

การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ:
การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล*

POLITICS OF GOVERNANCE IN TRANSNATIONAL WORKERS MANAGEMENT:
SOCIAL PROTECTION IN SEA FISHERY INDUSTRIES

ไพรินทร์ มากเจริญ

Pairin Makcharoen

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Political Science Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand

Corresponding author E-mail: makcharoenpairin@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องการเมืองเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ: การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเลนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงาน การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าของเรือประมงพาณิชย์ แรงงานข้ามชาติ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง จำนวน 20 คน รวมทั้งการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในการตรวจแรงงานประมงทะเลร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ การเข้าร่วมประชุมการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 ครั้ง ผลการวิจัยพบว่า 1) ในช่วง พ.ศ.2558-2565 การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย มีลักษณะเป็น ‘ธรรมาภิบาลแบบสั่งการ’ (Directive Governance) คือ ภาครัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางและวิสัยทัศน์ การบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้างมาโดยตลอด และยังคงไว้ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจและสั่งการแบบบนลงล่าง แต่ยังไม่สามารถสร้างระบอบหรือแนวทางที่เป็นกระบวนการตามแนวคิดธรรมาภิบาลความร่วมมือที่ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำให้เกิดขึ้นได้ 2) สภาพข้อเท็จจริงในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล แม้จะมีพลวัตในเชิงหลักการ เช่น การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานประมงทะเลโดยตรง แต่ยังคงมีปัญหาด้านการปฏิบัติใช้ เช่น กรณีการเรียกร้องค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทน ที่มีอุปสรรคในด้านเอกสารและปัญหาข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากการดำเนินการของภาครัฐ

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การบริหารจัดการร่วมกัน, แรงงานข้ามชาติ, กิจการประมงทะเล, การคุ้มครองทางสังคม

Abstract

The research aimed to analyze the collaborative governance of relevant agencies in transnational migrant workers management in sea fishery industries and the factual state 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 related to policy, management, and worker protection. In-depth interviews were conducted to collect data from

* Received 6 June 2023; Revised 28 June 2023; Accepted 30 June 2023

government officials, commercial fishing boat owners, migrant workers, NGO officials, and relevant key informants, totaling 20 interviewees. Participant observations were performed to inspect transnational migrant workers in sea fishery industries and government officials, as well as relevant seminars, totaling 10 times. The findings revealed the following: 1) During the years 2015–2022, policy formulation and management of transnational migrant workers in sea fishery industries were characterized by "directive governance", i.e., the government determined the direction and vision, 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 or a process based on the concept of collaborative governance, where all stakeholder groups participate in brainstorming and collaborative action. 2) For the factual state 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.

Keywords: Governance, Collaborative, Migrant Workers, Sea Fishery Industries, Social Protection

บทนำ

ในมิติด้านนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย กิจกรรมประมงทะเลนับเป็นภาคส่วนที่ดำเนินการได้ยากที่สุดภาคส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพราะประเด็นแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเป็นพื้นที่สีเทาที่มีความซับซ้อนเชิงปัญหาและการจัดการ เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ และนานาชาติ มีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เต็มไปด้วยหลุมดำที่ต้องกลบแก็้อ อาทิ การใช้แรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ การหลอกลวง มีมิติทางด้านการเมืองทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวข้อง รวมไปถึงการเชื่อมโยงในเรื่องสภาพและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม เป็นผลให้ท้ายที่สุดประเทศไทยถูกคณะกรรมการยุโรปได้มีคำวินิจฉัยโดยระบุว่าไทยเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมายประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) หรือการได้รับใบเหลือง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ส่งผลโดยตรงต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ รัฐบาล และเกี่ยวพันต่อการส่งออกสินค้าประมงทะเลของประเทศไทยไปยังกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการปลดใบเหลืองจึงเป็นความท้าทายและเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งในบทวิเคราะห์ของกองเศรษฐกิจแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน มีความชัดเจนว่าสหภาพยุโรปมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพราะหากไม่มีการปรับปรุงด้านการใช้แรงงานจะกระทบต่อการส่งออกสินค้าประมงทะเลของประเทศไทยตามมา (กองเศรษฐกิจแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน, 2565) ดังกล่าวเป็นเพียงสภาพปัญหาที่มองเห็นได้ตามพื้นที่สื่อและหน้ากระดาษ หากแต่ในความเป็นจริงในภาคกิจการประมงยังมีประเด็นต่าง ๆ ทั้งมิติด้านปัญหาและมิติด้านการพัฒนาปรับปรุงที่ต้องมองให้ทะลุและมุ่งบริหารจัดการ แก้ปัญหาและพัฒนาให้ตรงจุด เพราะถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคกิจการประมงทะเลของประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนาน หากแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมารัฐไทยและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมิใช่ไม่เคยเห็นปัญหานี้ และมีมิใช่ไม่เคยแก้ไข ในงานของสุดาศิริ วทวงศ์ ที่ทำการศึกษาการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบที่จังหวัดระยอง เสนอไว้ชัดเจนว่ารัฐไทยมีแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมาเป็นเวลานานก่อนหน้านี้แล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 (สุดาศิริ วทวงศ์, 2539) งานวิจัยหลายชิ้นมีข้อค้นพบตรงกันว่ากฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานมักดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าโดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย เพราะสภาพความเป็นจริงของการทำประมงที่ต่างจากงานในกิจการประเภทอื่น และถูกคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ ในส่วนของงานวิจัยที่เป็นปัจจุบันมากขึ้น แทบทุกชิ้นแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีความพยายามของภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมากขึ้น หากแต่ผลจากการศึกษาในนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล ยังพบว่าแรงงานประมงทะเลคงเป็นกลุ่มที่ได้รับ การคุ้มครองที่ไม่เพียงพอและถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้างงาน แรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน เพราะเป็นงานที่อันตรายและรายได้ต่ำ ทั้งนี้อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยเป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่ทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยถูกตรวจสอบมากขึ้น อันเนื่องมาจากการใช้แรงงานบังคับ (Force labour) และมีรูปแบบการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Supang Chantavanich, et al., 2016) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานและคุ้มครองแรงงาน กิจการประมงทะเลไม่รวมอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอันเนื่องมาจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เรื่องการจ่ายเงินค่าจ้าง ส่วนงานอีกชิ้นของสุภางค์และคณะได้ศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคการประมงทะเลของไทย ชี้ชัดว่าผลจากการที่แรงงานประมงทะเลเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดต่อสภาพการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล กลุ่มตัวอย่างแรงงานกว่าร้อยละ 93.8 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงานกับเจ้าของเรืออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จึงยังทำให้ไม่มีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่แรงงานประมงถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานประมงข้ามชาติบางส่วนเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับเพราะไม่ได้เต็มใจมาทำงานประมงและยังถูกบังคับลงโทษทางการเงินเป็นต้น สอดคล้องกับข้อค้นพบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี 2561 ที่แรงงานประมงบางส่วนให้สัมภาษณ์ว่าการถูกหักเงินถูกใช้เป็นวิธีการลงโทษ หรือโทษปรับบางอย่างเรื่องค่าจ้าง (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2559)

ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของ Olivia Tran เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินการและการตอบสนองในเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประมงทะเลไทย ด้วยการใช้กรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) มาวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายการปฏิรูปการประมงของไทยภายหลังจากการได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ. 2558 โดยงานดังกล่าวโต้แย้งว่านโยบายการปฏิรูปการประมงของรัฐไทยสร้างแรงกระตุ้นต่อแรงงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งยังไม่เพียงพอต่อการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมามี Tran วิเคราะห์ว่าแม้ว่ารัฐไทยจะตื่นตัวและทุ่มเทในการรณรงค์สิทธิแรงงานมากขึ้น เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศอันจะส่งผลต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลภายหลังจากการถูกกดดันจากต่างประเทศและการเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลโดยสื่อมวลชนในประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะยังมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้ามนุษย์ที่ยังต้องปรับปรุงอีกมาก รวมทั้งการปรับปรุงเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดเพราะเป้าหมายที่รัฐไทยกำหนดไว้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือคุ้มครองให้แรงงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถหรือให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Olivia Tran, 2017) นอกจากนี้ในรายงานผลการศึกษาขององค์การฮิวแมนไรท์วอตช์ เรื่อง “โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย” ก็เป็นอีกหนึ่งผลการศึกษาที่ตอกย้ำสภาพของแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่เป็นแรงงานบังคับในช่วงเวลาที่ผ่านมาที่ไทยจะได้รับ

ใบเหลือง ซึ่งปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว แต่ยังคงมีบางส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบสำคัญที่แตกต่างไปจากงานวิจัยฉบับอื่น คือ ปัจจัยที่ทำให้เจ้าของเรือหรือเจ้าของกิจการประมงทะเลของไทยไม่ยอมพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดกำลังแรงงานเกิดจากการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นราคาถูกและด้วยการกดค่าแรงมาอย่างยาวนาน และส่งผลต่อวิกฤติการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลในท้ายที่สุด (องค์การอิวิแมนไรท์วอตช์, 2561)

แต่กระนั้นก็มีอาจปฏิเสธได้ว่าภาครัฐเองก็มีความพยายามอย่างยิ่งในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลให้ดีขึ้น และนับตั้งแต่บัดนั้นมา ก็มีการพัฒนาแนวนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาในภาคกิจการประมงทะเล ในช่วง พ.ศ. 2558-2565 การดำเนินการสำคัญในช่วงแรก คือ รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. ขึ้น เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2558 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและประสานงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแบบรวมศูนย์อำนาจ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558, 2558) (ปัจจุบันภาครัฐได้ยุบหน่วยงานนี้และส่งต่อภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแทนในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562) นอกจากนี้ ภาครัฐมีการออกกฎหมายที่มีผลต่อการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการตั้งแต่การเริ่มต้นเข้ามาทำงานและการจ้างงาน สภาพการทำงานบนเรือประมง และการคุ้มครองแรงงาน คือ พระราชกำหนดการประมง 2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส, 2566) แม้ว่าจะมีกฎหมายและมาตรการออกมาเป็นจำนวนมาก หากแต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาในการดำเนินการ และแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพียงบางส่วน ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ใช้แนวคิดหลักที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ แนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจ หรือก็คือใช้แนวทางแบบ “Collaborative Governance” โดยเน้นและให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐ “public agency” เป็นหลักในการดำเนินการ แนวคิดนี้ขบขันว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการจัดการภาครัฐควรเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่หน่วยงานภาครัฐหนึ่งหรือมากกว่ามีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นที่ไม่ใช่รัฐโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ ด้วยการใช้ความเห็นพ้องต้องกัน และการปรึกษาหารือ และมีเป้าหมายเพื่อที่จะสร้างหรือใช้เป็นนโยบายสาธารณะ หรือจัดการโครงการหรือทรัพย์สินสาธารณะ (Chris Ansell and Alison Gash, 2008)

อีกแนวคิดหนึ่งที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ “แนวคิดการย้ายถิ่นและการคุ้มครองทางสังคม” ของ Rachel Sabates-Wheeler และ Myrtha Waite ซึ่งเป็นแนวคิดหลักในการวิเคราะห์การคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล โดย Wheeler และ Waite นิยามว่า “การริเริ่มของภาครัฐและภาคเอกชนในการเอื้ออำนวยให้เกิดการเคลื่อนย้ายด้านรายได้หรือการบริโภคไปสู่ผู้ยากจน ปกป้องกลุ่มเปราะบางจากความเสี่ยงต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต และยกระดับสิทธิและสถานะทางสังคมของกลุ่มคนชายขอบ โดยมีวัตถุประสงค์โดยรวมคือการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนยากจน กลุ่มเปราะบาง และกลุ่มคนชายขอบ” จากนิยามดังกล่าว Wheeler และ Waite ได้สรุปว่า การคุ้มครองทางสังคมมีสี่องค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) มาตรการการส่งเสริม (Promotive measures) มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงขีดความสามารถและรายรับจริง มาตรการเหล่านี้อาจรวมถึง มาตรการทางเศรษฐกิจมหภาค มาตรการภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจน เช่น การปรับปรุงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การลดโรคติดต่อ และการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงที่ดินหรือบริการด้านสุขอนามัย 2) มาตรการเชิงป้องกัน (Preventative measures) มีเป้าหมายเพื่อลดการกีดกันในรูปแบบเฉพาะต่าง

ๆ 3) *มาตรการการคุ้มครอง (Protective measures)* จะมีความเฉพาะเจาะจงในวัตถุประสงค์มากขึ้น กล่าวคือ เพื่อ “รับประกันการบรรเทาทุกข์จากการถูกกีดกัน” เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นด้านความปลอดภัยแบบแคบซึ่งมุ่งเป้าไปที่การบรรเทาความยากจนและการกีดกันที่มาตรการส่งเสริมและป้องกันไม่สามารถทำได้ และ 4) *มาตรการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Transformative measures)* มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจการต่อรองของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคม การทำให้เกิดการตระหนักรู้ในประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกัน และประชาชนได้รับการปกป้องจากภัยทางสังคมต่าง ๆ เช่น การเลือกปฏิบัติ การล่วงละเมิด ซึ่ง “การเปลี่ยนแปลง” ดังกล่าวยังมีความหมายครอบคลุมถึงการคุ้มครองทางสังคมด้านความเสมอภาค (equity) การเสริมสร้างขีดความสามารถ (empowerment) และ สิทธิทางสังคม (social rights) อีกด้วย (Rachel Sabates-Wheeler and Myrtha Waite, 2003)

แม้ในเชิงหลักการและการออกกฎหมายจะมีการดำเนินการให้ทันสถานการณ์มากขึ้น แต่ในการปฏิบัติจริง แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ยังคงเป็นกลุ่มที่ต้องประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการและการคุ้มครอง ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ทำงานศึกษาถึงสาเหตุ และสภาพข้อเท็จจริง เพื่อตอบคำถามที่ว่า “เพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจัดให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง” ซึ่งประโยชน์จากงานวิจัยนี้ได้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งต่อแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกัน รวมทั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและช่องโหว่ที่สำคัญในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเพื่อนำไปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ด้านการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ที่เกิดจากผลการวิจัยและนำข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยมีขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาวิจัยในช่วงรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ.2557-2565 และศึกษาเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ถูกกฎหมาย ในกิจการประมงพาณิชย์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้การศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาจากเอกสารและงานวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการด้านแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วย ข้อกฎหมาย เอกสารราชการ มติคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมคณะกรรมการที่ทำงานเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง (Key Informant and Stakeholder Informant) ประกอบด้วย 3 ภาคส่วนที่สำคัญ คือ 1) หน่วยงานภาครัฐ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน และกรมประมง 2) ภาคเอกชน สมาคมประมงแห่งประเทศไทย นายจ้างและเจ้าของเรือประมง 3) แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลและองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 20 คน รวมทั้งมีการทำงานเชิงปฏิบัติการ ด้วยการจัดประชุมและเข้าร่วมประชุม การระดมความคิดเห็น ประสพการณ์ และข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย จำนวน 10 ครั้ง เพื่อนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์ ตรวจสอบความถูกต้อง และนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้

ผลการวิจัย

1. ธรรมชาติของความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ผลการศึกษาในประเด็นด้านธรรมชาติของความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล โดยวิเคราะห์จากกรอบแนวคิดของกระบวนการในการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash พบว่า การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ทั้งในส่วนของประเทศ ภาครัฐ ภาคเอกชน แรงงานประมงและภาคประชาสังคม ซึ่งในงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์ธรรมชาติของความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ผ่านตัวแสดงหลักที่สำคัญ คือ 1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน 2) ภาคเอกชน คือ สมาคมประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือประมงและนายจ้าง 3) แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล และ 4) องค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

บริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงในประเทศไทย แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก แต่นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของภาครัฐ ทั้งในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้างมาโดยตลอด แต่เดิมมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภายหลังการได้ใบเหลืองกรณี IUU Fishing รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและประสานงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการออกกฎหมายใหม่และปรับปรุงข้อกฎหมายเดิมและการออกกฎหมายระดับรองให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้น หรือ อาจกล่าวได้ว่า ศปมผ. เป็นหน่วยงานพิเศษที่สร้างขึ้นเพื่อรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการด้านประมงทั้งหมดในช่วงเวลานั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีหลักธรรมชาติเป็นเรื่องในแง่หลักการ หากแต่สถานการณ์และหน่วยงานพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นก็มีส่วนทำให้เกิดรูปแบบของกระบวนการการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน เพราะรัฐบาลโดย ศปมผ. เป็นหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจทั้งการสั่งการและกำหนดกติกาต่าง ๆ ในขณะที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ไม่มีส่วนในการตัดสินใจ หรืออาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการของภาครัฐในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “ธรรมชาติแบบสั่งการ” (Directive Governance)

ในด้านทรัพยากรและอำนาจ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ “เป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรและอำนาจมากที่สุด” ในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอยู่ภายใต้การกำหนดทิศทางของภาครัฐทั้งในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายและบริหารจัดการแรงงานผ่านนายจ้างมาโดยตลอด ในขณะที่กลุ่มภาคเอกชน สมาคมประมงแห่งประเทศไทย เจ้าของเรือประมงและนายจ้าง “เป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรมากและอำนาจมาก” กล่าวคือ กลุ่มนี้มีเงินทุนและมีการรวมกลุ่มเป็นสมาคมที่มีความเข้มแข็งอย่างชัดเจนอยู่ใน 22 จังหวัดชายฝั่งทะเลทุกจังหวัด มีอำนาจในการต่อรองเชิงนโยบายและมาตรการที่ภาครัฐกำหนด ในขณะที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล “เป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด” ด้วยสถานะการเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีความยากจนภายในประเทศขาดเงินต้องเดินทางย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแม้ในทางปฏิบัติแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มแรงงานหลักบนเรือประมงและได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่และเป็นแรงงานถูกกฎหมาย แต่ด้วยสภาพการทำงานบนเรือประมง ที่แรงงานได้รับค่าจ้างค่าแรงต่ำ ลักษณะงานซ้ำซากไม่ก้าวหน้า ต้องทำงานห่างไกลจากครอบครัว เสี่ยงอันตราย ผนวกกับสภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงในประเทศไทยที่เปิดช่องพิเศษให้เฉพาะกลุ่มแรงงานประมงทะเล ทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเรือประมงมักเป็นกลุ่มแรงงานที่มีทุนทางสังคมแต่น้อยอยู่แล้วตั้งแต่ในประเทศต้นทาง เช่น ระดับการอ่านออกเขียนได้

ทักษะการทำงาน สภาพความยากจน และการมีสถานะตัวตน การเข้ามาเป็นแรงงานประมงทะเลมักเป็นไปเพื่อการขยายโอกาสต่อการเข้ามาทำงานในกิจการอื่นบนฝั่งในประเทศไทย แรงงานจึงมีลักษณะที่เลื่อนไหลถ่ายเทอยู่ตลอดและไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้นแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเหล่านี้จึงขาดทั้งทรัพยากรที่สำคัญต่อการร่วมกำหนดนโยบายและไม่สามารถเข้าถึงอำนาจศูนย์กลางเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายได้โดยตรง

แต่ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลจะเป็นกลุ่มที่มีทั้งทรัพยากรและอำนาจน้อยที่สุด แต่ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องหลายองค์กรที่ทำงานในด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization -ILO) ที่ดำเนินการและส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในประเทศไทย กลุ่มนี้ “เป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรมากและอำนาจมาก” รวมถึงมีส่วนในการโต้แย้งและตัดสินใจในการออกกฎหมายที่สำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานในช่วง พ.ศ.2558-2565

เมื่อพิจารณาผ่านปัจจัยด้านทรัพยากรและอำนาจข้างต้น พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีไม่เท่ากัน กลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งมีอำนาจและทรัพยากรน้อยที่สุดสามารถเข้าถึงกระบวนการในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายได้น้อยมาก

ในด้านธรรมาภิบาลความร่วมมือในกระบวนการการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย เมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการบริหารจัดการร่วมกันของ Ansell และ Gash ที่การสร้างนโยบายสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ควรใช้ความเห็นพ้องต้องกันและการปรึกษาหารือโดยเป็นผลมาจากทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ภาครัฐในฐานะหน่วยงานไม่สามารถสร้างให้เกิดการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ มีประเด็นด้านการเมืองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และยังขาดความไว้วางใจในระหว่างกัน ไม่สร้างพื้นที่ที่ทุกกลุ่มสามารถมาเผชิญหน้าและร่วมประชุมด้วยกันได้ แต่กลับใช้วิธีการประสานกับแต่ละกลุ่มแบบทวิภาคี แม้ว่าความสำเร็จในระหว่างดำเนินการ เช่น การปลดใบเหลืองในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 ซึ่งตามแนวคิดได้อธิบายว่าจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น แต่ระบอบกลับไม่สามารถก่อให้เกิดความร่วมมือแบบบริหารจัดการร่วมกันต่อไป คือ การสร้างประมงให้ยั่งยืนควบคู่ไปกับการคุ้มครองแรงงานประมงอย่างแท้จริงได้ หากแต่นำมาสู่แรงกดดันและเรียกร้องให้รัฐแก้ไขนโยบาย หรือออกกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ใหม่ และท้ายที่สุดส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก็คือ “การคุ้มครองแรงงานประมง” ทั้งนี้เพราะเกิดจากการสร้างกลไกการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในช่วงดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นไปในรูปแบบ “กรณีพิเศษ” กล่าวคือการรวมศูนย์อำนาจและสั่งการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในช่วงภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งรัฐบาลยังต้องการปรับภาพลักษณ์อันเกิดจากแรงกดดันจากกลุ่มชาติตะวันตก โดยเฉพาะ ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป กระบวนการให้ได้มาซึ่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างเร่งรีบและขาดการรับฟังความคิดเห็นอย่างถ่วงน้ำหนัก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมเพราะต่างมุ่งเป้าเพียงเฉพาะต้องการปลดใบเหลืองแต่มีใช้เป้าหมายเพื่อการสร้างความคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอย่างแท้จริง ดังนั้นภายหลังจากการปลดใบเหลือง ปรากฏการณ์ที่ชัดเจน คือ ภาครัฐจึงยังไม่สามารถวางรากฐานให้เกิดความร่วมมือแบบบริหารจัดการร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในกิจการประมงทะเลได้

2. สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ในช่วง พ.ศ. 2558 - 2562 กลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ถูกกฎหมาย ในกลุ่มเรือประมงพาณิชย์ จะได้รับการคุ้มครองอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาผ่านกรอบในคิดของWheeler และ Waite ที่การคุ้มครองทางสังคมมี 4 องค์ประกอบ คือ การส่งเสริม การป้องกัน และการคุ้มครอง การผลักดันให้เกิดการ



เปลี่ยนแปลง สามารถสรุปสภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 1 สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม	สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน
การส่งเสริม	- นโยบายตลาดแรงงาน - การบริการทางสังคมแก่ผู้ย้ายถิ่น - การสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทาง - แผนการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการย้ายถิ่นเพื่อลดจำนวนการย้ายถิ่นออก	- การย้ายถิ่น - ของขวัญจากเพื่อน - โครงการพัฒนาที่ได้รับทุนจากองค์กรทางศาสนา	- แรงงานประมงข้ามชาติส่วนใหญ่เมื่อออกเรือจะอาศัยอยู่บนเรือ - เมื่อขึ้นบกจะอยู่ห้องเช่า ที่เสียค่าใช้จ่ายเอง - ยังไม่มีการบริการทางสังคมและการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทางแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรง
การผลักดันให้เกิดเปลี่ยนแปลง	- การขึ้นทะเบียนผู้ย้ายถิ่น - การรณรงค์จิตสำนึกสาธารณะ - การสร้างสภาพ - อนุสัญญาระหว่างประเทศที่คุ้มครองผู้ย้ายถิ่นในต่างประเทศ - ข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศต้นที่ส่งแรงงานทางและประเทศปลายทางที่รับแรงงาน - กรอบกฎหมายด้านการจ้างงานที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศต้นทางสำหรับพลเมืองของพวกเขาในต่างประเทศ - สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายแก่ผู้ย้ายถิ่น - เสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ และลดทอนความต้องการให้เกิดการย้ายถิ่นอีก	- ความร่วมมือ / การปฏิบัติการกลุ่ม - การรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้โดยองค์กรผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง	- รัฐมีนโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในกิจการประมง - เนื่องจากกิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน ดังนั้น รัฐจึงมีมาตรการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง โดยใช้ ม.83 เปิดให้ขอหนังสือคนประจำเรือ Seabook เพื่อทำงานในเรือประมง ปีละ 2 รอบ ช่วงวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 มิถุนายน และ 1 กันยายน ถึง 30 พฤศจิกายนของทุกปี - ให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายที่ใบอนุญาตการทำงานหมดอายุ สามารถต่ออายุและทำงานในเรือประมงได้อย่างถูกต้อง - มีการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการย้ายถิ่น เช่น HIV/AIDS การค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย แก่แรงงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน
การป้องกัน	- การจูงใจของรัฐบาลสำหรับการย้ายถิ่นแบบถูกกฎหมายในประเทศปลายทาง - ประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางโดยประเทศต้นทางเป็นผู้รับผิดชอบ - การริเริ่มประกันชีวิต (insurance) สำหรับผู้ย้ายถิ่นที่กลับประเทศในประเทศต้นทาง	- การย้ายถิ่น - เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ครอบครัวโดยให้มีการย้ายถิ่นไปเป็นแรงงานเพียงหนึ่งหรือสองคน - เก็บรักษาที่ดินหรือทรัพย์สินในประเทศต้นทางไว้เมื่อกลับประเทศ - การย้ายถิ่นไปเฉพาะในประเทศที่มีเครือข่ายอยู่ - องค์กรชุมชนช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่นโดยการจัดเตรียมเงินทุนสำหรับการเป็นทุนการศึกษาหรือการแต่งงาน เป็นต้น - เพื่อนและครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นจัดเตรียมเงินกู้ยืมในการย้ายถิ่นและ	- ได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดคือ - ค่าจ้างขั้นต่ำ และส่วนแบ่งค่าขายสัตว์น้ำ - สิทธิประกันสังคม หรือ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

ตารางที่ 1 สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน (ต่อ)

ยุทธศาสตร์	แบบเป็นทางการ (รัฐและตลาด)	แบบไม่เป็นทางการ ภาคประชาสังคม	สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบัน
		ค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์ในประเทศ ปลายทาง - นายจ้าง/ผู้จัดหางานของแรงงาน จัดเตรียมเงินกู้ยืมสำหรับการบริการ ด้านสุขภาพและเงินค่าจ้างล่วงหน้า เพื่อเป็นค่าอาหาร	
การคุ้มครอง	- เงินทุนสงเคราะห์ - สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย - เอกสาร ใบปลิว ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้ย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือทางกฎหมาย - การให้คำปรึกษาแก่ผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศปลายทางและแก่ผู้ย้ายถิ่นกลับ - สถานที่พักพิงสำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นกลุ่มเปราะบาง	- การย้ายถิ่น - ความช่วยเหลือจากเพื่อนและเครือข่ายผู้ย้ายถิ่น - ครอบครัว เพื่อน และสมาชิกในชุมชนเดียวกันในประเทศปลายทาง - ช่วยเหลือในด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยและหางาน - นายจ้าง /ผู้จัดหางาน ให้ความอุปถัมภ์แรงงานข้ามชาติในรูปแบบของที่พักอาศัย อาหาร และสวัสดิการในการทำงาน - เพื่อนและครอบครัวในประเทศต้นทางจัดเตรียมความช่วยเหลือด้านการเงิน - การสนับสนุนองค์กรชุมชน และองค์กรของผู้ย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง	- กองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน

จากตารางที่ 1 สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลในปัจจุบันข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Wheeler และ Waite พบว่าแรงงานได้รับการคุ้มครองทางสังคมบางส่วน กล่าวคือ ในด้านมาตรการการส่งเสริม ซึ่งเป็นเรื่องของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในขั้นพื้นฐาน แรงงานประมงข้ามชาติส่วนใหญ่เมื่อออกเรือจะอาศัยอยู่บนเรือ และเมื่อขึ้นบกจะอยู่ห้องเช่าที่เสียค่าใช้จ่ายเอง หรือบางรายนายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักให้ แต่ยังไม่มีการบริการทางสังคมและการสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัยและการเดินทางแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลโดยตรง 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 และการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายแก่แรงงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านมาตรการเชิงป้องกัน ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อลดการกีดกันในรูปแบบเฉพาะต่าง ๆ แรงงานได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด คือ ค่าจ้างขั้นต่ำ และส่วนแบ่งค่าขายสัตว์น้ำ รวมถึงสิทธิประกันสังคม หรือ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน และในด้านมาตรการการคุ้มครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่มุ่งเน้นด้านความปลอดภัยแบบแคบซึ่งมุ่งเป้าไปที่การบรรเทาความยากจนและการกีดกันที่มาตรการส่งเสริมและ

ป้องกันไม่สามารณั้น ภาครัฐได้จัดให้แรงงานได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนเงินทดแทนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน

ความเป็นจริงในการปฏิบัติ ปัจจุบันแม้ว่าแรงงานประมงข้ามชาติในกิจการประมงทะเลแบบถูกกฎหมายจะได้รับสิทธิและการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก หากแต่ในทางปฏิบัติจากผลการวิจัยพบว่า บางมาตรการยังไม่สามารถทำได้อย่างบรรลุผลตามหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านมาตรการการคุ้มครอง ที่แรงงานทุกคนมีสิทธิและสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้จากกองทุนเงินทดแทนเมื่อเกิดอุบัติเหตุหรือกรณีเสียชีวิตเกิดขึ้น กลับดำเนินการเรียกร้องได้อย่างยากลำบากและมีอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลให้แรงงานและนายจ้างล้มเลิกการใช้ช่องทางนี้ ซึ่งมีประเด็นปัญหาหลายประการ เช่น

1. ประเด็นด้านเอกสารของแรงงาน ที่แรงงานประมงมักขาดเอกสารสำคัญมาตั้งแต่ประเทศต้นทางรวมทั้งงานประมงทะเลเป็นงานที่ต้องทำบนเรือ ไม่เหมาะสมต่อการนำเอกสารสำคัญส่วนตัวไปด้วย ดังที่เจ้าของเรือรายหนึ่งกล่าวว่า “สิ่งที่เป็นปัญหาในการทำเรื่องแรงงานเข้าสู่กองทุนเงินทดแทน คือ แรงงานไม่พกเอกสารประจำตัว เช่น บัตรประชาชน เมื่อเกิดเหตุแรงงานตกเรือแต่แรงงานไม่มีบัตรประชาชน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการดำเนินการ” (เจ้าของเรือประมง A, 2563)

2. ประเด็นด้านการดำเนินการของภาครัฐ เนื่องจากการเรียกร้องค่าชดเชยจากกองทุนเงินทดแทนมีหลักเกณฑ์ด้านเอกสาร และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนาน แรงงานที่ประสบปัญหาไม่มีทรัพยากรทุนและความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้ รวมทั้งนายจ้างบางรายก็ล้มเลิกการเรียกร้องกลางคัน เนื่องจากกระบวนการที่ยาวนาน และนายจ้างจะต้องถูกดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกด้วย ดังเช่นที่เจ้าของเรือในจังหวัดสมุทรสงครามให้ข้อมูลตรงกันว่า “สวัสดิการภายใต้แนวคิดกองทุนเงินทดแทนเป็นช่องทางที่ดีในการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานและครอบครัวของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการจริง มีนายจ้างและแรงงานที่ประสบปัญหาในการดำเนินการ ทั้งเรื่องประเด็นการยื่นเอกสาร กล่าวคือ กรณีแรงงานตกเรือ จำเป็นจะต้องมีการหาร่างแรงงานนั้นให้เจอเพื่อยืนยันการเสียชีวิต หากไม่สามารถค้นหาร่างแรงงานที่ตกเรือได้ก็ไม่สามารถดำเนินการเพื่อขอเงินชดเชยจากกองทุนเงินทดแทนได้ และส่วนใหญ่นายจ้างมักเป็นผู้จ่ายเงินค่าชดเชยและทำศพให้กับแรงงานด้วยตนเอง” (เจ้าของเรือประมง B, 2566)

“นายจ้างหลายรายมักไม่ต้องการเรียกร้องเงินผ่านการใช้ช่องทางเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 เนื่องจากมีประสบการณ์จากการเรียกร้องเงินทดแทนผ่านช่องทางของรัฐ กล่าวคือ เจ้าของเรือหรือนายจ้างมักถูกสอบสวนต่อกรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยด้วยสาเหตุต่าง ๆ หรือตกเรือ และอาจถูกลงโทษเพิ่มเติมภายหลัง ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงการดำเนินการชดเชยแรงงานในกรณีต่าง ๆ ผ่านช่องทางของรัฐ” (เจ้าของเรือประมง C, 2566)

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนว่าในด้านการบริหารจัดการ และคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลที่ผ่านมา แม้มีการออกกฎหมายและมาตรการที่เป็นประโยชน์ในด้านการคุ้มครองแก่แรงงานเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีช่องโหว่ที่ทางภาครัฐยังจำเป็นที่จะต้องนำไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแก่แรงงานอย่างแท้จริง

อภิปรายผล

งานวิจัยนี้สามารถตอบคำถามวิจัยที่ว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถจัดให้แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ภายใต้การคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง ซึ่งมีข้อสรุปของคำตอบที่สำคัญ คือ

1. ธรรมชาติของความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยในช่วง พ.ศ.2558 – 2565 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ภาครัฐซึ่งมีบทบาท

นำไม่สามารถสร้างกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมาบริหารจัดการร่วมกันในการกำหนดนโยบายการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลได้ตามแนวทางของธรรมาภิบาลความร่วมมืออย่างแท้จริง แต่ยังคงไว้ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจและสั่งการแบบบนลงล่าง ระบบที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์สร้างในการบริหารจัดการด้านแรงงานประมงทะเลที่ ศปมผ. ได้สถาปนาขึ้นในช่วง ปี พ.ศ.2558 หลังจากทีสหภาพยุโรป ประกาศให้ใบเหลืองกรณี IUU ประเทศไทย ด้วยการให้อำนาจศูนย์กลางการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอยู่ที่ ศปมผ. เพียงที่เดียว แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้แม้จะมีการออกกฎหมาย แก้กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานประมงเกิดขึ้นจริง และบางส่วนเป็นการคุ้มครองที่มากกว่าอนุสัญญานานาชาติ แต่ในด้านการนำไปปฏิบัติยังคงมีปัญหาอยู่

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

2. สภาพข้อเท็จจริงของการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ยังคงประสบปัญหา โดยเฉพาะการนำนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ และแรงงานยังคงไม่สามารถเข้าถึงการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดชะตาชีวิตของพวกเขาได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการธรรมาภิบาลแบบสั่งการที่รัฐบาลได้สร้างขึ้นนั่นเอง

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุปที่สำคัญของการวิจัยนี้ คือ ภาครัฐยังไม่สามารถสร้างระบบหรือแนวทางที่เป็นกระบวนการตามแนวคิดธรรมาภิบาลความร่วมมือในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ที่ทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำให้เกิดขึ้นได้จึงส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์เชิงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานที่ยังคงมีปัญหาด้านการปฏิบัติใช้ โดยงานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) ภาครัฐควรสร้างพื้นที่พบปะ ระดมสมอง หรือการประชุมให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในกิจการประมงทะเล ได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นร่วมกันในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลมากขึ้น 2) ภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการเพื่อสิทธิและสวัสดิการลูกเรือในกิจการประมงทะเล” ภายใต้หลักธรรมาภิบาลตามแนวทางไตรภาคี อันประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกเรือประมงทั้งชาวไทยและต่างชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานภาคประมง ค.ศ. 2007 รวมทั้งมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของไทยให้มีความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์การจ้างงานในกิจการประมงมากขึ้น และ 3) ภาครัฐควรทบทวนและถอดบทเรียนกรณีศึกษา นโยบายหรือหลักเกณฑ์ข้อกฎหมายที่มีปัญหา หรือไม่สามารถส่งผลการคุ้มครองแรงงานได้อย่างแท้จริง เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น และการเพิ่มความเป็นอยู่ที่ดีที่เอื้อต่อชีวิตแรงงานประมงในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (สัญญาเลขที่ PHD/0143/2558)

เอกสารอ้างอิง

- กองเศรษฐกิจแรงงาน สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน. (2565). รายงานสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ ไตรมาสที่ 4/2565. กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558. (2558). เรื่อง การแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 99 ง หน้า 1 (29 เมษายน 2558).
- เจ้าของเรือประมง A. (10 มิถุนายน 2563). การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. (ไพรินทร์ มากเจริญ, ผู้สัมภาษณ์)
- เจ้าของเรือประมง B. (7 พฤษภาคม 2566). การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. (ไพรินทร์ มากเจริญ, ผู้สัมภาษณ์)
- เจ้าของเรือประมง C. (7 พฤษภาคม 2566). การคุ้มครองทางสังคมในกิจการประมงทะเล. (ไพรินทร์ มากเจริญ, ผู้สัมภาษณ์)
- ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. (18 พฤษภาคม 2566). กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน. (ไพรินทร์ มากเจริญ, ผู้สัมภาษณ์)
- สุดาศิริ วทวงศ์. (2539). การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบที่จังหวัดระยอง. ใน รายงานการวิจัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. (2559). การศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงาน ในภาคการประมงทะเลของประเทศไทย. องค์การแรงงานระหว่างประเทศและศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การฮิวแมนไรท์วอช. (2561). โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับในอุตสาหกรรมประมงไทย. เรียกใช้เมื่อ 17 ตุลาคม 2561 จาก https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/thailand0118th_report_web.pdf
- Chris Ansell and Alison Gash. (2008). "Collaborative Governance in Theory". Article in Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.
- Olivia Tran. (2017). Thailand's Fisheries Reform: An Analysis of Institutional Responses and Degrees of Social Protection for Migrant Workers. School of International Development and Global Studies: Faculty of Social Sciences University of Ottawa.
- Rachel Sabates-Wheeler and Myrtha Waite. (2003). Migration and Social Protection: A Concept Paper. Institute of Development Studies, Sussex. Retrieved October 4, 2018, from http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf.
- Supang Chantavanich, et al. (2016). Under the shadow: Forced labour among sea fishers in Thailand. Marine Policy, 68(8), 1-7.
- Vinh Sum Chau and Montita Bunsiri. (2022). Elucidating the Paradox of Regulating Environmental Sustainability (Mis) management and Motivations: The Case of Thai Fisheries. in Environmental Management, 70(2022): 489–512.