

# การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ในภาคประมงทะเล<sup>1</sup>

## Policy and Measure Development of Alien Labor Rights Protection in Marine Fishery Sector

นฤทธิ์ ฤทธิ์คำรพ<sup>2</sup> พรชัย เทพปัญญา<sup>3</sup> นรินทร์ สังข์รักษา<sup>4</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบทของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล และ 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลโดยการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการ

ผลการวิจัยพบว่า 1) บริบทของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า นโยบายและมาตรการแต่ละช่วงยังมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายและมาตรการ

---

<sup>1</sup>บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่องการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

<sup>2</sup>นักศึกษาปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร โทร. 064-5564498 Kang.na70@hotmail.com

<sup>3</sup>อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี เลขที่ 1 หมู่ 3 ตำบลสามพระยา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โทร. 081-9014663 p.d.4663@gmail.com

<sup>4</sup>อาจารย์ประจำ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี เลขที่ 1 หมู่ 3 ตำบลสามพระยา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โทร.081-8579337 narin@ms.su.ac.th

ที่แตกต่างกัน ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร 2) ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล พบว่า นโยบายและมาตรการดังกล่าวยังทำได้ไม่ทั่วถึง ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลจะต้องมีความชัดเจนและรับฟังปัญหาข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วน รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐต้องบูรณาการทำงานร่วมกันตลอดจนนโยบายและมาตรการดังกล่าวแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลจะต้องเข้าถึงสิทธิอย่างทั่วถึงและได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ

**คำสำคัญ :** นโยบายและมาตรการ, การคุ้มครองสิทธิ, แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล

## Abstract

The research aimed to 1) study the content of policy and measure development of alien labor rights protection in marine fishery sector, and 2) study the problems and barriers of alien labor rights protection in marine fishery sector.

The research results indicated that 1) the content of policy and measure development of alien labor rights protection in marine fishery sector found that policies and measures in each period were with unclear directions due to the different governments with the different policies and measures, thus allowing the lack of appropriate alien labor rights protection,

2) the problems and barriers of alien labor rights protection in marine fishery sector found that the policies and measures were not completed, resulting in the lack of appropriate alien labor rights protection, and proposed guidelines for the development of policies and measures for the protection of the rights of alien labor in marine fisheries sector must be clear and listen to the problems of all sectors. Alien labor in workers in the marine fisheries sector must have full access to their rights and equal rights protection without discrimination.

**Keywords :** Policy and measure, Rights Protection, Alien labor in marine fishery sector

## บทนำ

1. จากการที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่และมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพม่า กัมพูชา ลาว ซึ่งมีพรมแดนติดกันกับไทยทำให้ประชาชนของไทยมีโอกาสในการทำงานประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้นแต่ในทางกลับกันยังขาดแคลนแรงงานในงานที่มักไม่เป็นที่พึงปรารถนาอันได้แก่งานที่ยากลำบากงานที่สกปรกและงานที่อาจเกิดอันตรายได้ง่าย (Difficult, Dirty, Dangerous : 3D) ผู้ประกอบการจึงได้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าเพื่อชดเชยการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว (ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ, 2557 หน้า1) อีกทั้งมีการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา ลักลอบเข้ามาโดยไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งในปี 2552 มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ประมาณ 2.2 ล้านคน มีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนเพียง 1.3 ล้านคน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553 หน้า 17) นอกจากนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนให้แรงงานต่างด้าวยังคงหลั่งไหลเข้ามาอย่างผิดกฎหมายต่อเนื่องและสวัสดิการที่รัฐบาลหยิบยื่นให้แก่แรงงานต่างด้าวด้วยเหตุผลทางสิทธิมนุษยชน และสิทธิอื่น ๆ ล้วนเป็นประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวได้รับโดยไม่ต้องจ่ายต้นทุน จึงเป็นสิ่งกระตุ้นให้แรงงานบางส่วนยอมเสี่ยงลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ในทางกลับกันนายจ้างบางรายก็ยังแสวงหาประโยชน์จากการจ้างแรงงานนี้ด้วยการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่จัดหาสวัสดิการตามกฎหมายที่ครบถ้วน รวมทั้งมีการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเยี่ยงทาส การทารุณกรรม (ศศิวิมล ตันติวุฒิ, 2559)

นอกจากนี้ นโยบายที่ออกมาบางเรื่องก็ยังไม่เอื้อต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างจริงจัง ยังมีกฎหมายนโยบายที่ยังขัดต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว เช่น ข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติของผู้ก่อตั้งและกรรมการสหภาพแรงงาน ระเบียบที่ปิดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามไม่ให้แรงงานข้ามชาติเดินทางออกนอกพื้นที่โดยอ้างเหตุผลเรื่องความมั่นคง (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2552) ดังนั้น นโยบายของภาครัฐควรจะพิจารณาและให้ความสำคัญถึงการพัฒนาแนวทางการคุ้มครองแรงงานให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศโดยเฉพาะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization) ที่ได้กำหนดปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน 4 เรื่อง คือการห้ามใช้แรงงานบังคับเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกขูดรีดเอาเปรียบ เป็นต้น (ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ, 2557 หน้า 11)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลยังไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดช่องโหว่ในการที่แรงงานต่างด้าวถูกระงับและละเมิดสิทธิและถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือนายหน้าที่ลักลอบขนย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรือการค้ามนุษย์และการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนรู้เห็นการกระทำดังกล่าว ส่วนกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิแรงงานและการค้ามนุษย์ยังไม่มีความสอดคล้องกับหลักการสากลหรืออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ยอมรับของนานาชาติ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จริงจังต่อการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ค้ามนุษย์หรือแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาหาแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้แรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันกับแรงงานไทย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาบริบทของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล

### ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ขอบเขตด้านเนื้อหาผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ใน

ภาคประมงทะเลผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และอินเทอร์เน็ตผ่านเว็บไซต์ต่างๆ ประกอบด้วยเอกสารทั้งนโยบายและมาตรการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ในการวิจัยคือ จังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นจังหวัดที่ติดชายทะเลและมีแรงงานต่างด้าวมาทำงานประมงทะเลมากที่สุด อีกทั้งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องแรงงานประมง (ศูนย์ประสานแรงงานประมงจังหวัด, 2560)

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) สามารถนำผลการวิจัยที่ได้นำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับกับนานาชาติต่อไป

2) ผลการวิจัยทำให้ได้แนวทางในการพัฒนา นโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล เพื่อนำไปพัฒนานโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยตำรา บทความวิชาการเอกสารต่าง ๆ และWebsite ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล และปัญหาและอุปสรรคนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิ

แรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ประกอบด้วย 1. ภาครัฐ ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล จำนวน 1 คน 2. ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล จำนวน 2 คน 3. องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ได้แก่ ผู้ที่สนับสนุนและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวหรือ (NGOs) จำนวน 2 คน และ 4. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล จำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 7 คน

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานเป็นการบริหารสมดุลระหว่างทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหลักคือ เสรีนิยม (Liberalism) และ มาร์กซิส (Marxism) ทฤษฎีมาร์กซิส (Marxism) ของ Karl Marx เห็นว่าแรงงานที่ใช้แรงงานจะใช้ในการผลิตสินค้าและบริการนั้นควรจะมีมูลค่า (value) ตามจำนวนชั่วโมงที่สังคมต้องใช้ในการเลี้ยงดูผู้ใช้นั้นให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงอาหารเสื้อผ้าและที่อยู่อาศัย (บุญราษะมโน และคณะ, 2558 หน้า 2-3) และความไม่ยุติธรรมในสังคมเกิดจากการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่มีที่สิ้นสุดของนายทุนที่เอาเปรียบผู้ใช้แรงงานด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีมาร์กซิสได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของทฤษฎีที่ให้ความสำคัญแก่สิทธิและสวัสดิการของแรงงาน และเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมในสังคมระหว่างชนชั้นนายทุนและชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งมีแนวคิดว่าหากกลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างอิสระแล้ว ปัจเจกชนจะสามารถทำงาน ค่าขายหรือลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น แรงงานจะย้ายไปทำงานในพื้นที่ที่ให้ค่าแรงมากที่สุด ในขณะที่ทุนจะย้ายไปลงทุนในที่ที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด เป็นต้น ในช่วงเวลาดังกล่าว การค้าขายระหว่างประเทศเริ่มมีความเข้มข้นขึ้นจากการขยายตลาดสินค้าและวัตถุดิบเพื่อ

ตอบสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจในประเทศตะวันตก ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เรียกร้องให้รัฐเข้ามากำกับควบคุมตลาดให้น้อยที่สุดโดยเชื่อว่าการค้าเสรีจะช่วยเพิ่มระดับการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจซึ่งจะช่วยป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศและนำไปสู่สันติสุขของโลกในที่สุด (Scott Burchill, 2001 pp. 37-39)

ขณะที่ทฤษฎีสិทธิมนุษยชน (Theory of Human Rights) ซึ่งผสมผสานกับแนวคิดแบบมาร์กซิสในแง่ที่สนับสนุนให้รัฐต้องรับประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถดำเนินชีวิตทำงาน หรือประกอบธุรกิจตามกลไกตลาดได้อย่างอิสระ ทฤษฎีดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในหลายประเทศ โดยปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติปี ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights-UDHR) ได้ถูกตราขึ้น โดยมีสาระสำคัญ คือให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างเท่าเทียมในหลายด้าน และยังมีบทบัญญัติหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น มาตรา 23 (1) ให้บุคคลมีสิทธิที่จะทำงาน มีอิสรภาพในการเลือกงาน ได้รับเงื่อนไขในการทำงานที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ และได้รับการคุ้มครองจากการว่างงานมาตรา 23 (4) บุคคลมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนและมาตรา 24 บุคคลมีสิทธิที่จะพักผ่อน ซึ่งรวมถึงการจำกัดชั่วโมงการทำงานและการมีวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง เป็นต้น สิทธิของแรงงานจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกัน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2558 หน้า 5) จะเห็นว่า ทฤษฎีเสรีนิยมและมาร์กซิสเห็นตรงกันว่า สิทธิของแรงงานเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้การคุ้มครองแรงงานเป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตบทบาทของรัฐในการเข้ากำกับควบคุมการคุ้มครองสิทธิของแรงงานนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันระหว่างสองทฤษฎีโดยฝ่ายเสรีนิยมนั้นเห็นว่ารัฐควรมีบทบาทที่จำกัด แยกเรื่อง

การจ้างงานออกจากการคุ้มครองแรงงาน โดยการจ้างงานควรเป็นเรื่องระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างที่จะเจรจาทำความเข้าใจถึงผลประโยชน์ร่วมกัน โดยสิทธิ ของแรงงานนอกเหนือจากที่เป็นสิทธิพื้นฐานภายใต้กฎหมาย ควรเป็นเรื่องที่ นายจ้างและลูกจ้างเจรจาทกลงกันเอง เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ย่อมส่งผลดีต่อผลประโยชน์ของนายจ้าง เช่น ชั่วโมงการทำงานในหนึ่งวันไม่ควรยาวนานเกินไปเพื่อป้องกันไม่ไห้แรงงานเหนื่อยล้าจนทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีอุบัติเหตุหรือทำงานผิดพลาด และการให้แรงงานมีวันหยุดเพื่อพักผ่อนหรือลางาน เป็นต้น ในขณะที่มาร์กซิสเห็นว่าการคุ้มครองแรงงานไม่สามารถเกิดขึ้นเองได้หากไม่มีกลไกคอยควบคุมพฤติกรรมการแสวงหากำไรโดยการเอาเปรียบแรงงานโดยนายทุน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากนายทุนซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2558 หน้า 5)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ โดยการออกเป็นนโยบายหรือมาตรการ เพื่อสร้างหลักประกันให้กับแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลไม่ให้ถูกกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนและจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่าเท่าเทียมกันเสมือนเช่นแรงงานไทย

## ผลการวิจัย

### ผลการวิเคราะห์บริบทนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล

1) ภาพรวมของบริบทนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว พบว่านโยบายและมาตรการในอดีตที่ผ่านมาในช่วงแรก ๆ ของรัฐบาลยังไม่มีการสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวจึงเข้ามาทำงานได้อย่างเสรีและให้สิทธิกับแรงงานต่างด้าวสามารถเข้า

มาทำงานในประเทศไทยได้โดยไม่มีการควบคุมอาชีพของแรงงานต่างด้าว แต่ในปี พ.ศ. 2490–2534 รัฐบาลที่มาจากทหารได้มีนโยบายและออกกฎหมาย สงวนอาชีพที่แรงงานต่างด้าวห้ามทำโดยเห็นว่าการให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานประเทศไทยอย่างเสรีอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อมาได้มีการแก้ไขนโยบายดังกล่าวโดยให้กรรมกรในเรือประมงทางทะเลเป็นงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานและนโยบายของประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2535–2543 รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2544–2546 ได้มีนโยบายในการควบคุมการทำงานของแรงงานข้ามชาติให้แรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนให้ถูกต้อง (สุรพงษ์ กองจันทึก และคณะ, 2554 หน้า 7-21) ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลเริ่มมีนโยบายการพิสูจน์สัญชาติ โดยรัฐบาลได้วางมาตรการที่จะปรับสภาพของแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ปัจจุบันรัฐบาลพม่ายินยอมเข้ามาตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยโดยระยะแรกมีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลานานแรงงานจากประเทศพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้เอกสารการเดินทางและบัตรประจำตัวประชาชนออกโดยรัฐบาลพม่า (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2555 หน้า 1-2) ในปี พ.ศ. 2549–2553 รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย เริ่มดำเนินการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding หรือ MOU) ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับประเทศกัมพูชา และสปป.ลาว เมียนมาร์ (ศิริพร สัจจานันท์ และคณะ, 2557 หน้า 9-10) ในปี พ.ศ. 2557 ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งรัดการจัดระเบียบ

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผัน ให้มีเอกสารยืนยันตัวบุคคลให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมายด้านแรงงาน ตาม IUU Fishing (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงแรงงาน, 2560)

กล่าวโดยสรุปแล้วนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิของแรงงานภาคประมงทะเลในแต่ละช่วงมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายที่แตกต่างกันไป ทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามนโยบายเท่าที่ควร แม้รัฐบาลจะมีนโยบายที่ยืดหยุ่นเพื่อแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างด้าวแต่ก็ทำได้เพียงระยะสั้น แต่ในทางกลับกันนโยบายที่รัฐบาลออกมาหากไม่มีความชัดเจนก็จะสร้างแต่ปัญหาให้กับผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจึงควรรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วนหรือให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างทั่วถึง

### **ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว จากการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้**

1) นโยบายการพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวทำได้ไม่ทั่วถึงมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีกระบวนการหลายขั้นตอนกล่าวคือ นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายระยะสั้นไม่ยืดหยุ่น และขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงทำให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล ประกอบกับนายจ้างและได้กั๊งเรือขาดการประชาสัมพันธ์แจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่บนเรือทราบ (นายชอนามสมมุติ, สัมภาษณ์วันที่ 28 มกราคม 2561) อีกทั้งศูนย์การให้บริการในการพิสูจน์สัญชาติมีน้อยเกินไปเนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้การให้บริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของแรงงานต่างด้าว

ที่ไปขอรับบริการพิสูจน์สัญชาติ ประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดกรอบระยะเวลา จำกัดมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่สามารถไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้ทัน ตามกำหนดเวลาโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลที่ทำงานอยู่บนเรือ ไม่มีโอกาสได้ขึ้นฝั่ง นอกจากนี้ยังพบว่าขั้นตอนในการพิสูจน์ชาติ การจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานมีหลายขั้นตอนและต้องใช้เอกสารต่าง ๆ มากมายหลายอย่าง ซึ่งสร้างความยุ่งยากให้กับแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก (นายจร นามสมมุติ, สัมภาษณ์วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561) จึงจำเป็นต้องอาศัย นายหน้ามาดำเนินการให้ โดยมีนายหน้าและเจ้าหน้าที่รัฐบางรายที่หวังผลประโยชน์โดยที่ไม่มีคุณภาพโปร่งใสในการทำงาน โดยมีการเรียกเก็บเงินจาก แรงงานต่างด้าวเพื่อแลกกับเวลาและความสะดวกในการทำเอกสารโดยที่จะ อำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่มีเงินก่อนหากใครต้องการความรวดเร็ว (นางสุธานามสมมุติ, สัมภาษณ์วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2561)

2) ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวใน ภาคประมงทะเลด้านเวลาการทำงานพบว่าแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล ไม่มีเวลาทำงานที่แน่นอน จะทำงานไปพักไปโดยไม่มีวันหยุด เวลาทำงานไม่ เหมือนกับแรงงานที่ทำงานตามโรงงานหรือการทำงานบนฝั่งซึ่งมีเวลาพักที่แน่นอน (นายขอ นามสมมุติ, สัมภาษณ์วันที่ 28 มกราคม 2561) แรงงาน ประมงต้องทำงานทั้งเวลากลางวันและกลางคืน ทำให้เวลาการทำงานอาจจะ เกินวันละ 8 ชั่วโมง และมีเวลาพักน้อยกว่า 10 ชั่วโมง ทำให้แรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้กฎกระทรวงคุ้มครอง แรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ข้อ 5 กำหนดให้ “นายจ้างหรือ ผู้ประกอบการจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงาน ตรวจสอบ” ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการยากต่อการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะไปตรวจสอบ บนเรือประมง ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถจะลงบันทึกเวลาพักไว้ เป็นหลักฐานอย่างไรก็ได้ซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง

3) ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลด้านการทำสัญญาจ้าง พบว่าการทำสัญญาจ้างแรงงานประมงส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะไม่ทราบข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญา แม้ว่าสัญญาจ้างแรงงานจะให้เป็นภาษาไทยและภาษาของประเทศต้นทางของแรงงานก็ตาม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ อ่านหนังสือไม่ออก การให้ล่ามมาสื่อสารอธิบายสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวก็ยังไม่อาจเข้าใจ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการสื่อสารและภาษา (นายโรจน์ นามสมมุติ, สัมภาษณ์ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2561) จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวได้ทำสัญญาจ้างงานโดยที่ไม่ได้มีความรู้และไม่เข้าใจถึงข้อตกลงของสัญญา แรงงานต่างด้าวจึงถูกนายจ้างเอาเปรียบในการจ้างงานได้

4) ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลด้านการจ่ายค่าจ้างพบว่านายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเป็นแบบเหมาจ่ายรายเดือน ส่วนค่าทำงานในวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ ไม่เคยได้รับเงินค่าจ้างในการทำงานในวันหยุด โดยนายจ้างจะอ้างว่าแรงงานที่อยู่ในเรือต้องกินอยู่เสรีในเรือของนายจ้าง (นายวิน นามสมมุติ, สัมภาษณ์ วันที่ 25 มกราคม 2561) ซึ่งถือเป็นการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างในการทำงานที่ตรงกับวันหยุดด้วย นอกจากนี้ยังพบปัญหาความไม่สะดวกของแรงงานในการกดเงินจากตู้เอทีเอ็ม เนื่องจากไม่สามารถหาตู้กดเงินได้อย่างสะดวกและแรงงานต่างด้าวบางคนไม่เข้าใจวิธีการกดเงินออกจากตู้เป็นเพราะอ่านหนังสือไม่ออก ไม่เข้าใจภาษาและวิธีการใช้ตู้เอทีเอ็ม (นายสุ นามสมมุติ, สัมภาษณ์ วันที่ 29 มกราคม 2561) นอกจากนี้ยังพบปัญหาการจ่ายค่าจ้างไม่ครบตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้าง บางรายได้รับค่าจ้างไม่ถึงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นการเอาเปรียบแรงงานและเป็นการทำละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล แรงงานส่วนใหญ่จะไปร้องขอความช่วยเหลือจาก NGO หรือโรงเรียนมาที่มูลนิธิเพื่อ

สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (นางสาว เอ นามสมมุติ, สัมภาษณ์วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2561)

5) ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ในภาคประมงทะเลด้านคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในการทำงานพบว่า สภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานประมงมีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุ อันตรายที่จะเกิดขึ้นในขณะที่ทำงานอยู่บนเรือจากการใช้เครื่องมือการจับใช้จาก การทำงานหนักเมื่อแรงงานประสบอุบัติเหตุเจ็บป่วยจะรักษาพยาบาลกันเอง โดยใช้จ่ายบางชนิดที่มีอยู่ในเรือ แต่ไม่มีผู้ที่มีความรู้เรื่องการรักษาพยาบาล เบื้องต้นนอกจากนี้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลมีคุณภาพชีวิตจากการ ทำงานยังไม่ดีพอโดยเฉพาะความเป็นอยู่บนเรือประมง อาทิเช่น แรงงานต้อง นอนร่วมกันไม่มีห้องนอนและห้องน้ำเป็นสัดส่วนที่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีที่พัก สำหรับหลบแดดและฝนในเวลาพัก มีน้ำดื่มที่ไม่สะอาดและไม่เพียงพอของ แรงงาน (นายฉาย นามสมมุติ, สัมภาษณ์ วันที่ 20 มกราคม 2561)

6) ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ในภาคประมงทะเลด้านเสรีภาพในการทำงานพบว่าแรงงานต่างด้าวภาคประมง ทะเลไม่ได้เก็บเอกสารส่วนตัวหนังสือเดินทาง และใบอนุญาตทำงานไว้ติดตัว เอง ใต้จะเป็นคนเก็บเอกสาร (นายสุ, สัมภาษณ์ วันที่ 29 มกราคม 2561) ซึ่ง นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถใช้เป็นเครื่องมือต่อรองไม่ยินยอมให้แรงงาน เปลี่ยนนายจ้างหรือเปลี่ยนงานได้

7) ปัญหาและอุปสรรคการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเลพบว่า ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเลมี ปัญหาด้านการสื่อสาร การใช้ภาษาของผู้เสียหาย และหน่วยงานภาครัฐยัง ขาดแคลนล่ามในการสื่อสารภาษา ในการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย และ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถอธิบายและใช้ภาษาให้เกิดความเข้าใจและทราบถึงข้อมูล การให้ความช่วยเหลือได้ ส่วนด้านความร่วมมือ พบว่าการให้ความช่วยเหลือ

เหยื่อค้ำมนุษย์ ซึ่งยังขาดการประสานงานการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ เพื่อรณรงค์ให้เห็นถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ยังทำได้ไม่ทั่วถึง (นางสุธา, สัมภาษณ์ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2561) และแรงงานที่ตกเป็นเหยื่อซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำผิดมักจะไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

## อภิปรายผล

1) นโยบายการพิสูจน์สัญชาติการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและการขอใบอนุญาตทำงานประมงของแรงงานต่างด้าวผลการวิจัยพบว่านโยบายดังกล่าวทำได้ไม่ทั่วถึงเนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดกรอบระยะเวลาจำกัดมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่สามารถไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้ทันตามกำหนดเวลา โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลที่ทำงานอยู่บนเรือไม่มีโอกาสได้ขึ้นฝั่ง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เอลิมพล แจ่มจันทร์และคณะ (2560 หน้า 22) ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพและบริการสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติหลังการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2555 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่เข้าร่วมในนโยบายบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลไทยคือ ช่วงเวลาของการเปิดจดทะเบียนแรงงานเพื่อผ่อนผันให้แรงงานเข้ามาทำงาน ไม่มีความชัดเจนไม่แน่นอนไม่สม่ำเสมอและเมื่อเปิดให้จดทะเบียนได้ก็ให้เวลาแค่ 1 เดือนซึ่งนโยบายการเปิดจดทะเบียนเป็นช่วง ๆ ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงรัฐบาลไม่ควรกำหนดกรอบเวลาของการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติที่และควรอนุญาตให้แรงงานต่างชาติได้มีโอกาสจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ตลอดทั้งปี

2) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านเวลาการทำงาน ผลการวิจัยพบว่าเวลาทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่มี

เวลาทำงานที่แน่นอน ทำงานไม่มีวันหยุด แรงงานประมงต้องทำงานทั้งเวลา กลางวันและกลางคืน ซึ่งจะเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และมีเวลาพักผ่อนน้อยกว่า 10 ชั่วโมง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ (2557) ศึกษาเรื่อง “การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : กรณีศึกษาจังหวัด นนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่านายจ้างยังปฏิบัติไม่สอดคล้องตามกฎหมายในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ ในเรื่องการหยุดและการลาให้แก่แรงงานต่างด้าว

3) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลด้านการทำ สัญญาจ้าง ผลการวิจัยพบว่าการทำสัญญาจ้างแรงงานประมง ส่วนใหญ่แรงงาน ต่างด้าวจะไม่ทราบถึงข้อตกลงหรือเงื่อนไขในสัญญา แม้ว่าสัญญาจ้างแรงงาน จะทำเป็นภาษาไทยกับภาษาของประเทศต้นทางของแรงงานก็ตาม เนื่องจาก แรงงานต่างด้าวที่ทำงานประมงส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ อ่านหนังสือไม่ออก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิโรจน์ เจษฎาลักษณ์ และวสุพงศ์ คงพรปรารถนา (2558 หน้า 1067) ศึกษาเรื่องการเรียกร้องสิทธิของแรงงานต่างด้าวเพื่อต่อรอง กับนายจ้างในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครพบว่า รูปแบบสัญญาจ้างงาน แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับความยุติธรรมในด้านการจ้างงานเมื่อแรงงานต่างด้าว เข้าทำงานจึงพบว่าตนเองถูกเอาเปรียบในด้านการจ้างงาน เนื่องมาจากการ สื่อสารด้านภาษาแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการศึกษาในระดับสูงจึงลงนามรับ ทราบสัญญาจ้างโดยไม่มีการศึกษาและทำความเข้าใจก่อนเริ่มงานและไม่มีการ อธิบายหรือชี้แจงข้อตกลงหรือระเบียบการปฏิบัติตัวก่อนเริ่มงาน

4) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านการ จ่ายค่าจ้างผลการวิจัยพบว่านายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเป็นแบบเหมาจ่ายรายเดือน ส่วนค่าทำงานในวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ไม่เคยได้รับเงินค่าจ้างในการทำงานใน วันหยุด โดยนายจ้างจะอ้างว่าแรงงานที่อยู่ในเรือต้องกินอยู่เสร็จในเรือของ นายจ้าง และพบปัญหาการจ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวประมงทะเลไม่ครบ ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวิโรจน์ เจษฎาลักษณ์

และวสุพงศ์ คงพรปรารณา (2558 หน้า 1067) ศึกษาเรื่องการเรียกร้องสิทธิของแรงงานต่างด้าวเพื่อต่อรองกับนายจ้างในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสาครพบว่า ปัญหาการจ่ายเงินค่าจ้างไม่ครบและจ่ายไม่ตรงวันตามข้อตกลงตามสัญญาจ้างงาน

5) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลด้านคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในการทำงานผลการวิจัยพบว่า แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลมีคุณภาพชีวิตจากการทำงานยังไม่ดีพอโดยเฉพาะความเป็นอยู่บนเรือประมง และในการทำงานแรงงานจะมีความเสี่ยงอันตรายจากการใช้เครื่องมือทำประมง การเจ็บไข้จากการทำงานหนักสอดคล้องกับงานวิจัยของกรรณภัทร ชิตวงศ์ (2559) ศึกษาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลาผลการศึกษาพบว่า อาชีพประมงต้องทำงานหนัก (Difficult) มีความเสี่ยงภัยหลายประเภท (Dangerous) และสภาพงานสกปรกอยู่ตลอดเวลา (Dirty) หรือลักษณะงาน 3Ds ตลอดจนไม่สามารถกำหนดเวลาการทำงานได้แน่นอนดังเช่นงานทั่วไป

6) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านเสรีภาพในการทำงานผลการวิจัยพบว่าแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไม่ได้เก็บเอกสารส่วนตัวหนังสือเดินทาง และใบอนุญาตทำงานไว้ติดตัวเอง ซึ่งนายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถใช้เป็นเครื่องมือต่อรองไม่ยินยอมให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้างหรือเปลี่ยนงานได้ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสาวธาร โพธิ์กลัด (2554) ศึกษาเรื่องปัญหาของแรงงานข้ามชาติกรณีศึกษาแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการวิจัยพบว่าแรงงานในภาคประมงมีอัตราส่วนของการถูกยึดบัตรอนุญาตทำงานและเอกสารแสดงตนไว้มากที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานในภาคการเกษตรที่สามารถเก็บบัตรไว้ได้เองทั้งหมดและแรงงานส่วนใหญ่ขาดอิสระและเสรีภาพที่จะเดินทางไปไหนมาไหนและขาดอิสระที่จะติดต่อกับคนนอกที่ทำงาน

## สรุปและข้อเสนอแนะ

นโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลแต่ละช่วงยังมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนแน่นอน และรัฐบาลแต่ละสมัยมีนโยบายที่แตกต่างกันไป ทำให้แรงงานภาคประมงยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามนโยบายเท่าที่ควร ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจึงควรรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของทุกภาคส่วนหรือให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึงและเข้าถึง

จากการศึกษาบริบทนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว และปัญหาและอุปสรรคของนโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลทำให้ได้ข้อเสนอแนะการพัฒนา นโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว ดังนี้

1. การพัฒนานโยบายและมาตรการพิสูจน์สัญชาติ และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อออกใบอนุญาตทำงาน

1.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ ฝ่อกพัฒนาให้มีการพิสูจน์สัญชาติการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อออกใบอนุญาตทำงาน และทำให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายอย่างทั่วถึง และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนและค่าใช้จ่าย ในการพิสูจน์สัญชาติการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อออกใบอนุญาตทำงานอย่างทั่วถึงและเข้าใจรวมทั้งการจดทะเบียนและการขอใบอนุญาตทำงาน ต้องลดขั้นตอนและจัดระบบงานให้สะดวกรวดเร็ว

1.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างหรือผู้ประกอบการนำแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลมาทำการพิสูจน์สัญชาติและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อออกใบอนุญาตทำงานและเพิ่มบทลงโทษกับผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ไม่นำแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลไปพิสูจน์สัญชาติให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลาอย่างจริงจังและเด็ดขาด อีกทั้ง

หน่วยงานภาครัฐและนายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการฟังมากกว่าการอ่านเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลเกี่ยวกับขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ และการจดทะเบียน ค่าใช้จ่าย สิทธิหน้าที่ ผลทางกฎหมาย โดยใช้ภาษาของแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One-stop service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับแรงงานต่างด้าวในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงานให้เสร็จสิ้นในวันเดียว สถานที่เดียวในทุกจังหวัดและลดขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานและจัดให้มีระบบลงนัดเวลาเพื่อกำหนดจำนวนผู้รับบริการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว

2. การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านเวลาในการทำงาน

2.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลมีชั่วโมงการทำงานและเวลาพักอย่างเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด และสามารถตรวจสอบได้

2.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้ หน่วยงานภาครัฐควบคุม ตรวจสอบ ชั่วโมงทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล โดยให้ไต่ถามเรือและแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล จัดทำสมุดบันทึกของตนเองเพื่อลงเวลาการทำงานและเวลาพักของแรงงานให้ตรงกับความจริงพร้อมกับลงชื่อหรือประทับลายนิ้วมือทั้งสองฝ่ายเพื่อให้หน่วยงานรัฐได้ตรวจสอบและให้เรือประมงต้องติดตั้ง CCTV เพื่อตรวจสอบสถานการณ์จริงได้ตลอดเวลา

3. การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านสัญญาจ้าง

3.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลต้องเข้าถึง เข้าใจ สิทธิและเงื่อนไขสัญญาจ้างและได้รับความคุ้มครองตามสัญญาการจ้างงาน เพื่อสร้างหลักประกันในการทำงาน

3.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้ ผู้ประกอบการต้องแจ้งเงื่อนไขหรือข้อตกลงตามสัญญาจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลได้เข้าใจก่อนเริ่มทำงานเพื่อรักษาสិทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล โดยจัดทำสัญญาจ้างเป็นภาษาไทยและภาษาของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเล และให้ล้ามได้อธิบายเงื่อนไขหรือข้อตกลงตามสัญญาจ้าง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำการสุ่มตรวจและใช้ระบบ CCTV เพื่อตรวจสอบสอบการจ้างงานและการทำงานบนเรือของแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลให้เป็นไปตามข้อสัญญาการจ้างงาน และให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ลงชื่อในฐานะพยานในการทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลทุกครั้ง เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้กับแรงงาน โดยไม่ถูกเอาเปรียบจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

4. การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านการจ่ายค่าจ้าง

4.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจการจ่ายเงินค่าจ้างให้กับแรงงานประมงตามกฎหมาย และจัดให้มีวิธีการโอนเงินค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคารด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถตรวจสอบได้

4.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีการอบรมและให้ความรู้กับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ตามกฎหมายแรงงานและออกกฎหมายบังคับให้มีการจ่ายค่าจ้างแบบโอนเงินผ่านธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเข้าบัญชีของแรงงาน และให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการทำหลักฐานการจ่ายเงินเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้

5. การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในการทำงาน

5.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลต้องมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีในการทำงานบนเรือประมงต้องมีความปลอดภัยในการทำงานและได้รับการช่วยเหลือเมื่อเกิดการเจ็บป่วยจากการทำงานรวมทั้งต้องได้รับการดูแล และช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาจากการทำงานประมงทะเล

5.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้ หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการจัดสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกไว้บนเรือประมงให้กับแรงงาน เช่น ห้องนอนห้องสุขา ที่สำหรับนั่งพัก ให้ถูกสุขอนามัยและเป็นสัดส่วน ที่เหมาะสมและเพียงพอกับแรงงาน อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบอุปกรณ์การช่วยเหลือชีวิตและความปลอดภัยในเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดและต้องจัดให้มีการฝึกอบรมการดูแลความปลอดภัยในเรือและอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานพร้อมกับให้ความรู้เรื่องการปฐมพยาบาลและที่เกี่ยวข้องกับทางการแพทย์ให้กับนายจ้างหรือผู้ประกอบการและคนประจำเรือ เพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลเมื่อเกิดการเจ็บป่วยในขณะที่ทำงานอยู่บนเรือประมงในทะเลได้ทันที

6. การพัฒนานโยบายและมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเล ด้านเสรีภาพในการทำงาน

6.1 การพัฒนานโยบาย ดังนี้ แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลต้องไม่ถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ รวมทั้งนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ต้องให้สิทธิกับแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลในการเปลี่ยนนายจ้าง-การย้ายงานได้โดยไม่สร้างเงื่อนไขหรือข้อต่อรงที่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน

6.2 การพัฒนามาตรการ ดังนี้ รัฐต้องให้แรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลย้ายงานและเปลี่ยนนายจ้างและเลือกทำงานตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเสรี และหน่วยงานรัฐควรควบคุมและตรวจสอบ นายจ้างหรือผู้ประกอบการ ในการเก็บบัตรประจำตัว ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวภาคประมง

ทะเลไว้ โดยให้แรงงานต่างด้าวทำหนังสือยินยอมให้เก็บเอกสารและคืนให้แรงงานเมื่อมีการเรียกตรวจจากเจ้าหน้าที่หรือเมื่อแรงงานต้องการเปลี่ยนนายจ้างหรือย้ายงาน

## ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยและพัฒนานโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคโรงงานอุตสาหกรรมที่มีบริบทที่แตกต่างกันไป เพื่อให้เห็นข้อเปรียบเทียบและแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานในภาคโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถนำไปพัฒนานโยบายและมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในภาคโรงงานอุตสาหกรรมให้เกิดประสิทธิภาพและเหมาะสม
2. ควรมีการวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวให้เป็นมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2555). การจำแนกแรงงานข้ามชาติจาก พม่า กัมพูชา ลาว. ประชากรและการพัฒนาสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 33(1) : 1.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2558). โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ฐานข้อมูลงานวิจัยด้านแรงงาน กระทรวงแรงงาน.

- กรรณภัทร ชิตวงศ์. (2559). การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของ  
ลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา. วารสารนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยนเรศวร, 9(1) : 183.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์และคณะ. (2560). การบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพ  
และบริการสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติหลังการ  
เปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ พ.ศ. 2555.  
พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัย  
มหิดล.
- บุญวรา สุมะโนและคณะ. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนา  
ระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน  
เสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของ  
ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ. สถาบันวิจัยเพื่อการ  
พัฒนาประเทศไทย.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2552). เสวนา : การให้ความคุ้มครองแรงงานข้าม  
ชาติ กับบทบาทของ NGO. ประชาไท. ค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2561.  
จาก <https://prachatai.com/2009/02/20127>.
- วิโรจน์ เจษฎาลักษณ์ และวสุพงศ์ คงพรปรารณา. (2558). การเรียกร้องสิทธิ  
ของแรงงานต่างด้าวเพื่อต่อรองกับนายจ้าง ในอำเภอเมือง จังหวัด  
สมุทรสาคร. วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, Silpakorn  
University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และ  
ศิลปะปีที่ 8 (2), 1067.
- ศศิวิมล ตันติวุฒิ. (2559). ปมปัญหาแรงงานต่างด้าวแก้มือจับหรือไม่ถูก.  
เข้าถึงเมื่อ 24 พฤษภาคม 2561, เข้าถึงได้จาก[http://tdri.or.th/  
tdri-insight/alien-workers](http://tdri.or.th/tdri-insight/alien-workers)

- ศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด กรมการจัดหางาน สำนักบริหาร  
แรงงานต่างด้าว. (2560). **ประวัติความเป็นมา**. ค้นเมื่อ 19 เมษายน  
2561 จาก <https://www.doe.go.th>
- ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ. (2557). **การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวใน  
ประเทศไทย : กรณีศึกษา จังหวัดนนทบุรี**. สถาบันการวิจัย  
และพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). **ผลกระทบจากการจ้าง  
แรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพหุคูณสัญชาติ**. พิมพ์ครั้งที่ 1  
กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สุรพงษ์ กองจันทึก และคณะ. (2554). **นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหา  
แรงงานข้ามชาติ**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิรักไทย.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงแรงงาน. (2560). **นโยบายเน้นหนัก  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561**. ค้นเมื่อ 28 กันยายน 2561.  
จาก [http://minister.mol.go.th/ewt\\_news.php?nid=777](http://minister.mol.go.th/ewt_news.php?nid=777)
- เสาวธาร โพธิ์กลัด. (2554). **ปัญหาของแรงงานข้ามชาติกรณีศึกษาแรงงาน  
ข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. โครงการ  
วิจัยบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธนบุรี.
- เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. (2560). **รายงานพิเศษขึ้นบัญชีดำ 4 จังหวัดทำเรือ  
ประมงที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ขั้นรุนแรง**. ค้นเมื่อ 24 เมษายน 2560.  
จาก [http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show\\_page.php?topic\\_id=697&auto\\_id=7&TopicPk](http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=697&auto_id=7&TopicPk).
- Scott Burchill. (2001). “**Liberalism**,” In Theories of International  
Relations, ed. Scott Burchillet.al (Hampshire and New  
York : Palgrave).