



การสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
เรื่อง “การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย : เสรีภาพในการประกอบอาชีพ
กับการคุ้มครองแรงงานในงานประมง”
ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา



วันพุธที่ 20 มกราคม 2564 เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ ห้องประชุม 3 สถาบันพระปกเกล้า

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่ประเทศไทยยึดแนวทางมากกว่าแปดสิบปี ความท้าทายสำคัญต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนคือการตรากฎหมายที่สนองตอบต่อประเด็นปัญหาสังคม รวมไปถึงบทบาทติดตามตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามกติกาสากลหรือระเบียบโลก (world order) ที่มีผลกระทบต่อการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่โลกไร้พรมแดนซึ่งปิดรั้วและสร้างเงื่อนไขต่อการจัดทำนโยบายและกฎหมายอันมีผลกระทบต่อประชาชนในหลากหลายมิติ

ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดรับรองเป็นหลักการไว้อย่างชัดเจนว่า **“บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ”** การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสามสี่ปีที่ผ่านมา ประเด็นสาธารณะที่ยังคงต้องหาทางออกสำหรับ **สิทธิแรงงาน** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **“แรงงานประมง”** นั้นมีความแหลมคมที่ต้องดำเนินการด้วยองค์ความรู้และจำเป็นต้องรับฟังเสียงของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ การสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง **“การพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะและกฎหมาย : เสรีภาพในการประกอบอาชีพ กับการคุ้มครองแรงงานในงานประมง”** โดย สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกรรมาธิการที่มีบทบาทรับผิดชอบงานดังกล่าว ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และประชาชนหรือกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานประมง ต้องถูกบังคับใช้ดูแลด้านสิทธิแรงงาน ผลการระดมความคิดเห็นสรุปสาระได้ดังต่อไปนี้

1. หลักสิทธิมนุษยชน กติกาสากล ความมั่นคงของประเทศ กับเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการปกป้องคุ้มครองแรงงานประมง

กติกาสากลที่มีเจตนารมณ์ปกป้องสิทธิมนุษยชนมิให้มีการละเมิดโดยอำนาจรัฐ รวมถึงการประกอบธุรกิจของ ภาคเอกชนทั้งหลายที่มีผลเป็นทางการให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายและนโยบาย ในกรณีแรงงานประมง อันได้แก่ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และพระราชกำหนดการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ซึ่งเป็นไปตามข้อยกเว้น กล่าวคือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความ มั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อห่วงกังวลกับข้อกำหนดการส่งสินค้าสัตว์น้ำและการแปรรูป อาหารทะเล แต่เมื่อได้ดำเนินการออกกฎหมายและนโยบายและบังคับใช้อย่างเข้มงวดจริงจังแล้ว ปรากฏว่ามี ผลกระทบที่สร้างความเสียหายต่อแรงงานประมง ทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการประมงพาณิชย์ อุตสาหกรรมการ ส่งออก ประมงพื้นบ้าน รวมทั้งแรงงานภาคประมงและธุรกิจเกี่ยวเนื่อง โดยที่มูลค่าทางเศรษฐกิจที่ได้รับ ก็ไม่ปรากฏผลว่าเป็นไปตามเป้าหมาย

ข้อเสนอแนะสำคัญคือควรได้ทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับ ผลกระทบโดยตรงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทบทวน ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อให้การตัดสินใจดำเนิน นโยบาย แกไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ทั้งนี้ จากรายงานผลการศึกษาและยกร่างกฎหมายของ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร ควรมีการนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการ พิจารณาตัดสินใจหรือให้ความเห็นชอบ

2. สถานการณ์และผลกระทบเกี่ยวกับ “ การทำประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ขาดการรายงาน และการประมงที่ขาดการควบคุม ” (Illegal Unreported and Unregulated Fishing – IUU Fishing)

การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานภาคการประมง ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 ประกอบกับการออกกฎหมายภายในก่อนหน้าของไทยเป็นผลจากการที่ สหภาพยุโรปจัดลำดับหรือให้ “ใบเหลือง” กับประเทศไทย ซึ่งสืบเนื่องจากปัญหา “การรายงาน” ที่มีข้อมูลรายงานไม่ ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์ หรือการรายงานที่ไม่ถูกต้อง หรือแม้แต่ข้อกำหนดบางอย่างที่ขัดกับวิถีปฏิบัติของไทย เช่น ประเด็นเรื่องการใช้แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน รวมทั้งการตระหนักถึงผลและมูลค่าจากการส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์ น้ำที่จะได้รับผลกระทบ มีข้อเสนอแนะคือการใช้ล็อบบี้ยิสต์ (lobbyist) การรายงานข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน บางอย่างต้องยืนยันว่าเป็นวิถีชีวิตเช่น การให้การเรียนรู้และสร้างทักษะวิชาชีพประมง มิใช่การบังคับใช้แรงงานเด็ก และมีใช้การค้ำมนุษย์

การแก้ไขปัญหาโดยออกกฎหมายและกฎระเบียบแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการรับฟังผู้ที่ได้รับผลกระทบและเกี่ยวข้อง รวมถึงปราศจากองค์ความรู้ทางเทคนิค ยิ่งซ้ำเติมปัญหาและสร้างความเสียหายแก่ภาคการประมง ทั้งประมงพาณิชย์ ประมงชายฝั่ง รวมไปถึงอุตสาหกรรมประมง การส่งออกสัตว์น้ำ ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหา “แรงงานประมง” ทั้งในภาพใหญ่คือการขาดแคลนแรงงานภาคการประมง และอุตสาหกรรมประมง และการแปรรูปอาหาร รวมถึงปัญหาต่อเนื่องจากแรงงานประมงต่างชาติที่เข้ามาทั้งถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย

3. เจตนารมณ์และผลการดำเนินการตามแนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการประมง : ผลดี ผลเสีย ผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของกลุ่มต่าง ๆ เช่น ประมงพาณิชย์ ประมงชายฝั่ง

เจตนารมณ์และเป้าหมายหลักสามประการ ประการแรก คือเพื่ออนุวัติการให้ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานภาคการประมง ในรูปแบบนั้นการออกกฎหมายและบังคับใช้อย่างเข้มงวดถือว่าบรรลุผลตามเป้าหมาย แต่ผลกระทบต่อเนื่องกลับสร้างความเสียหายอย่างมากแก่ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประมงทั้งประมงพาณิชย์ ประมงชายฝั่ง และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยที่ภาครัฐยังไม่ได้ให้การเยียวยา และกำหนดมาตรการช่วยเหลือ

ประการที่สองคือการมุ่งคุ้มครองสิทธิแรงงานประมง กฎหมายและกฎกติกาที่กำหนดขึ้นโดยยึดมาตรฐานของกติกาสากลหรือบางกรณีใช้มาตรการที่เข้มงวดยิ่งกว่า การตรากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการเดียวเพื่อบังคับใช้ทั่วประเทศ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่ามีการละเมิดต่อสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กและการบังคับใช้แรงงานโดยนายจ้าง ซึ่งการตั้งสมมติฐานที่มีข้อมูลทั้งข้อเท็จจริงและความรู้ทางเทคนิคที่ไม่เพียงพอทำให้กลไกหรือมาตรการที่กำหนดไม่ได้มีผลต่อการคุ้มครองแรงงานประมง ผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องเช่นนายจ้าง มีผลต่อเนื่องถึงแรงงานภาคการประมงทั้งระดับปัจเจกและผลต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยภาพรวม

ประการที่สามคือเป้าหมายในการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำนั้น ภาคการประมง โดยเฉพาะประมงชายฝั่ง เครือข่ายประมงชายฝั่งดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง แต่ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวประชาชนไทยถูกขอกฎหมายและกติกาที่เข้มงวดเกินจำเป็นซึ่งกำหนดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงวิถีชีวิตจริงที่ไม่ได้ทำลายล้างทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเหนือทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำได้ การดูแลอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรให้อุดมสมบูรณ์ได้ แต่การใช้ประโยชน์มีข้อจำกัด การประกอบอาชีพประมงถูกห้ามด้วยขอกฎหมายที่ออกโดยปราศจากองค์ความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประมงไทยประมงชายฝั่งที่ไม่ได้ทำลายล้างและสูบใช้ทรัพยากรทางทะเลและสัตว์น้ำ และมีข้อแตกต่างจากบริบทของสากลหลากหลายประการ

การสร้างตระหนักรู้ว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นสมบัติสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์ต้องมีกฎกติกากำกับ เพื่อมิให้มีการใช้แบบทำลายล้าง ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่เฉพาะภาคการประมงเท่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชนทั่วไปที่บริโภคอาหารทะเล รับผลจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล้วนถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การบังคับใช้กฎหมาย : กลไก มาตรการ และบทกำหนดโทษ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎ ระเบียบต่างๆ มีเป็นจำนวนมาก ผู้บังคับใช้และถูกบังคับใช้เข้าถึงได้ไม่ง่าย การขาดความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงส่งผลต่อการบังคับใช้ และกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการเดียวเพื่อบังคับใช้ทั่วประเทศในขณะที่แต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก กฎหมายลำดับรอง เช่น ข้อกำหนดเรื่องอวนปู อวนปลายังขาดความถูกต้องชัดเจน อีกทั้งผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้อย่างแท้จริง ซึ่งมีผลต่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติว่าอะไรทำได้ทำไม่ได้

ข้อเสนอแนะคือจัดทำประมวลกฎหมาย หรือรวบรวมและสร้างช่องทางการเข้าถึงให้ง่าย ผลิตสื่อเผยแพร่เพื่อเข้าถึงได้สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

กลไกและบุคลากรภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายกระจายตามภารกิจยังขาดการบูรณาการข้อมูล และการทำฐานข้อมูล จึงมีปัญหาต่อเนื่องถึงการรายงานข้อมูลต่อสหภาพยุโรป รวมถึงการสรุปวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายและกฎหมาย

กฎหมายมีบทกำหนดโทษรุนแรง และขาดแรงจูงใจและกลไกส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน การจ้างแรงงานประมงทำให้ไทยยังคงเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานภาคการประมง ไม่เพียงแรงงานไทยที่ไม่เข้าสู่การทำงานประมง แม้แต่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมไปถึงธุรกิจเอกชนไทยก็มุ่งหวังไปทำประมงในประเทศอื่นที่มีกฎหมายเอื้ออำนวยมากกว่า มีค่าตอบแทนและสวัสดิการจูงใจมากกว่า

ภาพบรรยากาศการสัมมนา













