนร่วมอย่างให้เกียรติต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง ก็สามารถทำให้เกิดกระบวนการธรรมาภิบาลความร่วมมือที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ยอมรับร่วมกันได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.3.1 สหภาพแรงงานในกิจการประมงทะเล: การรวมกลุ่มของแรงงาน โดยแรงงาน เพื่อแรงงาน

จากผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นในบทก่อนหน้าที่กล่าวถึงกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในกระบวนการดังกล่าวยังขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มแรงงานประมงทะเล ไม่ว่าจะเป็นทั้งแรงงานไทยหรือแรงงานข้ามชาติก็ตาม แรงงานในกิจการประมงทะเลเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด ไม่มีการรวมกลุ่มเพื่อการเรียกร้องด้านสิทธิและการคุ้มครองการทำงาน พื้นที่ที่แรงงานสามารถ

นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อเรียกร้องส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ด้วยสถานการณ์ที่เป็นเช่นนี้จึงทำให้ไม่สามารถสร้างกลไกการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานในกิจการประมงทะเลได้ตรงตามสภาพการทำงานและความต้องการของแรงงานประมงได้อย่างแท้จริงรอบด้าน และยังคงพบว่าแม้จะมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่ทำงานช่วยเหลือแรงงานประมงทะเลอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานจำนวนมากอยู่ ดังนั้นการแก้ปัญหาให้แก่แรงงานควรมุ่งตรงไปที่การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของแรงงาน ดังเช่นที่ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานในกิจการประมงทะเลในหลายพื้นที่ได้แสดงทัศนะที่ตรงกัน ดังนี้

“ในการคุ้มครองแรงงานมีเป้าหมายเพื่อขจัดอาชญากรรมข้ามชาติทางทะเล ปัจจุบันหลายกลุ่มมีการเรียกร้องเป็นผู้นิยาม ‘การประมงที่ยั่งยืน’ ด้วย การจัดการเรื่องเอกสาร กับข้อเท็จจริง ในการจ้างแรงงาน *ประเทศไทย*ควรจะต้องมี ‘โรงเรียนการประมง’ หรือไม่ ทั้งนี้เพราะกัมพูชา หรือพม่าเริ่มมีการพิจารณาว่าควรจะมีการส่งคนของเขามาเพื่อทำงานประมงหรือไม่ *ปัญหาเรื่อง*กรอบของกฎหมายที่ไม่ได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนตลอดประเด็นสำคัญ คือ ต้องส่งเสริมให้แรงงานมีการรวมกลุ่ม ข้อเสนอ คือ ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายลูกเรือประมงทั้งในน่านน้ำและนอกน่านน้ำ (อาชญากรรมทางทะเลยังไม่ถูกพูดถึงในระดับโลก) ควรมีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์แรงงานประมง ทั้งไทยและนอกประเทศ การช่วยเหลือแรงงานที่ติดค้างตามเกาะต่าง ๆ การทำงานเพื่อให้ลูกเรือได้เข้าถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงาน เช่น ทางเอกสารสามารถยืนยันกับรัฐครบ แต่ไม่ได้รับค่าแรง ไม่ได้ถือบัตร ATM” (ปฏิมา ตั้งปรัชญากุล. มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน, การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 29 เมษายน พ.ศ. 2562)

“สภาพปัญหา คือ ไม่ว่ากฎหมายของรัฐ หรือประกาศอะไรก็ตาม คนงานไม่รู้เรื่องอะไร ข้อมูลความรู้เรื่องสิทธิต่าง ๆ ปัญหาเรื่องแรงงานมีบัตร ATM แต่กดแล้วไม่มีเงิน จะทำงานกับองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้กับคนงานได้อย่างไร ทำอย่างไรให้คนงานได้เกิดการรวมตัว ให้ลูกเรือสามารถมีสมาคมได้หรือไม่ แรงงานมีการอบรมก่อนที่จะมาทำงานในประเทศไทย เป็นแผนเพื่อทำงานให้เกิดแรงงานประมงที่มีคุณภาพ” (สุธาสินี แก้วเหล็กไหล. เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ. การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 29 เมษายน พ.ศ. 2562) และ *“ความยั่งยืน คือ การมีโรงเรียนการประมง ความยั่งยืนในการรวมกลุ่ม อยากให้มีการจัดตั้ง port wealth fair committee ‘คณะกรรมการท่าเรือ’ ขนาดเล็ก เพื่อดำเนินการส่งเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการใหญ่”* (อภิญญา ทาจิตต์ Stella Maris การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 29 เมษายน พ.ศ. 2562)

นอกจากความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ที่สนับสนุนให้แรงงานในกิจการประมงมีการรวมกลุ่มแล้ว ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมถึงภาคประชาสังคมฝ่ายวิชาการ ก็เห็นควรให้แรงงานมีการรวมกลุ่มเพื่อให้สามารถต่อรองเพื่อสิทธิของกลุ่มได้มากขึ้น ดังเช่นที่หลายฝ่ายได้ให้ทัศนะที่ตรงกันในเรื่องนี้ว่า *"ในการกำหนดนโยบายและสิทธิการคุ้มครองต่าง ๆ ให้แก่แรงงาน จะเห็นว่าในคณะกรรมการชุดต่างๆ รวมถึงบอร์ดประกันสังคมเองก็ไม่มีผู้แทนจากแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม"* (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2566)

"สิ่งที่เราสนใจ ปัญหาที่เป็นฐานรากทั้งหมด คือ เรื่องสิทธิของแรงงาน สิทธิของลูกจ้าง ข้อกังวลในเรื่อง IUU ผมสนใจเรื่องการปกป้องสิทธิของลูกจ้าง ทั้งนี้เราพูดถึงสิทธิของลูกจ้างในกิจการประมงน้อยไปหรือไม่ สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้เหนือมาตรฐานขั้นต่ำขึ้นมาเกิดจากการที่ลูกจ้างต่อสู้ต่อรอง ไม่ใช่รอการหยิบยื่นจากรัฐ ปัญหา คือ กฎหมายแรงงานที่กำลังร่างมีการคำนึงถึงเรื่องการตั้งสหภาพหรือไม่" (แล ดิลกวิทยรัตน์. การประชุม IUU Fishing. สถาบันเอเชียศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 10กรกฎาคม.2560) และมิใช่แค่เพียงแต่กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมเท่านั้นที่เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มของแรงงาน แต่แม้ในฝ่ายของกลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือเองก็เห็นว่าการรวมกลุ่มและการสร้างเครือข่ายให้กับกลุ่มแรงงานประมงส่งผลในด้านบวกต่อแรงงานได้ ดังความเห็นที่ว่า *"การที่พี่น้องได้เงินดีมาจากฝีมือของกลุ่มเครือข่ายที่ดูแลสิทธิแรงงานมีความเข้มแข็ง แต่เดิมยังไม่มีกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามาดู ในอดีตที่ผ่านมาเราไม่มีระบบการควบคุมดูแลแรงงาน ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งต้องโทษระบบรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐไปกำหนดให้แรงงานประมงไม่ขึ้นทะเบียนตลอดทั้งปี ทำให้แรงงานประมงไม่สามารถเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายได้ จึงเป็นต้นเหตุที่มาของการถูกหลอกมา แต่หลังจากที่มีการทำงานร่วมกันของเครือข่ายต่าง ๆ กฎหมายกำหนดให้แรงงานประมงต้องเป็นแรงงานถูกกฎหมายจึงจะสามารถลงเรือประมงได้ กรณีแรงงานไทยไม่ลงเรือเพราะหลังพายุเกย์เกิดความกลัว และอยากอยู่กับครอบครัวและเพราะเรือประมงผู้หญิงลงเรือไม่ได้ แรงงานไทยเลยหันไปทำงานอย่างอื่น ซึ่งเราคิดว่าการสื่อสารที่ออกไปอย่างนี้จะทำให้คนไทยหันมาทำงานประมงมากขึ้น...อนาคตอยากให้มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น เพราะที่ผ่านมากฎหมายยังไม่มี ตอนนี้มีแล้ว สิ่งที่จะต้องทำต่อ คือ ทำอย่างไรให้แรงงานรู้ถึงสิทธิของเขา นายจ้างเองก็ได้มีการดำเนินการทางกฎหมายอยู่แล้ว การสร้างทีมและเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายดีแล้ว เหลือเพียงแค่การสื่อสารไปยังกลุ่มแรงงานที่ยังอาจจะมีอคติต่อนายจ้างอยู่"* (มงคล สุขเจริญคณา. การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ.สมุทรสงคราม 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563)

ความเห็นของหลายฝ่ายดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ชี้ชัดการแก้ปัญหาด้านแรงงานสมควรให้แรงงานเป็นส่วนหนึ่งในการมีสิทธิ์มีเสียง และการให้แรงงานมีส่วนร่วมคิดร่วมทำในกระบวนการจะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นำไปสู่ความรู้สึกร่วมต่อการเป็นเจ้าของนโยบายนั้นและนำไปสู่ความร่วมมือด้วยในท้ายที่สุด ซึ่งทางออกที่ดีที่สุดในกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลคือการส่งเสริมให้มีตัวแทนแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมและกำหนดนโยบาย ควบคู่ไปกับการสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวในกลุ่มแรงงานอันจะสามารถพัฒนาไปสู่การตั้งเป็นสหภาพแรงงานในกิจการประมงทะเล ที่เป็นการรวมกลุ่มของแรงงาน ดำเนินการโดยกลุ่มแรงงานและเพื่อสร้างประโยชน์ด้านสิทธิและการคุ้มครองให้กับแรงงานอย่างแท้จริง

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ สาเหตุที่ไม่สามารถจัดให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริงแต่เกิดได้เพียงบางส่วน ซึ่งเป็นการโต้แย้งแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน เกิดขึ้นจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เกิดจากการสร้างกลไกการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล เกิดจากความเร่งรีบแบบ ‘กรณีพิเศษ’ จากเดิมกว่าที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานจะมีการแก้ไขในแต่ละครั้งมีช่วงเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน แต่การถูกประกาศให้สถานะใบเหลืองกรณี IUU จากสหภาพยุโรปส่งผลสะเทือนต่อรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ต้องการการยอมรับจากอารยะประเทศอย่างมาก ดังกล่าวทำให้เกิดความรีบเร่งเพื่อแก้ปัญหาและปรับภาพลักษณ์ของกิจการประมงให้ดีขึ้น ทุกบริบทที่เกิดขึ้นจึงมีความพิเศษไปหมด รวมทั้งเป็นช่วงรัฐบาลแบบพิเศษด้วย ทำให้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างและมีประเด็นด้านการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ จึงยินยอมพร้อมใจมาลงเรือลำเดียวกันเพื่อแก้ปัญหาเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะใบเหลือง ในขณะที่แต่เดิมกิจการประมงทะเลของไทยไม่เคยถูกควบคุมตรวจสอบและอยู่ภายใต้ทัศนะค่านิยมแบบสนับสนุนอุปสงค์ (Demand Size) คือการจับสัตว์ทะเลและส่งออกจำนวนมากเป็นเรื่องดีและกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนวิธีการที่จะได้มาซึ่งปริมาณสัตว์น้ำจำนวนมากเป็นเรื่องที่ถูกซ่อนไว้ข้างหลัง แต่เมื่อมุมมองค่านิยมของชาติตะวันตกอย่างสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนเป็นการทำประมงอย่างยั่งยืนที่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศคู่กับการบริหารจัดการทรัพยากรประมงและคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Supply Size) จึงทำให้กิจการประมงภายในประเทศรวมถึงกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐปรับตัวไม่ทัน หรืออาจกล่าวได้ว่าในการทำประมงของไทยมีลักษณะวัฒนธรรม ค่านิยมที่เป็นการเฉพาะ ที่ฝังลึกเกินกว่าจะแก้ไขได้ในช่วงเวลาไม่นาน

ประการที่ 2 เกิดจากกระบวนการความร่วมมือ ซึ่งตามทฤษฎีเน้นให้รัฐเป็นหน่วยงานนำและอำนวยการเพื่อให้ทุกฝ่ายมาทำงานร่วมกันให้ได้ แต่รัฐไทยหรือหน่วยงานของรัฐไทยที่ต้องทำงานในฐานะหน่วยงานนำนี้ไม่สามารถสร้างให้เกิดการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างแท้จริง ‘ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายมีระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมที่ไม่เท่ากัน (และแรงงาน

มีส่วนร่วมน้อยที่สุด) รวมทั้งมีประเด็นด้านการเมืองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดความไว้เนื้อเชื่อในระหว่างกัน และแทนที่ความสำเร็จในระหว่างการดำเนินการ เช่น การยกเลิกใบเหลือง ซึ่งตามทฤษฎีได้อธิบายว่าจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น กลับไม่สามารถก่อให้เกิดความร่วมมือแบบบริหารจัดการร่วมกันต่อไป คือ การสร้างประมงให้ยั่งยืนควบคู่ไปกับการคุ้มครองแรงงานประมงอย่างแท้จริงได้ หากแต่นำมาสู่แรงกดดันและเรียกร้องให้รัฐแก้ไขนโยบาย หรือข้อกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ใหม่ **และท้ายที่สุดส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก็ คือ 'การคุ้มครองแรงงานประมง' ซึ่งดังกล่าวก็คือ** ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากัน ในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดขึ้นได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

ประการที่ 3 ความทับซ้อนของระบบการให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย กล่าวคือ ในช่วงการดำเนินการเพื่อแก้ปัญา IUU Fishing มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลหลายฉบับ ส่งผลต่อรูปแบบการบริหารจัดการที่เกิดการดำเนินการหลายรูปแบบ หลายลักษณะขึ้น ทั้งนี้หลักการในการออกกฎหมายช่วงแรกเป็นไปตามหลักมาตรฐาน คือการคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างเสมอภาคกัน แต่เมื่อเกิดกรณี IUU Fishing ทำให้กฎหมายมีวิวัฒนาการที่ให้เป็นไปตามหลักสากลตามกฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศมากขึ้น ตัวอย่างการทับซ้อนของกฎหมายที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงส่งผลในทางปฏิบัติที่ต้องมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายฉบับเดิมให้สอดคล้องกับหลักสากลและสิทธิมนุษยชนมากขึ้น นำมาซึ่งการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 เพื่อลดปัญหาที่ข้อกฎหมายหลักไม่สามารถครอบคลุมได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม สภาพความเป็นจริงของข้อกฎหมายในปัจจุบันจะยังมีข้อจำกัดอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องของการดำเนินการและการปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองแรงงาน ดังที่ได้นำเสนอในประเด็นเรื่องกองทุนเงินทดแทนไปแล้วก่อนหน้านี้ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 6
สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กว่าครึ่งศตวรรษแล้วที่แรงงานข้ามชาติเข้ามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ.2515 – 2565 ด้วยเวลาที่ยาวนาน แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยผ่านมิติมุมมองทั้งในยุคที่ต่อต้าน ยุคสนับสนุนให้เข้ามาทำงาน และปัจจุบันเป็นยุคสิทธิมนุษยชนสากลเป็นปทัสถาน มุมมองในแต่ละยุคสมัยล้วนส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้น

6.1 สรุปผลการวิจัย

(1) พัฒนาการของนโยบายและการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย

การวิจัยครั้งนี้แบ่งระยะเวลาในการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง คือ ยุคที่ 1 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2515 – 2531 เป็นยุค “การก่อเกิดความมีตัวตนของแรงงานข้ามชาติ” ในสังคมไทยอย่างเป็นทางการ แต่วิสัยทัศน์ในการสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องการสงวนพื้นที่ในการทำงานให้กับคนไทย แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ภาครัฐยังไม่มีแนวทางการบริหารจัดการด้านการจ้างงานและด้านการคุ้มครองที่ชัดเจน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จึงไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิแรงงาน ต่อมาแม้รัฐบาลจะมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล แต่กฎหมายที่ประกาศต้องประสบกับปัญหาในด้านการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถเกิดสภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลได้ในทางกฎหมาย การไม่สามารถออกกฎข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นปัญหาสำคัญในการกำหนดนโยบายของภาครัฐในช่วงนี้

ต่อมาในยุคที่ 2 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2532 – 2557 เป็นยุคที่ประเทศไทย “ต้องการแรงงานข้ามชาติแต่ขาดการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ” แรงงานประมงข้ามชาติกลายมาเป็นกำลังหลักที่สำคัญต่อกิจการประมงทะเลเนื่องจากแรงงานไทยจากภาคอีสานและภาคเหนือไม่ต้องการลงเรือประมงเนื่องจากเหตุการณ์พายุเกย์ มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทย และจำนวนหนึ่งเป็นลูกเรือประมง อย่างไรก็ตาม การไม่มีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่ชัดเจนในการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลโดยตรงส่งผล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ต่อสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานประมงในไทยก่อนได้รับใบเหลืองกรณี IUU Fishing ที่เข้าขั้น ‘เลวร้าย’ ถูกจับตาและถูกสหภาพยุโรปประกาศให้ใบเหลือง เรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมหรือ IUU Fishing (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2558 ดังกล่าวทำให้มีการเร่งแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในกิจการประมงทะเลอย่างเร่งด่วนตามมา

ยุคที่ 3 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล พ.ศ. 2558 – 2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐไทยเล็งเห็นถึงความจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานประมงข้ามชาติมากขึ้นหลังการถูกประกาศให้สถานะใบเหลือง คณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะรัฐบาลที่บริหารประเทศในขณะนั้นได้ตอบสนองอย่างทันท่วงทีโดยจัดตั้ง ‘ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย’ หรือ ศปมผ.ขึ้น มีเป้าหมายหลักเพื่อปลดสถานะใบเหลือง ด้วยการให้กองทัพเรือ โดยศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับบัญชาโดยทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กิจการประมงทะเลที่อยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายและแนวทางของ ศปมผ. ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่กับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล มีการเร่งแก้ไขปัญหาแรงงานประมงในกิจการประมงทะเลโดยมีเป้าหมายเพื่อการปลดใบเหลืองโดยเร็ว การแบบจึงเป็นไปแบบเข้มงวด มีการออกกฎหมายใหม่ ฉบับสำคัญ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2560 รัฐเร่งกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย คู่ขนานไปกับมาตรการอื่นๆ ทำให้เกิดการปรับปรุงสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน และการคุ้มครองให้กับแรงงานในกิจการประมงทะเลมากขึ้น เป็นเหตุผลหนึ่งที่นำมาสู่การประกาศปลดใบเหลืองให้กับประเทศไทยในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 ของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ยุคที่ 4 นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ในช่วง พ.ศ. 2562 (ภายหลังการปลดใบเหลือง) – 2565 เป็นช่วงที่รัฐบาลไทยดำเนินการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ใช้แนวทางต่อเนื่องมาจากยุคก่อนหน้าเพื่อรักษาไม่ให้ประเทศตกสถานะใบเหลืองอีกครั้ง มีการออกกฎหมายใหม่ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ซึ่งนับเป็นกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานประมงทะเลโดยตรงมากไปกว่านั้นมีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล โดยเฉพาะทำให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้น แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงพาณิชย์ส่วนใหญ่ถูกนำขึ้นมาบนดินและเป็นแรงงานถูกกฎหมาย มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานบนเรือประมง มีการตรวจสุขภาพ มีสัญญาจ้างงาน และมีการกำหนดเงื่อนไข

การปฏิบัติงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน การจ่ายเงินค่าจ้าง ที่พักอาศัยและอาหาร รวมทั้งการคุ้มครองสุขภาพ และการประกันสังคม

ในเชิงหลักการเป็นเรื่องที่ดีมากที่มีการออกกฎหมายและมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลดังเช่นปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในด้านการนำไปปฏิบัติใช้ พบว่าการคุ้มครองบางอย่าง เช่น กองทุนเงินทดแทน การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ยังคงมีปัญหาและช่องโหว่ในการเรียกร้องและดำเนินการจริงเกิดขึ้นอยู่ จึงทำให้เป็นที่แน่ชัดว่าการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลสามารถเกิดขึ้นจริงได้บางส่วน

(2) การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ผลการศึกษาในประเด็นด้านธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล โดยวิเคราะห์จากกรอบแนวคิดของกระบวนการในการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash พบว่า การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ที่สำคัญ คือ 1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2) ภาคเอกชน คือ สมาคมประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือประมงและนายจ้าง 3) แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และ 4) องค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

เมื่อวิเคราะห์ผ่านตัวแปรตามกรอบแนวคิดของ Ansell และ Gash การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย เกิดขึ้นจาก*เงื่อนไขเบื้องต้น* ที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างมีทรัพยากรและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด ในขณะที่ภาครัฐเป็นผู้ถือทรัพยากรและอำนาจมากที่สุด มากไปกว่านั้น กลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐมีแรงจูงใจในการร่วมมือน้อย และยังมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการ

ในด้านตัวแปร*ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย* พบว่า ศปมผ. มิได้แสดงบทบาทในฐานะผู้นำที่เอื้ออำนวย แต่ดำเนินการโดยใช้อำนาจแบบสั่งการและรวมศูนย์อำนาจ แม้ว่าการดำเนินการลักษณะนี้จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานของส่วนงานราชการต่าง ๆ แต่กลับส่งผลร้ายต่อกลุ่มภาคเอกชนเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ที่แต่เดิมให้ความร่วมมือในช่วงแรกแต่ต่อต้านในภายหลัง เพราะภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลตกอยู่กับนายจ้าง

ในด้าน*การออกแบบเชิงสถาบัน* ภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดและออกแบบความร่วมมือนี้ทั้งหมด กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาในกระบวนการความร่วมมือเป็นได้เพียง ‘ผู้เล่นตาม’ แต่ไม่มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดกติกา รวมทั้งกระบวนการดังกล่าวยังขาดการเปิดโอกาสให้แรงงานประมงทั้งที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติได้เข้ามามีส่วนรวม

ในด้าน*กระบวนการความร่วมมือ* ภาครัฐมิได้สนับสนุนกระบวนการที่จะทำให้เกิดการเจรจาซึ่งหน้า การสร้างความไว้วางใจ ความมุ่งมั่นในการทำงาน และความเข้าใจร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงไทยมิได้ลงรอยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ขาดความมุ่งมั่นในการทำงาน เพราะตระหนักว่าเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจของภาครัฐเป็นหลักฝ่ายเดียว กลุ่มเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ถูกลดทอนความมุ่งมั่นไปกับการตกอยู่ใต้ภาระทางกฎหมายและมาตรการที่รัฐสร้างขึ้นในระหว่างกระบวนการ ซึ่งแม้จะสามารถปลดใบเหลืองได้ตามเป้าหมายได้ ความสำเร็จระหว่างทางดังกล่าวกลับมิสามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมืออื่น ๆ ตามมาได้

ข้อสรุปที่ชัดเจนของการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 -2562 (ก่อนปลดใบเหลือง) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ศปมผ. ที่ถูกจัดตั้งเพื่อเป้าหมายการปลดใบเหลืองกรณี IUU Fishing มีลักษณะเป็น ***“ธรรมาภิบาลสั่งการ”*** เพราะกระบวนการในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ รัฐเป็นผู้กำหนดและสั่งการ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ คือ กลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือประมงพาณิย์ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มแรงงานข้ามชาติ มีอำนาจในการผลักดันความต้องการของกลุ่มตนและมีอิทธิพลต่อรัฐน้อย กลุ่มเดียวที่มีอำนาจที่สามารถกดดันรัฐบาลไทยให้ดำเนินการตามที่ต้องการได้อย่างชัดเจน คือ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ การบริหารจัดการกิจการประมงทะเลของไทยมีกระบวนการในทิศตรงข้ามกับแนวคิดของ Ansell และ Gash และแม้ว่าในท้ายที่จะเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของ ศปมผ. คือ สามารถปลดใบเหลือง และมีผลลัพธ์ปลายทาง คือ การสร้างกลไกการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลขึ้น ทั้งในแง่ของการออกกฎหมาย และการคุ้มครองทางสังคมบางส่วน แต่กระบวนการดังกล่าวมีแรงงานประมงเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก

ในประเด็นการเมือง งานวิจัยนี้ค้นพบว่า การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยเกี่ยวข้องกับอำนาจ 2 แบบ คือ “อำนาจและทรัพยากร” ซึ่งเป็นอำนาจอันเกิดจากการครอบครองทรัพยากรของรัฐ ที่มิได้ใช้เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนส่วนเสีย แต่เป็นการใช้เพื่อคงความมีอำนาจบังคับต่อส่วนราชการอื่นและกลุ่มเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ และ “อำนาจเชิงปทัสถาน” ที่ชาติตะวันตกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถกดดันรัฐบาลไทยให้ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ในส่วนของ*สภาวะการเมืองและความร่วมมือหลังปลดใบเหลือง พ.ศ. 2562 -2565* การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลมีกระบวนการที่ส่อให้เห็นถึงความมีธรรมาภิบาลมากขึ้น อันเกิดจากบริบททางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นรัฐบาลในระบบปกติ กล่าวคือ มีการปรับภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการถ่ายโอนภารกิจจาก ศปมผ. ให้แก่หน่วยราชการที่รับผิดชอบหลักเพื่อให้การดำเนินการอยู่ในระบบปกติ ซึ่งคือ กระทรวงแรงงาน รวมทั้งได้มีการยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องตามสัตยาบันจึงได้มีการออกออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองแรงงาน ที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 แต่ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการในช่วงนี้จะเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ออกเสียงเรียกร้องและนำไปสู่การประนีประนอมเพื่อหาทางออกร่วมกันมากขึ้น ดังเช่น ประกันสังคม หากแต่ผลพวกของระบอบที่รัฐบาลได้สร้างไว้ก่อนหน้าได้ส่งผลต่อการให้ความร่วมมือของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงเวลานี้อย่างมาก ระบอบ ‘อำนาจแข็ง’ หรือ ธรรมาภิบาลสั่งการ โดยรัฐทำให้เกิดความร่วมมือแบบบังคับได้ไม่สมัครใจจากกลุ่มต่าง ๆ ความสำเร็จจากการปลดใบเหลือง *‘มิใช่ความสำเร็จร่วมของทุกฝ่าย’* หรือ ความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย แต่เป็นความสำเร็จทางการเมืองของ คสช. ที่พิสูจน์ว่าตัวเองทำได้ของรัฐบาลที่ฝ่ายเดียว แต่สร้างความล้มเหลวต่อความร่วมมือตามมา มากไปกว่านั้น เพื่อการดำเนินการเพื่อรักษาสถานะ IUU Fishing รัฐบาลยังคง ‘ผลิตซ้ำ’ อำนาจแข็งผ่านการสร้างภาพลักษณ์ของผู้ตรวจการประมงทะเลในรูปแบบ IUU HUNTER ซึ่งยังคงเน้นการตรวจตราอย่างเข้มแข็งเพื่อแสดงให้เห็นความจริงจังของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา ตรงข้ามกับกลุ่มภาคเอกชนเจ้าของเรือประมงพาณิชย์จากเดิมที่เคยให้เข้าร่วมและให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา IUU Fishing แต่ภายหลังได้กลับกลายมาเป็นการต่อต้านและเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่บังคับใช้มากขึ้น เพราะมาตรการต่าง ๆ จากการกำหนดนโยบายประมง IUU Fishing ของภาครัฐได้กลายมาเป็นภาระที่ตกอยู่กับภาคเอกชน มีการแสดงออกและเรียกร้องความต้องการของกลุ่มตนเองผ่านช่องทางและพื้นที่ใหม่ เช่น ผ่านสื่อและโซเชียลมีเดีย รวมทั้งมีการแสดงออกถึงการคัดค้านเชิงสัญลักษณ์ การระดมพลเพื่อชุมนุม เป็นต้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย *‘ขาดความเข้าใจร่วมกัน’* ทำให้สภาพความจริงภายใต้ความร่วมมือในปัจจุบันของทุกฝ่ายจึงขาดเอกภาพ กลายเป็นการขาดความร่วมมือร่วมกัน และต่างแสวงหาช่องทางในการบรรลุเป้าหมายของตนเองแบบตัวใครตัวมัน

(3) การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล เมื่อเปรียบเทียบกับอดีต การคุ้มครองทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในช่วง พ.ศ.2558-2565 มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหลายประการ ที่ชัดเจน คือ มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานประมง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ทะเลโดยตรงเกิดขึ้น คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ทำให้แรงงานมีสภาพการจ้างงาน การทำงาน และการคุ้มครองที่ดีขึ้นกว่าแต่เดิม พิจารณาได้จากหลายด้าน คือ ในด้านการจ้างงาน การขาดแคลนแรงงานประมงทะเลทำให้แรงงานประมงข้ามชาติเป็นที่ต้องการ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคกิจการอื่น ๆ แรงงานในกิจการประมงทะเลได้รับค่าจ้างสูงกว่า และเป็นกลุ่มที่นายจ้างยอมจ่ายเพื่อให้สวัสดิการทางสังคมเพิ่มขึ้น ในด้านการจ่ายค่าจ้างเป็นการจ่ายผ่านบัญชีธนาคารเป็นรายเดือนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแรงงานจะได้รับค่าจ้างอยู่ระหว่าง 9,000 – 12,000 บาท ในด้านของภาคเอกชนนายจ้างเจ้าของเรือ มีความตระหนักต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกิจการประมงมากขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนและดำเนินการด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายและมาตรการรัฐกำหนด ในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน ก็มีบทบาทในการเป็นกระบอกเสียงและสร้างการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลควบคู่กับแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการของรัฐเช่นเดียวกัน แต่กระนั้น ในด้านสภาพการทำงานบนเรือประมง แม้ว่าจากความเห็นหลายฝ่ายมีความเห็นตรงกันที่ควรมีการปรับปรุงสภาพเรือประมงให้ดีและถูกสุขอนามัยมากขึ้น แต่ก็มีข้อคัดค้านในจากกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ เนื่องจากการปรับปรุงเรือต้องใช้เงินจำนวนมาก

จากสภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้ความสำคัญและพร้อมที่จะขับเคลื่อนเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานไปสู่ทิศทางที่ดีและเป็นมาตรฐานยั่งยืนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไข คือ ในส่วนของระบบประกันสุขภาพและกองทุนเงินทดแทนของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ที่การดำเนินการเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยจากกองทุนเป็นไปได้อย่างยากลำบากในทางปฏิบัติ ทั้งแรงงานไม่พกเอกสารประจำตัว และจากความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการ อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ การใช้สารเสพติดและเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ซึ่งส่งผลต่อภาระหนี้สินของแรงงาน และเป็นสาเหตุสำคัญในการก่อให้เกิดอุบัติเหตุบนเรือประมง

ในส่วนของการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม โดยการวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม ของWheeler และ Waite พบว่าแรงงานได้รับการคุ้มครองทางสังคมบางส่วน คือ ในด้านมาตรการการส่งเสริม ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีในขั้นพื้นฐาน พบว่ายังไม่มีการบริการทางสังคมและการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย เมื่อออกเรือจะอาศัยอยู่บนเรือและเมื่อขึ้นบกจะอยู่ห้องเช่าที่เสียค่าใช้จ่ายเองหรือบางส่วนนายจ้างจัดหาที่พักอาศัยให้ ในด้านมาตรการเชิงป้องกัน แรงงานได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด คือ ค่าจ้างขั้นต่ำ และส่วนแบ่งค่าขายสัตว์น้ำ รวมถึงสิทธิประกันสังคม หรือ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ด้านมาตรการการคุ้มครอง และในด้าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรการการคุ้มครอง ภาครัฐได้จัดให้แรงงานได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน ในด้านมาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง รัฐมีนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย รวมทั้งมีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และ การย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่แรงงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม มาตรการการเปลี่ยนแปลงเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุผลทุกข้อยากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างสหภาพแรงงาน

6.2 อภิปรายผล

งานวิจัยการเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล เป็นการศึกษาการบริหารจัดการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของภาครัฐในกิจการประมงพาณิชย์ โดยงานวิจัยนี้สามารถตอบคำถามวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจัดให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง ซึ่งมีข้อสรุปของคำตอบที่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งผลการวิจัยการเมืองเรื่องธรรมาภิบาลความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 – 2565 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า *“ภายใต้ความร่วมมือที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอำนาจไม่เท่ากันในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทำให้การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นได้เพียงบางส่วน”* และสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า *“ภายใต้กระบวนการบริหารจัดการร่วมกันที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการเจรจาซึ่งหน้า มีความไว้วางใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และความเข้าใจร่วมกันน้อย ทำให้ขาดความร่วมมือร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงทะเล* ทั้งนี้เป็นเพราะภาครัฐซึ่งมีบทบาทนำไม่สามารถสร้างกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมาบริหารจัดการร่วมกันในการกำหนดนโยบายการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้ตามแนวทางของธรรมาภิบาลความร่วมมืออย่างแท้จริง แต่ยังคงไว้ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจและสั่งการแบบบนลงล่าง หรือที่งานวิจัยนี้เรียกว่าเป็น *“ธรรมาภิบาลสั่งการ” (Directive Governance)* กระบวนการที่เกิดขึ้น รัฐมิได้ดำเนินการในฐานะผู้นำที่เอื้ออำนวยให้ทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีความร่วมมือในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการตามแนวคิดธรรมาภิบาล กระบวนการทางการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นเป็นความพยายามของรัฐในการสร้างแบบบังคับในการปฏิบัติงานในกิจการประมงทะเลมากกว่า นอกจากนั้น งานวิจัยนี้ยังมีข้อค้นพบที่สนับสนุนสมมติฐานดังกล่าวในประเด็นที่ว่า “อำนาจและทรัพยากร” และ “อำนาจเชิงปทัสถาน” ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยที่มีอำนาจและทรัพยากร มิได้ใช้เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนส่วนเสีย แต่เป็นการใช้เพื่อ

คงความมีอำนาจบังคับต่อส่วนราชการอื่นและกลุ่มเจ้าของเรือประมงพาณิชย์ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็ถูกกดดันด้วยอำนาจเชิงปทัสถานจากชาติตะวันตกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงทำให้มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อให้หลุดพ้นจากอำนาจนั้น แต่เป้าหมายของรัฐมิใช่ทำเพื่อการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมง แต่เป็นไปเพื่อเป้าหมายการปลดใบเหลือง IUU Fishing เป็นสำคัญ ประกอบกับผลจากกระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยก็มิได้มีความพยายามในการจัดประชุมในรูปแบบที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเจรจาร่วมกันแบบซึ่งหน้า แต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความไว้วางใจต่อกันน้อย การปลดใบเหลืองมิใช่ความสำเร็จของทุกกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล หากแต่เป็นการเก็นแต้มความสำเร็จของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ต้องประสบกับภาระที่เกิดจากการกำหนดนโยบายประมง IUU Fishing ของรัฐบาล จึงทำให้ภายหลังการปลดใบเหลือง ความมุ่งมั่นในการให้ความร่วมมือของภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐมีน้อยลง และที่มากไปกว่านั้น คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย *‘ขาดความเข้าใจร่วมกัน’* ทำให้สภาพความจริงภายใต้ความร่วมมือในปัจจุบันของทุกฝ่ายจึงขาดเอกภาพ กลายเป็นการขาดความร่วมมือร่วมกัน ด้วยเหตุนี้แม้จะมีการออกกฎหมาย แก้กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานประมงเกิดขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาในด้านการนำไปปฏิบัติและยังไม่สามารถจัดให้มีการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานประมงทะเลอย่างแท้จริง

ข้อค้นพบในการวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับงานของ Vinh Sum Chau และ Montita Bunsiri ที่ศึกษาเกี่ยวกับความผิดพลาดในการบริหารการจัดการและการจูงใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประมงของไทย แต่ทั้งสองมุ่งเน้นผลลัพธ์ไปที่ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการให้เกิดผลลัพธ์ไปที่การคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล งานของ Chau และ Bunsiri เสนอว่า ในกิจการประมงทะเลของไทยมีการบริหารจัดการที่ผิดพลาด กล่าวคือ มีการออกกฎระเบียบที่มีความเข้มงวดจำนวนมาก แต่ขาดประสิทธิภาพในด้านการมีส่วนร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก จนทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่เกิดแรงจูงใจในการสร้างความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมด้านประมงทะเล ทั้งสองเสนอว่าหากต้องการให้เกิดความร่วมมือเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ควรทบทวน “บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีประสิทธิภาพ” (Vinh Sum Chau and Montita Bunsiri, 2022)

นอกจากนั้น งานวิจัยนี้ได้ข้อค้นพบที่อยู่นอกสมมติฐาน คือ กระบวนการความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วงรัฐบาล คสช. ที่สร้างขึ้นผ่าน ศปมผ. มีลักษณะเป็นเผด็จการธรรมาภิบาล ซึ่งภายใต้ความร่วมมือในรัฐบาลทหาร อำนาจการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นได้น้อยมาก แต่ในช่วงรัฐบาลที่ไม่ใช่ คสช. จะมีกระบวนการ

ที่ให้กลุ่มต่าง ๆ มีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น มีลักษณะแบบ *“ธรรมาภิบาลสั่งการ” (Directive Governance)* ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของรัฐไทยดังกล่าวเป็นข้อค้นพบที่เป็นความรู้ใหม่ที่เพิ่มองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาล คือ ความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้ต้องไม่ใช่บรรยากาศของรัฐบาลที่เป็นเผด็จการเกินไป

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดทฤษฎีและเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคต

งานวิจัยนี้ มีข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดทฤษฎีและเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคต ดังนี้

(1) ควรมีการศึกษาวิจัยการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานประมงทะเลข้ามชาติในกลุ่มแรงงานในกลุ่มประมงพื้นฐาน เพื่อเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างระหว่างการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานประมงทะเลระหว่างกลุ่มประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน

(2) ควรมีการศึกษาวิจัยและติดตามผลของ ธรรมาภิบาลสั่งการ (Directive Governance) ที่รัฐบาลได้ดำเนินการ ว่าส่งผลเป็นอย่างไรในช่วงเวลาอื่น

(3) ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นภาระที่ตกอยู่กับภาคเอกชนจากการกำหนดนโยบายประมง IUU Fishing ของภาครัฐ (Policy Burden) ทั้งในกลุ่มประมงพาณิชย์และกลุ่มประมงพื้นบ้านเพิ่มเติม

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แม้ว่าในภาพรวมภายหลังการปลดใบเหลืองจะทำให้แรงงานข้ามชาติมีสถานภาพทางด้านกฎหมาย สภาพการทำงานและการคุ้มครองที่ดีขึ้น แต่พบว่ายังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

(1) ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง *“คณะกรรมการเพื่อสิทธิและสวัสดิการลูกเรือในกิจการประมงทะเล”* ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกเรือประมงทั้งชาวไทยและต่างชาติ เพื่อเป็นเสมือนกลไกหนึ่งที่ขับเคลื่อนและสนับสนุนให้นายจ้างและลูกเรือประมงมีพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สร้างความเข้าใจ แบ่งปันข้อมูลและสอบทานข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกิดขึ้นในการทำงานซึ่งกันและกัน เป็นคนกลางในการประนีประนอมและปรับความเข้าใจเบื้องต้นในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างและลูกเรือ ดำเนิน

โครงการต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้านสิทธิและสวัสดิการแก่ลูกเรือในกิจการประมงทะเลให้เกิดขึ้นได้ในอนาคต

(2) ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ควรส่งเสริมความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ให้แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ทั้งนี้เพราะจากผลการวิจัยพบว่าแรงงานส่วนหนึ่งขาดความสามารถในการอ่านออกเขียนได้จนทำให้เป็นช่องโหว่สำคัญในการทำความเข้าใจสัญญาจ้างงาน เป็นอุปสรรคต่อการอ่านและการทำความเข้าใจเนื้อหาในสัญญาจ้างด้วยตนเอง และต่อการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่ควรได้ และมีผลการวิจัยที่สอดคล้องกันที่พบว่า กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาที่ใช้สารเสพติดเป็นกลุ่มแรงงานในกิจการประมงทะเล

(3) ภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมมือกันเพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติให้แรงงานในกิจการประมงทะเลสามารถใช้ประโยชน์จากสวัสดิกองทุนเงินทดแทนและระบบประกันภัยได้จริง โดยไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้เพราะแม้ว่าตามกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2562 จะกำหนดไว้ว่าแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลทุกคนต้องเข้าสู่ระบบกองทุนเงินทดแทน และยังมีการกำหนดให้แรงงานเลือกเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือประกันภัยภาคเอกชน หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจทำให้วางใจได้ว่าแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่แน่นอนแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ การดำเนินการเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยกรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเกิดขึ้น เพราะในความเป็นจริงต้องมีการดำเนินการหลายอย่างโดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติหรือนายจ้างที่ต้องการดำเนินการเรียกร้องค่าชดเชยจำเป็นต้องมีทั้งสรรพกำลัง เวลา และความอุตสาหะอย่างมากในการดำเนินการ กรณีแรงงานข้ามชาติที่ตกเรือและเสียชีวิตจำเป็นต้องมีตัวแทนในการดำเนินการให้ แรงงานหลายรายเมื่อเกิดเหตุแต่ไม่มีเอกสารประจำตัว ท้ายที่สุดจึงไม่สามารถเรียกร้องผลประโยชน์จากระบบประกันภัยและกองทุนเงินทดแทนเหล่านี้ได้ นายจ้างจำนวนหนึ่งไม่ประสงค์ใช้การเรียกร้องกองทุนเงินทดแทนผ่านช่องทางของรัฐ เนื่องจากมีประสบการณ์จากการถูกตรวจสอบและสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นกรณีจึงยังคงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

(4) ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ควรเพิ่มมาตรการการเฝ้าระวังการใช้สารเสพติดและเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในกลุ่มลูกเรือประมง ทั้งนี้เพราะปัญหาการใช้สารเสพติดเป็นปัญหาที่ส่งผลเป็นลูกโซ่ต่อประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงานและการมีภาระหนี้สินที่พอกพูนขึ้น ในขณะที่กรณีการใช้เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์เป็นสาเหตุหลักที่ถูกอ้างว่าทำให้แรงงานเกิดอุบัติเหตุและตกเรือเสียชีวิต ผู้วิจัยคิดเห็นว่าปัญหานี้จำเป็นต้องถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นเร่งด่วนในการ

แก้ปัญหา เพราะนอกจากจะนำไปสู่อุบัติเหตุจากการทำงานแล้ว ปัญหาดังกล่าวยังโยงใยถึงประเด็นเรื่องการบังคับใช้แรงงานและอาจเป็นปัญหาในเรื่องการค้ามนุษย์ได้

6.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงการพัฒนาธรรมาภิบาลความร่วมมือต่อบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีประสิทธิภาพ: ความท้าทายในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ทั่วถึงและเป็นธรรมในอนาคต

ประสบการณ์ความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของทุกภาคส่วนที่ผ่านมาในการปลดใบเหลืองและการคงสถานะด้าน IUU Fishing ของประเทศไทยเป็นเพียงจุดเริ่มต้น โจทย์ใหม่ คือ ‘การปลดใบเหลืองเป็นการนำไปสู่การพัฒนาประมงอย่างยั่งยืนและทุกกลุ่มมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่’ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากกิจกรรมด้านประมงที่ผ่านมา ทุกภาคส่วนมักให้ความสำคัญมุ่งเน้นไปที่ปริมาณความต้องการ (Demand Size) ทุกภาคส่วนมุ่งเน้นแต่เฉพาะความสำเร็จในเชิงตัวเลข เช่น ปริมาณปลาที่จับได้ต้องมากขึ้น หรือ ปริมาณการส่งออกอาหารทะเลของไทยต้องเพิ่มขึ้นและติดอันดับโลก แต่แท้จริงแล้วการแก้ปัญหาประมงอย่างยั่งยืนทั้งระบบควรมุ่งเน้นไปที่การจัดหาทรัพยากร (Supply Size) ที่เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรประมงอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบตรวจสอบควบคุมและเฝ้าระวังที่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมความมั่นคงทางอาหารของคนในประเทศ และเป็นมิตรกับระบบนิเวศ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าภาคประมงทะเลของไทยเป็นกิจการที่ต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก ดังกล่าว จึงเป็นโจทย์ซ้อนโจทย์ที่ท้าทายต่อการทำให้การประมงของไทยยั่งยืนในอนาคต สิ่งที่ผู้วิจัยขอนำเสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ต่อโจทย์ดังกล่าวคือการที่ทุกภาคส่วนต้องหันมาร่วมพิจารณาว่าระบอบกฎหมาย มาตรการ รวมทั้งเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแก้ปัญหา IUU Fishing ในช่วงที่ผ่านมาตลอด 8 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ.2558-2565 อะไรบ้างที่จะสามารถทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์เดียวกัน ทั้งนี้เพราะบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการเพื่อปลดใบเหลือง IUU คือ ‘ช่วงแรกการทำงานไม่ได้ไปในแนวทางเดียวกัน’ และผลการวิจัยนี้ก็สะท้อนว่าปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งการปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และไม่สามารถทำให้การคุ้มครองทางสังคมตกแก่แรงงานประมงได้อย่างเต็มที่ ถ้าหากไม่สามารถนำการประมงทะเลไปสู่ความยั่งยืนได้ก็จะมิใช่การแก้ปัญหาที่แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการประมงอย่างยั่งยืนในทุกมิติ และเพื่อการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในอนาคต ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอต่อโจทย์ที่ท้าทายดังกล่าว คือ ‘การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและมีประสิทธิภาพของทุกภาคส่วน’ หรือก็

คือ การที่สามารถทำให้แน่ใจได้ว่าทุกส่วนทุกภาคสามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง โดยแต่ละกลุ่มควรมีบทบาทที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) บทบาทของแรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพ แรงงานต้องตระหนักรู้ว่าการมาทำงานในกิจการประมงคือการทำงานแบบใด เป็นการเข้ามาทำงานโดยความพร้อมและสมัครใจต่อการทำงานบนเรือประมง รวมทั้งแรงงานจำเป็นที่จะต้องรู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เข้าใจถึงเรื่องทักษะความสามารถและระดับความเชี่ยวชาญของการทำงานประมงที่ไม่เท่ากัน รวมทั้งรับทราบและเข้าใจในเงื่อนไขการทำงานทั้งขณะออกและอาศัยเรือ และและสวัสดิการและการคุ้มครองที่จะได้รับก่อนการทำงาน และพัฒนาทักษะความสามารถของตนเองโดยเฉพาะด้านภาษา และการทำงานบนเรือ

(2) บทบาทของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยนธรรมาภิบาลความร่วมมือแบบสั่งการ เป็นแบบการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยให้กลุ่มแรงงานประมงทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในความร่วมมือในกระบวนการ โดยภาครัฐเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างแรงจูงใจ ความมุ่งมั่นในการให้ความร่วมมือ และสร้างความเป็นเจ้าของนโยบายหรือมาตรการร่วมในระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เพื่อให้กระบวนการความร่วมมือนี้กลายมาเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลของทุกส่วนราชการในอนาคต โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประมงทะเลอย่างยั่งยืนและทุกกลุ่มมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(3) บทบาทของนายจ้างเจ้าของเรือประมงที่มีประสิทธิภาพ ในอนาคตโจทย์ใหญ่ที่ท้าทายนายจ้างเจ้าของเรือประมงคือการสูญเสียแรงงานในกิจการประมงทะเล ดังนั้นนายจ้างเจ้าของเรือประมงที่มีประสิทธิภาพนอกจากจะต้องปฏิบัติต่อแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต้องสนับสนุนและทำให้แรงงานประมงในกิจการของตนเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ ใช้ความสัมพันธ์ลักษณะของหุ้นส่วนดังเช่นที่เคยเป็นในสมัยอดีตนำความสัมพันธ์แบบนายจ้างลูกจ้าง สนับสนุนให้แรงงานมีการรวมกลุ่มและรับฟังข้อเสนอและเรียกร้องของกลุ่มแรงงาน

(4) บทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนที่มีประสิทธิภาพ สร้างทัศนะมุมองใหม่ให้แก่แรงงานประมงทะเล ที่แท้จริงแล้วแรงงานบนเรือประมงเป็นงานที่ต้องมีทักษะ ไม่ใช่งานประเภท 3 D ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้แก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล สนับสนุนกิจกรรมและโครงการที่เป็นการเสริมสร้างทักษะภาษา และทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

เป็นที่ปรึกษาและสะพานเชื่อมร้อยระหว่างกลุ่มแรงงานข้ามชาติ กลุ่มนายจ้างเจ้าของเรือ และกลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ

6.4 ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากช่วงเวลาในการศึกษางานวิจัยนี้เกิดขึ้นในระหว่างการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (covid-19) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Article in Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571.

Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press.

Bevir, M. (2011). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. . In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance.* (pp. 1). SAGE Publications.

Bingham, L. B. (2011). *Collaborative governance' in The SAGE handbook of governance* (Mark Bevir, Ed.). CA: SAGE Publications.

Haque, M. S., Shyaka, A., & Mudacumura, G. M. (2017). *'Rethinking governance and democracy in developing countries: looking back, moving forward'. In Democratizing Public Governance in Developing Nations. : With special reference to Africa* (A. M. Shamsul Haque, Ed.).

Sabates-Wheeler, R., & Waite, M. (2003a). *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf

Sabates-Wheeler, R., & Waite, M. (2003b). *Migration and Social Protection: A Concept Paper*. Institute of Development Studies, Sussex,. Retrieved 4 October from http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf

Supang Chantavanich, Samarn Laodumrongchai, & Christina Stringer. (2016). Under the shadow: Forced labour among sea fishers in Thailand. *Marine Policy*, *68*(8), 1-7.

Tran, O. (2017). *Thailand's Fisheries Reform: An Analysis of Institutional Responses and Degrees of Social Protection for Migrant Workers.* University of Ottawa].

Vinh Sum Chau and Montita Bunsiri. (2022). "Elucidating the Paradox of Regulating Environmental Sustainability (Mis)management and Motivations: The Case of Thai Fisheries" *Environmental Management*, *70*, 489-512. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s00267-022-01689-6

ประกาศกรมประมง เรื่อง แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม พ.ศ. 2558 – 2562 และแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย นโยบายแห่งชาติด้านการจัดการประมงทะเล พ.ศ. 2558 – 2562. ราชกิจจานุเบกษา 29 ธันวาคม 2558 เล่ม 132 ตอนพิเศษ 346 ง.

กรมประมง. (2563). กรมประมง จับมือ *SEAFDEC* พัฒนาเรือประมงต้นแบบ แก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ลดต้นทุน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2566 https://www4.fisheries.go.th/dof/activity_item/3592/all_activity/40

กฤตยา อาชวนิจกุล, & วจนสาระ, ก. (2552). การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. *2551* กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ.

กองเศรษฐกิจแรงงาน. (2565). รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่ *4/2565*. สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

การบรรยายพิเศษของ ธนพร ศรียากูล. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (8 พฤศจิกายน 2561). ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก.

การประชุมคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ครั้งที่ 5. (10 มิถุนายน 2563). ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก.

การประชุมเพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการของสหกรณ์ประมงแม่กลอง. จ. สมุทรสงคราม. 8 มิถุนายน พ.ศ. 2563. ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก.

การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นกรณี IUU Fishing. (10 กรกฎาคม พ.ศ. 2560). ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก. ณ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล. 11 กรกฎาคม 2562. ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก.

การประชุมระดมความคิดเห็นเรื่องสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมงทะเล: ระบบประกันสังคมและสวัสดิการสำหรับแรงงานประมงทะเล. (11 กรกฎาคม พ.ศ. 2562). ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก. ณ ห้องประชุมชั้น 3 อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การสัมมนาสู่การประมงที่ยั่งยืนและการทำงานอย่างมีคุณค่า. (29 เมษายน 2562). ไพรินทร์ มากเจริญ. ผู้บันทึก. ณ ห้องประชุมประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร. (2563). ชีวิตติดร่างแห ปีที่ 2 รายงานสิทธิแรงงานในอุตสาหกรรมประมงไทย. ภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่ออาหารทะเลที่เป็นธรรมและยั่งยืน. เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2565 จาก https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd21415e39c3060027ceb?cate=5d5bcb4e15e39c306000683d.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 99 ง

Chulalongkorn University

เจ้าของเรือประมง ก. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์. (5 พฤษภาคม 2566).

เจ้าของเรือประมง ข. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์. (5 พฤษภาคม 2566).

เจ้าของเรือประมง ค. ในจังหวัดสมุทรสงคราม. สัมภาษณ์. (5 พฤษภาคม 2566).

เจ้าหน้าที่สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ จ.สมุทรสาคร สัมภาษณ์. (10 กรกฎาคม 2562.).

ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์. (18 พฤษภาคม 2566).

ไต๋เรือประมง. สัมภาษณ์. (8 มิถุนายน 2563).

ไทยรัฐออนไลน์. (2561). ร่องรอยพังพินาศ พายุไต้ฝุ่นเกย์! หายนะชายฝั่งอ่าวไทย ตาย *500* ศพ. เข้าถึงเมื่อ 15 พฤษภาคม 2565 จาก https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/1416990

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2559). *3* พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322/2515. เข้าถึงจาก http://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/viewer.php

ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ. (2552). บทสังเคราะห์นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, *2552*. . โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.

ผู้จัดการออนไลน์. (2562). ทิ้งทวนอัดงบฯให้ "ศปมผ." *326* ล้าน ก่อนยุบ!ตามคำสั่งคสช. เบ็ดเสร็จ *3.7* พันล้าน ปิดภารกิจแก้ประมงผิดกม.ทั้งระบบ. เข้าถึงเมื่อ 17 ตุลาคม 2565 จาก https://mgronline.com/politics/detail/9620000084763

ไพรินทร์ มากเจริญ. (2560). การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “นโยบายแรงงานต่างด้าว ตาม พ.ร.ก. การบริหารจัดการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 และผลกระทบ” ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ไพโรจน์ แก่นสาร. ความยากลำบากในการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย. เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์.

มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. (4 มิถุนายน 2562).

มงคล สุขเจริญคณา. ประธานสมาคมประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. (7 ธันวาคม 2565).

มานพ คณะโต และคณะ. (2560). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำข้อมูลสถานการณ์ปัญหายาเสพติดของกลุ่มแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 1). บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มูลนิธิกระจกเงา. (2554). ปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานไทยเพศชายในภาคประมงนอกน่านน้ำ. กรุงเทพฯ. ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. อดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. (26 เมษายน 2562).

วิน วิน. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์. (8 มิถุนายน 2563).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). รายงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ: ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี *2545* "ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย: *5* ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ" เข้าถึงเมื่อ 13 มิถุนายน 2566 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3149

สุดาศิริ วศวงศ์. (2539). การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบที่จังหวัดระยอง. รายงานผลการวิจัย ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช.

สุภางค์ จันทวานิช. (2545). กรอบแนวคิดว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ สาเหตุและผลกระทบของการย้ายถิ่น. เอเชียปริทัศน์., ปีที่ *23* ฉบับที่ *2* พ.ศ.*2545*, 1-10.

สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. (2559). การศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงาน ในภาคการประมงทะเลของไทย.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม). (2021). การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทย การคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวในประเทศไทย. ไอโอเอ็ม ประเทศไทย.

องค์การฮิวแมนไรท์วอทช์. (2561). โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย. เข้าถึงเมื่อ 17 ตุลาคม 2561 จาก https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/thailand0118th_report_web.pdf

อ่อง อ่อง. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์. (8 มิถุนายน 2563).

อู. แรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์. (8 มิถุนายน 2563).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ไพรินทร์ มากเจริญ
วัน เดือน ปี เกิด	3 กุมภาพันธ์ 2526
สถานที่เกิด	ขอนแก่น
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตร์บัณฑิต (การเมืองการปกครอง) ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนามนุษย์และสังคม)
ที่อยู่ปัจจุบัน	89/494 มบ.พฤกษ์ลดา (ติวานนท์-ราชพฤกษ์) ถ.345 ต.บางตะไนย์ อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี 11120
ผลงานตีพิมพ์	ไพรินทร์ มากเจริญ. พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ใน เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2561 หน้า 87-108 ไพรินทร์ มากเจริญ. การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ: การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. ใน วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม. ปีที่ 7 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2566). หน้า 226-237

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University