



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานประมงของไทย  
ในกรอบการเจรจาวิภาคีไทย-สหภาพยุโรป  
ช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563

จัดทำโดย นางสาวชุลีรัตน์ ทองทิพย์  
รหัส 12045

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานประมงของไทย  
ในกรอบการเจรจาทวิภาคีไทย-สหภาพยุโรป  
ช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563

จัดทำโดย นางสาวชุลีรัตน์ ทองทิพย์  
รหัส 12045

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาการดำเนินการของกระทรวงแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานประมงของไทยในกรอบการเจรจาวิภาคีไทย-สหภาพยุโรปช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563 เพื่อค้นหาว่าหลังจากสหภาพยุโรปให้สถานะใบเหลือง IUU Fishing แก่ไทยมีประเด็นใดบ้างที่กระทรวงแรงงานยังดำเนินการได้ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนด โดยผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของตลาดแรงงาน (Labour Market Governance: LMG) อันเป็นที่ยอมรับอย่างเป็นสากล และเป็นบรรทัดฐานที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ในการพิจารณาการดำเนินการคุ้มครองแรงงาน IUU Fishing อันปรากฏจากการกำหนดเงื่อนไขการให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO และการให้รัฐบาลไทยมีความร่วมมือกับ ILO เพื่อแก้ไขปัญหา IUU Fishing

ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่ากระทรวงแรงงานได้มีการดำเนินการหลายประการที่มีพัฒนาการที่ดีแต่ยังมีบางประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการธรรมชาติของตลาดแรงงาน อันเป็นจุดอ่อนในการแก้ไขปัญหาแรงงานตาม IUU Fishing ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย คนงานประมงต่างด้าวยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่เท่าเทียมกับคนงานประเภทอื่น ในประเด็นการก่อตั้งสภาพแรงงานของคนงานประมงต่างด้าวและขาดการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของรัฐ
2. ด้านการบริหารแรงงาน ยังต้องพัฒนากลไกการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือโดยขาดบทบาทการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของคนงานประมงต่างด้าวเอง การพัฒนากลไกการตรวจแรงงานและปัญหาความไม่สะดวกจากการบังคับใช้ระบบการจ่ายเงินค่าจ้างแก่คนงานประมงด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรเอทีเอ็ม
3. แรงงานสัมพันธ์ คนงานประมงต่างด้าวยังไม่มีสิทธิก่อตั้งสภาพแรงงานของตนเอง

ผู้ศึกษามุ่งหวังให้การแก้ไขปัญหา IUU Fishing การขจัดปัญหาการใช้แรงงานไม่เป็นธรรม การคำนึงถึงในตลาดแรงงานประมงของไทย สอดคล้องกับหลักการสากลเป็นที่ยอมรับของสหภาพยุโรป รวมทั้งช่วยให้คนงานประมงมีคุณภาพชีวิตและสภาพการทำงานที่ดี ตลอดจนช่วยสร้างศักยภาพในการแข่งขันของไทยในเวทีการค้าโลกต่อไป จึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการต่อไปในอนาคตเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเจรจาวิภาคีด้านแรงงานกับสหภาพยุโรปในโอกาสต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ สำเร็จลงได้จากการที่ผู้ศึกษาได้รับโอกาส การสนับสนุน และการให้คำแนะนำจากบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา รายงานส่วนบุคคลทั้ง 3 ท่าน คือ ท่านเอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร ท่านศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ที่กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ในมุมมองต่างๆ ที่กว้างขวางออกไปจากกรอบเดิมที่ผู้ศึกษามีอยู่ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำ รายงานส่วนบุคคลฉบับนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือ ท่านสุทธิ สุโกศล ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้ให้โอกาสและสนับสนุนผู้ศึกษาในการเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 12 ผู้ศึกษาขอขอบคุณน้องๆ ผู้อำนวยการกลุ่มงานทุกกลุ่ม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ช่วยกันทำงานและแบ่งเบาภาระ ความรับผิดชอบแทนตลอดระยะเวลาที่ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 12 นี้

ในโอกาสนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณกระทรวงการต่างประเทศที่จัดหลักสูตรการอบรมนักบริหาร การทูต และเปิดโอกาสให้บุคลากรจากหน่วยงานภายนอกได้เข้ารับการอบรมเพิ่มพูนความรู้ที่มี ประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านต่างประเทศของกระทรวงแรงงานด้วยเช่นกัน นอกจากนี้หลักสูตร นบท. รุ่นที่ 12 ได้เป็นจุดเริ่มต้นของมิตรภาพดีๆ ของผู้เข้าร่วมรับการอบรม ซึ่งผู้ศึกษารู้สึกประทับใจ น้ำใจไมตรีที่มีต่อกัน รวมทั้งขอขอบคุณครอบครัวที่เป็นกำลังใจให้ผู้ศึกษาจัดทำรายงานส่วนบุคคล ฉบับนี้ได้สำเร็จเรียบร้อย

ชูลีรัตน์ ทองทิพย์

กันยายน 2563

## สารบัญ

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                                                     | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                                                           | จ  |
| สารบัญ                                                                                    | ฉ  |
| บทที่ 1 บทนำ                                                                              | 1  |
| 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา                                                          | 1  |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา                                                               | 4  |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา                           | 4  |
| 1.4 คำถามการศึกษา                                                                         | 5  |
| 1.5 สมมติฐานการศึกษา                                                                      | 5  |
| 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา                                                                   | 5  |
| 1.7 นิยามศัพท์                                                                            | 6  |
| บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                               | 7  |
| 2.1 แนวคิดทฤษฎี                                                                           | 7  |
| 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง                                                                 | 13 |
| 2.3 สรุปกรอบแนวคิด                                                                        | 21 |
| บทที่ 3 ผลการศึกษา                                                                        | 22 |
| 3.1 ผลการสัมภาษณ์                                                                         | 22 |
| 3.2 วิเคราะห์การแก้ไขปัญหา IUU Fishing ที่กระทรวงแรงงานดำเนินการ<br>ตามที่สหภาพยุโรปกำหนด | 32 |
| 3.3 วิเคราะห์ผลการศึกษาตามหลักการของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของ<br>ตลาดแรงงาน                 | 35 |
| บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                                               | 38 |
| 4.1 สรุปผลการศึกษา                                                                        | 38 |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ                                                                            | 39 |
| บรรณานุกรม                                                                                | 42 |
| ภาคผนวก                                                                                   | 45 |
| ประวัติผู้เขียน                                                                           | 48 |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ไทยให้ความสำคัญกับสหภาพยุโรปเนื่องจากเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และเป็นตลาดขนาดใหญ่ด้วยจำนวนประชากรประมาณ 500 ล้านคน สหภาพยุโรปจึงเป็นเวทีการค้าที่มีอำนาจต่อรองสูงและมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ โดยที่สหภาพยุโรปในฐานะประเทศผู้นำเข้าและบริโภคสินค้าประมงรายใหญ่ของโลก มีความร่วมมือระหว่างประเทศในหมู่ประเทศที่ทำการประมงและประเทศที่นำเข้าอาหารทะเล ในการปรับปรุงการทำประมงระดับโลก เพื่อรักษาโอกาสการจ้างงานและการป้องกันมิให้เกิดการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing)) สหภาพยุโรปได้ริเริ่มให้ประเทศที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพยุโรปดำเนินการแก้ไขปัญห IUU Fishing อย่างจริงจัง เนื่องจากมีสินค้าจากเรือประมง IUU Fishing ปะปนเข้ามาจำหน่ายในสหภาพยุโรปปีละกว่า 10,000 ล้านยูโร โดยออกกฎระเบียบ IUU Fishing หรือ EU Regulation No.1005/2008 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2553 และประกาศปณิธานไว้อย่างแน่วแน่ชัดว่า จะไม่ซื้อหรือนำเข้าสินค้าที่มาจากแหล่งที่มีการทำประมง IUU Fishing กล่าวคือ สินค้าประมงทะเลจากประเทศที่สามต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดตามกฎระเบียบ IUU Fishing ของสหภาพยุโรปเท่านั้น จึงจะสามารถส่งไปขายยังตลาดสหภาพยุโรปได้ หากสหภาพยุโรปพบว่าประเทศใดไม่มีระบบควบคุมการทำประมงหรือควบคุมที่เพียงพอ ก็จะประกาศให้ใบเหลืองหรือเป็นการเตือนว่าประเทศนั้น มีความเสี่ยงที่จะเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU Fishing ซึ่งระหว่างที่ได้ใบเหลือง สหภาพยุโรปก็จะให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำเพื่อให้ประเทศนั้นๆ ปรับปรุงระบบควบคุมการทำประมงให้ได้มาตรฐาน หากเพิกเฉยไม่ดำเนินการปรับปรุงใดๆ ก็จะประกาศให้ใบแดง หรือประกาศให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมง IUU Fishing ซึ่งส่งผลให้สหภาพยุโรประงับการนำเข้าสินค้าประมงที่จับโดยเรือของประเทศนั้น

เนื่องจากประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการผลิตและส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับต้นๆ ของโลกมีศักยภาพในการผลิตสินค้าประมงประมาณ 3 ล้านตันต่อปี มูลค่าการส่งออกสินค้าสูงถึง 1 แสนล้านบาท จึงเป็นประเทศที่ถูกจับตามอง ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงได้ส่งคณะผู้แทนเข้ามาตรวจประเมินประเทศไทย ในการควบคุมการทำประมง IUU Fishing และการดำเนินการภายใต้

กฎระเบียบ IUU Fishing ของสหภาพยุโรป 3 ครั้ง คือ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 และเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 โดยหลังจากการตรวจประเมินครั้งสุดท้ายของสหภาพยุโรป เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 สหภาพยุโรปได้มีความเห็นว่าจะให้ใบเหลืองประเทศไทย เนื่องจากผลการประเมินในการแก้ไขปัญหาการทำประมง IUU Fishing ของไทยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU Fishing ของสหภาพยุโรป และมีข้อเสนอแนะเพิ่มขึ้นอีก 2 ประการ ได้แก่ เรื่องการใช้แรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงปัญหาการค้ามนุษย์และแรงงานบังคับด้วย และความร่วมมือระหว่างประเทศในการดูแลแรงงาน และการดูแลเรือให้ทำประมงอย่างถูกต้อง โดยข้อมูลทั้งหมดต้องเชื่อมต่อกัน

ดังนั้นแม้ว่ามาตรการ IUU Fishing ไม่ได้ระบุถึงมาตรการลงโทษเกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ ขณะที่สหภาพยุโรปและกระทรวงกิจการประมงของสหภาพยุโรปก็ไม่มีกลไกหรือกฎระเบียบห้ามนำเข้าสินค้าประมงทะเลที่มาจากปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าทะเลเลยประเด็นด้านแรงงานได้ เนื่องจากการใช้แรงงานผิดกฎหมาย การบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ในเรือประมงและการทำประมง IUU Fishing มีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญและเป็นประเด็นที่ประเทศไทยถูกหยิบยก และถูกปรับลดระดับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้อยู่ระดับ Tier 3 ระดับต่ำสุดในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกา (US. Trafficking in Persons Report: TIP Report) ในปี พ.ศ. 2557–2558 ติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปี และเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 สหภาพยุโรปประกาศให้สถานะใบเหลืองประเทศไทยอย่างเป็นทางการ โดยพิจารณาเห็นว่าไทยไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา IUU Fishing อย่างเป็นรูปธรรมโดยประเด็นด้านแรงงานที่ถูกหยิบยก<sup>1</sup> ได้แก่

- 1) การขาดการตรวจและกำกับดูแลสภาพการทำงานในงานประมง และการบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ
- 2) ช่องว่างของกฎหมายและกฎระเบียบและขาดการดำเนินการที่สอดคล้องมาตรฐานระหว่างประเทศ
- 3) การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานยังไม่ดีพอและมีแรงงานต่างด้าวรูปแบบไม่ปกติจำนวนมากในภาคอาหารทะเล
- 4) การขาดล้าเป็นอุปสรรคต่อกลไกการร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพ
- 5) ขาดความเป็นหุ้นส่วนและการขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

---

<sup>1</sup> Department of Fisheries. Progress Report Thailand's Progress in Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing, 31 August 2018

ต่อมาสหภาพยุโรปขอเปิดการเจรจากรอบความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทยและสหภาพยุโรป<sup>2</sup> โดยจากผลการประชุมเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน-2 ธันวาคม 2560 ณ ประเทศเบลเยียม ได้ตกลงกันดังนี้

- 1) ทั้ง 2 ฝ่ายจะร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO) ในการแก้ไขปัญหาแรงงานในงานประมง
- 2) ฝ่ายไทยจะคำนึงถึงข้อเสนอแนะว่าจะมีกระบวนการจัดทำกฎหมายเฉพาะด้านแรงงานบังคับที่สอดคล้องกับอนุสัญญาและพิธีสารของ ILO
- 3) จะมีกระบวนการให้สัตยาบัน 2 ใน 3 ของอนุสัญญา/พิธีสารของ ILO ได้แก่ พิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญานับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อนุสัญญานับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และอนุสัญญานับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007

ต่อมามีการประชุมระดับวิชาการและระดับสูงด้านแรงงานระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ครั้งที่ 1<sup>3</sup> ระหว่างวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2561 ที่ประเทศเบลเยียม มีประเด็นที่จะต้องมีการติดตามผลเพิ่มเติมคือ

- 1) กระทรวงแรงงานจะมุ่งมั่นให้ไทยดำเนินการให้มีการตรวจแรงงานในงานประมงที่เข้มแข็ง
- 2) ดำเนินการกลไกการจ่ายเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบขั้นตอนในงานประมง
- 3) ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้แล้วเสร็จ
- 4) แก้ไขพระราชกำหนดบริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
- 5) ติดตามอย่างใกล้ชิดในการดำเนินคดีการคุ้มครองผู้เสียหาย และการเข้าถึงการเยียวยาสำหรับผู้ถูกใช้แรงงานอย่างทารุณ
- 6) ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าในห่วงโซ่อุปทาน

รัฐบาลได้มีการดำเนินการเพื่อปลดใบเหลือง IUU Fishing ของสหภาพยุโรป โดยเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 ได้ประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ตลอดจนออกกฎหมายต่างๆ เพื่อบังคับใช้และรองรับการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญาสำคัญของ ILO 2 ฉบับ คือ พิธีสาร ค.ศ. 2014

<sup>2</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. รายงานสรุปผลการประชุมเจรจาหารือกรอบความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน – 2 ธันวาคม 2560

<sup>3</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สรุปผลการประชุมหารือด้านแรงงานระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศไทย ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2561

ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 สหภาพยุโรป ประกาศปลดสถานะใบเหลืองประมงแก่ประเทศไทย ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม 2563 ILO ได้เผยแพร่ รายงานผลการวิจัยเพื่อประเมินผลครั้งสุดท้ายภายใต้โครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่ง (Ship to Shore Rights Project) ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน สหภาพยุโรป และ ILO ระบุว่า แม้ว่าจะมีแนวโน้มในเชิงบวก คนงานในงานประมงของไทยยังไม่บรรลุการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) อันเป็นหัวใจของ ILO

ล่าสุดผลการประชุมระดับสูงด้านแรงงานระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ครั้งที่ 2 ระหว่าง วันที่ 13–14 กุมภาพันธ์ 2563 ที่ประเทศไทย ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงที่จะแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการล่าสุดด้านแรงงานในงานประมงต่อไป<sup>4</sup> ดังนั้นการศึกษาการทบทวนสิ่งที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 ที่สหภาพยุโรปให้ใบเหลือง IUU Fishing กับ ประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมง และวิเคราะห์สิ่งที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ สอดคล้องกับมาตรฐานด้านแรงงานที่สหภาพยุโรปหยิบยกขึ้นเจรจา เพื่อประกอบการพัฒนาและ จัดทำข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ต่อการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมของกระทรวงแรงงานในอนาคต ในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานประมงเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานประมงใน แนวทางที่สอดคล้องมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการคุ้มครองแรงงานในงานประมงตามกรอบการเจรจาทวิภาคี ไทย-สหภาพยุโรปของกระทรวงแรงงานที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนด

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ประเด็นการคุ้มครองแรงงานในงานประมงของไทย ในรอบภารกิจของกระทรวง แรงงานตามมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนดช่วงเวลา ปี พ.ศ. 2558–พฤษภาคม 2563

### 1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องที่จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐและ ประชาสังคม และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในภาครัฐและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย อาทิ ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องในการเจรจากับสหภาพยุโรป ข้าราชการที่เกี่ยวข้องในการ

<sup>4</sup> กลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. รายงานผลการประชุมระดับสูงด้านแรงงาน ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ครั้งที่ 2

ปฏิบัติการ สมาคมผู้ประกอบการเรือประมง องค์การนายจ้าง และองค์การผู้แทนคนงานในงานประมง เพื่อนำมาสังเคราะห์จัดทำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

### 1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา:

1) การวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบของรายงานวิจัย ผลงานวิชาการ และเว็บไซต์

2) การสัมภาษณ์ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบโดยตรงทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ สมาคมผู้ประกอบการประมง นายจ้าง สหภาพแรงงานและผู้แทนคนงานประมง

### 1.4 คำถามการศึกษา:

การดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงยังมีประเด็นใดบ้างที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนด และกระทรวงแรงงานควรมีพัฒนาการอย่างไรบ้าง

### 1.5 สมมติฐานการศึกษา:

แม้ว่ากระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานในงานประมงได้มีการปรับปรุงและเร่งรัดการดำเนินการในบางเรื่องบางประเด็นแล้วก็ตาม แต่ยังคงดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนด ใน 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานที่ยังไม่สอดคล้องตามหลักการมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของ ILO ซึ่งสหภาพยุโรปนำมาใช้เป็นมาตรฐานด้านแรงงานในการเจรจา
- 2) ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับการรวมตัวของคนงานต่างด้าวเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ ซึ่งคนงานประมงส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว
- 3) ยังคงปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องได้ไม่เต็มที่เนื่องจากกฎหมายและมาตรการบางประเด็นยากต่อการนำมาปฏิบัติจริง
- 4) ลักษณะการทำงานบนเรือทำให้ยากต่อการตรวจคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา:

เพื่อรับทราบข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการเตรียมการและวางแนวทางสำหรับกำหนดยุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงานในงานประมงของกระทรวงแรงงาน ให้เป็นไปในทิศทางที่จะสามารถดำเนินการเจรจาและการทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรปในประเด็นด้านแรงงานได้อย่างยั่งยืน

## 1.7 นิยามศัพท์

**องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO))** หมายถึง องค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ มีโครงสร้างที่เป็นเอกลักษณ์ คือ รูปแบบไตรภาคี ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง

**ตลาดแรงงาน (Labour Market)** หมายถึง การติดต่อตกลงกันไม่ว่าโดยวิธีใดก็ตาม ระหว่างผู้ประสงค์จะทำงานและผู้ต้องการจ้างงานเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน การติดต่อตกลงดังกล่าวอาจทำในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งในระดับภูมิภาค ประเทศ หรือระหว่างประเทศก็ได้และอาจรวมถึงวิธีการจ้าง การจัดหางาน การเข้าออกงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานฯ

**มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard (ILS))** หมายถึง ตราสารด้านแรงงานที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ด้านแรงงานโดยองค์ประกอบไตรภาคี (รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง) เพื่อกำหนดหลักการและสิทธิในการทำงานในด้านต่างๆ โดยอยู่ในรูปอนุสัญญา (Convention) เป็นข้อกำหนดด้านแรงงาน หากมีการให้สัตยาบัน มีผลผูกพันเสมือนกฎหมายระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นแนวทางการดำเนินการด้านแรงงาน ไม่มีการให้สัตยาบัน

**งานที่มีคุณค่า (Decent Work)** หมายถึง การทำงานที่บรรลุสภาพการทำงานตามหลักการของ ILO ใน 4 ประการ คือ การมีรายได้และโอกาสการมีงานทำ การมีสิทธิในการทำงานตามหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของ ILO การเข้าถึงและได้รับการคุ้มครองทางสังคม และการมีการเจรจาทางสังคม

**เรือประมง** หมายถึง เรือใดๆ โดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ ที่ถูกใช้หรือมีเจตนาที่จะใช้เรือนี้เพื่อทำการประมงเพื่อการพาณิชย์

**คนงานประมง** หมายถึง ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงานใดบนเรือประมง รวมไปถึงผู้ที่ทำงานบนเรือประมงที่ได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเป็นส่วนแบ่งที่จับได้แต่ไม่รวมบุคลากรของภาครัฐ หรือผู้สังเกตการณ์ประมง

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

##### 2.1.1 แนวคิด เรื่อง ธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน (Labour Market Governance) ของ ILO<sup>5</sup>

ในบริบทของ ILO ธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน (Labour Market Governance (LMG)) หมายถึง องค์การเชิงสถาบันทั้งของภาครัฐและเอกชน โครงสร้างของอำนาจรับผิดชอบ และวิธีการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานงานหรือการควบคุมกิจกรรมในสถานที่ทำงาน และในตลาดแรงงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบาย บรรทัดฐาน กฎหมาย ข้อบังคับ องค์การเชิงสถาบัน กลไกและกระบวนการต่างๆ ทั้งหมดที่ส่งผลต่อแนวโน้มของอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ในภาคเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานไม่ได้เป็นแต่เพียงเรื่องของรัฐบาลหรือประเทศเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงานอีกด้วย

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน คือ

##### 2.1.1.1 กฎหมายแรงงาน และสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบ

กฎหมายแรงงาน<sup>6</sup> หมายถึง กฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สวัสดิการแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ และกฎหมาย หรือกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นโยบาย กฎหมาย และข้อบังคับด้านแรงงานและการมีงานทำเป็นตัวแปรหลักของธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน เนื่องจากตลาดแรงงานจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย นโยบาย และการจัดการเชิงสถาบัน ที่ก่อให้เกิดบรรยากาศการลงทุนที่มีความโปร่งใส มีเสถียรภาพ และคาดการณ์ได้ นอกจากนี้การมีกรอบงานทางกฎหมายที่เข้มแข็งและทันกับสถานการณ์ และขั้นตอนการทำงาน และองค์การเชิงสถาบันระดับประเทศที่มีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการบรรลุเป้าหมายงานที่มีคุณค่า (Decent Work) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

---

<sup>5</sup> International Labour Organization, Regional Office for Asia and the Pacific - 2nd ed. - Bangkok. Asian Decent Work Decade Resource Kit : Labour Market Governance, 2011

<sup>6</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. มาตรฐานแรงงานไทย มรท. ๘๐๐๑ ข้อกำหนดความรับผิดชอบทางสังคมด้านแรงงานของธุรกิจ, 2563

การปฏิรูปกฎหมายก็นำมาซึ่งข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่นายจ้างต้องการความยืดหยุ่นในการจ้างงานและการเลิกจ้าง เพื่อให้อุปสงค์และอุปทานด้านสินค้าและบริการภายในประเทศปรับตัวได้ทันกับตลาดโลก แต่คนงานกลับต้องการความมั่นคงในการทำงาน การคุ้มครองทางสังคม และหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายแรงงานจึงจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการด้านการยืดหยุ่นและปรับตัวได้อย่างรวดเร็วของนายจ้าง และความต้องการด้านการคุ้มครองและความมั่นคงของคนงาน

ขณะเดียวกัน มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard (ILS))<sup>7</sup> ของ ILO เป็นประเด็นอ้างอิงที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นมาตรฐานสากลที่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก ILO ทั่วโลก ประเทศแสดงออกถึงเจตนาในการปรับปรุงกลไกของธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานได้ด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญา เฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ครอบคลุม 4 กลุ่มสิทธิแรงงาน ได้แก่

- 1) การจัดการใช้แรงงานบังคับ ได้แก่ อนุสัญญานับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อนุสัญญานับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- 2) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ได้แก่ อนุสัญญานับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ. 1930 และอนุสัญญานับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958
- 3) การจัดการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ อนุสัญญานับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 และอนุสัญญานับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999
- 4) สิทธิและเสรีภาพในการสมาคม ได้แก่ อนุสัญญานับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และอนุสัญญานับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949

การให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO เป็นเพียงเครื่องชี้ถึงพันธะสัญญาของรัฐบาล และเป็นก้าวแรกของการดำเนินการภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

#### 2.1.1.2 การบริหารแรงงาน

อนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน ค.ศ. 1978 ให้คำจำกัดความของ “การบริหารจัดการแรงงาน (Labour administration)” ว่าหมายถึง กิจกรรม

<sup>7</sup> International Labour Office Bangkok. Labour and Social Trends in Asia and the Pacific 2006  
Progress towards Decent Work, 2006

ด้านการบริหารของรัฐเกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงาน อันเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของรัฐบาลในการทำงานให้บรรลุความรับผิดชอบในประเด็นด้านสังคม สำหรับระบบของการบริหารแรงงานครอบคลุมองค์การด้านการบริหารของรัฐที่รับผิดชอบและ/หรือทำงานด้านการบริหารแรงงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคหรือการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ และกรอบงานเชิงสถาบันเพื่อการประสานงานการทำกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้น และมีการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของนายจ้างและคนงานและองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง

### 2.1.1.3 แรงงานสัมพันธ์

ILO ให้คำจำกัดความคำว่า “แรงงานสัมพันธ์”<sup>8</sup> หมายถึง ความสัมพันธ์รวมหมู่ หรือส่วนบุคคลระหว่างคนงานและนายจ้างในการทำงานและเกิดจากสถานการณ์ในการทำงาน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนคนงานและนายจ้างในระดับชาติและอุตสาหกรรม และการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้แทนดังกล่าวกับรัฐ โดยความสัมพันธ์เหล่านี้ครอบคลุมมิติด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยา ยกตัวอย่างเรื่องต่อไปนี้ การรับสมัครคนเข้าทำงาน การจ้างงาน การบรรจุงาน การฝึกอบรม วินัย การเลื่อนตำแหน่ง การเลิกจ้าง การสิ้นสุดการจ้างงาน ค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลา เงินรางวัล การแบ่งปันกำไร การศึกษา สุขภาพ ความปลอดภัย สุขอนามัย สันทนาการ การจัดที่พักชั่วคราว การพักผ่อน วันหยุด การตั้งครุฑและคลอดบุตร ชราภาพ และความพิการ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงความสอดคล้องของกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์และสิทธิในการรวมตัวภายในประเทศกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของ ILO ด้วย

### 2.1.2 วิสัยทัศน์ นโยบาย ของกระทรวงแรงงาน ปี พ.ศ. 2563 และนโยบายอื่นของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงมีดังนี้

#### 2.1.2.1 วิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์ : แรงงานมีศักยภาพสูง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

พันธกิจ:

- 1) เพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการให้พร้อมรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ
- 2) คุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกันมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- 3) พัฒนากระทรวงให้เป็นองค์กรธรรมาภิบาล

<sup>8</sup> International Labour Office Geneva, General Editors, Gianni Arrigo and Giuseppe Casale. Glossary of Labour Law and Industrial Relations (with the special reference to the European Union), 2005

4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างบูรณาการ  
เพื่อการบริหารจัดการและให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

5) ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ

#### 2.1.2.2 นโยบาย

นโยบายเร่งด่วน

ข้อ 2. ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง

ข้อ 3. ยกระดับรายได้สำหรับแรงงานเข้าทำงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

นโยบายสำคัญ

ข้อ 2. ส่งเสริมการมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work)

ข้อ 4. พัฒนาระบบประกันสังคมและสิทธิประโยชน์

ข้อ 5. ขับเคลื่อน Safety Thailand

ข้อ 7. เพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงาน  
ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานและปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ข้อ 8. พัฒนารูปแบบการกำกับ ดูแล ตลอดจนสร้างกลไกการบริหาร  
จัดการแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาคเอกชน

ข้อ 10. ยกระดับการให้บริการประชาชนทางอิเล็กทรอนิกส์

2.1.2.3 กรอบนโยบายของประเทศที่สำคัญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง  
แรงงานในงานประมงมีดังนี้

1) กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579)

ยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะแรงงานอย่างต่อเนื่อง  
สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน มีการทำงานตามหลักการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อสร้าง  
ผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564)

มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ในการคุ้มครองแรงงานในงาน  
ประมงที่เป็นภารกิจของกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ  
ในสังคม และการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

3) นโยบายรัฐบาล

เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองแรงงานในงานประมงที่เป็นภารกิจ  
ของกระทรวงแรงงาน คือ

ก. เร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่  
ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรี ผู้ด้อยโอกาส และแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย

ข. เชื่อมโยงข้อมูล และการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เพื่อให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่และของประเทศโดยรวม ป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ การทารุณกรรมต่อแรงงานต่างด้าว รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558–2564)

ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปีกแผ่น มั่นคงทางสังคมท่ามกลางสังคมและการมีเกียรติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานในเรื่องจัดระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

5) นโยบายไทยแลนด์ 4.0

นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงาน และเพิ่มศักยภาพฝีมือแรงงานเข้าสู่มาตรฐานสากล

6) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

มุ่งสู่การบรรลุวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนในเป้าหมายข้อที่ 8 คือ ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึง และการจ้างงานเต็มที่และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน (Decent Work and Economic Growth)

### 2.1.3 กฎหมายแรงงานไทยที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายแรงงานไทย (พฤษภาคม 2563) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานในงานประมง มีดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562
- 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- 3) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557
- 4) ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการตรวจแรงงานและการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยผู้กระทำความผิดตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2561
- 5) พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
- 6) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- 7) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- 8) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
- 9) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
- 10) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
- 11) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

12) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561

13) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

14) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562

#### 2.1.4 แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่าของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2562–2564

ประเทศไทยโดยกระทรวงแรงงานมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กัมพูชา และ สปป. ลาว ในด้านต่างๆ เป็นระยะเวลายาวนาน โดยแผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent Work Country Programme (DWCP)) เป็นกรอบความร่วมมือที่ ILO จัดทำร่วมกับประเทศสมาชิก เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศสมาชิก ผ่านการวางกลยุทธ์แนวทาง และเป้าหมายที่ชัดเจนที่สอดคล้องกับบริบทและวาระเร่งด่วนทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน (Promotion of Decent Work for All) โดยการจัดทำ DWCP จะต้องเกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือ วางเป้าหมาย และกลยุทธ์ร่วมกันของภาคีทั้งสามฝ่าย ได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง และต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน

กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่าของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2562–2564 (Thailand Decent Work Country Programme 2019–2021 (TDWCP)) ได้เปิดตัวเมื่อ 11 เมษายน 2562 ในงานเฉลิมฉลอง ILO ก่อตั้งครบ 100 ปี ซึ่งครอบคลุมถึงการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานในงานประมงให้มีการทำงานที่มีคุณค่า ผ่านโครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่ง (Ship to shore rights project) เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2559 และสิ้นสุดโครงการแล้วเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563 มีสหภาพยุโรปเป็นผู้ให้ทุน และ ILO เป็นผู้ดำเนินการหลัก เน้นการป้องกันและลดทอนรูปแบบการใช้แรงงานที่ไม่อาจยอมรับได้ ในธุรกิจภาคประมง และแปรรูปอาหารทะเล ดำเนินโครงการครอบคลุมพื้นที่ 22 จังหวัดชายทะเลของไทย โดยเฉพาะพื้นที่ทำการประมง และแปรรูปอาหารทะเล ส่งผลให้เกิดพัฒนาที่เกี่ยวกับคนงานประมง โดยได้มีการประชุมคณะกรรมการกำกับติดตามโครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล ซึ่งมีประธานร่วมคือ เอกอัครราชทูตสหภาพยุโรปประจำประเทศไทยและปลัดกระทรวงแรงงาน

ปัจจุบันอยู่ระหว่างการวางแผนการดำเนินงานในระยะที่ 2 ซึ่งจะใช้ชื่อโครงการว่า South East Asia Regional Programme on Labour Migration in the Fishing Sector หรือ Ship to Shore Rights South East Asia<sup>9</sup>

<sup>9</sup> สดุดี กิตติสุวรรณ. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559<sup>10</sup>

ผลการศึกษากล่าวถึงสถานการณ์หลังปี พ.ศ. 2558 ว่าจากการที่สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้กฎระเบียบการป้องกัน ยับยั้งและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing ซึ่งรวมไปถึงประเด็นเรื่องแรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงด้วย รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย หรือ ศปมผ. (Command Center for Combating Illegal Fishing (CCCIF))” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานและการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล ศปมผ. มีคณะกรรมการนโยบายแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์และการทำประมงผิดกฎหมาย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 52/2558 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล และกองทัพอากาศและศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักของ ศปมผ. ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สิ่งที่สำคัญคือคำสั่งกำหนดให้มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (Port In-Port Out Controlling Center) และให้มีการตรวจแรงงานประมง มีศูนย์ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่เรือประมงแบบเบ็ดเสร็จ (Fishing One Stop Service) ประจำในแต่ละจังหวัดชายทะเลตามที่ ศปมผ. ประกาศกำหนด

นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการทำประมงที่ยั่งยืนในประเทศ ภาครัฐได้มีเป้าหมาย โดยการให้ความสำคัญเร่งด่วนกับการทำประมงที่ยั่งยืน “การพ้นจากข้อกล่าวหาของสหภาพยุโรป” เพื่อนำไปสู่การทำประมงที่ยั่งยืนในระยะยาว โดยกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญด้านแรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลแล้ว โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงแรงงาน มีประเด็นต่อไปนี้

#### 2.2.1.1 การพัฒนาปรับปรุงระบบการจ้างแรงงานประมงทะเล

1) รัฐได้มีการออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานประมงทะเล ได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเรือประมง (ข้อ 4) และเพิ่มโทษการใช้แรงงานเด็ก

<sup>10</sup> ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นฐานแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ พ.ศ. 2559

มีพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศฉบับใหม่ พ.ศ. 2559 เพื่อตัดวงจรการหลอกลวงของนายหน้า มีพระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 ห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 11) และมีบทลงโทษเจ้าของเรือที่ใช้คนประจำเรือโดยไม่มีหนังสือคนประจำเรือหรือไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 153)

2) กระทรวงแรงงานร่วมมือกับ ILO ได้จัดทำคู่มือแนวปฏิบัติการใช้แรงงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ

3) กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ.2560–2564) ซึ่งมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศด้วย

2.2.1.2 การตรวจแรงงานประมงทะเล และการสังเกตการณ์บนเรือเพื่อค้นหาแรงงานบังคับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

1) พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีการตรวจแรงงานก่อนออกจากท่าเทียบเรือ โดยต้องตรวจเอกสารจำนวนรายชื่อและหนังสือคนประจำเรือของลูกเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง

2) รัฐได้ตั้งคณะอนุกรรมการด้านแรงงานประมงขึ้นในศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อรับผิดชอบเรื่องแรงงานประมง

3) มีการตรวจแรงงานที่ท่าเรือ โดยตรวจระบบการจ่ายค่าจ้าง ระยะเวลาที่ออกเรือและสัญญาจ้างงานก่อนเรือออกและกลับเข้าท่าโดยศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In Port Out Control Center (PIPO))

4) กระทรวงแรงงานดำเนินการปรับปรุงให้มีการตรวจแรงงานประมงควบคู่ไปกับการตรวจสอบเรือประมง มอบอำนาจให้ข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ได้แก่ ตำรวจ ทหารเรือ กรมเจ้าท่า เป็นพนักงานตรวจแรงงาน โดยมีการฝึกอบรมตามหลักสูตรของ ILO ร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

#### 2.2.1.3 การคุ้มครองแรงงานประมงทะเล

กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007 ตามคำแนะนำของกรรมาธิการสหภาพยุโรป เช่น (ข้อ 6) ให้นายจ้างจัดทำสัญญาเป็นหนังสือและให้นายจ้างนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้งนับแต่วันทำสัญญาจ้าง (ข้อ 10) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้อง และตามกำหนดเวลา (ข้อ 16) ให้นายจ้างจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์ และยา (ข้อ 17) ให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

## 2.2.2 Thailand's Progress in Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing

กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้นำเสนอรายงานในนามรัฐบาลเกี่ยวกับการต่อสู้กับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing ต่อสหภาพยุโรป โดยนำเสนอข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2561 โดยรายงานความก้าวหน้าในประเด็นด้านแรงงานว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวในงานประมงที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 114,558 คน มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้มีความโปร่งใส และเป็นธรรม โดยรายงานสถานการณ์ความก้าวหน้าของประเทศไทย โดยในส่วนของการตรวจแรงงานได้ดำเนินการตามประเด็นที่สหภาพยุโรปได้หยิบยกไว้ดังนี้

### 2.2.2.1 การขาดการตรวจและกำกับดูแลสภาพการทำงานในงานประมง และการบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ

รัฐบาลจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (PIPO) ทั่วประเทศ โดยบูรณาการการทำงานทุกหน่วยงาน และมีข้าราชการกระทรวงแรงงานประจำการทุกศูนย์เพื่อตรวจเรือประมงทุกลำโดยทำงานคู่กับล่ามภาษาเมียนมาและกัมพูชา นอกจากนี้ยังร่วมตรวจแรงงานบนเรือประมงด้วย โดยตรวจเอกสารใบอนุญาตทำงาน สัญญาจ้างงาน การขึ้นทะเบียนแรงงาน บันทึกและหลักฐานการจ่ายเงิน บันทึกชั่วโมงการทำงานและเวลาพักของคนงานแต่ละคนบนเรือ การจัดสวัสดิการแก่แรงงาน มีการสัมภาษณ์แรงงานเพื่อตรวจหาสิ่งบ่งชี้การละเมิดสิทธิแรงงาน เพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงานถึงร้อยละ 165 อันสอดคล้องกับแนวทางของ ILO ที่ต้องมีสัดส่วนของพนักงานตรวจแรงงานอย่างน้อย 1 คนต่อคนงานทุก 15,000 คน และปี พ.ศ. 2561 กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งหน่วยตรวจแรงงานขึ้น 113 หน่วย (ประกอบด้วย กระทรวงแรงงาน ตำรวจ และทหาร) เพื่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงาน และจัดทำคู่มือการตรวจแรงงานโดยร่วมมือกับ ILO

### 2.2.2.2 ช่องว่างของกฎหมายและกฎระเบียบและขาดการดำเนินการที่สอดคล้องมาตรฐานระหว่างประเทศ

กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการตรวจแรงงานและการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. ....

และประเทศไทยให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงาน บังคับ ค.ศ. 1930 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2561 เป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชีย

2.2.2.3 การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานยังไม่ดีพอ และมีแรงงานต่างด้าว รูปแบบไม่ปกติจำนวนมากในภาคอาหารทะเล

กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว หลายวาระ โดยช่วงปี พ.ศ. 2558–2560 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวถึง 6 ครั้ง เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน ได้อย่างทั่วถึง รัฐบาลไทยได้จัดทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา กัมพูชา และ ลาว) เพื่อจัดระบบการนำเข้าแรงงานมาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องและเป็นธรรมซึ่งช่วยลด ขั้นตอน แก้ไขปัญหาความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายของแรงงานต่างด้าวได้ถึงร้อยละ 65 อีกทั้งยังมีการ ปฐมนิเทศให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน กลไกการร้องเรียน สัญญาจ้าง ความปลอดภัยและ สุขอนามัยในการทำงาน และยังตรวจจับการจัดการงานที่ไม่เป็นธรรมและขูดรีดด้วย

2.2.2.4 การขาดล้าเป็นอุปสรรคต่อกลไกการร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพ

กระทรวงแรงงานได้จัดหาล้าเมียนมาและกัมพูชา มาประจำ ณ ศูนย์ PIPO เพื่อช่วยรับเรื่องร้องเรียน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดตั้งตู้รับเรื่องร้องเรียน 96 ตู้ที่บริเวณ ใกล้เคียงกับท่าเรือที่คนงานต่างด้าวสะดวก และยังมีโทรศัพท์สายด่วน เพื่อสอบถามข้อมูลและแจ้ง ปัญหาข้อร้องเรียน ที่ให้บริการภาษาไทย เมียนมา กัมพูชา และภาษาอังกฤษ

2.2.2.5 ขาดความเป็นหุ้นส่วนและการขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กระทรวงแรงงานได้ร่วมงานกับภาคประชาสังคม ในการให้บริการ ความช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าว และร่วมงานกับภาคเอกชนและองค์กรผู้แทนแรงงานประมง จัดตั้ง เครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน เชิญผู้แทนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและยกย่องกฎหมาย และร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ILO องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และสหภาพยุโรป

**2.2.3 Ship to Shore Rights: Endline research findings on fishers and seafood workers in Thailand<sup>11</sup>.**

ILO รายงานข้อค้นพบจากงานวิจัยวัดผลความก้าวหน้าเกี่ยวกับแรงงานประมง และอาหารทะเลในประเทศไทย เมื่อสิ้นสุดการดำเนินโครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่ง (Ship to Shore Rights) ที่เผยแพร่เมื่อเดือนมีนาคม 2563 ระบุว่า การประมงเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมการแปรรูป

<sup>11</sup> International Labour Organization. Ship to Shore Rights : Endline research findings on fishers and seafood workers in Thailand, 2020

อาหารทะเลในประเทศไทยเป็นผู้จ้างงานรายใหญ่และเป็นแหล่งรายได้จากการส่งออกมูลค่าหลาย พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี ผลิตรภัณฑ์อาหารทะเลของไทยถูกส่งออกไปขายทั่วโลก แต่ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ภาคอุตสาหกรรมนี้ตกเป็นเป้าสายตาของสื่อจากทั่วโลก คู่ค้า ผู้ซื้อจาก ต่างประเทศ สหภาพแรงงานและองค์กรอื่นๆ เนื่องจากมีแรงงานบังคับและการละเมิดสิทธิแรงงาน เกิดขึ้นทั่วไป เช่น สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ค่าจ้างแรงงานต่ำ ชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน และมีการคุ้มครองทางสังคมน้อยเกินไปสำหรับคนงานในอุตสาหกรรมนี้

การตกเป็นเป้าสายตาของนานาชาติประเทศ โดยเฉพาะจากสหภาพยุโรปและ สหรัฐอเมริกา ส่งผลให้รัฐบาลไทยดำเนินการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงการจัดการการประมง และลด รูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมนี้ซึ่งรวมถึงแรงงานบังคับด้วย การปฏิรูปเน้นที่ เรือประมงเพื่อการพาณิชย์จำนวน 5,500 ลำที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ตันกรอสขึ้นไป และแรงงาน ประมง จำนวน 60,000–70,000 คนที่ทำงานบนเรือประมงขนาดดังกล่าว ทั้งนี้ การปฏิรูป อุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารทะเลเป็นงานที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานาน และประมาณการว่ามี คนงานประมาณ 300,000 คน โดยสองในสามเป็นแรงงานต่างด้าว และสองในสามเป็นแรงงานหญิง มีสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่ได้รับการกำกับดูแลดีกว่าและมีความอันตรายน้อยกว่างาน ในภาคการประมง

โครงการสิทธิจากเรือผู้ฝั่งของ ILO เป็นหนึ่งในความพยายามดำเนินการป้องกัน และลดรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยได้รับการ สนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป (ภายหลังสหภาพยุโรปให้สถานะใบเหลืองแก่ประเทศไทย) และเริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2559 โครงการได้ทำงานในทุกมิติตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหารทะเลของไทย โดยร่วมกับรัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงาน องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และองค์กรภาคประชา สังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ 4 ข้อ ได้แก่

- 1) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกรอบกฎหมาย นโยบายและการกำกับดูแล
- 2) พัฒนา ปรับปรุงศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงานในการจัดการกับการบังคับใช้ แรงงานและการละเมิดสิทธิอื่นๆ
- 3) ปรับปรุงการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO และจัดตั้ง กลไกร้องเรียนในห่วงโซ่อุปทาน
- 4) เพิ่มการเข้าถึงบริการความช่วยเหลือต่างๆ สำหรับแรงงาน โดยเฉพาะผู้ที่ตก เป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิแรงงาน

ภายใต้วัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้อนี้ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกรอบกฎหมาย มีความคืบหน้ามากที่สุด เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลไทยได้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกรอบกฎหมาย เป็นจำนวนมาก เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎหมายและหน่วยงานที่กำกับดูแลภาคการประมง

ของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลยังได้พัฒนากรอบกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานด้วยการออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในปี พ.ศ. 2560 อีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2561 และ 2562 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007 ซึ่งทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชีย มีการนำมาตรฐานระหว่างประเทศเหล่านี้มาใช้ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีใหม่เหล่านี้ รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ซึ่งนำไปสู่กฎระเบียบต่างๆ สำหรับการทำงานในงานประมง

เมื่อใกล้เสร็จสิ้นโครงการ ILO ปี พ.ศ. 2562 จึงได้ทำการสำรวจข้อมูลเพื่อวัดผลความก้าวหน้า โดยใช้ระเบียบวิธีการสำรวจวิจัยในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยในเดือนกรกฎาคม 2562 ได้ทำการสำรวจแบบตัวต่อตัวคนงานสัญชาติเมียนมา และเขมร ที่ทำงานประมงจำนวน 219 คน และทำงานแปรรูปอาหารทะเลจำนวน 251 คน ใน 11 จังหวัดชายทะเล พบว่ารัฐบาลไทยได้พัฒนาปรับปรุงกรอบกฎหมายสำหรับการทำงานในงานประมงและการแปรรูปอาหารทะเล และได้ปรับปรุงการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างด้วยการออกกฎระเบียบต่างๆ ข้อมูลดังกล่าว โดยมีข้อค้นพบดังนี้

1) การจัดหางานและสัญญาจ้างงานโดยมีบางรายระบุว่าตนเป็นหนี้นายจ้างเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและมีการทำสัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพิ่มขึ้น

2) ค่าจ้างแรงงานได้รับสูงขึ้นโดยเห็นถึงการจัดการที่เป็นระบบมากขึ้นอันสะท้อนความพยายามของรัฐบาลในการจัดการฉ้อโกงและยึดหน่วงค่าจ้าง เฉพาะอย่างยิ่งสัดส่วนของคนงานแปรรูปอาหารทะเลที่ได้รับการจ่ายค่าจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์มีเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 89 และสามารถจัดการบริหารบัตรเอทีเอ็มของตนเองได้

3) แรงงานบังคับ พบว่ายังมีร้อยละ 14 ของคนงานประมงและร้อยละ 7 ของคนงานแปรรูปอาหารทะเลที่มีสภาพคล้ายแรงงานบังคับ

4) ทิศทางความเปลี่ยนแปลงนับแต่ปี พ.ศ. 2558 เห็นว่าที่פקอาศัยมีสภาพดีขึ้นโดยรวมคนงานแปรรูปอาหารทะเลระบุว่ามีการปรับปรุงดีมากขึ้นกว่าคนงานประมง ขณะที่คนงานประมง ประเด็นการปรับปรุงโดยรวมถูกบดบังด้วยปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ผลการวิจัยฉบับนี้ ILO มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยดังนี้

1) กระทรวงแรงงานควรกำหนดมาตรฐานการตรวจแรงงานที่สูงขึ้นเพื่อบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

- 2) กักเรือที่มีการละเมิดร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และระงับการยื่นขอใบอนุญาตทำงานใหม่สำหรับนายจ้างที่ละเมิดกฎหมายแรงงานที่ยังไม่มีการแก้ไข
- 3) วัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานจากผลลัพธ์การบังคับใช้กฎหมายในกิจการประมงและแปรรูปอาหารทะเลที่มีความเสี่ยงสูง ไม่ใช่วัดระดับของกิจกรรมการตรวจหรือจำนวนการตรวจ
- 4) ให้องค์กรลูกจ้างมีบทบาทอย่างเป็นทางการในการสนับสนุนการตรวจและกำหนด เป็นนโยบายให้องค์กรลูกจ้างสามารถเข้าถึงพื้นที่ท่าเรือและการตรวจได้
- 5) กำหนดให้มีการประชุมรายเดือนระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงแรงงานในจังหวัดร่วมกับสหภาพแรงงานและองค์กรภาคประชาสังคมที่แท้จริงในพื้นที่เพื่อเร่งดำเนินการ และมุ่งเน้นการตรวจและบังคับใช้กฎหมาย
- 6) ตัดสินใจเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจและการบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในงานประมง รวมถึงลงทุนเพื่อปรับปรุงความปลอดภัย เพื่อลดการบาดเจ็บ ทั้งนี้ รวมถึงการดูแลแรงงานแปรรูปอาหารทะเลที่รับงานมาทำที่บ้านด้วย
- 7) กำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างสำหรับคนงานแปรรูปอาหารทะเลและประมง เป็นภาษาของคนงาน

#### 2.2.4 รายงานผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562–31 พฤษภาคม 2563<sup>12</sup>

เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 กระทรวงแรงงานได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ของช่วงเวลาระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562–31 พฤษภาคม 2563 โดยสรุปใจความสำคัญได้ว่า เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานประมง จึงจำเป็นต้องอาศัยการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานทดแทน โดยปัจจุบันมีคนงานในกิจการประมงรวม 160,950 คน แบ่งเป็นคนงานไทย 68,717 คน คนงานต่างด้าว 92,233 คน นำไปสู่ปัญหาชักชวนหลอกลวง และเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมายเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและถูกค้ามนุษย์ในเรือประมง จากสภาพดังกล่าวสหภาพยุโรปจึงประกาศให้ใบเหลืองแก่ไทย

เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2558 รัฐบาลประกาศให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ที่ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง ภายใต้กรอบนโยบาย 5 P ได้แก่ (1) ด้านนโยบาย (2) ด้านการป้องกัน (3) ด้านการบังคับใช้กฎหมาย (4) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ และ (5) ด้านการมีส่วนร่วม โดยกระทรวงแรงงานได้รับมอบหมายด้านการป้องกัน โดยมีเป้าหมายในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดไปจากประเทศอย่างยั่งยืน

<sup>12</sup> กระทรวงแรงงาน. รายงานผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562–31 พฤษภาคม 2563

### ผลการดำเนินการที่สำคัญมีดังนี้

P1 Policy ด้านนโยบาย ได้สร้างกลไกการขับเคลื่อนงานระดับนโยบายโดยการแต่งตั้งคณะทำงานกำกับและติดตามการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานในงานประมง

P2 Prevention ด้านการป้องกัน บริหารจัดการแรงงานประมง โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยต่อใบอนุญาตทำงานออกไปอีก 2 ปี จำนวน 34,590 คน ส่งเสริมการนำเข้าแรงงานประมงด้วยระบบบันทึกความเข้าใจ 1,280 คน ตรวจสอบสภาพแรงงานต่างด้าวเพื่อความพร้อมในการทำงานบนเรือประมง 92,233 คน แก้ไขผลกระทบจากสถานการณ์โควิด ออกใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ในน่านน้ำไทยในรอบปีการประมง พ.ศ. 2563–2564 จำนวน 10,202 ลำ ออกใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำไทย 6 ลำ ต่อใบอนุญาตใช้เรือประมงจำนวน 9,575 ลำ จัดตั้งศูนย์แรกรับเพื่อจัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่แรงงานในกิจการประมงก่อนการทำงาน 1,507 คน จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ความช่วยเหลือคนงานประมง 1,595 คน และส่งเสริมให้สถานประกอบการนำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีไปใช้ 13,086 คน

P3 Prosecution ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ดำเนินการตรวจเรือประมง ณ ศูนย์ควบคุมเรือเข้า-ออก (PIPO) จำนวน 37,054 เที่ยว พบการกระทำผิด 9 ลำ คิดเป็นร้อยละ 0.024 ที่พบการกระทำผิด ตรวจเรือประมงกลางทะเล 508 ลำ พบการกระทำผิด 2 ลำ คิดเป็นร้อยละ 0.39 ที่พบการกระทำผิด จับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์และบังคับใช้แรงงานในงานประมงทะเลจำนวน 3 คดี

P4 Protection ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ ดำเนินการช่วยเหลือลูกเรือประมงที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ จำนวน 3 คน จ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทนแก่แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล กองทุนประกันสังคม จำนวน 2,068,238 บาท และกองทุนประกันสังคม จำนวน 14,878,996 บาท ขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสุขภาพคนต่างด้าว จำนวน 70,867 คน และคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเล ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ จำนวน 5 คน

P5 Partnership ด้านการมีส่วนร่วม ร่วมกับสหภาพยุโรปและ ILO ดำเนินโครงการสิทธิจากเรือสู่ฝั่งที่นำไปสู่การจัดตั้งศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเลจังหวัดสงขลา ตลอดจนร่วมกับสหรัฐอเมริกาดำเนินโครงการ ATLAS Project เพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก การใช้แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ในการศึกษาเพื่อตอบคำถามของผู้ศึกษาที่ว่า การดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงยังมีประเด็นใดบ้างที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนด และกระทรวงแรงงานควรมีพัฒนาการอย่างไรบ้าง ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดหลักการธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน (Labour Market Governance (LMG)) ของ ILO เป็นหลักในการวิเคราะห์การดำเนินการและขับเคลื่อนภารกิจของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองแรงงานในงานประมง ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรปได้นำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) ของ ILO ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล มาใช้เป็นบรรทัดฐานในการเจรจาวิภาคีด้านแรงงานกับประเทศไทย

ธรรมาภิบาลของตลาดแรงงาน ที่ ILO กำหนด มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เข้มแข็งครอบคลุม การบริหารแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์

ผู้ศึกษามีความคาดหวังว่ากรอบแนวคิดทฤษฎี แนวนโยบาย กฎหมาย รายงานผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ทั้งจากภาครัฐ องค์กรผู้แทนนายจ้าง และคนงานประมง ผู้ศึกษาจะสามารถค้นพบคำตอบของประเด็นคำถามของการศึกษาได้อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการในการพัฒนางานของกระทรวงแรงงานเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานประมงของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับหลักการสากล เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการเจรจาในกรอบทวิภาคีในประเด็นด้านแรงงานกับสหภาพยุโรปได้อย่างยั่งยืนในอนาคต

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 ผลการสัมภาษณ์

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคล รวม 19 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างของผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมง โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่มเป้าหมาย คือ ภาครัฐคือข้าราชการกระทรวงแรงงาน ผู้แทนนายจ้างและผู้ประกอบกิจการประมง ผู้แทนและผู้พิทักษ์สิทธิของคนงานประมง

กลุ่มที่ 1 ภาครัฐ รวม 14 คน จำแนกเป็น ผู้เข้าร่วมการเจรจาวิภาคีด้านแรงงานไทย-ยุโรป และรับผิดชอบในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา IUU Fishing จำนวน 2 คน ข้าราชการระดับผู้อำนวยการกอง 1 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย 1 คน หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดของกระทรวงแรงงาน 3 คน ข้าราชการและพนักงานราชการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรง 7 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้แทนผู้ประกอบกิจการประมงและองค์การนายจ้างระดับประเทศ ระดับผู้นำองค์กร 3 คน ได้แก่ สมาคมประมงทะเล 2 แห่ง และสภาองค์การนายจ้าง 1 แห่ง

กลุ่มที่ 3 องค์กรที่ปกป้องสิทธิของแรงงานประมง 2 คน ระดับผู้นำองค์กร ได้แก่ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน

แบบสอบถามในการสัมภาษณ์<sup>13</sup> เป็นคำถามปลายเปิด โดยแยกคำถามส่วนแรก เป็นภาพรวมการดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานตาม IUU Fishing และส่วนที่ 2 จำแนกตามองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานตามหลักการของ ILO ใน 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (2) การบริหารแรงงาน และ (3) การแรงงานสัมพันธ์

วิธีการสัมภาษณ์เป็นรูปแบบการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว การสอบถามทางโทรศัพท์ และการตอบแบบสอบถาม

ผลการสัมภาษณ์มีดังนี้

---

<sup>13</sup> ดูผนวก

### 3.1.1 ภาพรวมการดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานตาม IUU Fishing

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มเป้าหมายมีความเห็นตรงกันว่า กระทรวงแรงงานได้มีความพยายามในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา IUU Fishing โดยในส่วนของภาครัฐมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมาหลังจากสหภาพยุโรปให้สถานะใบเหลืองแก่ประเทศไทย กระทรวงแรงงานได้ทุ่มเทการทำงานอย่างเต็มที่และร่วมมือกับทุกภาคส่วนโดยเฉพาะหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจนสามารถปลดใบเหลืองได้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2562 ขณะที่ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นเพิ่มเติมว่ากฎหมายและข้อบังคับในการดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ในบางประเด็น ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและทำให้ผู้ประกอบการประมงบางส่วนประสบความเดือดร้อน ในส่วนของฝ่ายคนงานประมงเห็นว่าแม้ว่าจะมีพัฒนาการในแง่กฎระเบียบแต่ยังคงพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิของคนงานประมงอยู่

### 3.1.2 องค์ประกอบหลักของหลักการของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของตลาดแรงงาน

#### 3.1.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ทุกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า ปัจจุบันมีกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงแล้ว แต่มีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2534 โดยฝ่ายผู้ประกอบการเห็นว่ามาตรการการให้นายจ้างทำประกันอุบัติเหตุและสุขภาพโดยสมัครใจให้แก่คนงานประมงเป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว

ทั้งนี้ ฝ่ายภาครัฐและฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่าการกำหนดให้นายจ้างทำประกันโดยมาตรการสมัครใจ ทำให้นายจ้างบางรายไม่ให้ความสำคัญ และฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นเพิ่มเติมว่าทำให้คนงานประมงไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง ทั้งนี้ระบบประกันสังคมเป็นสิ่งที่ดีต่อคนงานประมงมาก

ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 กลุ่มเป้าหมาย มีความเห็นตรงกัน ว่ามีข้อจำกัดในบางประเด็นดังนี้

#### 1) มีข้อกำหนดที่ซ้ำซ้อน

ฝ่ายภาครัฐมีความเห็นว่ากฎหมายบางฉบับมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานร่วม ชุดสหวิชาชีพ เช่น ทะเบียนลูกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความซ้ำซ้อนกับระบบใบอนุญาตตรวจสอบจำนวนคนงานประมงทะเลของเรือเข้า-ออก ของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

#### 2) ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่บังคับใช้

ฝ่ายภาครัฐมีความเห็นว่ากฎหมายมีความซับซ้อนและมีจำนวนกฎกระทรวงมากมายหลายกรณี ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความเข้าใจที่แท้จริงและไม่ถูกต้อง

ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน บังคับใช้กฎหมายได้ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชน/ผู้รับบริการ ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นเพิ่มเติมว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติทำให้เกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งด้านแรงงานขึ้นได้

### 3) ข้อจำกัดด้านภาษา

ฝ่ายภาครัฐพบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่มีปัญหาในการสื่อสารระหว่างพนักงานตรวจแรงงานและลูกจ้างในกิจการประมงทะเลซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนงานต่างด้าวที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้

4) ปัญหาในทางปฏิบัติจากการจ่ายเงินค่าจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์  
เข้าบัญชีคนงานประมงโดยตรง

ฝ่ายผู้ประกอบการประมงและฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นตรงกันว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยฝ่ายผู้ประกอบการประมงเห็นว่า ไม่ตรงกับความต้องการลูกจ้าง เพราะคนงานต้องการเบิกเงินสดล่วงหน้า ไม่สะดวกมากับบัตรเครดิตด้วยตนเอง เพราะคนงานต้องลงจากเรือมากดเอทีเอ็ม และบางกรณีมีคนงานประมงหลบหนีเรือ บางท่าเรือไม่มีตู้กดเอทีเอ็ม ขณะที่ฝ่ายคนงานประมงเห็นว่า ในทางปฏิบัติ การจ่ายค่าจ้างผ่านบัตรเอทีเอ็มของคนงานประมงเพียงแค่เพื่อเอามาแสดงแก่พนักงานตรวจแรงงาน ความเป็นจริงคนงานประมงไม่ได้ถือบัตร นายจ้างจ่ายค่าจ้างผ่านบัตรเอทีเอ็มคนงานทุกเดือนเพื่อให้มีหลักฐานเงินค่าจ้างหมุนเวียนเข้าบัญชีลูกจ้าง แล้วนายจ้างเป็นผู้กดถอนเงินสดกล่าว แต่ในความเป็นจริงจ่ายเงินค่าจ้างเป็นเงินสด ดังนั้นบัตรเอทีเอ็มคือการกระทำบังหน้าของนายจ้างไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 อย่างไรก็ตามบางนายจ้างที่ดีได้ให้เงินแก่ภรรยาและครอบครัวคนงานประมงมาถือไว้

### 5) ระบบการตรวจแรงงาน

ฝ่ายภาครัฐมีความเห็นว่าพนักงานตรวจแรงงานมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการบังคับใช้กฎหมายจากทุกศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก บางกรณีเกิดข้อครหาว่า “พนักงานตรวจแรงงานแต่ละพื้นที่ทำไมมีการบังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน” ทำให้เกิดความลำบากในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งต้องมีการตรวจทานความเข้าใจให้ตรงกันเพื่อที่พนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการได้อย่างราบรื่น ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นว่า ระบบที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอเนื่องจากคนงานอยู่บนเรือ ฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่า การตรวจแรงงานบนเรือประมงยังไม่มีเอกภาพพอ

6) กฎเกณฑ์เข้มงวดไม่สอดคล้องความเป็นจริงและบางกรณีไม่สะท้อนสภาพการทำประมงที่แท้จริง

เป็นประเด็นที่ฝ่ายผู้ประกอบการประมงหยิบยกเพียงฝ่ายเดียวโดยมีความเห็นว่า

ก. กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์เข้มงวด มีระบบดูแลคนงานเพิ่ม ทำให้เจ้าของเรือประสบปัญหา ประกอบกับการขาดแคลนคนงานประมง ทำให้บางรายต้องหยุดการเดินเรือ เช่น เรือมีใบอนุญาต 30 ต้นกรอส 1 หมื่นลำ เข้าออกศูนย์ PIPO ไม่ถึงร้อยละ 50

ข. ระบบโซนาร์ของกรมประมงที่ติดเรือประมง ทำให้นายจ้างบางรายมีข้อกังวลว่าจะเข้าถึงความลับแหล่งจับปลาของเจ้าของเรือเพราะเป็นเทคนิคส่วนตัวของได้ก่งเรือ

ค. มีการลงเวลาพักของคนงานบนเรือ

ง. การตั้งโจทย์ทางกฎระเบียบไม่สอดคล้องข้อเท็จจริง ไม่เหมาะสม โดยนำปัญหาจากนายจ้างที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องมากำหนดและใช้บังคับกับนายจ้างทุกคนที่ปฏิบัติถูกต้อง

#### 7) อัตราค่าจ้างแรงงานประมง

ฝ่ายผู้ประกอบการประมง และฝ่ายคนงานประมง มีความเห็นตรงกันข้ามกัน โดยฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นว่า เนื่องจากภาวะขาดแคลนแรงงานประมง ผู้ประกอบการประมงจึงจ่ายอัตราค่าจ้างแรงงานสูงและรับผิดชอบค่าอาหารที่พัก ขณะที่ฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่า ภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงมีสาเหตุจากการไม่ยกระดับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงกดค่าจ้างแรงงานในอัตราต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานที่ทำงานบนฝั่ง กล่าวคือคนงานประมงได้รับค่าจ้าง รายเดือนละ 10,000–12,000 บาท ฝ่ายคนงานประมงจึงเห็นว่าควรเสนอให้ค่าจ้างมากกว่าคนงานบนฝั่ง เช่น 15,000 บาท และมีประกันสังคมคุ้มครองให้แก่คนงานประมง ซึ่งนายจ้างคนงานประมงยังไม่สามารถเสนอให้ได้ ทำให้คนงานประมงต่างด้าวขึ้นฝั่งมาทำงานก่อสร้าง ส่วนคนที่ยังทำงานอยู่ เนื่องจากยังไม่มีทางเลือกจึงจำทนทำงานประมงต่อไป นอกจากนี้งานประมงทำงานจริงๆ เดือนละเพียงไม่กี่วัน หากได้รับค่าจ้างรายวันจะเป็นรายได้ที่น้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ

#### 8) การจัดสวัสดิการบนเรือต่ำกว่ากฎหมายกำหนด

ฝ่ายคนงานประมงหยิบยกเพียงฝ่ายเดียว โดยระบุว่า บางกรณีสวัสดิการบนเรือไม่เพียงพอและต่ำกว่ากฎหมายกำหนด รวมทั้งยังมีบางกรณีที่ขาดอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ

สำหรับข้อเสนอแนะอื่น ๆ มีประเด็นที่ทั้ง 3 กลุ่ม หยิบยกดังนี้

##### 1) พัฒนาศักยภาพและความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

ฝ่ายภาครัฐเสนอให้กระทรวงแรงงานดำเนินการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ด้วยระบบออนไลน์และบันทึกเป็น VDO สำหรับการเรียนรู้ด้วยตนเอง และมีการกระจายความรู้ข้อมูลให้ทั่วถึง ที่ถูกต้องตรงกัน

2) ปรับปรุงการจ่ายเงินค่าจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้าบัญชีคนงานประมงโดยตรง

ทั้ง 3 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ต่างเล็งเห็นปัญหาในทางปฏิบัติ และมีข้อเสนอ โดยฝ่ายภาครัฐและฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีข้อเสนอว่า น่าจะอนุโลมเพิ่มช่องทางให้จ่ายด้วยเงินสดได้ และมีข้อเสนอให้แก้ไขปัญหาการจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีเอทีเอ็มลูกจ้างโดยวิธีการหารือให้ทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วม

### 3) เพิ่มการทำงานแบบบูรณาการ

ฝ่ายภาครัฐเสนอให้ศูนย์แจ้งเข้า-ออกเรือประมงในพื้นที่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในพื้นที่ที่มีเรือใช้ในงานราชการให้ดำเนินการสุ่มตรวจสภาพการจ้าง และการทำงานเรือประมงกลางทะเล ภายใต้คำแนะนำจากพนักงานตรวจแรงงานในพื้นที่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการทำงานและเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ในทางราชการ และลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

### 4) พิจารณาและให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องธงเรือของประเทศที่รับผิดชอบ

ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีข้อเสนอว่า รัฐควรให้ความสนใจกับการเปลี่ยนธงเรือกลางน่านน้ำหรือนอกน่านน้ำ พบว่า เมื่อมีปัญหาระหว่างน่านน้ำ ทุกฝ่ายปิดความรับผิดชอบ ทำให้การคุ้มครองแรงงานกระทำได้นยาก

### 5) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับ

ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีข้อเสนอว่า ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นปฏิบัติได้จริง สนับสนุนการทำงานร่วมกันให้ถูกต้องทั้งนายจ้างและลูกจ้าง โดยเสนอให้จัดเวทีการหารือของสมาคมประมง 22 จังหวัด และส่งเสริมให้เจ้าของเรือมาสังกัดสมาคมประมงเพื่อให้คนงานมีที่พึ่ง ขณะที่ฝ่ายคนงานประมงมีข้อเสนอให้ออกกฎกระทรวงเรื่องอื่นๆ ด้วย รัฐต้องมีความพยายามมากขึ้นในการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองคนงานประมงให้เท่าเทียมคนงานประเภทอื่น

### 6) ส่งเสริมการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคี

ฝ่ายคนงานประมงมีข้อเสนอว่ารัฐบาลควรออกแบบการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการต่างๆ จาก 3 ฝ่าย ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายผู้ประกอบการประมง และฝ่ายคนงานประมง เพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้แทนที่แท้จริงของคนงานประมงได้มีส่วนร่วม

## 3.1.2.2 การบริหารแรงงาน

### 1) การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนคนงานประมงเข้ามามีส่วนร่วม

ทั้ง 3 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า กระทรวงแรงงานเปิดโอกาส ให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเข้ารับการอบรม ฝ่ายผู้ประกอบการประมงเพิ่มเติมว่ากระทรวงแรงงานและทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องเปิดรับฟังดี ฝ่ายคนงานประมง

มีความเห็นว่าที่ผ่านมาได้มีการประสานงานและได้รับการอำนวยความสะดวกด้วยดีกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรมการจัดหางาน แต่เห็นว่าฝ่ายผู้ประกอบการประมง ได้รับโอกาสมากกว่า นอกจากนี้ฝ่ายภาครัฐยกตัวอย่างประเด็นในการเข้ามามีส่วนร่วมดังนี้ สิทธิและการใช้แรงงานประมง การแก้ไขและนำเสนอร่างกฎหมาย ระเบียบต่างๆ การอบรมกฎหมายแรงงาน แนวทางการดำเนินงานของพนักงานตรวจแรงงานและกรณีการคัดกรองเหยื่อแรงงานที่อาจจะเข้าข่ายการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และแรงงานขัดหนี้

2) กลไกหรือรูปแบบในการให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนคนงานประมงเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐ

ทั้ง 3 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ได้มีการจัดเวทีการหารือของทั้ง 3 ฝ่าย โดยฝ่ายภาครัฐระบุว่า มีหลากหลายรูปแบบ ดังนี้

ก. การตั้งตู้เปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้แรงงานประมงทะเลให้ที่ศูนย์ แจ้งเรือเข้า-ออก เพื่อสะดวกแก่คนงานประมง

ข. การเชิญเข้าร่วมประชุม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ ให้ทั้งฝ่ายผู้ประกอบการประมง ฝ่ายคนงานประมง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าร่วมเวทีการประชุม ในระดับต่างๆ ยกตัวอย่าง การประชุมประจำเดือนของสมาคมประมงในแต่ละพื้นที่ได้เชิญพนักงาน ตรวจแรงงานเข้าร่วมรับฟัง หรือการประชุมในส่วนของหน่วยงานราชการภายในจังหวัด

ค. กรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น เช่น การคัดกรองเหยื่อแรงงานที่อาจจะเข้าข่ายการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับ และแรงงานขัดหนี้ ได้ยกตัวอย่าง สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง (กสร.) เปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ (หน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรเอกชนด้านแรงงาน ฯลฯ) เข้าร่วมรับฟัง สังเกตการณ์ และสอบถามเท็จจริงร่วมกัน นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินงานที่ถูกต้องเที่ยงตรง

ง. ร่วมเป็นคณะทำงาน

จ. สร้างกลุ่ม Line ของแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นสื่อกลางในการสอบถามด้านกฎหมายแรงงานและเพื่อเป็นแนวทางในการแนะนำต่างๆ

ฉ. จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายแรงงานประมง เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานประมง

ช. การประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสารทางราชการต่างๆ

ซ. ผ่านเว็บไซต์กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ส่วนฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญมากแล้วเพราะมีไตรภาคี ในกระทรวงแรงงาน 14 คณะ และสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทยทำงานกับ ILO จึงได้เข้ามา มีส่วนร่วมอยู่แล้ว นอกจากนี้มีการเชิญประชุมและอนุญาตให้เข้าพบผู้บริหารได้กรณีขอเข้าพบ ขณะที่ฝ่ายคนงานประมงระบุว่า สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จัดประชุมหารือเชิญทุกกรม ของกระทรวงแรงงานเข้าร่วมทุกครั้ง เพื่อช่วยลดช่องว่าง

3) ข้อจำกัดและอุปสรรคของการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนแรงงานประมงเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับภาครัฐ

ทั้ง 3 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นแตกต่างกัน โดยฝ่ายภาครัฐเห็นว่า ผู้ประกอบการประมงมีส่วนร่วมกับภาครัฐได้ง่ายกว่า คนงานประมงไม่ค่อยให้ความสำคัญและต้องทำงานบนเรือเวลานานๆ ยากต่อการติดต่อประสานงาน ฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีความเห็นว่าคนงานประมงไม่มีผู้นำชัดเจน ส่วนมากเป็นคนต่างด้าว ส่วนฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่าเนื่องจากคนงานต่างด้าว มีความหวาดกลัวและไม่ค่อยไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐ

สำหรับข้อเสนอแนะอื่นๆ ในการบริหารแรงงาน ผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายภาครัฐ ไม่มีข้อเสนอ ส่วนฝ่ายผู้ประกอบการประมงมีข้อเสนอว่า กระทรวงแรงงานต้องทำกลไกการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน สม่่าเสมอ ต่อเนื่อง ทั้งในไทยและอาเซียนและจัดให้มี Social Dialogue (การเจรจาทางสังคม) โดยคำนึงถึงลักษณะธุรกิจของประมงที่เป็นเอกลักษณ์ ขณะที่ฝ่ายคนงานประมงเสนอว่า ต้องปรับทัศนคติดีขึ้นต่อกัน

### 3.1.2.3 การแรงงานสัมพันธ์

แม้ว่าทั้ง 3 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันว่า ไม่มีการรวมตัวในรูปแบบสหภาพแรงงาน เนื่องจากคนงานประมงส่วนใหญ่เป็นคนงานต่างด้าว ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ยังไม่อนุญาตให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยรวมตัวก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตามฝ่ายภาครัฐและฝ่ายคนงานประมงระบุว่า มีรูปแบบการรวมตัวของคนงานประมงในรูปแบบอื่นๆ ดังนี้

1) การจับกลุ่มตามธรรมชาติแบบไม่เป็นทางการในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่พักอาศัยในชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียง

ฝ่ายภาครัฐระบุโดยยกตัวอย่าง กลุ่มแรงงานชาวเมียนมา และชาวกัมพูชา อาศัยฝั่งเรือญาติ และเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาจากจังหวัดเดียวกัน มีการแนะนำสถานที่ทำงานระหว่างเชื้อชาติเดียวกัน ก่อให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ มีการทำความรู้จักกันและให้การช่วยเหลือกันและกันเป็นครั้งคราว เป็นต้น

2) การสร้างเครือข่ายทางสังคม (Social Network) กลุ่ม Line Application ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน

ฝ่ายภาครัฐระบุว่า มีในกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา และชาวกัมพูชา ผ่านผังเครือญาติ และภูมิลาเนาประเทศบ้านเกิด เป็นต้น

### 3) มีการรวมตัวโดยการสนับสนุนจากองค์กรเอกชน

ฝ่ายภาครัฐพบว่า มีกลุ่มดังกล่าวแต่อำนาจต่อรองน้อยมากเนื่องจากไม่ใช้การรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวเอง ฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่า คนงานประมงต่อเนื่องมีการรวมตัวในเชิงวัฒนธรรม กิจกรรมศาสนา สังคมทั่วไป ศูนย์การเรียนรู้ คนงานประมงบนเรือเมื่อมีวันหยุดก็มารวมกลุ่มกับแรงงานบนบก ยกตัวอย่าง การรวมตัวในรูปแบบศูนย์การเรียนรู้ มีจุดศูนย์รวมคือพระสงฆ์ที่มาศึกษาที่มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย คนงานต่างด้าวบริจาคเงินเป็นค่าใช้จ่ายกันเอง โดยองค์กรเอกชนสนับสนุนอุปกรณ์

### 4) รูปแบบกรรมการสวัสดิการของบริษัท (พบน้อย)

ฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่า โดยส่วนใหญ่คนงานประมงกับเจ้าของเรือไม่ค่อยมีแรงงานสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างกัน แต่อาจมีบ้าง ในอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เช่น บริษัทอาหารทะเล Thai Union Food มีคนงานต่างด้าวเป็นกรรมการสวัสดิการของบริษัท แต่ไม่พบในการจ้างงานของเจ้าของเรือเล็กๆ

### 5) การรวมกลุ่มกลุ่มสหภาพลูกเรือประมงไทยและข้ามชาติ

ฝ่ายคนงานประมงระบุว่า กลุ่มสหภาพลูกเรือประมงไทยและข้ามชาติก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน เป็นผู้ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มในชื่อ “กลุ่มสหภาพลูกเรือประมงไทยและข้ามชาติ” แต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะคนงานกระจ่ายกันอยู่ พลังในการรวมตัวอ่อนแอ กระจัดกระจาย คนงานประมงเป็นอาชีพที่ทำงานไม่นานนักส่วนใหญ่เปลี่ยนอาชีพไปทำงานอื่นแล้ว แต่กลุ่มนี้ยังคงอยู่ มีที่ทำการกลุ่มอยู่ที่สำนักงานมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน

### 6) กลุ่ม Southern Seafood Worker Group (SSWG)

ฝ่ายคนงานประมงระบุว่า สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์จัดตั้งกลุ่ม Southern Seafood Worker Group เมื่อปี พ.ศ. 2560 ภายใต้โครงการ Ship to Shore Rights ที่จังหวัดสงขลา กับจังหวัดชลบุรี โดยให้คนงานประมงรวมตัวกันเพื่อการคุ้มครองป้องกันจากการถูกละเมิดสิทธิ สมาชิกมี 2 ส่วน คือ แรงงานประมงทะเลกับแรงงานประมงต่อเนื่องบนฝั่ง จากบริษัท Thai Union Food โดยโครงการที่จังหวัดสงขลาดำเนินการได้สำเร็จโดยสมาชิกกลุ่มมีผู้แทนมาเข้าร่วมราว 50 คน แต่โครงการที่อำเภอแสมสาร จังหวัดชลบุรี ไม่สำเร็จเข้าถึงยาก เพราะมีกลุ่มอิทธิพล

ประเด็นทัศนคติต่อสิทธิในการรวมตัวกันของคนงานประมง ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนของ 2 กลุ่มเป้าหมายคือฝ่ายภาครัฐและฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นว่า มีความสำคัญและ

จำเป็น ขณะที่ฝ่ายผู้ประกอบกิจการประมง 2 ใน 3 เห็นว่าไม่จำเป็น และ 1 คน เห็นว่าสำคัญ โดยฝ่ายภาครัฐระบุข้อดีจากการรวมตัวคือ

1) คนงานประมงสามารถสื่อสารข้อมูลความรู้ต่างๆ ร่วมกันได้ รวมไปถึงถึงการรับรู้ และเข้าใจข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานของตน

2) คนงานประมงสามารถให้การช่วยเหลือกันได้ในยามเกิดเหตุการณ์ด้านแรงงาน ตามสถานการณ์ต่างๆ

3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น ตามประเด็นนโยบาย หรือข้อสั่งการต่างๆ โดยอาศัยกลไกของกลุ่มคนงานประมงดังกล่าวในการขับเคลื่อน

4) เพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ

5) สามารถสะท้อนปัญหา และความต้องการที่แท้จริงได้ ขณะที่ฝ่ายผู้ประกอบกิจการประมง 1 คนที่เห็นด้วยเชื่อว่าหากทำได้มีประโยชน์จะได้รับฟังเสียงของคนงานประมง ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มเป้าหมายเห็นพ้องกันว่า ข้อจำกัดและอุปสรรคที่สำคัญของการรวมตัวของคนงานประมง คือ สภาพการทำงานที่ไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากคนงานประมง

ทำงานอยู่ในทะเลเป็นระยะเวลานาน และการกลับเข้าฝั่งของคนงานประมงส่วนใหญ่จะไม่อยู่พร้อมเพรียงกัน และมีระยะเวลาในการอยู่บนฝั่งสั้น สภาพการทำงานของลูกจ้างในเรือแต่ละลำ มีช่วงระยะเวลาในการทำงานที่แตกต่างกันตามลักษณะของกิจการของผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดเวลาที่แน่ชัด วัน/เวลา และสถานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งรวมกลุ่มกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะกระทบต่อผลประกอบการ เป็นต้น นอกจากนี้ได้กล่าวถึงข้อจำกัดอื่นๆ เช่น ฝ่ายภาครัฐเห็นว่า

1) ทศนคติของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก นายจ้างย่อมไม่ต้องการให้มีการรวมตัว ส่วนรัฐบาลมองเรื่องคนงานต่างด้าวด้วยมิติความมั่นคง จึงใช้มาตรการบริหารจัดการ แทนการมองด้วยมิติสังคมและเศรษฐกิจ

2) ผลประโยชน์ของนายจ้าง และลูกจ้างในกิจการประมงไม่สอดคล้องกัน

3) ต้องอาศัยผู้นำที่เข้มแข็งและพร้อมเสียสละซึ่งบางจังหวัดคนงานประมงไม่พร้อมเป็นผู้นำ

ฝ่ายผู้ประกอบกิจการประมงมีความเห็นว่า เนื่องจากไม่มีสภาองค์กร ลูกจ้างเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจังทำให้การรวมกลุ่มทำได้ยาก อ่อนแอ

ส่วนฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นดังนี้

1) การส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มแรงงานประมงจากกระทรวงแรงงานไม่ต่อเนื่องขึ้นกับผู้บริหารแต่ละสมัย

2) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่รองรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นเองของคนงานต่างด้าว และการที่คนงานต่างด้าวเข้าร่วมขึ้นกับสหภาพแรงงานที่มีอยู่แล้วขึ้นกับทัศนคติ

ของสหภาพด้วย โดยสหภาพแรงงานส่วนมากจะมองคนงานต่างด้าวในแง่ลบ จึงไม่ค่อยอยากเปิดรับเข้าร่วมสหภาพ

3) คนงานประมงคนไทยเป็นคนในพื้นที่ ไม่มีมิติเรื่องการปกป้องสิทธิ  
ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 กลุ่มเป้าหมายมีข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อกระทรวง  
แรงงานดังนี้

1) กระทรวงแรงงานควรเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์และ  
การรวมตัว

ฝ่ายภาครัฐมีข้อเสนอว่า จะส่งเสริมได้โดยจัดตั้งผ่านสมาคมประมง  
ในแต่ละพื้นที่ โดยการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ด้วยการอาศัยนายจ้าง/ผู้ประกอบการเป็นโครงสร้าง  
ในการทำงานร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มกันผ่านหน่วยงานภาครัฐ/กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับของ  
คนงานประมงที่ถูกต้องชัดเจน ส่งผลให้ผู้ประกอบการประมงให้ความสำคัญและปฏิบัติตามกฎหมาย  
ที่ได้กำหนดขึ้น และฝ่ายคนงานประมงได้เสนอแนะว่า รัฐต้องเข้ามาส่งเสริมอย่างสร้างสรรค์เป็น  
แรงงานสัมพันธ์เชิงบวก การแก้ปัญหาต้องมีความร่วมมือทุกฝ่าย トラบใดถ้าคนงานไม่ได้รวมตัวกัน  
จะแก้ไขปัญหาไม่ได้

2) การจำลองบทบาท

ฝ่ายภาครัฐเสนอว่าควรอนุญาตให้มีการรวมตัวกันแบบลองผิดลองถูก  
และเรียนรู้ โดยไม่ยึดโยงกับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม  
และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและ  
การต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 และฝ่ายคนงานประมงเสนอให้รัฐสอนให้มีการรวมกลุ่มจำลองการทำ  
บทบาทแบบสหภาพแรงงาน

3) ให้พิจารณาปัจจัยต่อความสำเร็จประกอบการส่งเสริมการรวมกลุ่ม  
ของคนงานประมง และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการรวมตัว

ฝ่ายภาครัฐเสนอว่ามีปัจจัยดังต่อไปนี้ (1) คนงานมีสถานที่ทำงาน  
หรือที่พักใกล้เคียงกัน เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการระดมความคิด (2) คนงานมีแนวความคิด  
และความเชื่อทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่จะลดข้อ  
ขัดแย้งต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (3) คนงานมีเชื้อชาติ ภาษา ประเพณีและวัฒนธรรม ที่คล้ายคลึงกัน  
เพื่อที่จะได้ไม่รู้สึกถึงความแตกต่าง คือ มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

4) เสนอให้รัฐบาลให้สัตยาบันอนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการ  
สมาคม 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการ  
รวมตัว ค.ศ.1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949

ฝ่ายคนงานประมงเป็นผู้เสนอเนื่องจากคาดหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการส่งเสริมสิทธิในการรวมตัวและแรงงานสัมพันธ์

5) เสนอให้กระทรวงแรงงานส่งเสริมการรวมตัวรูปแบบอื่นก่อน

ฝ่ายคนงานประมงเป็นผู้เสนอ โดยมุ่งหวังเพื่อการเข้าถึงสิทธิในการรวมตัว โดยเอากลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น กระทรวงแรงงานจัด 5 เสือ ลงไปส่งเสริมในระดับจังหวัดทุกพื้นที่

### 3.2 วิเคราะห์การแก้ไขปัญหา IUU Fishing ที่กระทรวงแรงงานดำเนินการตามที่สหภาพยุโรปกำหนด

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายผู้ประกอบการประมง และฝ่ายคนงานประมง และจากการศึกษาวิจัยเอกสาร ได้แก่ แนวคิดทฤษฎี นโยบายของกระทรวงแรงงาน การทบทวนวรรณกรรม รายงานผลการดำเนินงานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อค้นพบว่ากระทรวงแรงงานได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา IUU Fishing ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานแล้วดังนี้

#### 3.2.1 การจัดทำกฎหมายเฉพาะด้านการคุ้มครองแรงงานประมงและแรงงานบังคับ

กระทรวงแรงงานมีการดำเนินการผลักดันการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2562 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2562 โดยมาตรา 7 ของพระราชกำหนดนี้ได้เพิ่มเติมข้อความมาตรา 14/1 ว่า

“มาตรา 14/1 เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ และการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้คำว่า “การค้ามนุษย์” ในหมวด 3 และหมวด 4 หมายความว่ารวมถึง “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย

ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการโดยอนุโลม”

หมายเหตุระบุเหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า เนื่องจากปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่บัญญัติความผิดและมาตรการในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานหรือบริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสวงประโยชน์โดยมิชอบตามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสม

3.2.2 ให้สัตยาบัน 2 ใน 3 ของอนุสัญญา/พิธีสารของ ILO (พิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัว และการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007)

รัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการจดทะเบียนกับผู้อำนวยความสะดวกใหญ่ ILO เพื่อให้สัตยาบันพิธีสาร ค.ศ. 2014 ส่วนเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 แล้วเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2561 และให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในงานประมง ค.ศ. 2007 แล้วเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2562

### 3.2.3 แก้ไขพระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่เสนอโดยกระทรวงแรงงาน มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2561 เพื่อเพิ่มการคุ้มครองคนงานต่างด้าวในกระบวนการจ้างงานทั้งระบบจากการถูกเอารัดเอาเปรียบและเพิ่มความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อาทิ การกำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ควบคุมการเรียกเก็บเงินค่าบริการจัดหางานโดยต้องเป็นไปตามกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ กำหนดเงื่อนไขในการเปลี่ยนนายจ้างหากนายจ้างทำผิด การกำหนดให้นายจ้างต้องวางเงินเป็นหลักประกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งคนงานต่างด้าวกลับประเทศ

### 3.2.4 การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานของคนงานต่างด้าวไม่ตีพอ จึงขอให้มีการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้จริงจัง

นโยบายการควบคุมการทำงานของคนงานต่างด้าวโดยให้มีการจดทะเบียนคนงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายระยะแรกเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และในปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีการปรับปรุงกระบวนการจดทะเบียนคนงานต่างด้าวเป็นระยะ เพื่อให้การจดทะเบียนคนงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาการเอารัดเอาเปรียบและค้ามนุษย์ ได้มีการนำมาตรการปรับเปลี่ยนสถานะคนงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นคนที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้คนงานต่างด้าวได้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ทั้งด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชน โดยอาศัยมาตรการจดทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยระบบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดระบบให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันการถูกหลอกลวง มีการตรวจจับการจัดหางานที่ไม่ถูกต้องและมีพฤติกรรมหลอกลวงมีการอบรมให้ความรู้แก่คนงานต่างด้าวเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานและกลไกการร้องเรียน ในส่วนของคนงานประมง โดยตัวเลขล่าสุด ณ เดือนพฤษภาคม 2563 คนงานประมงต่างด้าว จำนวน 92,233 คน ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการจดทะเบียนคนงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง โดยบรรจุอยู่ในนโยบายเร่งด่วนของกระทรวงแรงงาน ปี พ.ศ. 2563

### 3.2.5 จัดหาล่ามในกลไกการร้องทุกข์

กระทรวงแรงงานจัดหาล่ามเมียนมาและกัมพูชามาประจำศูนย์ PIPO ทุกแห่ง เพื่อช่วยรับเรื่องร้องเรียน และมีโทรศัพท์สายด่วนเพื่อให้คนงานต่างด้าวได้สอบถามข้อมูล และแจ้งปัญหาข้อร้องเรียนที่ให้บริการทั้งภาษาไทย เมียนมา กัมพูชา และภาษาอังกฤษ และยังมีล่ามภาษาเมียนมาและกัมพูชาช่วยในการตรวจแรงงานบนเรือประมงด้วย

### 3.2.6 ความเป็นหุ้นส่วนและการขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กระทรวงแรงงานได้ร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐ กลุ่มผู้ประกอบการประมง และกลุ่มคนงานประมง ภาคประชาสังคม (องค์กรเอกชน นักวิชาการ) และองค์การระหว่างประเทศ เช่น ILO และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สหภาพยุโรป และกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา โดยมีรูปแบบการทำงานทั้งในรูปคณะกรรมการ การประชุมและสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น และอบรมต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพ

### 3.2.7 ปรับปรุงการตรวจแรงงานในงานประมงให้เข้มแข็ง

รัฐบาลจัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) ทั่วประเทศโดยบูรณาการการทำงานจากทุกภาคส่วน เพื่อตรวจแรงงานบนเรือประมงทุกลำ และเพื่อยกระดับการทำงานให้สอดคล้องกับแนวทางการตรวจแรงงานสากลของ ILO กระทรวงแรงงานได้เพิ่มจำนวนตรวจแรงงานถึงร้อยละ 165 (ILO กำหนดสัดส่วนของพนักงานตรวจแรงงานอย่างน้อย 1 คนต่อคนงาน 15,000 คน) เพื่อให้เพียงพอและตรวจแรงงานได้ทั่วถึง กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งหน่วยตรวจแรงงานขึ้น 113 หน่วย ประกอบด้วย กระทรวงแรงงาน ทหาร ตำรวจ นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาศักยภาพพนักงานตรวจแรงงานและจัดทำคู่มือตรวจแรงงานร่วมกับ ILO ด้วย

### 3.2.8 ดำเนินการกลไกการจ่ายเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบขั้นตอนในงานประมง

กระทรวงแรงงานกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างแก่คนงานประมงเข้าบัญชีเงินฝากในธนาคารระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือเอทีเอ็มของคนงานประมง โดยให้พร้อมหลักฐานการโอนแสดงต่อพนักงานตรวจแรงงาน

### 3.2.9 ติดตามอย่างใกล้ชิดในการดำเนินคดี การคุ้มครองผู้เสียหาย และการเข้าถึงการเยียวยาของผู้ถูกบังคับใช้แรงงาน

กระทรวงแรงงานดำเนินการร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถิติช่วงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562-31 พฤษภาคม 2563 เกี่ยวกับการดำเนินคดี การคุ้มครองผู้เสียหาย และการเข้าถึงการเยียวยาของคนงานประมงที่ถูกบังคับใช้แรงงาน มีจำนวน 3 คดี

### 3.2.10 ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าในห่วงโซ่อุปทาน

กระทรวงแรงงานได้ประกาศกำหนดมาตรฐานแรงงานไทย มรท. 8001-2563 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2563 ให้ผู้ประกอบการนำมาปฏิบัติโดยสมัครใจเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ

ทางสังคมด้านแรงงานของธุรกิจเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในเวทีการค้าโลกและมีความทัดเทียม นานาอารยประเทศ โดยครอบคลุมการจัดการแรงงานที่มีคุณภาพและสิทธิแรงงานและการคุ้มครอง แรงงานตามที่กำหนดในกฎหมายในประเทศและข้อกำหนดเพิ่มเติมอื่นที่รวมอยู่ในเงื่อนไขทางการค้า

### 3.2.11 ไทยและสหภาพยุโรปจะร่วมมือกับ ILO

กระทรวงแรงงานร่วมกับสหภาพยุโรปในการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการสิทธิ จากเรือสู่ฝั่ง หรือ Ship to Shore Rights โดย ILO เป็นผู้ดำเนินโครงการ ด้วยเงินทุนสนับสนุนจาก สหภาพยุโรป ระหว่างปี พ.ศ. 2559 ถึงเดือนมีนาคม 2563 โดยโครงการดังกล่าวมีการทำงานร่วมกัน กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในการดำเนินกิจกรรมและการกำกับติดตามในรูปของคณะกรรมการ กำกับติดตามโครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล ที่มีปลัดกระทรวงแรงงานและเอกอัครราชทูตสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย เป็นประธานร่วม

## 3.3 วิเคราะห์ผลการศึกษาตามหลักการของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของตลาดแรงงาน

ผู้ศึกษาขอวิเคราะห์เฉพาะประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลของ ILO ที่สหภาพยุโรป ใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาการปฏิบัติด้านการคุ้มครองแรงงานในการทำประมง โดยเปรียบเทียบกับ หลักการธรรมชาติของตลาดแรงงานของ ILO ที่จำแนกเป็น 3 องค์ประกอบหลัก คือ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การบริหารแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ โดยได้ผลการศึกษาดังนี้

### 3.3.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

#### 3.3.1.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรา 88 ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนด เงื่อนไขในการขอตีทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย ทำให้คนงานประมงต่างด้าว ไม่สามารถก่อตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติได้มีความพยายามมีการรวมตัวของ คนงานประมงต่างด้าวในรูปแบบต่างๆ ทั้งเพื่อการศึกษา และการทำกิจกรรมสังคม แต่การที่ไม่ สามารถรวมตัวตั้งสหภาพแรงงานของตนเองได้ ทำให้คนงานประมงต่างด้าวขาดอำนาจการต่อรอง เพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง

#### 3.3.1.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2534

พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตาม กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม พ.ศ. 2560 ข้อ 6 กำหนดครอบคลุมลูกจ้างในกิจการประมง แต่ได้ กำหนดมาตรการคุ้มครองสุขภาพคนงานประมงโดยความสมัครใจของนายจ้าง ซึ่งพบว่ามีนายจ้าง บางส่วนละเลย ทำให้คนงานประมงไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น

### 3.3.1.3 การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของ ILO

การให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO เป็นเครื่องชี้ถึงพันธะสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาล และเป็นก้าวแรกของการดำเนินการภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แม้ว่าในขั้นนี้สหภาพยุโรปยังไม่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์หรือสิทธิในการรวมตัวก่อตั้งสหภาพแรงงานของคนงานประมง แต่ได้เคยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาครัฐและฝ่ายคนงานประมงต่างเห็นความสำคัญของการรวมตัว ขณะที่ฝ่ายนายจ้างและผู้ประกอบกิจการประมงมีส่วนน้อยที่เห็นความสำคัญของการรวมตัว ยิ่งไปกว่านั้นผู้แทนฝ่ายคนงานประมงมีความเห็นพ้องกันเสนอว่าประเทศไทยควรพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของคนงานทุกคน

## 3.3.2 การบริหารแรงงาน

### 3.3.2.1 ความเป็นหุ้นส่วนและการขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

แม้ว่าทั้งผู้ประกอบการประมงและฝ่ายคนงานประมงได้มีการทำงานและร่วมมือกับกระทรวงแรงงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมเพื่อออกกฎหมาย การร่วมเป็นคณะกรรมการไตรภาคีของกระทรวงแรงงาน แต่พบว่ายังมีข้อจำกัด เช่น คนงานต่างดาวไม่มีผู้นำที่แท้จริงของตนเอง ลักษณะการทำงานบนเรือติดต่อกันทำให้ไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเอง กลัวเจ้าหน้าที่รัฐ กลไกรัฐยังไม่มีควมสม่ำเสมอ ทั้งนี้การจัดการเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) ต้องคำนึงถึงลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างของงานประมงด้วย

### 3.3.2.2 การตรวจแรงงานในงานประมง

แม้ว่ากระทรวงแรงงานจะดำเนินการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงาน พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจแรงงานมีความซ้ำซ้อน และพนักงานตรวจแรงงานอาจยังไม่เข้าใจกฎหมายดีพอทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และยังพบว่ามีกรณีปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานอยู่ในบางกรณี และระบบการตรวจแรงงานที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอ

### 3.3.2.3 การจ่ายเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบถ้วนตอนในงานประมง

แม้ว่ากระทรวงแรงงานได้ดำเนินการแล้ว พบว่าทุกกลุ่มเป้าหมายมีความเห็นตรงกันว่าปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น คนงานประมงบางรายมีความยากลำบากในการกดเงินจากบัตรเอทีเอ็ม และสะดวกที่จะรับเป็นเงินสด จึงทำให้วิธีการดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการตามที่

ราชการกำหนด แต่ในทางปฏิบัติคนงานประมงส่วนใหญ่ยังรับค่าจ้างเป็นเงินสด และนายจ้างเป็นคนถือบัตรและกดเงินจากบัตรเอทีเอ็มแทน จึงยังไม่บรรลุเป้าหมายที่แท้จริง

### 3.3.3 แรงงานสัมพันธ์

แม้ว่าจะมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ อย่างไม่เป็นทางการของคนงานประมง แต่ไม่ปรากฏว่ามีแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงานประมง และไม่มีการรวมตัวในรูปแบบสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องสิทธิของคนงานประมงแต่อย่างใด

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาการดำเนินการของกระทรวงแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานประมงของไทยในกรอบการเจรจาทวิภาคีไทย-สหภาพยุโรปช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563 หลังจากสหภาพยุโรปให้สถานะใบเหลือง IUU Fishing แก่ไทย ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดหลักการของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของตลาดแรงงาน (Labour Market Governance: LMG) ที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ และเป็นบรรทัดฐานที่สหภาพยุโรปนำมาใช้ในการพิจารณาการดำเนินการคุ้มครองแรงงาน IUU Fishing ปรากฏว่า นับจากปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญลำดับสูงกับการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในกิจการประมง และพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากสถานะใบเหลือง และสหภาพยุโรปได้ปลดสถานะใบเหลืองประเทศไทยเมื่อเดือนมกราคม 2562

ในส่วนภารกิจของกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานที่สหภาพยุโรปกำหนดแล้วในหลายประเด็น แต่ผลการศึกษาพบว่าการดำเนินการในบางประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการสากลของ ILO เรื่อง ธรรมชาติของตลาดแรงงาน อันทำให้ประเทศไทยไม่สามารถสร้างธรรมชาติในตลาดแรงงานประมงที่เป็นที่ยอมรับในเวทีสากลได้ และจะเป็นจุดอ่อนที่สหภาพยุโรปอาจหยิบยกขึ้นมาเจรจาและตั้งเงื่อนไขในกรอบการเจรจาทวิภาคีด้านแรงงานกับไทยในอนาคต โดยขอแสดงผลดังนี้

| หลักการธรรมชาติของตลาดแรงงานของ ILO       | ประเด็นที่ยังไม่สอดคล้อง                                                                                          |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง</b>   |                                                                                                                   |
| 1.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 | มาตรา 88 กำหนดเงื่อนไขบุคคลต้องมีสัญชาติไทยในการขอก่อตั้ง/จดทะเบียนสหภาพแรงงาน                                    |
| 1.2 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2534    | พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กำหนดถึงลูกจ้างในกิจการประมง |

| หลักการธรรมาภิบาล<br>ของตลาดแรงงานของ ILO                             | ประเด็นที่ยังไม่สอดคล้อง                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.3 การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน   | ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กร และการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949                    |
| <b>2. การบริหารแรงงาน</b>                                             |                                                                                                                                                                                                               |
| 2.1 ความเป็นหุ้นส่วนและการขยายความร่วมมือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย | 1. คนงานประมงต่างด้าวไม่มีผู้นำที่แท้จริงที่เป็นคนต่างด้าว<br>2. กลไกรัฐยังไม่สม่ำเสมอ                                                                                                                        |
| 2.2 การตรวจแรงงานในงานประมง                                           | 1. การตรวจแรงงานไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานบางส่วนไม่เข้าใจกฎหมายที่บังคับใช้<br>2. ยังพบมีการปฏิบัติไม่สอดคล้องกฎหมายแรงงานในบางกรณี<br>3. ระบบการตรวจแรงงานที่ใช้ในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอ |
| 2.3 การจ่ายเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบขั้นตอนในงานประมง             | อาจไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และความจำเป็นของคนงานประมง                                                                                                                                                   |
| <b>3. แรงงานสัมพันธ์</b>                                              |                                                                                                                                                                                                               |
| ขาดการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน                                           | คนงานประมงไม่มีสหภาพแรงงานที่ชอบธรรมตามกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์เพื่อเป็นปากเสียงและปกป้องสิทธิประโยชน์ในการทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ                       |

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อบรรลุการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของตลาดแรงงานในงานประมงของไทยอันประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ กฎหมายและสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบ การบริหารแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหา IUU Fishing การขจัดปัญหาการใช้แรงงานไม่เป็นธรรม การค้ามนุษย์ในตลาดแรงงานประมงของไทย สอดคล้องกับหลักการสากลเป็นที่ยอมรับของสหภาพยุโรป รวมทั้งช่วยให้คนงานประมงมีคุณภาพชีวิตและสภาพการทำงานที่ดี ตลอดจนช่วยสร้างศักยภาพในการแข่งขันของไทยในเวทีการค้าโลกต่อไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการดำเนินการในอนาคตของกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองแรงงานประมง ดังนี้

#### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) พิจารณาทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนงาน ประมออย่างเท่าเทียมกับคนงานประเภทอื่นที่สอดคล้องกับหลักการสากลของ ILO ในประเด็นสิทธิ ในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน และหลักประกันจากระบบประกันสังคม

2) ศึกษาความพร้อมของประเทศในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วย สิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการต่อรองร่วม ค.ศ. 1949

3) ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 เพื่อยกระดับการตรวจแรงงานของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับ ตามหลักสากล

4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือไตรภาคีของภาครัฐ ผู้ประกอบ กิจการประมง และคนงานประมง ทั้งระดับประเทศ และระหว่างประเทศ

5) เชิญผู้ประกอบกิจการประมงเข้าร่วมกับคณะของกระทรวงแรงงานในการ เจริญวิภาคีไทยกับสหภาพยุโรปในประเด็นการคุ้มครองแรงงานในงานประมง

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

##### 4.2.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1) พัฒนาและแก้ไขปัญหามาจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้อง โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของงานประมง

2) พัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

3) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์สร้างความรับรู้แก่ทุกภาคส่วนเกี่ยวกับ กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมง

4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ คุ้มครองแรงงานประมง พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกไตรมาส

##### 4.2.2.2 การบริหารแรงงาน

###### 1) ด้านการขับเคลื่อน

(1) จัดทำแผนงานประจำปี เพื่อขับเคลื่อนการคุ้มครองแรงงานในงาน ประมง ทั้งในน่านน้ำและนอคน่านน้ำให้บังเกิดผล

(2) กำหนดกลไกการดำเนินงานเชิงรุกในการป้องกันการใช้แรงงาน บังคับ และการค้ามนุษย์ให้บังเกิดผลอย่างต่อเนื่อง

(3) ปรับปรุงและบูรณาการการตรวจแรงงานให้เป็นเอกภาพและมี ประสิทธิภาพ

(4) ตั้งคณะกรรมการไตรภาคีโดยมีผู้ประกอบการประมง คนงานประมง เพื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาการจ่ายเงินค่าจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้าบัญชีแรงงานประมงโดยตรง

## 2) ด้านการมีส่วนร่วม

(1) ส่งเสริมการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการไตรภาคีของภาครัฐ นายจ้าง/เจ้าของเรือประมง และคนงานประมง โดยจัดทำแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และต่อเนื่อง

(2) สร้างและขยายเครือข่ายความร่วมมือและผลักดันกลไกรัฐ ผู้ประกอบการประมง คนงานประมง และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานประมง

## 3) ด้านต่างประเทศ

(1) พัฒนาความร่วมมือและการเจรจาทางสังคมของผู้ประกอบการประมง และคนงานประมงกับต่างประเทศ

(2) จัดทำแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีในงานประมง (Good Labour Practice) โดยการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการประมงและผู้แทนคนงานประมง เพื่อสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ในงานประมง โดยมี ILO สนับสนุนด้านวิชาการ

(3) ดำเนินการขอความร่วมมือทางวิชาการจาก ILO ในการดำเนินงานต่อยอดจากโครงการ Ship to Shore Rights และกำหนดให้มีผู้แทนผู้ประกอบการประมงและคนงานประมงเข้าร่วมในการดำเนินโครงการ

(4) ศึกษาอนุสัญญาฉบับที่ 81 ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ค.ศ. 1947 และจัดทำ Roadmap การยกระดับการตรวจแรงงานให้เท่าเทียมมาตรฐานสากล

### 4.2.2.3 แรงงานสัมพันธ์

1) จัดทำแผนขับเคลื่อนการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์เชิงรุกและการรวมตัวของคนงานประมง

2) ดำเนินการในแต่ละพื้นที่โดยทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ในจังหวัดโดยให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสมาคมประมง และคนงานประมงในพื้นที่ เพื่อจัดตั้งการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ ของคนงานประมง โดยกำหนดตัวชี้วัดเป็นจำนวนกลุ่มที่สามารถส่งเสริมการรวมตัวได้

3) คัดเลือกจังหวัดที่มีความพร้อมดำเนินการจัดการรวมกลุ่มนาร่อง โดยการจำลองบทบาทแบบสหภาพแรงงาน

4) จัดทำกลไกการหารือทวิภาคีโดยการส่งเสริมการตั้งคณะกรรมการสวัสดิการในงานประมง โดยกำหนดตัวชี้วัดเป็นจำนวนคณะกรรมการสวัสดิการที่จัดตั้งด้วย

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. มาตรฐานแรงงานไทย มรท. ๘๐๐๑

ข้อกำหนดความรับผิดชอบทางสังคมด้านแรงงานของธุรกิจ. กสร 6/2563. 2563.

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน (พ.ศ. 2563-2565). ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, 2563.

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564).

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562. 2563.

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานผลการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหาการทำ  
ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การค้ามนุษย์และแรงงานบังคับ  
พ.ศ. 2559.

General Editors, Gianni Arrigo and Giuseppe Casale. Glossary of Labour Law and  
Industrial Relations (with special reference to the European Union).  
International Labour Office Geneva, 2005.

International Labour Organization. Ship to Shore Rights: Endline research findings on  
fishers and seafood workers in Thailand. 2020.

International Labour Organization. Labour and Social Trend in Asia and the Pacific  
2006. Bangkok: International Labour Office, 2006

### เอกสาร

กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. รายงานผลการประชุมระดับสูงด้าน  
แรงงานระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ครั้งที่ 2.

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. รายงานสรุปผลการประชุมเจรจาหารือกรอบความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างไทยและสหภาพยุโรป ระหว่างวันที่ 27 พฤศจิกายน-2 ธันวาคม 2560.

สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สรุปผลการประชุมหารือด้านแรงงานระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศไทย ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 16-17 พฤษภาคม 2561.

Department of Fisheries. Thailand's Progress in Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. 31 August 2018

International Labour Organization, Regional Office for Asia and the Pacific. Asian Decent Work Decade Resource Kit: Labour Market Governance. 2<sup>nd</sup> Edition. Bangkok ILO. 2011.

### การสัมภาษณ์

กาญจนา พูลแก้ว. ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

ณรงค์ฤทธิ์ วรรณโส. ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

ดวงกมล แก้ววิชิต. ประกันสังคมจังหวัดสงขลา. สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2562.

ธงชัย วงศ์ขจรกิตติ. นายกสมาคมประมงนอกน่านน้ำ. สัมภาษณ์, 17 สิงหาคม 2562.

ปัทมาภรณ์ วีระจิตต์. นักวิชาการแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

ปนัดดา พรหมสุวรรณ. นักวิชาการแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

พูนศักดิ์ ประมงค์. ประกันสังคมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2562.

มงคล สุขเจริญคณา. นายกสมาคมสมุทรสงคราม และที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2562.

มาลี ขวัญเจริญ. แรงงานจังหวัดกระบี่. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

วรลักษณ์ อีรนนทากุล. นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ กลุ่มงานพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

วิไลวรรณ โกยแก้วพริ้ง. นักวิชาการอิสระ. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2562.

วสันต์ ลำแพน. พนักงานตรวจแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง.

สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

ฝนริน ไตรโสม. นักวิชาการแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง.

สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

สุดดี กิตติสุวรรณ. ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์ สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. สัมภาษณ์, 14 และ 18 สิงหาคม 2562.

สมพงศ์ สระแก้ว. ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน จังหวัดสมุทรสาคร.

สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2562.

สิริวัน ร่มฉัตรทอง. เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2562.

สาวิทย์ แก้วหวาน. เลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2562.

อันดา เกะม่วง. นักวิชาการแรงงาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง.

สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2562.

ภาคผนวก

## แบบสอบถามและสัมภาษณ์

### หัวข้อ การคุ้มครองแรงงานประมงของประเทศไทย

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในภาคประมงของ ไทยในกรอบการเจรจาวิภาคีไทย-สหภาพยุโรป ช่วงปี พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2563 เพื่อเตรียมการ วางแนวทางในการคุ้มครองแรงงานในภาคประมงของกระทรวงแรงงาน ให้เป็นไปในทิศทางที่จะ สามารถดำเนินการเจรจาและการทำความเข้าใจกับสหภาพยุโรปได้อย่างยั่งยืน

#### ส่วนที่ 1 ภาพรวมการดำเนินการของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานตาม IUU Fishing

#### ส่วนที่ 2

##### หมวดที่ 1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 กฎหมายที่ใช้คุ้มครองกับแรงงานภาคประมง

- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
- กฎหมายอื่นๆ (ถ้ามี)

##### 1.2. การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัด หรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง (หากมี) ท่านคิดว่าควรมีการ ดำเนินการอย่างไรเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ มีประสิทธิผล

##### 1.3. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

##### หมวดที่ 2 การบริหารแรงงาน/การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการประมงและผู้แทนแรงงานประมง

##### 2.1 หน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนแรงงานประมงเข้ามีส่วนร่วมใน ด้านใดบ้าง

##### 2.2 ขอทราบกลไกหรือรูปแบบในการให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนแรงงานประมงเข้ามามี ส่วน ร่วมทำงานร่วมกับภาครัฐ

##### 2.3 ข้อจำกัดและอุปสรรคของการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการประมงและผู้แทนแรงงานประมงเข้ามามี ส่วนร่วมทำงานกับภาครัฐ

##### 2.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

**หมวดที่ 3 แรงงานสัมพันธ์**

- 3.1 มีการรวมตัว รวมกลุ่มของแรงงานประมง เพื่อปกป้องสิทธิแรงงานหรือช่วยเหลือกันหรือไม่ และในรูปแบบใด
- 3.2 การรวมตัว รวมกลุ่มของแรงงานประมง มีความสำคัญหรือจำเป็นหรือไม่
- 3.3 ข้อจำกัดปัญหา อุปสรรคของการรวมตัว รวมกลุ่มของแรงงานประมง มีอะไรบ้าง
- 3.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางสาวชลีรัตน์ ทองทิพย์

ประวัติการศึกษา

- ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาฝรั่งเศส) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติการทำงาน

- นักการข่าว 1-5 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- นักวิชาการแรงงาน 5 กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน  
กระทรวงแรงงาน
- นักวิชาการแรงงาน 5-6 กองแรงงานระหว่างประเทศ  
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- นักวิเทศสัมพันธ์ 6-7 กลุ่มวิเทศสัมพันธ์  
สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- ที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน) สำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น  
สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว
- นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานวิจัยและวางแผน  
กำลังแรงงาน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิเทศสัมพันธ์  
สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน)  
คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน