

บทบาทของกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมง
 THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF FISHERIES IN SOLVING
 PROBLEM OF HUMAN TRAFFICKING IN FISHERY WORKERS

ศักดิ์ดา โชตะยากฤต* เอกพร รักความสุข** ศรุดา สมพอง***

Sakda Chotayakrit, Ekeporn Rakkwamsuk, Saruda Sompong

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) บทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ 2) องค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อบทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ 3) มาตรการและแนวทางในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของกรมประมง

ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีประสบการณ์ในกิจการประมงจำนวน 27 คนและการสนทนากลุ่ม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1) แรงงานต่างด้าวในภาคประมงทะเลเป็นแหล่งที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ 2) วิธีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่สามารถจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศได้ จึงทำให้ไทยถูกสหรัฐอเมริกาจัดประเทศไทยผิดกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ให้อยู่ในระดับ Tier 3 และมีการทำประมง ที่ผิดกฎหมายจึงได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป 3) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ไม่มีสภาพบังคับได้จริงที่จะทำให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการประมงระหว่างประเทศ 4) ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นผลมาจากการขาดการบูรณาการหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ที่เกี่ยวข้อง และ 5) ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นผลสืบเนื่องมาจากความโลภทางเศรษฐกิจ

* Doctor of Philosophy Program in Public Administration Western University.

** Department of Philosophy Program in Public Administration Western University.

*** Department of Philosophy Program in Public Administration Western University.

ที่ผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนในการประกอบการ จึงมีการกระทำผิดกฎหมายในทะเล ยากที่เจ้าหน้าที่จะติดตามตรวจสอบ

ข้อเสนอที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนี้ 1) กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ ติดตาม ควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงให้เป็นไปตามกฎหมาย 2) การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างยั่งยืน รัฐบาลควรให้เอกชนผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแรงงานประมง 3) จัดกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงเป็นแบบบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว 4) กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลในระยะยาว และ 5) พัฒนาความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการถึงผลกระทบจากการทำประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ที่นำมาซึ่งความสูญเสียภาพพจน์และความเชื่อมั่นในรัฐบาลไทย

คำสำคัญ : บทบาท การค้ามนุษย์ แรงงานประมง แรงงานต่างด้าว ประมงผิดกฎหมาย

ABSTRACT

The objectives of this research were to study 1) the role of the department of fishery in solving the human trafficking problems 2) the important factors influencing the role of the department of fishery in solving the human trafficking problems 3) the means and method in solving the human trafficking problems of the department of fishery.

This research was the qualitative method was employed by using documents and in-depth interviewing of 27 key informants and the focus group discussion was used. The data were analyzed by descriptive analysis.

The findings of this research as follows:

1) The migrant workers in Thai-Sea-Fishery boats were employed some illegal human trafficking 2) the method of solving illegal human trafficking of the Thai government was lacked of efficiency and effectiveness in the application of laws and regulations that didn't able to conform to the laws of international standard. Thailand had received the 3-tier status from United of America which was

classified as the worst case and receiving the yellow status from the law of European standard. 3) the Application of laws and regulations in case of illegal human trafficking were not really enforced, according to international law-set. This case had brought about the tremendous impacts to entrepreneurs and the Thai government 4) the worst situation had occurred, due to the lacking of integration of many departments involved, as too many cooks spoiled the foods and 5) the problems of illegal human trafficking were caused by economic greed, so the entrepreneurs needed to have a cost deduction of entrepreneurs cost, therefore, they employed the illegal acts in the Sea which was faraway from the authority to follow.

Recommendations were as follows: 1) policy formulation to deal with illegal human trafficking to solve the root of problems of the fishery workers to manage, monitor, control and to follow up, in line with the rules of laws 2) the sustainable solution of illegal human trafficking to solve the problems of fishery workers, which the government had to give the opportunity for the entrepreneurs to collaborate as a joint-committee to oversee the migrant workers in fishery boats at Sea 3) the migrant workers management should be a center of one stop services 4) policy formulation and strategic plan for migrant workers in fishery must be advanced in planning in the long term and 5) to develop and understand the impacts of illegal consequences of fishery and human trafficking that had brought about the losing the image of trust and confidence of the Thai government.

Keywords: Role, Human Trafficking, Fishery Workers, Immigrant Workers, Illegal Fishery.

1. บทนำ

การประมงเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของไทย และด้วยความเชี่ยวชาญในการทำประมงอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก จึงเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำรายใหญ่ของโลก และเป็นแหล่งที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนไทยไม่นิยมทำงานประมงซึ่งเป็นงานหนัก สกปรก เสี่ยงอันตราย และต้องออกทะเลหาปลาหลายเดือนในน่านน้ำของประเทศอินโดนีเซีย เมียนมาร์ อินเดีย ติมอร์ ศรีลังกา หรือ ในน่านน้ำของประเทศแถบแอฟริกา เช่น โซมาเลีย เป็นต้น สภาพอุตสาหกรรมประมงของไทยใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นหลัก โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เมียนมาร์ กัมพูชาและลาว มีการคาดว่าแรงงานประมาณ 200,000 คน ทำงานบนเรือประมงที่ไปจับปลานอกน่านน้ำไทยและในงานประมงต่อเนื่อง เช่นในโรงงาน การปอกกุ้ง คัดแยกชนิด ขนาด และการทำความสะอาดอาหารทะเล ต้องการแรงงานต่างด้าวสูงเช่นกัน แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ส่วนใหญ่หลบหนีมาจากวิกฤตทางการเมืองและภาวะเศรษฐกิจในประเทศพม่า รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่หนีความยากจนเรื้อรังจากกัมพูชาและลาว

ผู้ประกอบการขอจ้างแรงงานต่างด้าว เนื่องจากควบคุมง่ายและเต็มใจที่จะทำงานหนัก (National Human Rights Commission, 2005) สามารถจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยมองว่าหากจ้างตามค่าแรงขั้นต่ำ อุตสาหกรรมประมงจะไม่สามารถแข่งขันในตลาดการค้าได้ แม้ว่าผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาครมองว่าการจ้างแรงงานประมงในราคาค่าแรงขั้นต่ำยังพอทำได้ (Pearson, 2005) การศึกษาพบว่ามีหลักฐานพอสมควรที่ชี้ว่า มีการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวในภาคประมงต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งการค้ำมนุษย์และการบังคับแรงงาน สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ มูลนิธิรักษไทย (Raks Thai Foundation, 2003) ระบุว่าประมาณสองในสามของลูกเรือประมงเป็นแรงงานต่างด้าวไม่ได้จดทะเบียน ถูกเอารัดเอาเปรียบ ตกอยู่ในเงื่อนไขการทำงานที่ถูกกดขี่ และด้วยความเป็นคนต่างด้าวจึงไม่มีหนทางมากนักที่จะปรับปรุงแก้ไขอะไร ๆ ให้ดีขึ้นได้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานที่ทำงานบนเรือประมงทะเลที่ออกไปจับสัตว์น่านนอกน่านน้ำไทย ลูกเรือประมงถูกล่อลวงจากขบวนการค้ำมนุษย์ข้ามชาติและถูกบังคับให้ทำงานในเรือประมง (Robertson, 2010) ผลจากการสำรวจท่าเรือเดินทะเลพบว่า มีปัญหาของการค้ำมนุษย์อย่างรุนแรงอยู่ใน 4 จังหวัดคือ สงขลา ชลบุรี สมุทรสาคร และสมุทรปราการ (Wannapa Khaopa, 2010) ซึ่งตรงกันกับรายงานขององค์กรภาคเอกชนท้องถิ่น และรายงานขององค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ (United Nations, 2011; online) รายงานการวิจัยของ Su Phang Chanthawanit (2016) รวมทั้งรายงานขององค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศ (International Labour Organization; ILO) ระบุว่า ร้อยละ 45 ของแรงงาน ประมงต้องทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน

ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับวิกฤติปัญหาการค้ามนุษย์ ส่งผลกระทบต่อการทำประมง ของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะผลิตภัณฑ์จากทะเลไม่สามารถออกไปยังต่างประเทศได้ เดือนมิถุนายน 2557 สำนักงานเพื่อการติดตามและการต่อสู้กับการค้ามนุษย์กระทรวงต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา (U.S. State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons) รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2557 ไทยเป็น 1 ใน 4 ประเทศที่ถูกลดระดับ ความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ลงไปอยู่กลุ่มที่ 3 หรือ Tier 3 ที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ ระดับเลวร้ายที่สุด เป็นกลุ่มประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายด้าน การค้ามนุษย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหา การค้ามนุษย์ ผลที่ตามมาทำให้ประเทศไทยสูญเสียความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในด้าน ต่างๆ รวมทั้งการเผชิญหน้ากับการถูกสหรัฐอเมริกาคัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันสำคัญ ระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (WORLD BANK) รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน(NGO) ระหว่างประเทศ ต่อมาในเดือนเมษายน 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปด้านประมงและทะเลสหภาพยุโรป (EU) ได้ให้ใบเหลืองยื่นคำขาดให้ รัฐบาลไทยเร่งแก้ไขและปฏิรูปมาตรการเพื่อกวาดล้างการทำประมงที่ทำประมงผิดกฎหมาย ขาด การรายงานและไร้การควบคุม หรือ IUU Fishing (Illegal Unreported and Unregulated) อย่างเคร่งครัด โดยจะต้องมีความคืบหน้าอย่างชัดเจน มิเช่นนั้นทาง EU จะระงับการนำเข้าสินค้า อาหารทะเลจากผู้ประกอบการของไทย ซึ่งไทยเป็นประเทศส่งออกสินค้าอาหารทะเลรายใหญ่ที่สุด ของ EU ดังนั้นหากมีมาตรการคว่ำบาตรเกิดขึ้นจริงผู้ประกอบการจะได้รับผลกระทบหนักมาก สภาพดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมประมงไทยกับตลาด สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ไทยจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาด การรายงาน และไร้การควบคุม รวมทั้งปัญหาการค้ามนุษย์มีความคืบหน้าไประดับหนึ่ง แม้ว่าจะ ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวมีการสั่งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ปล่อย ปลดปล่อย แต่ไม่เพียงพอจึงต้องมีมาตรการแก้ไข ป้องกันในระยะยาว

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์การบริหารจัดการแรงงานต่าง ด้าวของภาครัฐในแรงงานประมง โดยมุ่งศึกษาประเด็นบทบาทของกรมประมงในการแก้ปัญหา การค้ามนุษย์ในแรงงานประมงว่าควรจะเป็นอย่างไร และเพื่อให้ผลการศึกษาได้สะท้อนสภาพปัญหา

ที่แท้จริง ผู้วิจัยจึงเลือกจังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่สำหรับการศึกษาในภาคปฏิบัติครั้งนี้ ทั้งนี้เพราะ จังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมการประมงที่ใหญ่ที่สุด และสามารถเป็นตัวแทนพื้นที่ของประเทศไทยในด้านนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งหากสามารถแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแรงงานประมงในจังหวัดสมุทรสาครได้ ก็จะสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแรงงานประมงทั้งหมดของประเทศไทยได้อย่างแน่นอน อีกทั้งผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะสามารถสร้างข้อเสนอแนะและมาตรการ รวมทั้งแนวทางในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างดุลยภาพต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์
- 2.2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญต่อบทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์
- 2.3 เพื่อศึกษาผลและวางแผนแนวทางในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ของกรมประมง

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามเนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ ในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

3.1) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องในการใช้แรงงานและจัดการแรงงานประมงทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งผู้ประกอบการประมงของจังหวัดสมุทรสาคร โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มจำนวน 27 คน (Dukes, 1984 :197-203) ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในส่วนกลาง จำนวน 4 คน ประกอบด้วย อธิบดีกรมประมง ผู้อำนวยการกองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง ผู้อำนวยการกองกองตรวจการประมง และผู้อำนวยการกองกองบริหารจัดการเรือประมงและการทำประมง

2) ผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 7 คน โดยผู้วิจัยจะทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย ประมงจังหวัด แรงงาน

จังหวัด จัดหางานจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจน้ำ

3) ผู้บริหารระดับสูงภาคเอกชนในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 6 คน โดยผู้วิจัยจะทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด นายกสมาคมการประมงจังหวัด ผู้บริหารมูลนิธิรักษไทย ผู้บริหารมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Right Promotion Network ; LPN) และผู้บริหารบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง (Structured Interview) เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นทางการ (Formal In-Depth Interview) กับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในส่วนกลาง กับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในจังหวัดสมุทรสาคร

2) แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi Structured Interview) เพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นไม่เป็นทางการ (Informal In-Depth Interview) กับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงภาคเอกชนในจังหวัดสมุทรสาคร

3.3 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะเกี่ยวกับบทบาทของกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมง ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยเป็นกลุ่มผู้ประกอบการเรือประมงในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบการเรือประมงในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 10 คน

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารตามเนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ ถอดรหัสข้อมูล และลดทอนขนาดข้อมูล แล้วใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการนำข้อมูลมาตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ เรียบเรียงและจำแนกตามประเด็นอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงนำมาตีความประกอบกับการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ (Ekaphon Rakkhwamsuk, 2016) จากนั้นอภิปรายผลตามแนวคิด ทฤษฎี เพื่อสร้างข้อสรุป และข้อเสนอแนะ

3) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และเสวนากลุ่ม ทำการวิเคราะห์และจัดกลุ่มข้อมูลตามเหตุปัจจัย กระบวนการและผลลัพธ์ ภายใต้กรอบแนวคิดการวิจัย ข้อมูลใดที่ไม่อาจจัดเข้ากลุ่มดังกล่าวได้ และเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลต่อการวิจัย ผู้วิจัยพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้วนำมาเป็นข้อมูลในส่วนของการเสนอแนะต่อไป

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 บทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคการประมงของไทย จะเป็นแรงงานต่างด้าวเกือบทั้งหมด เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในภาคการประมง คนทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นความรับผิดชอบของกรมประมง แท้ที่จริงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การทำงานของกรมประมงจึงเป็นเพียงการสนับสนุนหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรง ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในภาคการประมงไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาสะสมจนกลายเป็นปัญหาระดับชาติและนานาชาติที่ทำให้ไทย ถูกประณามว่าเป็นแหล่งการค้ามนุษย์แหล่งใหญ่ในภาคกิจการประมง รัฐบาลจึงมีมาตรการแก้ปัญหาอย่างจริงจังโดยการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาปัญหาการประมงผิดกฎหมาย (ศปมพ.) ให้มีอำนาจควบคุม สั่งการและกำกับดูแลบัญชาการให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวทำหน้าที่อย่างจริงจัง การสั่งงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงเองไม่สามารถสั่งการโดยตรงจะต้องสั่งการทางอ้อม ทำให้งานล่าช้า การศึกษาพบว่าวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในลักษณะรวมศูนย์อาจได้ผลชั่วคราวระยะสั้น

วิธีการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาลไทยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและกฎหมาย ไม่สามารถจะปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศได้ จึงทำให้ไทยถูกสหรัฐอเมริกาจัดประเทศไทยมีการกระทำความผิดกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ให้อยู่ในระดับ Tier 3 เป็นกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์ระดับเลวร้ายที่สุด และมีการทำประมงที่ผิดกฎหมายจึงได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมีสภาพบังคับได้จริงที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการประมงระหว่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ สภาพบังคับหย่อนยาน ทำให้ผู้ประกอบการและแรงงาน

ต่างด้าว กล่าวที่จะหลีกเลี่ยงและละเมิด รัฐบาลจึงออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 มีผลบังคับใช้ 23 มิถุนายน 2560 ให้โทษหนักขึ้น

4.2 องค์ประกอบที่สำคัญต่อบทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

องค์ประกอบพื้นฐานที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมประมงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมงว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และกฎกระทรวงของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2559 โดยเจตนารวมของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรมประมงมีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย และพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ควบคุมการประมง การผลิตสัตว์น้ำและสินค้าประมงให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในอย่างถูกสุขอนามัย และสามารถส่งออกแข่งขันในตลาดโลกได้ การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนการป้องกันมิให้ทำการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานประมงและความมั่นคงของชาติ

4.3 ผลและวางแนวทางในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของกรมประมง

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นผลมาจากการขาดการบูรณาการหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์มีหลายหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และพบว่าการบริหารจัดการยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำงานแบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จมาควบคุม สั่งการ ในรูปแบบของการดำเนินการศูนย์บัญชาการกลาง ดังเช่นที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2558 โดยให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย” (ศปมผ.) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อบัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย โดยให้มีอำนาจ ควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติและส่วนราชการอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาค้าประมงผิดกฎหมาย

ข้อเสนอที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการติดตาม ควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ในแรงงานประมงให้เป็นไปตามกฎหมาย การแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์อย่างยั่งยืน รัฐบาลควรให้เอกชนผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแรงงานประมง จัดกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงเป็นแบบบริการ

เปิดเสรี ณ จุดเดียว 4) กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลในระยะยาว และ 5) พัฒนาความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการถึงผลกระทบจากการทำประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ที่นำมาซึ่งความสูญเสียภาพพจน์และความเชื่อมั่นในรัฐบาลไทย

5. อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง บทบาทของกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

5.1 บทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง กรมประมง พ.ศ. 2559 กำหนดให้กรมประมงมีบทบาทหน้าที่เพิ่มจากหน้าที่พื้นฐานของกรม โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมแรงงานบนเรือประมงให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ มีส่วนงานของกรมประมงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง 3 กองได้แก่ (1) กองตรวจการประมง (2) กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ และ(3) กองบริหารจัดการเรือประมงและการทำการประมง จากการศึกษาพบว่างานบริหารงานแรงงานต่างด้าวไม่ใช่บทบาทหน้าที่หลักของกรม อย่างไรก็ตามที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคการประมงของไทยจะเป็นแรงงานต่างด้าวเกือบทั้งหมด เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานในภาคการประมง คนทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นความรับผิดชอบของกรมประมง แท้ที่จริงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การทำงานของกรมประมงจึงเป็นเพียงการสนับสนุนหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรง ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในภาคประมงไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาสะสมจนกลายเป็นปัญหาระดับชาติและนานาชาติที่ทำให้ไทย ถูกประณามว่าเป็นแหล่งการค้ามนุษย์แหล่งใหญ่ในภาคกิจการประมง รัฐบาลจึงมีมาตรการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจังโดยการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 ตั้งศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาปัญหาการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ให้มีอำนาจควบคุม สั่งการและกำกับดูแล ปัญหาการให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวทำหน้าที่อย่างจริงจัง การสั่งงานเจ้าหน้าที่ของกรมประมงเองไม่สามารถสั่งการโดยตรงจะต้องสั่งการทางอ้อม ทำให้งานล่าช้า การศึกษาพบว่าวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในลักษณะรวมศูนย์อาจได้ผลชั่วคราวระยะสั้น จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ โจนาธาน บอสตัน (Boston, 1996) ที่เห็นว่าสาระสำคัญใน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ต้องให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางไปให้หน่วยงานปฏิบัติ และเพื่อให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ต้องมีการเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์การภาครัฐ การอาศัยคำสั่ง คสช. เป็นการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เป็นสภาพบังคับของอำนาจเบ็ดเสร็จ มิได้มาจากสำนึกและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และเอกชนผู้ประกอบการ วิธีการดังกล่าวมิใช่เป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของเดวิด ออสบอร์นและเทด แกเบลเลอร์ (Osborne & Gaebler, 1992:50-59) ที่อธิบายว่าการบริหารภาครัฐแนวใหม่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจ คือระบบราชการต้องมีการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและทำงานเป็นกลุ่มคณะและเสนอให้ส่วนราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำซึ่งเป็นลักษณะของการให้บริการสาธารณะแนวใหม่

5.2 องค์ประกอบที่สำคัญต่อบทบาทกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์

องค์ประกอบพื้นฐานที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของกรมประมงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการประมงว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และกฎกระทรวงของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2559 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรมประมงมีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย และพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ควบคุมการประมง การผลิตสัตว์น้ำและสินค้าประมงให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในอย่างถูกสุขอนามัย และสามารถส่งออกแข่งขันในตลาดโลกได้ การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนการป้องกันมิให้ทำการประมงผิดกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานประมงและความมั่นคงของชาติ แม้กรมประมงมีกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่หลายฉบับ แต่ไม่สามารถที่จะจัดการกับการประมงผิดกฎหมาย การขาดการรายงานและไร้การควบคุมจนสหภาพยุโรปให้ใบเหลืองที่เห็นว่าการทำประมงไทยไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบ IUU และพบว่าการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เห็นว่าการประมงไทยเป็นแหล่งการค้ำมนุษย์ที่เลวร้ายที่สุดจึงจัดไทยอยู่ในระดับ Tier 3 การจ้างงานในกิจการประมงไทยขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชนที่ไม่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ตามแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Lock, 2175-2247) และขัดกับสิทธิในการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และขัดกับสิทธิมนุษยชนแบบความยุติธรรมทางสังคม (Wichai Si rat, 2011) จะพบว่าบทบาทหน้าที่ของกรมประมงขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ภายใน

ได้แก่กฎหมายและแรงจูงใจในการทำงาน ภายนอกได้แก่แรงงานต่างด้าว กฎกติการะหว่างประเทศ ภาวะทางเศรษฐกิจ เหล่านี้คือปัจจัยแวดล้อมที่รัฐบาลนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายแก้ไข ปัญหาการประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ สอดคล้องกับความเห็นของ Mayuri Anuman Ratchathon (2004) ที่กล่าวว่าองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องพิจารณา ปัจจัยแวดล้อม หนึ่งในนโยบายรัฐบาลคือการออกกฎหมายให้อำนาจกรมประมงมีส่วนในการแก้ไข ปัญหาการค้ามนุษย์ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Anuson Inbut (2010) ศึกษาแนวทางการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์พบว่าแนวทางการในการปราบปรามการค้ามนุษย์ภาคประมง ทะเลประกอบด้วย การบังคับใช้กฎหมาย ผ่อนผันและขยายเวลาให้แรงงานต่างด้าวได้ขึ้นทะเบียน แรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย และปรับปรุงกฎหมายให้มีการคุ้มครองแรงงานภาคการประมงทุก คน

5.3 ผลและวางแนวทางในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของกรมประมง

การแก้ไขปัญหาการประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ รัฐบาลใช้มาตรการทาง กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยอำนาจพิเศษของ คสช. สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Su Khontha Ra Chantharupparakha (2008) ศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบจากการใช้แรงงานต่าง ด้าวในกิจการประมงทะเล พบว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหและป้องกันผลกระทบที่จากการใช้ แรงงานต่างด้าวในเรื่องประมงคือกำหนดมาตรการลงโทษอย่างเข้มงวด จ้างแรงงานที่ถูกกฎหมาย ให้ความเป็นธรรม ในการจ่ายค่าแรง ควบคุมการขึ้นทะเบียนคนต่างด้าว ดำรวจมีมาตรการจับกุม เต็ดขาด นโยบายควบคุมแรงงานต่างด้าวต้องชัดเจน ปรากฏว่าได้ผล (1) การดำเนินนโยบายของ รัฐบาลรัฐบาลและการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง หลังจากสหรัฐอเมริกาคัดไทยอยู่ในกลุ่มประเทศ Tier 3 ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์ค้ามนุษย์ที่เลวร้ายที่สุด และสหภาพยุโรปให้ใบเหลือง ปรากฏว่าได้ผลดีปัญหาการประมงผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์เบาบางลง ไทยไม่ถูกคว่ำบาตรทาง เศรษฐกิจ ผลที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศคู่ค้านำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงชะลอการบังคับที่เข้มข้นขึ้น และสหรัฐอเมริกาลดระดับจาก Tier 3 เป็น Tier 2 (Watch List) (2) สามารถป้องกันการทำลาย ทรัพยากรทางการประมงที่เกิดจากการทำประมงผิดกฎหมาย (3) รัฐบาลสามารถจดทะเบียน เรือประมงได้สำเร็จ เป็นการชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐมีการทำงานอย่างบูรณาการ

6. ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง บทบาทของกรมประมงในการแก้ปัญหาการค้ำมนุษย์ในแรงงานประมง ผู้วิจัยขอเสนอแนะไว้เพื่อนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ ติดตาม ควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ในแรงงานประมงให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภาคประมงทะเลในระยะยาว

3) ควรมีการปรับปรุงนโยบายการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยที่ยังขาดนโยบายชัดเจนในภาพรวม และภาระหน้าที่ยังมีการทับซ้อน

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์อย่างยั่งยืน รัฐบาลควรให้เอกชนผู้ประกอบการ มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแรงงานประมง

2) จัดกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคประมงเป็นแบบบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว

3) พัฒนาความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการถึงผลกระทบจากการทำประมงผิดกฎหมายและการค้ำมนุษย์ที่นำมาซึ่งความสูญเสียภาพพจน์และความเชื่อมั่นในรัฐบาลไทย

4) ภาครัฐต้องแก้ไขความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและควรมีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ละเว้นการปฏิบัติในทุกกรณี

5) รัฐบาลต้องบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ในการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ในการจับกุม การลงโทษ

6.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาการค้ำมนุษย์ในแรงงานต่างด้าว ที่เกี่ยวกับภาคการประมงทั้งระบบของไทย

2) ควรมีการศึกษากิจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคการประมงโดยใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วมภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการวิจัยมาพัฒนาระบบการบริหารแรงงานต่างด้าวต่อไป

References

- Birkland,T.A. (2011). *An Introduction to The Policy Process*.(3rd ed.). New York :M.E. Shape.
- Boston. J. and Et.AL. (1996). *Public Management : The New Zealand Model*. Auckland : Oxford University Press.
- Dukes,S. (1984). Phenomenological Methodology in the Human Sciences. *Journal of Religion and Health*,23(3),197 -203.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*. New York :Addison-Wesley Publishing Company.
- Pearson, Elaine. (2005). *Human Trafficking: Redefining Demand*. Bangkok: International Labour Organisation.
- Raks Thai Foundation. (2003). *Tangled Nets: The Vulnerability of Migrant Fishermen and Related Populations In Thailand*. Bangkok: Raks Thai Foundation and The Rockefeller Foundation.
- Robertson,P..(2010). *Labour Right Protection Network –LPN,2009*; Mirror Foundation; 2010; UNODC,2010.Bangkok: Mirro Foundation.United Nation.(2011).Human Right. Retrieved On May 5,2017 From [Http//:Www.Ohchr.Org/ Documents/Publications/Guidingprinciplebusinesshr_EN.Pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Guidingprinciplebusinesshr_EN.Pdf).
- Wannapa Khaopa.(2010). *Human Trafficking Getting Worse In Fishing Industry*. Bangkok :The Nation. 2010-06-04.