

ปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญา ฉบับที่ 188

ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007

: ศึกษากรณีประมงพื้นบ้าน¹

มัททวะ จันทราทิพย์²

ประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มการทำประมงกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐในระดับมหภาค น้อยมาก โดยในปัจจุบันการส่งเสริมประมงพาณิชย์จากภาครัฐได้กระทบต่อความอยู่รอดของกลุ่มประมงพื้นบ้าน การทำประมงพื้นบ้านบริเวณชายฝั่งจึงได้รับผลกระทบต่อการขยายตัวของประมงพาณิชย์อย่างต่อเนื่อง เมื่อการประมงในประเทศไทยพัฒนามากขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในปัจจุบันทำให้เพิ่มทวีการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น ทั้งที่ดิน ผืนป่าบนบก ป่าชายเลน ตลอดจนการทำประมงพาณิชย์ซึ่งเป็นช่องทางการลงทุนที่เปิดกว้างมากสำหรับนักธุรกิจเอกชนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุน ประเทศไทยก็ได้เผชิญปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อมาเป็นแรงงานภาคประมง โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานประจำปีในเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2557 (Trafficking in Persons Report 2014 หรือ TIP Report) ซึ่งได้ระบุว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับบัญชีกลุ่มที่ 2 (Tier 2 Watch List) ลงมาเป็นกลุ่มบัญชีที่ 3 (Tier 3) โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เมื่อ ปี พ.ศ. 2543 (The Trafficking Victims Protection Act (TVPA) of 2000) โดยได้มีการประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหามาตรฐานขั้นต่ำในการยุติการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ และมีการจัดระดับดังต่อไปนี้

ระดับ 1 (Tier 1) คือ ประเทศที่ได้มีมาตรการและปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่

ระดับ 2 (Tier 2) คือ ประเทศที่ยังไม่มีมาตรการและปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ แต่ก็มีความพยายามที่จะปฏิบัติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 : ศึกษากรณีประมงพื้นบ้าน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์ และกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รตทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ระดับ 3 (Tier 3) คือ ประเทศที่ยังไม่มีมาตรการและปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่และไม่มี ความพยายามที่จะปฏิบัติ

ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่เป็นแหล่งดึงดูดที่สำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มาจากเพื่อนบ้านมา อย่างยาวนาน ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามามีทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองและในส่วนของลักลอบ เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายต้องกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ซ้ำร้ายบางรายยังถูกบังคับให้ต้อง ขายบริการทางเพศ ไปจนถึงการผลักดันให้ทำงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ และงานภายในบ้าน และที่ชัดเจน ที่สุดแรงงานจำนวนมากที่โดนแสวงหาประโยชน์อยู่ในอุตสาหกรรมประมงและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการ ประมง จากการที่สหรัฐอเมริกาจัดอันดับการแก้ไขปัญหาและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ย่อมส่งผลกระทบต่อโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ คือ การได้รับผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้าจาก สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะสินค้าส่งออกที่มีการใช้แรงงานผิดกฎหมาย และปัญหาการค้ามนุษย์เป็นสำคัญ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและภาพลักษณ์เชิงลบต่อประเทศไทยที่ ได้เกิดจากความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย และยังขัดต่อหลักการของคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีใน การที่ได้ทำงานอย่างมีคุณค่า บนสิทธิและความคุ้มครองขั้นพื้นฐานของแรงงาน การมีโอกาสและรายได้ การได้แสดงออก การได้รับการยอมรับ ความมั่นคงของครอบครัว การได้พัฒนาตนเอง การได้รับความ ยุติธรรม และการได้รับความเสมอภาคทางเพศ จากปัญหาที่ประเทศไทยดำเนินการไม่สอดคล้องกับ มาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาและไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญหามาตรการดังกล่าวจึงเป็น มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีไ้ภัยที่ประเทศมหาอำนาจนำมาใช้โดยมีผลต่อการส่งออกสินค้าประมงของ ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

อีกทั้งในปี 2558 ประเทศไทยยังได้รับการประเมินโดยสหภาพยุโรปว่า ไม่ได้มีการดำเนินการ เพียงพอในการป้องกัน ขจัด และยับยั้ง การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดรายงาน และไร้การควบคุมอย่างมี ประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การประมงของไทยไม่มีความสอดคล้องกับกฎระเบียบของ IUU (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ส่งผลให้ไทยได้รับใบเหลืองเพื่อเป็นการเตือนให้เร่ง แก้ไขปัญหาการประมง หากมีแก้ไขย่อมจะได้รับใบแดง ซึ่งหมายถึงการห้ามนำเข้าสินค้าประมงจากประเทศ ไทยไปจำหน่ายในยุโรป โดยมาตรการดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ ควบคุม และไม่รายงานแหล่งที่มาที่ถูกต้อง เพราะต้องการระงับการค้าที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมจากแหล่ง ผลิตที่ผิดกฎหมายไปพร้อมๆ กับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อม การที่ประเทศไทยไม่ ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ทำให้ทางกลุ่มผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงอย่างสหภาพยุโรปได้ประกาศเตือนว่า

จะนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศไทย โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมาการประกอบการประมงของไทย ยังไม่มีมาตรการป้องกันและขจัดปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่มีการจัดทำรายงาน และ ไร้การควบคุม

สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือความริบเร่งในการแก้ไขปัญหาของ รัฐบาล โดยมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการ แก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ รายงาน และขาดการควบคุม โดยที่ผ่านมา ศปมผ. ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของ ชาติทางทะเล (ศรชล.) และการออกกฎหมายควบคุมเรือประมง การจัดทำรายงาน ระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System : VMS) และการค้ำนุษย์ในภาคประมง และรัฐบาลพยายามแก้ปัญหาที่ เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2560 ได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (International Labour Organization ; ILO) ทั้งนี้ ตามที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติเห็นชอบให้ กระทรวงแรงงานเข้าลงนามในอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 (The Flexibility Clauses of the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)) ซึ่งต่อไปนี้อธิบายว่า อนุสัญญา ฉบับที่ 188 โดยมีวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญา ฉบับที่ 188 สามารถกล่าวคือ ต้องการให้มีการสร้าง หลักประกันการทำงานบนเรือประมงให้มีคุณค่ามากที่สุด โดยมีการกำหนดสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานประมง ไว้อย่างเหมาะสมและถูกต้องตามหลักมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำใน ด้านการทำงานบนเรือ สภาพการทำงาน ที่พักอาศัย อาหาร สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย การแพทย์ และ ด้านการประกันสังคม เป็นต้น

ปัจจัยสำคัญต่อการดำรงอยู่ในกิจการสาขาต่างๆ ก็คือแรงงาน กิจการประมงก็เช่นเดียวกัน โดย แรงงานในประมงนั้นถือได้ว่าเป็นต้นทุนทางธุรกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือแรงงานในภาคการประมง โดย มีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. เพื่อสามารถเข้าปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานของแรงงานภาคประมงทั้งหญิงและชายที่มีจำนวน ประมาณสามสิบล้านคนทั่วโลก
2. เพื่อสามารถปรับปรุงด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยและการดูแลทางการแพทย์ในขณะที่ แรงงานในภาคประมงอยู่ในทะเลและกรณีเจ็บป่วยหรือได้รับการบาดเจ็บเมื่ออยู่บนฝั่ง

3. เพื่อให้แรงงานในภาคประมงสามารถได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอต่อสุขภาพ และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อการทำงานในภาคประมง
4. เพื่อให้แรงงานในภาคประมงสามารถได้รับการคุ้มครองตามสัญญาจ้างแรงงาน
5. เพื่อให้แรงงานในภาคประมงประมงสามารถได้รับการคุ้มครองด้านการประกันสังคมเหมือนกับคนงานสาขาอื่น ๆ

นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับที่ 188 ยังได้มุ่งเน้นถึงการสร้างเรือเดินทะเลจะต้องมีลักษณะที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของคนงานประมงที่ได้ใช้เวลาทำงานอยู่กลางทะเลเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งก็คือกลไกเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ทั้งยังได้กำหนดให้เรือเดินทะเลขนาดใหญ่ต้องได้รับการตรวจสอบเมื่อเข้าจอดในท่าเทียบเรือต่างชาติเพื่อให้สามารถแน่ใจว่าคนงานประมงไม่ได้ทำงานตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อการทำงาน ซึ่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวยังได้ให้ความคุ้มครองแรงงานในภาคประมงโดยได้ครอบคลุมไปถึงแรงงานประมงพื้นบ้านอีกด้วย

หากพิจารณาในเชิงลึกในด้านประมงพื้นบ้าน ซึ่งการทำประมงพื้นบ้านโดยทั่วไปทำประมงเพียงชายฝั่ง เพื่อยังชีพและเชิงการค้าในบริเวณท้องถื่นหรือส่งออกพื้นที่ใกล้เคียง การทำประมงพื้นบ้านย่อมต้องการรายได้และย่อมหมายถึงรวมถึงการทำประมงพื้นบ้านเพื่อหารายได้จากการทำประมง จากการรับจ้างเป็นแรงงานประมงพื้นบ้านเพื่อยังชีพและเลี้ยงครอบครัวนั่นเอง แต่หากกล่าวถึงในเรื่องของการทำประมงเชิงพาณิชย์เพียงด้านเดียว คุณสมบัติที่สำคัญการทำประมงเชิงพาณิชย์โดยทั่วไปแล้ว เป้าหมายของการประมงเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประมง คือการจับปลาให้ได้มากที่สุดเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ในด้านความเป็นจริงแรงงานประมงพื้นบ้านนั้นมีพื้นฐานทางการศึกษาที่ต่ำ มาจากครอบครัวฐานะยากจน ประกอบฐานะพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ได้รับโอกาสเท่าเทียม ด้วยสถานะที่บีบคั้นจึงทำให้ต้องมาใช้แรงงานเป็นลูกจ้างในประมงพื้นบ้าน แม้มีสภาพค่าแรง สวัสดิการ และความปลอดภัยที่ต่ำกว่าประมงพาณิชย์ เนื่องจากทรัพยากรในทะเลปัจจุบันไม่สมบูรณ์อย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งก็มาจากผลพวงจากการพัฒนาประเทศที่มีแนวคิดที่จะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ โดยนำทรัพยากรมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย และขาดวิสัยทัศน์และการวางแผน การจัดการที่ดี นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และความล่มสลายของชุมชนในหลาย ๆ พื้นที่ โดยเฉพาะชุมชนประมงพื้นบ้านที่อาศัยอยู่ตามชายฝั่งทะเล การออกเรือประมงพื้นบ้านเพื่อหาปลาแต่ละครั้ง จึงต้องออกไปไกลกว่าเดิมเพราะเขตชายฝั่งไม่มีปลาให้จับ บางครั้งชาวประมงพื้นบ้านจึงต้องออกเรือไปนอกเขตชายฝั่งและทำการแข่งขันกับประมงพาณิชย์

หากพิจารณาแรงงานในประมงพื้นบ้านในมุมมองแรงงานนอกระบบนั้นย่อมคำนึงได้ว่าเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการมีกลไกทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมาก แต่ในด้านความเป็นจริงแล้วแรงงานประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มักจะได้อัตราค่าจ้างต่ำ และไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงาน จึงทำให้แรงงานดังกล่าวอยู่ในสถานภาพทางสังคมที่ยากจน ซึ่งรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนช่วยคุ้มครองแรงงานนอกระบบด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ โดยแรงงานนอกระบบย่อมหมายถึง แรงงานซึ่งทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่ได้อยู่ในฐานะลูกจ้าง ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่นนี้แล้วแรงงานในประมงพื้นบ้านในมุมมองแรงงานนอกระบบนั้นซึ่งหน่วยงานของรัฐควรเข้าไปตรวจสอบให้การดูแลให้ทั่วถึง เพื่อมิให้แรงงานประมงพื้นบ้านซึ่งเป็นแรงงานนอกระบบกลายเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม หากการทำประมงพื้นบ้านไม่สามารถดำรงอยู่ได้ก็นำมาสู่การล่มสลายของชุมชน เกิดการว่างงานจนนำมาสู่ภาระของภาครัฐที่จะต้องเยียวยารับผิดชอบปัญหาต่อผลกระทบที่ตามมาอีกรอบด้าน การทำความเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ของประมงพื้นบ้านให้ถ่องแท้ยิ่งขึ้น จึงจะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ชาวประมงพื้นบ้านดำรงอยู่ในสังคมได้ต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฉบับที่ 188 ต้องปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับ หรือนำมาตรการอื่น ๆ ซึ่งตราขึ้นมา เพื่อให้บังเกิดผลตามพันธกิจและจุดมุ่งหมายภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับคนงานประมงและเรือประมงภายใต้เขตอำนาจศาลของตน ซึ่งประเทศไทยก็เห็นชอบหลักการตามมาตรฐานของอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ที่ได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงเห็นสมควรที่ต้องกำหนดหน้าที่ของเจ้าของเรือ และการปฏิบัติหน้าที่ของแรงงานในประมงที่มีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไป เนื่องจากมีความเสี่ยงภัยทางทะเล และมีระยะเวลาทำงานต่อเนื่องที่ยาวนาน และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงและป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมงครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนเป็นการอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 จึงจำเป็นอย่างยิ่งในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในประมง พ.ศ. 2562 แต่เนื่องจากในปัจจุบันมีแนวโน้มว่า ประเทศไทยซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาได้เกิดปัญหาในลักษณะของการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะสิทธิและมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับที่ออกมานั้นเพียงพอต่อการให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 อีกทั้งประเทศไทยยังมีปัญหาด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่ออกกระจายกระจายจำนวนมาก และอยู่ภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานทับซ้อนกัน จึงได้เกิดช่องว่างที่จำกัดสิทธิประมงพื้นบ้าน

ที่ควทำการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องสภาพความเป็นจริงแบบวิถีชีวิตของประมงพื้นบ้าน โดยในประเด็น ปัญหาที่สำคัญ มีดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาค่านิยม และขอบเขตตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานใน ภาคประมง ค.ศ. 2007 เมื่อได้พิจารณาอนุสัญญา ฉบับที่ 188 จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของค่านิยมตาม มาตรา 1 (1) ของอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ซึ่งมีมุมมองว่าในยุคปัจจุบันกิจการประมงในทะเลได้พัฒนาขึ้น โดย มีเรือประมงที่พัฒนาซึ่งมีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัย อีกทั้งเรือประมงในปัจจุบันสามารถทำประมงได้ ไกลจากฝั่งมากขึ้นซึ่งเรือประมงเหล่านี้มีการจ้างแรงงานจำนวนมาก โดยอนุสัญญา ฉบับที่ 188 นี้ จึงมี วัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองการใช้แรงงานในประมง ซึ่งได้แก่ การคุ้มครองการใช้แรงงานก่อนที่จะ ออกไปทำประมง สภาพการทำงาน การส่งกลับภูมิลำเนา สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน และนอกจากนี้ยังครอบคลุมประมงทุกรูปแบบ รวมทั้งประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้าน และเมื่อได้ทำ การวิเคราะห์ พบว่าจุดมุ่งหมายของขอบเขต ตามมาตรา 2 แห่งอนุสัญญา ฉบับที่ 188 มีวัตถุประสงค์ที่ ต้องการมุ่งเน้นคุ้มครองแรงงานในประมงทุกประเภทเป็นการเฉพาะ ซึ่งการทำงานประมงมีลักษณะแตกต่าง จากการงานบนบก เพื่อให้แรงงานในประมงได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่าเดิม โดยสามารถเป็นหลักประกัน ว่าแรงงานในประมงนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปของ โลกในยุคปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณาบทบาทของประมงขนาดเล็กหรือประมงพื้นบ้านที่มีความสำคัญมาตั้งแต่ ดั้งเดิมการทำประมงพื้นบ้าน และแรงงานประมงพื้นบ้านที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มการทำประมงที่เปราะบาง และถูกขับออกไปอยู่ในขอบข่ายที่ควรส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความหลากหลายมิติมิได้มาจาก สาเหตุจากการมีรายได้น้อย แต่ปัจจัยเกิดจากการปิดกั้นไม่ให้ได้รับสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ รวมถึงสิทธิ การมีส่วนร่วม ทางพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การมีโอกาสดำรงชีวิตในการประกอบ อาชีพ การว่างงาน การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ ภาครัฐจึงควรสนับสนุนและ ส่งเสริมการทำประมงพื้นบ้าน เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีอาชีพมีรายได้โดยไม่เลือกปฏิบัติและมีมาตรการและ กลไกผ่อนปรนต่าง ๆ เพื่อให้ประมงพื้นบ้านมีสิทธิทางพลเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้เกิดความเท่าเทียม และอนุรักษ์อาชีพในชุมชนให้สืบต่อไป

ในส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาค่านิยม และขอบเขตตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 นั้น ได้ กำหนดค่านิยม ไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในประมง พ.ศ. 2562 เช่น แรงงาน ประมง คือ ผู้ควบคุมเรือประมงและคนประจำเรือ ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง แต่มิให้หมายความรวมถึง ผู้สังเกตการณ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง เรือประมง คือ ยานพาหนะทางน้ำทุกขนาดที่ใช้หรือเจตนา

จะใช้เพื่อทำการประมงในทางการค้า และทำการประมง คือ ทำการประมงตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับการทำประมงไว้ในมาตรา 5 เช่น ประมงเพื่อการยังชีพ ประมงน้ำจืด ประมงเพื่อนันทนาการ และการทำการประมงตามขนาดเรือหรือจำนวนแรงงาน ประมงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้แยกการทำประมงในทะเลออกเป็น ประมงพื้นบ้านในเขตทะเลชายฝั่ง และประมงพาณิชย์ที่ทำประมงโดยเรือประมง ที่มีขนาดใหญ่ตั้งแต่ลิบตันกรอส ขึ้นไปหรือใช้เครื่องยนต์ถึงขนาดที่ประกาศกำหนด อีกทั้งประเทศไทยยังได้กำหนดแบ่งเขตที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งอยู่ในน่านน้ำไทย ออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตประมงชายฝั่ง เขตประมงนอกฝั่ง และเขตประมงน้ำจืด ในส่วนของการทำประมงพื้นบ้าน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ได้กำหนดให้ห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำประมงพื้นบ้านทำการประมงในเขตทะเลนอกฝั่ง จึงวิเคราะห์ได้ว่าการทำประมงพื้นบ้านในไทยถูกจำกัดสิทธิให้จับสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งได้เพียงสามไมล์ทะเล ซึ่งการประมงพื้นบ้านในไทยเป็นอาชีพที่มีพื้นฐานเปราะบางและถูกจำกัดขอบเขตการทำประมงให้อยู่เพียงชายฝั่ง หากครอบคลุมโดยการกำหนดมาตรฐานของค่านิยมขอบเขต ตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 โดยครอบคลุมไปถึงประมงพื้นบ้านย่อมเป็นการออกมาตรการประมงพื้นบ้านที่ยากปฏิบัติและเกิดความไม่เท่าเทียมในสังคมไทย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ซึ่งมีปัญหาดังนี้

1. ปัญหาข้อกำหนดอายุขั้นต่ำของ มาตรา 9 ตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 โดยมาตรา 9 (1) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานบนเรือประมงต้องมีอายุ 16 ปี แต่หน่วยงานผู้ทรงอำนาจสามารถอนุญาตให้มีอายุขั้นต่ำ 15 ปีได้ สำหรับบุคคลผู้ซึ่งสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามที่บัญญัติโดยกฎหมายภายในประเทศ และเป็นผู้ที่ฝึกอาชีพในการทำประมง และนอกจากนี้ ตามมาตรา 9 (2) ได้กำหนดว่า หน่วยงานผู้ทรงอำนาจสามารถอนุญาตให้บุคคลที่มีอายุ 15 ปี ทำงานเบาระหว่างวันหยุดของโรงเรียนได้ โดยให้สอดคล้องตามแนวปฏิบัติและกฎหมายภายในประเทศ ในกรณีนี้หลังจากทำการปรึกษาหารือแล้ว ต้องมีการพิจารณากำหนดประเภทของงานที่ได้รับอนุญาต และต้องกำหนดสภาพของงานที่ต้องทำ และช่วงเวลาพักที่ต้องมี ในส่วนของอายุขั้นต่ำสำหรับการมอบภารกิจงานบนเรือ ตามมาตรา 9 (3) ได้กำหนดไว้ดังนี้คือ อายุขั้นต่ำสำหรับการมอบหมายกิจการงานบนเรือประมง ซึ่งโดยลักษณะของกิจการงานหรือสภาพการณ์ที่ดำเนินงานอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ได้นั้น ต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 18 ปี โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ต้องการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานบนเรือประมงเพื่อสามารถ

คุ้มครองแรงงานเด็กในงานประมง จากงานหนัก งานเสี่ยงอันตราย และเป็นงานที่แสวงหาผลประโยชน์จากเด็ก งานที่เป็นผลเสียทางจิตใจและสุขภาพของเด็ก ความเป็นอยู่หรือโอกาสทางการศึกษา และเมื่อพิจารณาในส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง คือ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ได้อาศัยตามความในมาตรา 6 วรรค 1 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามข้อ 4 ได้กำหนดให้ ห้ามจ้างผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเรือประมง

แต่เมื่อพิจารณาการใช้แรงงานเด็กในประมงพื้นบ้านนั้น ในด้านแรงงานประมงพื้นบ้าน ซึ่งก็คือกลุ่มคนที่ดำรงชีพทำประมงชายฝั่งมีวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมงชายฝั่งสืบทอดมารุ่นสู่รุ่นอย่างลึกซึ้ง อาชีพประมงพื้นบ้านจึงจำเป็นต้องสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่นในลูกหลานกลุ่มประมงด้วยกันเป็นการเรียนรู้ด้านทักษะอาชีพ โดยเฉพาะซึ่งการทำประมงพื้นบ้านใกล้ชิดชายฝั่งเป็นอาชีพหลักมาแต่ดั้งเดิม ดังนั้นเด็กในชุมชนประมงพื้นบ้านจึงจำเป็นต้องเข้าไปใช้แรงงานในกิจกรรมด้านประมงพื้นบ้านเพื่อพัฒนาทักษะวิชาชีพของชุมชน โดยมีได้ถูกบังคับ หรือหาผลประโยชน์จากแรงงานเด็ก ย่อมเป็นการถ่ายทอดภูมิปัญญาโดยตรงในการจับปลา การอ่านทิศทาง การดูทิศทางน้ำและกระแสน้ำ ซึ่งเป็นภูมิปัญญาที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ที่ควรดำรงอยู่และสืบทอดไปสู่ลูกหลานประมงพื้นบ้านในประเทศที่อยู่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล

2. ปัญหาข้อบังคับว่าด้วยชั่วโมงพัก ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 โดยตาม มาตรา 13 (2) ได้กำหนดให้ คนงานประมงจะต้องมีระยะเวลาพักตามปกติ ในช่วงเวลาที่เพียงพอต่อสุขภาพและความปลอดภัย นอกจากนี้ ตามมาตรา 14 (ข) ยังได้กำหนดว่า กำหนดชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำของคนงานประมงสำหรับเรือประมงทุกขนาดที่อยู่ในทะเลเกินกว่าสามวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหนื่อยล้า ทั้งนี้หลังจากทำการประมงหรือแล้ว ชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และ 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน ซึ่งวัตถุประสงค์การจัดชั่วโมงพักของอนุสัญญาฉบับที่ 188 เนื่องจากการทำงานประมงเป็นอาชีพที่เสี่ยงอันตราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในประมงควรได้รับความคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการในชั่วโมงพักเพื่อให้สามารถพักผ่อนได้เพียงพอและลดความเหนื่อยล้า สามารถทำงานได้อย่างปลอดภัย ในส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง คือ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ซึ่งได้อาศัย ตามความในมาตรา 6 วรรค 1 และ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามข้อ 5 ได้กำหนดว่า ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงาน 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงาน 7 วัน และจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบในกรณีถูกเงินหรือจำคุก ทั้งนี้ นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้โดยต้องจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว และให้จัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

แต่ในลักษณะการทำงานประมงพื้นบ้านแตกต่างจากการใช้แรงงานทั่วไปบนบก และแตกต่างจากการใช้แรงงานในเรือประมงขนาดใหญ่หรือเรือประมงพาณิชย์ที่มีอัตรากำลังคนสามารถสับเปลี่ยนชั่วโมงพักได้ แรงงานที่ทำงานบนเรือประมงพื้นบ้านจะต้องมีทักษะและความอดทนที่เหมาะสมต่องานและต้องทำงานต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมตลอดเวลา โดยการกำหนดชั่วโมงพักในการทำงานของ ประมงพื้นบ้านไม่สามารถจะกำหนดได้ให้เป็นชั่วโมงพักที่แน่นอน อีกทั้งประมงพื้นบ้านเป็นเรือขนาดเล็กจึงใช้จำนวนลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานน้อย และการทำประมง พื้นบ้านมีความสอดคล้องที่คล้ายเศรษฐกิจแบบชาวนามีการขึ้นบนพื้นฐานแรงงานเป็นหลัก ซึ่งต่างจากความสามารถในการทำประมงเพื่อการค้าแบบทุนนิยม

3. ปัญหาข้อบังคับว่าด้วยประกันสังคมแก่แรงงานในประมง ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ตามมาตรา 34 ได้กำหนดว่า สมาชิกแต่ละประเทศต้องทำให้มั่นใจได้ว่า คนงานประมงที่โดยปกติแล้วพำนักอยู่ในเขตอาณาของตนและผู้อยู่ในความอุปการะตามความหมายที่บัญญัติโดยกฎหมายภายในประเทศ เป็นผู้มีสิทธิในสิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองด้านการประกันสังคม ภายใต้สภาพที่เป็นคนไม้น้อยกว่าที่ใช้บังคับกับคนงานอื่น ๆ รวมถึง บุคคลที่ได้รับการจ้างงาน ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว ผู้มีถิ่นพำนักโดยปกติในเขตอาณาของประเทศสมาชิก ซึ่งอนุสัญญา ฉบับที่ 188 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันแก่แรงงานในประมงในการดำรงชีวิตเพื่อให้มีสิทธิคุ้มครองด้านประกันสังคมภายใต้สภาพที่เป็นคนไม้น้อยกว่าแรงงานประเภทอื่น ในส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2562 โดยมาตรา 6 ได้กำหนดให้ เจ้าของเรือและแรงงานประมงต้องปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ ที่พักอาศัยอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานบนเรือประมง และการจัดสวัสดิการในการทำงาน บรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และนอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามมาตรา 12 ยังกำหนดให้ เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการ ในด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนดโดยจะจัดให้มีประกันที่คุ้มครองด้านสุขภาพและสวัสดิการดังกล่าว หรือวิธีอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนดก็ได้ ต่อมาจึงได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมง โดยประกาศดังกล่าวกำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 แก่แรงงานประมงโดยมีข้อกำหนดให้เจ้าของเรือจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการ คือ การคุ้มครองด้านสุขภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เงินทดแทนการขาดรายได้จากการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เงินทดแทนกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และเงินทดแทนกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

แต่เมื่อพิจารณาด้านประมงพื้นบ้าน อาชีพแรงงานประมงพื้นบ้าน เป็นอาชีพที่จำเป็นต้องการพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนที่มีความซับซ้อนมาก ย่อมแตกต่างจากแรงงานในเรือประมงเพื่อการค้าในเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ทำให้โอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการแตกต่าง ๆ จากงานประเภทอื่น ๆ โดยแรงงานประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ยากจน และด้อยโอกาสในสังคม จำต้องพิจารณาและทบทวนในมิติต่าง ๆ อันได้แก่ มิติด้านทรัพย์สิน และรายได้ โอกาสในความมั่นคงของอาชีพ โอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการประกันสังคม ซึ่งเป็นการพิจารณาความยากจนและความด้อยโอกาส โดยเป็นการบริหารและจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเพื่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุด แก่สังคม แม้ว่าการประกันสังคมจะเป็นการบริการสังคมระยะยาวอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อช่วยให้ผู้มีรายได้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัว โดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม แรงงานในประมงพื้นบ้านก็เปรียบดังแรงงานนอกระบบในกลุ่มสำคัญที่ควรได้รับการดูแลจากภาครัฐในกรณีพิเศษเพื่อให้สามารถ มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเนื่องมาจากอาชีพแรงงานประมงเป็นอาชีพที่มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแม้รัฐจะขยายความคุ้มครองไปถึงกลุ่มแรงงานประมงก็ตาม

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาหน่วยงานผู้ทรงอำนาจและการประสานงานตามมาตรา 7 ในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 ซึ่งมาตรา 7 ได้กำหนดไว้ดังนี้สมาชิกแต่ละประเทศต้อง แต่งตั้งหน่วยงานผู้ทรงอำนาจหรือหน่วยงานต่าง ๆ ยังต้องกำหนดกลไกการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคการประมงในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตามความเหมาะสม และกำหนดขอบเขตของการทำหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานดังกล่าว โดยให้คำนึงถึงการส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้ง เงื่อนไขและแนวปฏิบัติภายในประเทศ หลังจากนั้นอนุสัญญาฉบับนี้ต้องมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกเมื่อพ้น 12 เดือนนับจากวันที่การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกรายนั้น ได้รับการลงทะเบียน ส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในประมง พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 4 กำหนดว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

แม้ว่าผลดีของการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฉบับที่ 188 จะเป็นการส่งเสริม ความยุติธรรมทางสังคมและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรม และการคุ้มครองแรงงานในประมง แต่การเร่งรัดหรือใช้มาตรการกลไกทางรัฐของหน่วยงานผู้ทรงอำนาจและหน่วยต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประเทศ

สมาชิกเร่งรัดทำตามพันธกรณีในอนุสัญญาโดยมิได้ศึกษาแนวความคิดของ หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และกลไกการปรึกษาหารือภายในประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์ภายในประเทศสมาชิก

ตามคำนิยามของอนุสัญญาฉบับที่ 188 มาตรา 1(2) ได้กำหนดคำนิยามของหน่วยงานผู้ทรงอำนาจไว้ว่า “หน่วยงานผู้ทรงอำนาจ” หมายถึง รัฐมนตรี หน่วยงานรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการออก และบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นๆ ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ตามสาระสำคัญของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้นจึงเห็นได้ว่าผู้ทรงอำนาจจึงเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางบริหาร และองค์กรของรัฐประกอบด้วยองค์กรสองประเภทด้วยกัน คือ 1. องค์กรของรัฐบาล และองค์กรฝ่ายปกครอง โดยองค์กรฝ่ายรัฐบาลโดยความหมายอย่างแคบนั้นได้แก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจทางนโยบายในเรื่องการดำรงอยู่ของรัฐเป็นส่วนรวม เป็นการกระทำที่เป็นการบริหารโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น เสนอร่างกฎหมาย การทำสนธิสัญญา การประกาศสงคราม การใช้กฏอัยการศึก ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระที่ไม่ได้ขึ้นสายงานบังคับบัญชา ฝ่ายปกครองจึงรวมหมายถึง ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้นการกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นผู้ทรงอำนาจเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา ฉบับที่ 188 จะเป็นการกระทำในขอบเขตที่มีอำนาจกว้างขวางมาก อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำของรัฐในสองลักษณะ คือ การกระทำของรัฐบาล (Act of State) และการกระทำทางปกครอง (Act of Administrative) โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. การกระทำทางรัฐบาล การกระทำของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถบรรลุภารกิจของรัฐ ฝ่ายบริหารจึงสามารถมีอำนาจในการวางนโยบายในการบริหารประเทศ ทำการควบคุมและชี้แนะแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานทางราชการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ โดยทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายนั้นออกมาแล้ว ก็จะต้องมีคณะบุคคลมีหน้าที่คอยบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้น ฝ่ายบริหารอาจได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจกำหนดวิธีการรายละเอียดเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย สามารถปรากฏให้เห็นได้จากในลักษณะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายในลักษณะกฎหมายลำดับรอง เช่น การออกกฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา หรือข้อบังคับ เป็นต้น

2. การกระทำทางปกครอง คือ การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งกระทำโดยองค์กรฝ่ายปกครอง โดยองค์กรนี้ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ โดยทั่วไปจะต้องอยู่ในกรอบนโยบาย คำสั่ง คำชี้แนะ

จากรัฐบาล การกระทำทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่ทำให้ภารกิจของรัฐสำเร็จโดยลุล่วง ฝ่ายปกครองจึงมีสถานะพิเศษกว่าเอกชน

เมื่อพิจารณาในส่วนประเทศไทยที่เป็นประเทศสมาชิกได้พบว่า ไทยมีหน่วยงานถึง 3 หน่วยงานใหญ่ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน และนอกจากนี้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมประมง กรมศุลกากร ต่างเข้ามาในพื้นที่ยุทธศาสตร์เดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงาน การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย และการออกปฏิบัติหน้าที่ที่ทับซ้อนทางภารกิจ จากสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงนำมาสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ก่อให้เกิด ระบบการจัดการประมงอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน แต่กลับนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและ ไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลกระทบในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อการทำประมงพื้นบ้าน

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในเรื่องปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 โดยทำการศึกษากรณีประมงพื้นบ้าน ผู้ศึกษามีความเห็นและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.ปัญหาคำนิยาม และขอบเขตตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 เมื่อได้พิจารณาอนุสัญญา ฉบับที่ 188 เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกต่ออนุสัญญาฉบับดังกล่าว แต่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ควรมีการความคุ้มครองแรงงานในประมงพื้นบ้านในรูปแบบสถานะของกฎหมายที่ออกมาเป็นพระราชบัญญัติแรงงานในประมงพื้นบ้าน และควรมีบทบัญญัติที่สามารถสนับสนุนชาวประมงพื้นบ้านสามารถเข้าใจและมองเห็นประโยชน์จากอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้มีเจตนารมณ์อันดีต่อการคุ้มครองแรงงานในการทำประมงพื้นบ้านของประเทศกำลังพัฒนา

2.ปัญหากฎหมายคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ซึ่งมีปัญหาดังนี้

2.1 ปัญหาข้อกำหนดอายุขั้นต่ำของ มาตรา 9 ตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 ควรมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องอายุขั้นต่ำของแรงงานในประมงพื้นบ้านเป็น 13 ปีขึ้นไป ซึ่งเยาวชนมีบทบาทและความสำคัญต่อวิถีชีวิตที่ประกอบด้วยภูมิปัญญาชาวประมงพื้นบ้าน จึงควรจะรักษาถ่ายทอดภูมิปัญญาลึบทอดไปรุ่นสู่รุ่น การที่เยาวชนได้รับมอบหมายภารกิจบนเรือประมงย่อมเป็นการถ่ายทอดภูมิปัญญาโดยตรงในการจับปลา การอ่านทิศทางลม การดูทิศทางน้ำและกระแสน้ำที่เป็นภูมิปัญญาสำคัญต่อการนำไปประกอบ

อาชีพการทำประมงพื้นบ้าน แต่ทั้งนี้ต้องไม่อยู่ในรูปการบังคับใช้แรงงานเด็ก แต่ทั้งนี้ควรให้สอดคล้องตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กที่ไทยได้ให้สัตยาบัน

2.2 ปัญหาข้อบังคับว่าด้วยชั่วโมงพัก ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ควรมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องข้อบังคับว่าด้วยชั่วโมงพักในการทำงานของแรงงานในประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้การทำประมงพื้นบ้านซึ่งใช้เรือขนาดเล็กจึงใช้แรงงานจำนวนน้อย เมื่อแรงงานออกทะเลแล้วไม่เหมือนแรงงานที่ทำงานบนบก แต่ทั้งนี้การกำหนดชั่วโมงพักในการทำงานของประมงพื้นบ้านไม่สามารถจะกำหนดได้ให้เป็นชั่วโมงพักที่แน่นอน ควรใช้วิธีจัดชั่วโมงพักอย่างยืดหยุ่นหลังการทำงานประมงให้สอดคล้องตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 เนื่องจากการทำงานประมงพื้นบ้านเป็นอาชีพที่เสี่ยงอันตราย ควรได้รับความคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการในชั่วโมงพักเพื่อให้สามารถพักผ่อนได้เพียงพอและลดความเหนื่อยล้าตามสภาพการทำงานในทางบนเรือประมงพื้นบ้าน เพราะลักษณะงานการทำประมงพื้นบ้านมิได้ทำตลอดเวลา จะทำเป็นช่วง ๆ และมีระยะเวลาพักไป

2.3 ปัญหาข้อบังคับว่าด้วยประกันสังคมแก่แรงงานในประมง ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ควรมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อบังคับว่าด้วยประกันสังคมแก่แรงงาน ในประมง ทั้งนี้แรงงานประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มคนจน และด้อยโอกาสในสังคม จำต้องพิจารณาและทบทวนในมิติต่าง ๆ ตามลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย โดยประมงพื้นบ้านสามารถถือได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่สมควรได้รับการดูแลจากภาครัฐในกรณีพิเศษเพื่อให้สามารถมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ เนื่องจากอาชีพแรงงานประมงพื้นบ้านเป็นอาชีพที่มีรายได้ที่ไม่แน่นอน ไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน และไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการแม้ในปัจจุบันรัฐจะขยายความคุ้มครองไปถึงกลุ่มแรงงานประมงก็ตาม

3. ปัญหาหน่วยงานผู้ทรงอำนาจและการประสานงานตามมาตรา 7 ในอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ค.ศ. 2007 การมีหน่วยทรงอำนาจและการประสานงานราชการหลายหน่วยงานทับซ้อนในการดูแลจัดระเบียบการประมง สามารถทำให้กระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองมักกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่เสมอ โดยเฉพาะกรณีจัดระเบียบการทำประมงพื้นบ้าน โดยไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายมิติที่ไม่ได้เกิดจากการทำประมงที่มีรายได้น้อย แต่เกิดจากปัจจัยที่ปิดกั้นไม่ให้ได้รับสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันในสังคมที่สมบูรณ์ ประเทศสมาชิกจึงควรมีหน่วยงานทรงอำนาจที่สามารถประสานการในการดูแลจัดระเบียบการประมง โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ควรแต่งตั้งหน่วยงานทรงอำนาจและประสานงาน โดยให้ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษา

ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (สรชล.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในทะเลโดยต้องมีความชัดเจนในการให้อำนาจบทบาทและหน้าที่ในการประสานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีอำนาจเป็นหน่วยงานทรงอำนาจและประสานงานสำหรับการประสานกิจการทางทะเลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันลดความทับซ้อนเชิงโครงสร้างสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางทะเลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายในทะเลได้สมบูรณ์อย่างเต็มรูปแบบ

เอกสารอ้างอิง

เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน,

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

โกวิท บวรพานินทร์, การสร้างความมั่นคงทางสังคม,

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์สวย, 2533.

นิคม จันทรวีฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ,

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

เสนาะ ดิเยาว์, การบริหารงานบุคคล, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532.

สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,

2536.

บทความและวารสาร

จำรัส อึ้งศรีวงศ์, “มาตรการกีดกันทางการค้าของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกากับ

คุณภาพ ชีวิตการทำงานขอ แรงงานต่างด้าว ในจังหวัดสมุทรสาคร.”

วารสารศิลปะและการจัดการ 1,1 (มกราคม - เมษายน 2560): 45-53.

ชนิกานต์ หนูพิทักษ์, “การปฏิบัติตามแนวทางในทางป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

และแรงงานบังคับของประเทศไทย เพื่อส่งออกสินค้าไปสหรัฐอเมริกา:

กรณีศึกษาอุตสาหกรรมปลาหมึกกระป๋อง,” วารสารวิจัยทางสังคม

36,2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556): 168

ตะวัน วรณรัตน์, “การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย,” วารสาร

ศิลปากร ฉบับภาษาไทย 34,4 (กันยายน - ธันวาคม 2557): 119-150.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์, “มุมมองและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การ

แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ของประเทศไทยว่าด้วยความมั่นคง

ทางสังคม,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 9,1(มกราคม 2563): 7.

มัทยา ศรีพนา, “ปัญหาแรงงานประมงและประมงที่ผิดกฎหมาย : ผลกระทบต่อ

อุตสาหกรรมประมงไทย,” บทความทางวิชาการ สำนักงานวิชาการ สำนัก

เลขาธิการวุฒิสภา 5, 12 (พฤษภาคม 2558): 2

วิชัย โสสุวรรณจินดา, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ.”

วารสารนิติศาสตร์สังคมท้องถิ่น 2,1(มกราคม-มิถุนายน 2561): 125-150.

วิทยา เบ็ญจาทิกุล, “แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของ

ประเทศไทย,” วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี 6, 1 (มกราคม –

มิถุนายน 2560): 95

วัลภา ทับสุวรรณ, “การนำการค้ามนุษย์ด้านแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการค้าระหว่าง

ประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อกฎหมายไทย,”

วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 11,2 (เมษายน-

มิถุนายน 2561): 268-278.

สมยศ เชื้อไทย, “การกระทำทางปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 17,3

(กันยายน 2532): 49-71

วิทยานิพนธ์

กฤษ กลั่นตรานนท์. “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย, 2551.

ศทวรุช ขุนสูงเนิน. “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน: ศึกษาการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยและผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย, 2550.

ชัยเวทย์ ฤกษ์พิบูลย์. “มาตรการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรของ ประเทศญี่ปุ่นที่มีผลต่อการส่งออกของไทยและแนวทางแก้ไข,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ.2562,” ราชกิจจานุเบกษา

เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก (22 พฤษภาคม 2562): 191-199

“กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่

131 ตอนที่ 88 ก (30 นวาคม 2557): 55-99

“ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง การจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่
แรงงานประมง,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอน 5 ง

(7 มกราคม 2563):30

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม
ที่ดี พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 63 ง

(10 สิงหาคม 2542): 24-31

.“คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 เรื่องการแก้ไขการทำประมง

ที่ผิดกฎหมาย ขาดรายงาน และไร้การควบคุม,” ราชกิจจานุเบกษา

เล่มที่ 132 ตอนที่ 99 ง (29 เมษายน 2558): 1-8