

พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงาน ข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย¹

Policy and Management Development on Transnational Migrant Workers
in Thai Sea Fishery Industries

ไพรินทร์ มากเจริญ²

1 บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การเมืองเรื่องธรรมาภิบาลแบบประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกับการคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานในกิจการประมงทะเล”
หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2 นิสิตหลักสูตรฯ

บทนำ

การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสใหม่ในประเทศปลายทางเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในอดีตที่ยังไม่มีการสถาปนาคำว่า ‘รัฐชาติ’ ผู้คนล้วนเดินทางไปมาหาสู่ แสวงหาดินแดน แสวงหาแหล่งทำกิน เพื่อชีวิตที่มีกินมีอยู่มีใช้โดยไม่ขาดแคลน ทั้งหมดเกิดขึ้นเป็นปกติโดยปราศจาก ‘พวกเขา’ ‘พวกเรา’ แต่ครั้งเมื่อเกิดการกำหนดอาณาเขตที่แน่นอน การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง การมีรัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ความรู้สึกแรกเริ่มก็สูญสลาย การสร้าง ‘ความเป็นอื่น’ เกิดขึ้น พร้อมๆ กับการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อกีดกันควบคุมจึงตามมา ทั้งหมดเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักแต่ก็ละเลยผลประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน รัฐแต่ละรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องมากขึ้น การยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่บริบทการเมืองและเศรษฐกิจ แรงกดดันของชาติมหาอำนาจ รวมถึงการเพิ่มพูนของแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้กลายมาเป็นปัจจัยร่วมที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมณฑลของประเทศไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายและวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมณฑลของไทยที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย อันเกิดสาเหตุปัจจัยต่าง ๆ จนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนมุมมองและวิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบาย และส่งผลต่อนโยบายที่นำมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการแรงงานประมณฑลในท้ายที่สุด ผ่านการสำรวจเอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการนำเสนอกรอบนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมณฑลจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก พ.ศ. 2515 – 2531 เป็นช่วงการก่อตัวของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมณฑล

ทะเลจนกระทั่งก่อนเกิดเหตุการณ์พายุเกย์ที่ส่งผลให้แรงงานประมงไทยขาดแคลน ช่วงที่สอง พ.ศ. 2532-2557 เป็นช่วงที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านกลายมาเป็นแรงงานบนเรือประมงแทนแรงงานไทย อันส่งผลต่อแนวทางในการกำหนดนโยบาย และช่วงที่สาม พ.ศ. 2558 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับใบเหลือง กรณี IUU จากสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลครั้งใหญ่ของไทยถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเล พ.ศ. 2515 - 2531

ในอาณานิคมการศึกษาเรื่องแรงงานประมงทะเลนั้น มีอยู่เป็นจำนวนมากไม่เพียงแต่ต่างประเทศ และในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในประเด็นเรื่องสภาพการทำงาน สิทธิสวัสดิการและการคุ้มครองของแรงงานประมงทะเล เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่แรงงานประมงทะเลต้องเผชิญภายใต้นโยบาย และการบริหารจัดการที่ยังขาดตกบกพร่องที่ยังไม่สามารถเข้าถึงตัวแรงงานได้ อย่างไรก็ตามงานวิจัยในระยะแรกมักเป็นการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในภาพรวม โดยใช้แรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มตัวอย่างหนึ่งที่ศึกษาเท่านั้น ดังนั้นงานวิจัยที่มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษานโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นกลุ่มหลักจึงยังมีไม่มากนัก ต่อมา ในช่วงระยะเวลาไม่นานนี้มีกระแสของงานวิจัยที่ศึกษาแรงงานข้ามชาติประมงทะเลโดยเฉพาะเพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากประเทศเมียนมา ลาว และ กัมพูชา เริ่มเป็นประเด็นในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการอย่างจริงจังเมื่อรัฐไทยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 เป็นการกำหนดให้บุคคลต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตจากกรมแรงงาน

ก่อน ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้กลายมาเป็นฐานคิดสำคัญของการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ในเวลาต่อมา (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 หน้า 17) หลังจากนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการตรากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 มีเจตนารมณ์ ดังนี้

“โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีคนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ตลาดแรงงานในประเทศลดน้อยลง เป็นผลกระทบกระเทือนแก่การดำรงชีวิตของคนไทย สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อช่วยคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้....” (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515)

สอดคล้องกับแนวคิดคนไทยมาก่อนข้างต้น งานของสุชาติ วิเศษวงศ์ (2539) ซึ่งศึกษาในส่วนของแรงงานประมงทะเลเป็นหลัก พบว่าจุดเริ่มต้นแนวคิดการคุ้มครองแรงงานประมงของไทยไปที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ซึ่งออกตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 แต่ประกาศดังกล่าวครอบคลุมการคุ้มครองเพียงเรื่องการจ่ายค่าจ้างและเงินทดแทนเท่านั้น ต่อมาแม้จะมีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาล หากแต่กฎหมายที่ประกาศออกมากลับมีปัญหาในด้านการบังคับใช้ เพราะถูกคัดค้าน แก้ไขเปลี่ยนแปลง และเลื่อนการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถเกิดสภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลได้ในทางกฎหมาย การไม่สามารถออกกฎข้อบังคับหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติประมงทะเลเป็นปัญหาสำคัญในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ

ในช่วงนี้ ซึ่งส่งผลต่อสิทธิและการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย ที่มักมีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมายและมีสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาในเชิงเจตนารมณ์จะพบว่าในช่วงยุคแรกของการสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องการสงวนพื้นที่ในการทำงานให้กับคนไทย เพราะเกรงว่าคนไทยจะไม่มีงานในประเทศทำ และเป็นไปโดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และบังคับใช้โดยมิได้มีปัจจัยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอื่นมาเป็นผู้ร่วมกำหนด นโยบายและการบริหารแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในช่วงนี้เป็นไปเพื่อกำหนดข้อห้ามต่างๆ เพื่อสงวนงานบางอาชีพไว้สำหรับคนไทย แรงงานข้ามชาติซึ่งรวมถึงในกิจการประมงทะเลที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่มีสถานะเป็นแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐไทยมีมุมมองต่อคนเหล่านี้ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังกล่าวทำให้ภาครัฐยังไม่มีแนวทางการบริหารจัดการด้านการจ้างงานและด้านการคุ้มครองที่ชัดเจน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จึงไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิแรงงาน ในส่วนของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลก็มีสถานะที่ไม่แตกต่างไปจากแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่นๆ ที่มากกว่านั้น คือ ด้วยสภาพของสถานที่ทำงาน (บนเรือประมง) และลักษณะของงานที่เป็นงานหนักและไม่มีขอบเขตเวลาแน่ชัด ยิ่งทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้อย่างยากเย็น แนวทางเชิงนโยบายที่ออกมาบังคับใช้ล่าช้าและไม่ทันการณ์

2. นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเล พ.ศ. 2532 - 2557

หลังจากที่ก่อนหน้านี้ นโยบายและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริงเท่าที่ควร ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2532 เริ่มเกิดแนวคิดการให้ความคุ้มครองแรงงานประมงทะเลอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการร่างเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการ

ประมงทะเลขึ้น อย่างไรก็ตาม กว่าที่ร่างกฎหมายดังกล่าวจะสามารถประกาศใช้ได้ก็ล่วงเลยมาถึงปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่ท้ายที่สุดก็ยังมี ‘ปัญหาเรื่องผลการบังคับใช้’ ดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคประการแรกที่ทำให้การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทยดำเนินไปได้อย่างยากลำบาก (สุดาศิริ วศวงศ์ 2539) นอกจากนี้แนวโน้มนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเลในช่วงก่อนหน้านี้จะประสบกับอุปสรรคด้านการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ในช่วงต่อมาเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลโดยเฉพาะด้านแรงงานมากที่สุด คือ ‘เหตุการณ์พายุเกย์’ ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2532 ได้ส่งผลกระทบต่อกิจการประมงทะเลของไทย มีเรือประมงประมาณ 500 ลำ (ไทยรัฐออนไลน์ 2561) อับปางจมทะเล และลูกเรือจำนวนมากเสียชีวิต ลูกเรือประมงไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานอพยพจากภาคอีสานหันหลังให้กับงานประมงทะเล ซึ่งท้ายที่สุดได้นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ซึ่งช่วงเวลานี้เองแรงงานข้ามชาติจึงกลายมาเป็นแรงงานผู้ทดแทนแรงงานไทยในกิจการประมงอย่างเต็มตัว จากการที่ผู้ประกอบการลักลอบใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน

แม้ว่าปัญหาแรงงานในกิจการประมงทะเลจะปรากฏชัดเจนมากขึ้น หากแต่รัฐไทยก็ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างชัดเจน งานวิจัยจำนวนมากมีข้อเสนอตรงกันว่าภาพรวมนโยบายแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ยังมิได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล รวมทั้งนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยที่ดำเนินการเรื่อยมายังคงอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจาก ‘นโยบายแรงงานข้ามชาติขององค์กรภาครัฐ ขาดความชัดเจนและความสอดคล้องซึ่งกันและกัน’ ในช่วง พ.ศ. 2535- 2544 นโยบายแรงงานข้ามชาติมักไม่ชัดเจนและเป็นนโยบายระยะสั้น อันเป็นผลมาจากในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544 ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการแรงงาน รวมทั้งภาครัฐยังขาดประสบการณ์ในการรับมือกับแรงงานที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น

นโยบายที่ออกมาในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่ทันต่อสถานการณ์ด้านแรงงานและไม่ยืดหยุ่นต่อการจดทะเบียนแรงงาน ทำให้นายจ้างยังคงนิยมจ้างแรงงานผิดกฎหมายรวมทั้งเกิดปัญหาคอร์รัปชันและติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐตามมา ต่อมาหลังปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นหลักขึ้น นั่นคือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2545 - 2546 ไทยได้ใช้มาตรการการนำเข้าแรงงานข้ามชาติผ่านการทำบันทึกความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว 2545 กัมพูชาและเมียนมา 2546) เพื่อแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร ส่วนปี พ.ศ. 2547 เป็นปีที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการด้านนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพราะเป็นปีที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงานโดยกำหนดให้แรงงานข้ามชาติมีจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการในภาคอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งสำคัญเพราะรัฐบาลมีเป้าหมายเพื่อการประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายที่แท้จริงในประเทศไทย (ปีงปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552)

ผลพวงจากการที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในกิจการนี้มากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์พายุเกย์ และผลจากการพัฒนาชนบทของประเทศไทย จนกระทั่งท้ายที่สุดไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่า ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติได้กลายมาเป็นกำลังหลักที่สำคัญบนเรือประมงทะเลของไทย แต่แม้จะมีอัตราให้ทำงานจำนวนมาก หากแต่เงื่อนไขและสภาพการทำงานบนเรือประมงทำให้ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติมักปฏิเสธที่จะทำ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การหลอกลวงคนงานให้มาทำงานประมงถึงขั้นการวางยาและลักพาตัว รวมทั้งการบังคับใช้กักขังแรงงานตามมา งานวิจัยแทบทุกชิ้นมีข้อค้นพบตรงกันที่ว่า สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานประมงในไทยก่อนได้รับใบเหลืองกรณี IUU (IUU: Illegal, unreported and unregulated fishing) นั้นเข้าขั้น ‘เลวร้าย’ เช่น รายงานของมูลนิธิกระเจา (2554) ระบุว่ามีการ

กักขังแรงงานก่อนถูกส่งไปทำงานบนเรือประมง หลายคนถูกบังคับให้ต้องทำงานบนเรือประมงเพื่อใช้หนี้อันเกิดจากค่าหญิงบริการ คาราโอเกะ ค่าอาหาร ค่าที่พักที่เกิดขึ้นจากการหลอกล่อของนายหน้าที่ต้องการล่อลวงแรงงาน นอกจากนี้เมื่อเรือออกทะเลแล้วแรงงานมักไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นฝั่งไปไหน แม้ว่าเรือจะเข้าฝั่งก็ตาม รวมทั้งแรงงานบางรายถูกยึดเอกสารประจำตัว แรงงานไทยมักได้รับหนังสือคนประจำเรือปลอมในขณะที่แรงงานข้ามชาติมักได้รับหนังสือคนประจำเรือที่เป็นชื่อคนไทย เป็นต้น (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา 2554, 9 ; 14-19) สถานการณ์ความเลวร้ายดังกล่าวกลายเป็นที่สนใจทั้งจากต่างประเทศ และสื่อมวลชนไทย จนนำไปสู่การตีแผ่สถานการณ์ของกลุ่มแรงงานประมงทะเลออกเผยแพร่สู่สาธารณะมากขึ้น ประเทศไทยได้กลายมาเป็นประเทศที่ถูกจับตามอง ผนวกกับการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมประมงโลก สหภาพยุโรปได้ส่งสัญญาณเตือนต่อไทยหลายครั้งให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและการบริหารจัดการในกิจการประมงทะเลในทุกๆ มิติให้ดียิ่งขึ้น แต่รัฐไทยก็ไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นตามกรอบของสหภาพยุโรปได้ ท้ายที่สุดประเทศไทยจึงลงเอยด้วยการได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ. 2558 อันเป็นที่มาของความตื่นตัวและพยายามลุกขึ้นมาแก้ปัญหาอย่างเห็นได้ชัดอีกครั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาแนวทางในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงในช่วงนี้ จะพบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรง คือ *‘ในกิจการประมงทะเลขาดการจัดการด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ’* ทั้งนี้แม้แรงงานประมงทะเลควรจะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีกลไกการคุ้มครองมากที่สุด แต่กลับขาดกลไกการคุ้มครอง ซึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการจ้างงานที่เป็นการตกลงกันแบบง่ายๆ และอิงแนวคิดอยู่กับวิถีปฏิบัติเดิมตามที่เคยทำต่อเนื่องกันมาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การไม่ได้ทำสัญญาจ้างงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร การจ่ายค่าจ้างจากส่วนแบ่งจากการขายปลาเสมือนเป็นการแบ่งผลประโยชน์กัน ทำให้นายจ้างบางรายตีความว่าลูกเรือไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างแต่เป็นหุ้นส่วน ผลจากความไม่มั่นคงและขาด

การคุ้มครองด้านแรงงาน โดยเฉพาะการคุ้มครองในเรื่องสภาพการทำงาน สวัสดิการ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีได้รับการคุ้มครองทำให้กิจการประมงทะเลที่ต้องการแรงงานจำนวนมากกลับขาดแคลนแรงงาน ดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญเกี่ยวเนื่องที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับใดๆ ที่ตายตัวได้ นอกจากนี้ ผลจากการขาดความชัดเจนและไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ในการดำเนินนโยบายแรงงานข้ามชาติขององค์การภาครัฐของไทย ก็เป็นอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลข้ามชาติไม่เกิดโครงสร้างที่เป็นรูปธรรมและเป็นเพียงแนวทางเพื่อใช้แก้ปัญหาในระยะสั้น

3. นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประมงทะเล พ.ศ. 2558 ถึงปัจจุบัน

แม้ว่ารัฐไทยจะเริ่มเล็งเห็นถึงความจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานประมงข้ามชาติมากขึ้น แต่ด้วยปัญหาที่สั่งสมและพอกพูนมายาวนาน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ขาดสิทธิทั้งในด้านสภาพการจ้างงาน สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน และที่มากกว่านั้น คือ การตกเป็นแรงงาน บังคับ และการค้ามนุษย์ ท้ายที่สุดคณะกรรมาธิการยุโรปได้มีคำวินิจฉัยโดยระบุว่า ไทยเป็นประเทศที่สามที่ไม่ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ประมง ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU: Illegal, Unreported and Unregulated fishing) หรือการได้รับใบเหลือง เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 แรงกดดันดังกล่าวนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการด้านแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย รัฐบาลปัจจุบันได้จัดตั้งหน่วยงาน คือ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมง ผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและประสานงานเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา มีการ

ดำเนินการอย่างเร่งด่วนในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะการออกกฎหมายใหม่และปรับปรุง
ข้อกฎหมายเดิมและการออกกฎหมายระดับรองให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้น เช่น
การที่กระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมง
ทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 (โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
พ.ศ. 2541) ตามมาเป็นการเฉพาะ เพื่อมุ่งแก้ปัญหา IUU ไม่ให้แรงงานประมงตกเป็น
เหยื่อการค้ามนุษย์และเพื่อให้แรงงานประมงมีช่องทางการติดต่อสื่อสารและได้
ค่าจ้างที่เป็นธรรมด้วยการกำหนดให้จ่ายค่าจ้างผ่านช่องทางธนาคาร อย่างไรก็ตาม
การออกข้อบังคับดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อนายจ้างและลูกเรือประมงในระยะแรก
จากเหตุผลที่ว่าระบบการจ่ายเงินผ่านตู้ ATM ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทชีวิตและ
การทำงานของลูกเรือประมง เพราะต้องเดินทางไกลเพื่อไปกดเงินจากตู้ ATM
นอกจากนั้นในส่วนของการออกกฎหมายใหม่ในระยะใกล้นี้ ภาครัฐกำลังร่างกฎหมาย
ว่าด้วยแรงงานประมง เหตุผลสำคัญของการตราร่างกฎหมายฉบับนี้เกิดจากการที่
ภาครัฐของไทยตระหนักว่าสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคประมงที่แตกต่าง
ไปจากภาคอื่น ๆ รวมทั้งเป็นความพยายามต้องการแก้ไขปัญหา IUU fishing จึงต้อง
มีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งก็คืออนุสัญญา
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง
ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) นอกจากนี้ ยังมีร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและขจัด
การใช้แรงงานบังคับ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ว่า ณ ปัจจุบัน
ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดถึงการกระทำที่เป็นการใช้แรงงานบังคับที่ไม่เข้าข่ายการค้า
มนุษย์ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการอนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสาร ปี ค.ศ. 2014
(พ.ศ. 2557) ส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วย
แรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ทั้งนี้เพราะรูปแบบของแรงงานบังคับมีการเปลี่ยนไปจากเดิม
ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้

ตอบโจทย์ต่อความทันสมัย ร่างกฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วย 6 หมวด 39 มาตรา (รวมบทเฉพาะกาล) แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับใหม่ข้างต้นจะเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ และแนวคิดเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาแรงงานประมงในกิจการทะเลของไทย และเพื่อ ประโยชน์แก่แรงงานประมงให้มีสภาพการจ้างงานและการทำงานที่ดีขึ้น หากแต่ก็ ยังมีข้อคัดค้านในบางมาตราจากกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ เช่น ข้อกำหนดให้ เจ้าของเรือประมงจัดให้มีที่พักอาศัย สถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ แรงงาน ประมง ซึ่งประเด็นสำคัญ คือ ห้องสุขา และห้องนอน ทั้งนี้ผู้ประกอบการเรือประมง ได้แย้งว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพเรือประมงในประเทศไทย เพราะเรือประมงไทยเป็นเรือขนาดเล็ก การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย จะต้องปรับโครงสร้างของเรือทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนี้ประเด็นด้านความซ้ำซ้อน เิงกฎหมายโดยเฉพาะความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ ซึ่ง จะมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ ก็เป็นอีกข้อหักท้วงสำคัญจาก หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่มากไปกว่านั้น การเปิดรับฟังข้อคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งในเรื่องการตัดสินใจเชิงนโยบาย และที่มาของการข้อกำหนดกฎหมายก็เป็นอีกหนึ่งประเด็น ก็เป็นอีกหนึ่งประเด็น ที่มีการตั้งข้อสงสัยต่อภาครัฐว่าเกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วน หรือไม่ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกมาอาจไม่สามารถแก้ปัญหา ได้จริงและอาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นตามมา

ดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยที่ศึกษาในช่วงเวลานี้ นั่นคือ แทบทุกชิ้น แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีความพยายามของภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ในการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลมากขึ้น หาก แต่ผลจากการศึกษาในนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเล ยังพบว่า แรงงานประมงทะเลคงเป็นกลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองที่ไม่เพียงพอ และถูกเอารัดเอา

เปรียบจากการจ้างงาน เช่น งานของ Supang Chantavanich, Samarn Laodumrong-chai and Christina Stringer (2016 p.1-7) ชี้ให้เห็นว่า แรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน เพราะเป็นงานที่อันตรายและรายได้ต่ำ ทั้งนี้อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยเป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่ทำรายได้จากการส่งออกให้กับประเทศ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมประมงทะเลไทยถูกตรวจสอบมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้แรงงานบังคับ (Forced labour) และมีรูปแบบการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานและคุ้มครองแรงงาน กิจการประมงทะเลไม่รวมอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอันเนื่องมาจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เรื่องการจ่ายเงินค่าจ้าง ส่วนงานวิจัยอีกชิ้นของ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2559) ซึ่งศึกษาสภาพการจ้างงานและการทำงานในภาคการประมงทะเลของไทย ชี้ชัดว่าผลจากการที่แรงงานประมงทะเลเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดต่อสภาพการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล กลุ่มตัวอย่างแรงงานกว่าร้อยละ 93.8 ไม่มีการเซ็นสัญญาจ้างงานกับเจ้าของเรืออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จึงยังทำให้ไม่มีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่แรงงานประมงถูกเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานประมงข้ามชาติบางส่วนเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับ เพราะไม่ได้เต็มใจมาทำงานประมงและยังถูกบังคับลงโทษทางการเงิน เป็นต้น สอดคล้องกับข้อค้นพบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. 2561 ที่แรงงานประมงบางส่วนให้สัมภาษณ์ว่าการถูกหักเงินถูกใช้เป็นวิธีการลงโทษ หรือโทษปรับบางอย่างเรื่องค่าจ้าง

ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของ Olivia Tran (2017) เป็นงานวิจัยที่ศึกษาการดำเนินการและการตอบสนองในเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประมงทะเลไทย ด้วยการใช้อกรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) มาวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายการปฏิรูปการประมงของไทยภายหลังจากการ

ได้รับใบเหลืองในปี พ.ศ. 2558 โดยงานดังกล่าวได้แจ้งว่านโยบายการปฏิรูปการ
ประมงของรัฐไทยสร้างแรงกระตุ้นต่อแรงงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งยังไม่
เพียงพอต่อการช่วยเหลือแรงงานที่เป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา Tran วิเคราะห์ว่าแม้ว่ารัฐไทยจะตื่นตัวและทุ่มเทใน
การรณรงค์สิทธิแรงงานมากขึ้น เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศ อันจะส่งผล
ต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเลภายหลังจากการถูกกดดันจากต่างประเทศและ
จากการเสนอข่าวเกี่ยวกับแรงงานประมงทะเลโดยสื่อมวลชนในประเทศ แต่ก็ยังไม่
สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ
ยังมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการค้ามนุษย์ที่ยังต้องปรับปรุงอีกมาก
รวมทั้งการปรับปรุงเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดเพราะเป้าหมายที่รัฐไทยกำหนดไว้ไม่สามารถ
เปลี่ยนแปลงหรือคุ้มครองให้แรงงานสามารถเพิ่มขีดความสามารถหรือให้ความช่วยเหลือ
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในรายงานผลการศึกษาขององค์การฮิวแมนไรท์
วอตช์ (2018) เรื่อง *‘โซ่ที่ซ่อนไว้ การปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิและแรงงานบังคับ
ในอุตสาหกรรมประมงไทย’* ก็เป็นอีกหนึ่งผลการศึกษาที่ตอกย้ำสภาพของแรงงาน
ข้ามชาติบางส่วนที่เป็นแรงงานบังคับในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ที่ไทยจะได้รับใบเหลือง ซึ่ง
ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว แต่ยังคงมีบางส่วนที่เป็นปัญหาอยู่ อย่างไรก็ตาม
ข้อค้นพบสำคัญที่แตกต่างไปจากงานวิจัยฉบับอื่น คือ ปัจจัยที่ทำให้เจ้าของเรือ
หรือเจ้าของกิจการประมงทะเลของไทยไม่ยอมพัฒนาเทคโนโลยีที่ช่วยลดกำลัง
แรงงานเกิดจากการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นราคาถูกและด้วยการกดค่าแรงมา
อย่างยาวนาน และส่งผลต่อวิถีการขาดแคลนแรงงานประมงทะเลในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยแรงกดดันจากภายนอก คือ การได้รับสถานะใบเหลือง
ในปี พ.ศ. 2558 ทำให้แนวทางในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงาน
ข้ามชาติในกิจการประมงทะเลเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐไทยมีความตื่นตัว
และได้กำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนจริงจังมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงาน ศปผ.

เพื่อดูแลแก้ปัญหาโดยตรงเป็นการเฉพาะ รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับและการออกกฎหมายใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ถึงแม้ว่าจะเป็นเช่นนั้น งานวิจัยที่ศึกษาในช่วงนี้ก็กลับมีผลที่สอดคล้องกันที่ว่าแนวทางการปฏิรูปเชิงนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม ยังคงปรากฏว่ามีแรงงานข้ามชาติบางส่วนที่ถูกเอาเปรียบด้านสิทธิและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ การเร่งออกกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวข้องก็อาจจะไม่ส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

4. บทสรุปและบทวิเคราะห์พัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย

สำหรับพัฒนาการด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทย นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาตามสาเหตุและปัจจัยที่ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญ โดยในช่วงแรกของการมองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการนั้นเกิดขึ้นภายใต้การสร้างนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ปัจจัยหลักที่รัฐไทยคำนึงถึงและมีอิทธิพลต่อการดำเนินการเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ คือ ‘ผลประโยชน์แห่งชาติ’ เป็นหลัก แรงงานที่เข้ามาทำงานในช่วงแรกจึงถูกกำหนดให้ทำงานเฉพาะบางอาชีพ และถึงแม้จะมีการดำเนินการเชิงนโยบาย แต่ก็ยังเป็นนโยบายผ่านการมองว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาจก่อให้เกิดปัญหาแย่งงานคนไทย ดังนั้นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงเวลานี้ จึงยังถูกเก็บกีดกันและถูกมองในฐานะแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานข้ามชาติจึงขาดสถานะชาติสิทธิ และขาดการคุ้มครองที่เป็นธรรม รวมทั้งเป็นผลมาจากความล่าช้าในการดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

ในเวลาต่อมาซึ่งเป็นช่วงยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงมุมมองที่มีต่อแรงงานข้ามชาติครั้งสำคัญ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกำลังแรงงานที่เข้ามาทดแทนพื้นที่งานในส่วนที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ หรืองานประเภท 3 D (Dangerous, Dirty, Difficult) อันได้แก่ งานอันตราย งานที่สกปรก และงานที่ยากลำบาก บริบทดังกล่าวทำให้มิติการมองภาพแรงงานข้ามชาติจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามมาเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเติมเต็มกิจการที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ภาครัฐเองก็เปลี่ยนแนวทางและนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาเป็นการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศได้ในงานบางประเภท ในกรณีของแรงงานประมงทะเล ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายมากที่สุดเกิดจาก ปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนเรือประมง ซึ่งจากการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงที่มีเพิ่มขึ้น แต่การดำเนินการเชิงนโยบายของรัฐบาลไทยยังคงเป็นไปอย่างล่าช้าและไล่ตามสถานการณ์ไม่ทัน ได้ส่งผลให้เกิดการหลอกลวง การละเมิดสิทธิแรงงาน และการค้ามนุษย์ในกิจการประมงทะเลจำนวนมาก ซึ่งท้ายที่สุดได้กลายมาเป็นสาเหตุสำคัญที่ไทยได้รับสถานะใบเหลืองจากสหภาพยุโรป

ในยุคปัจจุบัน เป็นช่วงสมัยที่แรงงานข้ามชาติกลายมาเป็นหนึ่งในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไทยอย่างเต็มตัว สืบเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่กิจการประมงทะเลก็ยังคงเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ทำรายได้ให้กับประเทศอย่างต่อเนื่อง บริบทดังกล่าวทำให้มิติการมองภาพแรงงานข้ามชาติจากเดิมที่เป็นภัยคุกคามมาเป็นกลุ่มแรงงานที่เข้ามาเติมเต็มในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ภาครัฐเองก็เปลี่ยนแนวทางนโยบาย และการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาเป็นการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศได้ในงานบางประเภท ผนวกกับกระแสพาราโดมของการบริหารจัดการภาครัฐก็เปลี่ยนไปในทิศทางที่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นๆ มีสิทธิ์มีเสียงในการกำหนดนโยบายสาธารณะมาก

ขึ้น ดังนั้นเสียงของกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีความต้องการแรงงานเข้ามาทำงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยแรงกดดันจากภายนอก จากนานาชาติก็เป็นสิ่งที่มีสามารถเพิกเฉยได้ ดังนั้น นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติก็เกิดมีพลวัตไปในกระแสธารของการเปลี่ยนแปลงนี้เช่นกัน

จากที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติประมวงทะเลเป็น **‘ประเด็นเดิม ไม่ใช่ประเด็นใหม่’** รัฐไทยเล็งเห็นและพยายามแก้ไขปรับเปลี่ยนแนวทางผ่านนโยบายและการบริหารจัดการด้วยวิธีการที่ทั้งเหมือนและต่างไปตามยุคสมัยและสถานการณ์ นับตั้งแต่การใช้นโยบายด้านความมั่นคง นโยบายการผ่อนผันให้ทำงานและนำแรงงานเข้าสู่ระบบกฎหมาย จนกระทั่งปัจจุบันเป็นนโยบายภายใต้แรงกดดันจากภายนอก ทั้งหมดสะท้อนออกมาผ่านการบริหารจัดการแรงงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องอันส่งผลโดยตรงต่อแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทยดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีประเด็นสำคัญที่สามารถสกัดออกมาให้เห็นได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมวงทะเลข้ามชาติ ทั้งสิ้น 3 ประเด็น ประเด็นแรก คือ นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติขององค์กรภาครัฐไทยที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จนกระทั่งถึงปัจจุบันยังคงไม่สามารถแก้ปัญหาและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการไม่สามารถก้าวทันสถานการณ์และปัญหาด้านแรงงานประมวงข้ามชาติที่เกิดขึ้น แม้จะมีความก้าวหน้าในเชิงแนวคิด เช่น การนำเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน การค้ามนุษย์ มาเป็นเหตุผลเชิงหลักการที่สำคัญในการออกกฎหมายและนโยบายต่างๆ แต่ในเชิงปฏิบัติ ยังไม่สามารถไล่ตามได้ทัน อันเนื่องมาจากโครงสร้างของภาคราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ยังขาดแคลนกำลังคน ขาดทักษะและความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ประเด็นที่สอง คือ การจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

ประมงทะเลยังคงเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไข อันเป็นผลมาจากความล้มเหลวของนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย รวมทั้งสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงาน ของงานประมงทะเลที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากงานในกิจการประเภทอื่นๆ แต่การ กำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลในช่วงแรกกลับรวมอยู่กับการ จัดการแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่นๆ มิได้มีการแยกพิจารณาออกมา แม้ต่อมา ภายหลังการได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปกรณี IUU ประเทศไทยจะมีนโยบายและ กฎหมายสำหรับการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลซึ่งครอบคลุมถึงแรงงาน ข้ามชาติเป็นการเฉพาะ หากแต่การคิดและแก้ปัญหาเชิงนโยบายในการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลของไทยมักอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายมี ลักษณะ ‘discipline base’ กล่าวคือ ใช้การตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย มาแก้ปัญหา ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา เพราะการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในกิจการประมงทะเล เป็นประเด็นที่มีพลวัตอยู่เสมอ และมักเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ยังคงมีข้อโต้แย้งจากหลายฝ่ายถึงปัญหาที่ยังคงต้องได้รับการแก้ไข อาทิ การค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน และแรงงานบังคับ นอกจากนี้ แม้ในปัจจุบันภาครัฐจะหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการกำหนดนโยบายและ พยายามสถาปนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลข้ามชาติมากขึ้น แต่การที่รัฐไทยแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป หรือองค์กรระหว่าง ประเทศ โดยละเลยข้อทักท้วงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศอื่นๆ ก็ซ้ำเติมให้ เกิดเป็นปัญหาซ้อนปัญหาขึ้นมาอีกครั้ง และประเด็นสุดท้าย คือ สถานะ ‘ความเป็น แรงงานข้ามชาติ’ เป็นมายาคติสำคัญในสังคมไทยที่ยังคงอยู่และทำให้นโยบายและ การบริหารจัดการแรงงานประมงทะเลของไทยยังไม่สามารถก้าวพ้นความมั่นคงของ รัฐไปสู่การคุ้มครองแรงงานได้อย่างแท้จริง