การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จ่าเอกวีระชาติ แสงทวี

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
กรกฎาคม 2563
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมดุษฎีนิพนธ์และคณะกรรมการสอบดุษฎีนิพนธ์ ได้พิจารณา
ดุษฎีนิพนธ์ของ จ่าเอกวีระชาติ แสงทวี ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง
ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมดุษฎีนิพนธ์

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชีระ ประทีป)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์)

..... กรรมการ
(ดร.ชัยณรงค์ เครือนวน)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร)
วันที่ 24 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2563

ประกาศคุณูปการ

งานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยดี ก็ด้วยความอนุเคราะห์ ช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่านที่ได้ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความละเอียด ถี่ถ้วน และเอาใจใส่เป็นอย่างดีเสมอมาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุรัตน์ อนันทนาธร ซึ่งเป็นประธานหลักสูตรยุทธศาสตร์และความมั่นคง ที่ท่านได้คอยให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ในแนวทางที่ถูกต้องอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่เริ่มต้นหัวข้อการวิจัย การวิเคราะห์ผล จนกระทั่งสำเร็จเป็นงานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอบพระคุณคณาจารย์ สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ที่สอนในระดับปริญญาเอกทุกท่าน และเจ้าหน้าที่โครงการปริญญาเอก ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ผู้วิจัยเสมอมา รวมทั้งทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลทั้งจากแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เพื่อความสมบูรณ์ของงานวิจัยตลอดจนเจ้าของเอกสารตำรางานวิจัยต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยนำมาใช้อ้างอิงในครั้งนี้ นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณผู้ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการทำงานงานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

งานดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ อาจไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ หากปราศจากกำลังใจและความช่วยเหลือจากสมาชิกทุกคนในครอบครัว คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากการวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นสิ่งบูชาพระคุณของบิดา มารดา รวมถึงคุณครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน และหวังว่าดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาต่อไป

จ่าเอกวีระชาติ แสงทวี

57820013: สาขาวิชา: ยุทธศาสตร์และความมั่นคง; ร.ด. (ยุทธศาสตร์และความมั่นคง)
คำสำคัญ: การจัดการแรงงานต่างด้าว/ แรงงานต่างด้าวภาคการประมง/ การประมง/ แรงงานต่างด้าว

วีระชาติ แสงทวี: การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย (THE MANAGEMENT OF FORIEGN WORKERS IN FISHERY SECTOR OF THAILAND) คณะกรรมการควบคุมงานดุษฎีนิพนธ์: สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, Ph.D., 219 หน้า, ปี พ.ศ. 2563.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย และเพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย รูปแบบการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ 1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Document Research) และ 2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ จำนวน 34 ราย การวิเคราะห์ ข้อมูล จะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร วิธีการวิเคราะห์ คือ พรรณนาข้อมูลและวิเคราะห์ตีความข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้าระเบียบวิธีวิทยา (Methodology triangle)

ผลการวิจัยพบว่า 1. สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นมีจำนวน 41,231 คน ยังคงมีความขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวน 30,000 – 40,000 คน ข้อมูลด้านด้านแรงงานผิดกฎหมาย ในช่วงระหว่างปี 2559 – 2562 จำนวนคดีการทำประมงผิดกฎหมาย ทั้งคดีแรงงานและคดีประมง เป็นจำนวนถึง 5,135 คดี ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านความเชื่อมั่นจากนานาชาติซึ่งอาจก่อให้เกิดการคว่ำบาตรในการซื้อสินค้าภาคประมงจากประเทศไทย

2. กฎหมายหลักที่ใช้สำหรับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงนั้นมี 7 ฉบับหลักได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 , พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 รวมถึงคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2558 และ 24/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม มีหน่วยงานหลักที่สำคัญในการรับผิดชอบคือ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กรมเจ้าท่า กรมประมง กองบังคับการตำรวจน้ำ และกองทัพต่าง ๆ นโยบายและมาตรการภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560- 2564) ยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 –2579) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการ ดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน

3. ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย พบว่า 1. ด้านนโยบาย ยังขาดการวางแผนนโยบายระยะยาว และความต่อเนื่องในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง 2. ด้านกฎระเบียบ/กฎหมาย ยังมีความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย ไม่มีความชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย รวมถึงการออกกฎหมายที่ไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน 3. ด้านวิธีการ การดำเนินการ การจัดการแรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน 4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร ความขาดแคลนทรัพยากรทางด้านการบริหาร ทั้งบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ ขาดทักษะทางด้านการสื่อสารภาษากับแรงงานต่างด้าว ขาดเครื่องมือ ระบบตรวจสอบและอุปกรณ์ต่าง ๆ และ 5. ด้านปัจจัยภายนอก พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคประมงเป็นจำนวนมาก ยากต่อการตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ

4. แนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้น ภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมงโดยเฉพาะ ลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมง รวมทั้งเน้นการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ เร่งรัด ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด โดยการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าว และมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตแก่แรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

57820013: MAJOR: STRATEGY AND SECURITY; D.POL.SC. (STRATEGY AND SECURITY)
KEYWORDS: MANAGEMENT OF FORIEGN WORKERS IN THE FISHERIES SECTOR/ FORIEGN WORKERS POLICY/ FORIEGN WORKERS IN THE FISHERIES SECTOR/ THE FISHERIES SECTOR/ FORIEGN WORKERS
WEERACHAT SAENGTAWEE: THE MANAGEMENT OF FORIEGN WORKERS IN FISHERY SECTOR OF THAILAND. ADVISORY COMMITTEE: SAMRIT YODSOMSAK, Ph.D., 219 P. 2020.

The objective of this research is to study and analyze the situation of foriegn workers in the fisheries sector of Thailand. To study the problems and limitations of the implementation of government policies in managing foriegn workers in the fisheries sector of Thailand. And to propose ways to improve the efficiency of alien labor management in the fisheries sector of Thailand The study model uses Qualitative Research by obtaining important informants, namely 1. Document Research and 2. In-depth interviews. Important informants are regional personnel. state Both the policy controller or urgent measures related to the marine fishery industry and the actual work of government, private sector, fishery industry operators Foreign fisheries As well as 34 community leaders and people living in the fishery community.

The results of the research are as follows: 1. Situation of foriegn workers problems in the fishery sector of Thailand It is found that the number of foriegn workers in the fishery sector of Thailand was 41,231 people, still there is a shortage of 30,000 - 40,000 workers. Information on illegal labor Between the years 2016 - 2019, the number of illegal fishing cases Both the labor and fishery cases in the amount of 5,135 cases, which has an impact on international confidence, which may cause sanctions in the purchase of fisheries from Thailand. 2. Problems and limitations of the implementation of government policies in managing migrant fisheries in Thailand found that 1. The lack of long-term policy planning and continuity in the management of foriegn workers in the fishery sector. 2. Regulations / laws There is still an inequality of law enforcement. Unclear With redundancy and the lack of flexibility of the law Including legislation, there is no thorough study of the effects on the stakeholders. 3. Regarding the procedures, management of foreign workers, the fishery industry is under the responsibility of many departments. With redundancy Lack of integration of linked information 4. Administrative resources lack of administrative resources Both personnel are not enough. Lack of language communication skills with foreign workers lack of tools and 5. External factors: it is found that a large number of foriegn workersers working in the fishery sector are difficult to verify by government agencies. And 3. Guidelines for improving the efficiency of the management of foreign workers in the fishery sector of Thailand, the government should have long-term policies related to management in the fisheries sector. Reducing the number of foriegn workers by focusing on the development of the fishing industry to motivate Thai workers to want to work in the fishery sector. As well as emphasizing the use of innovation and technology to expedite the push for foreign workers to enter the registration system completely By refraining from legal penalties for former offenses by foreign workers And aims to improve the quality of life for foriegn workers in the fisheries sector to have a better life.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ จ

สารบัญ ฉ

สารบัญตาราง ซ

สารบัญภาพ ฌ

บทที่

1 บทนำ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

วัตถุประสงค์ของการวิจัย 10

ขอบเขตการวิจัย 10

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 11

นิยามคำศัพท์เฉพาะ 11

2 แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 15

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 15

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว 29

แนวคิดการจัดการแรงงานต่างด้าว 39

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทย 47

ยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมง 53

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 60

กรอบแนวคิดในการวิจัย 71

3 วิธีดำเนินการวิจัย 73

วิธีการวิจัย 73

การได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ 74

เครื่องมือที่ใช้ในเก็บข้อมูล 77

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 77

การเก็บรวบรวมข้อมูล 78

การวิเคราะห์ข้อมูล 79

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4	การวิเคราะห์ข้อมูล	80
	ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	80
	ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	105
	ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	141
	ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	164
5	สรุปผล อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	179
	สรุปผลการวิจัย	180
	อภิปรายผลการวิจัย	196
	ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้	200
	ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	205
บรรณานุกรม		206
ภาคผนวก		213
ประวัติย่อของผู้วิจัย		219

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1-1	สถานการณ์การจ้างงานแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ปี 2557 และ 2558	2
1-2	สถิติแรงงานต่างด้าวภาคการประมงที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน มกราคม 2563 จำแนกตามประเภทของแรงงานต่างด้าว และสัญชาติ	4
3-1	รายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	75
4-1	จำนวนคดีที่เกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมาย ปี 2559 – 2562	83
4-2	จำนวนงบประมาณของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย	86
4-3	สถิติปริมาณสัตว์น้ำเค็มของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2551 - 2560	90
4-4	สถานการณ์ด้านแนวโน้มความต้องการแรงงานภาคการประมงของประเทศไทย	94
4-5	ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบภาคการประมงในการจ้างแรงงานต่างด้าว	104
4-6	กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	106
5-1	ผลสรุปคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง	184
5-2	กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	186
5-3	แนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	194

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2-1	ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
2-2	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง	21
2-3	กรอบแนวคิดในการวิจัย	72
4-1	สรุปผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวและการทำประมงผิดกฎหมาย	93
4-2	นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทางด้านการบริหารจัดการ	129
4-3	ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	163
4-4	การนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	178
5-1	สรุปผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวและการทำประมงผิดกฎหมาย	183
5-2	นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงทางด้านการบริหารจัดการ	190
5-3	ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย	192

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาถิ่นที่อยู่อาศัยและปักหลักทำมาหากินในถิ่นที่อุดมสมบูรณ์กว่า ถือเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่ปรากฏขึ้นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจะยังคงเป็นพลวัตเช่นนี้ต่อไป ตราบใดที่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำทางสภาวะภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) และระบบเศรษฐกิจ (Economic) ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพของมนุษย์แต่ละชาติพันธุ์ในสังคมโลก (Lili, 2012; Ulich, 2012) ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลถึงปัญหาการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อทำมาหากินของชนชั้นแรงงานในสังคมมนุษย์ อันมีปัจจัยหลักมาจากการเกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) ที่ไม่สมดุลกันระหว่างความต้องการปัจจัยในการดำรงชีพและความต้องการปัจจัยในการผลิต จึงส่งผลทำให้เกิดปัจจัยในการต้องการแรงงานเพื่อนำเข้าสู่หน่วยในการผลิต อีกทั้งยังมีแรงผลักดันจากกระแสโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ที่สะดวกและรวดเร็วในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ทำให้คลื่นมนุษย์ที่ต้องการแสวงหาปัจจัยในการดำรงชีพหลักเหล่านี้ หลั่งไหลเข้าสู่กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน (Labour mobility) อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (Erik, 2012)

ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคเอเชียปัจจุบันถือว่ามีความเด่นชัดมาก เนื่องจากแต่ละประเทศกำลังเร่งขับเคลื่อนให้ประเทศของตนเองเข้าสู่ระบบทุนนิยมโดยหวังว่าจะนำพาประเทศและพลเมืองของตนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งก็อาจจะถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว หากแต่การก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยมเช่นนี้ได้นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่แทรกตัวอยู่ในกระบวนการขับเคลื่อนโดยที่หลาย ๆ ประเทศยังคงมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในปัญหานี้เท่าที่ควร ซึ่งภัยที่มาพร้อมกับความต้องการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศนั้นถือเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non tradition threat) ที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางอธิปไตยของประเทศได้

หลังจากที่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 ก็ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นอย่างมาก มีการค้า การลงทุนของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ภาคการผลิตขาดแคลนแรงงาน (Labour Shortage) ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่จะมาเกื้อหนุน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก และด้วยอัตราค่าจ้างที่ค่อนข้างสูงเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศที่มีแนวชายแดนติดกัน (เมียนมาร์ ลาว

และกัมพูชา) ทั้งประเภทถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ต้องการเข้ามาทำงานเพื่อแลกกับรายได้ที่สูงขึ้นนี้ ประกอบกับค่านิยมที่คนไทยไม่ชอบทำงานหนัก และสกปรก โดยเฉพาะงานในภาคการประมง จึงเป็นช่องทางให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อพยพหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก และมีสถิติเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

สถานการณ์การจ้างงานแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่ามีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วราชอาณาจักรตามมาตรา 9 ย้อนหลัง 2 ปี ดังแสดงในตารางที่ 1-1

ตารางที่ 1-1 สถานการณ์การจ้างงานแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ปี 2557 และ 2558

เดือน	ปี พ.ศ. 2557			ปี พ.ศ. 2558		
	พิสูจน์สัญชาติ	MOU	จำนวนรวม	พิสูจน์สัญชาติ	MOU	จำนวนรวม
ม.ค.	1,060,775	223,681	1,284,456	966,902	225,361	1,192,263
ก.พ.	1,132,437	233,177	1,365,614	962,701	227,513	1,190,214
มี.ค.	1,120,998	221,393	1,365,614	969,336	234,791	1,204,127
เม.ย.	1,054,804	237,694	1,292,498	981,568	266,848	1,248,416
พ.ค.	1,149,722	228,604	1,378,326	1,032,397	308,646	1,341,043
มิ.ย.	1,142,118	270,108	1,412,226	1,059958	268,091	1,328,049
ก.ค.	1,149,088	251,373	1,400,461	1,066,955	300,097	1,367,052
ส.ค.	1,153,586	258,989	1,412,575	1,011,073	300,721	1,311,794
ก.ย.	1,041,800	252,483	1,294,283	1,020,185	313,732	1,333,917
ต.ค.	1,084,978	248,964	1,333,942	1,039,064	270,701	1,309,765
พ.ย.	960,711	254,009	1,214,720	1,042,674	281,315	1,323,989
ธ.ค.	971,461	206,168	1,177,629	989,374	279,311	1,268,685

หมายเหตุ: ได้รับอนุญาตทำงานใน 2 ตำแหน่งงาน คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ใน 24 ประเภทกิจการ และไม่รวมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว One Stop Service

จากตารางที่ 1-1 พบว่าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติได้เพิ่มจำนวนขึ้นทุกเดือนในช่วง 2 ปีหลัง และจากการขอขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยล่าสุดโดยผลจากการประกาศของ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 70/ 2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ นั้น ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ มาขอขึ้นทะเบียนแรงงานเพิ่มสูงถึง 1,626,235 คน (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558) ซึ่งนั่นก็แสดงว่าแรงงานต่างด้าวจำนวนนี้หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย

จากการศึกษาปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวพบว่ามีแรงจูงใจมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของประเทศต้นทางเอง ประกอบกับประเทศไทยเองก็มีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled labour) ราคาถูก เพื่อมารองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจก่อสร้างและประมง เป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านใน 3 ประเทศ นี้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ประเทศไทยเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับปัญหานี้ ทั้งยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ เหล่านี้โดยตรง เพราะไปมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความต้องการขยายฐานทางเศรษฐกิจประเทศ และที่สำคัญเรายังไม่ยอมรับอย่างเป็นทางการว่ามีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอยู่ในประเทศจริง (ยงยุทธ แฉล้มวงศ์, 2555)

ปัญหาหลักคือเมื่อมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นจำนวนมากแล้ว มักจะเกิดการรวมกลุ่มกันตามแหล่งอุตสาหกรรมหรือในพื้นที่ที่มีการจ้างงาน เกิดเป็นแหล่งซ่องสุมและที่หลบซ่อนตัวของแรงงานเหล่านี้ จึงเป็นช่องทางให้กระบวนการจัดหาแรงงานเถื่อน (Illegal recruitment process) หรือนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเสี่ยงอันตราย (Dangerous) หนัก (Difficult) สกปรก (Dirty) และการจ่ายค่าตอบแทนที่น้อยกว่าความเป็นจริงหรือโดนโกงค่าแรง ส่งผลทำให้แรงงานเหล่านี้มีรายได้ไม่พอเพียงที่จะดำรงชีพได้ จนทำให้ต้องก่อปัญหาอาชญากรรม (Organized crime) ต่าง ๆ มั่วสุมในการกระทำความผิดในเรื่องของยาเสพติด (Transnational Crime) การค้าประเวณี (Economic sex) การค้ามนุษย์ (Human trafficking) เกิดเป็นแหล่งอบายมุขในพื้นที่และกลุ่มอิทธิพลในด้านต่าง ๆ หรือถูกล่อลวง บังคับให้ขอทาน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มักไม่มีการศึกษา อีกทั้งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มักจะนำครอบครัวเข้ามาอยู่ด้วย ก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อย่างถาวร ทำให้ชุมชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่ อยู่กันอย่างแออัดจนกลายเป็นชุมชนเสื่อมโทรม นำมาซึ่งปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมและด้านสาธารณสุขอันเป็นแหล่งที่มาของเชื้อโรคร้ายแรง (ศิริไล ชยางกูร, 2555)

จากการศึกษาข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2563) ที่ได้จัดทำสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง และธุรกิจแปรรูปด้านการประมงโดยผู้วิจัยจะนำเสนอโดยจำแนกตามประเภทของแรงงานต่างด้าว และสัญชาติ มีรายละเอียดดังตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1-2 สถิติแรงงานต่างด้าวภาคการประมงที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน มกราคม 2563 จำแนกตามประเภทของแรงงานต่างด้าว และสัญชาติ

ประเภทของแรงงานต่างด้าว	สัญชาติ				รวม
	เมียนมาร์	ลาว	กัมพูชา	สัญชาติอื่น ๆ	
1. คนต่างด้าวมาตรา 59 (ทั่วไป)	0	0	0	133	133
2. คนต่างด้าวมาตรา 62 (ประเภทส่งเสริมการลงทุน)	0	0	0	18	18
3. คนต่างด้าวมาตรา 63 (ประเภทชนกลุ่มน้อย)	14	1	0	325	340
4. คนต่างด้าวมาตรา 63 (ประเภทชนกลุ่มน้อย) ที่ได้รับอนุญาตทำงานใหม่	0	0	2	17	19
5. คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติคงเหลือ (เมียนมา ลาว กัมพูชา)	10,938	580	3,032	0	14,550
6. คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติดำเนินการจัดทำ / ปรับปรุงทะเบียนประวัติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา)	11,054	496	4,685	0	16,235
7. คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU (เมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม)	930	474	6,194	0	7,598
8. คนต่างด้าวมาตรา 64 (คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล)	10	0	1,729	0	1,739
9. คนต่างด้าวมาตรา 64 (คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล) ที่ได้รับอนุญาตทำงานใหม่	0	0	599	0	599
รวม	22,946	1,551	16,241	493	41,231

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2563)

จากข้อมูลตามตารางที่ 1-2 เป็นการแสดงสถิติแรงงานต่างด้าวภาคการประมงที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ข้อมูลสรุป ณ เดือน มกราคม 2563 โดยจำแนกตาม

ประเภทของแรงงานต่างด้าว และสัญชาติ พบว่า แรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทยที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นั้นมีจำนวน 41,231 คน ส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติดำเนินการจัดทำ/ ปรับปรุงทะเบียนประวัติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) จำนวน 16,235 ราย รองลงมาคือ คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติคงเหลือ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) และ คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU (เมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม) ตามลำดับ

สำหรับสัญชาติของแรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติเมียนมา จำนวน 22,946 ตน รองลงมาคือ กัมพูชา มีจำนวน 16,241 คน และสัญชาติลาวกับสัญชาติอื่น ๆ มีจำนวน 2,044 คน

จากการแถลงข่าวความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและความพร้อมรับการตรวจสอบจากคณะผู้แทนจากสหภาพยุโรป (EU) เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2559 ที่ทำเนียบรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่

1. พลเรือโท จุมพล ลุมพิกานนท์ รองเสนาธิการทหารเรือ ผู้แทนศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.)

2. นาย วิมล จันทรโรทัย อธิบดีกรมประมง

3. นาง จิราภรณ์ จันทรศิริ รองอธิบดีกรมเจ้าท่า

4. นาย อารักษ์ พรหมณี อธิบดีกรมการจัดหางาน

5. พลตำรวจโท ธรรมศักดิ์ วิชชารยะ ผู้ช่วยผู้บัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6. นาย เสข วรรณเมธี อธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คสช. และรัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เมื่อวันที่ 1 พ.ค. 2558 และมอบหมายให้กระทรวงกลาโหม โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในภาพรวมที่มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง บูรณการ และต่อเนื่อง ซึ่งภาพรวมการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย มี 3 ประเด็น หลักคือ

1. การเสนอร่างกฎหมายและการประกาศใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 รวมถึงการออกอนุบัญญัติ เร่งด่วน 52 ฉบับ พร้อมทั้งการจัดทำคู่มือรู้กฎหมายประมงฉบับชาวประมง

2. การพัฒนาระบบ ประกอบด้วย ระบบติดตามควบคุมและเฝ้าระวัง (Monitoring Control and Surveillance: MCS) และระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) รวมถึง การฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์บนเรือ Observer On Board

3. การบังคับใช้กฎหมาย ทั้งการบังคับใช้กฎหมายในเรือประมง อาทิ การประกาศไม่ให้มีการขนย้ายสัตว์น้ำในทะเล การบังคับใช้กฎหมายในโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2559 เห็นชอบร่างกฎกระทรวงห้ามมิให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงาน และร่าง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ รวมทั้งการดำเนินการการปรับสถานะแรงงานต่างด้าวในเรือประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำให้ถูกกฎหมาย และให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้

และจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ได้มีแถลงการณ์ในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ถือเป็นการปฏิรูปเพื่อการแก้ไขปัญหาคั่งค้างอย่างเป็นรูปธรรมโดย พลเรือโท จุมพล ลุมพิกานนท์ รองเสนาธิการทหารเรือ ในฐานะผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) และคณะฯ กล่าวว่า รัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมายของไทยที่สะสมมานาน และประเทศไทยเองก็มีพันธะสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องปฏิบัติกับองค์กรสากล ภายหลังจากที่สหภาพยุโรป หรือ EU ได้ให้ใบเหลืองกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 นั่นคือ ไทยจะต้องปรับปรุงมาตรฐานการทำประมงให้เรียบร้อยภายใน 6 เดือน ซึ่งไทยมีการทำประมงทั้งเป็นประมงพื้นบ้านหรือการทำประมงชายฝั่งโดยชาวบ้าน และการทำประมงน้ำลึกทั้งในน่านน้ำไทยและสากล โดยผู้ประกอบการที่มีขีดความสามารถสูง และที่ผ่านมาไม่มีการควบคุมอย่างจริงจัง ทำให้ทรัพยากรทางทะเลได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญคือมีการละเมิดพันธะสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งปัญหาหลักของอุตสาหกรรมประมงไทย แบ่งออก 3 ส่วนหลักด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 เรือ ขนาดเรือ เครื่องมือทำประมงชนิดต่าง ๆ ที่มีการใช้ผิดประเภท

ส่วนที่ 2 คน ได้แก่ เจ้าของกิจการ เจ้าของเรือประมง ไต๋ก๋ง กัปตัน ลูกเรือ คนงานเรือ

ส่วนที่ 3 การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งอุตสาหกรรมประมงไทยมีมูลค่าสูงถึง 3 แสนล้านบาทต่อปี

ส่วนปัญหาเรือและแรงงานประจำเรือนั้นพบว่า จำนวนเรือที่มีอยู่จริงไม่ตรงกับเอกสารทางทะเบียนของกรมเจ้าท่า และไม่ตรงกับจำนวนอาชญาบัตรของกรมประมง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการสำรวจอย่างเคร่งครัด หากเรือลำใดไม่ต่ออายุใบอนุญาตภายใน 3 ปี จะถือว่าไม่ประสงค์จะมีเอกสารสิทธิ์ทางทะเบียน ซึ่งกรมเจ้าท่าสามารถกำหนดเรือประมงที่มีอยู่จริงถูกต้องตามเอกสารทางทะเบียนได้ทั้งหมด 41,753 ลำ สำหรับปัญหาแรงงาน เช่น ผู้ควบคุมเรือ หรือควบคุมเครื่องจักรต้องมีประกาศนียบัตรที่ถูกต้องจากกรมเจ้าท่า ทั้งนี้แรงงานที่ไม่ต้องมีประกาศนียบัตร อาจเป็นแรงงานประมงทั้งไทยและต่างด้าว ต้องขออนุญาตลงเรือจากกรมเจ้าท่า ซึ่งกรมเจ้าท่าจะทำการ

บันทึก แรงงานไทยจะบันทึกเลข 13 หลัก แรงงานต่างด้าวจะบันทึกเลขที่ออกให้โดยกรมการจัดหางาน สามารถติดตามชื่อ วัน เวลาในการออกหรือขึ้นเรือได้ ติดตามหากสูญหาย พร้อมนำไปบันทึกในระบบฐานข้อมูลทะเบียนเรือ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลทะเบียนเรือ ทำให้ระบบทะเบียนเรือตรงกับผู้ถือประกาศนียบัตร ตรงกับจำนวนอาชญาบัตร เชื่อมโยงข้อมูลของกรมการจัดหางาน เชื่อมโยงกับศูนย์รับแจ้งเรือเข้า-ออก (Port-in, Port-out) หรือ PIPO รวมทั้ง ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล หรือ ศรชล. กองทัพเรือ พร้อมสามารถดูข้อมูลได้แบบเรียลไทม์ (Real time) และหากมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ก็จะมีการบันทึกเอาไว้แบบเรียลไทม์ (Real time) เช่นกัน

ในส่วนกระทรวงการต่างประเทศและสถานทูตไทยในสหภาพยุโรปรวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ก็ได้ชี้แจงข้อมูลอย่างต่อเนื่องกับสมาชิกสหภาพยุโรป รัฐสภายุโรป ภาคเอกชนของยุโรป สื่อท้องถิ่นในยุโรป และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organizations) หรือ NGOs ในการชี้แจงข้อมูลต่อรัฐบาลสมาชิกสหภาพยุโรป กรรมาธิการสหภาพยุโรป และยังได้นำคณะทูตสมาชิกยุโรปในประเทศไทย ลงพื้นที่เพื่อตรวจเรือประมง เพื่อแสดงให้เห็นความคืบหน้าในการแก้ปัญหา IUU Fishing (Illegal Unreported and Unregulated Fishing) และการค้ามนุษย์ โดยมีท่าทีในเชิงบวกต่อไทย

ในส่วนภาคเอกชน และ NGOs ในประเทศไทย อาทิ Green Peace ได้ลงพื้นที่เพื่อไปตรวจเรือประมงไทยที่จังหวัดภูเก็ต เพื่อแสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าของระบบการตรวจเรือประมงไทยในการติดตาม ควบคุม และเฝ้าระวังโดยมีการนำระบบติดตามเรือประมง Vessel Monitoring System หรือระบบ VMS มาใช้ในเรือ และมูลนิธิ EGF จะใช้โอกาสนี้จัดงานเทศกาล Seafood ระดับนานาชาติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในสินค้าประมงไทย พร้อมทั้งได้มีการให้ข้อมูลและชี้แจงพัฒนาการต่อสื่อต่างประเทศ และสื่อท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้ตระหนักถึงความมุ่งมั่นและความคืบหน้าในการแก้ปัญหา IUU

ในส่วนของกรมการจัดหางานได้ดำเนินการใน 3 มาตรการ คือ

1. ปรับหลักเกณฑ์และการปฏิบัติ เพื่อทำให้แรงงานได้รับความคุ้มครอง

2. มาตรการคุ้มครอง เพื่อไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิ์

3. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ซึ่งมาตรการปรับหลักเกณฑ์และการปฏิบัติ คือการปรับสถานะของคนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือแรงงานที่ไม่ได้รับการอนุญาตให้ได้รับการจดทะเบียน เพื่อติดตามและสามารถเริ่มทำงานได้ มี 2 สถานะ คือ การจดประมง คือ ลูกเรือประมง และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ ขณะนี้จดทะเบียนแล้วครั้งแรก 59,000 คน ส่วนอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ 30,000 คน โดยรวมทั้งในส่วน

ของประมงและแปรรูปสัตว์น้ำมีแรงงานต่างด้าวประมาณ 100,000 คน ที่จะได้รับการอนุญาตในการทำงานและไม่ถูกส่งกลับ ความยืดหยุ่นในเรื่องสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน หากแรงงานได้รับการจ้างที่ไม่เหมาะสม สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ที่สำคัญยิ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2559 ที่ผ่านมา ว่าห้ามแรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ โดยได้เคยมีมติห้ามทำงานในเรือประมงแล้วจึงมีความเชื่อมต่อกันคือ แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 15-18 ปี สามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้เช่นเดียวกัน

ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. สถิติการจับกุม โดยได้ดำเนินการคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ถือเป็นวาระแห่งชาติ ก่อนการจัดตั้ง ศปมผ. สตช. ได้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ พรบ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและต่อเนื่องมาโดยตลอด เมื่อมีการจัดตั้ง ศปมผ. แล้ว สตช. ได้ออกคำสั่งกำชับให้ตำรวจทุกพื้นที่ 22 จังหวัด ที่มีแนวเขตติดทะเลดำเนินการให้เข้มข้นยิ่งขึ้น โดยแบ่งเป็นสองช่วงคือ

1.1 ก่อนการจัดตั้ง ศปมผ. ผลการจับกุมคดีการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับในเรือประมงและในอุตสาหกรรมภาคประมง ตามเป้าหมายดำเนินการตามนโยบายทั้งสิ้น 15 ราย ผู้ต้องหา 41 คน ผู้เสียหาย 43 คน

1.2 หลังการการจัดตั้ง ศปมผ. ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558-13 มกราคม พ.ศ. 2559 ผลการจับกุมเพิ่มขึ้นเป็น 35 ราย ผู้ต้องหา 73 คน ผู้เสียหาย 111 คน จำนวนนี้เป็นผู้ประกอบการ เจ้าของเรือ 7 คน ไต๋ก๋งเรือ 24 คน ผู้คุมเรือ 15 คน และยังมีนายหน้าหรือผู้ชักชวนให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์อีก 48 คน สามารถช่วยเหลือเหยื่อที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีได้ 25 คน เป็นสัญชาติไทยและเมียนม่าร์เป็นส่วนใหญ่ ก่อนจัดตั้ง ศปมผ.

2. ความก้าวหน้าในการดำเนินคดีในชั้นสอบสวน ได้สั่งฟ้องผู้ต้องหา 12 คดี อยู่ในชั้นอัยการ 7 คดี พิพากษาสิ้นสุดแล้ว 4 คดี หลังจากมีการจัดตั้ง ศปมผ. เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ความก้าวหน้าในคดีมีการสั่งฟ้องผู้ต้องหา 10 คดี อยู่ในระหว่างการสอบสวน 25 คดี และอยู่ในชั้นอัยการอีก 2 คดี อยู่ในชั้นศาลระหว่างสืบพยานอีก 2 คดี

3. สำหรับผลคดีที่เป็นรูปธรรมทั้ง 4 คดี

3.1 โรงงานกุ้ง สมุทรสาคร ในปี 2557 ศาลมีคำพิพากษาจำคุกจำเลยเป็นเวลา 10 ปี ปรับ 15,000 บาท

3.2 โรงงานกุ้ง สมุทรสาคร ศาลมีคำพิพากษาจำคุกจำเลยที่ 1 และ 2 เป็นเวลา 3 ปี 6 เดือน สำหรับจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นผู้ประกอบการและทำความผิดหลายคดี ศาลจำคุกจำเลย 16 ชดใช้เงิน 165,000 บาทเศษ นอกจากนั้นคดีแรงงานในเรือประมงที่จังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อปี พ.ศ. 2557

ศาลมีคำพิพากษาจำคุกจำเลยเป็นเวลา 1 ปี สำหรับคดีสุดท้าย คือคดีแรงงานในเรือประมงที่ ปัตตานี ในปี พ.ศ. 2557 ศาลมีคำพิพากษาจำคุกจำเลยที่ 1 และที่ 2 เท่ากันเป็นเวลา 16 ปี 1 เดือน ปรับ 11,000 บาท เนื่องจากกระทำความผิดนอกจากคดีการค้ามนุษย์แล้วยังกระทำความผิดในบทอื่นด้วย

ส่วนคดีกันตังที่มีการจับกุมผู้ต้องหาในปี พ.ศ. 2558 เห็นถึงความพยายามในการปราบปรามสืบสวนของเจ้าหน้าที่ ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ DSI ศปมผ. ศรชล. กรมแรงงาน กรมประมง และ NGO ที่ได้ร่วมให้ข้อมูลข่าวสารทำให้สามารถติดตามเรือมาได้โดยใช้เวลา 2 วัน เป็นคดีที่มีความสำคัญ สามารถควบคุมเรือและดำเนินการค้ามนุษย์เรือถือเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสถานที่กักขังผู้เสียหายไว้ด้วย ในภาพรวมของคดีค้ามนุษย์ในปี พ.ศ. 2558 มีสถิติการจับกุมเพิ่มขึ้น สามารถดำเนินคดีได้ถึง 317 คดี จากเดิม 276 คดี ส่วนผู้ต้องหาในคดีจำนวน 547 คน จากเดิม 412 คน และช่วยเหลือผู้เสียหายได้มากขึ้น จาก 507 คน เป็น 720 คน

ทั้งนี้ พลตรี คงชีพ ตันตระวาณิชย์ โฆษกกระทรวงกลาโหมยังกล่าวเพิ่มเติมอีกกล่าวว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาล ภายใต้การบริหารงานของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีความตั้งใจและความพยายามอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาสะสมของชาติตั้งแต่ฐานราก และปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายถือเป็นปัญหาของประเทศ เป็นวาระแห่งชาติ และเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขทันที หากปล่อยไว้อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งประเด็น

1. การขาดการยอมรับจากนานาประเทศ โดยเฉพาะตามพันธะสัญญาที่ไทยมีต่อต่างประเทศ

2. ผลประโยชน์ทางทะเล โดยเฉพาะอุตสาหกรรมห่วงโซ่ มูลค่ากว่า 3 แสนล้านต่อปี

3. มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการนั้นจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลของประเทศมีความยั่งยืน

จากกรณีปัญหาที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งสนใจที่จะศึกษาการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคการประมงทะเลของประเทศไทยว่ามีสภาพปัญหาอย่างไร ภาครัฐมีมาตรการในการดำเนินการอย่างไร ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการมีอะไรบ้าง รวมถึงมีข้อเสนอใดที่จะทำให้ปัญหาหมดไปอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

2. เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

4. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเนื้อหาทั้งหมด 4 ประเด็นโดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยทำการศึกษาใน 4 ประเด็นได้แก่ 1. สถานการณ์ด้านแรงงานผิดกฎหมาย เกี่ยวกับสถิติการจับกุม ผลกระทบต่าง ๆ จากแรงงานผิดกฎหมาย 2. สถานการณ์ด้านการขาดแคลนแรงงานภาคการประมง 3. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง และ 4. ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบภาคการประมง

1.2 นโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยทำการศึกษาใน 2 ประเด็นได้แก่ 1. กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย และ 2. นโยบายและมาตรการภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

1.3 ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ใน 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านนโยบาย 2. ด้านกฎระเบียบ 3. ด้านการบริหารจัดการ 4. ด้านทรัพยากร และ 5. ด้านปัจจัยภายนอก

1.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ใน 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านนโยบาย 2. ด้านกฎระเบียบ 3. ด้านการบริหารจัดการ 4. ด้านทรัพยากร และ 5. ด้านปัจจัยภายนอก

2. ด้านระยะเวลา จะเริ่มทำการศึกษาวิจัย ตั้งแต่เดือน กันยายน พ.ศ. 2561- เมษายน พ.ศ. 2563 รวมระยะเวลาในการศึกษาวิจัย 1 ปี 6 เดือน

3. ขอบเขตผู้ให้ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ

3.1 ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร อาทิ ตำรา บทความ วารสาร รายงานการวิจัยต่าง ๆ เอกสารทางราชการ ข้อมูลจากระบบอินเตอร์เน็ต ข้อระเบียบ กฎหมาย นโยบาย และมาตรการเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านความมั่นคงแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

3.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ได้แก่ บุคลากรของภาครัฐทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายและผู้ปฏิบัติงานจริง ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย แรงงานต่างด้าวภาคการประมง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมง เป็นต้น จำนวน 34 ราย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลของการศึกษาที่ได้ครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ในการวางแผนกำหนดนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

2. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้เกี่ยวข้องในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นำเอาผลการวิจัย ไปปรับปรุง พัฒนา ต่อยอด เพื่อใช้ในการจัดการและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ และองค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องต่อไป

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐและเอกชน ที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวภาคการประมง ใน 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านนโยบาย 2. ด้านกฎระเบียบ 3. ด้านบริหารจัดการ 4. ด้านทรัพยากร และ 5. ด้านปัจจัยภายนอก

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ที่ทำงานในกิจการประมงทะเล

ผู้ประกอบการ หมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ซึ่งมีอาชีพเป็นผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับประมงทะเล

คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในตำแหน่งกรรมกร หรือ คนรับใช้ในบ้าน ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน

คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีเอกสารที่รัฐบาลของประเทศตนรับรอง ได้แก่ หนังสือเดินทาง (Pass port) หรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และมีการตรวจลงตรา (Visa) โดยสถานทูตหรือกงสุลไทยประจำประเทศต้นทางนั้น ๆ เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วจะต้องได้รับการประทับตราระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร ประเภทชั่วคราว (Non-immigrant visa) ลงในหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเมื่อประสงค์จะทำงานต้องขออนุญาตทำงานกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว โดยจำแนกประเภทคนต่างด้าวรายมาตราได้ ดังนี้

มาตรา 9 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ดังนี้

1. ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทางานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทางานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีชั้นสูงเป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทางานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของคู่สมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน

2. ตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (3) ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี (MOU)

3. พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1. การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดย

ถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนาแรงงานต่างด้าว มารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทางเพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) เป็นต้น และขออนุญาตทำงาน ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับ 2 ประเทศ คือ ลาว และกัมพูชา

มาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทางานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวตามมาตรา 13 จำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ชนกลุ่มน้อย หมายถึง คนต่างด้าว ต่อไปนี้ 1. ถูกเนรเทศ 2. รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง 3. ถูกถอนสัญชาติ 4. ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฯ และ 5. ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติโดยขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย

2. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา) ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับโดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้คนต่างด้าวนั้นมารายงานตัวเพื่อจัดทาทะเบียนประวัติ หรือทะเบียนราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยกับกรมการปกครอง (ทร.38/) ตรวจโรคและประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข และขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานได้ 2 งาน คือ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน

การหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง การเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ถูกกฎหมายของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยวิธีการต่าง ๆ ตามแนวชายแดน

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. คนต่างด้าวตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

2. คนต่างด้าวมาตรา 9 ประเภททั่วไป ได้แก่ นักลงทุน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ ช่างเทคนิค ฯลฯ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

คนต่างด้าวมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน ได้แก่ นักลงทุน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ ช่างเทคนิค และ ฯลฯ ที่ได้รับสิทธิให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

คนต่างด้าวมาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย ได้แก่ กลุ่มชนเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่ในประเทศไทย ที่กระทรวงมหาดไทยได้ทำการสำรวจจัดทำประวัติ เพื่อรอการพิสูจน์สถานะ

คนต่างด้าวมาตรา 14 คนต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทางานบริเวณชายแดนในลักษณะไปกลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับประเทศที่ติดกับราชอาณาจักรไทย

บทที่ 2
แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นการศึกษา รวบรวมเอกสาร วิชาการ บทความ และรายงานผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาใช้ประกอบเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่องดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
3. แนวคิดการจัดการแรงงานต่างด้าว
4. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทย
5. ยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน แต่ขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่ามิได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา ยังขาดความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะ การนิยามความหมายของคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ยังไม่ชัดเจน โดยผู้วิจัยได้รวบความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ดังนี้

ซาบาเตียส์ และมาสมาเนี่ยน (Sabatier & Mazmanian 1983, pp. 538 - 560) ให้ความหมายของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติว่า หมายถึงกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไป มาดำเนินการให้ลุล่วงไปนโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

มีท และฮอร์น (Meter & Horn, 1975, pp. 445 - 448) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใน ภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการ

ดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 16) ให้ความหมายว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุ ตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

มยุรี อนุมานราชธน (2549, หน้า 218) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือ คณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ โดยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมจะประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดการออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

จุมพล หนิมพานิช (2547, หน้า 140) ได้นิยามการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐ และ ภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของ นโยบาย กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลงนโยบายที่กำหนดไว้สู่การบริหาร มีการใช้ทรัพยากร การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ระหว่างบุคคล เพื่อให้ วัตถุประสงค์หรือภารกิจที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ กระบวนการของผู้ปฏิบัติงานในการนำเอาแผนงาน/ กิจกรรม ที่ระบุไว้ในนโยบายจากหน่วยเหนือมาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางที่ภาครัฐกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อยกคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ เป็นตัวกำหนดทิศทางของประเทศ เนื่องจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายแห่งรัฐ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการประเทศ ดังความหมายสาธารณะของโทมัส อาร์ ดาย ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 1984) โดยมีขั้นตอนของนโยบายดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation) ซึ่งอาจเกิดจากข้อเรียกร้องปัญหา

การเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า ตัวปัญหาคืออะไร อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา และจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายอย่างไร

นอกจากนั้นปัญหาสาธารณะมักมีความซับซ้อนขาดความชัดเจน และมีความละเอียดอ่อนและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีรูปแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 4 รูปแบบดังนี้ 1. แบบถังขยะ (Garbage model) ที่เป็นการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาจับคู่กับวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขที่มีอยู่แล้ว 2. ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy communities) 3. ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneurs) และ 4. ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Policy window) มองว่าการที่จะเข้าสู่วาระนโยบายจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และโอกาส

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหานโยบายไม่ได้หมายความว่าปัญหาทุกปัญหาจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทั้งหมด ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายอย่างเช่น การสกัดกั้นจากผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำถอนบางเรื่องออก ความลำเอียงของระบบการเมือง เป็นต้น โดยขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะมีรูปแบบของการกำหนดนโยบาย 4 รูปแบบดังนี้ 1. ตัวแบบเหตุผล (Rational model) 2. ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental model) 3. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) และ 4. ตัวแบบกลุ่ม (Group model)

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และเป็นขั้นตอนที่ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 รูปแบบคือ 1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) 2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model) 3. ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization development model) 4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model) 5. ตัวแบบทางการเมือง (Political model) และ 6. ตัวแบบทั่วไป (General model)

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) เป็นการประเมินถึงผลกระทบเชิงบวกเชิงลบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการ ซึ่งรูปแบบการประเมินผลนโยบายประกอบด้วย การประเมินแบบกำกับติดตาม (Policy monitoring) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency measurement) และการวัดประสิทธิผล (Effectiveness evaluation) โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและนำไปสู่การตัดสินใจต่อไป

5. ขั้นตอนความต่อเนื่อง/ การทดแทน/ สิ้นสุด/ ปรับปรุง (Policy maintenances, Successions, Terminations) เป็นขั้นตอนของการนำผลที่ได้จากการประเมินมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในความต่อเนื่อง/ การทดแทน/ สิ้นสุด/ ปรับปรุงของนโยบาย

จากกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อตัวนโยบายจนถึงการตัดสินใจของขั้นตอนความต่อเนื่อง/ การทดแทน/ สิ้นสุด จะเห็นได้ว่า ทุกขั้นตอนล้วนมีความสำคัญและต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วน รวมทั้งคุณธรรม และจริยธรรม ของการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

วิธีการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ

1. นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ

2. กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับล่างลงไปรับไปปฏิบัติ

ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่างจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ ทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้คือ 1. นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ 2. รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นด้วยก็ได้ ดังนั้นผู้รับมอบนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน และสามารถแปลความหมายของนโยบายแล้วเชื่อมโยงมาสู่การทำแผนให้ได้ ในการแปลงนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติอาจจะมีการกำหนดนโยบายย่อย หรือนโยบายรองให้หน่วยงานระดับล่างรับไปดำเนินการ แต่ในท้ายที่สุดจำเป็นต้องมีแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ โดยขั้นตอนการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติมีลักษณะเป็นการจัดทำนโยบายย่อยรองรับนโยบายใหญ่หรือการจัดทำแผนเพื่อให้เป็นกลไกของนโยบายนั่นเอง ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องทราบถึงขั้นตอนและปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในกระบวนการดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติได้ผลดี ขั้นตอนดังกล่าวอาจกำหนดตามลำดับดังนี้ (สมภาร ศิโล, 2553)

ขั้นที่ 1 วิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือ เพื่อให้สามารถตีความวัตถุประสงค์ แนวทางและกลไกของนโยบายได้ถูกต้องชัดเจน ถึงที่มา และความสำคัญของนโยบายนั้น ผลของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติที่ผ่านมา ตลอดจนการปรับเปลี่ยนพัฒนานโยบายนั้น

ขั้นที่ 2 วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ ผู้นำนโยบายของหน่วยเหนือจำเป็นต้องทราบว่านโยบายนั้นเป็นนโยบายเก่าหรือใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนจากนโยบายเดิม และนโยบายนั้นได้มีการถ่ายทอดลงเป็นนโยบายหรือแผนของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบแล้วอย่างไร

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือพื้นที่ที่รับผิดชอบ

ขั้นที่ 4 วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายนั้นจำเป็นต้องมีการจำแนกเป้าสำเร็จ แนวทางปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละหน่วยงานที่รับแผนไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานนอกจากจะมีปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่อาจ

แตกต่างกันไปแล้ว ยังมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันไปด้วย ศักยภาพและความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปพิจารณาได้จากปัจจัย 3 ด้านคือ

1. ปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน คือการที่หน่วยงานมีโครงสร้างเล็ก ใหญ่ ขนาดใด การจัดหน่วยงาน บทบาท ภารกิจกว้าง แคบเพียงใด ตลอดจนมีการจัดตั้งเก่า ใหม่ อย่างไร โครงสร้างหน่วยงานจะเป็นศักยภาพพื้นฐานที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถจะรับนโยบายมาปฏิบัติได้กว้าง แคบแค่ไหน

2. ปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากร คือการที่หน่วยงานมีอัตรากำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนงบประมาณเพียงพอ แค่ไหนสำหรับการรับนโยบายมาปฏิบัตินั่นเอง

3. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการจัดการ คือ ความสามารถหรือสมรรถนะขอหน่วยงาน งานด้านการจัดการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายสำเร็จของนโยบาย

ขั้นที่ 5 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายใดก็ตาม จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ขั้นที่ 6 กำหนดเป้าสำเร็จ

ขั้นที่ 7 กำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ เมื่อสามารถกำหนดเป้าสำเร็จได้เหมาะสมแล้ว มีการตรวจสอบความเป็นไปได้แล้ว ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องแปลงและดำเนินการในนโยบายให้ออกมาเป็นวิธีปฏิบัติ และวิธีปฏิบัตินั้นจะต้องมุ่งให้บรรลุเป้าสำเร็จของนโยบายและแผน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวดำเนินการในนโยบายด้วย

ขั้นที่ 8 กำหนดองค์กรปฏิบัติ

ขั้นที่ 9 กำหนดวิธีการจัดการ เพื่อให้หน่วยงานล่างสามารถรับแผนหรือนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจน

ขั้นที่ 10 กำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวความคิดสำคัญในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ควรพิจารณาลักษณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีลักษณะอะไรบ้างที่จะเป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้คัดเลือกไปทดสอบและพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ต่อไป

มีท และฮอร์น (Meter & Horn, 1975, pp. 445 - 448) ได้กล่าวถึง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมกับเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับผู้

ปฏิบัติในองค์การที่รับผิดชอบต่อนโยบายโดยตรงและองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (A Model of the Policy Implementation Process) ประกอบด้วยตัวแปรอิสระหลัก คือ

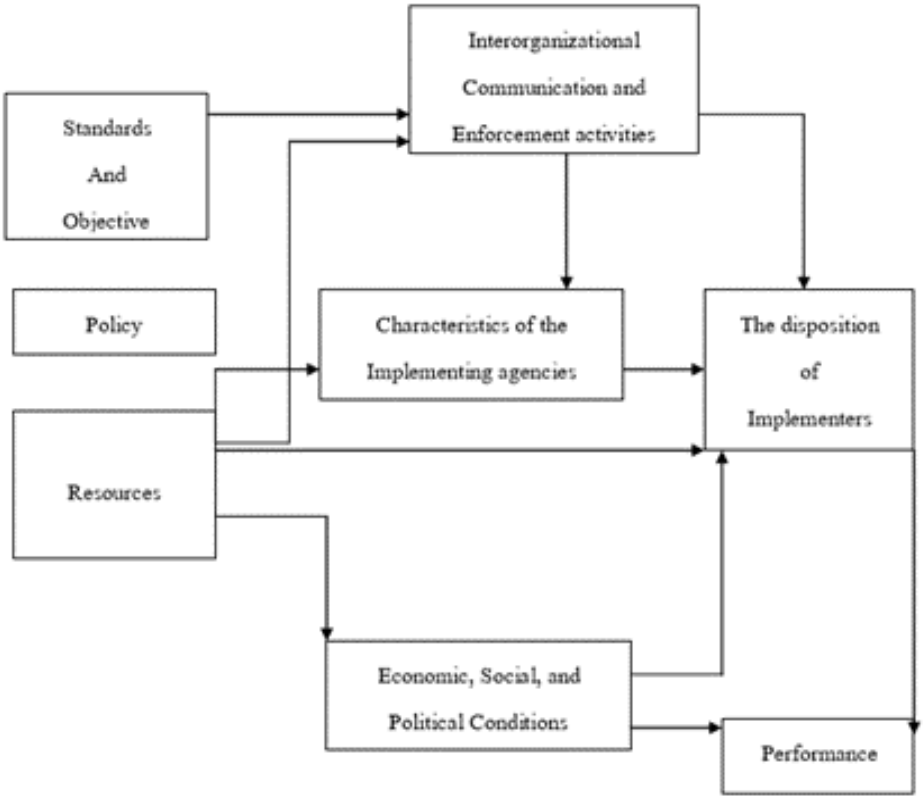
1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Standard and Objectives)

2. ทรัพยากร (Resources)

3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Interorganizational communication and enforcementactivities)

4. ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the implement in agencies)

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง (Economic social and political conditions)



ภาพที่ 2-1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: มีท และฮอร์น (Meter & Horn, 1975, pp. 445 - 448)

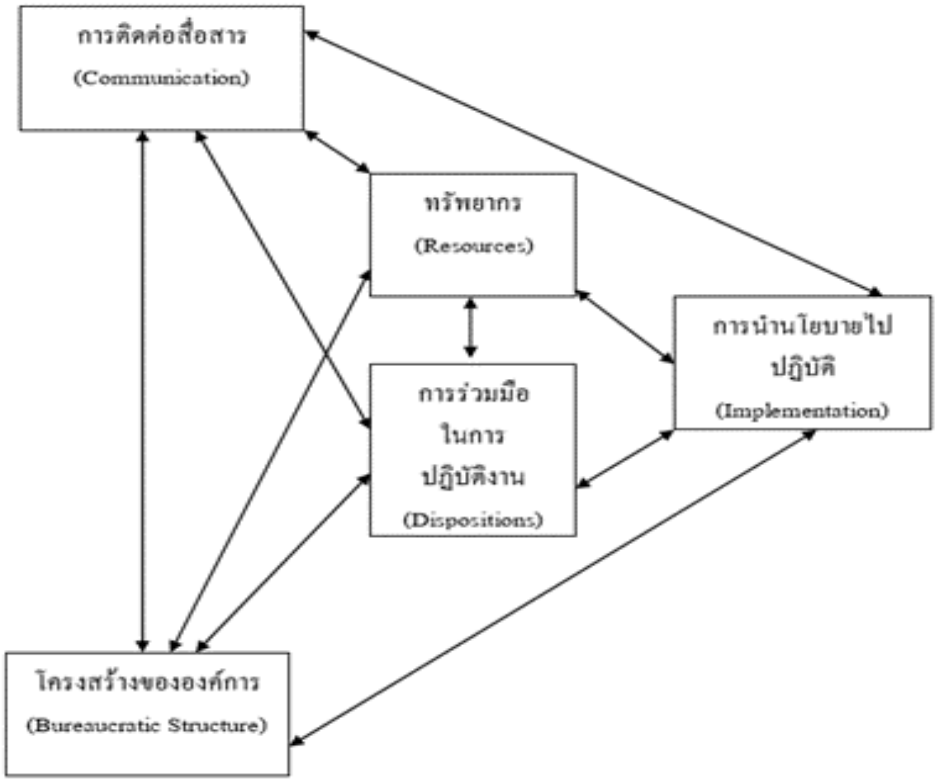
เอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548) ได้นำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down) และได้ชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ตัวคือ

1. การติดต่อสื่อสาร

2. โครงสร้างของระบบราชการ

3. ทรัพยากร

4. การสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของความสัมพันธ์ และอิทธิพลของตัวแปรอิสระที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 2-2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง
ที่มา: เอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980, p. 148 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548)

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันทนาธร (2555, หน้า 253-262) ได้ประมวลปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเสนอแนวคิดของนักวิชาการ 3 รายที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้อเสนอของมยุรี อนุมานราชธน (2549); ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) และทศพร

ศิริสัมพันธ์ (2546)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548, หน้า 101 - 118) กล่าวว่า จากการทบทวนผลงาน ทางวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบาย งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนใน การกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าว ได้แก่

1.1 ประเภทของนโยบาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย ตัว แปรต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไป ตามประเภทของนโยบายนั้น ๆ ทั้งสองตั้งสมมติฐานว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูงในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย

1.2 ผลประโยชน์สัมพันธ์ของนโยบายนั้น ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่ง คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมาก

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นนโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับขีดของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้น กับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ จะมีโอกาส ประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้นนโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็น ได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถ ชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ มีความเห็นว่า การควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อ ความสำเร็จของนโยบายนั้น

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีตัวชี้วัดที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะ

ต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน นั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

2.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากจะต้องกระจ่างชัดแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญของ ความสอดคล้องดังกล่าวต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว

2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นอกจากจะต้อง กระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้ว ยังจะต้องง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ มีความเห็นเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้ เขาเหล่านั้นจะต้องรู้ว่ามีนโยบายออกมาแล้ว รู้ว่านโยบายนั้น มีวัตถุประสงค์ เช่นไร

2.4 ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบายความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

2.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวว่าถ้า คำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจน เท่าไหร่ โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไป ตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้ ส่วนในการส่งผลกระทบถึงความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับ ระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจาตกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหา เมื่อนำมาปฏิบัติ

3.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุน อย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐบาลจะมีโอกาส อย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดังเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่ สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้

3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลนโยบาย ที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลดังเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสพปัญหาในการ นำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหมายทางการเมืองและ เศรษฐกิจเพื่อจะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทรรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็น ด้วยกับนโยบายนั้น ก็มีความเห็นคล้ายคลึงกัน โดยเน้นความสำคัญของการสนับสนุนจากฝ่าย บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบาย นั้น

3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจน ประชาชนโดยทั่วไปจะไปส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จนโยบายที่ขาดการสนับสนุนจาก สื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยน แปลแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

4.1 การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมี ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ มากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไป ปฏิบัตินโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหาถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้อง เผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำ

4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ดีนั้นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมี ปัญหามาก ถ้าปราศจากแผนที่ที่ดี นโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่า ถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้

4.4 ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตาม นโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้อง คำนึงถึงอย่างมาก

5.1 ความสนับสนุนทางด้านการเงิน นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้าน การเงินอย่างเพียงพอ

5.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร ยืนยันว่า จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว

ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมีมากเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย มากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยด้าน บริการต่าง ๆ ที่มีเพียงพอหรือไม่ ก็เห็นเช่นเดียวกันเขากล่าวว่าการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวขอนโยบาย เช่น เดียวกับการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

6.1 ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่ แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจ ขณะนั้น

6.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ระดับชั้น การบังคับบัญชา รวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายมาก หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

6.3 ความสามารถของผู้นำ วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่ง ต่าง ๆ กับ

ความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาก เป็นองค์ประกอบร่วมที่ สำคัญของทั้ง 10 โครงการ

6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย การเน้นถึงสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

6.5 ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคล ภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และ อื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7. ทัศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงใจ ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับ ความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัตินโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู่เต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

7.1 ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายนั้นรวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความผูกพัน

7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลาช้านานแล้วมักจะ ประสพความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมี โอกาสสำเร็จสูง

7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติความขัดแย้ง เนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับ นโยบายเท่านั้นก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะ ส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้นโยบายล้มเหลว

7.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบาย ให้กับผู้ที่มี

ความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้อง หาความยุ่งยากนั้นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการนานัปการมาควบคุม

8. กลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะสำคัญ ต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นเท่านั้น

8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจ (Clearance points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้น เท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากที่เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมี โอกาสในการประสพปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือ ล้มเหลวของนโยบายนั้น ในขณะที่ความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี ความขัดแย้งดังเดิมก็จะพาไปสู่ความล้มเหลว

8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน การแทรกแซงของหน่วยงาน ระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 129 - 146) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยได้ให้ทรรศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการ บริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อ ปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ถ่องแท้ จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical models) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ ซึ่งการเสนอตัวแบบ นี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัยดังกล่าว ซึ่งจากวิธีการศึกษาเบื้องต้น วรเดช จันทรศร จึงรวม 5 ตัวแบบของทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model) ตัว

แบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization development model) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic processes model) ตัวแบบทางการเมือง (Political model) พัฒนาเป็นตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative model) โดยมีตัวแปรตามคือผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็น ปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบได้ พัฒนาขึ้นจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะและค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน โดยตัวแบบเชิงบูรณาการ มุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ โดยมีตัวแปรอิสระซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทั้งหมด 4 ปัจจัย ด้วยกัน คือ

1. สมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยย่อย 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่ง เป็นปัจจัยที่แสดงถึงสมรรถนะขององค์การที่ทำให้การดำเนินนโยบายขององค์การมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนด ภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

3. ภาวะผู้นำและความร่วมมือ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารขององค์การจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีการจูงใจในเชิง บวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Player) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ตัวแปรนี้ประกอบด้วยปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น ระดับ ความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ มีการพิจารณาการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของ นโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่

สองเป็นการวัดถึงผลกระทบ ของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อ ประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จากข้อความที่มีผู้กล่าวว่า การวางแผนที่ดีทำให้ประสบความสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะพบว่า อีกครึ่งหนึ่งที่จะทำให้แผนบรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น อยู่ที่ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัตินี้เอง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา ทรัพยากรและความสามารถของบุคคลผู้ที่นำไปปฏิบัติ โดยในการดำเนินการอาจมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ แก้ไขระเบียบ กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการนั้น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ว่าด้วยปัจจัยหลักและปัจจัยดึงดูด ซึ่งเป็นพื้นฐานของแนวคิดการย้ายถิ่น ราเวนสไตน์ (Ravenstein, 1885) กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดูด (Push and Pull factor) โดยปัจจัยผลัก (Forced migration) ส่วนปัจจัยดึง (Voluntary migration) โดยพื้นฐาน ราเวนสไตน์ มีความเชื่อว่าการย้ายถิ่นเป็นผลจากการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational) โดยผู้อพยพย้ายถิ่นต้องวิเคราะห์และคำนวณต้นทุน (Cost-benefit analysis) ตลอดจนผลดีและผลเสียแล้ว โดยมีปัจจัยเรื่องระยะทางเป็นตัวแปรสำคัญ จึงตัดสินใจทำการย้ายถิ่น

กฎแห่งการย้ายถิ่น (The law of migration) ของ ราเวนสไตน์ (Ravenstein, 1885)

1. แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุสำคัญในการย้ายถิ่น

2. ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้คนชนบทย้ายถิ่นมากกว่าคนเมือง

3. การพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและเทคโนโลยี ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงเกิดการย้ายถิ่นมากขึ้น เมืองใหญ่มีประชากรเพิ่มขึ้นจากการย้ายถิ่นมากกว่าการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ

4. การย้ายถิ่นมักเป็นระยะสั้น ๆ ยิ่งระยะทางเพิ่มมากปริมาณของกระแสการย้ายถิ่นยิ่งน้อยลง

5. การย้ายถิ่นมีลำดับขั้น (Step by step)

6. กระแสการย้ายถิ่นก่อให้เกิดกระแสย้อนกลับ คือ การเกิดกระแสทวนย้ายถิ่นย้อนเข้าแทนที่

7. ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้ใหญ่ ผู้หญิงจะย้ายถิ่นในระยะทางที่สั้นกว่าผู้ชายแต่อย่างไรก็ดี ราเวนสไตน์ (Ravenstein, 1885) ได้นำเสนอ กฎแห่งการย้ายถิ่น (The law of migration) ในส่วนของการย้ายถิ่นในประเทศ

ลักษณะของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ไวเนอร์ (Weiner, 1985) ได้แบ่งตัวแปรที่มีบทบาทในการย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความแตกต่าง (Differential variables)

2. กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับพื้นที่

3. กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความผูกพันใกล้ชิด (Affinity variables)

4. กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับการเข้า ออก ดินแดน

มีทฤษฎีที่ว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอยู่หลายทฤษฎี นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักสังคมวิทยา นักภูมิศาสตร์ และนักวิชาการพยายามที่จะเสนอความคิดเห็นที่มีเหตุผลและวิธีการที่จะศึกษาการย้ายถิ่น ซึ่ง สุภางค์ จันทวานิช (2552) ได้ศึกษาพบว่าทฤษฎีที่พัฒนาแล้วยังมีไม่เพียงพอ เพราะเหตุผล 3 ประการ คือ

1. ขาดงานวิจัยและวิธีทางสถิติที่เหมาะสมและหัวข้อเรื่องวิจัยที่ตรงประเด็น

2. มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นโดยไม่ปกติซึ่งอยู่นอกระบบสถิติของทางการน้อยมากและสามขาดข้อมูลที่มาจากการสำรวจโดยเฉพาะเช่น การสำมะโนประชากรอย่างเป็นทางการ รัฐในภูมิภาคเอเชียที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ ผู้ย้ายถิ่น ความต้องการแรงงานในประเทศที่พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เป็นตัวผลักดันให้เกิดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและเป็นหัวข้อสำคัญที่เป็นประเด็นถกเถียงมายาวนาน ในแง่ของทฤษฎีอุปทานของแรงงานต่างชาติ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคเน้นทุนมนุษย์เป็นคุณสมบัติสำคัญของแรงงานซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการย้ายถิ่น ส่วนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ มหภาค จะเน้นโครงสร้างตลาดแรงงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นตลาดระดับบน ได้แก่ แรงงานที่ฝีมือและพวกวิชาชีพกับตลาดระดับล่าง ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือ อุปทานของแรงงานต่างชาติจึงขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่าง นอกจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้วตัวแปรเชิงสังคมและการเมือง เช่น เครือข่ายภาวะสังคม โครงสร้างระบบการเมือง ระบบการจัดหางาน และการศึกษาต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อการย้ายถิ่นเช่นกัน

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยอุปสงค์แรงงานต่างชาติ ได้รวมเอาทั้งอุปสงค์และอุปทานของแรงงานโดยตัวแปรที่พิจารณาได้แก่การค้าระหว่างประเทศและอัตราความก้าวหน้าทางเทคนิค ส่วนทฤษฎีว่าด้วยการผสมกลมกลืนของแรงงานต่างชาติกับตลาดแรงงานในประเทศผู้รับเน้นตัวแปรเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างอัตราค่าจ้างในประเทศสองฝ่าย รายได้ของแรงงานต่างชาติเมื่อเทียบ

กับชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศผู้รับ และคุณสมบัติของแรงงานที่ย้ายถิ่นรุ่นเดียวกันในระดับนโยบาย สาเหตุและผลกระทบของการย้ายถิ่นยังเป็นคำถามโต้เถียงกันไม่จบทั้งในอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ ออสเตรเลีย และล่าสุดในยุโรปที่นับวันข้อโต้เถียงจะเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ คำถามต่อไปนี้เป็นคำถามที่ผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการล้วนมีอยู่ในใจเหมือนกัน เช่น ทำไมบางประเทศถึงเป็นผู้ผลิตผู้ย้ายถิ่นมากกว่าประเทศอื่น ทำไมจำนวนผู้ย้ายถิ่นถึงผันแปรกับเวลา ผู้ย้ายถิ่นต่างกลุ่มกันสามารถกลมกลืนกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศปลายทางได้ดีเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับพลเมืองของประเทศนั้น ๆ แล้วผู้ย้ายถิ่นมีสภาพด้อยโอกาสมากน้อยแค่ไหน พลเมืองของประเทศหนึ่งกับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเดียวกันได้รับการปฏิบัติเหมือนกันหรือไม่ในประเทศผู้รับ ผลกระทบที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับเนื่องจากค่าจ้างและจากค่าครองชีพขณะอยู่ในประเทศนั้น ๆ มีอะไรบ้าง และผู้ย้ายถิ่นได้พัฒนาตนเองไปมากกว่าญาติพี่น้องที่เขาจากมาหรือไม่

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายเดียวกันระหว่างการศึกษาตามเอกสารฉบับนี้ จึงขอนิยามศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง มาตรการการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับทางราชการที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา หรือที่ได้อ้างว่าเป็นบุคคลที่มาจากประเทศเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือ ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองอย่างถูกต้องเข้ามาลักลอบทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

2. การปฏิบัติตามนโยบาย หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประกอบด้วยความรู้ความเข้าใจในมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการที่ได้ดำเนินการโดยกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องผู้ย้ายถิ่น

3. องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของผู้ย้ายถิ่น (Migrant) ไว้ว่าเป็นผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นทีใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่ง

3.1 ถ้ายึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal migration) เป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท

หรือเมืองสู่เมือง และการย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External migration) หรือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า Immigration การย้ายถิ่นออกนอกประเทศเรียกว่า Emigration เป็นการย้ายจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง

3.2 ถ้ายึดหลักระยะเวลา (Time) เป็นหลัก เป็นการย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary migration) เป็นการย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่งไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่ว่างจากฤดูทำนาหรือทำการเกษตรเพียง 3 - 4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent migration) เป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่ใหม่เป็นการถาวร

3.3 ถ้ายึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลัก การย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ เป็นกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจที่ย้ายมิได้ถูกบังคับให้ย้าย และการย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจหรือถูกบังคับย้าย

3.4 ชนกลุ่มน้อย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง ชนต่างเผ่าหรือต่างเชื้อชาติที่อาศัยรวมกันกับชนเผ่าอื่นที่มีจำนวนมากกว่า

หน่วยปฏิบัติในฐานะเจ้าภาพ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการปฏิบัติ จัดทำและรับผิดชอบในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลักลอบทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 และหลังจากได้มีการปฏิรูประบบราชการทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกลายเป็นกระทรวงแรงงานเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยยังคงรับผิดชอบงานจัดระบบแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองต่อมาจนปัจจุบัน

แนวคิดเกี่ยวกับ ปัญหาและผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมาย

1. ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

สาเหตุที่ผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไป คือ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552)

1.1 อัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการมีงานทำต่ำระดับ (Underemployment) ถ้าการว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับในประเทศใดนั้น ย่อมแสดงถึงว่าในประเทศนั้นมีแรงงานเกิดขึ้นภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกบางส่วนก็ทำงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์กำลังคนอย่าง มีประสิทธิภาพ ผู้ที่ว่างงานหรือทำงานต่ำระดับอยู่นั้นย่อมหาทางที่จะมีงานทำเสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาการเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานให้แก่เขาเพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสทำงานในต่างประเทศอยู่ แรงงานกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ

1.2 ค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือ มีโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมากมีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

1.3 นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสมในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาอาจไม่มีแผนกำลังคนหรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสมทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเทศที่มีน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนั้นกำลังคนบางประเภทได้รับการฝึกอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการหรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังคนในส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ได้ในระดับของการพัฒนาที่เป็นอยู่ด้วย การที่นโยบายกำลังคนไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้กำลังคนส่วนหนึ่งมีไม่ตรงกับความต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ และกำลังคนส่วนดังกล่าวมีโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายออกไปได้ก็จะมีแนวโน้มค่อนข้างมากในการเคลื่อนย้ายออก

1.4 ปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองในประเทศต่าง ๆ นั้น แรงงานอาจมีความต้องการจะอพยพออกจากประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจในสภาพสังคมหรือการเมืองในประเทศก็ได้ เช่น การเมืองมีความวุ่นวายและกดขี่ มีการกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ปัจจัยผลักดันยังหมายถึง

1.4.1 โอกาสในเชิงเศรษฐกิจและระดับในการครองชีพต่ำ ตัวแปรในด้านเศรษฐกิจนั้น นับได้ว่าเป็นตัวสำคัญยิ่งต่อการอพยพย้ายถิ่นของประชากร เมื่อระดับการครองชีพในประเทศต่ำลง คนจะอพยพออกเพื่อโอกาสในเชิงเศรษฐกิจและเพื่อประกอบอาชีพ

1.4.2 การเพิ่มขึ้นของประชากร อัตราการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติที่ค่อนข้างสูงในประเทศเพื่อนบ้าน แต่จำนวนที่ดินที่เหมาะแก่การเพาะปลูกมีเท่าเดิม หรือขยายไปได้เพียงเล็กน้อยยังผลให้เนื้อที่เพาะปลูกต่อเกษตรกรหรือต่อครัวเรือนเกษตรกร โดยเฉลี่ยลดลงโดยลำดับ ทั้งยังให้ผลผลิตต่อเกษตรกรลดลงด้วย จะเป็นสิ่งกดดันให้ต้องอพยพไปจากที่เดิม

1.4.3 ความต้องการทางสังคมของบุคคล เมื่อบุคคลในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกว่าเข้ากับสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ข้างไม่ได้ มักจะเกิดความต้องการสถานที่อยู่แห่งใหม่ทันที เนื่องจากขาดความมั่นใจและไม่แน่ใจในสถานภาพของตนในท้องถิ่นเดิม และคาดหวังว่าถิ่นฐานใหม่จะตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้

1.4.4 ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย ในชนบทของประเทศเพื่อนบ้านมักจะขาดแคลน องค์การของรัฐที่จะให้ความปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย และมักจะมีโจรผู้ร้าย

ชุกชุมประชากรใน ท้องถิ่นจึงอพยพออกไปแสวงหาแหล่งที่อยู่ใหม่ ซึ่งให้ความปลอดภัยได้มากกว่า

1.4.5 ความจำเป็นต้องติดตามผู้อื่นไป การอพยพย้ายถิ่นของประชากร นอกจากจะเกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจหรือธรรมชาติแล้ว ยังอาจเกิดจากการที่บุคคลต้องพึ่งพาหรือติดตามครอบครัวไปด้วย เช่น เด็กต้องติดตามพ่อแม่ผู้อพยพ หรือภรรยาต้องติดตามสามี เป็นต้น

2. ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้า คือ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552)

2.1 ระดับค่าจ้าง และเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานมาก สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน คือ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้นมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามากก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ ต้องการอพยพออกเมื่อมีโอกาสเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

2.2 การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ในหลายประเทศแม้แต่ประเทศที่พัฒนาระดับสูงแล้วนั้น โอกาสที่จะขาดแคลนกำลังคนบางประเภทก็มีอยู่เสมอถ้าหาก มีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานในต่างประเทศในประเภทเดียวกันกับที่ต้องการมองเห็นโอกาสในการทำงาน ก็อาจถูกดึงดูดให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูง

2.3 โอกาสสำหรับความก้าวหน้าของอาชีพในประเทศที่มั่งคั่งโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูล และยังเป็นแหล่งต้นกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ออกมาตลอดเวลา นอกจากนั้นการใช้วิธีการบริหารที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ เช่น การคัดเลือกเข้าทำงาน หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาโดยทั่วไปด้วย สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมดึงดูดให้ผู้ มีความรู้ ความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า และขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิทยาการนั้นหาทางอพยพเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้ แรงงานระดับอื่นก็อาจถูกดึงดูดใจจากการพิจารณาคุณสมบัติ แรงงานตามความสามารถด้วย เพราะย่อมหมายถึงโอกาสในความก้าวหน้าจะมีมาก หากทำงานมีประสิทธิภาพสูง

2.4 ปัจจัยทางสังคมและการเมือง สิ่งดึงดูดทางสังคมและการเมืองให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้นอาจ ได้แก่ การไม่มีการกีดกันทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ การยินดีต้อนรับผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเป็นอย่างดี ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพในระดับสูง เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยดึงดูดยังหมายถึงปัจจัยที่พบอยู่ในประเทศที่หมาย ซึ่งสามารถดึงดูดให้ผู้อพยพย้ายไปอยู่ ณ ที่นั้นได้ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

1. ระดับความเจริญสูงของเมืองที่เป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรมการค้าและการบริการ จึงทำให้เศรษฐกิจดี มีตำแหน่งงานต่าง ๆ มากมายและขาดแคลนแรงงานอย่างมากทั้งแรงงานประเภท ฝีมือและไร้ฝีมือ ความต้องการแรงงานสูงจึงเป็นปัจจัยในการดึงดูดแรงงานเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งแรงงานที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

2. การมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในเมืองมีองค์กรของรัฐบาลมากกว่าในชนบท จึงทำให้ประชาชนได้รับการดูแลและการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มากกว่าในชนบท

3. ข่าวสารหรือคำชักชวนจากญาติมิตร ซึ่งอพยพเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วในต่างประเทศส่งข่าวสารหรือชักชวน และด้วยความไว้วางใจผู้ชักชวนจึงทำให้คนเหล่านั้นอพยพไปทำงานตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับหรือตามคำชักชวน

สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ผลกระทบที่มีต่อท้องถิ่นปลายทาง การอพยพของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552)

1. ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานในท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทมีการนำเครื่องจักรทุ่นแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกันหางานทำ จึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยการตัดราคาค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้อง เพื่อให้ได้ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

2. ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและแหล่งชุมชนแออัด โดยแรงงานอพยพในบางส่วน ขั้นแรกจะเข้าอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือเพื่อนไปพลางก่อน จนกว่าจะมีงานทำและมีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้ จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานอพยพบางส่วนต้องรวมกันอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

3. ปัญหาการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมใหม่ แรงงานอพยพได้นำเอาวัฒนธรรมเดิมติดตัวมาด้วย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศใหม่จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้ โดยจะได้รับวัฒนธรรมใหม่เข้าไป และจะทำให้นิสัยและวิถีชีวิตเปลี่ยนไปโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจากที่เคยเป็นคนใจกว้างและรักพวกพ้องจะกลายเป็นคนใจแคบ เห็นแก่ตัว ใช้ชีวิตฟุ่มเฟือย ชอบเที่ยวเตร่

4. ปัญหาคนเร่ร่อนขอทาน เนื่องจากแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และตำแหน่งงานว่างในที่ใหม่มีไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานที่อพยพเข้ามาประกอบกับค่าครองชีพสูง จึงทำให้ผู้อพยพบางส่วนไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่ต้องใช้ฝีมือได้ ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างอดอยากแร้นแค้นไม่สามารถหาเงินมาใช้ในการยังชีพได้ จึงตัดสินใจออกเร่ร่อนเป็นขอทานไปวัน ๆ เพราะเห็นว่าเป็นการหาเงินได้โดยวิธีง่าย ๆ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดรายได้เป็นกอบเป็นกำ จึงทำคนอื่น ๆ เอาเป็นเยี่ยงอย่างยึดการเร่ร่อนขอทานเป็นอาชีพ

5. ปัญหาอาชญากรรม ปกติในประเทศจะมีประชากรมากอยู่แล้ว ยิ่งมีแรงงานอพยพจากที่อื่นเข้ามาตลอดเวลา ก็ยิ่งจะทำให้มีประชากรมากขึ้นจนก่อให้เกิดการว่างงาน และบริการของรัฐที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รวมทั้งค่าครองชีพที่สูง ทำให้บุคคลบางจำพวกซึ่งไม่มีงานทำหรือขัดสนในเรื่องรายได้ หันมาประกอบอาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การฉกชิง วิ่งราว ปล้นจี้ และลักทรัพย์ เป็นต้น

6. ปัญหายาเสพติด การอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดีได้ ดังนั้น จึงต้องเช่าบ้านรวมกันอยู่อย่างแออัด บางครั้งก็ไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม ซึ่งชุมชนแออัดและสลัมต่าง ๆ เหล่านี้ มักเป็นแหล่งมั่วสุมและมีการจำหน่ายยาเสพติด จนทำให้ลูกหลานของผู้อาศัยเหล่านั้นติดยาเสพติดไปด้วยและมีบางรายหันมายึดการค้ายาเสพติดเป็นอาชีพ

7. ปัญหาโสเภณี ผู้หญิงที่อพยพเข้าสู่ประเทศใหม่ บางส่วนที่ต้องการประกอบอาชีพที่ง่ายและสบาย จึงได้ยึดอาชีพเป็นโสเภณี ซึ่งมีทั้งเปิดเผยและแอบแฝงคืออยู่ในรูปของการให้บริการ เช่น เป็นพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด และช่างเสริมสวย เป็นต้น

8. ปัญหาสาธารณะและเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหายาเสพติดและโสเภณีทำให้ประชากรในประเทศส่วนหนึ่งเกิดการติดยาเสพติด และเป็นกามโรค รวมทั้งโรคเอดส์ด้วย ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเป็นกามโรค

9. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การอยู่กันอย่างแออัดในชุมชนผู้อพยพ การกำจัดของเสียเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ กล่าวคือ ในแหล่งชุมชนแออัดซึ่งอยู่กันอย่างหนาแน่นมักมีสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้ง หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอกับปริมาณครัวเรือนที่มีอยู่ จึงทำให้มีการทิ้งขยะหรือของเสียลงไปตามแม่น้ำคูคลอง จนทำให้เกิดการเน่าเสียและเกิดโรคอื่น ๆ ตามมาอีกด้วย

ผลกระทบของแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยสามารถแบ่งได้ เป็น 3 ด้าน ดังนี้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552)

1. ผลกระทบทางสังคม อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด เป็นที่ทราบกันดีว่าการมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยกัน แรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงานจึงมักพบว่า มีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก บ่อยครั้งมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุราและมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อยู่ในชุมชน นอกจากนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นกับชุมชนอีกประการที่เห็นได้ชัดเจน คือ เรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทาความผิดในคดีต่าง ๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปี มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น โดยมีผู้ต้องขังชาวเมียนมาร์ มีจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด รองลงมาคือ กัมพูชา และลาว ตามลำดับ ปัจจุบันคาดว่ามีผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนประมาณ 1-1.5 ล้านคน ครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านการศึกษา โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับการศึกษามีอยู่ 2 ลักษณะคือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเอง ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย แต่การที่ลูกของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทย ก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย

2. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวบางส่วน ได้เป็นพาหนะนาโรคใหม่ ๆ เข้ามาในประเทศไทย ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้ สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม พบว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วน

หนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่าง ๆ ดังนี้ มาเลเรีย วัณโรค เท้าช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน และไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดน จะแบกรับภาระสูงเพราะมีผู้มาใช้บริการมาก

3. ผลกระทบด้านความมั่นคง มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทยและกระจัดกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ มีการจ้างทำงานหนาแน่นมากที่สุดบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ ได้แก่ จังหวัดตาก เชียงใหม่ และระนอง ลงมาจนถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้ แต่ไม่นาน คนเหล่านั้นก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังมีที่อยู่ไม่ถาวร มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศ

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่เป็นประเด็นปัญหาใหญ่อยู่ในปัจจุบันนี้ ก็คือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยและความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ กลายเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นประโยชน์และมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยก็ตาม แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างมากมาย ได้ก่อให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบต่าง ๆ ในสังคมไทยเป็นอย่างมาก

ปัญหาและผลกระทบแรงงานต่างด้าวภาคการประมง

ปัจจุบันผู้ประกอบการภาคการประมงไทย จำเป็นต้องใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานภาคประมงทะเล เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีความขยัน อดทน ใช้ชีวิตที่เรียบง่าย ได้ค่าจ้าง

ที่แพงขึ้น จึงสามารถนำเข้ามาใช้ทนแทนแรงงานประมงไทยได้เป็นอย่างดี ประกอบกับสภาพการทำงานประมงที่หนัก เหนื่อย และต้องออกทะเลต่อเนื่องเป็นเวลานาน ๆ จึงทำให้แรงงานไทยไม่นิยมทำงานประมงทะเล แต่ปัญหาภาพการติดลบในเรื่องของการใช้แรงงานเยี่ยงทาสหรือการค้ามนุษย์ ขาดสวัสดิการที่เหมาะสม จึงทำให้ถูกจับตามองเป็นพิเศษจนทำให้ประเทศไทยถูกปรับลดอันดับลงไปอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสหรือการค้ามนุษย์แย่ที่สุด (Tier 3) นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกเช่น ปัญหาด้านอาชญากรรม ด้านสาธารณะสุขและระบบบริการสุขภาพ (ธานินทร์ สีวราภรณ์สกุล, 2556) ปัญหาการเข้าถึงระบบการศึกษาลูกของแรงงานต่างด้าว (อดิศร เกิดมงคล, 2552) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ขาดหน่วยงานกลางที่มีอำนาจควบคุมและบริหารจัดการประมงทะเล (ยานยนต์ สราญรมย์, 2557) ปัญหาการค้ามนุษย์ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบต้องทำงานหนัก 18-20 ชั่วโมงต่อวัน โดยไม่มีวันหยุดถูกบีบบังคับให้ตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่มีทางเลือก (Coercion) ซึ่งไม่ต่างจากนักโทษกลางทะเล มาตราฐานการทำงานที่ต่ำ โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ซึ่งสอดคล้องกับรายงานขององค์กรเอกชนท้องถิ่น (Local Ngos) และรายงานขององค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

ไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่ส่งออกอาหารทะเลรายสำคัญของโลกและมีมูลค่าการส่งออกอาหารทะเลที่สูงถึงสามแสนล้านบาทต่อปี แต่หลังจากวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ไทยต้องประสบกับปัญหาเป็นอย่างมากเมื่อสหภาพยุโรป (EU) ได้คาดโทษออกใบเตือนไทยอย่างเป็นทางการอันเป็นผลมาจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐ (Us's Trafficking in Persons Report: TIP Report) เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 เนื่องจากไทยขาดการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องของการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน ไร้การควบคุมการทำประมง (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU) ที่สอดคล้องกับสากล โดยยังมีการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมายทำประมง ขาดการควบคุมจำนวนเรือประมง ส่งผลต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ เกิดการทำประมงเกินขนาด (Over fishing) และปัญหาการใช้แรงงานทาส จนถูกลดลำดับลงมาเป็นเทียร์ 3 (Tier 3) ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าว และการดำเนินการตามกฎหมายสากลและ IUU รัฐบาลจึงได้เร่งออกนโยบายและระเบียบต่าง ๆ มาเพื่อใช้แก้ปัญหาอย่างจริงจังและเป็นระบบ (จิรศักดิ์ บางท่าไม้, 2561)

แนวคิดการจัดการแรงงานต่างด้าว

1. การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยพิจารณาได้สองระดับ คือ ระดับชาติ และระดับนานาชาติ คือ ทวิภาคี และพหุภาคี (นฤมล นิราทร, 2554)

1.1 ระดับชาติ นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แยกออกได้เป็นระยะต่าง ๆ ดังนี้

พ.ศ. 2535-2541 เป็นนโยบายในเชิงพื้นที่ ไม่มีการนำระบบโควตามาใช้ จำกัดเฉพาะแรงงานพม่าเท่านั้น ก่อนที่จะขยายรวมเอาแรงงานลาวและกัมพูชาเข้ามาด้วย

พ.ศ. 2542-2543 มีการกำหนดระยะเวลาให้แรงงานจดทะเบียน มีการกำหนดโควตาเพื่อจำกัดจำนวนแรงงานที่จดทะเบียน

พ.ศ. 2544-2546 เปิดให้แรงงานจดทะเบียนโดยไม่กำหนดโควตา มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปี พ.ศ. 2544

พ.ศ. 2547 รัฐบาลกำหนดระบบการจดทะเบียนใหม่ ให้แรงงานและผู้ติดตามไปจดทะเบียนด้วยตนเอง ได้รับเลขบัตรประจำตัว 13 หลัก ผลจากยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มาตรการสำคัญ 3 ประการ คือ การจดทะเบียนแรงงานและผู้ติดตาม ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานที่อยู่ในประเทศไทย (ที่พิสูจน์สัญชาติได้) อยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

พ.ศ. 2548-2549 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายระยะเวลาการให้อยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองแล้ว

พ.ศ. 2550 รัฐบาลกำหนดให้ผู้จดทะเบียนแรงงานต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 หรือ พ.ศ. 2549 เท่านั้น และให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแรงงานต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น ยุติการอนุญาตผู้ติดตามอาศัยที่อยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดย ในปี พ.ศ. 2550 เริ่มมีการรับแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทยลาว และไทยกัมพูชา จำนวนประเทศละ 10,000 คน ปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางให้เหลือ 500 บาท

พ.ศ. 2551 ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทางานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพให้เปิดกว้างกับแรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใด ๆ เลย เพื่อเปิดโอกาสให้เข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการพิจารณาตามความเหมาะสม

1.2 ระดับทวิภาคีและพหุภาคี สามารถแยกออกได้เป็นระยะต่าง ๆ ได้ดังนี้

พ.ศ. 25352539 รัฐบาลไทยผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ เป็นทัศนะที่มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย รัฐจึงมุ่งที่จะทำให้แรงงานเหล่านี้ถูกกฎหมาย ให้ทำงานในช่วงสั้น ๆ และส่งกลับประเทศเท่านั้น

พ.ศ. 25392544 รัฐบาลไทยมีทัศนะที่ยอมรับและผ่อนปรนมากขึ้น เปิดให้แรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง แม้เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่ก็เป็นแนวทางที่ถูกต้องเพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองสิทธิของแรงงานในขั้นต่อไป

พ.ศ. 2542 มีการจัดทำ “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ” ในการประชุมผู้นำระดับสูงของประเทศในอาเซียนและแปซิฟิกว่าด้วยความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานย้ายถิ่น โดยมีรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ

พ.ศ. 2545 รัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามบันทึกร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงาน ไทยลาว ว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation: MOU)

พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยได้ร่วมลงบันทึกร่วมมือด้านการจ้างงานแรงงาน ไทย กัมพูชา และพม่า ว่าด้วยการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation: MOU)

พ.ศ. 2547 การดำเนินงานของรัฐบาลไทยก้าวหน้ามากขึ้นโดยอนุญาตให้แรงงานและผู้ติดตามสามารถขึ้นทะเบียนได้ ให้โอกาสการเข้าถึงสิทธิในการดูแลสุขภาวะ การได้รับการศึกษาของผู้ติดตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน

โดยการบริหารนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในระดับชาตินั้นพบว่า กลไกหลักในการจัดการแรงงานต่างด้าวพม่า ลาวและกัมพูชา คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยมีหน้าที่คือ กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้น และระยะยาว การป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็น ซึ่งสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานและทำงานเลขานุการของ กบร. อย่างไรก็ตาม ปัญหาการละเมิดสิทธิยังเป็นปัญหาที่ท้าทายของรัฐบาลไทยอยู่ จึงต้องพัฒนานโยบายระยะยาว

สรุปการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ปรากฏทั้งในมิติความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และมนุษยธรรม มุ่งเน้นพัฒนาการของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการประนีประนอมระหว่างมิติทั้งสาม โดยได้รับความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยและประเทศต้นทางทั้งสาม เป็นเครื่องยืนยันถึงความเป็นไปได้ในการสนับสนุนให้มีการย้ายถิ่นอย่างถูกต้อง

นโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการกระทรวงแรงงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ในด้านของแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงาน) คือ

1. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ขณะที่ยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าวในการพัฒนาประเทศ จึงต้องทำให้เป็นระบบตามมาตรฐานสากล การดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผ่อนผันให้ทำงาน ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลดำเนินการในรอบที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบครบวงจร

การกำหนดความต้องการ จะต้องรวบรวมความต้องการแรงงานทั้งในส่วนที่เป็นความต้องการรายปีของผู้ประกอบการ และประมาณการความต้องการแรงงานของภาคเศรษฐกิจในอนาคต จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้าและสมาคมประมง นำมาวางแผนกำหนดคุณสมบัติ และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและเพียงพอ เสนอไปยังประเทศต้นทาง

การนำเข้าแรงงานต่างด้าว จากเดิมที่เคยผ่านเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจะต้องใช้ช่องทางที่ถูกต้อง โดยผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร มีการตรวจลงตราวีซ่าและคัดกรองขั้นต้น จากนั้นจึงให้นายจ้างรับไปยังศูนย์ OSS จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการเพื่อดำเนินการจดทะเบียนตามขั้นตอน

ต้องมีการดูแลแรงงานต่างด้าวระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย การใช้แรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการจ้าง ดูแลในด้านสวัสดิการให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล มีการจัดการแบ่งเขต (Zoning) เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลไปจนถึงการอำนวยความสะดวกในการกลับภูมิลำเนาเมื่อครบวาระการทำงาน

2. ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับ เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในระดับเทียร์ 3 (Tier 3) ดังนั้นในรายงานการค้ามนุษย์หรือ TIP Report ของสหรัฐฯ และถูก EU ให้ใบเหลืองจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาต้องดำเนินการ ดังนี้

ต้องไม่มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับอย่างเด็ดขาด ทั้งในส่วนของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว

ในการปรามปรามผู้กระทำความผิด ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพล หรือข้าราชการระดับใดก็ตาม หากพบว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเด็ดขาดไม่มีการละเว้น

การทำงานของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ได้จัดตั้งขึ้น จะต้องทำงานเชิงรุกมีผลงานเป็นรูปธรรมจับต้องได้

การตรวจคุ้มครองแรงงานจะต้องบูรณการชุดตรวจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความเร่งด่วนในการตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยง แรงงานในกิจการประมงทะเล

มีการพัฒนาเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศปมผ. ศร.ชล. กรมเจ้าท่า กรมประมง

ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการจัดหางานในประเทศและต่างประเทศ เพื่อป้องกันการหลอกลวงไปบังคับใช้แรงงาน

เร่งรัดจัดทำคำนิยาม แรงงานบังคับแรงงานทาส แรงงานขัดหนี้

จัดอบรมให้กับพนักงานตรวจแรงงานและอาสาสมัครแรงงานประจำตำบล ส่งเสริมแนวปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี (Good Labour Practices: GLP) ที่เน้นบทบาทของนายจ้างในการแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนว่าพร้อมจะปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อการดูแลคุ้มครองแรงงานของตนเป็นอย่างดี ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ

3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านแรงงาน

พัฒนาระบบสารสนเทศและระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการทุกประเภท ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มช่องทางการให้บริการรับจ่ายเงินผ่านระบบบริการผ่านอิเล็กทรอนิกส์ (E-service)

พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริการด้านแรงงานต่างด้าว

เร่งจัดทำแอพพลิเคชั่น (Application) ในการให้บริการด้านแรงงานเพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการให้บริการลูกจ้าง นายจ้างผู้ประกันตน รวมถึงประชาชนทั่วไป

4. การพัฒนาความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรอบทวิภาคีและกรอบพหุภาคี โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ CLMV กลุ่มประเทศสมาชิก ASEAN และกลุ่มประเทศเอเชียและแปซิฟิก เป็นลำดับแรก

เน้นการทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศด้านแรงงานต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายความร่วมมือของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ

ยกระดับการดำเนินงานด้านแรงงานของไทยให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

5. การสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ให้ทุกส่วนราชการสนับสนุนการดำเนินการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล โดยให้เร่งรัดการจัดตั้ง OSS ในพื้นที่

กำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไปกลับ และตามฤดูกาล และเร่งดำเนินการให้เกิดผลโดยเร็ว

การฝึกอบรมฝีมือแรงงานในพื้นที่แต่ละพื้นที่ ให้มีทักษะฝีมือสอดคล้องกับการรองรับตามการแบ่งคลัสเตอร์ในแต่ละพื้นที่ (สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ไอทีและดิจิทัล ยานยนต์และชิ้นส่วน เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แปรรูปเกษตรและอาหาร)

เร่งขยายสาขาสำนักงานประกันสังคมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและดำเนินการโครงการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการจ้างงานในเขตพัฒนาพิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

6. การบริหารจัดการศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ (National Labour Information Center: NLIC)

จัดทำฐานข้อมูลแรงงานให้เป็นระบบโดยข้อมูลต้องมีรายละเอียดแต่ละภาค กลุ่มพื้นที่ จัดเป็นหมวดหมู่เข้าระบบ และปรับแก้ข้อมูลให้ทันสมัยตลอดเวลา

เชื่อมโยงและบูรณการฐานข้อมูลในเชิงลึก โดยนำข้อมูลในแต่ละด้านเช่น ข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงาน การหมุนเวียน การเคลื่อนย้ายตลาดแรงงาน การเปลี่ยนงานเปลี่ยนนายจ้างของแรงงาน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาประมวลผลและวิเคราะห์ คาดการณ์สถานการณ์แรงงานในอนาคต นำมาใช้ประกอบการวางแผนงาน/ โครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมเข้ามายังศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ

7. การส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ต้องเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

โดยการประสานข้อมูลความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานอาเซียน

เร่งรัดฝึกอบรมฝีมือแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

เพิ่มทักษะความรู้ของแรงงานในประเทศ

ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านแรงงานอย่างเป็นมาตรฐานให้กับแรงงานย้ายถิ่นฐาน

ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตน โดยยกระดับการบริการประกันสังคมสู่สากล

ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน

พัฒนาความรู้เกี่ยวกับอาเซียนและทักษะภาษาให้กับบุคลากรและแรงงาน

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศ

ในการบริหารแรงงานต่างด้าวเพื่อให้มีการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การแก้ไขปัญหาภายใต้ความร่วมมือและการรับรู้ของประเทศต้นทาง โดยใช้แก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่แท้จริง และทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การจ้างแรงงานไม่เกิดปัญหาผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารจัดการ

แรงงานต่างด้าว การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรดำเนินการตามแนวทาง 3 ลักษณะ ดังนี้ (โอวาท ทองบ่อมะกรูด, 2550)

1. เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่หลบหนีและลักลอบทางานอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และอนุญาตให้ทำงาน

2. การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนประวัติและผ่อนผันไว้ให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติเพื่อออกหนังสือเดินทางให้กับแรงงานของประเทศตน

3. การนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้างและเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

2. การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงในต่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอพยพของประเทศในแถบเอเชีย

จากปัจจัยที่ผลักดันแรงงานให้ออกจากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง ประกอบกับความได้เปรียบเสียเปรียบในประเทศปลายทางระหว่างรัฐบาลที่มีมุมมองด้านความมั่นคง กับผู้ประกอบการที่พิจารณาในมุมมองความได้เปรียบทางการค้าในแง่การลดต้นทุนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ หรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบันเป็นปัญหาที่แต่ละประเทศพยายามหาทางแก้ไข โดยกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละประเทศซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอแนวนโยบายของกลุ่มประเทศในเอเชียที่มีแรงงานต่างด้าวอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานทั้งที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าไปซึ่งแรงงานจากประเทศไทยเองก็ได้อพยพเข้าไปและมีการลักลอบทำงานเช่นเดียวกัน (สุภางค์ จันทวานิช, 2552)

1. ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีการนำเข้าคนงานต่างด้าวถึงแม้ต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นไม่รับแรงงานระดับล่าง แต่ได้รับคนงานต่างชาติเข้าประเทศในฐานะผู้ฝึกงาน (Trainee) รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามในการหยุดยั้งการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของชาวต่างชาติด้วยการกระตุ้นให้ผลิตสินค้าและบริการนอกประเทศ ถึงกระนั้นการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถจะย้ายไปยังประเทศอื่น ๆ ได้แก่ งานที่สกปรก งานหนัก และเสี่ยงอันตราย จะขาดแคลนเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนญี่ปุ่นเองไม่ปรารถนาที่จะทำงานลักษณะนี้อีกต่อไป จึงเปิดช่องให้แรงงานต่างชาติ

ลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยประมาณว่าในปี ค.ศ.1994 มีผู้ลักลอบทำงานในประเทศญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 3 แสนคน

2. ประเทศเกาหลีใต้ กำลังปรับเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกมาเป็นประเทศที่ต้องสั่งแรงงานเข้า การขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดย่อมดึงดูดคนงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานจากเกาหลีเหนือ จีน และฟิลิปปินส์ เข้าประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ.1991 แต่เดิมช่วงหลังปี ค.ศ.1960 ถึงหลังปี ค.ศ.1970 เกาหลีใต้ยังคงส่งคนงานไปทำงานในตะวันออกกลางในระยะหลัง รัฐบาลเกาหลีใต้จะรับคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในโรงงานเช่นเดียวกับญี่ปุ่นในฐานะลูกจ้างฝึกงาน (Trainee) แต่คนงานที่เข้ามาทำงานมักได้งานที่ไม่ดี จ่ายค่าจ้างต่ำ ในปี ค.ศ.1992 เกาหลีใต้มีการนิรโทษกรรมให้แก่คนงานเถื่อน ทำให้มีคนงานเถื่อนเปิดเผยตัวเองถึง 61,126 คน

3. ไต้หวัน ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ในการยอมให้มีการนำเข้าแรงงานไร้ทักษะ โดยมีการนิรโทษกรรมให้คนงานเถื่อนเมื่อปี ค.ศ.1990 ในกิจการก่อสร้าง อุตสาหกรรมและบริการ โดยนายจ้างจะต้องจ่าย Employment Stability Fee แก่รัฐบาลในการยอมให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ไต้หวันมีแรงงานไทยกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในไต้หวัน การขยายตัวของไต้หวันทำให้มีการจ้างแรงงานจากประเทศอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เช่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

4. ฮ่องกง ต้องพึ่งแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยส่วนมากแล้วจะเป็นคนงานมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ ฟิลิปปินส์ และไทย คนงานชายส่วนมากทำงานในงานก่อสร้าง โดยผู้หญิงจะทำงานในบ้านและภาคบริการ ฮ่องกงลดปัญหาแรงงานที่เข้ามาจากแผ่นดินใหญ่ด้วยการให้มีการผลิตในพื้นที่ของจีนแผ่นดินใหญ่ แต่บนพื้นที่เกาะฮ่องกงเองก็ยังต้องการแรงงานในสาขาก่อสร้างและบริการอยู่เช่นกัน และฮ่องกงก็เคยมีการนิรโทษกรรมแรงงานเถื่อนเมื่อปี ค.ศ.1992 แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่าค่อนข้างล้มเหลวในการป้องกันการลักลอบเข้ามาทำงาน

5. ประเทศสิงคโปร์ มีระบบการควบคุมคนงานต่างชาติค่อนข้างจะเข้มงวด ถึงแม้ประเทศจะยังต้องพึ่งพาคนงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม ส่วนหนึ่งของแรงงาน (ที่มีทักษะ) มาจากประเทศมาเลเซียและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรัฐบาลจะควบคุมแรงงานระดับล่าง (ไร้ทักษะ) แต่กระตุ้นให้มีแรงงานที่มีทักษะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในสิงคโปร์ เนื่องจากภาวการณ์ขาดแคลนแรงงาน การลงโทษอย่างรุนแรงด้วยการโบยและจำคุก ซึ่งใช้กับคนงานเถื่อนและนายจ้าง สิงคโปร์เคยใช้วิธีการนิรโทษกรรมแก่คนงานเถื่อนในปี ค.ศ.1989 แต่มีคนงานเพียง 11,500 คนเท่านั้นที่ยอมเปิดเผยตัวเอง

6. ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีนโยบายจ้างคนต่างชาติ ขณะเดียวกันก็ส่งแรงงานไปต่างประเทศ คนงานที่ออกไปจากมาเลเซียส่วนหนึ่งเป็นคนจีนไปทำงานในสิงคโปร์ ไต้หวัน

และญี่ปุ่น ในขณะเดียวกันมาเลเซียรับคนงานไร้ทักษะมาจากอินโดนิเซีย ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ และไทย โดยคนงานเถื่อนส่วนมากจะทำงานในสวนและก่อสร้าง ในปี ค.ศ.1992 รัฐบาลมาเลเซียเริ่มให้มีการลงทะเบียนคนงานต่างชาติระยะหลังได้มีการจำกัดจำนวนการรับคนงานต่างชาติใหม่จนกว่าจะสามารถควบคุมคนงานต่างชาติที่เป็นแรงงานเถื่อนได้ อนึ่งรัฐบาลมาเลเซียได้เคยทำสัญญาระหว่างประเทศคู่สัญญาคือ บังคลาเทศในการนำเข้าคนงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศดังกล่าวเป็นรายปี

7. ประเทศบรูไน เป็นประเทศหลังสุดที่มีการใช้แรงงานต่างประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกำลังแรงงานในประเทศมีจำกัด และไม่นิยมมาทำงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย จึงนำเข้า แรงงานส่วนมากจากบังคลาเทศ อินโดนิเซีย และไทย

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของภาครัฐ

แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงาน สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคม ขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศ ภายใต้รัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงาน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานแรงงาน รัฐบัญญัติว่าด้วยค่าแรงขั้นต่ำ รัฐบัญญัติว่าด้วยการรับประกันการเรียกร้องค่าจ้างภายใต้รัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับประกันทางสังคม และกฎหมายอื่น เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันสุขภาพแห่งชาติ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว และรัฐบัญญัติว่าด้วยการประกันค่าสินไหมทดแทนจากอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรมเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิ จะได้รับสิทธิดังกล่าวคืนมาตามขั้นตอนการเยียวยา

มาตรการการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวมทั้งป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้นายจ้างนาแรงงานต่างด้าว มาจดทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) ตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2557 จนถึงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2557 และจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 (กรมการจัดหางาน, 2560)

จากการศึกษาข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2557 พบว่า มีนายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนแล้วทั้งสิ้น 1,429,296 คน โดยเป็นแรงงานจากเมียนมาร์ 575,767 คน กัมพูชา 647,479 คน และลาว 206,050 คน โดยหลังจากนี้แรงงานต่างด้าว

กลุ่มนี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อจะออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) ภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 สำหรับนายจ้างและสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคาสั่งแต่งตั้งคณะทางานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อติดตาม และตรวจสอบนายจ้างและสถานประกอบการ เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้มีประสิทธิภาพต่อไป ทั้งนี้กรมการจัดหางาน กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ให้รีบนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ภายในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2557 หากพ้นกำหนดจะหมดสิทธิจ้างแรงงานต่างด้าวและมีความผิดตามกฎหมายนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีความผิดปรับตั้งแต่ 10,000 -100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานจะมีความผิดจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ให้มีจำนวนหรือสัดส่วนที่เหมาะสมมีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ปรับแก้มาตรการการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้แรงงานและปรับแก้บทกำหนดโทษกรณีการกระทำผิดของแรงงานต่างด้าวและนายจ้างโดยให้ได้รับโทษทั้งทางแพ่งและอาญา

หลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดงานคนต่างด้าว

คณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ ตามสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดงานที่คนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองถูกกฎหมายอาจทำได้ ซึ่งไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ขอรับใบอนุญาตทำงาน ได้แก่ งานบริหาร งานวิชาชีพและวิชาการเฉพาะด้าน งานทางเทคนิค งานบริการ งานทักษะฝีมือ งานรับใช้ในบ้าน และงานฝึกงาน

2. กำหนดให้งานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกรเป็นงานที่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงาน อาจทำได้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

3. กำหนดให้งานกรรมกรและงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้คนต่างด้าวทำได้เป็นงานที่คนต่างด้าวซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับรองสถานะให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการถาวร และได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจทำได้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

ต่อมา วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงาน รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยใช้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2552 ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และใช้มาตรา 5 และมาตรา 8/ 2 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร์ พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว รวมทั้งใช้มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ

2. มาตรการป้องกันสกัดกั้น และปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้าใหม่อย่างเด็ดขาดจริงจังและต่อเนื่องทั้งก่อนการจดทะเบียน ระหว่างจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน

3. มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกกฎหมายดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 สังเกตได้ว่า นโยบายในช่วงปีหลังนี้ พยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและปรับเปลี่ยนสถานะลักลอบหลบหนีเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นได้รับการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยอยู่และทำงานในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 3 ฉบับ ดังนี้

1. มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2552 เพื่อผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. มาตรา 5 และมาตรา 8/ 2 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร์ พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว

3. มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่ออนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับเมื่อกล่าวถึงกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวในปัจจุบัน

ภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และกฎหมายพิเศษ ได้แก่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายพิเศษอื่น การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท ตามประเภทของใบอนุญาตทำงาน ซึ่งได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9, มาตรา 11, มาตรา 13, มาตรา 14 และ มาตรา 12

นับจากที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายยกรัฐมนตรี แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 คือ การเพิ่มค่าจ้าง 40 เปอร์เซ็นต์ ทั่วประเทศ เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2555 มีผลใน 7 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และภูเก็ต รับค่าจ้าง 300 บาท และอีก 70 จังหวัด รับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 มีส่วนทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางกระทรวงแรงงานมีมาตรการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน สำหรับแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา มีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงานในราชอาณาจักร 975,984 คน เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย 905,041 คน แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 70,943 คน ส่วนการพิสูจน์สัญชาติ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 เห็นชอบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายใน 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 และต่อมาคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายกรอบระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันออกไปจนถึง 14 ธันวาคม พ.ศ. 2555 โดยนโยบายหลักคือการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการป้องกันและแก้ไขการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจในจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว จัดตั้งศูนย์ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ร่วมมือกับ IPEC (International Region for Elimination of Child Labour) เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พร้อมทั้งให้ความรู้และรับลงทะเบียนคนหางานไปทำงานต่างประเทศ ป้องกันการหลอกลวงคนหางาน และร่วมมือกับ ILO ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ

และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 ในประเด็นด้านแรงงานเรื่องการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นกรณีพิเศษเพื่อดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยอยู่แล้ว รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) จากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกับ

ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติกรรมการบริหารแรงงานตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการดังนี้

1.1 ออกประกาศผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยอยู่แล้ว รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน เพื่อให้นายจ้างพาไปขอรับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) กับประเทศต้นทาง ขอรับการตรวจลงตรา และใบอนุญาตทำงานตามขั้นตอนและสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนด และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งออกประกาศรับรองการใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทาง และออกประกาศยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยมิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) ให้สามารถใช้หลักฐานดังกล่าว เพื่อขอรับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นเวลา 2 ปี สามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้

1.2 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทผู้ติดตามให้แก่บุตรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) ในอัตรา 500 บาท และสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวในอัตรา 500 บาท ในระยะเวลาเท่ากับ บิดา-มารดา

2. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รวมทั้งตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในลักษณะผู้ติดตามแก่บุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนดโดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท และสามารถขอ

อยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน สำหรับอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราของบุตรแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ในระหว่างที่กฎกระทรวงลดอัตราค่าธรรมเนียมยังไม่มีผลบังคับใช้ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราปกติ

3. กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการรับตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามที่นายจ้างได้ยื่นคำร้องขอจ้างแรงงานต่างด้าวไว้กับกรมการจัดหางาน และรับประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคม รวมทั้งรับประกันสุขภาพผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

4. กรมการจัดหางาน ดำเนินการดังนี้

4.1 จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) ในท้องที่ที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

4.2 รับแบบคำร้องขอจ้างแรงงานต่างด้าว พร้อมบัญชีรายชื่อ แบบคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว Demand Letter พร้อมใบโควตา สัญญาจ้าง และหลักฐานอื่น ๆ ตามที่กรมการจัดหางานกำหนด ภายใน 1 เดือน และส่งให้ประเทศต้นทางเพื่อดำเนินการต่อไป

4.3 ประชาสัมพันธ์ แจ้งนายจ้างพาแรงงานต่างด้าวไปขอรับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) ที่จัดตั้งขึ้น

4.4 รับคำขออนุญาตทำงานตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (ตท.2) และจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่กฎหมายกำหนด

4.5 อนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว กรณีแรงงานต่างด้าวไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ให้ยกเลิกการอนุญาต คืนเงินค่าธรรมเนียม และแจ้งข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

4.6 จัดทำข้อมูล (Bio data) โดยการจัดเก็บภาพใบหน้าและพิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน

5. กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการมอบอำนาจให้สานักงานตรวจคนเข้าเมือง มีอำนาจในการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รวมทั้งตรวจลงตราในลักษณะผู้ติดตามแก่บุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) โดยให้มีอำนาจการตรวจลงตรา (Visa) ณ ด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนด

6. สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เข้าสู่ระบบประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคม ให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานที่เป็นคนไทย โดยให้เลือกซื้อประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข หรือประกันสุขภาพกับบริษัทประกันเอกชน

7. กระทรวงการคลัง ดำเนินการสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การดำเนินการตามกระบวนการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูล (Bio data) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

8.1 ผ่อนผันดำเนินการตามสมควรแก่กรณีกับนายจ้าง แรงงานต่างด้าว ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

8.2 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด ภายหลังสิ้นสุดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อป้องกันแรงงานต่างด้าวรายใหม่ลักลอบเข้ามาทำงาน รวมทั้งนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ยุทธศาสตร์และนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (พ.ศ. 2556-2560)

จากยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี จำแนกสถานการณ์ปัญหาและภัยความมั่นคงที่สำคัญตามลักษณะของปัญหาและมีจุดเน้นตามรูปแบบของปัญหาที่แตกต่างไปจากเดิม เป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1. ปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบเก่า เน้นความมั่นคงแบบเดิม (Traditional security) โดยมีปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน และยังส่งผลกระทบต่อไปในอนาคต ได้แก่

1. การสู้รบตามแนวชายแดน
2. การลักลอบหลบหนีเข้าเมือง
3. ความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดน
4. การลักลอบค้าอาวุธสงคราม

ส่วนที่ 2. ปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ เน้นความมั่นคงที่ไม่ใช่แบบเดิม (Non traditional security) และเมื่อประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ ได้แก่

1. ยาเสพติด
2. แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
3. ความขัดแย้งในสังคม
4. การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิงแวดล้อม
5. สาธารณภัยขนาดใหญ่
6. โรคระบาด
7. การก่อการร้าย
8. อาชญากรรมข้ามชาติ

ยุทธศาสตร์และความมั่นคงเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ปัจจุบันการพัฒนาสู่การเป็นโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ที่ทุกประเทศพึ่งพากันอย่างใกล้ชิดและบูรณการเข้าเป็นระบบเดียวกัน (Interdependent and integration) อันมีสาเหตุมาจากความเจริญก้าวหน้าด้านการคมนาคมขนส่งความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีการรวมตัวของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาค ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) จะมีการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ใน พ.ศ. 2558 ถือว่าเป็นความเคลื่อนไหวที่สำคัญของภูมิภาคในด้านการเมือง ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจด้านสังคมและด้านวัฒนธรรมอย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงบริบทจากการเป็นโลกาภิวัฒน์ในภาพรวมจะทำให้โลกทั้งโลกกลายเป็นหมู่บ้านโลก (Global village) ทุกสิ่งทุกอย่างสายเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายถึงกันหมดในลักษณะไร้พรมแดนทำให้ส่วนต่าง ๆ เกิดการขับเคลื่อนได้ด้วยตัวเองส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วกว้างขวางโดยเฉพาะในเรื่องการรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการทางสังคมการเมืองรัฐบาลตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตบุคคลพลเมืองของคนในชาตินั้น ๆ

การรับรู้ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความรู้สึกนึกคิดของคนในชาติที่ไม่เห็นด้วยเกลียดชังหรือนิยมชมชอบต่อการกระทำที่รัฐกระทำต่อประชาชนหรือประชาชนกลุ่มบุคคลกระทำต่อกัน โดยการรับรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ ที่ติดต่อสื่อสารทั้งภาพและเสียงได้อย่างรวดเร็วทันทีทันใดตลอดเวลา และสามารถเข้าถึงบุคคลได้ทุกหมู่เหล่า มีการพัฒนาความคิดไปสู่ความต้องการพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ในเรื่องสิทธิเสรีภาพความเป็นธรรมความโปร่งใสและความต้องการตรวจสอบได้ สภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังก่อให้เกิดความขัดแย้งในวิถีชีวิตและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลหลายกลุ่มหลายเชื้อชาติศาสนาที่มี

ความคิดว่ากลุ่มตนถูกเอารัดเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมและพยายามเรียกร้องต่อสู้ทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของกลุ่มตน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมขึ้นทั่วไปหากรัฐไม่เข้าใจหรือปรับตัวไม่ทันจะนำไปสู่ความเสี่ยง (Risk) ตอบปัญหาความมั่นคงที่มีลักษณะผันผวนซับซ้อนเหนือความคาดหมายควบคุมและแก้ไขได้ยากจนอาจนำไปสู่ภาวะของรัฐที่ล้มเหลวได้และความเป็นโลกาภิวัฒน์ยังทำให้ปัญหาต่าง ๆ มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นเช่นปัญหาการค้ายาเสพติดการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายการก่อการร้ายการค้ามนุษย์แรงงานเถื่อนอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มชนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติหรือศาสนาอาชญากรรมข้ามชาติประเภทอื่น ๆ รวมถึงปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดจากโรคติดต่อร้ายแรงต่าง ๆ ปัญหาภัยธรรมชาติหรือปัญหาเส้นเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านนอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนอาหารและพลังงานประกอบกับราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมเป็นอย่างมากซึ่งปัญหาเหล่านี้คือปัญหาความมั่นคงใหม่ที่เรียกว่าปัญหาความมั่นคงของสังคม (Social security) และความมั่นคงของมนุษย์ (Human security) ที่จะกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองภายในของประเทศ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบมีเป้าหมายเพื่อให้มีการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายแก้ไขปัญหาภายใต้ความร่วมมือและการรับรู้ของประเทศต้นทางแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่แท้จริงและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้การจ้างแรงงานไม่เกิดปัญหาผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป้าหมายสุดท้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวคือ “การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย” ดำเนินการตามแนวทาง 3 ลักษณะ คือ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2547)

1. เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าคือการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่หลบหนีและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานได้

2. การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จะจดทะเบียนประวัติและผ่อนผันไว้ให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายโดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออกหนังสือเดินทางให้กับแรงงานของประเทศตน

3. การนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้างและเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2548 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปในทิศทาง

เดียวกันและต่อเนื่องกับนโยบายปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีเป้าหมายในการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบภายใต้แผนยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ดังนี้

3.1 ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

3.2 ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีหลักการคือคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองการจ้างแรงงานในระดับมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย

3.3 ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

3.4 ยุทธศาสตร์การปราบปรามดำเนินคดีขบวนการนำพาผู้ให้ที่พักพิงอาศัยนายจ้างและผลต่างด้าวที่ไม่มีงานทำ

3.5 ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวโดยมีหลักการคือการลงโทษผู้กระทำผิดและจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่ส่งกลับ

3.6 ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐทุกฝ่าย

3.7 ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผลกำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

ปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรี (คสช.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2559 มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. 2560-2564 หลังสิ้นสุดการจดทะเบียนตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ

1. มาตรการดำเนินการหลังสิ้นสุดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ โดยขอให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดพร้อมนวยความสะดวกการตรวจสัญชาติ การตรวจสัญชาติเป็นการดำเนินการของประเทศต้นทางและกระทรวงแรงงานจะอำนวยความสะดวกเพื่อให้มีการตรวจสัญชาติแรงงานกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เห็นชอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. 2560-2564 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 5 ด้านดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การควบคุมกำกับดูแลกระบวนการเข้ามาระหว่างการทำงานและกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตามและประเมินผล

3. ขยายระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการแปรรูปสัตว์น้ำซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และกิจการแปรรูปสัตว์น้ำ (รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี) ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ออกไปอีกจนถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 เท่ากันทุกคนเพื่อเข้ารับการตรวจสัญชาติสำหรับแรงงานที่ผ่านการตรวจสัญชาติและได้รับหนังสือเดินทางเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางหรือเอกสารรับรองทุกคนจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 และสามารถต่ออายุได้อีกครั้งเดียวไม่เกิน 2 ปี

ปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรี (คสช.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561 มีมติเห็นชอบเรื่องการอนุมัติผ่อนผันแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

1. อนุมัติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว (สัญชาติกัมพูชา ลาว เมียนมาร์) ทำงานในประเทศไทยตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในกรณีดังนี้

กรณีที่ 1 แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการประมงทะเลและกิจการแปรรูปสัตว์น้ำกลุ่มที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เพื่อพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เมื่อผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะตรวจลงตรา (Visa) ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

กรณีที่ 2 แรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561

กรณีที่ 3 แรงงานต่างด้าวสัญชาติ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ที่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (หน.คสช.) ที่ 33/ 2560 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 เรื่องมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่ผ่านการคัดกรองความสัมพันธ์นายจ้างลูกจ้างโดยแยกการผ่อนผันเป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มที่ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานโดยตรวจลงตรา (Visa) ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563

2. กลุ่มที่ยังไม่ได้ตรวจพิสูจน์สัญชาติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561

เพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เมื่อผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจากการตรวจลงตรา (Visa) ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563

2. ให้ทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่มีเอกภาพเป็นฐานเดียวกันชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจังหวัด...” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานและผู้แทนหน่วยงานเกี่ยวข้องในระดับจังหวัดเป็นกรรมการเช่น กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงานกรุงเทพมหานคร โดยมีจัดหางานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีกรุงเทพฯ ให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีกรมการจัดหางานมอบหมายเป็นประธานผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการภายใต้การกำกับดูแลของอธิบดีกรมการจัดหางานโดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งและกำกับดูแลการดำเนินการของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเบ็ดเสร็จ (One stop service) ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับศูนย์พิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางและจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวในจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

3. ให้กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรให้กับแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการทำงานโดยกำหนดให้ด้านหลังบัตรมีข้อมูลการอนุญาตทำงานและข้อมูลเกี่ยวข้องอื่น ๆ ตามที่ได้รับการประสานจากกระทรวงแรงงานให้มีอำนาจในการกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักให้กับแรงงานต่างด้าวดังกล่าวและให้กรมการปกครองเปิดระบบเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อดำเนินการต่อไป

4. ให้กรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานหลักในการวางระบบสารสนเทศเพื่อการจัดระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวโดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งนี้หลังจากพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้วก็จะได้เอกสารจากประเทศต้นทางมาได้แล้วฝ่ายไทยจะให้วีซ่าอยู่เพื่อทำงานและออกใบอนุญาตทำงานได้อีก 2 ปี ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ ตั้งแต่เดือน กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2560 เสร็จแล้ว 1,187,411 คน โดยมีแรงงานที่ยังพิสูจน์สัญชาติไม่แล้วเสร็จ 811,829 คน ประกอบด้วยกัมพูชาจำนวนประมาณ 4 แสนคน เมียนมาร์ จำนวน 3 แสน คน และลาว จำนวน 1.3 แสนคน เนื่องจากประเทศต้นทางเป็นผู้ดำเนินการเองและติดปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขั้นตอนวิธีการเครื่องมือหรือบุคลากรทำการพิสูจน์สัญชาติ

กล่าวโดยสรุปยุทธศาสตร์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวคณะรัฐมนตรีเห็นชอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งหมดมีเป้าหมายเพื่อให้มีการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แก้ไขปัญหาและความร่วมมือและการรับรู้ของประเทศต้นทางแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่แท้จริงและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้การจ้างแรงงานไม่เกิดปัญหาผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 ประกอบด้วย 16 ประเด็นนโยบาย ซึ่งได้ลำดับความสำคัญเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีทิศทางที่ชัดเจน กำหนดเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 นโยบายสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ 3 นโยบาย มุ่งการเสริมสร้างฐานรากความมั่นคงและเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป 12 นโยบาย มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมในทุกระดับ ให้พร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามต่าง ๆ รวมถึงการลดความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยคุกคามดังกล่าว ตลอดจนการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาความมั่นคงอย่างรอบด้าน มีความเข้มแข็งในการป้องกันประเทศ และการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ มีจุดหมายสำคัญคือ การมีเสถียรภาพความเป็นปึกแผ่น ปลอดภัยจากภัยคุกคาม และก่อเกิดความเชื่อใจในอาเซียนและประชาคมโลก ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการกำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน การขยายเครือข่ายภาคีด้านความมั่นคงและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม การบริหารจัดการนโยบายในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการกำหนดให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ เป็นกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และแผนปฏิบัติการหรือแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และในนโยบายข้อที่ 7 นั้น จะเป็นเรื่องของการจัดระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดย

1. กำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้อาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมเพื่อรอการส่งกลับ ทั้งนี้ โดยไม่ยินยอมให้มีการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2. แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างและยังไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทาง

โดยเร่งรัดการกำหนดสถานะบุคคลที่ชัดเจน การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐาน ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

3. จัดระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการอนุญาตให้มีการจ้างงานและนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบที่รัฐกำหนดภายใต้ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการให้ความเป็นธรรม ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว โดยยึดมั่นในหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและกติการะหว่างประเทศ

4. ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมืองโดยส่งเสริมการพัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มกลไกความร่วมมือระหว่างกันในการตรวจสอบการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดและพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รู้เท่าทันกับพัฒนาการของการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตลอดจนเพิ่มมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

5. พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัย เป็นปัจจุบันสามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ นโยบายที่ 7 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของภาครัฐ และส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของทุกภาคส่วน ในการรับมือกับภัยคุกคามทุกรูปแบบที่กระทบกับความมั่นคง ซึ่งเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุทธิพร บุญมาก (2555) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษานโยบายของประเทศไทยและมาเลเซีย กล่าวโดยสรุปว่า การพัฒนาของประเทศไทย และมาเลเซียส่งผลให้มีการสร้างงานใหม่จำนวนมากในตลาดแรงงานภายในประเทศซึ่งมีผลให้ภาวะว่างงานของแรงงานลดลง และแรงงานมีทางเลือกที่หลากหลายในการทำงานทำให้แรงงานปฏิเสธการทำงานตำแหน่งระดับล่างที่มีค่าจ้างต่ำ และสถานภาพทางสังคมต่ำ เพราะธรรมชาติของงานระดับล่างที่มีความอันตราย ยาก และสกปรกการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและมาเลเซียนำไปสู่การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ และตอบสนองการขาดแคลนแรงงานระดับทักษะต่ำภายในประเทศ

ประเทศไทย และมาเลเซียจึงกลายเป็นประเทศปลายทางของแรงงานข้ามชาติจากประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน เนื่องจากความแตกต่างทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศในประชาคมอาเซียนทาให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในประเทศที่มีระเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเดินทางเข้ามาทางานในประเทศไทย และมาเลเซียที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศไทย และมาเลเซียมีการจัดการแรงงานข้ามชาติระดับทักษะการจัดการแรงงานข้ามชาติระดับต่ำของประเทศไทย และมาเลเซียมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน โดยการจัดการการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติระดับต่ำด้วยวิธีการทาบันทึกข้อตกลงกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ และให้มีการสรรหาแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศต้นทางที่มีบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศคู่ภาคีเพื่อเป็นการป้องกันเพื่อเป็นการป้องกันการลักลอบการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายหรือ/ และจ้างงานอย่างผิดกฎหมายซึ่งเป็นนโยบายเชิงรุกในการเข้าประเทศของแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่ยังคงมีการใช้นโยบายเชิงตั้งรับที่มุ่งเน้นการจัดการแรงงานข้ามชาติที่จ้างงานที่ผิดกฎหมายภายในประเทศ ย่างไรก็ตามประเทศไทยเพิ่งเริ่มมีนโยบายเชิงรุก โดยวิธีการทาบันทึกข้อตกลงกับประเทศคู่ภาคีจากประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียนโดยวิธีการทาบันทึกข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศนอกกลุ่มประชาคมอาเซียน

การจัดการแรงงานข้ามชาติกับการเข้าประเทศ และการจ้างงานที่ผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนของประเทศไทย และมาเลเซีย โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติระดับทักษะต่ำจากกลุ่มประเทศประชาคมอาเซียนรัฐบาลทั้งสองประเทศมีความพยายามต่อเนื่องที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวแต่นโยบายในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ และการจ้างงานที่ผิดกฎหมายทั้งสองประเทศยังขาดความชัดเจน และความคงเส้นคงวาซึ่งปัญหานี้อาจจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมอื่น ๆ เนื่องจากการนาเข้าและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายไม่เหมือนกับการนาเข้าสินค้าโดยทั่วไป ประเทศไทยมีความจาเป็นต้องมีนโยบายในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งระดับทักษะ และระดับทักษะต่ำ เพื่อลดการพึ่งพาการนาเข้าแรงงานข้ามชาติ และการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้รัฐบาลทั้งสองประเทศควรมีนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานระดับทักษะในประเทศ ในขณะที่ต้องมีการทบทวนนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาแรงงานระดับต่ำในอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับทักษะต่ำ

วรางคณา อิ่มอุดม และคณะ (2554) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่

1. ความไม่สงบภายในประเทศของตนเองโดยเฉพาะเมียนมาร์ที่มีปัญหาภายในทำให้ชนกลุ่มน้อย เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก

2. เศรษฐกิจของไทยที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญไม่ว่าจะมีความเสี่ยงต่อกาจับกุมการเจ้าหน้าที่และถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

3. ปัญหาขาดแคลนแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวสมัครใจทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำโดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเสียง (Dangerous) หนัก (Difficult) และสกปรก (Dirty) ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวันในอัตราใกล้เคียงกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยทั้งนี้อาจแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และลักษณะงานที่ทำเนื่องจากแรงงานต่างด้าวในพื้นที่มีมากและกลัวการถูกเจ้าหน้าที่จับกุมทำให้ผู้ประกอบการมีอำนาจในการต่อรองค่าจ้างสูง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2561) สาเหตุที่ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างด้าวเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบกับจำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่เข้าสู่ตลาดน้อยลงก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ดังนั้นผู้ประกอบการจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานเหล่านี้ปวดหัวตรงสภาพการทำงานประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวหรือบางประเภทกิจการอย่างมากเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ไม่เลือกงานทำ ค่าแรงต่ำทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำไปด้วย อีกทั้งยังเป็นการบรรเทาการขาดแคลนแรงงานในบ้านกิจการส่วนปัญหาที่มากับคนต่างด้าวคือการแย่งงานการใช้สาธารณูปโภคการบุกรุกที่สาธารณะ รวมไปถึงปัญหาด้านความมั่นคง และ ด้านสาธารณสุขเป็นต้น

วรางคณา อิ่มอุดม และคณะ (2554) กล่าวต่อไปว่า ในปี พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เร่งรัดดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะเห็นว่ามาตรการในการผ่อนผันมีการใช้มาอย่างต่อเนื่องโดยละเลยที่จะมีนโยบายในระยะยาวทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ที่มีความมั่นคงในชีวิตและการทำงานน้อย รวมกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงสามารถนำไปวางแผนบริหารจัดการทั้งในด้านสวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคง รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลประกอบการประมาณการรายได้ส่งกลับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) ได้ศึกษาเรื่องโครงการศึกษา วิเคราะห์วิจัย การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและอาชีพ การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน และผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่ อุตสาหกรรม และอาชีพ พร้อมทั้งแนวทางการส่งเสริม และพัฒนาอุตสาหกรรมและแรงงาน โดยคณะวิจัยพบว่า มีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานในหลายประเทศ

ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้ โดยผลการศึกษานั้นมีความแตกต่างกันในลักษณะและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ปัจจัยที่ส่งผลอย่างชัดเจนต่อการเคลื่อนย้ายของเกือบทุกประเทศคือ ปัจจัยทางด้านอัตราการว่างงานในพื้นที่ที่อาศัยอยู่ซึ่งผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้าย เพื่อไปหางานหรือโอกาสทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายพื้นที่ของแรงงาน ปัจจัยที่เกี่ยวกับหน้าที่การงาน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกับการเคลื่อนย้ายพื้นที่สำคัญที่สุดได้แก่ ปัจจัยทางด้านโอกาสทางหน้าที่การงานและธุรกิจ หรือโอกาสในการมีงานทา สภาพตลาดแรงงานที่ดีกว่าเทียบกับพื้นที่อื่น อัตราค่าจ้างสูงกว่า หรือพื้นที่ที่จะทาการย้ายเข้านั้นอยู่ในเขตเมืองซึ่งมีแนวโน้มจะได้งานที่ดีกว่า ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้แรงงานมีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายพื้นที่มากขึ้น

3. ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมของแรงงาน แบ่งเป็น 2 ด้านด้วยกันได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ตัวแปรที่บ่งบอกถึงฐานะทางการเงิน จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และปัจจัยทางด้านคุณลักษณะแรงงาน อายุงานนานมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะ หรือการทำงานในบริษัทที่มั่นคง

4. ปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายอาชีพของแรงงาน ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกับคุณลักษณะของแรงงาน เช่น อายุ ประสบการณ์ สถานภาพสมรส และระดับการศึกษา

ธานินทร์ สีวราภรณ์สกุล (2556) ได้รายงานผลการศึกษา เรื่องผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพจากการย้ายถิ่นของแรงงานอาเซียนเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กรณีศึกษาเครือข่ายบริการสุขภาพที่ 4 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นชาวเมียนมาร์ กัมพูชา และลาว ส่วนใหญ่เจ็บป่วยด้วยโรคอุจจาระร่วงร้ายแรงมากที่สุดรักต่อมาคือมาเลเซีย ใครไม่ทราบสาเหตุ ปอดบวม และไข้เลือดออก อุปสรรคด้านการมารับบริการสุขภาพ คือ การลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย การไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในด้านบริการควรจะมีการแยกแยะหน่วยการให้บริการแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งในด้านการเงินและการให้บริการ

ศิพิมพ์ ศรบัลลังก์ (2555) ศึกษาการทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาความมั่นคงศึกษากรณีแรงงานเมียนมาร์ในไทย พมว่าอุดมการณ์ชาตินิยมและความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานเมียนมาร์ เป็นตัวการสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการทำให้แรงงานเมียนมาร์เป็นปัญหาความมั่นคงซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานเมียนมาร์ต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระทั่งนำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการอันเกิดจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟัง

และผู้รับสารได้การกำหนดนโยบายเพื่อนำมาใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานเมียนมาร์ในฐานะปัญหาความมั่นคงของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว นโยบายป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวและนโยบายการควบคุมความประพฤติครองแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ เงื่อนไขภายใน ซึ่งหมายถึง ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่า แรงงานเมียนมาร์เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในหลายด้าน และเงื่อนไขภายนอกซึ่งหมายถึงสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทย ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในกระบวนการทำให้แรงงานเมียนมาร์เป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐ นอกจากนี้แรงงานเมียนมาร์มิได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์การชี้วัดทั้ง 4 ประการของ Myron Weiner คือ

1. ด้านอัตราการจ้างงาน
2. ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
3. ด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม
4. ด้านปริมาณของแรงงานภายในประเทศ

ปณิตา ศรศรี (2557) ได้ศึกษา เรื่อง แรงงานต่างด้าว ความสำคัญและการบริหารจัดการ จากผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวมีอยู่ 3 ด้าน ได้แก่

1. ผลกระทบทางสังคม

1.1 ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด การมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยกัน แรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงาน จึงมาพบว่า มีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่จำนวนมากบ่อยครั้งมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุราและมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย สำหรับสภาพจิตใจของคนไทยในชุมชนเกิดความหวาดกลัวเพราะเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย รายการเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในชุมชน

1.2 ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่าง ๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปี มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น

1.3 ปัญหาด้านการศึกษา โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับการศึกษามีอยู่ 2 ลักษณะคือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเอง ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทยการที่ลูกของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้จะ

ได้รับการศึกษามาเด็กไทยจึงเป็นไปได้ยาก ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทย ก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่ใช้ในพัฒนาการศึกษาในแต่ละปีมาช่วยเหลือเด็กต่างด้าวเหล่านี้ ขณะที่ยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการศึกษาที่ดี

2. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข โดยที่ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้เพิ่มมากขึ้นประกอบกับแรงงานต่างด้าวบางส่วนได้เป็นพาหนะนำโรคใหม่ ๆ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้จัดหลักให้สิทธิในการศึกษาเช่นเดียวกับคนไทย ส่วนกรณีที่หลังจากการไปรักษาตัวในโรงพยาบาล แล้วมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าที่โรงพยาบาลจะให้การรักษาได้ ทางกระทรวงสาธารณสุขก็มีกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับโรงพยาบาลในการดูแลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าว

3. ผลกระทบด้านความมั่นคง การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก การจัดกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่า แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทย ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรดังนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังมีที่อยู่ไม่ถาวร มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศตลอดเวลาทำให้เกิดปัญหาในการจดทะเบียนเพื่อออกใบอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกต้องกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย พื้นที่ที่ให้ค่าจ้างสูงและต้องการแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากจึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดนและภูมิภาคต่าง ๆ ไหลเข้าสู่จังหวัดชั้นใน เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแรงงานต่างด้าวหรือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย อาจมีผลต่อการก่อความไม่สงบภายในประเทศได้ เช่น มีการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพล ก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรม อันจะเป็นปัญหาทางการเมือง การปกครองและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยส่วนรวมได้

ยานยนต์ สราญรมย์ (2557) ได้ศึกษาพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การพัฒนา รายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมีความซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการในการดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการออกกฎเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำประมง

ทางทะเล ฝ่ายบริหารได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลากอวนรุน พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงอวนลากอวนรุนเฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมือดังกล่าวในปีที่ผ่านมาเท่านั้น

การออกระเบียบดังกล่าวมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงเป็นการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพรายการประกอบอาชีพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กำหนดไว้และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น เหลือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา รายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการอนุรักษ์หรือจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเล การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรการจัดตั้งหน่วยงานกลางของประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลียที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลของประเทศไทยการยกเลิกระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมจำนวนเครื่องมือทำการประมงอวนลากอวนรุน พ.ศ. 2539 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงโดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่ขัดกับทฤษฎีการออกกฎ และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและการทำประมงทางทะเลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ชัยพงษ์ สำเนียง (2557) พบว่าประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะแรงงานเมียนมาร์มีส่วนสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง มีความสำคัญอย่างสูงในเศรษฐกิจรับเหมาก่อสร้างและกิจการประมง มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายราว 1 ล้าน 3 แสนคน ซึ่งในจำนวนนี้มีแรงงานเมียนมาร์ประมาณ 1 ล้านคน (82%) และมีอะไรทำที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก

พรรณี ศรียุทธศักดิ์ (2557) ได้กล่าวว่า ประเทศไทยมีนโยบายและมาตรการในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม นโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้

แรงงานเด็กแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หน่วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือละเมิดสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในกิจการประมงทะเลมุ่งเน้นการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยได้ดำเนินการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน อาทิ การออกกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 การแก้ไขระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการตรวจสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและเปรียบเทียบผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 การปรับปรุงบัญชีกำหนดอัตราโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยให้ใช้อัตราโทษสูงสุดมีการจัดทำคำนิยามของแรงงานบังคับ แรงงานขัดหนี้ เพื่อเป็นข้อมือให้กับพนักงานตรวจแรงงานในการดำเนินการกรณีพบการกระทำที่มีลักษณะเป็นแรงงานบังคับ แรงงานขาดนี่โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความปลอดภัยในการทำงานและไม่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหากมีประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานหรือการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน จะมีการดำเนินการเข้าไปช่วยเหลือทันทีเพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ และใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินคดีนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการที่กระทำผิดพร้อมทั้งกำกับดูแลนายจ้าง ลูกจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีการแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงานเพื่อแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจ รวม 11 หน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กรมการจัดหางาน กรมประมง กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานประกันสังคม ทหารเรือ กองบังคับการตำรวจภูธร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ได้รับมอบหมายเป็นพนักงานตรวจแรงงาน โดยไม่มีอำนาจตรวจได้ทั่วประเทศ เพื่อให้การทำงานของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองแรงงานได้อย่างทั่วถึง

สมาคมประมงแห่งประเทศไทย (2558) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง ซึ่งขาดแคลนแรงงานทั่วประเทศ 61,837 คน

1. ขอให้จัดตั้งศูนย์บริการร่วม One Stop Service บริเวณชายแดน เพื่อเป็นจุดรับ-ส่งแรงงานต่างด้าว เพื่อให้มีการดำเนินการที่สะดวกรวดเร็ว ลดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2. ขอให้ใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 83 ให้อธิบดีกรมประมงใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการออกหนังสือคนประจำเรือ (Seaman book) แบบเบ็ดเสร็จ เพื่อให้ได้ใช้แรงงานประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ชาวประมงสามารถนำแรงงานต่างด้าวมาขอออกหนังสือคนประจำเรือ เป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงในระยะสั้น

ระหว่างรอแรงงาน MOU ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล จำนวน 49,138 คน เป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มบัตรชมพู 33,851 คน กรมพิสูจน์สัญชาติ 13,856 คน กลุ่ม MOU 1,431 คน

ธานินทร์ สีวราภรณ์สกุล (2556) ศึกษาพบว่า ชาวเมียนมาร์ กัมพูชา และ ลาว ส่วนใหญ่เจ็บป่วยด้วยโรคอุจจาระร่วงร้ายแรงมากที่สุด ถัดมาคือมาเลเรีย ใครไม่ทราบสาเหตุ ปอดบวม และไข้เลือดออก อุปสรรคด้านการมารับบริการสุขภาพ คือ การลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย การไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน ในด้านบริการ ควรจะมีการแยกแยะหน่วยการให้บริการแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารจัดการทั้งในด้านการเงินและการให้บริการ

กิจฐเชต ไกรวาส (2557) ได้ศึกษา เรื่องสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข ผลการวิจัยพบว่า การคุ้มครองแรงงานต่างดาวของประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญดังนี้

1. ด้านสภาพการจ้างงาน อาทิ แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งยังมีชั่วโมงการทำงานเกินกว่ากฎหมายกำหนดไม่ได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณีและไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา

2. ด้านสภาพการทำงานยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่าสถานระกอบกิจการมีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม

3. ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้างยังมีนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการบางส่วนที่ละเมิดหมายคุมครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ

บุญชิน ตั้งบุญชัยเจริญ (2558) ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการจัดการแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมประมงและห้องเย็นแปรรูปอาหารทะเลบริเวณจังหวัดชายทะเลภาคกลาง มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หลักนิติธรรม ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้นายทะเบียนมีอำนาจในการเพิกถอนโควต้านายจ้างและสถานประกอบการ กรณีพบว่านายจ้างสถานประกอบการที่ใช้แรงงานละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. หลักคุณธรรม เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถขออนุญาตทำงานได้ในระหว่างการดำเนินคดี ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 (2) จากเดิมเป็นมาตรา 13 (2) “เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เหลือคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์”

3. หลักการมีส่วนร่วม ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขให้นายจ้างและสถานประกอบการดำเนินการรับสมัครแรงงานไทยเข้าทำงานก่อน โดยการประกาศรับสมัครงานทางหนังสือพิมพ์ หรือที่สำนักงานจัดหางานของรัฐ หากไม่สามารถรับสมัครคนงานไทยได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากที่ประกาศดังกล่าวแล้ว ถึงจะขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวได้และกิจการของนายจ้างต้องมีการจ้างงานคนงานไทยทำด้วย และในการจัดสรรโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าว ต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพนั้น ๆ ด้วย

4. หลักความโปร่งใส ขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย โดยให้จังหวัดสามารถแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวไปให้ทางการของประเทศนั้น ได้โดยตรง

5. หลักความสำนึกรับผิดชอบ ควรมีการส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แล้วควรมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ทราบว่าการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจะไม่ทำให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัว ได้รับสถานะและสัญชาติไทย แจ้งให้ทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและต้องถูกผลักดันและส่งกลับ

6. หลักความคุ้มค่า คนกำหนดมาตรการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ผลักดันและส่งกลับและให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาทางการเพิ่มโทษ การเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ถอน ใบอนุญาตทำงาน

กรมประมง (2558) พบว่า ปัญหาของการทำการประมง IUU มีดังนี้

1. กฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่ทันสมัย

2. มาตรการติดตาม ควบคุมและเฝ้าระวัง หรือ MCS ที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. ความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย

4. การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. กฎระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือประมงและใบอนุญาตใช้เรือ/ อาชญาบัตรทำการประมงไม่ครอบคลุม

6. ไม่มีระบบการแจ้งตำแหน่งเรือในกองเรือส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สามารถติดตามการทำการประมงในทะเลเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ทางทะเลที่แตกต่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ

อดิเรก ฟั่นเขียว (2559) ได้ศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์มาตรการป้องกัน บรรเทาและแก้ไขผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่า

1. แรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบที่เป็นผลเสียมากกว่าผลดีทำให้เกิดอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยและความมั่นคง การแย่งงานคนในพื้นที่ การเสพและจำหน่ายยาเสพติด ชุมชนแออัด การทิ้งขยะมูลฝอย ทำลายสิ่งแวดล้อม ปัญหาขอทานและคนเร่ร่อน อีกทั้งไม่มีความรู้ด้านสาธารณสุข สุขอนามัยและโรคติดต่อ

2. สาเหตุของปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากอำเภอแม่สอดมีอาณาเขตติดชายแดน การไม่เข้าใจวัฒนธรรมไทย ภาวะตกงานไม่มีรายได้และรายได้ไม่เพียงพอ ปัญหาการแย่งงานคนไทยเกิดจากค่าแรงถูก ขยันไม่เลือกงาน นายจ้างจึงเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย

3. มาตรการป้องกัน บรรเทาและแก้ไขผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า ควรมีมาตรการจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม ตรงจุดและจริงจัง ควรให้ความรู้แก่คนในพื้นที่เพื่อป้องกันปัญหาจากแรงงานต่างด้าว ควรจัดพื้นที่ที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวให้ออกจากที่อยู่อาศัยของคนไทย ควรให้ความรู้แก่คนไทยให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางป้องกันปัญหาจากแรงงานต่างด้าว ควรควบคุมการเข้าออกของแรงงานต่างด้าวลดจุดผ่อนปรนตามแนวชายแดน ควรพัฒนาการจัดทำประวัติแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ ควรมีมาตรการลงโทษนายจ้างหากลูกจ้างกระทำความผิด ควรจัดระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าว และควรสร้างกิจกรรมนันทนาการและนำหลักพระพุทธศาสนาเข้ามาใช้

สวรรค์นิมิต เตชาวงศ์ (2561)ได้วิจัย เรื่อง การจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า 1. หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการในการจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยนั้น มีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานดำเนินการเป็นหลัก โดยปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการในการจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ที่สำคัญคือ สำนักงานหางานจังหวัดศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) ที่ว่าการอำเภอกองทัพแต่ละภาค โรงพยาบาลสถานีตำรวจภูธรและกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 2. กฎหมายที่ใช้ในการจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลักอยู่ 6 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฉบับปี พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ

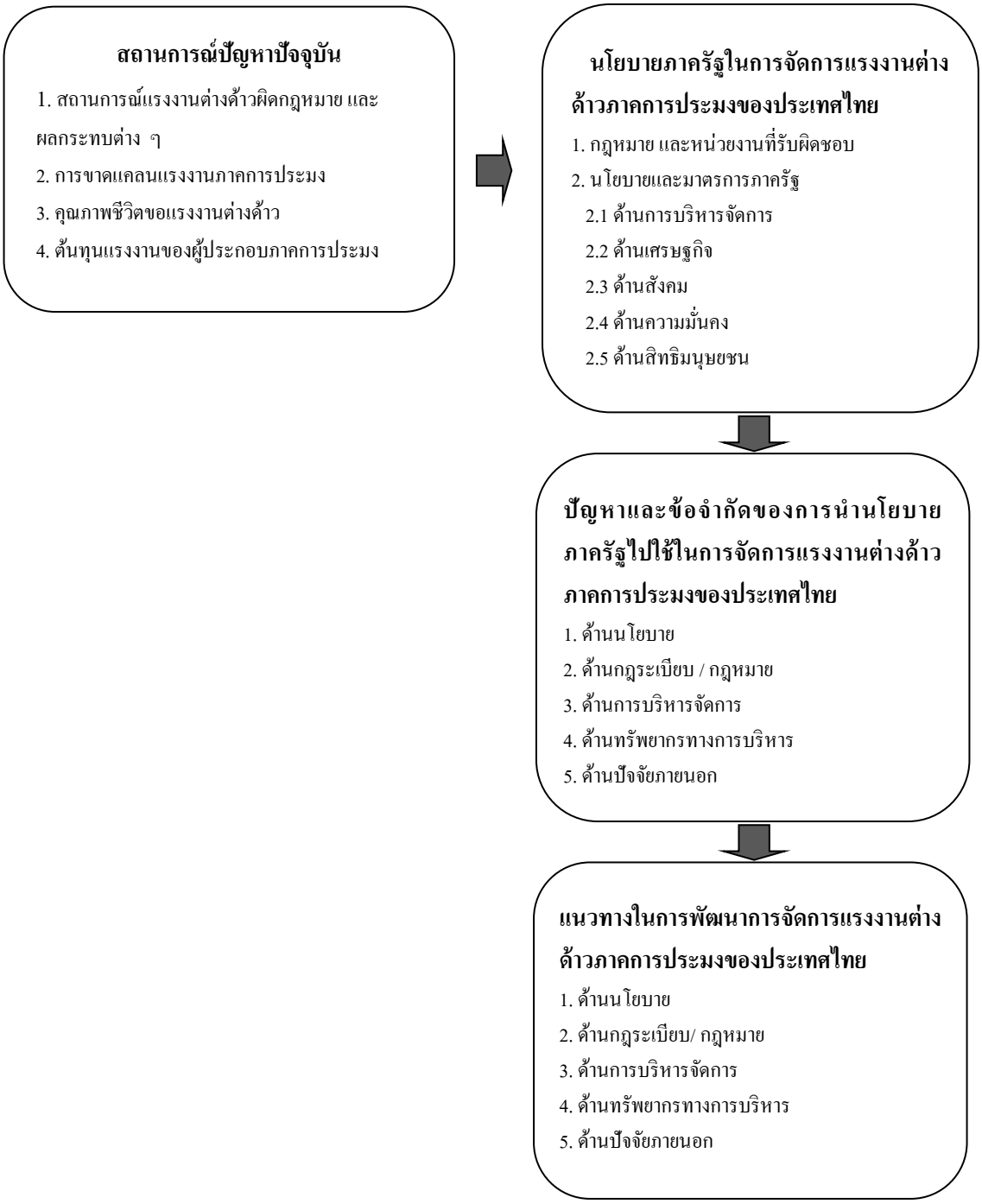
พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และ 3. นโยบายและมาตรการในการจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยตลอด 20 ปีที่ผ่านมามีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ 1. มาตรการในจำแนกประเภทแรงงานข้ามชาติจากพม่า กัมพูชา และลาว 2. การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) และ 3. การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

จิรศักดิ์ บางท่าไม้ (2561)ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยสภาพปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสภาพปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าว ในด้านนโยบายรัฐและด้านการ จัดการมีปัญหาอยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ย 3.76 และ 3.81 ส่วนปัญหาด้านความมั่นคง ในภาพรวม พบว่ามี 3 ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านสาธารณสุข 2. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 3. ด้านความมั่นคงของมนุษย์ มีปัญหาอยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ยเป็น 3.81, 3.70 และ 3.64 ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบพบว่า มี 21 ประเด็นเป็นองค์ประกอบสำคัญสามารถนำมาจัดทำเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเร่งด่วน ในร่างกรอบข้อเสนอแนวปฏิบัติที่เหมาะสม 5 แนวทาง ได้แก่ 1. สร้างทัศนคติและแรงบันดาลใจที่ดีต่อชาวประมงและบุตรต่างด้าวในการปฏิบัติให้ถูกกฎหมายไทย 2. จัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ 3. ปฏิบัติตามนโยบายในการจ้างจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบและปฏิบัติตามข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด 4. จัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพแรงงานต่างด้าวประมงทะเล สม่ำเสมอ และ 5. จัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวประมงทะเล ความปลอดภัยในการท างาน และการอุดหนุนของรัฐกับบุตรของแรงงานต่างด้าว

นฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ (2561) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ผลการวิจัยพบว่า 1. บริบทของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า นโยบายและมาตรการแต่ละช่วงยังมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายและมาตรการที่แตกต่างกัน ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร 2. ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า นโยบายและมาตรการดังกล่าวยังทำได้ไม่ทั่วถึง ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่ได้รับความคุ้มสิทธิเท่าที่ควร ทางด้านเวลาในการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การทำสัญญาต่าง ๆ ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลจะต้องมีความชัดเจนและรับฟังปัญหาข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วน รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐต้องบูรณาการทำงานร่วมกันตลอดจนนโยบายและมาตรการดังกล่าวแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลจะต้องเข้าถึงสิทธิอย่างทั่วถึงและได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากการรวบรวม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงประเทศไทย ดังแสดงในแผนภาพที่ 2-1



ภาพที่ 2-3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยจะขอแบ่งรายละเอียดดังนี้

1. วิธีการวิจัย
2. การได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ
3. เครื่องมือที่ใช้ในเก็บข้อมูล
4. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
5. การเก็บรวบรวมข้อมูล
6. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งแบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 แบบ ประกอบด้วย

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary study) เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจาก เอกสาร วิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลจากระบบอินเตอร์เน็ต ข้อระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการประมงทะเล รวมถึงมาตรการเร่งด่วนต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวกับการประมงทางทะเล เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบที่เกิดจากการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ผู้ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) จะเป็นบุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมง เพื่อตรวจสอบข้อค้นหาข้อมูลทุติยภูมิ และศึกษาประเด็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา ผลกระทบ และมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชนที่ใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

การได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ

การได้มาของข้อมูลสำคัญ ผู้ศึกษาวิจัยจะทำ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ซึ่งจะแบ่งการคัดเลือกออกเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้ศึกษาวิจัยจะศึกษาด้านเอกสาร วิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลจากระบบอินเตอร์เน็ต ข้อระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการประมงทะเล รวมถึงมาตรการเร่งด่วนของภาครัฐที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทะเลเพื่อให้ได้บุคคลสำคัญ องค์กร หรือหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรง รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในการควบคุมเรือประมงก็จะทำให้มีความรู้ปัญหา และอุปสรรคของการทำงานอย่างลึกซึ้งทำให้สามารถให้ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการทำวิจัย รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการประมงนั้นเป็นเพราะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินนโยบายจึงจะสามารถให้ข้อมูลในอีกแง่มุมที่เป็นประโยชน์ได้

2. นำรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมงทะเล รวมถึงผู้ที่สามารถให้ข้อมูลจริงที่ได้รับการเสนอจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ครั้งแรก และรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมงทะเล รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารว่าหน่วยงานใดที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากที่สุด แล้วทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ซึ่งการให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลนั้นเพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย และวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดผู้ให้ข้อมูลดังตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 รายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัด	วันที่สัมภาษณ์
1. ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ	23 กุมภาพันธ์ 2563
2. เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทางลับ กองข่าวทัพเรือภาคที่ 1, กองทัพเรือ	24 กุมภาพันธ์ 2563
3. ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 3	25 กุมภาพันธ์ 2563
4. ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2	26 กุมภาพันธ์ 2563
5. หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 2	26 กุมภาพันธ์ 2563
6. ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1	2 มีนาคม 2563
7. หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 1	2 มีนาคม 2563
8. นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน	3 มีนาคม 2563
9. นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน	3 มีนาคม 2563
10. หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ)	4 มีนาคม 2563
11. ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 5 กองบังคับการตำรวจน้ำ (ชลบุรี)	4 มีนาคม 2563
12. ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา)	4 มีนาคม 2563
13. นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก	5 มีนาคม 2563
14. นายประมงอำเภอแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก	5 มีนาคม 2563
15. หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้	6 มีนาคม 2563

ตารางที่ 3-1 (ต่อ)

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัด	วันที่สัมภาษณ์
16. หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางาน จังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้	6 มีนาคม 2563
17. หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก	6 มีนาคม 2563
18. เจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก	7 มีนาคม 2563
19. เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก	7 มีนาคม 2563
20. นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1	8 มีนาคม 2563
21. นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2	8 มีนาคม 2563
22. นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1	8 มีนาคม 2563
23. นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2	8 มีนาคม 2563
24. ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1	14 มีนาคม 2563
25. ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2	14 มีนาคม 2563
26. ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1	14 มีนาคม 2563
27. ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2	14 มีนาคม 2563
28. ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1	15 มีนาคม 2563
29. ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2	15 มีนาคม 2563
30. ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3	15 มีนาคม 2563
31. ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1	21 มีนาคม 2563
32. ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2	21 มีนาคม 2563
33. ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1	21 มีนาคม 2563
34. ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2	21 มีนาคม 2563

หมายเหตุ: ผู้วิจัยไม่สามารถระบุชื่อแต่ละท่านได้เนื่องจากเป็นจรรยาบรรณของนักวิจัยที่จะต้องไม่เปิดเผยรายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลซึ่งอาจมีผลได้ผลเสียต่อผู้ให้ข้อมูลได้

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ แบบวิเคราะห์เอกสาร และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลจากการรวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสร้างเครื่องมือตามกรอบแนวคิดในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยใช้วิธีการพูดคุย และสัมภาษณ์เจาะลึก (In-dept interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการวิเคราะห์เอกสารตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

แบบสัมภาษณ์จะมีลักษณะเดียว คือ ใช้การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยมีคำถาม 4 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 คำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ให้ข้อมูล/ สัมภาษณ์

ประเด็นที่ 2 คำถามเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการที่ใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ประเด็นที่ 3 คำถามเกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ประเด็นที่ 4 คำถามเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปใช้พัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การสร้างแบบสัมภาษณ์ จะเป็นการใช้วิธีการสัมภาษณ์ที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้าง จะถามอะไรก่อนหลังก็ได้ และผู้วิจัยได้เตรียมคำถามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้คำตอบครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษาเอกสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ หนังสือราชการ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง และบุคคลต่าง ๆ จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

2. วิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

3. กำหนดแนวทางในการสัมภาษณ์ โดยดำเนินการ นัดหมาย วัน เวลา กับผู้ให้สัมภาษณ์ทีละคน แบบตัวต่อตัวหรือแบบกลุ่ม และจดบันทึกข้อมูลที่ได้ลงในแบบสัมภาษณ์ พร้อมกับทำการบันทึกภาพและเสียงขณะทำการสัมภาษณ์

4. สร้างแบบสัมภาษณ์ พัฒนา ปรับปรุง และตรวจสอบก่อนไปใช้จริง เพื่อให้ได้คำตอบที่ครอบคลุม ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

การเก็บรวมรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งวิธีการเข้าถึงข้อมูลและเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review data) และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร (Review data) เป็นการศึกษาจากตำรา เอกสาร บทความ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับการประมง การบริหารจัดการแรงต่างด้าวในภคประมง เพื่อกำหนดขอบเขตของการวิจัยและสร้างเครื่องมือวิจัย รวมถึงการศึกษาเพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์งานวิจัย

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงปฐมภูมิ (Primary data) โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) อาศัยการศึกษาวิธีการสร้างคำถามในการสัมภาษณ์จากเอกสารงานวิจัย เพื่อกำหนดขอบเขตและเนื้อหา จะได้มีความชัดเจนตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มีกระบวนการดังนี้

1. นัดสัมภาษณ์โดยเริ่มจากการชี้แจงรายละเอียดถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่ผ่านการเลือกสรร หากมีการตกลงยินดีให้การสัมภาษณ์จึงแจ้งรายละเอียดถึงวัน เวลา และสถานที่นัดหมาย

2. ผู้วิจัยและทีมงาน จัดเตรียมทีมงานและทำความเข้าใจในเรื่องของบทบาทหน้าที่และประเด็นข้อมูลในการสัมภาษณ์

3. ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์โดยผู้วิจัยจะเป็นผู้เก็บข้อมูลทั้งหมดด้วยตนเองและอัดเสียงสัมภาษณ์ (ในกรณีที่ยินยอมให้อัดเสียง) พร้อมทั้งจดข้อมูลในแบบฟอร์มการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

4. จากนั้นผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาทำการถอดเทป เพื่อเรียบเรียง และวิเคราะห์ผลที่ได้ต่อไป

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วผู้วิจัยจะทำการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากทั้งเอกสารและจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และหลักฐานอื่น ๆ โดยการสรุปคำตอบจากแบบสัมภาษณ์มีขั้นตอนดังนี้

1. ตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องของข้อมูลจากบันทึกการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลาย ๆ แห่ง และเอกสารบันทึกสรุปข้อมูลทุติยภูมิ

2. นำข้อมูลที่ได้จากากรสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร มาบันทึกความถี่ของข้อมูลที่ซ้ำกัน

3. สรุปข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ ข้อมูล จะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร มาวิเคราะห์ วิธีการวิเคราะห์จะเป็นไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative data) คือพรรณนาข้อมูลในปรากฏการณ์ หรือรูปธรรม และวิเคราะห์ตีความข้อมูล เกี่ยวนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย เพื่อการสร้างแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้าระเบียบวิธีวิทยา (Methodology triangle) โดยนำข้อมูลจาก 3 ส่วนมาวิเคราะห์ร่วมกันว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ ได้แก่

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่สำคัญที่กำหนดไว้ในข้างต้น จำนวน 34 ท่าน

2. ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และการจัดการการประมง ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

2.2 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

2.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

2.4 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

2.5 พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

3. ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสารวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงของหน่วยงานภาครัฐ

บทที่ 4
การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาสภาวการณ์ปัจจุบัน รวมถึงนโยบายของภาครัฐที่นำมาใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงว่า มีปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรค อย่างไรบ้าง เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร วิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย ระเบียบ กฎหมาย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และดำเนินการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่ามีปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคใดบ้างในการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

การเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 ส่วน ได้แก่ 1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร จาก เอกสาร วิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลจากระบบอินเตอร์เน็ต ข้อระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงและอุตสาหกรรมการประมงทะเล และ 2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) จากกลุ่ม บุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมง จำนวน 34 ท่าน โดยผู้วิจัยขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาวการณ์ปัจจุบันของปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้น พบว่า การประมงทะเลของไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ปลาเป็นแหล่งโปรตีนหลัก ของประชากรในประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเล มีการบริโภคปลาสูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก และสูงกว่าการบริโภคเนื้อหมูเนื้อวัวและเนื้อไก่ เรือประมงไทยทั้งหมดประมาณ 36,400 ลำ จับสัตว์น้ำได้1.3 ล้านตัน ในน่านน้ำไทยใน พ.ศ. 2560 ผลการจับนี้สนับสนุนการดำรงชีวิต รายได้และการจ้างแรงงานประมงประมาณ 116,870 คน (โดยร้อยละ 55 เป็นแรงงานต่างชาติในเรือประมงพาณิชย์) และมากกว่า 500,000 คน ถูกว่าจ้างในอุตสาหกรรมต่อเนื่องใน ภาคประมงซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมต่อเรือ โรงงานผลิตปลา กระป๋องและแช่แข็ง และโรงงานผลิตอาหารสัตว์ เป็นต้น สำหรับในชนบทของไทย ปลาเป็นแหล่งโปรตีนที่ ราคาไม่แพงที่ทุกคนสามารถหาซื้อได้ และมีส่วนสำคัญต่อสุขภาพและความมั่นคงด้านอาหาร โดยเฉพาะ หมู่บ้านชาวประมงพื้นบ้านกว่า 2,500 แห่งที่ตั้งอยู่ตามแนวชายฝั่ง ประเทศไทยยังเป็นผู้ผลิตและส่งออก อาหารทะเลรายใหญ่ ในปี 2560 การส่งออกมีปริมาณ 1.5 ล้านตัน มีมูลค่า 252,100 ล้านบาท และมีการ นำเข้าทั้งสิ้นปริมาณ 1.9 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 144,120 ล้านบาท (กรมประมง, 2562)

สำหรับสถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นมีรายละเอียดดังนี้

1. สถานการณ์ด้านแรงงานผิดกฎหมาย

อาชีพประมงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยเป็นแหล่งที่มาของรายได้ การว่าจ้างแรงงานและก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกมากมายประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสัตว์น้ำในลำดับต้นของโลกและถือว่าเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศในอันดับต้นของประเทศ ซึ่งการที่การทำประมงทะเลนั้นมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง ผนวกกับการที่ประชากรโลกเพิ่มสูงขึ้นทำให้เกิดความต้องการอาหารทะเลมากขึ้น จึงมีผลให้มีผู้สนใจเข้ามาลงทุนประกอบอาชีพประมงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (วิริยะ คล้ายแดง, 2562)

โดยจากบทความของณัชชา สุขะวัธนกุล (2562) อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้กล่าวว่า ภายใต้ความเติบโตของอุตสาหกรรมประมงนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศภูมิภาคอาเซียน ปัญหาหนึ่งซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและแอบแฝงอยู่ในห่วงโซ่อุตสาหกรรมประมงคือปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานในอุตสาหกรรมประมงมีความแตกต่างจากแรงงานประเภทอื่นเป็นอย่างมากเนื่องด้วยลักษณะของการทำงาน เช่น สถานที่ทำงาน

เวลาในการทำงาน ความเสี่ยงในการทำงานและความแตกต่างของค่าตอบแทน ด้วยเหตุนี้การใช้แรงงานต่างถิ่นจึงเกิดขึ้น และกว่า 3 ใน 4 ของแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมประมงเป็นแรงงานผิดกฎหมาย การจ้างงานแรงงานที่ผิดกฎหมายนี้เองยังนำมาซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็ก การกดค่าแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์อีกด้วย ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายที่ซ่อนอยู่ในอุตสาหกรรมประมงของกลุ่มประเทศอาเซียนถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ในสายตาของประชาคมโลก แม้ว่าจะมีการพยายามหาช่องทางแก้ไขแต่ยังคงไม่ได้รับการเยียวยาอย่างจริงจัง รวมถึงจะถูกกดดันจากเวทีนานาชาติ อาทิเช่น กลุ่มสหภาพยุโรปอยู่เนือง ๆ ก็ตาม สำหรับประเทศไทยนั้นมีรายละเอียดของแรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงดังนี้

1.1 สถิติการจับกุม

ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 สำนักงานเพื่อติดตามและต่อสู้กับการค้ามนุษย์แห่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking In Persons Report: TIP) ประจำ พ.ศ. 2557 และพบว่าประเทศไทยเป็น 1 ใน 4 ประเทศที่ถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ไปอยู่ในกลุ่ม 3 หรือ Tier 3 ซึ่งนับเป็นลำดับขั้นต่ำสุด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 1)

นอกจากนั้นในช่วงปี 2558 ประเทศไทยนั้นถูกแจ้งเตือนว่าได้ทำการประมงที่ผิดกฎหมายอยู่หลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาการค้ามมนุษย์ การละเมิดกฎหมายการเดินเรือ รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้งและขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing) และทำให้ฝ่ายกลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรป (European Union: EU) ย่อมไม่พอใจ จึงประกาศแจ้งเตือนว่าอาจจะงดนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากไทย และจะให้ใบเหลืองประเทศไทยเนื่องจากผลการประเมินในการแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมาย หรือการประมงแบบ IUU ของไทยไม่สอดคล้องกฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปได้ประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือการให้ใบเหลืองเกี่ยวกับมาตราการต่อต้านการประมงที่ผิดกฎหมายและให้แก้ปัญหาดังกล่าวภายในเดือน กรกฎาคม 2558 (กรมประมง, 2558, หน้า 1)

จากกรณีดังกล่าวในทำให้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีมาตรการการแก้ปัญหาการทำประมงแบบผิดกฎหมายอย่างจริง ผ่านการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดโทษปรับการใช้แรงงานผิดกฎหมายบนเรือประมงต่อหัวที่สูงมาก ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงาน เพื่อให้ไม่ถูกลดความน่าเชื่อถือทางด้านสิทธิมนุษยชน และการคว่ำบาตรจากประเทศยุโรปและอเมริกาในการนำเข้าสินค้าอาหาร

ทะเล ส่งผลให้ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2561 นั้นประเทศไทยมีสถิติการจับกุมการประมงผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก

โดยจากข้อมูลของ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) (2558) ได้พบว่า ความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย โดยที่ผ่านมา จากการเข้มงวดกวดขันของเจ้าหน้าที่ตำรวจและกรมประมง ทำให้สถิติการเกิดคดีการทำประมงผิดกฎหมายลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีข้อมูลดังตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 จำนวนคดีที่เกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมาย ปี 2559 – 2562

	ปี พ.ศ.			
	2559	2560	2561	2562
จำนวนคดีการทำประมงผิดกฎหมาย ทั้งคดีแรงงานและคดีประมง	3,270	958	574	333

ที่มา: ศูนย์บัญชาการการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (2561 อ้างถึงในกระทรวงการต่างประเทศ, 2561)

จากตารางที่ 4-1 จะเห็นได้ว่า จำนวนคดีการทำประมงผิดกฎหมาย ทั้งคดีแรงงานและคดีประมง นั้นเกิดขึ้นสูงในช่วงปี 2559 และลดลงมาเรื่อย ๆ นั้นจุดเปลี่ยนสำคัญ คือ การบังคับใช้ พ.ร.ก. การประมง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดโทษปรับการใช้แรงงานผิดกฎหมายบนเรือประมงต่อหัวที่สูงมาก ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงาน ซึ่งส่งผลในการป้องปรามการนำแรงงานผิดกฎหมายมาใช้บนเรือประมง และจากการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดในช่วง 2 ปี ตั้งแต่ ปี 2558 – 2560 ภาครัฐจึงได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีกว่า 4,228 คดี ทั้งคดีแรงงานและคดีประมง โดยเป็นการดำเนินคดีค้ามนุษย์ในภาคประมงกว่า 85 คดี ผู้ต้องหาถูกพิพากษาจำคุกไปแล้วกว่า 50 ราย โดยมูลเหตุที่ทำให้จำนวนคดีการทำประมงผิดกฎหมาย ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากการดำเนินกฎหมายอย่างจริงจังและการกำหนดโทษที่รุนแรงโดยมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 14 ปี และมีโทษปรับสูงสุด 2.5 ล้านบาท และริบเรือมีส่วนทำให้ชาวประมงไม่ต้องการกระทำความผิดเพื่อรับโทษ ดังกล่าวทั้งนี้จากการดำเนินการอย่างจริงจังของรัฐบาลในการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายก็ได้ทำให้เกิดผลกระทบอื่น ๆ ตามมาดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

1.2 ผลกระทบจากแรงงานผิดกฎหมาย

จากผลการศึกษาในประเด็นก่อนหน้านั้นแสดงถึงสาเหตุและแสดงความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานผิดกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจริงจังทำให้มีจำนวนคดีเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการให้ใบเหลืองประเทศไทยจากสหภาพยุโรปในประเด็นเรื่องการทำประมงผิดกฎหมาย รวมถึงการลดอันดับความน่าเชื่อถือของการควบคุมการค้ามนุษย์ของภาคการประมงของประเทศไทย ซึ่งถ้าหากกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาทำการคว่ำบาตรสินค้าประมงจากประเทศไทยนั้นจะทำให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากกับธุรกิจประมง และการผลิตสินค้าที่เกี่ยวเนื่องจากภาคประมง จึงสามารถสรุปได้ว่าการทำประมงผิดกฎหมายนั้นทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในหลากหลายประเด็นดังนี้

1.2.1 การใช้ทรัพยากรภาครัฐในการจัดการปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย

เมื่อสหภาพยุโรปประกาศเตือนให้มีมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมายขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ประเทศไทยจึงต้องแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/ 2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งภาคการประมงของไทย ทั้งฝ่ายภาครัฐ ชาวประมง และผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ประมงต้องปรับตัว ร่วมกันแก้ไขปัญหา ให้เป็นการปฏิรูปการประมงและภาคเกษตร

กระทรวงการต่างประเทศระบุว่า รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรทางทะเลและกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการประมงแบบ IUU เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ต้องแก้ไขโดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานหลักได้เป็นผู้นำ ในการบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งดำเนินการตามแผนงานหลัก 6 แผนงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ (พล.อ.ประวิตร ตั้งกก.แก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย หลังอียูให้ใบเหลือง, 2562)

1. การปรับปรุงพระราชบัญญัติการประมงและกฎหมายลำดับรอง
2. การจัดทำแผนระดับชาติในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงแบบ IUU
3. การเร่งจดทะเบียนเรือประมงและออกใบอนุญาตทำการประมง
4. การพัฒนาระบบควบคุมและเฝ้าระวังการทำประมง โดยเฉพาะการควบคุมการเข้าออกท่าของเรือประมง
5. การจัดทำระบบติดตามตำแหน่งเรือ (Vessel Monitoring System: VMS)
6. การปรับปรุงระบบการตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability)

จากประกาศดังกล่าวจึงทำให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เพิ่มมาตรการที่เข้มงวดและจริงจังในการปราบปราม ดังประกาศคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 59/ 2557 และ 60/ 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ และอนุกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ที่มีปลัดจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์และกรมการจัดหางาน รวมทั้งสิ้น 25 หน่วยงาน ที่ต้องมาดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นการเพิ่มภาระงานและความรับผิดชอบแก่บุคลากร

นอกจากนั้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 10/ 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ได้มีคำสั่งจัดตั้ง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย เป็นศูนย์เฉพาะกิจ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย โดยเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 และมีคำสั่งยุบศูนย์ดังกล่าวเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งระหว่างการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้นได้มีภารกิจงานมากมายร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมประมงในการดำเนินงานตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งต้องจัดสรรกำลังพลจากงานที่ทำอยู่ประจำมาปฏิบัติภารกิจเฉพาะกิจทำให้สูญเสียอัตรากำลังพลไปในบางส่วน (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม, 2558)

นอกจากการใช้ทรัพยากรบุคคลแล้ว การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ยังต้องใช้งบประมาณฉุกเฉินจากงบประมาณกลางสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเป็นงบประมาณของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย, กรมประมง, กรมเจ้าท่า, และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ) เพื่อเป็นการดำเนินงานบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในดำเนินการตรวจเรือประมง และโรงงานแปรรูปสัตว์น้ำ ตามเป้าหมายที่กำหนดการทำแผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2562 แผนปฏิบัติการระดับชาติในการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เป็นจำนวนงบประมาณรวมทั้งสิ้นกว่า 3,798,019,891 บาท ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณที่ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่กรมประมงได้รับตาม แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย 2563 – 2567 รัฐบาลไทยมีนโยบายจัดสรรเงินงบประมาณ 1,500 ล้านบาท ในช่วง 5 ปี ของการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-2 (ทิ้งทวนอัดงบฯ ให้ "ศปมผ." 326 ล้าน ก่อนยุบ! ตามคำสั่ง คสช. เบ็ดเสร็จ 3.7 พันล้าน ปิดภารกิจแก้ประมงผิดกม. ทั้งระบบ, 2562)

ตารางที่ 4-2 จำนวนงบประมาณของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย

ช่วงเวลา	วงเงินงบประมาณ (บาท)
1 พฤศจิกายน 2558 - 30 เมษายน 2559	529,738,500
1 พฤษภาคม 2559 ถึง 30 กันยายน 2558	470,164,400
1 ตุลาคม 2559 ถึง 31 มีนาคม 2560	625,756,300
1 เมษายน 2560 ถึง 30 กันยายน 2560	521,252,000
1 ตุลาคม 2560 ถึง 31 มี.ค. 2561	364,255,200
1 เมษายน 2561 ถึง 30 กันยายน 2561	439,747,855
1 ตุลาคม 2561 – 31 มีนาคม 2562	520,455,636
1 เมษายน 2562 ถึง 30 กันยายน2562	326,650,000
รวม	3,798,019,891

ที่มา: ทิ้งทวนอัดงบฯ ให้ “ศปมผ.” 326 ล้าน ก่อนยุบ! ตามคำสั่ง คสช. เบ็ดเสร็จ 3.7 พันล้าน ปิดภารกิจแก้ประมงผิด กม. ทั้งระบบ (2562)

จากตารางที่ 4-2 นั้นแสดงให้เห็นถึงงบประมาณกว่า 3.7 พันล้านบาทที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายอย่างเฉพาะกิจด้วยการจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ที่เป็นภารกิจที่กรมการประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ) และกรมเจ้าท่า จะต้องปฏิบัติงานอยู่แล้ว ผู้วิจัยมองว่าการสูญเสียทั้งงบประมาณและบุคลากรดังกล่าวนั้นเป็นการสูญเสียทรัพยากรแบบซ้ำซ้อน ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บังคับกฎหมายอย่างจริงจังก็ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรดังกล่าวเพิ่มอีกเป็นผลกระทบจากการทำประมงผิดกฎหมายและการบริหารจัดการของภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ

1.2.2 ผลกระทบต่อธุรกิจภาคประมงที่ต้องทำงานสลับซับซ้อนมากขึ้น

หลังจากการกำหนดการใช้มาตรการในการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจังของรัฐบาลนั้นส่งผลต่อการทำประมงพื้นบ้านอย่างชัดเจน ในการเปลี่ยนแปลงวิถีการทำประมงในรูปแบบเดิม เนื่องจากรัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรทางทะเลและกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการประมงแบบผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU) โดยกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการในการควบคุมการ

ทำการประมงของเรือประมงไทยเพื่อมิให้ทำการประมงแบบ IUU จึงจัดวางระบบการออกใบรับรองการจับสัตว์น้ำ ระบบการควบคุมการทำประมงไม่ให้เป็นการประมงแบบ IUU และระบบการตรวจสอบย้อนกลับ โดยเริ่มจากการดำเนินการเพื่อให้เรือประมงไทยไม่เป็นเรือประมงแบบ IUU คือเรือประมงที่ชักธงไทยทำการประมงทั้งในและนอกน่านน้ำไทยต้องมีการขอจดทะเบียนเรือไทยและขอบอนุญาตใช้เรือสำหรับการประมงในทะเล และต้องขอใบอนุญาตทำการประมงด้วย (กรมประมง, 2558)

แนวทางการแก้ปัญหาประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจังนั้น ได้แก่ การควบคุมเรือประมงลำใดไม่ขึ้นทะเบียน ไม่มีใบมอบอนุญาต หรือที่เรียกกันว่า “อาชญาบัตร” ก็จะไม่สามารถออกจับปลาได้ การห้ามใช้เรืออวนลาก การติดตั้งเครื่องมือติดตามเรือสำหรับประมงนอกน่านน้ำขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไป และการใช้ระบบควบคุมการแจ้งเข้า-ออกของเรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป และกฎเกณฑ์อื่น ๆ อีกรวมแล้ว 15 มาตรการ โดยไม่มีการผ่อนผันอีกต่อไปนับจากวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมายตามที่สหภาพยุโรปเรียกร้อง (กรมประมง, 2558)

โดยทางออกของประมงพาณิชย์ที่ผิดกฎหมาย คือ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งทางภาครัฐได้ขอความร่วมมือชาวประมง ผู้ประกอบการประมงให้มาแจ้งขึ้นทะเบียนเรือขออนุญาตการทำประมงโดยใช้เครื่องมือทำประมงที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงมีคนเรือที่มีใบอนุญาตแรงงานอย่างถูกต้อง ซึ่งหากมีครบทั้งสามส่วนนี้แล้วก็สามารถออกไปทำการประมงได้ตามปกติ (กรมประมง, 2558)

การทำประมงที่ผ่านมากว่า 50 ปี เจ้าของเรือประมงไม่ได้สนใจในการทำตามกฎหมาย รวมทั้งก็ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เรือส่วนใหญ่จึงเป็นเรือที่ไม่ได้ขออาชญาบัตร หากต้องการทำให้เรือถูกต้องตามกฎหมายเพื่อได้อาชญาบัตรในการประกอบการประมง เรือเหล่านั้นต้องลงทุนเพิ่ม ลำละประมาณ 2-5 แสนบาท ดังนั้น เรือประมงที่จำเป็นต้องเข้าเทียบท่า อาจจะไม่ใช่เป็นการประท้วงรัฐบาล หรือเป็นการต่อรองกับกรมประมงในการขอผ่อนผันและขอยกเว้นในข้อกฎหมายหลายข้อ แต่เป็นเพราะกลัวการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ จากการสำรวจตัวเลขในหลายจังหวัด ของภาคใต้ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ของประเทศไทย พบว่า ทั้งจังหวัดสงขลา ปัตตานี นครศรีธรรมราช สตูล ตรัง และอื่น ๆ นั้นมีเรือประมงพื้นบ้านประมาณร้อยละ 80 หยุดทำประมง โดยมีเรือเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ถูกต้อง และออกทำการประมงได้ (วิริยะ คล้ายแดง, 2562)

ซึ่งมาตรการดังกล่าวนั้นส่งผลทำให้ประมงพื้นบ้านขนาดเล็กที่ไม่มีเงินทุนในการพัฒนาตามกฎดังกล่าวเกิดความเสียเปรียบ และต้องสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ ดังคำ

สัมภาษณ์ของอาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่มองว่า ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเป็นอย่างมา โดยกล่าวว่า

"เนื่องจากมีการปรับวิธีการขึ้นทะเบียน การขออนุญาต การติดตั้งสัญญาณติดตามเรือ รวมถึงการห้ามใช้เครื่องมือต่าง ๆ ก็ทำให้ประมงขนาดเล็กไม่สามารถลงทุนเพื่อปรับปรุงเครื่องไม้เครื่องมือหรือระบบติดตามรวมถึงไม่สามารถจ้างแรงงาน ชาวบ้านบางพื้นที่ถึงขั้นต้องปรับเปลี่ยนอาชีพ การเปลี่ยนอาชีพของผู้คนเป็นเรื่องใหญ่นะ เพราะเขามีความรู้มีภูมิปัญญาในการสร้างรายได้จากประมง เมื่อเปลี่ยนอาชีพไปทำอย่างอื่นที่เขาไม่มีความชำนาญมาก่อน ไม่มีความรู้ไม่มีเครือข่าย ไม่มีตลาด ไม่มีศักยภาพที่จะทำได้ ก็เลยทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา"

เช่นเดียวกับข้อมูลของนายมงคล สุขเจริญคณา ประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมประมงสมุทรสงคราม ได้กล่าวในที่ประชุมนายกสมาคมประมงทุกสมาคมในจังหวัดสมุทรสงคราม ที่ได้กล่าวว่า

"การแก้ปัญหาไอยูยูของรัฐบาล 3 ปีที่ผ่านมาชาวประมงเดือดร้อนหนักมากขึ้นทุกวัน ชาวประมงจำนวนมากต้องเลิกอาชีพการทำประมง โดยในอดีตมีเรือประมงพาณิชย์ขนาด 10 ตันกรอสส์ขึ้นไป กว่า 20,000 ลำ แต่ปัจจุบันเหลือเพียง 10,600 ลำ และก็ยังไม่สามารถออกเรือทำประมงอีกกว่า 2,000 ลำ เนื่องจากขาดแคลนแรงงาน"

นอกจากนั้นจากข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1 และตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2 ยังพบปัญหาดังกล่าวเช่นกันว่ามาตรการที่ภาครัฐใช้ดำเนินการในช่วง ปี 2558 – 2561 นั้นเป็นอุปสรรคต่อการกลุ่มวิธีชาวประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมากที่จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการเดินเรื่อประมงให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องเรียนรู้ รวมถึงกฎระเบียบบางข้อที่ชาวประมงพื้นบ้านไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อาทิ การติดตั้งเครื่องมือติดตามเรือ การใช้ระบบควบคุมการแจ้งเข้า-ออกของเรือประมง ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ทำให้มี เรือประมงพื้นบ้านที่ไม่สามารถทำตามกฎหมายได้ต้องจอดอยู่ฝั่งเพื่อหลีกเลี่ยงการทำผิดกฎหมายที่มีโทษสูงมากทั้งการจคุกและการปรับเงิน ทำให้ช่วงดังกล่าวชาวปรมงขาดการมีรายได้ และไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างปกติ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

"การดำเนินมมาตรการของภาครัฐนั้นใช้รูปแบบเดียวกันหมดทั้งระบบไม่มีข้อยกเว้นให้กับชาวประมงพื้นบ้านการต้องทำเรือให้ถูกต้องตามกฎนั้นต้องใช้เงินเยอะมาก ชาวประมงบางรายไม่มีทุนมากพอก็ต้องจอดเรือไว้เฉย ๆ แพราะออกไปแล้วถูกจับได้นั้นไม่คุ้มกัน" (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

"ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่และคาดว่าเป็นกันทั่วประเทศต้องได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการของภาครัฐ ที่บังคับใช้เหมือนกันทั้งระบบ กลุ่มชาวประมงขนาดเล็กนั้นได้

ผลกระทบกว่ารายใหญ่เนื่องจากการไม่มีทุนทรัพย์ไปปรับปรุงเรือตามที่รัฐบาลออกคสั่งรายหลายก็ต้องจอดไม่กล้าออกไปเดินเรือ” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

1.2.3 จำนวนปริมาณการจับสัตว์ทะเลและการส่งออกอาหารทะเลที่ลดลง

จากการศึกษาข้อมูลพบว่า ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2557 นั้นประเทศไทยมีการทำประมงผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งรูปแบบการทำประมงและด้านแรงงาน จนทำให้ถูกการเตือนและลดระดับความน่าเชื่อถือจากสหภาพยุโรปและสหรัฐเมริกา ทำให้ในปี 2557 เป็นต้นมา รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการทำประมงผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังทำให้ชาวประมงบางส่วนที่ทำการประมงผิดกฎหมายไม่สามารถออกเดินเรือได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาต ซึ่งใช้เวลากว่า 2-3 ปี จากคำสัมภาษณ์ของวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ (2562, อ้างถึงใน ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรจะดีใจหรือเสียใจ, 2562) อดีตประธาน สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ที่ให้สัมภาษณ์ต่อประชาชาติธุรกิจ ว่า

“การที่ประเทศไทยนั้นอกมาตรการขั้นเด็ดขาดนั้นส่งผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านเกี่ยวกับการต้องดำเนินขั้นตอนที่ยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากการสำรวจตัวเลขในหลายจังหวัดของภาคใต้ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมประมงขนาดใหญ่ของประเทศไทย พบว่า ทั้งจังหวัดสงขลา ปัตตานี นครศรีธรรมราช สตูล ตรัง และอื่น ๆ นั้นมีเรือประมงพื้นบ้านประมาณร้อยละ 80 หยุดทำประมง โดยมีเรือเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ถูกต้อง และออกทำการประมงได้ ทำให้ปริมาณของผลผลิตการจับสัตว์ทะเลนั้นลดลงไปอย่างมาก โดย สัตว์น้ำที่ชาวประมงไทยจับได้และเคยส่งออกไปขายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกถึงปีละกว่า 50,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2559 – 2560 นั้นเหลือเพียงไม่ถึง 1,000 ล้านบาท เนื่องจากชาวประมงที่ไม่มีใบอนุญาตในการทำประประมงและมีประเภทเรือและเครื่องมือที่ไม่ถูกต้องถูกบังคับให้ต้องจอดเรือ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับประมงทั้งต้นน้ำ-ปลายน้ำที่ตั้งอยู่เรียงรายในจังหวัดชายทะเลทั้ง 22 จังหวัด ที่ต้องเลิกกิจการและได้รับผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย” (ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรจะดีใจหรือเสียใจ, 2562)

จากข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาสถิติของปริมาณการทำประมงของประเทศไทยในช่วง 10 ปีล่าสุดผลปรากฏว่า จำนวนปริมาณการจับสัตว์น้ำเค็มจากทะเลนั้นลดลงในช่วง ปี 2558 – 2561 อย่างมีนัยสำคัญ ดังตารางที่ 4-3

ตารางที่ 4-3 สถิติปริมาณสัตว์น้ำเค็มของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2551 - 2560

ปี พ.ศ.	จับธรรมชาติ		เพาะเลี้ยงชายฝั่ง		รวม	
	ปริมาณ (1,000 ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (1,000 ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	ปริมาณ (1,000 ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2551	3,204.2	129,308.3	808.3	55,145.3	4,012.50	184,453.60
2552	3,287.3	141,735.6	894.8	66,566.9	4,182.10	208,302.50
2553	3,062.6	143,249.0	755.4	64,620.4	3,818.00	207,869.40
2554	3,036.5	162,738.1	817.0	81,422.7	3,853.50	244,160.80
2555	2,991.6	174,393.2	817.7	83,217.2	3,809.30	257,610.40
2556	2,822.1	158,568.6	561.5	65,352.2	3,383.60	223,920.80
2557	2,567.8	145,414.1	482.6	58,213.3	3,050.40	203,627.40
2558	2,421.5	140,722.4	508.7	54,605.8	2,930.20	195,328.20
2559	2,413.4	153,245.5	499.6	63,464.4	2,913.00	216,709.90
2560	2,387.0	160,298.7	480.7	69,229.4	2,867.70	229,528.10
รวม	28,194.00	1,509,673.5	6,626.30	661,837.6	34,820.30	2,171,511.10

ที่มา: กรมประมง (2562)

จากตารางที่ 4-3 นั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปริมาณรวมของการจำนวนการทำประมงจากทะเลที่ได้ปริมาณสัตว์น้อยลงในช่วงปี 2557 – 2560 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงผิดกฎหมายอย่างเข้มงวด ทำให้มีชาวประมงขนาดเล็กจำนวนมากที่ไม่มีใบอนุญาตทำการประมงที่ถูกต้องต้องจอดเรือไว้ที่ฝั่งเนื่องจากกลัวถูกลงโทษที่รุนแรงและค่าปรับที่สูงลิ่ว โดยความเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงปี 2556 เป็นต้นมา ที่สามารถจับสัตว์น้ำได้จำนวน 3.38 ล้านตัน ลดลงจากปี 2555 ที่จับได้ 3.80 ล้านตัน ถึงร้อยละ 12.59 และลดลงอีก ร้อยละ 10.9 ในปี 2557 ซึ่งเมื่อคิดเป็นมูลค่าอาหารทะเลทั้งหมดที่ลดลงในปี 2557 จาก 2555 คือ ร้อยละ 26.51 โดยเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนปริมาณการจับสัตว์น้ำทะเล ตั้งแต่ปี 2551 – 2555 กับ ปี 2556 – 2560 พบว่าลดลงถึงร้อยละ 29.91 คิดเป็นมูลค่าถึง 3.3 หมื่นล้านบาท ซึ่งหมายถึงการสร้างรายได้ สร้างอาชีพที่ลดลง ชาวประมงบางรายนั้นเลิกประกอบอาชีพ มีรายได้ลดลงไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัว รวมถึงวิถีชีวิตและภูมิปัญญาที่เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลมาจากการใช้มาตรการการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง

1.2.4 การถูกคว่ำบาตรในการซื้อสินค้าจากภาคประมงจากนานาชาติ

การให้ใบเหลืองทางด้านการทำประมงจากสหภาพยุโรป และการลดละดับความน่าเชื่อถือจากสหรัฐนั้นถือเป็นการเตือนซึ่งถ้าหากยังมีการการประมงผิดกฎหมายอีกจะได้รับใบแดง และการคว่ำบาตรสินค้าประมงอย่างเป็นทางการนั่นหมายถึงมูลค่าการส่งออกกว่า 173,961.8 ล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นสินค้าประมง จำนวน 57,105.2 ล้านบาท และ อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป อีก 116,856.6 ล้านบาท ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีสัดส่วนการนำเข้าสินค้าประมงจากไทยมากที่สุด ถึงร้อยละ 20.8 รองลงมาคือญี่ปุ่น ร้อยละ 20.4 และสหภาพยุโรป (EU) ร้อยละ 6.7 ตามลำดับ ซึ่งถ้าหากรวมกันระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรปนั้นเท่ากับ 1 ใน 4 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด หรือเกือบ 5 หมื่นล้านบาท

โดยวิชาดา จอร์จ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กล่าวถึงผลกระทบจากการปัญหาการค้ามนุษย์ในภาคประมงว่า "ถ้ามีการค้ามนุษย์ สินค้าก็ขายให้กับต่างชาติไม่ได้ เศรษฐกิจไทยก็ไปต่อไม่ได้ ดังนั้นเรื่องค้ามนุษย์ไม่ได้เป็นปัญหาของภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคนในประเทศ เพราะไม่ว่าจะไปไหน คนก็จะชี้มาว่ามาจากประเทศที่มีการค้ามนุษย์"

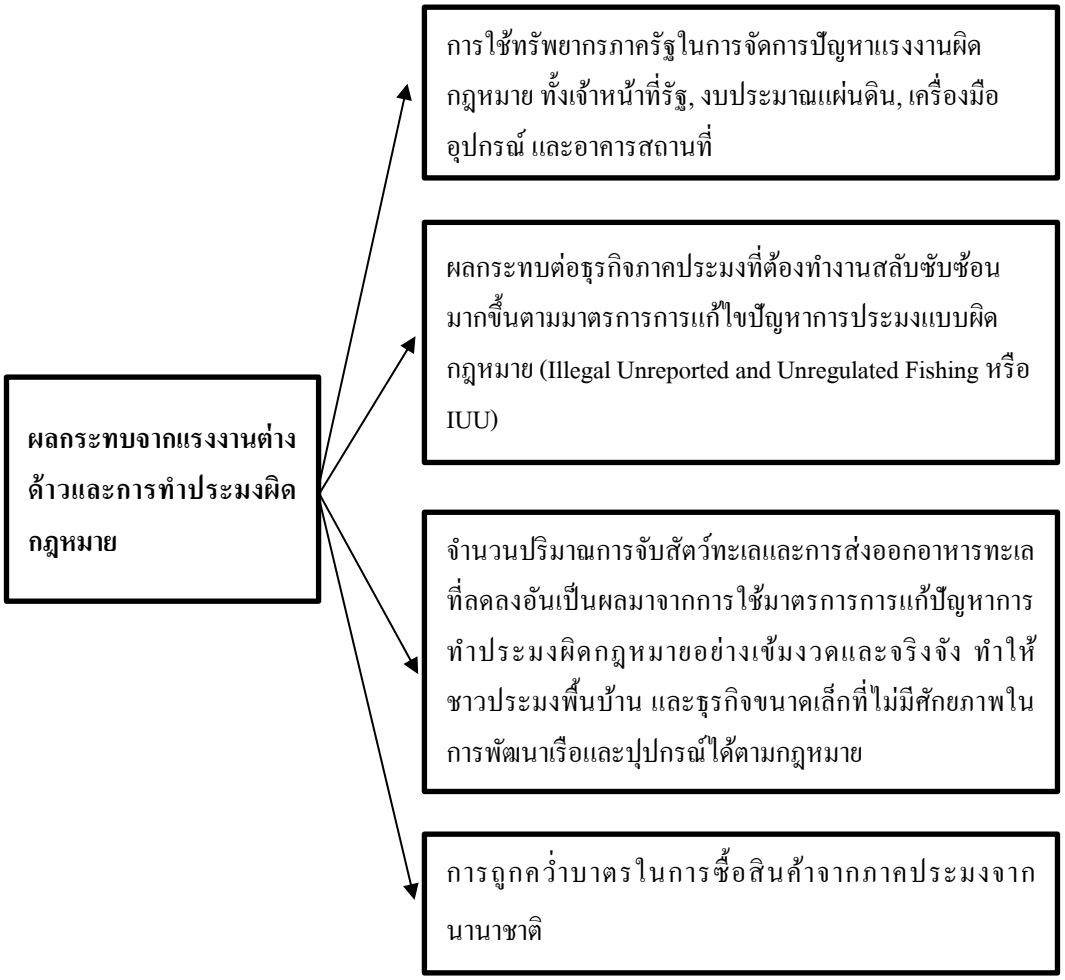
โดยสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2 และนักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก ที่ต่างก็ระบุว่าภาครัฐต้องแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดไปอย่างเร็วที่สุดก่อนที่จะถูกนานาชาติคว่ำบาตรการซื้อสินค้าจากภาคประมง ซึ่งมีมูลค่ากว่า 1.7 แสนล้านบาท ดังคำกล่าวที่ว่า

“ถ้าไทยแก้ปัญหาค้ามนุษย์ไม่ได้เป็นไปได้สูงว่านานาชาติเค้าจะหันไปซื้ออาหารทั้งจากประเทศอื่น ๆ ที่มีศักยภาพพอ ๆ กับเราทั้งตำรวจและทหารต้องร่วมกันรักษาผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน” (ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563)

“ภาครัฐต้องบูรณาการร่วมกันในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ต้องทำงานกันอย่างเข้มข้นถ้าหากโดนอเมริกา กับอียูแบนการสั่งอาหารทะเลจากไทยนั้นพี่น้องชาวประมงเสียหายกันหลายแสนล้านแน่นอน” (นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563)

จากข้อมูลในข้างต้นนั้นผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลถึงมูลเหตุเกี่ยวกับผลกระทบของการทำประมงผิดกฎหมาย และปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นปัญหาที่ถูกซ่อนของภาคการประมงไทยมายาวนาน ซึ่งถ้าหากไม่แก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนนั้นผลกระทบอันดับแรกที่ต้องพบเจอคือการ

ถูกคว่ำบาตรในการซื้อสินค้าจากภาคประมงจากนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริการและสหภาพซึ่งมีมูลค่าถึง 1.7 แสนล้านบาท ซึ่งเมื่อรัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังก็พบว่าประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นยังคงมีปัญหาทำให้ต้องใช้ทรัพยากรภาครัฐ ทั้งงบประมาณและบุคลากรในการจัดการปัญหาแรงงานผิดกฎหมายอย่างไม่คุ้มค่า รวมถึงขั้นตอนในการปฏิบัติที่ใช้มาตรการเดียวกันทั้งระบบนั้นส่งผลกระทบอย่างมากต่อชาวประมงพื้นบ้าน และธุรกิจประมงขนาดเล็ก ที่ต้องทำให้การทำประมงมีความยุ่งยากมากขึ้น ทำให้ชาวประมงเป็นจำนวนมากตัดสินเลิกประกอบชีพ และจอดเรือไว้เฉย ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการทำผิดกฎหมาย ซึ่งมีกการลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น สุดท้ายส่งผลให้จำนวนปริมาณการจับสัตว์ทะเลและการส่งออกอาหารทะเลที่ลดลง ถึงร้อยละ 12 นั่นหมายถึงมูลค่าทางการตลาดกว่าหลายหมื่นล้านบาทที่ต้องสูญเสียไป โดยสรุปได้ดังภาพที่ 4-1



ภาพที่ 4-1 สรุปผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวและการทำประมงผิดกฎหมาย

2. สถานการณ์ด้านการขาดแคลนแรงงานภาคการประมง

จากการศึกษาแนวโน้มความต้องการแรงงาน ของตลาดแรงงานในประเทศไทย ช่วงปี 2560 – 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พบว่า อาชีพคนงานด้านการเกษตร ประมง และป่าไม้ นั้นเป็นอาชีพที่ตลาดแรงงานในประเทศไทยมีแนวโน้มความต้องการมากเป็นอันดับ 7 โดยมีความต้องการในปี 2560-2564 เฉลี่ยจำนวน 9.9 แสนคน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2559 มีแนวโน้มลดลง จาก 1.4 ล้านคน นั้นมีรายละเอียดการคาดการณ์แนวโน้มความต้องการแรงงานภาคการประมงของประเทศไทย ดังตารางที่ 4-4

ตารางที่ 4-4 สถานการณ์ด้านแนวโน้มความต้องการแรงงานภาคการประมงของประเทศไทย

หน่วย : แสนคน

	ปี	ปีคาดประมาณ					เฉลี่ย
	2559	2560	2561	2562	2563	2564	2560 -2564
แนวโน้มความต้องการแรงงานภาคการประมงของประเทศไทย	1.04	1.02	1.00	0.99	0.97	0.96	0.99

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (2561)

จากตารางที่ 4-4 นั้นแสดงให้เห็นว่าความต้องการแรงงานภาคการประมงของประเทศไทย นั้นมีแนวโน้มลดลงทุกปี จากข้อมูลที่ผู้วิจัยนำเสนอมาในข้างต้นนั้นพอจะลำดับถึงความสัมพันธ์ได้ว่าเกิดผลกระทบมาจากมาตรการการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่ทำให้ธุรกิจประมงทะเลในประเทศไทยลดลงไปเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากความไม่สามารถดำเนินการให้ถูกระเบียบที่รัฐบาลกำหนดได้ รวมถึงกฎที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นส่งผลให้หาแรงงานที่มีคุณสมบัติทำได้ยาก

แต่หากพิจารณาในอีกมิติหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่าการขาดแคลนแรงงานภาคการประมงนั้นถือเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเทศไทยถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ไปอยู่ในกลุ่ม 3 หรือ Tier 3 จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสำนักงานเพื่อติดตามและต่อสู้กับการค้ามนุษย์แห่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงการประกาศแจ้งเตือนประเทศไทยหรือการให้ใบเหลืองจากสหภายยุโรป นั้นส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และปัญหาการค้ามนุษย์ ด้วยสภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงจำนวนมาก จึงเกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานประมง โดยการจัดหารแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานประมง ไม่ว่าจะเป็นแรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว หรือแรงงานไทยก็ตาม โดยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง อาทิ การล่อลวง บังคับให้ชำระหนี้ ฯลฯ ทำให้แรงงานที่ถูกล่อลวงไปไม่มีทางเลือก ซึ่งก่อนปี พ.ศ. 2557 นั้นภาครัฐได้ละเลยมาตลอด แต่หลังถูกลดอันดับความเชื่อถือจึงทำให้ภาครัฐต้องหันมาดำเนินมาตรการอย่างจริงจัง (วิริยะ คล้ายแดง, 2562)

โดยข้อมูลสถิติของการขาดแคลนแรงงานภาคการประมงนั้นยังไม่มีข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่เก็บสถิติให้เห็นในเชิงประจักษ์ แต่มีข้อมูลที่พอจะเชื่อถือได้ก็คือจาก สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ที่มีวาระประชุมภาคประมงในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากภาครัฐ และอียู ณ ห้องประชุมสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ต.บางจะเกร็ง อ.เมือง จ.สมุทรสงคราม โดย

ได้แถลงว่า ในปี พ.ศ. 2561 ทั่วประเทศไทย ขาดแคลนแรงงานประมงอีก 40,000 คน ที่ต้องการให้ภาครัฐขึ้นทะเบียนแรงงานประมง เพื่อนำแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานประมงโดยเฉพาะอีก (ประมงโวย ขาดแรงงานกว่า 40,000 อัตรา จี้รัฐแก้ปัญหา, 2561)

ซึ่งจำนวนตัวเลขดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับข้อมูลของนางวิชาดา จอร์จ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กล่าวถึงสถานการณ์การจ้างแรงงานข้ามชาติ ในอุตสาหกรรมประมงว่า ภาคประมงยังมีความต้องการแรงงานประมาณ 30,000 คน แต่กรมการจัดหางานจัดหาให้ได้ 6,000 คน ส่วนการนำเข้าแรงงานตาม MOU เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานนั้น สถานการณ์ปัจจุบันเริ่มดีขึ้น ซึ่งปัญหาที่พบเจอมากที่สุด คือตัวแรงงานไม่อยากทำประมง พบคนงานหนีงาน หนีจากกิจการประมงไปอยู่กิจการอื่น ทำให้ภาคประมงจึงขาดแรงงานเป็นจำนวนมาก

เมื่อวิเคราะห์ถึงมูลเหตุที่ทำให้ภาคการประมงนั้นขาดแคลนแรงงาน นั้นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาคประมงขาดแคลนแรงงานนั้นจากการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2560 อ้างถึงใน กรมการจัดหางาน, 2561) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนแรงงาน พ.ศ. 2560 – 2564 ระบุว่าเนื่องจาก การต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากเกินไป อันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางการศึกษาที่สูงขึ้น พฤติกรรมการทำงานของคนรุ่นใหม่ที่เน้นความสะดวกสบาย ให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว (Work life balance) เป็นอย่างมาก แรงงานรุ่นใหม่มักจะไม่นิยมทำงานประเภท 3 D หรืองานสกปรก (Dirty job) งานยาก (Difficult job) และงานอันตราย (Dangerous job) ส่งผลให้นายจ้างต้องหันไปพึ่งพิงแรงงานต่างชาติกึ่งทักษะจากประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม CLMV การจ้าง แรงงานราคาถูกเหล่านี้ส่งผลให้นายจ้างละเลยแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ในทางตรงกันข้ามการจ้างแรงงานข้ามชาติในระดับฝีมือ หรือระดับผู้เชี่ยวชาญยังคงมีอยู่น้อย อีกทั้งการถ่ายทอด เทคโนโลยีจากแรงงานกลุ่มเหล่านี้เป็นไปอย่างจำกัด กอปรกับการจ้างแรงงานระดับล่างยังคงเป็นสัดส่วนที่สูงแม้โครงสร้างอุตสาหกรรมในช่วง 15-20 ปี ที่ผ่านมาจะมีการจ้างแรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้นก็จริง แต่ก็ยังมีการใช้แรงงานระดับล่างอยู่ค่อนข้างสูง ผู้มีงานทำ ของประเทศส่วนใหญ่จะมีทักษะอยู่ในระดับ 2 ซึ่งเป็นแรงงานระดับกึ่งทักษะ หรือไม่ได้มีการใช้ทักษะที่ซับซ้อนมากนัก (กรมการจัดหางาน, 2561)

จากข้อมูลในข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งกรมการจัดหางาน และกรมประมง ควรดำเนินมาตรการในการช่วยเหลือชาวประมงในการจัดหาและเปิดให้เพิ่มทะเบียนแรงงานต่างด้าวในภาคประมงให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ประกอบการเพื่อสร้างผลผลิต

ทางด้านอาหารทะเล และเป็นการสร้างรายได้แก่ธุรกิจในประเทศไทยให้มีศักยภาพเพิ่มการหมุนเวียนรายได้และเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจ

3. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง

3.1 ด้านความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน

ในอดีตคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง ด้านความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยนั้นมีปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงจำนวนมาก จึงเกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานประมงที่ล่อลวงแรงงานมาลงเรือโดยไม่ได้ยินยอมสมัครใจ จนทำให้ประเทศไทยถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ไปอยู่ในกลุ่ม 3 หรือ Tier 3

ในบทความเรื่อง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561) ได้ระบุถึงปัญหาคุณภาพชีวิตของแรงงานประมง ที่มีความไม่มั่นคงในการทำงานเนื่องจากระบบการจ้างงานของแรงงานประมงเป็นลักษณะการจัดหาแรงงานให้กับผู้ควบคุมเรือ โดยไม่มีเอกสารสัญญาการจ้างงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้างที่ชัดเจน ทำให้ลูกเรือไม่ทราบลักษณะงานของตนก่อนลงเรือ ไม่ทราบระยะเวลาในการทำงาน สิทธิการหยุดงาน หรือแรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ไม่ทราบแม้กระทั่งว่าจะได้ว่าเรือจะออกไปไหน และกลับเข้าฝั่งเมื่อไหร่ ซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่ไม่ได้มีความมั่นคง และมีสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ในการประกอบอาชีพตามสิทธิที่มนุษย์พึงมีและควรได้รับ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมงได้รับการดูแลจากภาครัฐที่ดีขึ้น ภายหลังจากการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยมีสาระสำคัญเพื่อการพัฒนาระบบการจัดการแรงงานอย่างเป็นระบบและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ มากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการทำงาน และคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานภายใต้ความดูแลของนายจ้าง สามารถทำให้ช่วยแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นรูปธรรม เนื่องจากการเพิ่มอัตราโทษของนายหน้าผู้ประกอบการและแรงงานที่กระทำผิดกฎหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้นายหน้าค้ามนุษย์เกรงกลัวต่อบทลงโทษและมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว โดยยืนยันได้จากรายงานการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงต่างประเทศของประเทษสหรัฐอเมริกา ที่ประเทศไทยถูกเลื่อนเกณฑ์จาก กลุ่ม 2 แบบเฝ้าระวัง (Tier 2 watch list) มาอยู่ใน กลุ่ม 2 (Tier 2) เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์และเวียดนาม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561)

โดยการคุ้มครองแรงงานภาคประมงนั้นด้านความมั่นคงนั้นกฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้ออกระเบียบด้านสัญญาจ้างไว้ว่า ให้นายจ้างจัดทำสัญญา

จ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกัน (ตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด) จำนวน 2 ฉบับโดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้ 1 ฉบับ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ และให้นายจ้างนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้ง นับแต่วันทำสัญญาจ้าง

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะดำเนินมาตรการอย่างจริงจังแต่จากข้อมูลที่เปิดเผยออกมายังพบว่ายังมีผู้ประกอบการประมงทะเลของไทยยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ภาครัฐกำหนดเอาไว้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 โดยเฉพาะรูปแบบการจ้างงาน การทำเอกสารสัญญาจ้างที่ชัดเจน โดยที่นาตยา เพชรรัตน์ ผู้ประสานงานโครงการศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลสงขลา กล่าวว่าจากงานวิจัย อีกฉบับของภาคีเครือข่ายฯ ในปี 2561 ที่เป็นการเก็บข้อมูลด้านแรงงาน พบว่า

“แรงงานประมงเพียง 62% เท่านั้นระบุว่าพวกเขามีพาสปอร์ตหรือเอกสารสำคัญประจำตัว เกือบ 2 ใน 3 ของแรงงานตอบว่าพวกเขาไม่ได้เก็บเอกสารไว้กับตัวเอง ส่วนใหญ่ถูกนายจ้าง บริษัท หรือนายหน้าเก็บเอาไว้ ซึ่งผิดกฎกระทรวงที่ห้ามนายจ้างเก็บเอกสารสำคัญส่วนตัวของแรงงาน นอกจากนี้ แรงงาน 39% ยังจำไม่ได้ว่าพวกเขาเคยเซ็นสัญญาจ้างงาน และ 95% ไม่ได้รับสำเนาสัญญาจ้างงานจากนายจ้าง” (กรีนพีช ประเทศไทย, 2562)

เช่นเดียวกับการให้ข้อมูลสมพงศ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN) ที่กล่าวว่า “การปฏิบัติของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้าง ที่อาจถูกเลือกปฏิบัติ เพราะแรงงานเป็นคนข้ามชาติ ถูกยึดเอกสารโดยนายจ้าง เช่น พาสปอร์ต บัตรเอทีเอ็ม และ ประเด็นสิทธิแรงงาน และ ค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งถ้าลูกจ้างได้นายจ้างที่ดี ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ถือว่าโชคดีไปอย่างไรก็ตามภาคประมงจะต้องเร่งปรับทัศนคติของตัวเอง อย่าบ่นว่าขาดแคลนแรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ควรทบทวนด้วยว่าที่แรงงานหนีไปเป็นเพราะพวกเขาถูกปฏิบัติย่างไม่เท่าเทียมหรือไม่” (ปัญหาแรงงานประมงยังไม่จบ เปิด 4 งานวิจัย หยุดห่วงโซ่ค้ามนุษย์, 2562)

และสามารถยืนยันถึงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของไทยที่ไม่ได้ถูกแก้ไขปัญหาได้อย่างเด็ดขาดจากทางภาครัฐ และไม่มีการสำรวจสอบถามจากแรงงานต่างด้าวโดยตรง โดยการศึกษาจาก ฮิวแมนไรท์วอทช์ ซึ่งเป็นองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงแรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ ในฝูงเรือประมง โดยได้สัมภาษณ์ แรงงานประมง ทั้งในปัจจุบันและอดีตจำนวน 248 คน ในช่วงปี 2558 – 2560 ผลการศึกษาพบว่า มาตรการเพื่อแก้ปัญหาแรงงานบังคับ และการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอื่น ๆ มักเน้นที่รูปแบบมากกว่าผลลัพธ์ ซึ่งทำระบบการตรวจแรงงานเป็นการสร้างภาพเพื่อผู้ชมระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่แต่กลับไม่มีการตรวจแรงงานประมงระหว่างออก

ทะเลในเรือประมงของไทยอย่างเป็นผลและอย่างเป็นระบบ ยกตัวอย่างเช่นในรายงานการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2558 รัฐบาลไทยเปิดเผยว่า จากการตรวจแรงงานประมง 474,334 คน กลับไม่พบแรงงานบังคับแม้แต่กรณีเดียว เมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นเรื่องเหลือเชื่อที่จากการตรวจแรงงานประมงกว่า 50,000 ครั้ง กลับไม่พบการละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพการทำงานและเวลาทำงาน ค่าจ้าง การปฏิบัติต่อแรงงานระหว่างอยู่ในทะเล และปัญหาอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวง พ.ศ. 2557 เลยแม้แต่กรณีเดียว

ซึ่งผลการตรวจของรัฐบาลดังกล่าวไม่สอดคล้องกับคำให้การของแรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ประสบกับการถูกเอาเปรียบจากเจ้าของธุรกิจประมง ดังคำสัมภาษณ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ชาวพม่ารายหนึ่ง ต.บางริ้น จังหวัดระนอง สัมภาษณ์กับฮิวแมนไรท์วอทช์ เมื่อ มีนาคม พ.ศ. 2559 ได้กล่าวว่า

“ตอนที่มาถึงผมยังไม่รู้เรื่องอะไร พวกเขาจับตัวผมเข้าไปไว้ในห้องกักขัง ตอนที่ผมเห็นเรือเข้ามา ผมจึงรู้ว่าผมจะต้องทำงานในเรือ ผมไปทำบัตรชมพูวันที่สี่ พอวันที่ห้าก็ได้ออกเรือแล้ว”

นอกจากนั้นยังมีการให้ทำงานเกินจำนวนชั่วโมงจากที่กฎหมายกำหนดอีก 2 ราย ได้แก่ จายตุนลวิน แรงงานประมงชาวพม่า ท่าเทียบเรือรัษฎา ภูเก็ต สัมภาษณ์กับฮิวแมนไรท์วอทช์ เมื่อ มีนาคม พ.ศ. 2559 ว่า

“ความจริงเราไม่ได้มีเวลาพักมากสักเท่าไร เช่น เราออกจากท่าเทียบเรือตอนหกโมงเช้า ต้องไปวางอวนเพื่อจับปลา จากนั้นก็ลากอวนขึ้นมาพร้อมกับปลา เราต้องทำแบบนี้เป็นประจำจนถึงกลางดึก ขึ้นอยู่กับจำนวนปลาที่เราจับได้ กว่าเราจะได้กลับมาที่ท่าเทียบเรืออีกครั้งก็เป็นเช้าวันรุ่งขึ้น ทำให้เราแทบไม่มีเวลาพัก เพราะหลังจากนั้นเราก็ต้องเริ่มขนถ่ายปลาออกจากเรืออีก”

ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตด้านความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนนั้น พบว่า แนวทาง มาตรการ และการออกกฎระเบียบของภาครัฐนั้นถือว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว แต่ประสิทธิภาพของการนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติยังคงไร้ประสิทธิภาพ ด้วยปัญหาความเพียงพอของบุคลากร การตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ทั่วถึงและไม่ได้ข้อมูลที่เป็นจริง ทำให้ยังมีแรงงานต่างด้าวยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ทั้งชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป การกักขังหน่วงเหนี่ยว การทำร้ายร่างกาย ยังคงเกิดขึ้นในภาคการประมงของประเทศไทยตราบใดที่การสำรวจของหน่วยงานภาครัฐยังคงไม่ทั่วถึง

3.2 ด้านเศรษฐกิจ

ในอดีตที่ผ่านมาก่อนปี 2557 อัตราค่าตอบแทนต่อแรงงานประนั้นอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำซึ่งขัดแย้งกับรายได้จากสินค้าประมงและลักษณะงานที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้เดือน

มีนาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้กระทรวงแรงงานได้ออกมาตรการให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างลูกจ้างประมงเป็นรายเดือน โดยจ่ายค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน และคูณด้วย 30 วัน หรือประมาณ 9,000 บาท โดยต้องโอนผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้าง เพื่อให้มีการตรวจสอบได้ และลดปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม (กระทรวงการต่างประเทศ, 2561)

นอกจากนั้นตามเกณฑ์ของกฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้ออกระเบียบด้าน ยังได้ระบุเกณฑ์การจ่ายค่าจ้างแก่แรงงานภาคการประมงทั้งชาวไทยและต่างด้าว ไว้ว่า

1. ให้นายจ้างจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ และอย่างน้อยต้องมีรายการ ได้แก่ 1. ชื่อตัวและชื่อสกุล 2. ตำแหน่งหน้าที่ในงานประมงทะเล และ 3. อัตราและจำนวนค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างลงลายมือชื่อในเอกสารไว้เป็นหลักฐาน

2. ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องและตามกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

2.1 กรณีที่มีการคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมงหรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกินหนึ่งเดือน ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง หรือแล้วตกลงกัน

2.2 เงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง

2.3 ค่าทำงานในวันหยุด ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

3. กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายดอกเบี้ยแก่ลูกจ้างในระหว่างผิดนัดร้อยละ 15 ต่อปี ในกรณีที่นายจ้างจงใจผิดนัดไม่จ่ายเงินโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลา7 วัน นับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างร้อยละ 15 ของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลา 7 วัน ถ้านายจ้างพร้อมที่จะชำระเงิน และได้นำเงินนั้นไปมอบไว้แก่พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ทำสัญญาจ้างหรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาเพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้าง การจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มสำหรับเงินจำนวนดังกล่าวให้เป็นอันระงับตั้งแต่วันที่นายจ้างนำเงินนั้นไปมอบไว้กรณีที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง

4. ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตลอดเวลาที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่า ก็ให้ใช้อัตราค่าจ้างตามข้อตกลงนั้นเป็นฐานในการคำนวณ

แต่ความจริงที่ถูกเปิดเผยผลปรากฏว่ามาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นไม่สามารถมีระบบที่สามารถตรวจสอบได้จริง โดยการศึกษาจาก ฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human right watch) ซึ่งเป็นองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงแรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ ในฝูงเรือประมง โดยได้สัมภาษณ์ แรงงานประมง ทั้งในปัจจุบันและอดีตจำนวน 248 คน ในช่วงปี 2558 – 2560 ผลพบว่า ข้อกำหนดให้แรงงานประมงต้องมีบัตรประจำตัว ต้องได้รับ และได้เซ็นชื่อในสัญญาจ้างงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เนื่องจากนายจ้างปฏิบัติต่อแรงงานประมงเหมือนเป็นแรงงานขัดหนี้ และกีดกันไม่ให้พวกเขาเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาของไทยไม่มีฐานความผิดเป็นการเฉพาะต่อการใช้แรงงานบังคับ ส่งผลให้เกิดช่องว่างอย่างใหญ่หลวงระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย และการป้องปราม (ฮิวแมนไรท์วอทช์, 2561)

โดยตัวอย่างปากคำของแรงงานประมงที่ให้สัมภาษณกับ ฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human right watch) นั้น เบียน วอน แรงงานประมงชาวกัมพูชา อ.เมือง จังหวัดระนอง สัมภาษณ์เมื่อพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ว่า “คุณไม่สามารถลาออกได้ ถ้าคุณลาออกคุณจะไม่ได้รับค่าจ้าง และถ้าคุณจะลาออกจริง ๆ ก็ขึ้นอยู่กับว่าเขาจะยอมให้คุณไปหรือไม่ ถึงคุณจะยอมลาออกโดยไม่รับค่าจ้างและไม่เอาบัตร (ชมพู) ไปด้วย คุณก็ต้องได้รับอนุญาตก่อน”

เช่นเดียวกับปากคำของเต๊ดเพียวลิน แรงงานประมงชาวพม่า อ.เมือง จังหวัดปัตตานี สัมภาษณ์เมื่อสิงหาคม พ.ศ. 2559 ว่า “ถ้าต้องการออกจากงาน ผมต้องขออนุญาตจากนายจ้างก่อน นายจ้างบางคนยอมให้เราไปได้ แต่บางคนจะอ้างว่าเราต้องจ่ายหนี้ให้เขาก่อน เช่น ถ้าผมสามารถจ่ายเงิน 25,000 บาทให้นายจ้างได้ … เขาอาจปล่อยให้ผมไป แต่ถ้าเขาไม่พอใจ...ผมก็ต้องจ่ายให้เขาเท่าที่เขาเรียกมา”

จากข้อมูลดังกล่าวในข้างต้นแสดงให้เห็นว่าภาครัฐนั้นมีมาตรการที่ดีพอกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยให้นายจ้างมีการทำเอกสารสัญญาพร้อมระบุค่าจ้าง และให้จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน แต่ในแนวทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถควบคุมดูแลนายจ้างได้ทั้งหมดให้ปฏิบัติตามกฎด้วยลักษณะงานของชาวประมงที่อยู่ในทะเลเป็นเวลานานและความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบทำให้ยังมีการละเมิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถตรวจสอบได้

3.3 ด้านชีวิตความเป็นอยู่

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2563) พบว่า ภาครัฐได้มีข้อกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาติทำงานในประเทศไทยนั้นมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับแรงงานของประเทศไทย ทั้งค่าแรง เวลาในการดำเนินงาน สวัสดิการต่าง ๆ โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของแรงงงานต่างด้าว ดังนี้

1. นายจ้างต้องจัดเวลาพักให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงาน 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมง ในระยะ เวลาการทำงาน 7 วัน

2. นายจ้างตกลงจัดอาหารให้ลูกจ้างทุกวันทำงาน วันละ 3 มื้อ โดยค่าใช้จ่ายให้ตกลงกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

3. นายจ้างตกลงจะจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ ให้แก่ลูกจ้าง โดยค่าใช้จ่ายเรื่องที่พักให้ตกลงกันเองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

4. นายจ้างต้องจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดและถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้น ในจำนวนที่เพียง พอเพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ

5. ลูกจ้างมีสิทธิติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ ศูนย์ประสานแรงงาน ประมง/ ครอบครัว

อย่างไรก็ตามการที่ข้อกฎหมายได้ระบุไว้ว่าแล้วแต่การตกลงระหว่างรายจ้างกับแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นช่องทางให้นายจ้างสามารถเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวได้โดยการกดขี่ การบีบค่าจ้างให้จ่ายได้น้อยที่สุด ซึ่งแรงงานต่างด้าวบางรายต้องยอดถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากการถูกข่มขู่ การกลัวไม่ได้รับค่าจ้าง ทำให้ต้องยอมรับข้อตกลงที่ไม้เป็นธรรม

3.4 ด้านสุขภาพร่างกายและสิทธิการรักษาพยาบาล

ลักษณะการทำงานบนเรือประมงที่ต้องออกไปทำงานกลางทะเลต้องตากแดดตากฝนประกอบกับลักษณะงานที่ต้องใช้แรงตลอดเวลา ทำให้มีความเสี่ยง ที่จะเจ็บป่วยหรือเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย แต่ทว่าข้อจำกัดการทำงานที่ห่างไกลโรงพยาบาลและยารักษาโรคนั้น จึงทำให้แรงงานประมงมีคุณภาพชีวิตไม่ดีนักหากเทียบกับแรงงานประเภทอื่น กอปรกับความเป็นแรงงานต่างด้าวนั้นทำให้ไม่ได้รับการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพและการประกันตนตามที่รัฐได้กำหนดเอาไว้

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2563) พบว่า ภาครัฐได้มีข้อกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาติทำงานในประเทศไทยนั้นมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพร่างกาย โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นายจ้างต้องดำเนินตามสิทธิการรักษาพยาบาลตามระบบประกันสุขภาพของกระทรวง สาธารณสุข แรงงานต่างด้าวต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพและทำประกัน สุขภาพกับสถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด ซึ่งต้อง ชำระค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,600 บาท ต่อปี จึงจะได้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าเช่นเดียวกับคนไทย การขอรับ บริการตามโครงการประกันสุขภาพนั้น สามารถเลือกสถานพยาบาล ที่ต้องการเข้ารับการรักษาพยาบาล แรงงานต่างด้าวสามารถใช้สิทธิเข้ารับ การรักษาพยาบาลได้ณ สถานพยาบาลที่แจ้งไว้ในครั้งแรก

2. สิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคมแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิด้านการรักษา พยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลหรือเครือข่ายของสถานพยาบาลนั้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยต้องขึ้นทะเบียนและจ่าย เงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามพรบ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 และได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

3. กลุ่มแรงงานต่างด้าวนำเข้าตาม MOU ไม่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของกระทรวง สาธารณสุข โดยการซื้อประกันสุขภาพ 1,600 บาทต่อปี

4. นายจ้างตกลงจัดให้มีการรักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างตลอดระยะ เวลาของสัญญาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด

5. นายจ้างจะต้องอพยพลูกจ้างไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัยเมื่อ เกิดวิกฤตการณ์เช่น ภัยธรรมชาติการจลาจล การสู้รบ หรือการสงคราม และถ้าสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานต่อไป นายจ้างต้องส่งลูกจ้าง กลับประเทศโดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด/ เงื่อนไขอื่นที่มิได้ ระบุในสัญญานี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

6. นายจ้างมีหน้าที่จัดเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย ในการทำงานบนเรือซึ่งมีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้ง ให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ ดังกล่าวก่อนการทำงาน

อย่างไรก็ตามการลักษณะการทำงาน และสถานที่ทำงานของแรงงานประมงนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างออกไป การทำงานบนเรือไกลทำให้การเข้าถึงการบริการทั้งการแพทย์ได้ยากและล่าช้า การตรวจสอบของภาครัฐก็ทำได้ไม่ทั่วถึง คำกล่าวอ้างในข้างต้นนั้นมิได้เกินจริงเลยด้วยคำยืนยันของยุภาพร บุญติด ผู้อำนวยการฝ่ายโครงการ องค์การแพลน อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย กล่าวในเวทีเสวนาเรื่องจากอวนสู่ปาก ว่า ประเทศไทยมีแรงข้ามชาติจำนวนทั้งสิ้น 3.9 ล้านคน อยู่ในภาคอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเลที่ได้จดทะเบียนใน

ระบบกว่า 302,000 คน จากจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดนั้นมีกว่า 36% ที่ยังคงเข้าไม่ถึงบริการขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพและการประกันตน

นอกจากนั้นในการศึกษาของฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human right watch) ซึ่งเป็นองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงแรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ ในฝูงเรือประมง โดยได้สัมภาษณ์ แรงงานประมง ทั้งในปัจจุบันและอดีตจำนวน 248 คน ในช่วงปี 2558 – 2560 ได้กล่าวว่าภาครัฐของไทยนั้นกฎระเบียบที่ดูดีแค่เพียงในเอกสาร แต่ไม่มีการปฏิบัติจริง และไม่มีการตรวจสอบการทำงานของไต้ก๋งเรืออย่างละเอียด ซึ่งจากปากคำของ แรงงานต่างด้าวที่ให้ข้อมูลต่างพูดว่าบนเรือนั้นไม่มีระบบดูแลสุขภาพแรงงานที่ดีพอ ใช้งานแรงงานเกินกว่าที่กฎหมายระบุ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ความจริงเราไม่ได้มีเวลาพักมากสักเท่าไร เช่น เราออกจากท่าเทียบเรือตอนหกโมงเช้า ต้องไปวางอวนเพื่อจับปลา จากนั้นก็ลากอวนขึ้นมาพร้อมกับปลา เราต้องทำแบบนี้เป็นประจำจนถึงกลางดึก ขึ้นอยู่กับจำนวนปลาที่เราจับได้ กว่าเราจะได้กลับมาที่ท่าเทียบเรืออีกครั้งก็เป็นเช้าวันรุ่งขึ้น ทำให้เราแทบไม่มีเวลาพัก เพราะหลังจากนั้นเราก็ต้องเริ่มขนถ่ายปลาออกจากเรืออีก” (ฮิวแมนไรท์วอทช์, 2561)

“มันเหมือนการทรมาน ครั้งหนึ่งผมเหนื่อยมากจนล้มตกออกจากเรือ แต่พวกเขาก็ลากตัวผมขึ้นมาทำงานอีก” (ฮิวแมนไรท์วอทช์, 2561)

จากข้อมูลในข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทางด้านสุขภาพร่างกายและสิทธิการรักษาพยาบาลนั้นภาครัฐได้กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานชาวไทย สำหรับแรงงานในระบบ MOU นั้นมีสิทธิในการเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของกระทรวง สาธารณสุข โดยการซื้อประกันสุขภาพ 1,600 บาทต่อปี แต่อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะการทำงานของชาวประมงที่ออกทะเลไปไกลแผ่นดินทำให้การเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลนั้นทำได้ยาก ถ้าได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยหนัก รวมถึงระบบการตรวจสอบของภาครัฐนั้นยังไม่สามารถเข้าถึงได้อีกด้วยจึงทำให้คุณภาพชีวิตในด้านสุขภาพร่างกายและสิทธิการรักษาพยาบาลยังไม่ดีเท่าที่ควร

4. ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบภาคการประมง

จากการประกาศใช้ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 นั้นระบุประเด็นด้านจ่ายค่าจ้างแรงงานต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดค่าแรงของแรงงานต่างด้าวให้อยู่ระหว่าง 308 – 330 บาทเช่นเดียวกับแรงงานไทย เนื่องจากลักษณะของงานส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้แรง สกปรก ไร้ทักษะ ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้ หาก

ใช้แรงงานไทยผู้ว่าจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างมากขึ้นราว ๆ 1.5 – 3 เท่า จึงต้องเลือกใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกปรับหากถูกจับได้ว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย หรือถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเรียกร้องเงินแบบไม่จบไม่สิ้นอีกด้วย การจ้างงานต่างด้าวถูฏกฎหมายเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต่างมุ่งหวังให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561)

สำหรับต้นทุนแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบภาคการประมง คือ แรงงานขั้นต่ำ ซึ่งถ้าค่าแรงในระดับ 308 – 330 บาท ซึ่งราคาดังกล่าวนั้นไม่สามารถดึงดูดให้แรงงานไทยต้องการทำอาชีพประมงได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวมาทำงานนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง โดยสามารถสรุปต้นทุนแรงงานที่นำแรงงานต่างด้าวมาทำงาน ตามพ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ดังตารางที่ 4-5 (กรมการจัดหางาน, 2560)

ตารางที่ 4-5 ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบภาคการประมงในการจ้างแรงงานต่างด้าว

ค่าใช้จ่าย	ประเภทแรงงานต่างด้าว	
	แรงงานต่างด้าวทั่วไป	แรงงานที่นำเข้าตามกระบวนการบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศพม่าและกัมพูชา (MOU)
1. ค่าแรงขั้นต่ำ	308 – 330 บาท (9,000 บาท/ เดือน)	308 – 330 บาท (9,000 บาท/ เดือน)
2. ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงาน	20,000 บาท	10,000 บาท
3. การต่ออายุใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงาน	20,000 บาท	10,000 บาท
4. ใบแทนใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงาน	10,000 บาท	5,000 บาท
5. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	10,000 บาท	-
6. ประกันสังคมต่อเดือน	1,500 บาท	-
7. การทำประกันสุขภาพ ปีละ	-	1,600 บาท

ที่มา: พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (2560)

จากตารางที่ 4-5 พบว่า ตั้งแต่มีการออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) การประมง พ.ศ. 2558 ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการประมงเพิ่มขึ้นมาก การที่นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเป็นรายเดือนโดยผ่านบัญชีธนาคาร ซึ่งในความเป็นจริงเรือไม่ได้ออกทำการประมงทุกวัน นั่นหมายความว่า ในเดือนที่หยุด เนื่องจากฤดูมรสุมนายจ้างก็ยังต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ลูกจ้าง สำหรับผู้ประกอบการที่ยังไม่เคยทำการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานนั้นจะต้องเสียอัตราค่าธรรมเนียมคิดเป็นต้นทุนราว ๆ 60,000 บาท ต่อการนำเอาแรงงานต่างด้าวมาทำงานต่อคน

ส่วนแรงงานที่นำเข้าตามกระบวนการบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศพม่า และกัมพูชา หรือ MOU ที่เข้ามาเป็นคนงานประจำเรือตาม กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดหางานให้คนหางาน เพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ พ.ศ. 2560 ก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน โดยมีค่าใช้จ่าย รวมประมาณ 25,000 บาท

ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวในข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบภาคการประมงนั้นไม่ได้สูงนักเฉลี่ยเดือนละ 1 หมื่นบาทเท่านั้น แต่อุปสรรคนั้นอยู่ในประเด็นที่ว่าการทำประมงนั้นไม่ได้ทำทุกเดือน บางเดือนติดมรสุม บางช่วงถูกงดเดินเหลือเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล แต่การต้องจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนแก่แรงงานต่างด้าวนั้นเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับต้นทุนสูญเปล่าดังกล่าวด้วย

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐที่ใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

1. กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายหลายฉบับ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมและนำเสนอเฉพาะกฎหมายแม่บทที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงโดยจำแนกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว กฎหมายแรงงาน และการตรวจคนเข้าเมือง โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 4-6

ตารางที่ 4-6 กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
1. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561	ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และสร้างสาระสำคัญที่ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ 1. หลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ 2. การกำหนดลักษณะการมาทำงานของคนต่างด้าว 3. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. การเพิ่มโทษในแต่ละความผิดให้รุนแรงขึ้นเพื่อเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจน้ำ 3. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562	เป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงและป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมง 4 ประการ คือ 1. สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและการการจัดสวัสดิการ 2. สิทธิประโยชน์ด้านการจัดสวัสดิการ 3. สิทธิในที่พักอาศัยบนเรือประมง 4. สิทธิขอเดินทางกลับสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทำงาน	1. กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า 3. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 5. กระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
3. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562	พรบ. นี้เป็นการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่นายจ้างพึงกระทำต่อลูกจ้าง และสิ่งที่ลูกจ้างควรได้รับสิทธิ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างเพื่อให้การจ้างงาน และการใช้งาน การประกอบกิจการ และ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปโดยดี ได้รับประโยชน์ที่เหมาะสม 2. เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำของลูกจ้าง 3. เพื่อให้การบริหารการคุ้มครองแรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน	1. กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	เป็นพรก. ที่มีจุดประสงค์เพื่อการควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมายทั้งระบบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ในพรก. ฉบับนี้ได้ 2. เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมง 3. วิธีการทำประมงในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย 4. การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเล	1. คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง 3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4. กระทรวงมหาดไทย จังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจน้ำ 5. กระทรวงกลาโหม กองทัพเรือ

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
	5. เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น	
5. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	พรบ. นี้จุดประสงค์เพื่อสกัดกั้น คัดกรองแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่วางไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. กำหนดการตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ขาดคุณสมบัติ 2. หลักเกณฑ์การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย 3. หลักเกณฑ์การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกประเทศไทย	1. กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2. กระทรวงกลาโหม 3. กระทรวงการต่างประเทศ
6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	พรบ. นี้มีจุดประสงค์เพื่อปกป้อง คุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกการค้ามนุษย์จากนายจ้างชาวไทย 1. เป็นกำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ 2. ลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ 3. ระบุเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของแรงงานต่างด้าว	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
7. พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562	เพื่อเป็นการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง รักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย และสิทธิหน้าที่อื่นใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	1. คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 2. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 3. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 4. กระทรวงกลาโหม กองทัพเรือ กองทัพบก 5. กระทรวงการต่างประเทศ 6. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง 8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 9. กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
8. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/ 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม	1. ห้ามมิให้เจ้าของเรือหรือผู้ประกอบการเรือประมงที่ปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองออกจาก ท่าเทียบเรือจนกว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้นให้ครบถ้วน 2. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งมีอำนาจขึ้นตรวจสอบเรือ หรือกักเรือทุกลำ ที่กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งนี้ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย กฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงและการเดินเรือ	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
9. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/ 2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มเติมครั้งที่ 4	ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเรือประมงลำใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งพบ การกระทำความผิดสั่งกักเรือไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับจากออกคำสั่งกักเรือ เพื่อกำหนดจุดจอดเรือและให้ผู้อำนวยการดำเนินการล็อกเรือให้เสร็จสิ้นภายใน สามวันทำการ	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
10. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/ 2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว	1. กำหนดมาตรการชั่วคราว เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชกำหนดดังกล่าวในช่วงเวลา เปลี่ยนผ่านการใช้บังคับกฎหมาย 2. กำหนดให้ให้นายจ้างและคนต่างด้าวเร่งดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 3. ห้ามพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามกฎหมายหรือคำสั่งนี้ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ 4. กำหนดให้กระทรวงแรงงานดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
11. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 49/ 2560 เรื่อง การพิสูจน์ตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าว	กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการเก็บข้อมูลพิสูจน์ตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติและการจัดเก็บข้อมูลจากแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงาน ในราชอาณาจักรไทย ด้วยการใช้วิธีการหลายอย่างประกอบกันอย่างเป็นระบบ มีฐานทางกฎหมายรองรับ ถูกต้องชัดเจนเชื่อถือได้ และมีมาตรการปกป้องข้อมูลเหล่านี้มิให้มีการนำไปใช้ในทางที่ละเมิดสิทธิ ในความเป็นอยู่	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ตารางที่ 4-6 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
11. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 49/ 2560 เรื่อง การพิสูจน์ตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าว	ส่วนตัวเกินกว่าความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันระงับหรือปราบปรามการทำลายความสงบเรียบร้อย และเป็นการรักษา ความมั่นคงของชาติด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม	

จากตารางที่ 4-6 เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยจากการศึกษาในระหว่าง ปี พ.ศ. 2561 – 2563 นั้นพบว่ามีกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมง ของประเทศไทย อยู่ 5 ฉบับ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกประกาศใช้ ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 โดยมีผลบังคับใช้ในวันถัดมา โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกเลิกและขจัดข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เนื่องจากมีสาระสำคัญที่ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และไม่สอดคล้องกับบริบทกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน รวมถึงความต้องการที่จะปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานให้เป็นมาตรฐานสากล ปรับปรุง อัตราโทษให้สูงขึ้น และดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1.1 หลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

ใน พรก. ฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขของคุณสมบัติของผู้ที่จะนำเอาคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ อาทิ การจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด คุณลักษณะของผู้จัดการ ทุนจดทะเบียน ลักษณะผู้ถือหุ้น การมีที่อยู่ที่ชัดเจน ฯลฯ การต้องวางหลักประกันเพื่อการค้ำประกันเมื่อทำผิดกฎ รวมถึงข้อห้ามต่าง ๆ ที่ห้ามให้ผู้ที่จะนำเอาคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศทำ อาทิ การโฆษณาชวนเชื่อ ฯลฯ นอกจากนั้นยังมีการระบุถึงการต้องขอใบอนุญาตในการเป็นตัวแทนนำเอาคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ กับอธิบดีกรมการจัดหางาน รวมถึงการกำหนด

โทษกระทำความผิดที่รุนแรงหากฝ่าฝืน พรก.นี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์กับแรงงานต่างด้าว

อีกส่วนหนึ่งนั้น พรก. ฉบับนี้ได้ระบุถึงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ข้อปฏิบัติของนายจ้างเองที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสถานประกอบการ โดยในขั้นแรกจะต้องขอใบอนุญาตและนายจ้างต้องวางหลักประกันไว้กับอธิบดีกรมการจัดหางานเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการที่นายจ้างได้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ นอกจากนั้น พรก.นี้ยังได้ระบุถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร อาทิ การจ่ายค่าตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ฯลฯ รวมถึงวิธีการเมื่อทำการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว

1.2 การกำหนดลักษณะการทำงานของคนต่างด้าว

นอกจากการกำหนดคุณสมบัติและระเบียบขั้นตอนของตัวแทนจัดหางานและนายจ้างที่จะนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศแล้ว ใน พรก. ฉบับนี้ยังได้ระบุถึงลักษณะการทำงานของคนต่างด้าวว่างานใดทำได้บ้าง การระบุถึงระเบียบการขออนุญาตทำงาน การอนุญาตให้ทำงาน การขอต่อใบอนุญาต ว่าต้องมีวิธีปฏิบัติอย่างไรรวมถึงการระบุบทลงโทษของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ตั้งไว้

1.3 จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ใน พรก. นี้มีบทบัญญัติเฉพาะในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมาเพื่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ เนื่องจากตลอดหลายปีที่ผ่านมาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นประสบกับปัญหามากมายโดยเฉพาะปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้ทวีความรุนแรงและยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน รัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีความต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการ เคารพต่อ หลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้ออกคำสั่งอย่างเป็นทางการ ภายใต้ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 59/ 2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน แรงงานตามฤดูกาล แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และแรงงานต่างด้าวประเภทอื่น ๆ

โดยได้แต่งตั้งให้รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และและหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการนโยบายการจัดการ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน โดยมีกรรมการเป็นปลัดจากกระทรวงต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน เจ้ากรมยุทธการทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์โดยตรง โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลักคือ การเสนอแนะ พิจารณา อำนวยการ กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินการตาม นโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงาน และการใช้แรงงานเด็กต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

1.4 การเพิ่มโทษในแต่ละความผิดให้รุนแรงขึ้นเพื่อเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์

สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้ถูกลดระดับความน่าเชื่อถือทางด้านการค้ามนุษย์มาอยู่ในระดับ 3 ของสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2558 รวมถึงการถูกใบเหลืองจากสหภาพยุโรป รัฐบาลจึงใช้มาตรการจริงจังในการแก้ไขปัญหา โดยหนึ่งในวิธีการที่นำมาใช้ก็คือการการเพิ่มโทษในแต่ละความผิดให้รุนแรงขึ้น กับผู้ที่ละเมิดกฎหมาย อาทิ นายจ้างที่รับคนต่างด้าวมาทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงาน จากเคยกำหนดโทษไว้ที่โทษปรับ 10,000 – 100,000 บาท เป็นโทษปรับ 400,000 – 800,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 40 เท่า ส่วนตัวแรงงานต่างด้าวเองได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานต้องโทษจำคุก 1 ถึง 3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 200,000 – 600,000 บาท เป็นต้น จากการเพิ่มโทษดังกล่าวก็เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ถูกบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงและป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมงครบถ้วนสมบูรณ์และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพ

พรบ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการคุ้มครองด้านสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวว่าต้องมีความพร้อมในการทำงาน

2.2 สิทธิประโยชน์ด้านการจัดสวัสดิการ

ในพรบ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ ที่พักอาศัยอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานบนเรือประมง และการจัดสวัสดิการในการทำงาน บรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ที่กระทรวงแรงงานกำหนด

2.3 สิทธิในที่พักอาศัยบนเรือประมง

โดยพรบ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้เรือประมงที่มีดาดฟ้าและมีขนาดตั้งแต่สามร้อยตันกรอสส์ขึ้นไป ต้องจัดให้มีที่พักอาศัยบนเรือประมงและต้องมีใบรับรองว่าเรือผ่านการตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทางานตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมเจ้าท่าประกาศกาหนด

2.4 สิทธิขอเดินทางกลับสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทำงาน

พรบ. ฉบับนี้ได้กำหนดว่าถ้าหากเกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นกับแรงงานต่างด้าวระหว่างการเดินเรือ ได้แก่ การเจ็บป่วย การเกิดอุบัติเหตุ การถูกบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบระยะเวลา นั้นเจ้าของเรือต้องงมาส่งแรงงานประมงมายังสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทางานหรือสถานที่ที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างโดยเร็วในระหว่างเวลาที่ยังไม่สามารถจัดส่งได้ด้วยเหตุใดอันจะโทษเจ้าของเรือมิได้ เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงมีที่พักในเรือหรือที่พักที่เหมาะสมและมีอาหารที่เพียงพอในการดารงชีพ ทั้งนี้ เจ้าของเรือต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งปวง

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

เนื่องด้วย พรก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้กำหนดว่าแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตและขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานในไทย ดังนั้น พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541และพรบ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 จึงมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว พรบ. นี้เป็นการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่นายจ้างพึงกระทำต่อลูกจ้าง และสิ่งที่ลูกจ้างควรได้รับสิทธิ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.1 บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง เพื่อให้การจ้างงาน และการใช้งาน การประกอบกิจการ และ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปโดยดี ได้รับประโยชน์ที่เหมาะสม โดยพรบ. ได้กำหนดถึงวัน เวลาทำงาน และเวลาพักระหว่างวันว่าต้องมีขั้นต่ำเท่าไหร่

การจัดวันหยุดแก่ลูกจ้าง การคุ้มครองลูกจ้าง การทำสัญญาจ้างที่เป็นธรรม

3.2 เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำของลูกจ้าง โดยพรบ. นี้ได้กำหนดถึงสวัสดิการและค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่ลูกจ้างควรได้รับ ได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ สิทธิในการลา ค่าตอบแทนในการทำงานล่วงเวลาและในวันหยุด การได้เงินชดเชยต่าง ๆ รวมถึงสิทธิประกันสังคม

3.3 เพื่อให้การบริหารการคุ้มครองแรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยพรบ. ได้กำหนดถึงการห้ามให้นายจ้างละเมิดสิทธิพื้นฐานของลูกจ้าง อาทิการทำงานในวันหยุด การค้างค่าจ้าง การทำร้านร่างกาย การล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งได้ระบุโทษเอาไว้

4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

พรก. ฉบับนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษยชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศรวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจำเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ภายใต้วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

4.1 เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง

ในพรก. ฉบับนี้ได้กำหนดว่าเรือทุกลำที่จะทำการประมงในน่านน้ำไทยจะต้องมีใบอนุญาตจากกรมประมง และต้องรายงานการเข้า-ออกจากฝั่งทุกครั้ง ในส่วนของการควบคุมแรงงานนั้นได้ระบุว่า โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์น้ำต้องจ้างเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานเท่านั้น หากไม่ทำตามมีโทษสูงสุดคือการปิดกกิจการ

4.2 วิธีการทำประมงในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย

โดย พรก.นี้ได้กำหนดให้ผู้ทำการประมงน้ำจืดในที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยต้องใช้เครื่องมือทำการประมงตามที่อธิบดีประกาศกำหนด หรือแม้แต่เรือประมงพื้นบ้านก็ต้องได้รับใบอนุญาตก่อน ซึ่งจะมีการกำหนดจำนวนและประเภทเครื่องมือทำการประมงที่ได้รับอนุญาตไว้ในใบอนุญาตด้วย รวมทั้ง ต้องจัดทำสมุดบันทึกการทำการประมง ซึ่งจะต้องมีประเภทและปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ให้ตรวจสอบได้ ด้วย สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตทำประมงพาณิชย์นั้น จะกำหนดไม่ให้ทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่ง โดย ใบอนุญาตจะมีอายุ 2 ปี ซึ่งใบอนุญาตจะโอนมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนให้บุพการี คู่สมรสหรือผู้สืบสันดาน เท่านั้น

ส่วนการการทำประมงนอกน่านน้ำไทยได้กำหนดให้มีใบอนุญาตเช่นกัน แต่ที่

เพิ่มเติมขึ้นมาคือต้องมีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมงด้วย และหากเกิดกรณีเรือประมงไทย หรือเป็นเจ้าของเรือประมงที่มิใช่เรือประมงไทย แต่ใช้ผู้ควบคุมเรือหรือ คนประจำเรือหรือมีผู้โดยสารเป็นผู้มีสัญชาติไทยทำประมงนอกน่านน้ำไทยจนเป็นละเมิดกฎหมายของรัฐ ต่างประเทศ และทำให้ผู้ควบคุมเรือคนประจำเรือ หรือผู้โดยสารซึ่งไปกับเรือประมงต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการนำบุคคลดังกล่าวกลับประเทศภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งหากเจ้าของเรือประมงไม่ชดใช้ค่าใช้จ่ายภายในกำหนดเวลา กรม ประมงก็มีอำนาจยึดเรือประมงและนำออกขายทอดตลาดได้

4.3 การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเล

ในพรก. นี้ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการด้านการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด และคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวทางการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและหลักการป้องกันล่วงหน้า ตลอดจนเพื่อรักษาหรือฟื้นฟูระดับทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถก่อให้เกิดผลิตผลสูงสุดของสัตว์น้ำที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยมีการป้องกันและขจัดการทำการประมงที่เกินศักย์การผลิตและขีดความสามารถในการทำการประมงส่วนเกินเพื่อควบคุมมิให้การทำการประมงมีผลบั่นทอนความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ

โดยเพื่อให้บรรลุจุประสงค์ดังกล่าวจึงได้กำหนดตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติขึ้น โดยมีนายกฯ เป็นประธาน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการประมงต่าง ๆ และกำหนดให้มีคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ

4.4 เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น

พรก. นี้มีแนวทางให้ผู้ประกอบอาชีพการประมงและอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และป้องกันแหล่งทรัพยากรประมงและทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในสภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำในเขตประมงน้ำจืดหรือเขตทะเลชายฝั่ง ให้กรมประมงดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่อง

4.4.1 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบาย

4.4.2 สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่น

4.4.3 ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมของชุมชน

4.4.4 เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ

5. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พรบ. นี้จุดประสงค์เพื่อสกัดกั้น คัดกรองแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่วางไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

5.1 กำหนดการตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ขาดคุณสมบัติ เป็นการกำหนดถึงคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในยังประเทศไทยว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมหรือไม่ อาทิ การมีหนังสือเดินทางที่มีอายุคงเหลือตามที่กำหนด ไม่เคยต้องโทษจำคุก ไม่มีความประสงค์เข้ามาประกอบอาชีพ และเป็นผู้มีสุขภาพสมบูรณ์ไม่มีโรคติดต่อ

5.2 หลักเกณฑ์การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เป็นการกำหนดถึงคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบอาชีพและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยพิจารณาจาก รายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ การมีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย และมีนายจ้างรองรับ

5.3 หลักเกณฑ์การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกประเทศไทย กำหนดถึงเงื่อนไขที่จะต้องส่งชาวต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง ได้แก่ 1. การมีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้าย หรือเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงในประเทศไทย 2. เป็นผู้ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และ 3. ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย

6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พรบ. นี้จุดประสงค์เพื่อปกป้อง คุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกการค้ามนุษย์จากนายจ้างชาวไทย ป้องกันการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเกินกว่าที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

6.1 กำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ได้แก่ 1. ข่มขืนใจให้แรงงานต่างด้าวทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายเสรีภาพ

ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้น และ 2. การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวด้วยการการค้าประเวณีการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามกการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ

6.2 กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ การเป็นธุระจัดหาแรงงานโดยการลักพาตัว การกักขังหน่วงเหนี่ยว ข่มขู่ใช้กำลังบังคับ ใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้ผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแลซึ่งรวมถึงผู้ให้การช่วยเหลืออุปการะทรัพย์สิน ชักชวนชี้แนะนั้นถือว่ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ทั้งหมด โดยหากร่วมมือกันทำเป็นกระบวนการหรือเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการจะมีโทษหนักขึ้น

6.3 การระบุเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่หลักในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหารที่พักการรักษาพยาบาลการบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจการให้การศึกษาการฝึกอบรมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายการส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้นการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย

7. พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

พรบ. นี้จุดประสงค์เพื่อ เป็นการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง รักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย และสิทธิหน้าที่อื่นใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มากำหนดนโยบายเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งถึงเสถียรภาพทางด้านแรงงานทางประมงด้วย

8. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/ 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ได้ระบุข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวไว้ดังนี้

8.1 ห้ามมิให้เจ้าของเรือหรือผู้ประกอบการเรือประมงที่ปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองออกจาก ท่าเทียบเรือจนกว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้นให้ครบถ้วน

8.2 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งมีอำนาจขึ้นตรวจสอบเรือหรือกักเรือทุกลำ ที่กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งนี้ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการ

ประมงไทย กฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมงและการเดินเรือ

9. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/ 2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มเติมครั้งที่ 4 ข้อ 22 ระบุว่าในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเรือประมงลำใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง หรือกฎหมายว่าด้วยสิทธิการทำการประมงในเขตต์การประมงไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หรือกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองไม่ว่าเรือประมงดังกล่าวจะ เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งพบ การกระทำความผิดสั่งกักเรือไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับจากออกคำสั่งกักเรือ เพื่อกำหนดจุดจอดเรือและให้ผู้อำนวยการดำเนินการล็อกเรือให้เสร็จสิ้นภายใน สามวันทำการนับแต่วันที่กรมเจ้าท่าได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และหากปรากฏว่าเรือลำดังกล่าว เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ให้ศาลสั่งริบเสียทั้งสิ้น

10. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/ 2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

คำสั่งนี้ได้กำหนดมาตรการชั่วคราว เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชกำหนดดังกล่าวในช่วงเวลา เปลี่ยนผ่านการใช้บังคับกฎหมาย โดยกำหนดให้ให้นายจ้างและคนต่างด้าวเร่งดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามกฎหมายหรือคำสั่งนี้ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ หรือกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำ การเพิกเฉยหรือละเลยไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการของพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการ ทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองกับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอย่างรวดเร็วและ เด็ดขาด

นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว ตลอดจนพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการค้ามนุษย์ และ อำนวยความสะดวกในการ

ดำเนินการแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

11. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 49/ 2560 เรื่อง การพิสูจน์ตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าว

คำสั่งนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการเก็บข้อมูลพิสูจน์ตัวบุคคลของแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติและการจัดเก็บข้อมูลจากแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงาน ในราชอาณาจักรไทยด้วยการใช้วิธีการหลายอย่างประกอบกันอย่างเป็นระบบ มีฐานทางกฎหมายรองรับ ถูกต้องชัดเจนเชื่อถือได้ และมีมาตรการปกป้องข้อมูลเหล่านี้มิให้มีการนำไปใช้ในทางที่ละเมิดสิทธิ ในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกินกว่าความจำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการทำลายความสงบเรียบร้อย และเป็นการรักษา ความมั่นคงของชาติด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม

จากการรวบรวมข้อมูลกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาการจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นประสบปัญหาการกระทำความผิดจากนายจ้างเป็นจำนวนมาก จนทำให้ถูกเตือนจากนานาชาติ ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายตัว และร่างกฎหมายใหม่อยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ โดยได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเฉพาะกิจเพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็วมากขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เพื่อการพิจารณานโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงที่คล่องตัวมากขึ้น

2. นโยบายและมาตรการภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา) โดยถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560- 2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการ ดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน

จากการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องนั้นพบว่าหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว) กระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือและกองทัพบก) กระทรวงมหาดไทย (จังหวัดชายฝั่งทะเล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กระทรวงคมนาคม (กรมประมง) กระทรวงสาธารณสุข (กรมการแพทย์) กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษานโยบายและมาตรการภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยจากหน่วยงานดังกล่าวเป็นหลัก โดยปรากฏรายละเอียดในด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ด้านการบริหารจัดการ

ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2563 นั้นมีความเปลี่ยนแปลงจากอดีตค่อนข้างมากเนื่องจากการถูกได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป และการถูกลดระดับความน่าเชื่อถือจากสหรัฐอเมริกา รวมถึงนโยบายการพัฒนาประเทศแบบไทยแลนด์ 4.0 และการกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) นั้นทำให้ต้องใช้มาตรการเร่งด่วนในการจัดแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างชัดจนและรวดเร็ว จึงทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ (ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579), 2561)

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ในประเด็นเรื่องบูรณาการความร่วมมือ กับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติและคุณภาพชีวิตของคนในชาติ การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนและร่วมพัฒนาประเทศ

2. ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในประเด็นเรื่องเรื่องการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม

3. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในประเด็นเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความ ชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

2.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ปรากฏรายละเอียดที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ตามแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐ และปรับ ระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ

2. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนา ประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ แนวทางการส่งเสริมความ ร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศ เพื่อผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามชาติ

3. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยเน้นพัฒนาปัจจัยสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศและการลงทุนของ คนไทยในต่างประเทศ โดยการลดอุปสรรค ขั้นตอนการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยการลดระยะเวลาการรายงานตัวของแรงงานต่างด้าว รวมถึงการขยายระยะเวลาการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่ เศรษฐกิจ โดยมีแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน และมุ่งเน้นการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงาน และความมั่นคง โดยพัฒนาระบบ สาธารณสุขชายแดนเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า มีระบบรักษาโรค ระบบส่งต่อ ระบบส่งเสริมสุขภาพ เฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค ที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงระบบจ้างงานแรงงานต่างด้าว-การประกันสุขภาพการเข้าเมือง เป็นภารกิจร่วมภายใต้ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน จัดระบบบัตรผ่านแดนหรือบัตร ประจำตัวของแรงงานต่างด้าวในแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้มีรูปและลายพิมพ์นิ้วมือเพื่อสะดวกต่อการ เชื่อมโยงและตรวจสอบข้อมูลบุคคลกับระบบในส่วนกลาง จัดมาตรการและระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคง และรักษาความปลอดภัยของพื้นที่

2.1.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564)

ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ปรากฏในส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป ใน 2 นโยบาย คือ

1. นโยบายจัดระบบบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน โดยเน้นการเสริมสร้างความ เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และกระชับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการ แก้ปัญหาข้ามพรมแดน ปรับปรุงกลไก และพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง ส่งเสริมการใช้มิติ ทางสังคมและวัฒนธรรม ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีทุกระดับกับประเทศเพื่อนบ้าน จัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้า ที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมกับมิติความมั่นคง

2. นโยบายจัดระบบ ป้องกัน และแก้ไข ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง (กำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ ตกค้างและยังไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทาง จัดระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง พัฒนาระบบ ฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัย เป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.4 ยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 –2579)

กรอบยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 –2579) โดยใน ปี 2561 รัฐบาลได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปึกแผ่น มั่นคงทาง สังคม ท่ามกลางสังคมและการมีเกียรติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานใน เรื่องปกครอง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และจัดระบบป้องกัน และแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยกำหนดนโยบายเร่งด่วน (Agenda based) (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2560) ไว้ดังนี้

1. เร่งรัดการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผัน ให้มีเอกสารยืนยันตัวบุคคลให้ถูกต้อง

2. ผลักดันและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยแก้ไขปัญหาการทำประมงผิด กฎหมายด้านแรงงาน ตาม IUU Fishing และป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

3. เร่งรัดให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง

4. ขับเคลื่อนนโยบาย Safety Thailand ด้วยการตรวจและบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานอย่างจริงจัง

5. ผลักดันให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น รักษาพยาบาล สงเคราะห์บุตร คลอดบุตร เสียชีวิต ทุพพลภาพ เป็นต้น

6. ผลักดันการสร้างหลักประกันทางสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียม ให้สามารถคุ้มครองแรงงานได้ อย่างทั่วถึง โดยการเพิ่มและปรับปรุงสิทธิประโยชน์ในทุกกรณี คืนสิทธิให้ผู้ประกันตน มาตรา 39 ได้กลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมอีกครั้ง

7. ยกระดับระบบโทรศัพท์สายด่วน 1506 ให้สามารถเป็นเครือข่ายหลักและ

เชื่อมโยงระบบโทรศัพท์สาย ด่วนอื่นของกระทรวงแรงงานได้ทั่วประเทศ เพื่อรับฟังความคิดเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำรับข้อร้องทุกข์ ข้อร้องเรียน โดยสามารถให้ข้อมูล ปรึกษาหารือ และแนะนำข้อปฏิบัติให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้อย่างมีคุณภาพ

การกำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ข้างต้น ในหัวข้อ 2.1.1 – 2.1.4 ถูกนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ แนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน เป็นต้น รวมถึงในการจัดทำแผนแม่บท หรือแผนบริหารจัดการต่าง ๆ อาทิ แผนแม่บทด้านแรงงาน, แผนบริหาร จัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว แผนการบริหารจัดการประมงทะเลของประเทศไทย เป็นต้น การที่แต่ละหน่วยงานมีกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ที่มาจากกรอบเดียวกัน ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกัน หรือส่งเสริมให้การ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ในช่วงปี 2558 – 2563 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการ และศูนย์การบริหารราชการพิเศษขึ้นมาเพื่อการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคประมงโดยเฉพาะอีก 2 คณะกรรมการ และ 2 ศูนย์ มีรายละเอียดดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

จากการที่ประเทศไทยได้รับการประกาศเตือนจากสหภาพยุโรปถึงการจัดให้มีมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ซึ่งหากไม่มีการแก้ปัญหาอย่างจริงจังโดยเร่งด่วนภายในหกเดือน อาจมีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าสัตว์น้ำของประเทศไทยในอนาคตและความมั่นคงของประเทศไทย ในภาพรวม ดังนั้นเพื่อการดำเนินการแก้ปัญหาให้การทำการประมงสามารถดำเนินการ ได้อย่างยั่งยืนและเป็นระบบคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้จัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีความต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการ เคารพต่อ หลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้ออกคำสั่งอย่างเป็นทางการ ภายใต้ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 52/ 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้า

มนุษย์ เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการบูรณาการ ลดผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจและสังคม ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน แรงงานตามฤดูกาล แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และแรงงานต่างด้าวประเภทอื่น ๆ

โดยได้แต่งตั้งให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีรองนายกฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธาน โดยมีกรรมการเป็นปลัดจากกระทรวงต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ การกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเป้าหมาย รวมถึงการสั่งการและกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายให้เห็นเป็นรูปธรรม

1.2 ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้จัดตั้ง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขึ้นโดยมีผลในวันที่ 29 เมษายน 2558 โดยเป็นศูนย์เฉพาะกิจ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ผบ.ศปมผ.) และทั้งนี้ ให้เริ่มปฏิบัติการตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดย ศปมผ. มีอำนาจในการกำหนดแนวทางของไทยและจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการแก้ปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU) ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแผนนั้น รวมถึงดำเนินงานทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรป รวมถึงการประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 10/ 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม, 2558)

โดยโครงสร้างการปฏิบัติงานของ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย นั้นมีดังนี้

1.2.1 ให้คณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมายที่กล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้าทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล

1.2.2 ให้กองทัพเรือ และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 ให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า - ออก (Port In - Port Out Controlling Center, PIPO) และศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จ (Fishing One Stop Service) ประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเล เพื่อเป็นการสำรวจ ตรวจตราการทำผิดกฎหมายอาทิ การไม่มีใบอนุญาต การค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก ฯลฯ

อย่างไรก็ดีศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ได้ปฏิบัติภารกิจมาจนสิ้นในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2562 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 9/ 2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 ซึ่งรวมถึงคำสั่งที่จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เนื่องจากสถานการณ์การทำประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์นั้นดีขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้โอนถ่ายงานภารกิจต่าง ๆ ที่ยังคงค้างมายังศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมเจ้าท่า กรมประมง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพเรือ กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มาดำเนินการต่อเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ต่าง ๆ ที่กล่าวมาตามหัวข้อ 2.1.1 – 2.1.4

2. คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ภายหลังจากการยุติภารกิจของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายที่เป็นการดำเนินมาตรการเร่งด่วนจนทำให้เป้าหมายของการแก้ไขปัญหารทำประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์นั้นสำเร็จลุล่วงแล้วนั้น เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อำนาจอธิปไตย รักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และการยกระดับคุณภาพชีวิตและสังคมของแรงงานชาวประมงอย่างยั่งยืนตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20ปี จึงได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ตามพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล และมาตรการในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายและแผน

ระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการเป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ผู้บัญชาการเหล่าทัพ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2.2 ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น ศรชล. จึงได้กำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และภารกิจ รวมทั้งอัตรากำลัง หน้าที่และลักษณะงานตามกรอบบัญชีอัตรากำลังของ ศรชล. เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล

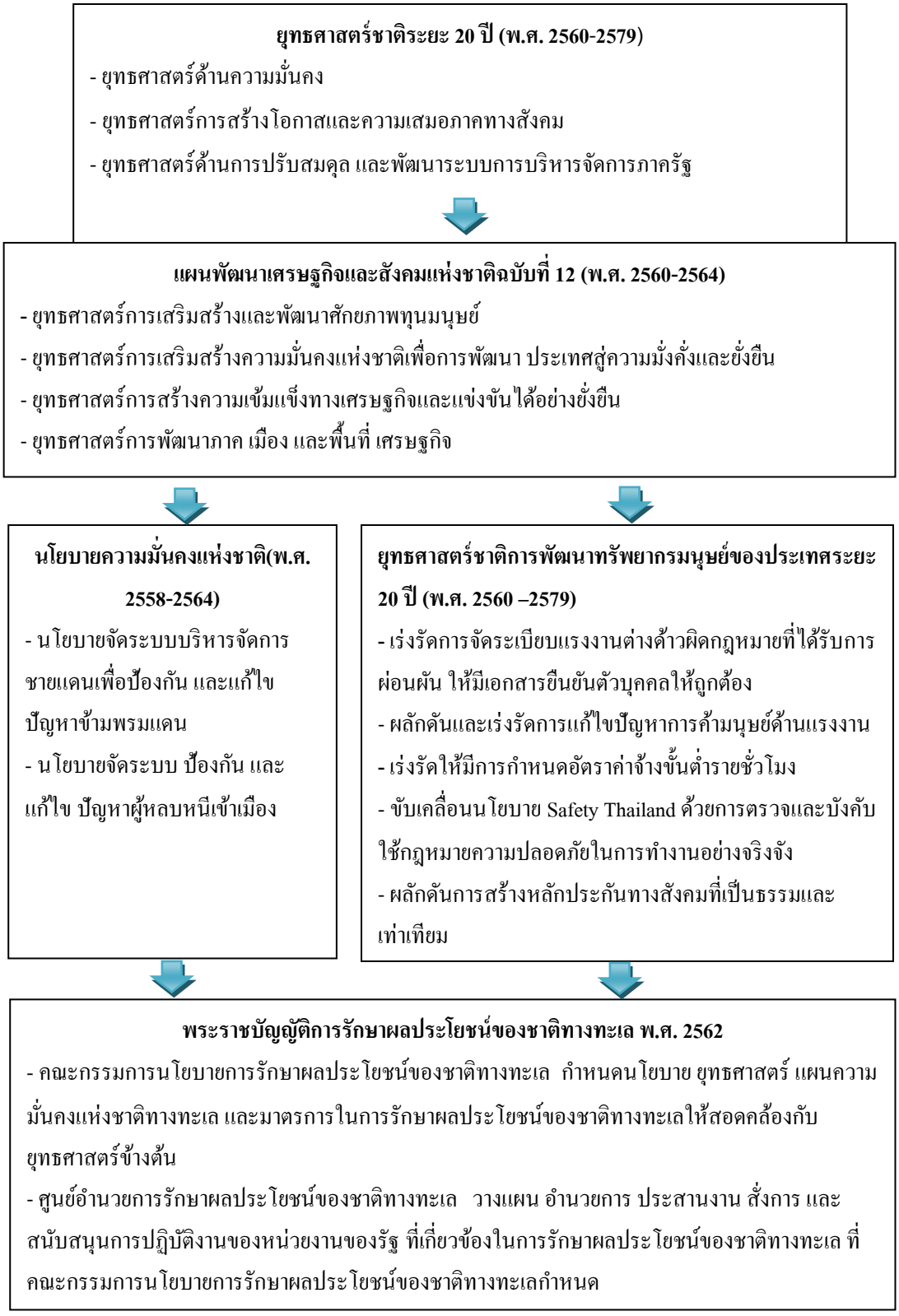
สำหรับอัตรากำลังประกอบด้วย 1. ข้าราชการ จำนวน 1,170 อัตรา ประกอบด้วย กองทัพเรือ จำนวน 652 อัตรา ตำรวจน้ำ จำนวน 47 อัตรา กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร และกรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง จำนวนหน่วยละ 45 อัตรา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จำนวน 23 อัตรา และสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 268 อัตรา 2) พนักงานราชการ จำนวน 73 อัตรา เสนอขอจากสำนักงาน ก.พ.

โดยมีหน้าที่และอำนาจ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

1. วางแผน อำนวยการ ประสานงาน สั่งการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคาม ต่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

2. เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือ แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

โดยสามารถสรุปเกี่ยวกับนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงของไทยทางด้านการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นความสอดคล้องโดยยึดตามได้ดังภาพที่ 4-2



ภาพที่ 4-2 นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทางด้านการบริหารจัดการ

ที่มา: การวิเคราะห์ของผู้วิจัย

2.2 ด้านเศรษฐกิจ

2.2.1 มาตรการการยกระดับรายได้ภาคการประมงทั้งชาวไทยและต่างด้าว

มาตรการการยกระดับรายได้ภาคการประมงทั้งชาวไทยและต่างด้าว โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจ้างลูกจ้างในงานประมงทะเล ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2560 ซึ่งประกาศฯฉบับนี้มีสาระสำคัญโดยให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างลูกจ้างประมงเป็นรายเดือน โดยจ่ายค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน และคูณด้วย 30 วัน หรือประมาณไม่น้อยกว่า 9,000 บาท และต้องจ่ายไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง โดยต้องโอนผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้าง โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน เพื่อให้มีการตรวจสอบได้และลดปัญหาการค้ามนุษย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้นนายจ้างมีหน้าที่จัดเครื่องมือหรืออุกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือให้กับลูกจ้างซึ่งประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 เป็นต้นไป

2.2.2 ด้านการแก้ไขปัญหาความต้องการแรงงานภาคการประมง

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในปี 2562 พบว่าภาคประมงยังมีความต้องการแรงงานประมาณ 30,000 คนซึ่งถือว่าเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลต้องออกมาตรการเร่งด่วนชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2562 ให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ทำงานอยู่หรือกำลังจะมาทำงานในประเทศไทยเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะจะเป็นผลดีต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 มีนโยบายด้านการแก้ไขปัญหาความต้องการแรงงานภาคการประมง ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2560)

1. จัดหาแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอต่อความ ต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยยืดอายุใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในปัจจุบันในสาขาที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะเกษตรและประมง, นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย เพื่อทดแทนแรงงานเดิม โดยผ่านระบบ G to G, พิจารณาให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย และให้บริการฝึกอบรมแก่แรงงานต่างด้าว เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต

2. จัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการยกระดับหน่วยงานปฏิบัติการของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานทั้งระบบ และจัดหาทรัพยากรด้านบุคลากร/ เจ้าหน้าที่ และงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้นในช่วงปี 2561 - 2562 สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ได้มีมาตรการเร่งด่วนชั่วคราวเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2562)

1. การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา สามารถมายื่นคำขอรับหนังสือคนประจำเรือเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานกับนายจ้างในกิจการประมงทะเลให้ครอบคลุมคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ภายหลังวันที่ 6 พ.ย.61 - 31 มี.ค.62 และขยายระยะเวลาการดำเนินการขอหนังสือคนประจำเรือ จัดทำทะเบียนประวัติ หรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ออกไปถึงวันที่ 31 มี.ค.62

2. ขยายระยะเวลาเปิดศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและออกหนังสือคนประจำเรือ ออกไปจนถึงวันที่ 31 มี.ค.62

3. กระทรวงการต่างประเทศ มอบอำนาจในการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non - Immigrant) รหัส L–A ให้กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในการดำเนินการตรวจลงตราให้กับแรงงานต่างด้าวที่ถือหนังสือเดินทาง เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางหรือหนังสือรับรองสถานะบุคคล ที่ได้รับหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ซึ่งการขยายเวลาจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลให้สามารถกลับเข้ามาในระบบได้มากขึ้นและถูกกฎหมาย ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศและมุมมองที่ดีในสายตาต่างประเทศในภาพรวม

4. มาตรการเปิดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทยตามมาตรา 83 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวไปอีกสองปี (หมดอายุในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2563) ได้ที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จใน 22 จังหวัดชายทะเล

โดยมาตรการเร่งด่วนดังกล่าวทั้ง 4 มาตรการนั้นเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่ดำเนินการเพื่อการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมงโดยดำเนินมาตรการให้แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตใกล้หมดอายุสามารถอยู่ต่อได้ ขยายระยะเวลาเปิดศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จออกไป และกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถมายื่นคำขอรับหนังสือคนประจำเรือได้

2.3 ด้านสังคม

2.3.1 ปัญหาอาชญากรรม

ในช่วงปี 2557 – 2563 นั้นหน่วยงานของรัฐบาลจะเน้นการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา Tier 2 Watch List ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ IUU Fishing จากกลุ่ม ประเทศสหภาพยุโรป โดยตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ของกรมการจัดหา

งานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักทางด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว ได้มีแนวนโยบายในการปราบปรามอาชญากรรมต่อแรงงานต่างด้าวในภาคประมงดังนี้

1. การปรับปรุงมาตรการควบคุมป้องกันการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างจริงจัง

2. ดำเนินการลงโทษนายหน้าหรือผู้นำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง

3. ดำเนินการปราบปรามนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยใช้โทษสูงสุด

4. ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการทุกแห่งที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว

5. ดำเนินการกับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่ดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายอย่างจริงจัง

6. มาตรการการตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการงานตรวจคนเข้าเมือง (Thai Immigration 24/7 Center: TIC) เป็นศูนย์กลางสำหรับผู้บริหารในการบัญชาการ โดยนำระบบระดับปฏิบัติการมาบูรณาการร่วมกัน ประกอบด้วย ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (APPS) ระบบสารสนเทศสำนักงาน 24 ตรวจคนเข้าเมือง (PIBICS) ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic channel) ระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติ (Case management intelligence system: CMIS) ระบบ สังเกตการณ์ด่านตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศ (CCTV Surveillance), ระบบการติดต่อสื่อสารด้วย IP Phone สายด่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 1178 เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก เช่น ข้อมูลสารสนเทศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (POLIS) ระบบ CRIMES และระบบฐานข้อมูลหมาย ของตำรวจสากล (Interpol) เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับศูนย์ปฏิบัติการสั่งการและควบคุมระบบ การคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (COMMAND OPERATION CENTER: CCOC)

2.3.2 ด้านชีวิตความเป็นอยู่

จากการศึกษานั้นพบว่า นโยบายของหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวนั้นมีหลายหน่วยงานที่มีแนวนโยบายและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวให้เทียบเท่ากับแรงงานชาวไทย ดังนี้

1. ตามนโยบายของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2566) ได้ให้ความสำคัญกับทางด้านสาธารณสุขเป็นอย่างมาก โดยเน้นพัฒนาแนวทางการดูแลแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงหลักการประกันสุขภาพ และหลักประกันสังคม ทางด้านการศึกษาได้มุ่งเน้นให้พัฒนาแนวทางการดูแลบุตรหลาน

ของแรงงานต่างด้าวในด้านการศึกษาอย่างเป็นระบบ ให้ได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเด็กและเยาวชนไทย

2. ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ของกรมการจัดหางาน (2560) ได้มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานประมงในการออกไปทำงานกลางทะเลว่าให้นายจ้างต้องจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้น ในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

3. การอำนวยความสะดวกด้านวิถีชีวิต กระทรวงแรงงานได้เตรียมการรองรับการบังคับใช้ระเบียบใหม่ โดยได้ร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์และสมาคมประมงแห่งประเทศไทย ในการเพิ่มจำนวนเครื่อง ATM จำนวนกว่า 80 ตู้ ที่มีภาษาของแรงงานต่างด้าว บริเวณท่าเรือประมง แพปลา ศูนย์ควบคุมแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) 32 ศูนย์ ใน 22 จังหวัดชายทะเล และแหล่งชุมชนที่พักอาศัยของลูกจ้างต่างด้าว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่แรงงานในการรับเงินผ่านเครื่อง ATM ตลอดจนร่วมมือกับธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำหนดหลักเกณฑ์การเปิดบัญชีธนาคารของลูกจ้างต่างด้าว เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์นำไปปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2561)

2.3.3 ด้านสาธารณสุข

จากการศึกษานั้นพบว่า นโยบายของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหน่วยงาน นั้นมีหลายหน่วยงานที่มีแนวนโยบายและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านสาธารณะสุขของแรงงานต่างด้าวให้เทียบเท่ากับแรงงานชาวไทย ดังนี้

1. นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จัดการภัยคุกคามความมั่นคงทางสุขภาพอย่างครบวงจรและบูรณาการ ป้องกัน และควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ วิกฤตการณ์ด้านสาธารณสุข โรคระบาด โรคอุบัติใหม่ อุบัติซ้ำ การคุ้มครองผู้บริโภค โดยความร่วมมือกับเครือข่ายภาครัฐ ประชาชน ท้องถิ่น และเอกชน รวมทั้งการยกระดับความร่วมมือทางสาธารณสุขกับต่างประเทศ ด้านความมั่นคงทางสุขภาพ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวต้องได้รับการควบคุมดูแล

2. ตามนโยบายในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (9) ประเด็น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (พ.ศ. 2561-2580) นั้นได้มุ่งพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานที่มีประสิทธิภาพ มีระบบ

ส่งเสริมสุขภาพ เฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรค ที่เชื่อมโยงกับระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การประกันสุขภาพและการเข้าเมือง โดย การจัดระบบบัตรผ่านแดนหรือบัตรประจ าตัวของแรงงานต่างด้าวแบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งก าหนดมาตรการ และระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคงชายแดนและความปลอดภัยในพื้นที่

3. ตามนโยบายในแผนยุทธศาสตร์สาธารณสุขชายแดนและแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2560 – 2564 ของกระทรวงสาธารณสุขนั้นในยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงด้านสาธารณสุขในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผ่านกลยุทธ์ การพัฒนาระบบประกันสุขภาพประชากรต่างด้าวในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Financial risk)

2.4 ด้านความมั่นคง

2.4.1 ปัญหาการ เข้า-ออก ประเทศ

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประมง ด้านการเข้าออกประเทศนั้นเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องตามกรอบ แนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของชาติ ดังนี้คือ

1. นโยบายระดับชาติ ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 (นโยบายที่ 4.2 ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง นโยบายที่ 7.4 ปรับปรุงกลไกและพัฒนา ศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง และนโยบายที่ 7.5 พัฒนาระบบฐานข้อมูลคน เข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมือง) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (ยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการ พัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ)

2. ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (เรื่องบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติและคุณภาพชีวิตของคนในชาติ การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ) ยุทธศาสตร์การ สร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม (เรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุก กลุ่มในสังคม) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (เรื่องการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับ ข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ)

3. ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ได้แก่ ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555- 2564 (ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจหลักเพื่อตอบสนองนโยบาย รัฐบาล)

จากกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้นส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ดำเนินการมาตรบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 5 ขั้นตอน คือ การตรวจอนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง และการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการ และมาตรการของกรมการจัดหางาน อันมีรายละเอียดดังนี้ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2559)

1. การตรวจอนุญาตให้เข้าเมือง และการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจความสมบูรณ์ถูกต้องของเอกสารการเข้าเมือง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม และประทับรอยตราการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant) รหัส LA ให้กับแรงงานต่างด้าว และประทับรอยตรารหัส NON O (LA) ให้กับบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่าง ด้าวกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1.1 กลุ่มบัตรสีชมพู หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี ที่ได้จัดทำทะเบียน ประวัติ (ท.ร.38/ 1) ได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่ยังไม่ผ่านการตรวจสัญชาติจากประเทศต้นทาง

1.2 แรงงานต่างด้าวที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่นำเข้าอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาล แห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2559 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 และราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ด้วยการเปิดโอกาสให้นายจ้างแสดงความต้องการแรงงานผ่านกรมการจัดหางานเพื่อแจ้งความต้องการแรงงาน (Demand letter) ไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้จัดแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรออยู่แล้วส่งผ่านแดนเข้ามายังประเทศไทย พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารการ เข้าเมือง ข้อมูลบุคคลต้องห้าม หากไม่พบจะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็น ระยะเวลา 2 ปี เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบจนกำหนดระยะเวลาการอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะอยู่ ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้อยู่ต่อได้อีกไม่เกิน 2 ปี เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แรงงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง กรณีขอจ้างงานซ้ำแรงงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง และต้องเว้นระยะเวลา 30 วัน ก่อนการยื่นขอจ้างซ้ำ ซึ่งเมื่อครบระยะวลาดังกล่าวหากสถานการณ์การขาด

แคลนแรงงานในประเทศยังคงเกิดขึ้นอยู่โดยเฉพาะกับกลุ่มอุตสาหกรรมประมง รัฐบาลก็มักที่จะมีมาตรการเร่งด่วนในการต่ออายุสัญญาให้กับแรงงานต่างด้าวที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)

2. การควบคุมการพำนัก

2.1 มาตรการกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานกับตน เมื่อแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเกิน 90 วัน ตามมาตรา 37 และ 38 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้เจ้าของบ้าน นายจ้าง ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองท้องที่ที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่รับคนต่างด้าวเข้าพัก อาศัย เพื่อให้ทราบที่พักอาศัยที่แท้จริงของคนต่างด้าวเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการวางแผนป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมตลอดจนการป้องกันการก่อการร้าย และการค้ามนุษย์

2.2 มาตรการการสกัดกั้น สืบสวน ปราบปราม จับกุมคนต่างด้าวผิดกฎหมายหลบหนีเข้า เมือง หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร สืบสวนหาข่าวความเคลื่อนไหวตตามแหล่งพักอาศัย แหล่งชุมชนของคนต่างด้าว สกัดกั้นบุคคลหนีคดี เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความ สงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแผนปราบปรามแรงงานต่างด้าว (มก 001/ 52) ให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว การดำเนินการ กับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/ ผู้นำพา/ เจ้าของพาหนะ/ นายจ้าง/ ผู้ให้ที่ พักพิง แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDERPASS) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (TEMPORARYBORDERPASS)/ ฐานความผิด และแนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู)/ ฐานความผิด (รายละเอียดในภาคผนวก ข) ตามหนังสือ ตร. ที่ 0029.132/ ว.85 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ลง 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

3. มาตรการการผลักดันส่งกลับ ผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรเมื่อการดำเนินคดีสิ้นสุด กรณีจับกุมคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา ในความผิดฐานเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องดำเนินคดีและขึ้นห้าม (Blacklist) เข้าราชอาณาจักรคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

4. มาตรการการการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง บูรณาการข้อมูลข่าวสาร สืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และจับกุมดำเนินคดี ตลอดจนบังคับใช้

กฎหมายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นายทุน ผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังโดยเคร่งครัด

5. การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการ ปฏิบัติงาน โดยมีระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่ 1. ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification Blacklist Immigration Control System: PIBICS) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ ตรวจสอบบุคคลและพาหนะที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร 2. ระบบช่องตรวจ หนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic channel) 3. ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-finger print) และ 4. ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS)

6. จัดทำระบบการเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมการเข้ามาและกลับออกไปของแรงงาน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานต่าง ด้าวที่ทำงาน อยู่ในประเทศไทยได้

7. ดำเนินการส่งกลับแรงงานต่างด้าว ด้วยกระบวนการความร่วมมือกับประเทศต้นทาง

2.4.2 ด้านการควบคุมและติดตามการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าวภาคการประมง

จากการศึกษานั้นพบว่านโยบายและมาตรการที่ชัดเจนที่สุดของควบคุมและติดตามการทำงานของแรงงานประมงต่างด้าวภาคการประมง คือการจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้ง เรือเข้า - ออก (Port In - Port Out Controlling Center/ PIPO) ในจังหวัดชายฝั่งทะเลขึ้นจำนวน 2 ศูนย์ ตามประกาศศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ฉบับที่ 8/ 2558 โดยกำหนดให้เรือประมงทุกลำที่มีขนาด 30 ตันกรอสส์ขึ้นไป แจ้งการเข้า – ออกท่าเทียบเรือทุกครั้ง ในระยะเวลา 4-12 ชั่วโมง โดยรายละเอียดที่ต้องแจ้ง ได้แก่ ข้อมูลลักษณะเรือ ใบอนุญาต วันเข้าและออกจากฝั่ง และข้อมูลลูกเรือที่เป็นแรงงานทุกคน ประกอบไปด้วย สัญชาติ เลขประตัวการทำงาน ตำแหน่งในเรือ การมีสัญญาจ้าง เพื่อประสิทธิภาพการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวัง การทำประมงและการใช้แรงงานผิดกฎหมาย

2.5 ด้านสิทธิมนุษยชน

2.5.1 ด้านการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานทาส

ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 –2579) ได้กำหนดนโยบายให้มุ่งเน้นในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กระทรวงแรงงานจึงต้องเร่งรัดขจัดปัญหาให้แล้ว

เสร็จโดยเร็ว เพื่อเป็นการสร้างระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาแบบครบวงจร เป้าหมายหลัก คือ ปัญหาแรงงานบังคับและปัญหาการค้ามนุษย์ต้องหมดไปจากประเทศไทยโดยการแก้ไขกฎหมายแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนการปฏิบัติอย่างจริงจังปฏิบัติตามพันธกรณีและอนุสัญญาระหว่างประเทศ ให้การคุ้มครองและดูแลผู้ที่ประสบปัญหาเพื่อผลสัมฤทธิ์ที่จะมีต่อประชาชน คือ จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่น้อยกว่า 1.3 ล้านคนจำนวนประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (สตรี เด็ก แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว) ได้รับการป้องกันและคุ้มครองจากขบวนการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่า 1.4 ล้านคน

ในช่วงปี 2557 – 2563 นั้นหน่วยงานของรัฐบาลจะเน้นการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา Tier 2 Watch List ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ IUU Fishing จากกลุ่ม ประเทศสหภาพยุโรป โดยตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ของกรมการจัดหางานซึ่งเป็นหน่วยงานหลักทางด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว ได้มีแนวนโยบายดังนี้

1. จากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 68/ 2557 เรื่อง มาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ได้ระบุให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิดด้านการค้ามนุษย์และขบวนการลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ข้อ 4 เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ กลุ่มแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย แรงงานเด็ก สตรี และการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จะต้องถูกดำเนินการ ทางวินัยและทางอาญาทันที

2. การเร่งรัดกวดขันการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจังและต่อเนื่อง

3. สนับสนุนให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมเครือข่ายแจ้งเบาะแสการเอาเปรียบและการ จ้างแรงงานที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรม

4. อำนวยความสะดวกให้แรงงานต่างด้าว และจัดระบบการติดต่อสื่อสารในการเข้าถึงแหล่ง ร้องเรียนหรือร้องทุกข์

5. ดำเนินการกับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่ดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายอย่างจริงจัง

6. กวดขันการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อนายจ้างในการจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการ ให้แก่แรงงานต่างด้าว

2.5.2 ด้านสวัสดิการการทำงานของแรงงานประมง

ตามข้อมูลของกฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้กำหนดลักษณะงานของแรงงานประมงไว้ว่า แรงงานประมงทั้งชาวไทยละต่างด้าวนั้นมีข้อกำหนดเดียวกันทุกประการโดยห้อกำหนดที่สำคัญคือ ห้ามจ้างผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเรือประมง นอกจากนั้นยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ไว้ดังนี้

1. เวลาพัก จัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงในระยะเวลาการทำงาน 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงาน 7 วัน และจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้โดยต้องจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว และให้จัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

2. วันหยุด จัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีในปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน ทั้งนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้าหรือกำหนดตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าก็ให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปี ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของค่าจ้าง

3. การลา ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกิน 30 วันทำงาน

4. สวัสดิการ จัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้น ในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

5. การส่งกลับ ให้นายจ้างดำเนินการหรือออกค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับสถานที่ที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน ในกรณีดังต่อไปนี้ 1. เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง 2. ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิต เนื่องจากการทำงาน 3. นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม และ 4. สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง

6. ด้านสวัสดิการ นายจ้างต้องจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้น ในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการ

ทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

2.5.3 ด้านการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาจากนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กรมการประมง และกรมเจ้าท่า โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560 - 2564 นั้นมีนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงดังนี้

1. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีนโยบายในการมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ในระบบผ่อนผัน (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2559)

2. กรมการจัดหางาน พัฒนาให้เกิดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้มาตรฐานสากล โดยการแก้ปัญหาการจัดลำดับ Tier ของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา และ IUU Fishing จากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (กรมการจัดหางาน, 2560)

3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้กำหนดนโยบายไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2566) โดยเน้นนโยบายและมาตรการดังนี้

3.1 พัฒนาแนวทางการจัดสรรสวัสดิการแก่แรงงานและบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวในทุกมิติอย่างเป็นระบบ

3.2 พัฒนาแนวทางการดูแลแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ทั้งหลักประกันสุขภาพ และหลักประกันสังคม

3.2 พัฒนาแนวทางการดูแลบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวในด้านการศึกษาอย่างเป็นระบบ

3.3 กำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานต่อการให้สวัสดิการกลุ่มเด็กและเยาวชนที่เป็นบุตรหลานของแรงงานต่างด้าว

โดยจากการศึกษาในข้างต้นนั้นพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้นรัฐบาลมุ่งกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงโดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยมีคณะกรรมการและศูนย์เฉพาะกิจเพื่อเป็นองค์กรที่ออกนโยบายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว รวมไปถึงการมุ่งเน้นการการพัฒนาสวัสดิการ ด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวให้มีสิทธิไม่แตกต่างจาก

แรงงานไทย สามารถเข้าถึงสิทธิประกันสังคม การประกันสุขภาพ และสิทธิต่าง ๆ ในการทำงาน อาทิ วันลา ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด ฯลฯ เช่นเดียวกับแรงงานไทยในทุกประการ

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) บุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมง จำนวน 34 ท่าน รวมถึงข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่มีความน่าเชื่อถือไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานรัฐ บทความวิจัย และบทความวิชาการ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

จากการศึกษาปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคด้านตัวนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ในช่วงที่ศึกษาคือ ปี พ.ศ. 2563 นั้นรัฐบาลนั้นค่อนข้างให้ความสำคัญกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงจากผลพวงของการดีรับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป และการลดระดับความน่าเชื่อถือด้านค้ามนุษย์จากสหรัฐฯ จากการศึกษาจึงพบปัญหาและอุปสรรคทางด้านตัวนโยบายไม่มากนัก โดยมีอยู่ 2 ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ขาดนโยบายระยะยาวในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง และยังขาดความต่อเนื่อง

จากการศึกษานั้นพบว่า ปัญหาและข้อจำกัดทางด้านนโยบายที่สำคัญ คือ การขาดนโยบายระยะยาวในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี แต่ไม่มีแผนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในภาคการประมงโดยตรง มีเพียงแผนระยะสั้นอย่าง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564

เมื่อพิจารณาจากสภาพบริบทของปัญหาของแรงงานต่างด้าวในภาคการประมงนั้นแตกต่างไปจากแรงงานต่างดาวที่ทำงานบนบก ทั้งทางด้านการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวในขณะที่ปฏิบัติงานกลางทะเล กระบวนการค้ามนุษย์ที่ล่อลวงคนงานให้ไปทำงานบนเรือประมง จาก

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ไม่สามารถแก้ได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากแรงงานชาวไทยไม่ต้องการที่จะปฏิบัติงานด้านการประมงเนื่องจากเป็นงานหนักและรายได้ต่ำ จึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมาโดยตลอด ซึ่งมาตรการของรัฐบาลที่จะนำเข้าแรงงานด้าวก็มักที่จะเป็นมาตรการชั่วคราว และเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนแรงงานอยู่เสมอ โดยจากข้อมูลปี 2563 จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน พบว่า ภาคประมงยังมีความต้องการแรงงานประมาณ 30,000 – 40,000 คน ซึ่งตัวเลขจำนวนนี้ไม่เคยแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็บอกว่ารัฐบาลควรวางนโยบายในระยะยาวเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีความมั่นคง เนื่องจากสินค้าภาคประมงนั้นมีมูลค่าการส่งออกกว่า 50,000 ล้านบาทในแต่ละปี ซึ่งถ้าหากยังคงขาดแคลนแรงงานต่อไปย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“คือทุกวันนี้มาตรการรัฐบาลให้แรงงานต่างด้าวให้เข้ามาอยู่และต้องต่อใบอนุญาตครั้งละ 2 ปี บางทีแรงงานต่างด้าวเค้าอยู่แต่บนเรือ มาติดต่อราชการทีนึงก็ใช้เวลานาน บางคนก็ปล่อยให้ใบอนุญาตหมดอายุ ควรอำนวยความสะดวกให้ต่อได้ในระยะยาว เพราะจริง ๆ แล้วเรื่องขาดแคลนแรงงานมันเกิดขึ้นอยู่แล้ว” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ควรดำเนินนโยบายในระยะยาว ยังไงแรงงานภาคประมงนั้นไม่มีแรงงานไทยต้องการที่จะทำอยู่แล้ว ก็ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวก็ควรวางแผนระยะยาว หรือจะหักลับมาจ้างแรงงานไทย ก็ควรมีมาตรการยกระดับรายได้ให้สอดคล้องกับการทำงาน หรือส่งส่งเสริมนวัตกรรมก็ควรมีการวางแผนระยะยาวเอาไว้” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“อยากให้มีมาตรการด้านการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบในระยะยาวเพราะปัญหาการขาดแคลนแรงงานนั้นเป็นปัญหามายาวนานแล้ว มาตรการทุกวันนี้คือต้องรอประกาศแต่ละทีซึ่งก็มักเปลี่ยนข้อมูลอยู่ตลอด” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

1.2 นโยบาย MOU/ การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึงมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีกระบวนการหลายขั้นตอน

จากการศึกษาพบว่า นโยบาย MOU/ การพิสูจน์สัญชาติของรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายระยะสั้นไม่ยืดหยุ่น ดังที่กล่าวในหัวข้อก่อนหน้า รวมถึงการขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่สามารถ เข้าถึงข้อมูล ประกอบกับนายจ้างและไต้ก๋ง

เรือขาดการประชาสัมพันธ์ แจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่บนเรือทราบ อีกทั้งศูนย์การให้บริการในการ พิสูจน์สัญชาติมีน้อยเกินไปเนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้การให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของแรงงานต่างด้าวที่ไปขอรับบริการพิสูจน์สัญชาติ ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดกรอบระยะเวลา จำกัดมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่สามารถไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้ทัน ตามกำหนดเวลาโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลที่ทำงานอยู่บนเรือ ไม่มีโอกาสได้ขึ้นฝั่ง

“ปัญหาด้านนโยบายจากที่ทำงานมาคงเป็นเรื่องของมาตรการ MOU นั้นเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก ต้องติดตามข่าวอย่างต่อเนื่องเพราะการประชาสัมพันธ์นั้นไม่ทั่งถึง ยิ่งแรงงานประมงต้องทำงานบนเรือกลางทะเลอีกด้วยบางทีก็ติดตามไม่ทัน” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“นโยบายนั้นชัดเจนแต่เปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้แรงงานและนายจ้างบางทีไม่ทราบว่าต้องลงทะเบียนใหม่ ต่ออายุใบอนุญาตทำงานบางทีโดนปรับก็เพราะว่าไม่รู้กฎระเบียบใหม่” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“ปัญหาคือการสื่อสารนโยบายและมาตรการนั้นขาดความชัดเจน ทั้งทางด้านขั้นตอนกระบวนการ เอกสารที่ต้องใช้ก็ต้องเสียเวลาไปทำเป็นวัน ๆ บางครั้งก็ไม่เสร็จ” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

นอกจากนี้ยังพบว่าขั้นตอนในการพิสูจน์ชาติ การจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานมีหลายขั้นตอนและต้องใช้เอกสารต่าง ๆ มากมายหลายอย่าง ซึ่งสร้างความยุ่งยากให้กับแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมากจึงจำเป็นต้องอาศัย นายหน้ามาดำเนินการให้ โดยมีนายหน้าและเจ้าหน้าที่รัฐบางรายที่หวังผล ประโยชน์โดยที่ไม่มีความโปร่งใสในการทำงาน โดยมีการเรียกเก็บเงินจาก แรงงานต่างด้าวเพื่อแลกกับเวลาและความสะดวกในการทำเอกสารโดยที่จะ อำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่มีเงินก่อนหากใครต้องการความรวดเร็ว ดังการให้สัมภาษณ์ของผู้ประกอบการธุรกิจประมง และแรงงานต่างด้าวภาคการประมง ที่กล่าวว่า

“นโยบายเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามระบบ MOU นั้นค่อนข้างยุ่งยาก ตัวมาตรการอธิบายไม่ค่อยชัดเจนบางทีทำให้เราต้องเสียเวลาเยอะมาก ไม่มีผู้ให้การอธิบายได้อย่างละเอียด” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติค่อนข้างใช้เวลานาน วิธีการทำและเอกสารที่ใช้เจ้าหน้าที่ก็แจ้งไม่ชัดเจน อยากให้ดำเนนโยบายในระยะยาวกว่านี้” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

จากการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ด้านตัวนโยบายในข้างต้นนั้นสามารถสรุปปัญหาได้ว่า นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยยังขาดการวางแผนนโยบายระยะยาว และความต่อเนื่องในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง นอกจากนั้นนโยบาย MOU/ การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึงมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีกระบวนการหลายขั้นตอน

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย

2.1 การเพิ่มช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า จากมาตรการการเร่งปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2562 นั้นได้ออกกฎหมายมาหลายฉบับซึ่งได้มีการปรับเพิ่มบทลงโทษที่มีความรุนแรงมากขึ้นหลายเท่าตัวนั้นเป็นการเพิ่มช่องว่างและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่เรียกรับเงินจากนายหน้า ผู้ประกอบการและแรงงานได้ง่ายขึ้น โดยเรียกรับเงินเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน จากการอำนวยความสะดวกต่อนายจ้างและผู้ประกอบการในการขึ้นทะเบียนแรงงาน เป็นต้น ดังการให้สัมภาษณ์ของ ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2, และ ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2

“การออก พรก.มาใหม่นั้นมีบทลงโทษที่รุนแรงมาก โดยเฉพาะการไม่มีใบอนุญาตทำงาน นายจ้างคนไหนใช้แรงงานเถื่อนก็ต้องให้สินบนบ้าง ถ้าไม่อยากติดคุกและปรับอ่วม” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“การเพิ่มโทษของกฎหมายตัวใหม่นั้นไม่มีนายจ้างคนไหนอยากรับโทษ แต่บางทีมันก็ขาดแคลนแรงงานจริง ๆ มันก็ต้องใช้วิธีการอย่างว่านั่นแหละรู้ ๆ กันอยู่ (หัวราะ)” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“มีแรงงานประมงหลายคนมาลักลอบทำงาน พอมีเจ้าหน้าที่เค้ามาตรวจเจอถ้าไม่อยากติดคุกขึ้นศาลก็ต้องยอมจ่ายให้ จนท. ที่มาตรวจ” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

โดยมีความสอดคล้องกับผลการการศึกษาจาก ฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human right watch, 2561) ซึ่งเป็นองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงแรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ ในฝูงเรือประมง โดยได้สัมภาษณ์ แรงงานประมง ทั้งในปัจจุบันและอดีตจำนวน 248 คน ในช่วงปี 2558 – 2560 ผลการศึกษาพบว่า กรณีการขึ้นทะเบียน “บัตรชมพู” ของรัฐบาลซึ่งเริ่มนำมาใช้เมื่อปี 2557 เพื่อหาทางลดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารในประเทศไทย กลับเป็นการผูกติดสถานะทางกฎหมายของแรงงานประมงกับบางพื้นที่

และกับนายจ้างบางคน และลูกจ้างจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากนายจ้างจึงจะเปลี่ยนงานได้ ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การปฏิบัติมิชอบ ระบบบัตรชมพู รวมทั้งกรณีที่แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับแจ้งรายละเอียด หรือไม่ได้รับสำเนาสัญญาจ้างงานตามกฎหมาย ได้กลายเป็นช่องทางให้เจ้าของเรือและไต๋ก๋งเรือที่ไร้คุณธรรม ปกปิดการบังคับขืนใจ และการล่อลวง ทำให้ดูเสมือนว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ในกรณีเช่นนี้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิจึงเกิดขึ้นเป็นประจำ และขาดการตรวจสอบ โดยเป็นผลมาจากความเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพอใจแค่การตรวจเอกสารที่บริษัทเรือยื่นมาให้เพื่อเป็นหลักฐานว่าปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

โดยข้อมูลดังกล่าวนั้นชี้ให้เห็นถึงการเปิดโอกาสทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดทางด้านการรับสินบน การข่มขู่ การเพิกเฉยต่อการต่อการกระทำความผิดของนายจ้างต่อแรงงานต่างด้าวทำเป็นไม่รู้ ไม่เห็น เนื่องจากกฎหมายที่รุนแรงมากขึ้นทำให้ไม่มีผู้กระทำผิดอยากถูกดำเนินคดี และการให้อำนาจเต็มที่แก่เจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ

2.2 ความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย

จากการศึกษานั้น พบว่า ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ด้านกฎหมายที่สำคัญคือความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย โดยมาตรการเร่งด่วนที่รัฐบาลใช้ในการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายนั้นรัฐบาลได้ประกาศใช้โดยใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั้งกับภาคประมงทั้งระบบ ทั้งการต้องมีใบอนุญาตทำประมง การปรับเปลี่ยนเรือและอุปกรณ์ตามกำหนด ซึ่งผลกระทบนั้นเกิดขึ้นโดยตรงกับกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านที่ไม่มีเงินลงทุนมากพอที่จะดำเนินการได้ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพ ชาวประมงบางรายถึงกับต้องขายเรือประมงและหันไปทำอาชีพอื่น ดังการสัมภาษณ์ผู้ได้รับที่ว่า

“การใช้กฎหมายแบบเดียวกันกับเรือทุกลำแบบเหวี่ยงแหนั้นสร้างผลกระทบกับเรือประมงขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีศักยภาพมากพอในการปรับปรุงเรือตามกฎหมายได้” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

“กฎหมาย มาตรการที่รัฐออกมานั้นไม่เป็นธรรมกับประมงพื้นบ้านขนาดเล็กเลย ไม่ฟังเหตุผลปรับเพิ่มบทลงโทษไว้สูงมาก ๆ สำหรับเรือที่ไม่มีใบอนุญาต ส่วนใหญ่ที่ไม่มีงบประมาณไปทำให้ถูกกฎหมายก็ต้องจอดเรือไว้เฉย ๆ ภาครัฐไม่เลียวแลในจุดนี้เลย” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1, สัมภาษณ์, เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2563)

นอกจากนั้นจากการอธิบายของไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่าการนำเอามาตรการการแก้ไขการทำประมงผิดกฎหมาย (IUU) มาบังคับใช้กับอุตสาหกรรมประมงทั้งระบบนั้นเป็นผลเสียกับกลุ่มอุตสาหกรรม

ประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมาก อาทิ การกำหนดห้ามใช้แรงงานต่ำกว่า 18 ปี นั้นเป็นอุปสรรคต่อกลุ่มอุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านที่ทำกันในครอบครัวเป็นอย่างมาก นอกจากทำให้ขาดแคลนแรงงานแล้วยังทำให้เป็นอุปสรรคต่อการส่งต่อภูมิปัญญาพื้นบ้านของการทำประมงอีกด้วย ดังคำให้สำภาษณ์กับนิตยสารเวย์ออนไลน์ ในหัวข้อเหตุผลที่เราไม่ควรดีใจ หลังประมงไทยได้รับการปลดใบเหลือง IUU ว่า

“กฎหมายกำหนดให้แรงงานจะต้องมีการลงทะเบียน มีมาตรการต่าง ๆ ที่ดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงาน แรงงานที่ออกเรือต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่เดิมประมงพื้นบ้านต้องอาศัยลูกหลานในการออกเรือเพื่อช่วยที่บ้านทำงาน แต่พอมีกฎหมายประมงแบบนี้ออกมา เด็กอายุต่ำกว่า 18 ไม่สามารถออกเรือได้ ฉะนั้นภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดวิธีการจับปลา การอ่านทิศทางลม การอ่านกระแสน้ำ การดูทิศทางน้ำ ก็ไม่สามารถส่งต่อไปยังลูกหลานชาวประมงได้ ซึ่งเป็นแรงงานสำคัญที่ช่วยพ่อแม่ทำประมง ปัจจุบันเรามีกฎหมายที่พูดถึงแรงงานประมงเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เพิ่มเข้ามา ด้านหนึ่งก็เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของพี่น้องที่ใช้แรงงานประมง แต่ในแง่การปฏิบัติ คนประมงที่ต้องใช้แรงงานเหล่านี้ ก็มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น หรือมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ ตลาดแรงงานที่ขาดแคลนอยู่แล้วก็มาเจอมาตรการทางกฎหมายแบบนี้ มันก็ส่งผลกระทบต่อธุรกิจประมง”

จากข้อมูลดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าการปรับใช้กฎหมายนั้นควรมีความยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้กุ่มคนที่ยังไม่พร้อมสามารถอุทธรณ์ได้โดยการชี้แจงตามเหตุผลและความจำเป็น เพื่อไม่ตัดโอกาสทางการดำเนินอาชีพ และสามารถดำรงชีวิตได้ตามสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกับกลุ่มแรงงานประมงพื้นบ้านที่ไม่ได้มีเงินลงทุนมากพอที่จะทำตามกฎระเบียบขงภาครัฐที่กำหนดไว้ได้

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจน และความซ้ำซ้อนกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในภาคประมง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในภาคประมง นั้นมีมากมายหลายฉบับ ทั้งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งได้รวมกฎหมาย 2 ฉบับมาไว้ด้วยกัน คือ พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพรก. การนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกก็คือ พรบ. คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 พรบ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 และพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งทั้งหมดมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวซึ่งต้องยึดตาม พรบ.หลายฉบับซึ่งทำให้นายจ้าง แรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่รัฐเกิดความสับสนในการปรับใช้ และเลือกนำไปปฏิบัติ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ด้วยความที่มีกฎหมายหลายฉบับที่ทับซ้อนกันอยู่นั้นทำให้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐนั้นไม่ชัดเจน ทั้งแรงงาน แรงงานต่างด้าว แล้วยังมีแรงงานต่างด้าวในภาคประมงอีกไม่รู้ต้องใช้กฎหมายตัวไหนมาปรับใช้” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ด้วยความที่กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้นมีอยู่หลายฉบับทำให้เจ้าหน้าที่รัฐและตัวนายจ้างเกิดความสับสน ส่วนตัวแรงงานเองแทบไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองควรได้รับเลย” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

2.4 การออกกฎหมายไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน

จากการศึกษานั้นพบว่า ในช่วงปี 2557 – 2558 ที่ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป และการถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือจากสหรัฐอเมริกา รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้มาตรการเร่งด่วนในการจัดการแก้ไขปัญหา การออก พรบ.ประมง พ.ศ. 2560 พรก. กำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 นั้นมีผลผลบังคับใช้ที่ค่อนข้างเร็ว โดยมุ่งไปที่การจัดการการประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้เรือประมงทุกลำต้องมีใบอนุญาตทำการประมง ตรวจสอบเรือทุกลำที่ทำการเข้า-ออก จากท่าเรือ และเร่งดำเนินปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง มาตรการดังกล่าวนอกจากการทำอย่างจริงจังแล้ว ยังมีปรับบทลงโทษให้หนักขึ้นอย่างมาก ผ่านตัวกฎหมายอย่าง พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้เพิ่ม โทษความผิดแก่ นายจ้างที่รับคนต่างด้าวมาทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำงาน จากเคยกำหนดโทษไว้ที่โทษปรับ 10,000 – 100,000 บาท เป็นโทษปรับ 400,000 – 800,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 40 เท่า ส่วนตัวแรงงานต่างด้าวเองได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานต้องโทษจำคุก 1 ถึง 3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 200,000 – 600,000 บาท เป็นต้น จึงทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวปรับตัวไม่ทันต่อการบังคับใช้กฎหมาย

โดยการกำหนดโทษที่รุนแรงขึ้นดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของภาคการประมงอย่างชัดเจน และรุนแรง โดยความเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นในช่วงปี 2556 เป็นต้นมา ที่สามารถจับสัตว์น้ำได้จำนวน 3.38 ล้านตัน ลดลงจากปี 2555 ที่จับได้ 3.80 ล้านตัน ถึงร้อยละ 12.59 และลดลงอีก ร้อยละ 10.9 ในปี 2557 ซึ่งเมื่อคิดเป็นมูลค่าอาหารทะเลทั้งหมดที่ลดลงในปี 2557 จาก 2555 คือร้อยละ 26.51 โดยเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนปริมาณการจับสัตว์น้ำทะเล ตั้งแต่ปี 2551 –

2555 กับ ปี 2556 – 2560 พบว่าลดลงถึงร้อยละ 29.91 คิดเป็นมูลค่าถึง 3.3 หมื่นล้านบาท เนื่องมากจากกลุ่มประมงพื้นบ้านที่ไม่มีใบอนุญาตทำประมงกฎหมายต้องงดออกเดินเรือเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากการจะทำให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องใช้งบประมาณ ราว ๆ 2-5 แสนบาท ทำให้ชาวประมงบางส่วนที่ทำการประมงผิดกฎหมายไม่สามารถออกเดินเรือได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาต ซึ่งใช้เวลากว่า 2-3 ปี ในส่วนของธุรกิจประมงขนาดใหญ่ก็เกิดปัญหาทางด้านการขาดแคลนแรงงานด้วย โดยจากคำสัมภาษณ์ของวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ (2562, อ้างถึงใน ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรจะดีใจหรือเสียใจ, 2562) อดีตประธาน สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ที่ให้สัมภาษณ์ต่อประชาชาติธุรกิจ ว่า

“ในช่วงเวลา 3 ปี 8 เดือนเศษ (1,356 วัน หรือ 44 เดือน) ชาวประมงต้องทนทุกข์กับสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการ ทั้งการออกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ขัดกับอนุสัญญากฎหมายทะเล ด้วยความอคติ ขาดความรู้ ขาดความเข้าใจ มีการกำหนดโทษที่รุนแรงชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย มีการออกกฎหมายในระดับรองถึงกว่า 200 ฉบับ ที่ไม่เคยมีอาชีพใดในโลกต้องปฏิบัติตาม มีการบังคับใช้ที่จ้องจับผิดด้วยความอคติ ไม่ให้ความเป็นธรรม ไม่ยอมรับเหตุผล ไม่ใช้หลักรัฐศาสตร์ในการดำเนินการ จนพี่น้องชาวประมงต้องถูกจับดำเนินคดีนับ 10,000 ราย เสียค่าปรับนับล้านบาท ต้องติดคุก ต้องเจ็บป่วยเสียชีวิต ต้องทำอัตวิบาตกรรม ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว เรือที่เป็นทรัพย์สินกลายเป็นเศษไม้เศษเหล็ก จอดจมกันนับ 100 ลำ กลายเป็นสิ่งไร้ค่าทุกข์เหล่านี้ไม่มีชาวประมงประเทศไหนในโลกเผชิญชะตากรรม บนความไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่รับฟังข้อโต้แย้งของรัฐบาล เช่น ชาวประมงไทย เมื่อ EU ปลดใบเหลืองให้ประเทศไทยแล้ว อนาคตของชาวประมงที่สูญเสียจะกลับมาอย่างไร และคนที่ยังอยู่จะมีอนาคตอย่างไร จะต้องทนทุกข์กับสิ่งที่มีอยู่นี้ต่อไปอย่างไร” (วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, 2562)

นอกจากนั้นกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจประมงพื้นบ้าน ผู้ประกอบการธุรกิจประมง และผู้นำชุมชน ยังได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“ช่วงที่มีกฎหมายเรื่องการต้องมีใบอนุญาตทำการประมงนั้นเรียกได้ว่าเหมือนฆ่าประกอบธุรกิจประมงพื้นบ้านทางอ้อม จะทำให้ถูกกฎหมายนั้นใช้เงินเป็นแสน ๆ กลุ่มประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ไม่มีเงินทุนขนาดนั้น สุดท้ายก็ต้องจอดเรือไว้ที่ฝั่งหันไปประกอบอาชีพอื่น ๆ แทน” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“ช่วงที่ร่าง พรก. ตัวใหม่นั้นพี่น้องชาวประมงได้รับผลกระทบถ้วนหน้าจากการไม่ศึกษาถึงผลกระทบจากรัฐบาลทำให้ประมงพื้นบ้านต้องจอดเรือหันไปทำอาชีพอื่นกันเป็นแถว ส่วนรายใหญ่ก็ได้ผลกระทบเรื่องการขาดแคลนแรงงานตามไปด้วยเหมือนกัน” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์ 14 มีนาคม 2563)

“การใช้กฎหมายแบบเดียวกันกับเรือทุกลำนั้นสร้างผลกระทบกับเรือเล็กมาก ๆ จำได้ว่าช่วงนั้นชาวบ้านที่เปนชาวประมงนั้นหันไปทำอาชีพอื่นกันเป็นแถว เป็นเพราะรัฐบาลไม่ยอมมาปรึกษาหารือกับชาวบ้านเค้าก่อนเดือดร้อนกันเป็นแถวเลย” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

โดยยังสามารถยืนยันได้จากการศึกษาจาก ฮิวแมนไรท์วอทช์ (2561) ซึ่งเป็นองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศซึ่งทำวิจัยและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงแรงงานบังคับการค้ามนุษย์ ในฝูงเรือประมง โดยได้สัมภาษณ์ แรงงานประมง ทั้งในปัจจุบันและอดีตจำนวน 248 คน ในช่วงปี 2558 – 2560 ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายแรงงานของไทยขัดขวางการใช้สิทธิของแรงงานข้ามชาติ แรงงานประมงกลัวการตอบโต้ และการปฏิบัติมิชอบของไต้ก๋งเรือ และเจ้าของเรือ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ แต่รัฐบาลไทยจำกัดสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และการรวมตัวเพื่อเรียกร้อง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยถือว่ามีลักษณะต้องห้าม ไม่สามารถจัดตั้งแรงงาน หรือทำหน้าที่กรรมการสหภาพได้

จากการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ด้านตัวกฎระเบียบ/ กฎหมายในข้างต้นนั้นสามารถสรุปปัญหาได้ว่า ปัญหาของกฎหมายและมาตราการในปัจจุบันที่เพิ่มบทลงโทษอย่างรุนแรง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่นั้นเป็นการเพิ่มช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตมากขึ้นในการนำเอากฎหมายมาใช้ในการปราบปราม หากพิจารณาทางด้านตัวกฎหมายนั้นยังพบว่า ยังมีความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย ไม่มีความชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย รวมถึงการออกกฎหมายไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมาก

3. ด้านการบริหารจัดการ

3.1 การจัดการแรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน

ที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่สามารถจัด ระเบียบการใช้แรงงานต่างด้าวได้อย่างจริงจังและโปร่งใส การจัดการ แรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน ขาด การบูรณาการในการด าเนินงานตามภารกิจ การถือปฏิบัติบางพื้นที่ไม่เหมือนกันทำให้สับสน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาดังนี้

1. การขาดการรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกภาพและมีความชัดเจน จากการที่มีหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน นั้นทำให้ขาดคลังข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวภาคประมงที่

น่าเชื่อถือต่อ อาทิ จำนวนการขาดแคลนแรงงานที่ไม่ทราบความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ว่าควรเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเพียงพอ ส่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอย่างชัดเจน รวมถึงการติดตามแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กลางทะเลก็ยังไม่มีการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังคำให้สัมภาษณ์ของบุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว และผู้ประกอบการประมงที่ใช้แรงงานต่างด้าวในธุรกิจซึ่งได้กล่าวว่า

“ทุกวันนี้แต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องนั้นไม่มีการบูรณาการงานร่วมกัน ข้อมูลใครข้อมูลมัน อย่างสถิติการขาดแคลนแรงงานภาคประมงที่แน่ชัดยังไม่ปรากฏให้เห็นเลย หรือจำนวนคดีเกี่ยวกับการทำผิดกับแรงงานต่างด้าวยังไม่มีแสดงให้เนเหมือนกัน” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ตอนนี้เวลาเราจะหาข้อมูลเรื่องจะจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นมันสับสนไปหมด มันมีหลายหน่วยงาน กฎหมายต่าง ๆ ก็หลากหลายฉบับ กฎหมายแรงงานที่ใช้กับไทยก็มี กับแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะก็มี กับภาคประมงอย่างเดียวก็มีอีก ไม่รู้จะเชื่อทางไหนดีงงไปหมด (หัวเราะ)” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

2. ขาดการสื่อสารที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดูแลและจัดการบริหารแรงงานต่างด้าวขาดการสื่อสารโดยตรงต่อผู้ประกอบการและแรงงาน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงที่ออกมามากมายในช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2561

ดังคำให้สัมภาษณ์ของบุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว และผู้ประกอบการประมงที่ใช้แรงงานต่างด้าวในธุรกิจซึ่งได้กล่าวว่า

“การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมากหลายหน้าที่ และยังมีศูนย์เฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานั้นส่งผลต่อการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนบางทีคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือ กับศูนย์เฉพาะกิจก็สั่งการมาคนละแบบ” (หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

“ความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นสร้างความสับสนของการสื่อสารนโยบายยและมาตรการอยู่ตลอด มาตรการนั้นเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

3. ขาดความชัดเจนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละด้านโดยตรง เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวหลากหลายกรมจากหลายกระทรวง อาทิ กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมเจ้าท่า กรมประมง สำนักงานบังคับการตำรวจน้ำ กองทัพเรือ ฯลฯ จะเห็นว่าแค่เพียง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามก็มีมากมาย มิหนำซ้ำยังมีคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย จนมาถึงปัจจุบันคือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐที่กล่าวมาในข้างต้น แต่เป็นศูนย์เฉพาะกิจที่ตั้งมาเพื่อให้ดำเนินงานได้เร็วมากขึ้น แต่กลับกลายเป็นว่าเกิดการทับซ้อนกันของหน้าที่ การประสานงานไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังคำให้สัมภาษณ์ของบุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว และผู้ประกอบการประมงที่ใช้แรงงานต่างด้าวในธุรกิจซึ่งได้กล่าวว่า

“ทุกวันนี้หน่วยงานที่ปราบปราม ตรวจสอบการทำประมงผิดกฎหมายนั้นมีทั้งกองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง และศูนย์เฉพาะกิจ นั้นทำให้เกิดความสับสนต่อการนำมาตรการมาปรับใช้ค่อนข้างมากบางทีก็ทำงานซ้ำซ้อนกัน” (ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2563)

“จริง ๆ หน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นก็ชัดเจนอยู่แล้วแต่การมีศูนย์เฉพาะกิจอย่าง ศปมผ. ศรชล. ยิ่งทำให้ขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอีก” (หัวหน้าแผนกกองยุทธการทัพเรือภาคที่ 2, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563)

“ปัญหาของการดำเนินนโยบายที่สำคัญก็คือ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างอยู่มากทำให้มีบางงานที่ซ้ำซ้อนกัน” (นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2563)

“ด้วยความที่มีกฎหมายหลายฉบับที่ทับซ้อนกันอยู่นั้นทำให้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐนั้นไม่ชัดเจน ทั้งแรงงาน แรงงานต่างด้าว แล้วยังมีแรงงานต่างด้าวในภาคประมงอีกไม่รู้ต้องใช้กฎหมายตัวไหนมาปรับใช้” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

3.2 ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวด้านเวลาการทำงานและการทำสัญญาจ้าง ในภาคประมงทะเล

จากการศึกษา พบว่า แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล ไม่มีเวลาทำงานที่แน่นอน จะทำงานไปพักไปโดยไม่มีวันหยุด เวลาทำงานไม่ เหมือนกับแรงงานที่ทำงานตามโรงงานหรือการทำงานบนฝั่งซึ่งมีเวลาพักที่ แน่นอน แรงงงาน ประมงต้องทำงานทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ทำให้เวลาการทำงานอาจจะ เกินวันละ 8 ชั่วโมง และมีเวลาพักน้อยกว่า 10 ชั่วโมง ทำให้แรงงานไม่ได้รับ ความคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้กฎกระทรวงคุ้มครอง แรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ข้อ 5 กำหนดให้ “นายจ้างหรือ ผู้ประกอบการจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงาน ตรวจสอบ” ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการยากต่อการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะไปตรวจสอบ บนเรือประมง ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถจะลงบันทึกเวลาพักไว้ เป็นหลักฐานอย่างไรก็ได้ซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง ดังคำกล่าวของตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง และเจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าที่กล่าวว่า

“เจ้าหน้าที่จะเข้ามาตรวจเรือเฉพาะตอนเข้า-ออกจากท่าเท่านั้นพออยู่กลางทะเลก็ไม่มีการตรวจสอบ บางทีเราต้องทำงานวันนึงเกิน 10 ชั่วโมง ทั้งที่กฎหมายให้แค่ 8 ชั่วโมงเราก็ยอมทำ เพราะถูกขู่ไม่จ่ายค่าจ้าง” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

“นอกจากทำงานในแต่วันมากแล้วยังไม่มีวันหยุดอีกด้วยคือเราออกเรือไปจะต้องทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ขึ้นมาตรวจสอบ” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

“ปัญหาสำคัญของหน่วยงานรัฐคือเรามีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอที่จะสามารถตรวจสอบเรือทุกลำได้อย่างละเอียด ซึ่งเจ้าหน้าที่นั้นทราบปัญหาการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดีซึ่งเราก็พยายามจะตรวจสอบให้มากที่สุดที่จะทำได้” (เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์ 7 มีนาคม 2563)

3.3 ปัญหาเรื่องการดำเนินการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวภาคประมงในการทำสัญญาจ้างแรงงานประมง

ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะไม่ทราบข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญา แม้ว่าสัญญา จ้างแรงงานจะทำเป็นภาษาไทยและภาษาของประเทศต้นทางของแรงงานก็ ตาม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ อ่านหนังสือไม่ออก การให้ล่ามมาสื่อสารอธิบายสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวก็ยังไม่อาจเข้าใจ ซึ่งเป็น ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการสื่อสารและภาษา จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวได้ทำสัญญา จ้างงานโดยที่ไม่ได้มีความรู้และไม่เข้าใจถึงข้อตกลงของสัญญาแรงงานต่างด้าว จึงถูกนายจ้างเอาเปรียบในการจ้างงานได้

“อีกประเด็นที่แรงงานต่างด้าวถูกเอาเปรียบก็คือสัญญาจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากแรงงานเค้าไม่เข้าใจภาษาที่ใช้ทั้งไทยและอังกฤษ ภาครัฐที่ช่วยเหลือด้านนี้ก็มีน้อย คดีเหล่านี้ก็มีเกิดขึ้นอยู่ตลอด” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“เคสที่เข้ามาบ่อย ๆ ก็คือการถูกเอาเปรียบทางด้านสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรม เช่นเรื่องค่าจ้าง ระยะสัญญาจ้าง ที่แรงงานต่างด้าวก็มักเซ็นชื่อไปโดยไม่รู้เรื่อง” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

3.4 ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ในภาคประมงทะเล ด้านการจ่ายค่าจ้าง

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานทางด้านการตรวจสอบการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวนั้น มีความขาดแคลนทรัพยากรทางด้านบริหารจึงทำให้การตรวจสอบการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะด้านการจ่ายค่าจ้าง แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า นายจ้างจะไม่จ่ายค่าจ้างในการทำงานในวันหยุด โดยนายจ้างจะอ้างว่าแรงงานที่อยู่ในเรือต้องกินอยู่เสร็จในเรือของนายจ้างซึ่งถือเป็นการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว เนื่องจากกฎหมายกำหนด ให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างในการทำงานที่ตรงกับวันหยุดด้วยนอกจากนี้ยังพบปัญหาการจ่ายค่าจ้างไม่ครบตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้าง บางรายได้รับค่าจ้างไม่ถึงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นการเอาเปรียบ แรงงานและเป็นการทำละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล ซึ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวก็ไม่รู้ว่าต้องไปแจ้งกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานใดเนื่องจากใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่บนเรือ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจได้อย่างทั่วถึง ดังการให้สัมภาษณ์ของ แรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2 และแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3 ที่กล่าวว่า

“ได้ก็จ่ายค่าจ้างเป็นแบบ เหมาจ่ายรายเดือน ส่วนค่าทำงานในวันหยุดเสาร์–อาทิตย์ไม่เคยได้รับ เค้าก็อ้างว่าเป็นค่ากินค่านอนในเรือ จะไปฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ไม่ทราบว่าต้องไปที่ไหน” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

“มีการเอาเปรียบทางด้านค่าจ้างในแรงงานกลุ่มที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานเป็นอย่างมาก เพราะรู้ว่าเรียกร้องสิทธิได้ยาก ไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดบ้าง ให้ไม่ครบบ้าง” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

“ที่มีคดีการเอาเปรียบแรงงานด้านค่าจ้างน้อยส่วนตัวมองว่าเป็นเพราะการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมของตัวแรงงานด้วยส่วนหนึ่ง” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

3.5 ระบบการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีค่าใช้จ่ายที่สูงไป ไม่สะดวก ใช้เวลามากไป และมีกระบวนการยุ่งยาก

จากการศึกษาพบว่า ระบบการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นมีค่าใช้จ่ายต่อคนที่ค่อนข้างสูง จากข้อมูลค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว ปี 2562 – 2563 ของกรมการจัดหางานนั้นอยู่ที่ 4,380 บาท สำหรับนายจ้างที่อยู่ในระบบประกันสังคม และ 8,080 บาท สำหรับนายจ้างที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม นอกจากนั้นนโยบายการรับลงทะเบียนยังมีความไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาสร้างความสับสนแก่นายจ้างและแรงงาน รวมทั้งวิธีการที่ประกาศยังมีความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการทำ เอกสารที่

ต้องใช้ ทำให้นายจ้างมักไม่ต้องการที่จะทำการลงทะเบียนแก่แรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ดังการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ประกอบการประมง ที่กล่าวว่า

“ทุกวันนี้ผู้ประกอบการที่นำแรงงานต่างด้าวมาเป็นพนักงานต้องสับสน ปวดหัวกับเรื่องระบบลงทะเบียนอย่างมาก ระบบนั้นเปลี่ยนแปลงบ่อย วิธีการก็ไม่ค่อยชัดเจน ทำแต่ละทีคือเสียเวลามาก ๆ ” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“ค่าธรรมเนียมการลงทะเบียน มีค่าใช้จ่ายที่สูงไปแล้วธุรกิจประมงนั้นจ้างแรงงานทีละหลายสิบคนไปจนถึงหลักร้อยก็มี ลองคิดดูว่าค่าใช้จ่ายเท่าไหร่ แรงงานคนไทยเค้าก็ไม่ทำงานประมง รวมถึงเรื่องของขั้นตอนที่ยุ่งยากอีกทำทีนึงเหนื่อยมาก ๆ ” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“การนำเอาคนต่างด้าวมาทำงานนั้นนมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ประมงขนาดเล็กถึงแม้จะขาดแรงงานก็ต้องทำกันอย่างพอเพียง เพราะไม่มีศักยภาพพอที่จะขอใบอนุญาติทำงานให้แรงงานได้” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

3.6 ระบบ MOU/ พิสูจน์สัญชาติ ยัง มีค่าใช้จ่ายสูง ขั้นตอนยุ่งยาก และมีปัญหาการจัดการจากประเทศต้นทาง

จาการศึกษาพบว่าการนำแรงงานที่นำเข้าตามกระบวนการบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศพม่า และกัมพูชา หรือ MOU ที่เข้ามาเป็นคนงานประจำเรือตาม กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดหางานให้คนหางาน เพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ พ.ศ. 2560 นั้นมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงต่อการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน 1 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้ 1. ใบอนุญาตจัดหางาน 10,000 บาท 2. การต่ออายุใบอนุญาตจัดหางาน 10,000 บาท 3. ใบแทนใบอนุญาตจัดหางาน 5,000 บาท รวมทั้งสิ้น 25,000 บาท

นอกจากราคาที่สูงแล้วกระบวนการขั้นตอน MOU ยังมีความล่าช้าใช้เวลาดำเนินการมากกว่า 3 เดือน มีความยุ่งยาก และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยราชการขาดความรู้ ความเข้าใจ จำนวนหน่วยงานรัฐไม่เพียงพอ ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบ MOU โดยตรง และเครือข่ายประเทศต้นทางยังไม่มีประสิทธิภาพ ดังการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงและผู้ประกอบธุรกิจประมงที่กล่าวว่า

“สมัยก่อนที่จะปฏิรูปในภาคประมงนั้นระบบการนำเข้าแรงงานตาม MOU นั้นมีปัญหามากไม่มีหน่วยงานที่ดูแลโดยตรง ทำให้การประสานงานสับสนมาก ๆ ” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“ระบบ MOU ที่มีปัญหามากคือการประสานจากประเทศต้นทางที่ล่าช้ามาก ๆ ในการส่งข้อมูลมาให้เราทำให้การดำเนินงานล่าช้า” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“การนำแรงงานระบบ MOU นั้นต้องจ่ายราคาค่อนข้างสูงต่อคน มีระยะเวลาดำเนินการที่ช้าด้วย ทำให้กลุ่มนายจ้างหันมาใช้แรงงานผิดกฎหมายมากขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนแรงงาน” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“บางทีแรงงานเราก็ไม่พอแต่พอนึกจะจ้างแรงงานต่างด้าวบ้างก็ไม่มีศักยภาพทางด้านเงินลงทุน” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

จากการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยในข้างต้นนั้นสามารถสรุปปัญหาได้ว่า การจัดการแรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน โดยยังคงมีปัญหาทางด้านทรัพยากรการบริหารและจัดการทำให้ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทางด้านเวลาการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง และการทำสัญญาจ้าง ในภาคประมงทะเลที่ต้องทำงานอยู่กลางทะเลซึ่งควบคุมดูแลได้ยากกว่าแรงงานที่ทำงานบนฝั่ง ในส่วนของวิธีการดำเนินการของภาครัฐนั้นพบว่า ระบบการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีค่าใช้จ่ายที่สูงไป ไม่สะดวก ใช้เวลามากไป และมีกระบวนการยุ่งยาก เช่นเดียวกับระบบ MOU/พิสูจน์สัญชาติ ที่มีปัญหาเช่นกัน แต่มีปัญหาการจัดการจากประเทศต้นทาง ซึ่งทั้งหมดถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งจัดการ

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร

4.1 ความไม่เพียงพอของทรัพยากรทางด้านการบริการ

จากการศึกษานั้นพบว่า หน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงนั้นมีไม่เพียงพอกับการให้บริการ โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ อย่างหน่วยงานที่ให้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสามารถให้บริการได้เพียง 1,000 คนต่อวัน อีกทั้งมีขั้นตอนดำเนินการที่ยุ่งยาก ใช้เวลานาน และมีอัตราค่าธรรมเนียมการดำเนินขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวค่อนข้างสูงประกอบกับความจำเป็นต้องใช้แรงงานเร่งด่วนเนื่องจากการขาดแคลนแรงงานอย่างมากในภาคประมง ผู้ประกอบการจึงมักเลือกใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานแทนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ก็ทำให้เกิดปัญหาด้านการทำประมงผิดกฎหมาย การมนุษย์ การทุจริตมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐวนกลับมาเช่นเดิม

4.2 ขาดแคลนเครื่องมือที่ทันสมัยในการตรวจสอบข้อมูล

จากการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมาย การปราบปรามการค้ามนุษย์ และการปราบปรามการทำผิดต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวภาคประมงนั้นยังคงมีปัญหาทางด้านการขาดแคลนเครื่องมือที่ทันสมัยในการตรวจสอบข้อมูล ทั้งระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ระบบติดตาม รวมถึงฝูงเรือของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่บนเรือนั้นไม่สามารถทำได้อย่างครอบคลุมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการทำผิดกฎหมายตามมา หากมีมากอย่างก่อนปี พ.ศ. 2557 ก็อาจทำให้ถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือจากนานาชาติได้อีก ดังคำให้สัมภาษณ์ดังนี้

“หน่วยงานภาครัฐนั้นขาดแคลนเครื่องมือที่ทันสมัยในการตรวจสอบข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่อยู่บนเรือซึ่งเราไม่สามารถติดตามไปดูได้เลย จนกว่าแรงงานจะเป็นคนเข้ามาแจ้งเอง” (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“กองบังคับการตำรวจน้ำเรามีฝูงเรือไม่เพียงพอ และขาดเครื่องมือที่ทันสมัยในการตรวจสอบควบคุมการทำผิดกับแรงงานต่างด้าวบนเรือประมงทุกลำได้” (หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

“ด้วยลักษณะงานที่ออกไปทำประมงกลางทะเล ซึ่งทะเลอ่าวไทยนั้นกว้างใหญ่มาก ๆ หน่วยงานภาครัฐนั้นไม่มีมีเครื่องมือ ฝูงเรือที่จะไปตรวจสอบการทำงานได้ทั้งหมด แต่ก็พยายามทำกันอย่างสุดกำลังความสามารถ” (ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

4.3 การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษานั้น พบว่า ปัญหาการการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะ และมีไม่เพียงพอนั้นทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวได้ครบถ้วน ซึ่งปัญหาด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเลที่พบมากคือมีปัญหาด้านการสื่อสาร การใช้ภาษาของผู้เสียหาย และหน่วยงานภาครัฐยังขาดแคลนล่ามในการสื่อสารภาษา ในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย และ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถอธิบายและใช้ภาษาให้เกิดความเข้าใจและทราบถึงข้อมูล การให้ความช่วยเหลือได้ ส่วนด้านความร่วมมือ พบว่าการให้ความช่วยเหลือ เหยื่อค้ามนุษย์ซึ่งยังขาดการประสานงานการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน และ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ เพื่อรณรงค์ให้เห็นถึงปัญหาการค้ามนุษย์ยังทำได้ไม่ทั่วถึง นอกจากนั้นยังพบว่าแรงงานที่ตกเป็นเหยื่อซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำผิดมักจะไม่ให้ความร่วมมือ กับเจ้าหน้าที่เพื่อการ

สอบสวนถึงกระบวนการต่าง ๆ ของการค้ามนุษย์และการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวภาคประมง ดังคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และแรงงานต่างด้าวที่ได้รับความเสียหายที่กล่าวว่า

“เจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีไม่เพียงพอ และไม่มีทักษะทางด้านภาษาพม่า และกัมพูชา การสรรหาล่ามก็ต้องใช้งบประมาณอย่างมาก ปัจจัยนี้ทำให้ไม่สามารถสื่อสารและช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ปัญหาของหน่วยงานรัฐที่พบมากคือการไม่สามารถสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวได้ ต้องใช้ล่ามซึ่งก็มีจำนวนไม่เพียงพอ และต้องใช้งบประมาณสูงทำให้การช่วยเหลือนั้นไม่เต็มที่ อยากให้รัฐบาลเล็งเห็นปัญหาในส่วนนี้” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“แรงงานส่วนใหญ่ที่เป็นชาวพม่า กัมพูชานั้นบางคนสามารถพูดไทยได้ บางคนไม่สามารถพูดได้ก็ทำให้มีปัญหาทางด้านการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอย่างมาก” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

จากข้อมูลในข้างต้นเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยด้านทรัพยากรทางการบริหาร พบว่าปัญหาสำคัญคือความขาดแคลนทรัพยากรทางด้านการบริหาร ทั้งบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ ขาดทักษะทางด้านการสื่อสารภาษากับแรงงานต่างด้าว ขาดเครื่องมือ ระบบตรวจสอบและอุปกรณ์ต่างในการตรวจการกระทำความผิดของนายจ้างที่ทำต่อแรงงานต่างด้าวรวมถึงการติดตามเอาผิดกระบวนการค้ามนุษย์ภาคแรงงานประมงอีกด้วยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

5. ด้านปัจจัยภายนอก

5.1 แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคประมงเป็นจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐ

จากการศึกษานั้นพบว่า การที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดนั้นเป็นปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐในการที่ต้องบริหารจัดการให้ได้ตามเป้าหมาย ซึ่งการที่ประเทศไทยได้ปรับบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำให้แก่แรงงานต่างด้าวให้เทียบเท่าแรงงานไทย คือ ประมาณ 330 บาท และต้องจ่ายเป็นรายเดือน ซึ่งสูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำของประเทศเมียนมาร์ที่มีค่าแรงขั้นต่ำ 90 บาท/ วัน ถึง 3 เท่าครึ่ง ประเทศกัมพูชา มีค่าแรงขั้นต่ำ 193 บาทต่อวัน และประเทศลาว 135 บาทต่อวัน (คิดให้ดี “ค่าแรงขั้นต่ำ” วันนี้เราสูงสุดในอาเซียน, 2562) รวมถึงการมีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่แก่แรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามสิทธิมนุษยชน อาทิ จำนวน

ชั่วโมงการทำงาน การลา สิทธิวันหยุด การต้องจัดให้มีที่พักบนเรือที่ถูกสุขลักษณะ ฯลฯ นั้นถือเป็นปัจจัยทั้งผลักและดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

อีกส่วนหนึ่งคือการที่ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานในภาคประมงเป็นจำนวน 30,000 อัตรา เนื่องจากงานประมงนั้นมีลักษณะงานที่เรียกว่า 3D คือ งานสกปรก (Dirty job) งานยาก (Difficult job) และงานอันตราย (Dangerous job) ซึ่งเป็นงานที่คนไทยไม่ต้องการทำ ผนวกกับนโยบายภาครัฐที่ไม่พยายามในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศ ทำให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน สร้างแรงจูงใจให้แรงงานไทยต่องการทำงาน เช่น การเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตให้ดีขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไปจะส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในอนาคต

ซึ่งปัจจัยดังกล่าวในข้างต้นทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งระบบในประเทศไทยนั้นมีสูงถึง 2,990,777 คน หากพิจารณาเฉพาะแรงงานต่างด้าวภาคการประมงในประเทศไทยที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นั้นมีจำนวน 41,231 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2563) โดยตัวเลขดังกล่าวนั้นยังไม่รวมถึงการลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายอีก ซึ่งสถิติดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ ทางด้านสังคมนั้นอาจทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เกิดความผสมผสานมากขึ้น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งงานคนในประเทศ และอีกมากมาย ส่วนด้านเศรษฐกิจมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ เชิงบวกคือเป็นผลดีต่อภาคการผลิตโดยรวมในประเทศก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์มวลรวมที่สูงขึ้น สามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้เฉพาะภาคประมงเป็นมูลค่าถึง 5 หมื่นล้านบาท ส่วนเชิงลบก็เป็นเรื่องของการมาใช้และแบ่งทรัพยากรต่าง ๆ ในประเทศ อาทิ บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ งบประมาณต่าง ๆ ที่ใช้จัดการและคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าว ฯลฯ ซึ่งหากภาครัฐหันมาลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวโดยส่งเสริมให้ใช้แรงงานไทยหรือการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาใช้

โดยสามารถอ้างอิงได้จากคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้นำชุมชนที่กล่าวว่า

“การมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากนั้นทำให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้นดำเนินการตรวจสอบติดตามได้ยากเนื่องเรามีบุคลากรไม่เพียงพอ ทางที่ดีควรลดการพึ่งแรงงานต่างด้าวลง” (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“สัดส่วนของแรงงานต่างด้าวกับทรัพยากรของรัฐนั้นไม่สมส่วนกัน ทั้งฝูงเรือ อุปกรณ์ต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่นั้นไม่เพียงพอเลย” (เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวทำให้วิถีชุมชนย่านมหาชัยเปลี่ยนไปอย่างมาก ทั้งวัฒนธรรม ความกังวลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จริง ๆ แรงงานพม่าส่วนใหญ่ก็นิสัยดีและไม่ดีปะปนกันไปแต่การมีจำนวนมากนั้นก็ทำให้เกิดความหวั่นกลัวเป็นธรรมดา” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

“การเข้ามาของแรงงานจำนวนมากนั้นย่อมมีผลกระทบต่อทั้งชุมชน สังคม และเศรษฐกิจ” (ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

5.2 นายจ้างภาคประมงไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ

จากการศึกษานั้นพบว่า ปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติที่สำคัญมากอีกประการก็คือ นายจ้างภาคประมงไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในแทบทุกมิติ โดยสรุปออกมาได้ 3 ประเด็นดังนี้

1. นายจ้างยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการดูแลสิทธิประโยชน์ทั้งการจ่ายค่าจ้าง การกำหนดชั่วโมงและวันทำงานตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามพ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

2. การขึ้นทะเบียนและต่ออนุญาตให้แก่แรงงานต่างด้าวตามที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งเหตุผลอาจมาจากค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป รวมทั้งลักษณะการทำงานที่กลางทะเลทำให้มาขึ้นทะเบียนได้ยาก รวมถึงการสามารถหลบหลีกการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ได้ง่าย

3. การไม่จัดทำทะเบียนข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ อาทิ ข้อมูลจำนวน ประวัติแรงงานต่างด้าว ความต้องการแรงงานต่างด้าว เพื่อส่งให้แก่หน่วยงานที่เก็บรวบรวมข้อมูล

ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ผู้ประกอบการหลาย ๆ คนยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้าง ใช้งานงานแรงงานต่างด้าวหนักเกินไป ก็มีแจ้งความเข้ามา ก็มีการตัดสินความผิดอยู่เรื่อยแหละ” (ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2563)

“นายจ้างมักไม่ค่อยพาแรงงานของตนมาขึ้นทะเบียนอาจเพราะมันแพง อีกอย่างตัวแรงงานเองก็ต้องทำงานอยู่กลางทะเลการเดินทางอาจไม่ค่อยสะดวกคงต้องมีการยืดหยุ่นบางเป็นรายกรณีไป” (ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

“นายจ้างยังไม่ดูแล จัดการค่าจ้าง และสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง บางทีก็ให้ทำงานเกินเวลางานโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่ม” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

“ตอนนี้หน่วยงานรัฐทำงานยากขึ้นเพราะผู้ประกอบการไม่ใช้ความร่วมมือที่จะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้เราทั้งประวัติ จำนวนแรงงานต่างด้าว ความต้องการแรงงานภาครัฐต้องดำเนินการลงพื้นที่เก็บเอง” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

5.3 แรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ตกเป็นเหยื่อไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการสอบสวนเพื่อยุติกระบวนการการจ้างแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์

จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาปัญหาการค้ามนุษย์ในเรือประมง แรงงานประมงข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา ลาว และกัมพูชา ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ เพื่อเป็นแรงงานภาคประมงและงานเหล่านี้จะถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ทั้งการทำงานเกินที่กฎหมายกำหนด ไม่มีวันหยุด การจ่ายค่าจ้างไม่ตรงกับที่ตกลงกันไว้ จนทำให้ประเทศไทยถูกประเทศสหรัฐอเมริกา จัดลำดับการค้ามนุษย์ให้อยู่ในอันดับที่ Tier 2 Watch List หรือเป็นประเทศที่ต้องเฝ้าจับตา รวมทั้งการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป โดยปัญหาและข้อจำกัดของการปราบปรามการกระทำผิดไม่ได้อย่างสิ้นซากประการหนึ่งนั้นเป็นเพราะแรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และการกระทำผิดของนายจ้าง มักจะไม่ให้ความร่วมมือ กับเจ้าหน้าที่เพื่อการสอบสวนมีการปกปิดข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ ไม่บอกความจริง ซึ่งไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด แต่เจ้าหน้าที่สันนิษฐานว่าเป็นการข่มขู่จากนายจ้าง รวมถึงแรงงานบางรายนั้นแอบทำงานอย่างผิดกฎหมายจึงไม่กล้าที่จะแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อฟ้องร้องนายจ้างเนื่องจากกลัวความผิดของตนเอง ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องและจากปากคำของผู้ตกเป็นเหยื่อดังนี้

“ปัญหาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้ยากในการติดตามช่วยเหลือเหยื่อและจับกุมผู้กระทำความผิดคือการไม่เปิดความจริงของตัวแรงงานต่างด้าว ซึ่งคงเป็นเพราะกลัวและถูกข่มขู่จากนายจ้าง” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ความหวาดกลัวของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อนายจ้างทำให้เหยื่อที่ถูกกระทำไม่กล้าบอกความจริงต่อเจ้าหน้าที่” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“การที่กระบวนการค้ามนุษย์และการเอาเปรียบจากนายจ้างนั้นไม่หมดไปสักทีนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการไม่ให้ความร่วมมือของเหยื่อที่ถูกกระทำ ภาครัฐก็ไม่มีหลักฐานที่จะเอาผิดได้ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ยังลอยนวลอยู่ได้” (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“แรงงานบางคนนั้นลักลอบมาทำงานเค้าก็ถูกเอาเปรียบจากนายจ้างให้ทำงานวันละสิบกว่าชั่วโมงโดยไม่กล้าไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ รวมถึงการถูกข่มขู่จากได้ก็งต่าง ๆ นา ๆ ว่าจะไม่ให้ทำงานบ้าง ไม่จ่ายค่าจ้างบ้าง” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

5.4 นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่ต่อเนื่อง จากความไม่มั่นคงทางด้านการเมือง

จากการศึกษานั้นพบว่า ปัญหาเรื่องนโยบายและมาตรการทางด้านแรงงานต่างด้าวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และคณะรัฐมนตรี ที่มักจะเปลี่ยนนโยบายตามที่พรรคได้หาเสียงและให้สัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งรวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้กับการบริหารแรงงานต่างด้าวด้วย สร้างความสับสนให้กับผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการเป็นอย่างมาก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ที่ผ่านมามาตรการของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานประมงล้วนจะเป็นมาตรการที่เร่งด่วนตามปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้มาตรการเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องสับสนกับมาตรการที่เปลี่ยนแปลงบ่อย” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“ก่อนยุครัฐบาล คสช. นั้นนโยบายและมาตรการด้านแรงงานนั้นเปลี่ยนแปลงบ่อยมาก รัฐบาลใหม่นโยบายก็เปลี่ยนใหม่ทำให้คนปฏิบัติงานมีความสับสน” (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

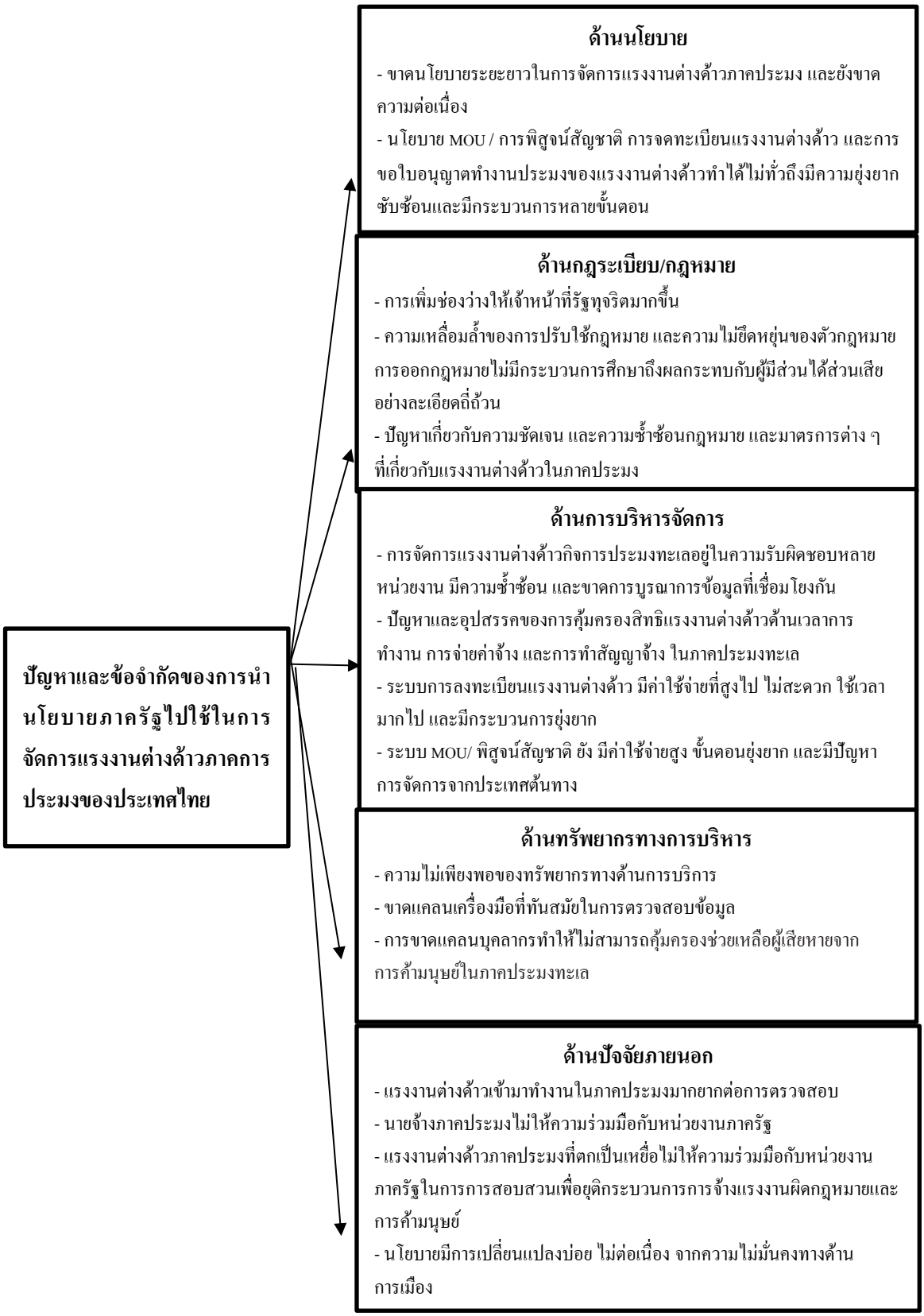
“ผลของการไม่มีแผนในระยะยาวทำให้รัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงบ่อยนั้นปรับเปลี่ยนนโยบายมาตรการในการจัดการแรงงานต่างด้าวอยู่ตลอด” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“การที่มาตรการเปลี่ยนแปลงบ่อยนั้นทำให้ประสิทธิภาพการจัดการของภาครัฐนั้นยังไม่ดีเท่าที่ควรเจ้าหน้าที่บางทีติดตามประกาศจากรัฐบาลไม่ทันข้อมูลไม่ทันอัพเดท” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

จากการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ด้านปัจจัยภายนอกในข้างต้นนั้นสามารถสรุปปัญหาได้ว่า มีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคประมงเป็นจำนวนมากยาก

ต่อการตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการไม่ให้ความร่วมมือของนายจ้างภาคประมงในการปฏิบัติตามกฎของรัฐที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ตกเป็นเหยื่อไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการการสอบสวนเพื่อยุติกระบวนการการจ้างแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ สุดท้ายคือประเด็นเรื่องนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่ต่อเนื่อง จากความไม่มั่นคงทางด้านการเมืองล้วนเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยทั้งสิ้น

จากข้อมูลในข้างต้นเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 4-2



ภาพที่ 4-3 ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลในข้างต้นการวิเคราะห์ผลการศึกษาในส่วนนี้ผู้วิจัยศึกษาจากแหล่งข้อมูล 2 ส่วน ได้แก่ 1. ข้อมูลที่รวบรวมมาแล้วในหัวข้อข้างต้นทั้งหมด และ 2. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 34 ท่าน เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปใช้พัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้น ดังนี้

1. ด้านนโยบาย

1.1 ควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมงโดยเฉพาะ

จากการศึกษาพบว่านโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าแรงงานต่างด้าว การคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งแนวทางและมาตรการนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความสับสน และไม่มีเป้าหมายในระยะยาว โดยในปัจจุบันนั้นมีเพียงการจัดการแรงงานต่างด้าว แผนประมง ที่มีระยะ 4 ปีเท่านั้น ซึ่งจากข้อมูลที่ได้นั้นส่วนใหญ่ให้ข้อเสนอแนะที่ไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมงโดยเฉพาะเนื่องจากลักษณะงานของการทำประมงนั้นมีบริบทที่ต่างไปจากงานประเภทอื่น ๆ ซึ่งการทำประมงนั้นต้องออกไปทำงานที่กลางทะเล มีเพียงนายจ้างและแรงงานนั้นทำให้การตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ทำได้ยาก สุ่มเสียงต่อการทำผิดกฎหมายเป็นอย่างมาก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ควรมีการปรับปรุงนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีแผนงานในระยะยาวมีความชัดเจนในเป้าหมาย แผนปฏิบัติการชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย เพิ่มบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นในความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“รัฐบาลควรมีแผนแม่บทในการจัดการปัญหาสิทธิแรงงานประมงโดยเฉพาะเนื่องจากเป็นกลุ่มแรงงานที่ยากต่อการตรวจสอบรัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากไม่งั้นปัญหาก็จะวนกลับมาซ้ำรอยเหมือนช่วงก่อนได้รับใบเหลืองจากอียู” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“นโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าวยังมีความไม่ชัดเจน ไม่มีแผนการในระยะยาว รัฐบาลควรปรับปรุงให้ชัดเจนมากขึ้น ให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐได้ง่ายขึ้น” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม

2563)

1.2 ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมง

จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่สำคัญของการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงนั้นเกิดจากสาเหตุที่แรงงานไทยนั้นไม่ต้องการทำงานในภาคประมง เนื่องจากต้องทำงานหนัก ยาก และสกปรก มีค่าแรงน้อย ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับอุตสาหกรรมประมงที่มูลค่ามหาศาล การเข้ามาเป็นจำนวนมากการต้องใช้ทรัพยากรภาครัฐของประเทศในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวผู้เชี่ยวชาญต่างให้ความเห็นว่าในแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนนั้นควรมีการลดจำนวนแรงงานต่างด้าว โดยหันมาสร้างแรงจูงใจแรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมงแทนโดยการสร้างแรงจูงใจให้มากขึ้น อาทิ การเพิ่มค่าตอบแทนให้สูงมากขึ้น การยกย่องสร้างความภูมิใจให้แก่อาชีพประมงว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีความยั่งยืน มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“สิ่งที่รัฐควรทำคือการจูงใจให้แรงงานไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมงมากขึ้น อาจจะจูงใจด้วยรายได้” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“รัฐบาลนั้นควรมาส่งเสริมให้ลดการจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วหันมาจ้างแรงงานไทยแทน แต่ต้องทำให้เห็นว่าจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

1.3 ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงเน้นการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาพบว่านอกจากรัฐบาลควรลดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยการเพิ่มจำนวนแรงงานในประเทศแล้วนั้นยังสามารถลดจำนวนการใช้แรงงานด้วยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาเป็นตัวช่วยในการทำการประมง แต่ต้องอยู่ภายใต้การที่กฎหมายกำหนด โดยการร่วมมือพัฒนากับบริษัทวิจัย สนับสนุนทุนและงบประมาณแก่สถาบันการศึกษาภายในประเทศไทยเพื่อการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสำหรับภาคประมง ดังการสัมภาษณ์ที่ว่า

“สิ่งที่ภาครัฐควรทำคือการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติสนับสนุนกลุ่มธุรกิจให้พัฒนานวัตกรรมการผลิตเพื่อลดความต้องการในการใช้แรงงานภาคการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าประมง” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“การเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการทำประมงนั้นจะช่วยให้ประหยัดการใช้จำนวนแรงงานต่างด้าวลงได้” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“ผู้ประกอบการหาลงทุนกับเทคโนโลยีเพียงครั้งเดียวก็จะสามารถลดต้นทุนการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในระยะยาว” (เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2563)

1.4 ยกระดับคุณภาพชีวิตแก่แรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

จากการศึกษาพบว่าคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคประมงนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ทั้งการจ่ายค่าจ้าง ชีวิตความเป็นอยู่บนเรือ สิทธิวันลาวันหยุด ได้ทั่วถึงจากเจ้าหน้าที่เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรและเครื่องมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจสอบคุ้มครองโดยจากการถูกจับจ้อง และการตรวจสอบอย่างเข้มข้นของสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เพื่อไม่ให้ได้รับใบเตือนอีกครั้งจึงควรยกระดับคุณภาพชีวิตแก่แรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีตามสิทธิมนุษยชนโดยใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง และการตรวจสอบอย่างเข้มข้น

“การที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาแล้วมีความกินอยู่ที่ดี มีรายได้มั่นคง นายจ้างดูแลคุ้มครองดีในแง่ทางด้านเศรษฐกิจก็จะสามารถช่วยลดปัญหาทางสังคมที่จะตามมาได้ ไม่ว่าจะหาลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรืออาชญากรรมต่าง ๆ ก็จะลดลง ดังนั้นควรให้นายจ้างดูแลทางด้านเศรษฐกิจแก่ลูกจ้างอย่างดี” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“รัฐบาลควรทำการตรวจสอบนายจ้างอย่างเข้มข้นเพื่อให้นายจ้างจัดสวัสดิการการและสิทธิต่าง ๆ แก่แรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิตามกฎหมายที่ระบุไว้ ทั้งค่าจ้าง วันเวลาทำงานวันหยุด” (หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

“อยากให้รัฐบาลช่วยให้ความสำคัญกับแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ปัจจุบันคือทำเพียงการตรวจสอบเรือเข้าออกท่าพออยู่กลางทะเลก็ไม่มีการควบคุมแล้ว” (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย

2.1 ควรมีการละเว้นข้อบังคับแก่อุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านตามความเหมาะสม

จากการศึกษาพบว่าความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย และไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน ที่

ใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายโดยใช้ระบบการจัดการเดียวกันกับธุรกิจประมงทั้งระบบนั้นสร้างผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านอย่างมากที่ไม่ศักยภาพในการดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมและช่วยเหลือการทำประมงพื้นบ้าน ภาครัฐจึงควรมีการละเว้นข้อบังคับแก่อุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านตามความเหมาะสม โดยควรมีการดำเนินนโยบายด้วยการแยกประเภทของอุตสาหกรรมประมงให้ชัดเจนโดยใช้เกณฑ์ของขนาดเรือและขนาดอุตสาหกรรมมาใช้ หรือกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีมีเรือเพียงลำเดียว กับกลุ่มที่มีฝูงเรือจำนวนมากทำเป็นธุรกิจ ให้มีมาตรการและกฎที่บังคับใช้คนละแบบไม่เหมือนกันเนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ต่างกันมาก อาทิ เงินลงทุน แรงงาน ประเภทเรือ ฯลฯ ซึ่งเกิดความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ดังคำให้สำภาษณ์ของไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กับนิตยสารเวย์ออนไลน์ ในหัวข้อเหตุผลที่เราไม่ควรดีใจ หลังประมงไทยได้รับการปลดใบเหลือง IUU ว่า

“รัฐใช้หลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการดูแลทรัพยากรทางทะเลของ IUU ในการออก พ.ร.ก. ประมง แต่ยูเอ็นก็มีหลักเรื่องการทำประมงขนาดเล็ก ซึ่งมีกติกาอีกแบบ เราไม่ได้เอากติกาของประมงขนาดเล็กมาเขียนใน พ.ร.ก.นี้ด้วย ก็ทำให้กลุ่มประมงพื้นบ้านถูกปฏิบัติเหมือนกลุ่มประมงพาณิชย์ ประมงพาณิชย์มีทุนมีศักยภาพขณะที่ประมงพื้นบ้านไม่มี และประมงพื้นบ้านก็มีความแตกต่างในวิธีการ การหามาตรการหรือกฎระเบียบที่ว่าด้วยการดูแลประมงพื้นบ้านเป็นการเฉพาะขึ้นมาคือสิ่งจำเป็น เพราะหากประมงพื้นบ้านอยู่ภายใต้กติกาที่เป็นอยู่ ก็เหมือนเป็นการตัดตอนภูมิปัญญาไม่ให้ส่งต่อไปยังลูกหลาน”

2.2 ภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษานั้นได้พบจุดอ่อนของการจัดการแรงงานต่างด้าวคือขาดการนำเอากฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจัง และการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจนั้นเป็นการเพิ่มช่องว่างแก่เจ้าหน้าที่รัฐทำการทุจริต คอรัปชั่น เป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์และทำให้ประเทศไทยถูกลดความน่าเชื่อถือจากชาติตะวันตก ดังนั้นเพื่อการจัดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยบังคับใช้กับทุกกลุ่มทั้งนายจ้าง แรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่รัฐ และบริษัทจัดหางาน โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ภาครัฐควรบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตาม พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง” (ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2563)

“ควรมีการตั้งหน่วยงานสำหรับติดตามตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเคร่งครัด” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“ภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งการทำผิดกฎหมายทั้งแรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งบริษัทจัดหางาน” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

2.3 ควรบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง

จากการศึกษามีแนวทางเสนอให้ผู้ประกอบการประมงนั้นทำการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะ พรก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พรบ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และ พรบ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยเน้นการพัฒนาระบบตรวจสอบติดตามให้มีประสิทธิภาพในการสืบหาผู้ประกอบการที่กระทำความผิด ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ควรให้ผู้ประกอบดูแลทางด้านเศรษฐกิจแก่ลูกจ้างอย่างดี มีความกินอยู่ที่ดี มีรายได้มั่นคง แต่ต้องเป็นเชิงบังคับด้วยกฎหมายที่รุนแรงมากขึ้น” (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“ควรดำเนินการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศอย่างผิดกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถติดตามตัวได้ รวมถึงการเข้ามาแย่งงานแรงงานในประเทศด้วย” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“ควรบังคับใช้ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตาม พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง” (ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

2.4 เพิ่มบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในความผิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

จากการเสนอแนวทางในหัวข้อก่อนหน้านั้นสำหรับการแก้ปัญหาการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดในการกระทำที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ควรมีการเพิ่มบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในความผิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีความหวั่นเกรงต่อการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ต้องเพิ่มโทษให้หนักขึ้น ใครทำผิดเกี่ยวกับเรื่องค้ามนุษย์ ทั้งโดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐ เอเย่นต์จัดหางาน เนื่องจากกฎหมายเอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่” (นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

“ควรเพิ่มบทลงโทษของตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเลยมองไม่เห็นเพื่อแลกกับผลประโยชน์ให้รับโทษหนัก ๆ เลย เพราะเป็นสาเหตุต้นตอของกระบวนการค้ามนุษย์” (ผู้บังคับหมวดเรือกองทัพเรือ, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2563)

“เรื่องทุจริตของเจ้าหน้าที่ก็มีลือกันหนาหูเรื่องการขอสินน้ำใจแลกกับการทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น ควรมีการเพิ่มโทษในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่คอรัปชั่นให้มีโทษหนัก ๆ ” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

2.5 ในการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบควรมีการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติอย่างเร่งด่วนคือการทำให้ธุรกิจประมงพื้นบ้านและประมงขนาดเล็กได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงไม่สามารถเตรียมการใด ๆ ได้ทันทำให้เสียประโยชน์จนไม่สามารถดำเนินการทำการประมงได้ สูญเสียรายได้บางรายถึงกับหันไปประกอบอาชีพอื่น ทำให้ธุรกิจส่งออกสินค้าประมงซบเซาอย่างหนักเนื่องจากสินค้าประมงที่จับได้ลดลงราว ๆ ร้อยละ 30 ดังนั้นการกำหนดและดำเนินมาตรการ/นโยบายต่าง ๆ นั้นควรที่จะมีการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ธุรกิจประมงพื้นบ้าน ประมงขนาดเล็ก แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ ในการแสดงทัศนะความคิดเห็นถึงแนวทางที่จะกำหนดหรือดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในอนาคตต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง รวมถึงปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายด้วย ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“อยากให้ภาครัฐทำการประชาวิจารณ์ก่อนที่จะกำหนดและร่างกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ว่ากลุ่มใดมีผลกระทบบ้างเพื่อให้การดำเนินการได้โดยราบรื่น” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“ในการที่จะออกหหรือดำเนินการมาตรการใด ๆ รัฐไม่เคยมาถามถึงความต้องการของพวกเราเลย มาถึงก็ประกาศโครม ๆ ถามว่าประมงพื้นบ้านจะปรับตัวทันได้อย่างไร” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“เมื่อ 3-4 ปีก่อนนั้นรัฐออกมาตรการเร่งด่วนมาอย่างเผด็จการใช้กับประมงด้วยกฎเดียวทั้งระบบเกิดผลกระทบต่อประมงขนาดเล็กจอดเรือที่ฝั่งกันเป็นแถว ๆ รัฐควรดำเนินการโดยความความเห็นประชาชนก่อน” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

3. ด้านการบริหารจัดการ

3.1 ควรศึกษาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ

จากแนวทางที่ได้เสนอไปในหัวข้อก่อนหน้านี้นั้นนอกจากการกำหนดมาตรการและกฎหมายต่าง ๆ ที่ควรต้องผ่านการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแล้วนั้นในการนำกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ มาใช้ก็ควรที่จะศึกษาพิจารณาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเหมือนการดำเนินการอย่างที่ผ่านมาที่ทำให้ชาวประมงพื้นบ้านไม่สามารถประกอบอาชีพได้ บางรายเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่น สูญเสียทั้งผลผลิตทางการประมงที่จับสินค้าประมงได้น้อยลง สูญเสียภูมิปัญญาท้องถิ่นไป ดังนั้นการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ควรทำอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อลดผลกระทบดังกล่าวที่จะเกิดขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ครับนอกจากการระดมความคิดเห็นก่อนการกำหนดมาตรการหรือกฎหมายแล้วนั้นการนำเอากฎต่าง ๆ มาใช้เจ้าหน้าที่ก็ควรศึกษาถึงข้อมูลในพื้นที่ต่าง ๆ ก่อนควรยืดหยุ่นกฎหมายได้ตามสภาพปัญหา” (ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

“เจ้าหน้าที่ควรมีความยืดหยุ่นในการนำกฎระเบียบต่าง ๆ มาใช้อย่างชาวประมงขนาดเล็กที่ทำประมงแบบพอเพียงไม่ได้มีเงินทุนหนาได้รับผลกระทบจากกฎต่าง ๆ เยอะมาก” (ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2563)

3.2 มุ่งพัฒนาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงประการหนึ่งคือการจัดการแรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน ทำให้ข้อมูลและการสั่งการต่าง ๆ ไม่มีเอกภาพ ในความต้องการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนภาครัฐมักจะจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้นอย่างเช่น ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้นหน่วยงานภาครัฐควรมีการพัฒนาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องมีการจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้นมาเป็นพิเศษ โดยควรมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกระทรวงแรงงานเป็นแกนหลักของการรวมศูนย์และประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ควรมีการบูรณาการงานต่าง ๆ ร่วมกันของหน่วยงานรัฐการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ” (ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2563)

“ต้องยอมรับว่าระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐนั้นทำใครทำมันเมื่อต้องแก้ไขปัญหาใด ๆ อย่างเร่งด่วนมักจะจะตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อให้ทำงานได้รวดเร็วทั้งที่งานเหล่านี้ก็

เป็นงานทั่วไปของหน่วยงานรัฐอยู่แล้ว ถ้าทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ไม่ต้องจัดตั้งมาให้สูญเสียงบประมาณเพิ่ม" (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

"อยากให้ภาครัฐมีการพัฒนาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวให้ดีมากขึ้น" (นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2563)

3.3 ควรมีการยกระดับการดำเนินการโดยนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง คือการขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ไม่การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงานที่กับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ที่เน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยความคิด สร้างสรรค์ นวัตกรรม และเทคโนโลยี และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามยุทธศาสตร์ 6 การปรับสมดุลการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจึงพยายามที่จะปรับองค์กรรัฐไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล เน้นการจัดให้มีบริการอัจฉริยะ ปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ตรวจสอบได้ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ ซึ่งจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง ก็เป็นองค์กรของรัฐซึ่งควรมีการยกระดับการดำเนินการโดยนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังการสัมภาษณ์ที่ว่า

"ทุกวันนี้หน่วยงานภาครัฐยังคงทำงานในรูปแบบเดิม ๆ ยังใช้กระดาษในการเวียนข้อมูลไม่นำเอารูปแบบ อี-ออฟฟิศ เข้ามาใช้งานเพื่อให้สะดวกกับการเชื่อมโยงข้อมูลส่งผ่านระบบอินเตอร์เน็ตอย่างสะดวกรวดเร็ว" (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

"หน่วยงานรัฐควรปรับตัวในการเข้าสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัล ในการใช้ระบบเทคโนโลยีเข้ามาใช้กับทำงานเพื่อการเชื่อมโยง และตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานได้" (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

"รัฐบาลนั้นควรมีการยกระดับการดำเนินการโดยนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้ เพื่อความรวดเร็ว ความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล" (นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมง

จังหวัดในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 5 มีนาคม 2563)

3.4 พัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop sevice) ให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วย

จากการศึกษานั้นพบว่าการเกิดปัญหาการใช้แรงงานแบบผิดกฎหมาย การลักลอบเข้ามาทำงานแบบไม่มีอนุญาติ รวมไปถึงปัญหาของการขาดแคลนแรงงาน นั้นส่วนหนึ่งมาจากการที่ระบบกระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวนั้นมีความล่าช้า การระบุวิธีการไม่ชัดเจน รวมถึงมีราคาค่าอัตราธรรมเนียมที่สูงสำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าวหนึ่งคนต้องใช้เงินประมาณ 3 หมื่นบาท ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวเองมักที่จะหลบเลี่ยงการลงทะเบียนขอใบอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นเพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐอาจพิจารณาถึงการพัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น ด้วยการมุงเน้นการพัฒนาศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จให้มีระบบการทำงานที่รวดเร็วแม่นยำ การประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงเข้าใจง่าย รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การค้ามนุษย์ และการเอาเปรียบลูกจ้าง ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ควรมีการปรับปรุงระเบียบข้อปฏิบัติให้สะดวกต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ถ้ามันยุ่งยากก็เป็นปัจจัยให้ผู้ประกอบการเค้าเลือกที่จะไม่ทำให้ถูก” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“เพื่อการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานอาจมีการพิจารณาปรับลดค่าดำเนินการในการขึ้นทะเบียนหรือต่ออนุญาตในกลุ่มธุรกิจที่มีความขาดแคลนแรงงาน” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“อยากให้ภาครัฐลดค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาตแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในต่ำลงเพื่อลดปัญหาความขาดแคลนแรงงานในภาคประมง” (ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2563)

3.5 เร่งรัด ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด โดยการยกเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาพบว่าอีกประเด็นที่เป็นสาเหตุให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวมักหลีกเลี่ยงการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายคือการเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดเดิมที่เคยลักลอบเข้ามาทำงานผิดหมายซึ่งการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด ผู้ให้ข้อมูลก็ได้แนะนำว่าภาครัฐควรที่จะทำการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิม

ของแรงงานต่างด้าว ซึ่งข้อดีของการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมดคือ ความสามารถตรวจสอบติดตามและคุ้มครองดูแลสิทธิต่าง ๆ ได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

"ควรเร่งตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานผิดกฎหมายมาอยู่ในระบบเพื่อการคุ้มครองทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ" (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

"ควรให้แรงงานต่างด้าวที่ยังทำงานผิดกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในระบบแรงงานให้ถูกกฎหมายเมื่อลดการถูกเอาเปรียบจากนายจ้างชาวไทย" (ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 3, สัมภาษณ์, 25 กุมภาพันธ์ 2563)

"ภาครัฐควรเร่งนำเอาแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ทะเบียนให้ได้ทั้งหมดโดยเร็ว แต่การจะทำได้นั้นต้องใช้มาตรการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง" (นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2563)

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร

4.1 ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยและเพียงพอในการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยประการสำคัญคือการที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในภาคประมง อาทิ กรมเจ้าท่า ตำรวจน้ำ สำนักงานประมง นั้นไม่ได้มีเครื่องมือที่ทันสมัย และไม่มีความเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงาน จึงทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิ ตรวจสอบการกระทำผิดต่อแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงควรที่จะให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน อย่างเพียงพอ ได้แก่ ฝูงเรือที่ทันสมัย ระบบนำทาง (GPS) ที่แม่นยำ ฯลฯ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

"เราไม่มีฝูงเรือหรือเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน จึงทำให้ไม่สามารถที่จะตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนก็อยากให้ภาครัฐได้สนับสนุนในส่วนนี้" (หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

"ภาครัฐควรที่จะเพิ่มประมาณเพื่อช่วยเหลือเรื่องอุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อการคุ้มครองปรามการทำประมง และการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้มีเพียงพอต่อการใช้งาน" (ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

“ที่ไม่สามารถคุ้มครองและจับกุมผู้กระทำผิดได้ก็เพราะหน่วยงานรัฐไม่ได้มีเครื่องไม้เครื่องมือที่ทันสมัยควรสนับสนุนให้มีให้เพียงพอ” (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าวของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

4.2 เสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่านอกจากปัญหาอุกรณ์ และเครื่องมือที่มีไม่เพียงพอและไม่ทันสมัยแล้วนั้นอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐยังมีไม่เพียงอีกด้วย ทำให้ระบบการตรวจสอบ ติดตามคุ้มครองแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะพิจารณาเพื่อเสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการปราบปรามได้แก่ กรมเจ้าท่าและกองบังคับการตำรวจน้ำ ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ควรเสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะกรมการจัดหางาน กรมเจ้าท่า กรมประมง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ” (ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2563)

“อยากให้ภาครัฐได้เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้มีเพียงพอต่อปฏิบัติงาน เนื่องจากเรือประมงนั้นมีจำนวนมากกว่ากำลังเจ้าหน้าที่หลายเท่าเลย” (หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ), สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2563)

“ในส่วนของสำนักงานเจ้าท่าในหลายจังหวัดของภาคตะวันออกนั้นมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ อยากให้ภาครัฐพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังให้มีความเหมาะสม” (เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2563)

4.3 ยกระดับระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการตรวจสอบ ติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่างานประเภทประมงนั้นมีสภาพแวดล้อมขของการทำงานที่ต่างไปจากงานอื่น ๆ เนื่องจากการต้องทำอยู่บนเรือกลางทะเลเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำการตรวจสอบคุ้มครองแรงงานได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองนั้นภาครัฐควรที่จะยกระดับระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการตรวจสอบ ติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การมีเครื่องมือสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวที่อยู่กลางทะเลเพื่อการตรวจสอบชีวิตการทำงาน ความเป็นอยู่ระหว่างการทำงานว่านายจ้างได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้หรือไม่ ก็จะทำให้ตรวจสอบ ติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“หน่วยงานภาครัฐควรมีเครื่องมือสื่อสารที่สามารถเชื่อมต่อกับแรงงานบนเรือได้ตลอดเพื่อการรายงานเคลื่อนไหวกลับมาบนฝั่ง” (หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 1, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2563)

“รัฐควรที่จะส่งเสริมจัดซื้อระบบเทคโนโลยีดิจิทัล ให้ใช้ในการติดตามเรือประมงที่ออกไปทำงานยังกลางทะเล” (เจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2563)

“การยกระดับการติดต่อสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่บนเรือได้ตลอดเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดนั้นจะทำให้สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

4.4 เร่งยกระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อม ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล

จากการศึกษาพบว่านอกเสียจากการยกระดับระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการตรวจสอบติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงให้มีประสิทธิภาพแล้วนั้นเพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นควรทำการยกระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อม ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลดังกล่าวด้วย ไม่ว่าจะเป็นการส่งไปฝึกอบรม การสรรหาเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถอยู่แล้ว มาเพื่อใช้และเผยแพร่วิธีการการใช้งานระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแก่บุคลากรในองค์กร ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“แต่อย่างไรก็ดีต้องมีการยกระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ไปด้วยให้สามารถใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลดังกล่าว” (หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 1, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2563)

“นอกจากนั้นรัฐควรที่จะสนับสนุนให้บุคลากรของรัฐมีความสามารถที่จะใช้งานระบบเทคโนโลยีดิจิทัลได้ด้วยไม่งั้นก็ไม่เกิดประสิทธิภาพ” (เจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2563)

“ควรยกระดับเจ้าหน้าที่ให้สามารถใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ควบคู่กัน” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

5. ด้านปัจจัยภายนอก

5.1 เร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการจัดการแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นทางด้านตัวแรงงานต่างด้าวคือการที่ตัวแรงงานต่างด้าวไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองควรได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด ค่าจ้างสำหรับการทำงานเกินที่กฎหมายกำหนด สิทธิในการลา จำนวนวันและเวลาทำงาน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แรงงานต่างด้าวมักไม่ทราบ หรือบางคนอาจทราบแต่ไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ ดังนั้นภาครัฐควรที่จะทำนวยความสะดวกในเรื่องของการเร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย รวมถึงช่องทางในการแจ้งข้อมูลการกระทำความผิดของนายจ้างและกระบวนการค้ามนุษย์ ใช้แรงงานต่างด้าวได้ทราบเพื่อให้ไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“รัฐต้องพยายามให้ข้อมูลแก่แรงงานต่างด้าวให้มากที่สุดเพื่อให้เค้าได้รู้ว่าสิทธิที่เค้าต้องคืออะไร หากไม่ได้ต้องไปฟ้องร้องที่ไหน เบอร์อะไร หน่วยงานใด เพราะที่ผ่านมาแรงงานต่างด้าวถูกกดขี่อยู่เป็นประจำ”

“รัฐต้องจัดฝึกอบรมแรงงานต่างด้าวให้รับรู้ถึงค่าตอบแทนสวัสดิการต่าง ๆ ที่เค้าพึงได้ว่าต้องมีอะไรบ้าง” (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

5.2 เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย

จากการศึกษานั้นพบว่า ปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าว ประเภท MOU จากประเทศต้นทางอย่างพม่า และกัมพูชา นั้นยังมีความล่าช้า ข้อมูลไม่ค่อยถูกต้องทำให้การจัดการของหน่วยงานภาครัฐของไทยทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามไปด้วย รัฐบาลควรต้องเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย ให้เป็นข้อมูลรูปแบบเดียวกัน สามารถส่งข้อมูลถึงกันได้ง่ายและรวดเร็วโดยใช้ระบบการสื่อสารที่ทันสมัยและมีความปลอดภัย เกี่ยวกับประวัติการทำผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรม เพื่อสามารถมั่นใจในความปลอดภัยของแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“ที่ผ่านมาระบบการพิสูจน์สัญชาติมักติดขัดที่ประเทศต้นทางทั้งเมียนมาร์และกัมพูชาที่ต่างมีความล่าช้า ภาครัฐควรทำการประสานความร่วมมือในการเชื่อมโยงระหว่าง 2 ประเทศให้รวดเร็วมากขึ้น” (นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2563)

“หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นควรที่จะมีการประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทาง ใน

การเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย" (หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

5.3 สร้างความน่าเชื่อถือในการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์

จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคของการไม่สามารถสืบสวนหาผู้กระทำผิดทางด้านการค้ามนุษย์มารับการลงโทษได้อย่างสิ้นซากนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์ นั้นไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการการสอบสวน เนื่องจากความกลัวและถูกข่มขู่ต่อนายจ้าง ความไม่มั่นใจในการคุ้มครองพยานและเหยื่อทำให้ไม่สามารถยุติกระบวนการการจ้างแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะสร้างความน่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์

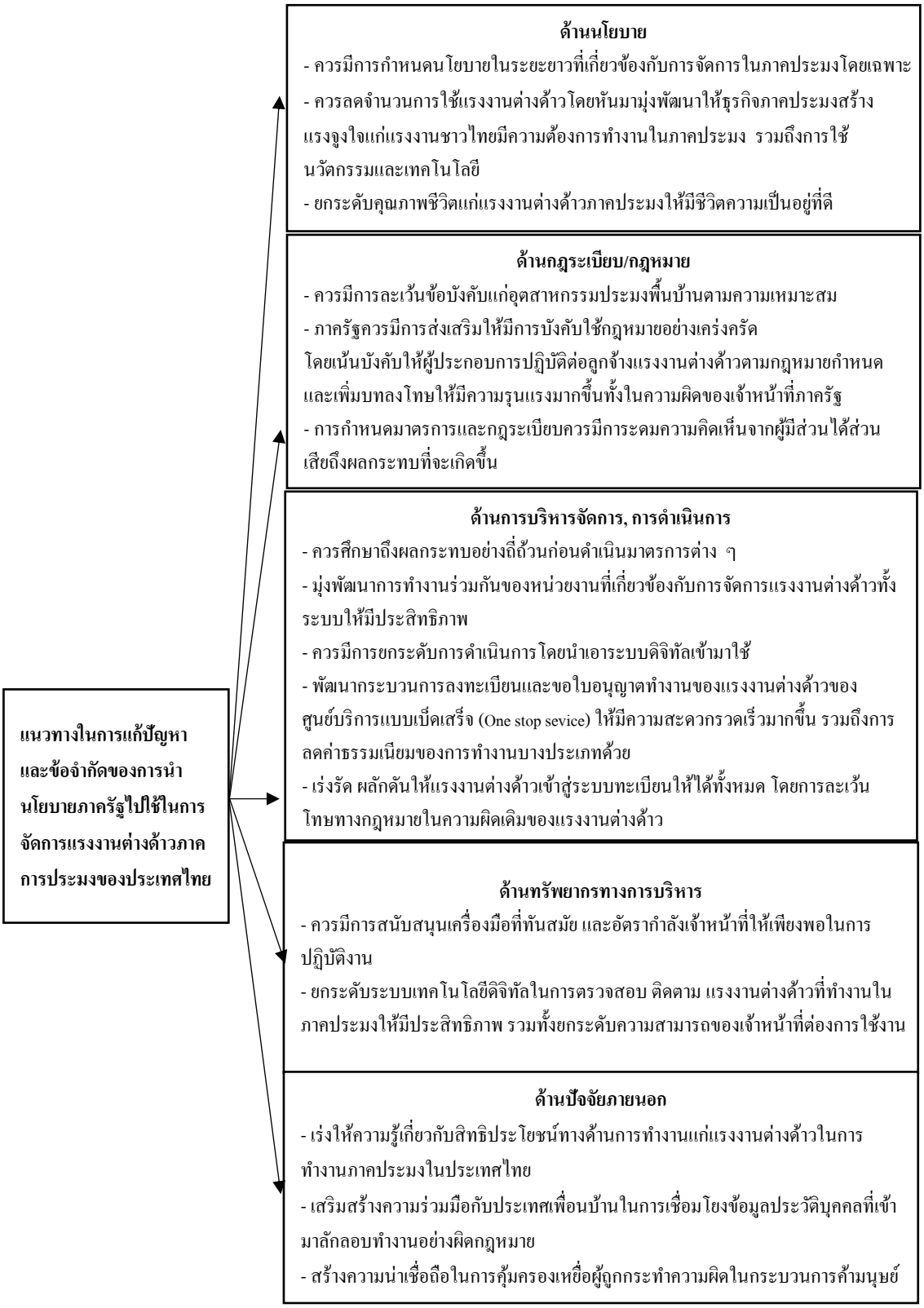
ดังการให้สัมภาษณ์ที่ว่า

"ภาครัฐต้องให้การคุ้มครองพยานผู้เสียหายที่มาฟ้องร้องต้องเก็บข้อมูลเป็นความลับเพื่อความปลอดภัยของเหยื่อจนกว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับการลงโทษ" (หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก, สัมภาษณ์, 6 มีนาคม 2563)

"ส่วนใหญ่แรงงานที่ถูกกระทำมักไม่ค่อยกล้ามาฟ้องร้องกับหน่วยงานรัฐเพราะถูกนายจ้างข่มขู่ไม่ให้ค่าจ้าง บางรายก็ยึดพาสปอร์ต รัฐบาลควรสร้างความมั่นใจให้แรงงานเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยของเหยื่อ" (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

"รัฐบาลควรที่จะสร้างความมั่นใจให้กับทั้งเหยื่อและพยานในคดีกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์ และการเอาเปรียบจากนายจ้าง" (ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2, สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2563)

จากข้อมูลเกี่ยวกับการนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 4-3



ภาพที่ 4-3 การนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

บทที่ 5
สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

2. เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

4. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

โดยรูปแบบการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการได้มาของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Document research) จาก เอกสาร วิชาการ บทความ วารสาร รายงานการวิจัยต่าง ๆ ข้อมูลจากระบบอินเตอร์เน็ต ข้อระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการประมงทะเล รวมถึงมาตรการเร่งด่วนต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวกับการประมงทางทะเล

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ จำนวน 34 ราย

เครื่องที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัยแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interviews) โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้ ประเด็นที่ 1 คำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ให้ข้อมูล/ สัมภาษณ์ ประเด็นที่ 2 คำถามเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการที่ใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ประเด็นที่ 3 คำถามเกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย และ ประเด็นที่ 4 คำถามเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปใช้พัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

การวิเคราะห์ ข้อมูล จะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร วิธีการวิเคราะห์จะเป็นไปตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative data) คือ พรรณนาข้อมูลในปรากฏการณ์ หรือรูปธรรม และวิเคราะห์ตีความข้อมูลเพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย โดยใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้าระเบียบวิธีวิทยา (Methodology triangle) โดยนำข้อมูลจาก 3 ส่วนมาวิเคราะห์ร่วมกันว่ามีความเชื่อมโยงกันหรือไม่ ได้แก่ 1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก 2. ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และการจัดการการประมง และ ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสารวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงของหน่วยงานภาครัฐ

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้นั้นเน้นการศึกษาจากแหล่งข้อมูล 4 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่สำคัญที่กำหนดไว้ในข้างต้น จำนวน 34 ท่าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 กลุ่มหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง นั้นมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ

1.1.2 เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทางลับ กองข่าวทัพเรือภาคที่ 1, กองทัพเรือ

1.1.3 ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 3

1.1.4 ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2

1.1.5 หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 2

1.1.6 ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1

1.1.7 หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 1

1.1.8 หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ)

1.1.9 ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 5 กองบังคับการตำรวจน้ำ (ชลบุรี)

1.1.10 ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา)

1.1.11 เจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก

1.1.12 เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก

1.1.13 นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1

1.1.14 นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2

1.1.15 นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1

1.1.16 นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2

1.2 กลุ่มหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว นั้นมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

1.2.2 นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

1.2.3 นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก

1.2.4 นายประมงอำเภอแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก

1.2.5 หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้

1.2.6 หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้

1.2.7 หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก

1.3 กลุ่มตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง นั้นมีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1

1.3.2 ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2

1.3.3 ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1

1.3.4 ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2

1.4 กลุ่มตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง และกลุ่มประชาชน

1.4.1 ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1

1.4.2 ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2

1.4.3 ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3

1.4.4 ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1

1.4.5 ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2

1.4.6 ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1

1.4.7 ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2

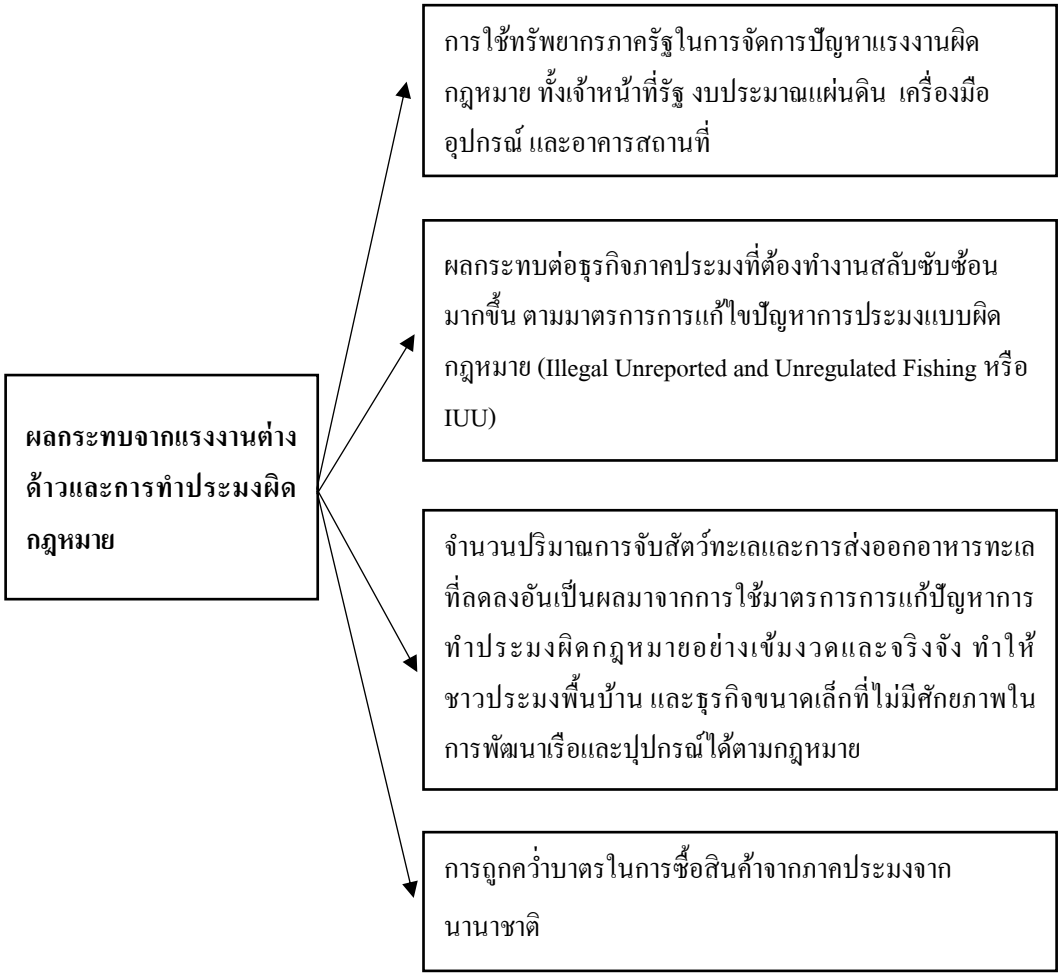
2. ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และการจัดการการประมง ดังนี้ 1. พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 2. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 3. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 5. พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562

3. ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ วารสารวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงของหน่วยงานภาครัฐ

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากการศึกษาสถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นมีรายละเอียดดังนี้

1. สถานการณ์ด้านแรงงานผิดกฎหมาย จากข้อมูลของศูนย์บัญชาการการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2559 – 2562 จำนวนคดีการทำประมงผิดกฎหมาย ทั้งคดีแรงงานและคดีประมง เป็นจำนวนถึง 5,135 คดี เนื่องจากการใช้มาตรการปราบปรามการทำประมงที่ผิดกฎหมาย และปัญหาการค้ามมนุษย์ จากสถานการณ์การได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป (European Union: EU) และการ ถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ไปอยู่ในกลุ่ม 3 หรือ Tier 3 ซึ่งนับเป็นลำดับขั้นต่ำสุด ของสำนักงานเพื่อติดตามและต่อสู้กับการค้ามนุษย์แห่งกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in persons report- TIP) ซึ่งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากคดีแรงงานต่างด้าวและการทำประมงผิดกฎหมาย นั้นสรุปได้ดังภาพที่ 5-1



ภาพที่ 5-1 สรุปผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวและการทำประมงผิดกฎหมาย

2. สถานการณ์ด้านการขาดแคลนแรงงานภาคการประมง

จากการศึกษาของ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ได้พบว่า อุตสาหกรรมการประมงนั้นมีความขาดแรงงาน อยู่ประมาณ 30,000 – 40,000 คน ซึ่งยังไม่มีตัวเลขที่ยืนยันได้อย่างแน่ชัด เนื่องจากการทำประมงนั้นเป็นงานในประเภท 3 D หรืองานสกปรก (Dirty job) งานยาก (Difficult job) และงานอันตราย (Dangerous job) ซึ่งเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ รวมถึงการมีรายได้ที่ไม่สูงนัก ไม่สอดคล้องกับการศึกษาที่สูงขึ้นของคนไทยทำให้ภาคการประมงยังคงขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก

3. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะพัฒนาแรงงานในทุกภาคส่วนรวมถึงในภาคประมงด้วยที่มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ขึ้นมีสวัสดิการเท่าเทียมกับแรงงานชาวไทย อาทิ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ที่ทำการปรับปรุงให้มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปได้ดังนี้ตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 ผลสรุปคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวภาคการประมง

คุณภาพชีวิต	สรุปผลการศึกษา
1. ด้านความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน	แนวทาง มาตรการ และการออกกฎระเบียบของภาครัฐนั้นถือว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว แต่ประสิทธิภาพของการนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติยังคงไร้ประสิทธิภาพ ด้วยปัญหาความเพียงพอของบุคลากร การตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ทั่วถึงและไม่ได้ข้อมูลที่เป็นจริง ทำให้ยังมีแรงงานต่างด้าวยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ทั้งชั่วโมงการทำงานที่มากเกินไป การกักขังหน่วงเหนี่ยว การทำร้ายร่างกาย ยังคงเกิดขึ้นในภาคการประมงของประเทศไทยตราบใดที่การสำรวจของหน่วยงานภาครัฐยังคงไม่ทั่วถึง
2. ด้านเศรษฐกิจ	ภาครัฐนั้นมีมาตรการที่ดีพอกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยให้นายจ้างมีการทำเอกสารสัญญาพร้อมระบุค่าจ้าง และให้จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน แต่ในแนวทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถควบคุมดูแลนายจ้างได้ทั้งหมดให้ปฏิบัติตามกฎด้วยลักษณะงานของชาวประมงที่อยู่ในทะเลเป็นเวลานานและความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบทำให้ยังมีการละเมิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถตรวจสอบได้
3. ด้านชีวิตความเป็นอยู่	ภาครัฐได้มีข้อกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาติทำงานในประเทศไทยนั้นมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับแรงงานของประเทศไทย ทั้งเวลาในการดำเนินงาน จำนวนวันหยุดเวลาพัก ค่าแรง สวัสดิการต่าง ๆ เกี่ยวกับอาหาร น้ำดื่ม สถานที่พักบนเรือ

ตารางที่ 5-1 (ต่อ)

คุณภาพชีวิต	สรุปผลการศึกษา
4. ด้านสุขภาพร่างกายและสิทธิการรักษาพยาบาล	ภาครัฐได้กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานชาวไทย สำหรับแรงงานในระบบ MOU นั้นมีสิทธิในการเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของกระทรวง สาธารณสุข โดยการซื้อประกันสุขภาพ 1,600 บาทต่อปี แต่อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะการทำงานของชาวประมงที่ออกทะเลไปไกลแผ่นดินทำให้การเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลนั้นทำได้ยาก ถ้าได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยหนัก รวมถึงระบบการตรวจสอบของภาครัฐนั้นยังไม่สามารถเข้าถึงได้อีกด้วยจึงทำให้คุณภาพชีวิตในด้านสุขภาพร่างกายและสิทธิการรักษาพยาบาลยังไม่ดีเท่าที่ควร

4. ต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบการภาคการประมงในการใช้แรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาพบว่า ต้นทุนของผู้ประกอบภาคการประมงในการใช้แรงงานต่างด้าวนั้นมีค่าใช้จ่ายหลักอยู่ 2 ประการ ได้แก่

4.1 ค่าแรงของแรงงานต่างด้าว พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าแรงแก่แรงงานต่างด้าวไม่น้อยกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามที่แต่ละจังหวัดกำหนด คือ 308 – 330 บาทต่อวัน เช่นเดียวกับแรงงานไทย

4.2 ค่าลงทะเบียนขอใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ในส่วนนี้มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง สำหรับแรงงานที่นำเข้าตามกระบวนการบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศพม่า และกัมพูชา หรือ MOU ที่เข้ามาเป็นคนงานประจำเรือตาม กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดหางานให้คนหางาน เพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ พ.ศ. 2560 ก็มีค่าใช้จ่ายที่สูงเช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้ 1. ใบอนุญาตจัดหางาน 10,000 บาท 2. การต่ออายุใบอนุญาตจัดหางาน 10,000 บาท 3. ใบแทนใบอนุญาตจัดหางาน 5,000 บาท รวมทั้งสิ้น 25,000 บาท และมีค่าต่อใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงาน ครั้งละ 20,000 บาท ที่ต่อทำทุก 2 ปี

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายหลายฉบับ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมและนำเสนอเฉพาะกฎหมายแม่บทที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงโดยจำแนกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว กฎหมายแรงงาน และการตรวจคนเข้าเมือง โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 5-2

ตารางที่ 5-2 กฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
1. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561	ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และสร้างสาระสำคัญที่ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ 1. หลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ 2. การกำหนดลักษณะการมาทำงานของคนต่างด้าว 3. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. การเพิ่มโทษในแต่ละความผิดให้รุนแรงขึ้นเพื่อเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจน้ำ 3. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562	เป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงและป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมง 4 ประการ คือ 1. สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและการการจัดสวัสดิการ 2. สิทธิประโยชน์ด้านการจัดสวัสดิการ 3. สิทธิในที่พักอาศัยบนเรือประมง 4. สิทธิขอเดินทางกลับสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทำงาน	1. กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า 3. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 4. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 5. กระทรวงสาธารณสุข, กรมการแพทย์

ตารางที่ 5-2 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
3. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562	พรบ. นี้เป็นการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่นายจ้างพึงกระทำต่อลูกจ้าง และสิ่งที่ลูกจ้างควรได้รับสิทธิ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างเพื่อให้การจ้างงาน และการใช้งาน การประกอบกิจการ และ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปโดยดี ได้รับประโยชน์ที่เหมาะสม 2. เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำของลูกจ้าง 3. เพื่อให้การบริหารการคุ้มครองแรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน	1. กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560	เป็นพรก. ที่มีจุดประสงค์เพื่อการควบคุมการทำประมงที่ผิดกฎหมายทั้งระบบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมง ในพรก. ฉบับนี้ได้ 2. เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในการทำงานของแรงงานในภาคการประมง 3. วิธีการทำประมงในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย 4. การอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรทางทะเล 5. เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนประมงพื้นบ้านและชุมชนประมงท้องถิ่น	1. คณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง 3. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4. กระทรวงมหาดไทย จังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบังคับการตำรวจน้ำ 5. กระทรวงกลาโหม กองทัพเรือ

ตารางที่ 5-2 (ต่อ)

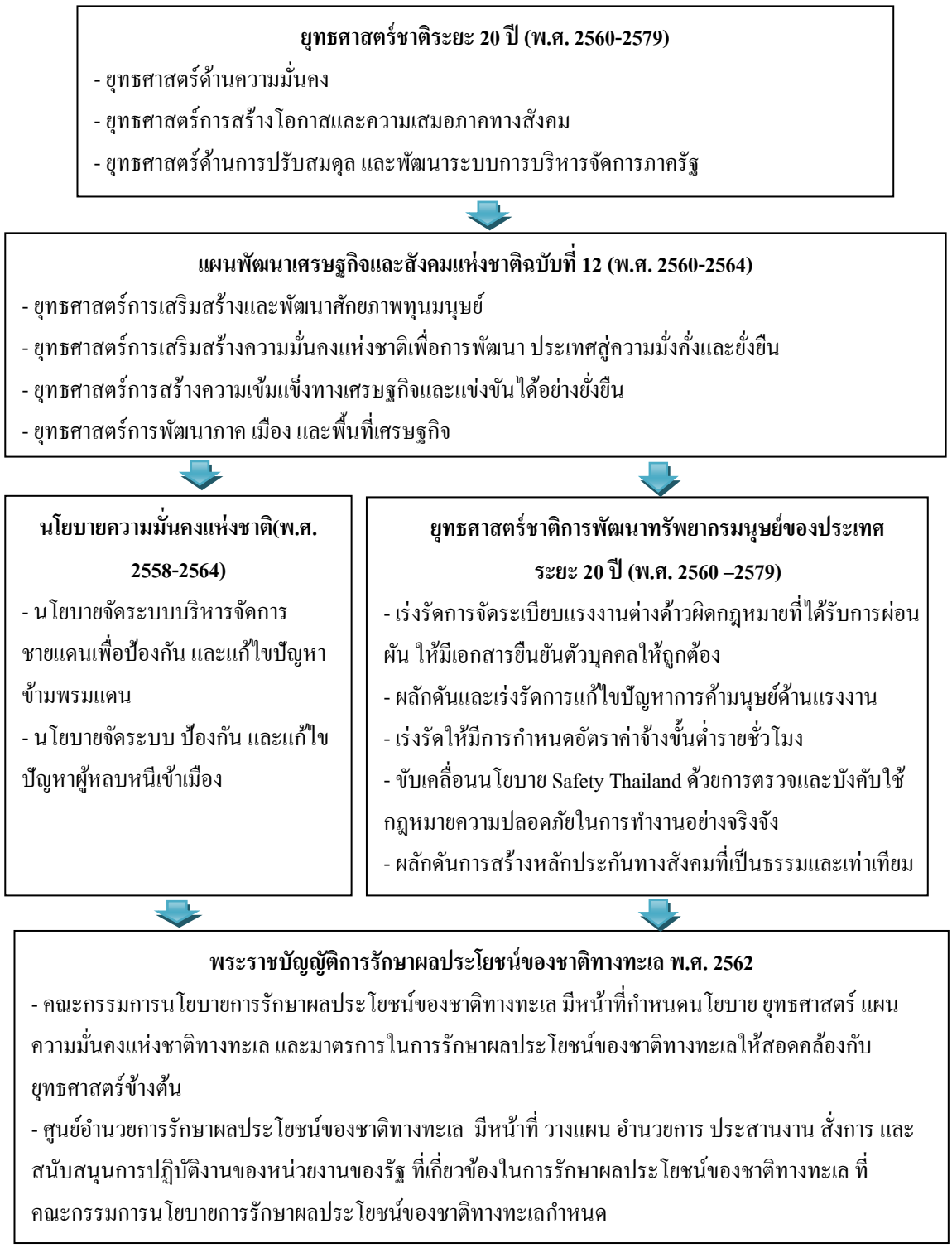
กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
5. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	พรบ. นี้จุดประสงค์เพื่อสกัดกั้น คัดกรองแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานให้เป็นไปตามคุณสมบัติที่วางไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. กำหนดการตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ขาดคุณสมบัติ 2. หลักเกณฑ์การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย 3. หลักเกณฑ์การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกประเทศไทย	1. กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2. กระทรวงกลาโหม 3. กระทรวงการต่างประเทศ
6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551	พรบ. นี้มีจุดประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกการค้ามนุษย์จากนายจ้างชาวไทย 1. เป็นกำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยคุ้มครองแรงงานต่างด้าวจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ 2. ลักษณะของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ 3. ระบุเกี่ยวกับการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ของแรงงานต่างด้าว	1. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4. คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ตารางที่ 5-2 (ต่อ)

กฎหมาย	สาระสำคัญ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
7. พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562	เพื่อเป็นการการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง รักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิอธิปไตย และสิทธิหน้าที่อื่นใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล	1. คณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 2. ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล 3. กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 4. กระทรวงกลาโหม 5. กระทรวงการต่างประเทศ 6. กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และสำนักงานประกันสังคม 7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมประมง 8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 9. กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า

2. นโยบายและมาตรการภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

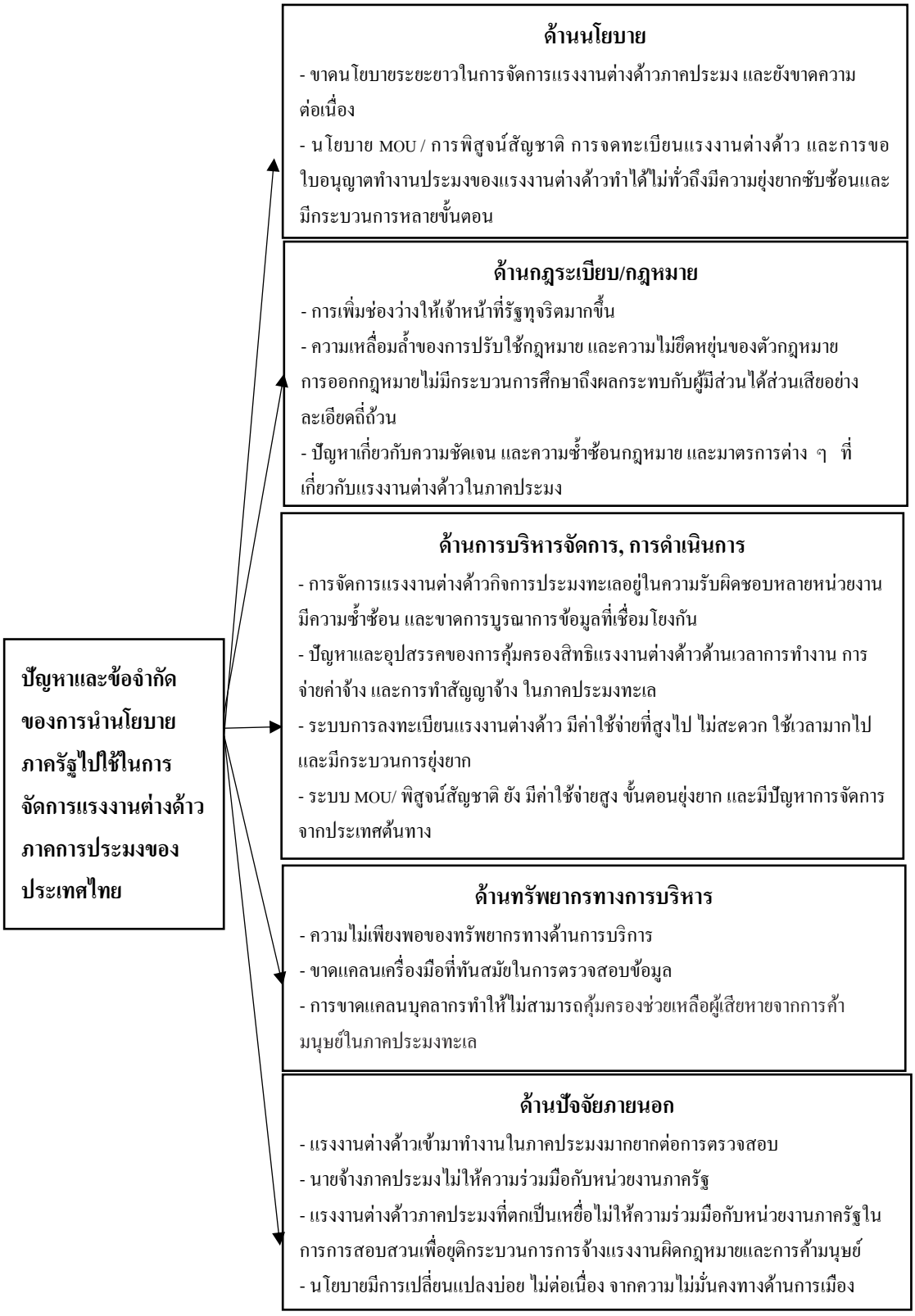
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงของประเทศไทยในปัจจุบัน นั้นถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560- 2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการ ดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน โดยสามารถสรุปถึงนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงได้ดัง ภาพที่ 5-2



ภาพที่ 5-2 นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงทางด้านการบริหารจัดการ

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย นั้นผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) บุคลากรภาครัฐ ทั้งที่เป็นผู้ควบคุมนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลต่าง ๆ และผู้ที่ปฏิบัติงานจริงของภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการประมง แรงงานต่างด้าวภาคการประมงเอง ตลอดจนผู้นำชุมชนและประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนของชาวประมงอาศัยอยู่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมง จำนวน 34 ท่าน รวมถึงข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่มีความน่าเชื่อถือไม่ว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานรัฐ บทความวิจัย และบทความวิชาการ โดยสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 5-3



ภาพที่ 5-3 ปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ในการนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยผู้วิจัยศึกษาจากแหล่งข้อมูล 2 ส่วน ได้แก่ 1. ข้อมูลที่รวบรวมมาแล้วในหัวข้อข้างต้นทั้งหมด และ 2. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้ง 34 ท่าน โดยกลั่นกรองจากวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix โดยมีฐานความคิดข้อเสนอตามการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหลัก เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ได้ดังตารางที่ 5-3

ตารางที่ 5-3 แนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

กลยุทธ์เชิงรุก (SO)	กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO)
1. ควรมีการยกเว้นข้อบังคับแก่อุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านตามความเหมาะสม 2. ควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมงโดยเฉพาะ 3. ในการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบควรมีการะดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 4. เร่งรัด ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด โดยการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าว 5. เร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย 6. สร้างความน่าเชื่อถือในการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์	1. ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมง 2. ควรบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง 3. ควรศึกษาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ 4. พัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วย 5. ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน 6. เสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 7. เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย

ตารางที่ 5-3 (ต่อ)

กลยุทธ์เชิงรับ (ST)	จุดอ่อน (Weakness –W)
1. ควรมีการละเว้นข้อบังคับแก่อุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านตามความเหมาะสม 2. ควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมงโดยเฉพาะ 3. ในการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบควรมีการะดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น 4. เร่งรัด ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด โดยการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าว 5. เร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย 6. สร้างความน่าเชื่อถือในการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์	1. ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมง 2. ควรบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง 3. ควรศึกษาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ 4. พัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ ให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วย 5. ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน 6. เสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 7. เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และผลที่ได้จากการศึกษางานวิจัยเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย สามารถอภิปรายผล และอ้างอิงจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

การอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยนั้นมีแรงงานเข้ามาทำงานในภาคประมงเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2563) นั้นพบว่ามีจำนวนถึง 41,231 อย่างไรก็ตามยังพบว่าแรงงานในภาคประมงยังคงขาดแคลนอีกราว ๆ 3-4 หมื่นคน ทำให้หน่วยงานภาครัฐของไทยต้องทำการบริหารจัดการงานในสองส่วนคือการคุ้มครอง จัดการแรงงานในประเทศ และการจัดหาแรงงานเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ รวมถึงการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบมาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาของวรางคณา อิ่มอุดม และคณะ (2554) ได้กล่าวถึง ปัจจัยสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ว่า เกิดจากความไม่สงบภายในประเทศของตนเอง เศรษฐกิจของไทยที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญ รวมถึงปัญหาขาดแคลนแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวสมัครใจทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำโดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเสียง (Dangerous) หนัก (Difficult) และสกปรก (Dirty) ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวันในอัตราใกล้เคียงกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

โดยสถานการณ์ดังกล่าวยังคงมีความสอดคล้องกับงานวิจัยในอดีตดังเช่นงานวิจัยของชัยพงษ์ สำเนียง (2557) พบว่าประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะแรงงานเมียนม่าร์มีส่วนสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง มีความสำคัญอย่างสูงในเศรษฐกิจรับเหมาก่อสร้างและกิจการประมง มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายราว 1 ล้าน 3 แสนคน เช่นเดียวกับการวิจัยของโกสุมภ์ สายจันทร์ (2554) ที่พบว่า ประเทศไทยมีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานเพิ่มมากขึ้นทุกปี จะเห็นว่าแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีส่วนในการขับเคลื่อนและเป็นฟันเฟืองที่สำคัญของเศรษฐกิจไทย ซึ่งคาดหมายได้ว่าจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยความสอดคล้องของวิจัยดังกล่าวนั้นทำให้เห็นว่าภาครัฐของไทยไม่สามารถลดการพึ่งพาการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศได้ เพื่อลดปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว อาทิ ปัญหาทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์ รวมถึงปัญหาของกระบวนการค้ามนุษย์

โดยการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ผู้วิจัยได้จำแนกปัญหาและข้อจำกัด ไว้ 5 ประเด็น ดังนี้

1. ด้านนโยบาย จากการศึกษาสามารถสรุปปัญหาได้ว่า นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยยังขาดการวางแผนนโยบายระยะยาว และความต่อเนื่องในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง นอกจากนั้นนโยบาย MOU/ การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึงมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีกระบวนการหลายขั้นตอน เนื่องจากหน่วยงานที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีมากกว่า จาก 6 กระทรวง ทั้งกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตร และอีกหลากหลายกระทรวง ทำให้ขาดการบูรณาการกรทำงานร่วมกัน การประสานงานไม่มีประสิทธิภาพ การสั่งการไม่มีเอกภาพทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของนฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ (2561) ที่พบว่า บริบทของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า นโยบายและมาตรการแต่ละช่วงยังมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายและมาตรการที่แตกต่างกัน ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร เช่นเดียวกับงานวิจัยของสุทธิพร บุญมาก (2555) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษานโยบายของประเทศไทยและมาเลเซีย พบว่า นโยบายในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ และการจ้างงานที่ผิดกฎหมายทั้งสองประเทศยังขาดความชัดเจน และความคงเส้นคงวาซึ่งปัญหานี้อาจจะนำไปสู่ผลกระทบทางสังคมอื่น ๆ เนื่องจากการนำเข้าและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายไม่เหมือนกับการนำเข้าสินค้าโดยทั่วไป ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีนโยบายในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งระดับทักษะ และระดับทักษะต่ำ เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ และการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย และยังมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ จิรศักดิ์ บางท่าไม้ (2561) ที่พบว่า สภาพปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าว ในด้านนโยบายรัฐและด้านการจัดการมีปัญหาอยู่ในระดับสูง

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย พบว่า ปัญหาของกฎหมายและมาตราการในปัจจุบันที่เพิ่มบทลงโทษอย่างรุนแรง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่นั้นเป็นการเพิ่มช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตมากขึ้นในการนำเอากฎหมายมาใช้ในการปราบปราม หากพิจารณาทางด้านตัวกฎหมายนั้นยังพบว่า ยังมีความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย ไม่มีความชัดเจน มีความซ้ำซ้อน และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย รวมถึงการออกกฎหมายไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป และถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือจาก

สหรัฐอเมริกาทางด้านการค้ามนุษย์ ทำให้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการเข้าแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวโดยไม่ได้ศึกษาถึงผลที่จะตามมาอย่างถี่ถ้วน

โดยผลการศึกษาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของกิจฐเชต ไกรวาส (2557) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข ที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐของไทยนั้นยังคงมีปัญหาทางด้านการบังคับให้กฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้างอย่างเคร่งครัด เนื่องจากยังพบว่า ยังมีนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการบางส่วนที่ละเมิดหมายคุมครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ ซึ่งความสอดคล้องดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าปัญหาเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นปัญหามาอย่างยาวนานซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างยั่งยืน

ในการนี้หน่วยงานภาครัฐจึงควรมีการดำเนินนโยบายด้วยการแยกประเภทของอุตสาหกรรมประมงให้ชัดเจนโดยใช้เกณฑ์ของขนาดเรือและขนาดอุตสาหกรรมมาใช้ หรือกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีมีเรือเพียงลำเดียว กับกลุ่มที่มีฝูงเรือจำนวนมากทำเป็นธุรกิจ ให้มีมาตรการและกฎที่บังคับใช้คนละแบบไม่เหมือนกันเนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ต่างกันมาก อาทิ เงินลงทุน, แรงงาน, ประเภทเรือ ฯลฯ รวมถึงควรที่จะมีการระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ธุรกิจประมงพื้นบ้าน ประมงขนาดเล็ก แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงทัศนะความคิดเห็นถึงแนวทางที่จะกำหนดหรือดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในอนาคตต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง รวมถึงปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายด้วย

3. ด้านการบริหารจัดการ การจัดการแรงงานต่างด้าวกิจการประมงทะเลอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน โดยยังคงมีปัญหาทางด้านทรัพยากรการบริหารและจัดการทำให้ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทางด้านเวลาการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง และการทำสัญญาจ้าง ในภาคประมงทะเลที่ต้องทำงานอยู่กลางทะเลซึ่งควบคุมดูแลได้ยากกว่าแรงงานที่ทำงานบนฝั่ง ในส่วนของวิธีการดำเนินการของภาครัฐนั้นพบว่า ระบบการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีค่าใช้จ่ายที่สูงไป ไม่สะดวก ใช้เวลามากไป และมีกระบวนการยุ่งยาก เช่นเดียวกับระบบ MOU/ พิสูจน์สัญชาติ ที่มีปัญหาเช่นกัน แต่มีปัญหาการจัดการจากประเทศต้นทาง ซึ่งทั้งหมดถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งจัดการ

ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ที่ผ่านมา อย่างงานวิจัยของ อดิเรก ฟั่นเขียว (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์มาตรการป้องกัน บรรเทาและแก้ไขผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นต้นเหตุของ

ความไม่ปลอดภัยและความมั่นคง การแย่งงานคนในพื้นที่ การเสพและจำหน่ายยาเสพติด ชุมชนแออัด การทิ้งขยะมูลฝอย ทำลายสิ่งแวดล้อม ปัญหาขอทานและคนเร่ร่อน อีกทั้งไม่มีความรู้ด้านสาธารณสุข สุขอนามัยและโรคติดต่อ ส่วนในงานวิจัยของกิจฐเชต ไกรวาส (2557) ได้ศึกษาเรื่องสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองรงงานต่างด้าวในประเทศไทย นั้นพบว่า หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการให้นายจ้างสามารถสร้างสภาพการทำงานให้ถูกต้องกามกฎหมาย ยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่าสถานประกอบกิจการมีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญคือความขาดแคลนทรัพยากรทางด้านการบริหาร ทั้งบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ ขาดทักษะทางด้านการสื่อสารภาษากับแรงงานต่างด้าว ขาดเครื่องมือ ระบบตรวจสอบและอุปกรณ์ต่างในการตรวจการกระทำความผิดของนายจ้างที่ทำต่อแรงงานต่างด้าวรวมถึงการติดตามเอาผิดกระบวนการค้ามนุษย์ภาคแรงงานประมงอีกด้วยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ที่ผ่านมา อย่างงานวิจัยของนฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ (2561) ที่ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่และเครื่องมือนั้นส่งผลให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่ได้รับความคุ้มสิทธิเท่าที่ควร ทางด้านเวลาในการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การทำสัญญาต่าง ๆ โดยได้เสนอว่าหน่วยงานภาครัฐต้องบูรณาการทำงานร่วมกันตลอดจนนโยบายและมาตรการดังกล่าวแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลจะต้องเข้าถึงสิทธิอย่างทั่วถึงและได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

5. ด้านปัจจัยภายนอกจากการศึกษายังพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในภาคประมงเป็นจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการไม่ให้ความร่วมมือของนายจ้างภาคประมงในการปฏิบัติตามกฎของรัฐที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงที่ตกเป็นเหยื่อไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการการสอบสวนเพื่อยุติกระบวนการการจ้างแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ สุดท้ายคือประเด็นเรื่องนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่ต่อเนื่อง จากความไม่มั่นคงทางด้านการเมืองล้วนเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นปัญหาและข้อจำกัดของการนำนโยบายภาครัฐไปใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยทั้งสิ้น

โดยปัจจัยดังกล่าวนั้นเป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐควบคุมได้ยาก ตลอดเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องความต้องการแรงงานภาคประมงได้ จำเป็นต้องนำเข้าแรงงานเข้ามาจากประเทศไทยเพื่อนบ้านจำนวนมากก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

โดยมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของนฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ (2561) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ผลการวิจัยพบว่า จากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ไม่สมดุลกับทรัพยากรทางด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่ได้รับความคุ้มสิทธิเท่าที่ควร ทางด้านเวลาในการทำงาน การจ่ายค่าจ้าง การทำสัญญาต่าง ๆ เช่นเดียวกับงานวิจัยของ กิจฐเชต ไกรวาส (2557) ที่ได้ศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข พบว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้หน่วยงานไม่สามารถคุ้มครองดูแลได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะด้านสภาพการจ้างงาน ยังคงแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งยังมีชั่วโมงการทำงานเกินกว่ากฎหมายกำหนดไม่ได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณีและไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา

โดยจากการอภิปรายผลการศึกษาในข้างต้นนั้นส่วนใหญ่พบว่า ผลการศึกษาที่พบนั้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา เนื่องจากบริบทของปัญหา สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าว เสถียรภาพของรัฐบาล ระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐยังคงดำเนินการในรูปแบบเดิม ๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนคือการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติแล้วหันมาสร้างแรงจูงใจให้แรงงานไทยมีความต้องการทำงานในอุตสาหกรรมประมงกันมากขึ้น

ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยยะในเชิงนโยบายที่สำคัญดังนี้

1. ด้านนโยบาย จากการศึกษานั้นพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการพัฒนาแนวนโยบายดังนี้

1.1 ควรมีการกำหนดนโยบายในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในภาคประมง โดยเฉพาะเนื่องจากลักษณะงานของการทำประมงนั้นมีบริบทที่ต่างไปจากงานประเภทอื่น ๆ ซึ่งการทำประมงนั้นต้องออกไปทำงานที่กลางทะเล มีเพียงนายจ้างและแรงงานนั้นทำให้การตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ทำได้ยาก สุ่มเสียงต่อการทำผิดกฎหมายเป็นอย่างมาก

1.2 ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานชาวไทยมีความต้องการทำงานในภาคประมง โดยการสร้างแรงจูงใจให้มากขึ้น อาทิ การเพิ่มค่าตอบแทนให้สูงมากขึ้น การยกย่องสร้างความภูมิใจให้แก่อาชีพประมงว่าเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีความยั่งยืน มีคุณภาพชีวิตที่ดี

1.3 ควรลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวโดยหันมามุ่งพัฒนาให้ธุรกิจภาคประมงเน้นการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดการจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ต้องอยู่ภายใต้การที่กฎหมายกำหนด โดยการร่วมมือพัฒนากับบริษัทวิจัย, สนับสนุนทุนและงบประมาณแก่สถาบันการศึกษาภายในประเทศไทยเพื่อการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีสำหรับภาคประมง

1.4 ยกระดับคุณภาพชีวิตแก่แรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เนื่องจากที่ผ่านมาแรงงานต่างด้าวภาคประมงนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ทั้งการจ่ายค่าจ้าง ชีวิตความเป็นอยู่บนเรือ สิทธิวันลาวันหยุด ได้ทั่วถึงจากเจ้าหน้าที่เนื่องจากการขาดแคลนบุคลากรและเครื่องมือของเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจสอบคุ้มครอง โดยจากการถูกจับจ้อง และการตรวจสอบอย่างเข้มข้นของสหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เพื่อไม่ให้ได้รับใบเตือนอีกครั้งจึงควรยกระดับคุณภาพชีวิตแก่แรงงานต่างด้าวภาคประมงให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีตามสิทธิมนุษยชนโดยใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง และการตรวจสอบอย่างเข้มข้น

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย จากการศึกษานั้นพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการพัฒนาแนวนโยบายดังนี้

2.1 ควรมีการยกเว้นข้อบังคับแก่อุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านตามความเหมาะสม ความเหลื่อมล้ำของการปรับใช้กฎหมาย และความไม่ยืดหยุ่นของตัวกฎหมาย และไม่มีกระบวนการศึกษาถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดถี่ถ้วน ทำให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงพื้นบ้านอย่างมาก หน่วยงานภาครัฐจึงควรมีการดำเนินนโยบายด้วยการแยกประเภทของอุตสาหกรรมประมงให้ชัดเจนโดยใช้เกณฑ์ของขนาดเรือและขนาดอุตสาหกรรมมาใช้หรือกลุ่มประมงพื้นบ้านที่มีมีเรือเพียงลำเดียว กับกลุ่มที่มีฝูงเรือจำนวนมากทำเป็นธุรกิจ ให้มีมาตรการและกฎที่บังคับใช้คนละแบบไม่เหมือนกันเนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ต่างกันมาก อาทิ เงินลงทุน, แรงงาน, ประเภทเรือ ฯลฯ

2.2 ภาครัฐควรมีการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เคร่งครัด โดยบังคับใช้กับทุกกลุ่มทั้งนายจ้าง แรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่รัฐ และบริษัทจัดหางาน โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย

2.3 ควรบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติต่อลูกจ้างแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะ พรก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พรบ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และ พรบ.คุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 โดยเน้นการพัฒนาระบบตรวจสอบติดตามให้มีประสิทธิภาพในการสืบหาผู้ประกอบการที่กระทำความผิด ซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจัง

2.4 เพิ่มบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในความผิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ สำหรับการแก้ปัญหาการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดในการกระทำที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ควรมีการเพิ่มบทลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในความผิดของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีความหวั่นเกรงต่อการกระทำทุจริตต่อหน้าที่

2.5 ในการกำหนดมาตรการและกฎระเบียบควรมีการะดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จากปัญหาการเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงธุรกิจประมงพื้นบ้านและประมงขนาดเล็ก ในช่วงปี 2558 – 2561 นั้นในอนาคตนั้นการกำหนดและดำเนินมาตรการ/นโยบายต่าง ๆ นั้นควรที่จะมีการะดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ธุรกิจประมงพื้นบ้าน ประมงขนาดเล็ก แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ ในการแสดงทัศนะความคิดเห็นถึงแนวทางที่จะกำหนดหรือดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในอนาคตต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง รวมถึงปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายด้วย

3. ด้านการบริหารจัดการ การดำเนินการ จากการศึกษานั้นพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการพัฒนาแนวนโยบายดังนี้

3.1 ควรศึกษาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ นอกจากการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่ต้อผ่านการระดมความคิดเห็นแล้ว การนำกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ มาใช้ก็ควรที่จะศึกษาพิจารณาถึงผลกระทบอย่างถี่ถ้วนก่อนดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเหมือนการดำเนินการอย่างที่ผ่านมาการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ควรทำอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อลดผลกระทบดังกล่าวที่จะเกิดขึ้น

3.2 ควรมุ่งพัฒนาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพ โดยควรมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานเป็นแกนหลักของการรวมศูนย์และประสานงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง

3.3 ควรมีการยกระดับการดำเนินการโดยนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตามแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ที่เน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยความคิด สร้างสรรค์ นวัตกรรม และเทคโนโลยี และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามยุทธศาสตร์ 6 การปรับสมดุลการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจึงพยายามที่จะปรับองค์กรรัฐไปสู่การเป็นองค์กรดิจิทัล เน้นการจัดให้มีบริการอัจฉริยะ ปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ตรวจสอบได้ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ ซึ่งจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมง ก็เป็น

องค์กรของรัฐซึ่งควรมีการยกระดับการดำเนินการโดยนำเอาระบบดิจิทัลเข้ามาใช้ เพื่อให้การทำงานมีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้

3.4 พัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวของศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop sevice) ให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วย เนื่องจากเป็นสาเหตุปัญหาของการใช้แรงงานแบบผิดกฎหมาย การลักลอบเข้ามาทำงานแบบไม่มีอนุญาติ รวมไปถึงปัญหาของการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นเพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวภาครัฐอาจพิจารณาถึงการพัฒนากระบวนการลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น ด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนาศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จให้มีระบบการทำงานที่รวดเร็วแม่นยำ การประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงเข้าใจง่าย รวมถึงการลดค่าธรรมเนียมของการทำงานบางประเภทด้วยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การค้ามนุษย์ และการเอาเปรียบลูกจ้าง

3.5 เร่งรัด ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมด โดยการละเว้นโทษทางกฎหมายในความผิดเดิมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งข้อดีของการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบทะเบียนให้ได้ทั้งหมดคือความสามารถตรวจสอบติดตามและคุ้มครองดูแลสิทธิต่าง ๆ ได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร จากการศึกษานั้นพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการพัฒนาแนวนโยบายดังนี้

4.1 ควรมีการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยและเพียงพอในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทำประมงผิดกฎหมายและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในภาคประมง อาทิ กรมเจ้าท่า ตำรวจน้ำ สำนักงานประมง นั้นไม่ได้มีเครื่องมือที่ทันสมัยและไม่มีความเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงาน จึงทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิ ตรวจสอบการกระทำผิดต่อแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงควรที่จะให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน อย่างเพียงพอ ได้แก่ ฝูงเรือที่ทันสมัย ระบบนำทาง (GPS) ที่แม่นยำ ฯลฯ

4.2 เสริมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับจำนวนงานที่ใช้การตรวจสอบคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการปราบปรามได้แก่ กรมเจ้าท่า และกองบังคับการตำรวจน้ำ เพื่อการพัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

4.3 ยกระดับระบบเทคโนโลยีดิจิทัลในการตรวจสอบ ติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงให้มีประสิทธิภาพ อาทิ การมีเครื่องมือสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวที่อยู่กลาง

ทะเลเพื่อการตรวจสอบชีวิตการทำงาน ความเป็นอยู่ระหว่างการทำงานว่านายจ้างได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้หรือไม่ ก็จะทำให้ตรวจสอบ ติดตาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในภาคประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.4 เร่งยกระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อม ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็นการส่งไปฝึกอบรม การสรรหาเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถอยู่แล้วมาเพื่อใช้และเผยแพร่วิธีการการใช้งานระบบเทคโนโลยีดิจิทัลแก่บุคลากรในองค์กร

5. ด้านปัจจัยภายนอก จากการศึกษานั้นพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการพัฒนาแนวนโยบายดังนี้

5.1 เร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย เนื่องจากตัวแรงงานต่างด้าวไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนเองควรได้ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างในการทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด ค่าจ้างสำหรับการทำงานเกินที่กฎหมายกำหนด สิทธิในการลา จำนวนวันและเวลาทำงาน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แรงงานต่างด้าวมักไม่ทราบ หรือบางคนอาจทราบแต่ไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ ดังนั้นภาครัฐควรที่จะทำนวยความสะดวกในเรื่องของการเร่งให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวในการทำงานภาคประมงในประเทศไทย รวมถึงช่องทางในการแจ้งข้อมูลการกระทำความผิดของนายจ้างและกระบวนการค้ามนุษย์ ใช้แรงงานต่างด้าวได้ทราบเพื่อให้ไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว

5.2 เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย รัฐบาลควรต้อง เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเชื่อมโยงข้อมูลประวัติบุคคลที่เข้ามาลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย ให้เป็นข้อมูลรูปแบบเดียวกัน สามารถส่งข้อมูลถึงกันได้ง่ายและรวดเร็วโดยใช้ระบบการสื่อสารที่ทันสมัยและมีความปลอดภัย เกี่ยวกับประวัติการทำผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรม เพื่อสามารถมั่นใจในความปลอดภัยของแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

5.3 สร้างความน่าเชื่อถือในการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์ เนื่องจากเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์ นั้นไม่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการการสอบสวนเนื่องจากความกลัวและถูกข่มขู่ต่อนายจ้าง ความไม่มั่นใจในการคุ้มครองพยานและเหยื่อทำให้ไม่สามารถยุติกระบวนการการจ้างแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรที่จะสร้างความน่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมการคุ้มครองเหยื่อผู้ถูกกระทำความผิดในกระบวนการค้ามนุษย์

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ดำเนินการวิจัยเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

1. จากการศึกษานั้นพบว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างหลากหลายหน่วยงานจนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการทำงาน ขาดการบูรณาการงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืน ในการศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเกี่ยวกับ รูปแบบการพัฒนาการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงของประเทศไทย

2. จากการศึกษานั้นพบว่า ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมง อาทิ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานเจ้าท่าจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด กองบังคับการตำรวจน้ำ นั้นมีความขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารจัด เพื่อความต่อเนื่องของพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการแรงงานต่างด้าว การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านทรัพยากรการบริหารจัดการภายในหน่วยงานเหล่านี้ เพื่อการพัฒนาความพร้อมของการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงอย่างมีประสิทธิภาพ

3. จากการศึกษานั้นพบว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่นั้นยังไม่ทราบ และไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานในการทำงานภาคประมงในประเทศไทยทำให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างเพื่อการพัฒนาให้แรงงานต่างดาวเกิดการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงาน การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเกี่ยวกับ การรับรู้และความเข้าใจทางด้านสิทธิประโยชน์ทางด้านการทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมง

บรรณานุกรม

กิจฐเชต ไกรวาส. (2557). สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 5*(1), 40 – 53.

กรีนพีช ประเทศไทย. (2562). *ประมงพื้นบ้าน-ภาคประชาสังคมยินดีอียุยกเลิกใบเหลืองประมงไทย ย้ำยังมีช่องโหว่อีกหลายด้านต้องแก้ไข*. เข้าถึงได้จาก https://www.greenpeace.org/thailand/press/1682/eu-lifts-yellow-card/

กรมการจัดหางาน. (2560). *แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และพนักงานตามพ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560*. เข้าถึงได้จาก www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER055/ GENERAL/DATA 0002/ 00002032.PDF

กรมการจัดหางาน. (2561). *ยุทธศาสตร์การแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนแรงงาน พ.ศ. 2560 – 2564*. เข้าถึงได้จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/lmia_th/498391d8154f6237d5db6b423d5f1b85.pdf.

กรมประมง. (2558). *สรุปรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการแก้ไขปัญหาการประมง IUU ของไทย (2 กุมภาพันธ์ 2558)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กรมประมง. (2562). *สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2561). *ข่าวสารนิเทศ: ไทยออกระเบียบบังคับการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างประมงเป็นรายเดือนและผ่านระบบธนาคาร*. เข้าถึงได้จาก http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/87831-ไทยออกระเบียบบังคับการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างประมงเป็นรายเดือนและผ่านระบบธนาคาร.html

โกสุมภ์ สายจันทร์. (2554). *บทสังเคราะห์ชุดโครงการวิจัยเรื่อง สถานะและปัญหาของทายาทรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 10/2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม. (2558). เข้าถึงได้จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-head-order10-2558.pdf

คิดให้ดี "ค่าแรงขั้นต่ำ" วันนี้เราสูงสุดในอาเซียน. (2562). เข้าถึงได้จาก https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/ 1633146

จุมพล หนิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จิรศักดิ์ บางท่าไม้. (2561). ปัจจัยสภาพปัญหาการจัดการแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลของประเทศไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 20*(2), 15-28.

เจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก. (2563, 7 มีนาคม). สัมภาษณ์.

เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก. (2563, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.

เจ้าพนักงานตรวจเรือชำนาญการ ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในจังหวัดภาคตะวันออก. (2563, 7 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ชัยพงษ์ สำเนียง. (2557). *แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชาวบ้านผู้อาศัยอยู่ในเขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2. (2563, 21 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ปัญหาแรงงานประมงยังไม่จบ เปิด 4 งานวิจัย หยุดห่วงโซ่ค้ามนุษย์. (2562). เข้าถึงได้จาก https://www.thansettakij.com/ content/404952

ณัชชา สุขะวัธนกุล**.** (2562). *แรงงานผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมประมงอาเซียน*. เข้าถึงได้จาก https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/648229.

ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 1. (2563, 14 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนชาวประมงพื้นบ้าน คนที่ 2. (2563, 14 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 1. (2563, 14 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนผู้ประกอบการธุรกิจประมง คนที่ 2. (2563, 14 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 1. (2563, 15 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 2. (2563, 15 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ตัวแทนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง คนที่ 3. (2563, 15 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิ้งทวนอัดงบฯให้ "ศปมผ." 326 ล้าน ก่อนยุบ! ตามคำสั่ง คสช. เบ็ดเสร็จ 3.7 พันล้าน ปิดภารกิจแก้ประมงผิดกม.ทั้งระบบ. (2562). เข้าถึงได้จาก https://mgronline.com/politics/ detail/9620000084763

ธานินทร์ สีวราภรณ์สกุล. (2556). *ผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพจากการย้ายถิ่นของแรงงานอาเซียนเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กรณีศึกษาเครือข่ายบริการสุขภาพที่ 4.* กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

นฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ. (2561). การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ, 5*(2), 250 – 273.

นฤมล นิราทร. (2554). *แรงงานนอกระบบ การคุ้มครองทางสังคมและนัยต่อการพัฒนา.* กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการ เรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.)

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 1 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2563, 3 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นักวิชาการแรงงานชำนาญการ คนที่ 2 กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (2563, 3 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นักวิชาการประมงชำนาญการ สำนักงานประมงจังหวัดในภาคตะวันออก. (2563, 5 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1. (2563, 8 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นักวิชาการชำนาญการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2. (2563, 8 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1. (2563, 8 มีนาคม). สัมภาษณ์.

นิติกรศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2. (2563, 8 มีนาคม). สัมภาษณ์.

บุญชิน ตั้งบุญชัยเจริญ. (2558). การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการจัดการแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมประมงและห้องเย็นแปรรูปอาหารทะเลบริเวณจังหวัดชายทะเลภาคกลาง. *วารสารสุทธิปริทัศน์, 29*(91), 102-129.

ปณิตา ศรศรี. (2557). *แรงงานต่างด้าว: ความสำคัญและการบริหารจัดการ*. นครราชสีมา: ศูนย์ฝึกอบรม ตำรวจภูธรภาค 3.

ประมงโวย ขาดแรงงานกว่า 40,000 อัตรา จี้รัฐแก้ปัญหา. (2561) เข้าถึงได้จาก http://www.voicetv.co.th/read/H1am-ntVm.

ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 1. (2563, 21 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ผู้นำชุมชนที่เขตตำบลมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร คนที่ 2. (2563, 21 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ผู้บริหารภายในสถานีตำรวจน้ำแห่งหนึ่งในสังกัดกองกำกับการ 7 กองบังคับการตำรวจน้ำ (สงขลา). (2563, 4 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับหมวดเรือ กองทัพเรือ. (2563, 23 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 1. (2563, 2 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2. (2563, 26 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 2. (2563, 2 มีนาคม). สัมภาษณ์.

ผู้บังคับหมวดเรือ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ภาค 3. (2563, 25 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

พรรณี ศรียุทธศักดิ์. (2559). *นโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน*. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

พล.อ.ประวิตร ตั้งกก.แก้ปัญหาประมงผิดกฎหมาย หลังอียูให้ใบเหลือง. (2562). เข้าถึงได้จาก http://news.thaipbs.or.th/content/

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558. (2560). เข้าถึงได้จาก https://www4.fisheries.go.th/file_footer/ 20160517105511 _file.pdf.

มยุรี อนุมานราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ธรรกมลการพิมพ์.

ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรจะดีใจหรือเสียใจ. (2562). เข้าถึงได้จาก https://www.prachachat.net/economy/news-277605

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2555). *การจัดทำยุทธศาสตร์การผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม: รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ยานยนต์ สราญรมย์. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและการทำประมงทางทะเล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579). (2561). เข้าถึงได้จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561 /A/082/T_0001.PDF

วรางคณา อิ่มอุดม และคณะ. (2554). *โครงการ "ชีวิตพลัดถิ่นกับการเป็นแรงงานข้ามรัฐ : กรณีศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงาน "สัญชาติพม่า" และ "สัญชาติลาว" ในประเทศไทย"* . เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ ม.เชียงใหม่.

วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.* กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย.

วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2562). *ยกใบเหลือง IUU ชาวประมงควรจะดีใจหรือเสียใจ.* เข้าถึงได้จาก https://www.prachachat.net/economy/news-277605

วิริยะ คล้ายแดง. (2562). *การประมงที่ผิดกฎหมายจากวิกฤตสู่การปฏิรูปประเทศ.* เข้าถึงได้จาก https://www4.fisheries.go.th/local/file_document/201703011 02159_file.pdf

ศิพิมพ์ ศรบัลลังก์. (2555) *การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาความมั่นคง: ศึกษากรณีแรงงานพม่าในไทย.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิวิไล ชยางกูร. (2555). *แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท่าทาย.* กรุงเทพฯ: จุดทอง.

สุทธิพร บุญมาก. (2555). การจัดการแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษานโยบายของประเทศไทยและมาเลเซีย. *วารสารปาริชาต, 25*(1), 55.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *โครงการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างพื้นที่อุตสาหกรรมและอาชีพ.* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมาคมประมงแห่งประเทศไทย. (2558). *แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง.* กรุงเทพฯ: สมาคมประมงแห่งประเทศไทย.

สมภาร ศิโล. (2553). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ.* เข้าถึงได้จาก http://drsomphan.blogspot.com/2011/07/blog-post_24.html

สวรรค์นิมิต เตชาวงศ์. (2561). *การจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย.* ดุษฎีนิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันทนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ = Public policy* . กรุงเทพฯ: เวิลด์เทรด ประเทศไทย.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. (2562). *มาตรการเร่งด่วนชั่วคราว ช่วยเหลือแรงงานประมงขาดแคลน.* เข้าถึงได้จาก https://www.facebook.com/Sumnakkaow.PRD/photos/a.717595134932676/3002834163075417/?type=3

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2559). *ยุทธศาสตร์สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 2559.* เข้าถึงได้จาก https://www.immigration.go.th/content/strategy

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). *การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.* เข้าถึงได้จาก https://library2.parliament.go.th/ ejournal/content_af/2561/dec2561-4.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2561). *การศึกษาแนวโน้มความต้องการแรงงาน ของตลาดแรงงานในประเทศไทย ช่วงปี 2560 – 2564.* เข้าถึงได้จาก http://eng.rmutsv.ac.th/file/AC/2562_7.pdf

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2560). *ยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 –2579).* เข้าถึงได้จาก http://waa.inter.nstda.or.th/stks/pub/2017/20171227-MinistryofLabour.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2547). *การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย.* กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2563). *สถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวภาคการประมง และธุรกิจแปรรูปด้านการประมง.* กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

สุภางค์ จันทวานิช. (2552). *ทฤษฎีสังคมวิทยา.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 1. (2563, 2 มีนาคม). สัมภาษณ์.

หัวหน้าแผนกกองยุทธการ ทัพเรือภาคที่ 2. (2563, 26 กุมภาพันธ์). สัมภาษณ์.

หัวหน้าฝ่ายงานปฏิบัติการทางเรือ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจน้ำ (ปฏิบัติการทางเรือ). (2563, 4 มีนาคม). สัมภาษณ์.

หัวหน้าฝ่ายงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้. (2563, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.

หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก. (2563, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.

หัวหน้าศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานหางานจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคใต้. (2563, 6 มีนาคม). สัมภาษณ์.

อดิเรก ฟื้นเขียว. (2559). การวิเคราะห์มาตรการป้องกัน บรรเทาและแก้ไขผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. *วารสารวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, 11*, 75 – 83.

อดิศร เกิดมงคล. (2552). *แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน.* ม.ป.ท.

โอวาท ทองบ่อมะกรูด. (2550). *การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนม่าร์ ลาว และกัมพูชา*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน.

ฮิวแมนไรท์วอทช์. (2561). *ประเทศไทย: แรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ ยังคงเกิดขึ้นในฝูงเรือประมง*. เข้าถึงได้จาก https://www.hrw.org/ th/news/2018/01/23/314043

Dye, T. R.. (1984). *Understanding public policy.* Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice -Hall.

Erik, M. (2012). Reverse remittances: Internal migration and rural-to-urban remittances in industrialising South Korea. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 38,* 3.

Lili, M. (2012). Critical evaluation of the new rural-urban labor mobility in China: Reasons and effects of rural-urban labor migration on urban and rural labor market. *Asian Social Science, 8*, 3.

Meter, D. S., & Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society, 9*(46), 4.

Ravenstein, E. S. (1885). The law of migration. *Journal of the Royal statistical Society, 48,* 167-227

Sabatier, P., & Mazanian, A. (1983). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal Content, 5*(32), 37.

Ulrich, K. (2012). Rural-urban migration in China: An analytical framework of Migrations' contributions to rural development. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences, 4*, 4.

Weiner, M. (1985). International migration and international relations. *Popoulation and Develoopment, 11*(3), 441-456.

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้จัดทำโดย นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงทะเลในภาพรวม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ควบคุม หรือกำกับดูแลในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้ประกอบการประมงทะเล รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงทะเลของประเทศไทย

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้มี 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ให้ข้อมูล/ สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 นโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการที่ใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 3 ปัญหาข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ตอนที่ 4 แนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย

ขอความกรุณาจากท่านตอบแบบสัมภาษณ์ตามความเป็นจริง โดยข้อมูลที่ได้รับจากท่านจะถือว่าเป็นความลับ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัยการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทยเท่านั้น และผลการวิจัยที่ได้ในครั้งนี้จะนำเสนอในภาพรวม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแต่ประการใดแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสัมภาษณ์ จึงขอขอบคุณท่านมา ณ โอกาสนี้

(จ่าเอก วีระชาติ แสงทวี)
นักศึกษาปริญญาเอก รุ่นที่ 4
หลักสูตรยุทธศาสตร์และความมั่นคง
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
ผู้ศึกษาวิจัย

ตอนที 1 สถานภาพของผู้ให้ข้อมูล/ สัมภาษณ์

1. ท่านสังกัด หน่วยงาน/ องค์กร ใด

.....

2. ท่านปฏิบัติงานในตำแหน่งใดของ หน่วยงาน/ องค์กร

.....

3. ท่านได้รับ หน้าที่/ ภารกิจ ใด

.....

4. ห้วงระยะเวลาที่ท่านรับผิดชอบ หน้าที่/ ภารกิจ

.....

ตอนที่ 2 นโยบาย และมาตรการในการนำไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงของประเทศไทย ที่นำมาใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงมีอะไรบ้าง

3.1 ด้านกฎระเบียบ

.....

.....

.....

.....

3.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

.....

.....

.....

.....

3.3 กระบวนการดำเนินการ

.....

.....

.....

.....

3.4 การกำกับและการควบคุม

.....

.....

.....

3.5 การติดตามประเมินผล

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 3 จากการที่ท่านได้ปฏิบัติงานตามนโยบายภาครัฐ ท่านพบปัญหา ข้อจำกัด หรือ อุปสรรค ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงอะไรบ้าง

1. ด้านนโยบาย

.....

.....

.....

.....

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย

.....

.....

.....

.....

3. ด้านการบริหารจัดการ, การดำเนินการ

.....

.....

.....

.....

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร

.....

.....

.....

.....

5. ด้านปัจจัยภายนอก

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 4 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสมกับการนำไปปรับปรุงใช้ในการจัดการแรงงานต่างด้าวภาคการประมงมีอะไรบ้าง

1. ด้านนโยบาย

.....

.....

.....

.....

2. ด้านกฎระเบียบ/ กฎหมาย

.....

.....

.....

.....

3. ด้านวิธีการ, การดำเนินการ

.....

.....

.....

.....

4. ด้านทรัพยากรทางการบริหาร

.....

.....

.....

.....

5. ด้านปัจจัยภายนอก

.....

.....

.....

ขอขอบคุณที่กรุณาเสียสละเวลาตอบแบบสัมภาษณ์ครั้งนี้