

## บทที่ 2

### แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา เรื่อง “การป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้ามนุษย์ กรณีศึกษา แรงงานภาคประมงทะเล” ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights)
2. แนวคิดคุณภาพชีวิต (Quality Of Life)
3. แนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security)
4. ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการประมง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

##### 1.1 ความหมาย

สิทธิมนุษยชน คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ตลอดจนเสรีภาพและอิสรภาพในชีวิต ร่างกายซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ เป็นสิทธิที่รับรอง หรือคุ้มครอง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น องค์การสหประชาชาติได้มีมติให้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยสรุป ดังนี้

1. ไม่เหยียดหยามต่อสิทธิมนุษยชนด้วยการละเมิดมโนธรรมของมนุษย์
2. ให้มนุษย์อยู่ในโลกของอิสรภาพและปลอดพ้นจากความหวาดกลัว
3. ให้ได้รับการคุ้มครองโดยหลักของกฎหมาย
4. ให้มีสิทธิเท่าเทียมกันในบรรดาชายและหญิง
5. สิทธิและความมั่นคงในกาย ไม่ถูกบังคับให้เป็นทาส หรือ การทำร้ายร่างกาย การลงโทษที่โหดร้าย ทารุณ การกักขังหน่วงเหนี่ยวโดยพลการ สิทธิในกิจการส่วนตัว การสมรส ครอบครัว ทรัพย์สิน เคหะสถาน ชื่อเสียงเกียรติยศ สิทธิในความคิด มโนธรรม ศาสนา การแสดงความคิดเห็นและแสดงออก

6. สิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเลือกศึกษา และการมีส่วนร่วมใน  
 ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม รวมถึงความคุ้มครองในด้านประโยชน์ของศีลธรรม (ฉลาดชาย  
 รมิตานนท์, 2553)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็บัญญัติรับรองหลักการ  
 ปฏิญญาสากลฉบับนี้เช่นกันโดยบัญญัติมาตรา 4 ซึ่งเป็นการหลักการทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครอง  
 สิทธิมนุษยชน ให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพอื่น และความเสมอภาคของ  
 บุคคล ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรานี้ เน้นถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนให้ได้รับ  
 โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น  
 คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นมนุษย์และอาศัยอยู่ใน  
 ราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับชนชาวไทย จึง  
 กล่าวได้ว่าประเทศไทยก็ได้ให้ความตระหนักและพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในให้  
 สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (2550, น. 24) ได้ให้ความหมายสิทธิมนุษยชน (Human Rights)  
 ในลักษณะตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
 สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทยหรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้อง  
 ปฏิบัติตาม รวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่พึงมี เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของ  
 มนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า หากมีการล่วงละเมิดต่อสิทธิย่อมจะได้รับการรับรองและ  
 คุ้มครองโดยกฎหมาย เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย และความมั่นคงปลอดภัย สิทธิในการถือครอง  
 ทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิในการเคลื่อนไหวและในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย

สรุปว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับ  
 รองหรือคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญา  
 ที่ประเทศไทย มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติ

สิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล ได้จำแนกไว้ ดังนี้

1. สิทธิทางแพ่งหรือสิทธิทางการเมือง (Political And Civil Rights) เป็นสิทธิตาม  
 ธรรมชาติที่มีมาดั้งเดิม และปรากฏอยู่ในบทบัญญัติประกอบด้วย สิทธิและเสรีภาพในการ  
 เคลื่อนไหว สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม  
 สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงออกอย่างเสรี สิทธิในการ  
 ลี้ภัยและสิทธิของผู้ถูกระงับการกระทำทารุณกรรมต่าง ๆ

2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social And Cultural Rights) เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความเป็นอยู่สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่ดีและอย่างพอเพียงตลอดจนสิทธิในการหยุดพักก่อนจากการทำงาน เป็นต้น (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2550, น. 23)

## 1.2 ความสำคัญของแนวคิดสิทธิมนุษยชน

กฎหมายมนุษยชนเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่ทำหน้าที่พิทักษ์ ส่งเสริม และแก้ไข ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้และ สอดส่องดูแลให้บังเกิดผลโดยรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคเอกชนกฎหมายสิทธิ มนุษยชนได้พัฒนาไปอย่างมาก มีทั้งในรูปของปฏิญญา ออนุสัญญา กติกา รัฐธรรมนูญ และ กฎหมายสิทธิมนุษยชนในประเทศเฉพาะด้าน ยิ่งมีการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแตกแขนงไป หลายด้านเท่าใด ก็ยิ่งมีกฎหมายสิทธิมนุษยชนเฉพาะทางเกิดขึ้นตามมาเท่านั้น การศึกษา กฎหมายสิทธิมนุษยชนจึงมีความจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนที่จะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิของ ตนเองเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี ในสังคมร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ

### สิทธิของเหยื่ออาชญากรรมในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2541 ได้กล่าวถึงการคุ้มครองผู้เสียหายจาก อาชญากรรมหรือจากการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐได้บางกรณีซึ่งทางการสิทธิของเหยื่อ อาชญากรรมเป็นไปในทางที่ดีขึ้น คือ

1. มาตรา 245 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับการ คุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐทั้งนี้ตามที่กฎหมาย กำหนด

บุคคลได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำ ผิดอาญาของผู้อื่นโดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

2. บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นจำเลยมิใช่เป็นผู้กระทำผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควรตลอดจนบรรดาสีทธิที่เสียไปเพราะการนั้น ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

### **การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 ซึ่งมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540

#### 1) สิทธิที่จะปลอดจากการถูกทรมาน

กติกาย ข้อบทที่ 7 บัญญัติว่า

บุคคลจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้ามิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลจะถูกใช้ในการทดลองทางการแพทย์ หรือทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากความยินยอมโดยเสรีบุคคลนั้นมิได้

กฎหมายไทยได้ปกป้องบุคคลจากการถูกทรมานหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31 วรรค 2 บัญญัติว่าการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยชน ประเทศไทยได้จัดให้มีกลไกการสอดส่องปัญหาสิทธิมนุษยชนในข้อนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 199-200 บัญญัติไว้ โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 ได้บัญญัติลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้น ในกรณีกระทำการอันเป็นการทารุณโหดร้าย เช่น ฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้ายด้วย

#### **สิทธิที่จะปลอดจากการเอาตัวลงเป็นทาส**

กติกาย ข้อบทที่ 8 บัญญัติว่า

1. บุคคลจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสมิได้ การเอาคนลงเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบจะต้องถูกห้าม

2. บุคคลจะถูกบังคับให้ตกอยู่ภาวะเยี่ยงทาสมิได้

3. บุคคลจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ตกอยู่ภาวะเยี่ยงทาสมิได้ (กุลพล พลวัน, 2543, น. 164-166, 172, 250)

### 3) กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐ

ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กลไกของรัฐ ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและมีบทบาทอย่างมากต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย กลไกดังกล่าวนี้มีทั้งกลไกที่มีอำนาจหน้าที่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนและตรวจสอบในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น และกลไกอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ กลไกเหล่านี้ได้มีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริมต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน เช่น การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยคณะกรรมการการของสภา การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจในการส่งเสริมการเคารพในสิทธิมนุษยชนและการให้การคุ้มครองในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ดังนี้

1. ตรวจสอบและทำรายงานถึงการกระทำหรือการละเลยต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี
2. ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่หากเห็นกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยต่อไป
3. ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายเรื่องใดขัดหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือส่งผลกระทบต่อสังคมกลุ่มใด ๆ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีความเห็นและข้อเสนอแนะการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้
4. เสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อดำเนินการ หากบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับเรื่องดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่เสนอ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

5. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

6. ส่งเสริมการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนระดับรากหญ้า มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ในระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา

7. ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์การเอกชนและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

8. จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่อรัฐสภา (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2550, น. 192)

เนื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการค้ามนุษย์โดยการบังคับใช้แรงงานเป็นการกระทำที่ทารุณอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานาน จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาพิจารณากำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่แท้จริงโดยปราศจากอคติและคำนึงถึงความมีมนุษยธรรม สิ่งที่คุณศึกษาพยายามนำเสนอ คือ ในบริบทของการค้ามนุษย์ทุกสิทธิปัจเจกชนว่าเป็นสิ่งที่จะละเมิดไม่ได้ หนึ่ง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มีผู้ให้คำจำกัด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะ อันสืบเนื่องมาจาก ความเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่ เฉพาะกับความเป็นมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใดทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา คุณค่าของมนุษย์ดังกล่าวนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อให้มนุษย์มีความอิสระ ในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพส่วนตัว ของบุคคลนั้นๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่มีอาจจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมีความหมายว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยอมรับว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยอมรับในสถานะสิทธิทางกฎหมาย (Legal Right) สำหรับประเทศไทยในวันนี้ สิทธิมนุษยชนจึงมิใช่สิทธิทางศีลธรรม (Moral Right) เท่านั้น ในการใช้กรอบความคิดด้านสิทธิมนุษยชน ในการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคล ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ วิธีที่จะปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนที่ถูกค้า มาตราฐานสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกค้ามนุษย์นอกจากนี้ การคุ้มครองผู้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นอยู่ มักจะให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิด้านต่างๆ และไม่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของผู้ตกเป็นผู้เสียหายอย่างพอเพียง

## 2. แนวคิดด้านคุณภาพชีวิต (Quality of Life)

### 2.1 ความหมาย

การให้ความหมายของ “คุณภาพชีวิต” มีนักวิชาการในหลาย ๆ สาขาเช่น สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา การศึกษา เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ได้พยายามให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “คุณภาพชีวิต” อย่างกว้างขวางซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีความคล้ายคลึงหรือสอดคล้องกัน นอกจากนี้จะเป็นคำจำกัดความหรือความหมายที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ไว้หลากหลาย โดยสรุปดังนี้

ชัยวัฒน์ ปัญญาพงษ์ (2542, น. 15) ได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิต หมายถึง ชีวิตที่มีคุณภาพ อันเป็นชีวิตที่ไม่เป็นภาระ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ รวมทั้งมีความเพียบพร้อมและความสามารถที่จะดำรงสถานภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และค่านิยมของสังคม กับความสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาที่ซับซ้อนได้ ซึ่งมีความหมายลักษณะเดียวกันกับ ศิริ ฮามสุโพธิ์ (2543, น. 57) ที่ให้ความหมายของคุณภาพชีวิตว่า ชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคม เป็นชีวิตที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ และสามารถดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และค่านิยมสังคมตลอดจนแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้เครื่องมือและทรัพยากร มีที่อยู่

อีกความหมายหนึ่ง เป็นความหมายที่เน้นปัจจัยการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่โดยวิสัย รูปขำดี และคณะ (2542, น. 20) กล่าวถึงคุณภาพชีวิต คือ เรื่องเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) ซึ่งครอบคลุมถึงความอุดมสมบูรณ์ด้านวัตถุ เช่น การมีอาหาร ที่อยู่อาศัยที่ดี และควมมีคุณค่าทางจิตใจหรือความรู้สึก เช่น ความปลอดภัย ความสำเร็จในหน้าที่การงาน และความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน เป็นต้น เช่นเดียวกันกับที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2548) ได้ให้ความหมายคุณภาพชีวิตไว้ว่า ชีวิตที่ดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติและมีความสุข โดยบรรลุความต้องการตามเกณฑ์ แห่งความจำเป็นพื้นฐานบุคคลหรือชุมชนพึงจะมี เช่น ความต้องการ ด้านอาหาร ที่อยู่อาศัยความปลอดภัยในทรัพย์สิน การเข้าถึงบริการพื้นฐาน เป็นต้น

จากความหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิต คือ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการมี อาหารที่ถูกสุขอนามัย น้ำ อากาศบริสุทธิ์ เพื่อบริโภคอย่างเพียงพอ มีที่อยู่อาศัยถูกสุขลักษณะ รวมไปถึงการพักผ่อนและนันทนาการที่ดีตามสมควร และการดำเนินชีวิตอยู่ของบุคคลได้อย่างมีความสุขทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ มีความพึงพอใจในความเป็นอยู่ของตนเองภายใต้

สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความสำเร็จในหน้าที่การงาน มีความสัมพันธ์ทางด้านสังคม มีอิสระ การรับรู้หรือรู้สึกถึงคุณค่าของชีวิต รวมทั้งการคาดหวังมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต

## 2.2 ประเภทของคุณภาพชีวิต

Dalkey (1968, อ้างถึงใน ศิริชัย รอดทัศนาศนา, 2550, น. 15) ได้แยกประเภทของคุณภาพชีวิต เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. คุณภาพชีวิตในแง่ของวัตถุ เช่น รายได้ ภัย ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น
2. คุณภาพชีวิตในแง่ของจิตใจ เช่น ความพึงพอใจในการทำงาน ความพึงพอใจในสถานภาพของสังคม ระดับของความกระตือรือร้นในการทำงานหรือกิจกรรมอื่น ๆ ในแต่ละวัน ฯลฯ
3. คุณภาพชีวิตในแง่ของความรู้สึกนึกคิดโดยรวมทั้งหมด เช่น ความรู้สึกมีความสุข ความทุกข์ หรือความวิตกกังวลต่าง ๆ ความคิดในการฆ่าตัวตาย ความคิดเกี่ยวกับอนาคตในแง่ดี ฯลฯ

เสรี พงศ์พิศ (2552) กล่าวถึง คุณภาพชีวิตไว้ว่า คือ เสรีภาพ 3 ได้แก่ ด้านวัตถุ ด้านสังคม และด้านจิตใจ

กล่าวได้ว่าประเภทของคุณภาพชีวิต คือ ด้านวัตถุ คือด้านรายได้ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีวิต มีความมั่นคงทางอาชีพ ด้านจิตใจที่รื่นเริงแจ่มใส ความพึงพอใจ เช่น ความพึงพอใจในการประกอบอาชีพและด้านสังคม การมีนันทนาการต่าง ๆ

## 2.3 องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต

การมีคุณภาพชีวิตที่ดีย่อมเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงปรารถนา แต่การที่มนุษย์จะมีคุณภาพที่ดีได้นั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ มากมาย โดยแต่ละองค์ประกอบมีความสำคัญมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละบุคคลหรือแต่ละสังคม มีผู้แสดงทัศนะเกี่ยวกับองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตไว้ ดังต่อไปนี้

ศิริ ฮามสุโพธิ์ (2543, น. 58) ได้จำแนกองค์ประกอบสำคัญของคนที่มีความคุณภาพชีวิตที่ดีไว้ว่า ควรมีลักษณะ ดังนี้



1. เป็นคนที่มีสุขวิทยาส่วนบุคคลที่ดี
2. สุขภาพอนามัยสมบูรณ์
3. เป็นคนมีคุณธรรม จริยธรรม มโนธรรม และศีลธรรมสูง
4. เป็นคนมีสุขภาพดี
5. เป็นคนมีการศึกษาและประสบการณ์พอสมควร
6. มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่แอจนเกินไป
7. อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนทรัพย์สิน
8. ปฏิบัติตามประเพณี วัฒนธรรม และหน้าที่ของสังคม
9. สามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนประสงค์ ด้วยวิธีที่ชอบธรรม
10. เป็นคนมีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

การทำงานประมงบนเรือของประเทศไทยเป็นอาชีพที่ต้องทำงานหนักและมีความเสี่ยงสูง ด้วยสภาพการทำงานที่ต้องใช้แรงแบกหาม ดึง ลากอวน แบกถังปลา หรือคัดแยกปลา ลูกจ้างประมงจะต้องตรากตรำ ตากแดด ตากฝนพายุ การทำงานมีเวลาทำงานไม่แน่นอนจะต้องทำงานไปพักไป และมีความเสี่ยงต่อกภัยทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังต้องประสบกับความลำบากจากสภาพการดำเนินชีวิตบนเรือ ที่มีสถานที่คับแคบ ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะเห็นว่าลูกจ้างในอาชีพประมงในปัจจุบันถือว่ายังไม่บรรลุตามเกณฑ์ของความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตบนเรือระหว่างออกทำการประมงในทะเล ทั้งในเรื่องปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต คือความต้องการปัจจัยสี่ ความต้องการด้านอาหารที่ถูกสุขอนามัย ที่อยู่อาศัย ถูกสุขลักษณะ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้าถึงบริการพื้นฐานต่าง ๆ ไม่มีเวลาพักผ่อนหย่อนใจ ไม่มีการจัดกิจกรรมนันทนาการให้กับลูกเรือ เช่น การออกกำลังกาย การจัดให้มีหนังสือ นิตยสารให้อ่าน วิทยูฟังข่าวสาร จึงทำให้แรงงานไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ขาดความสัมพันธ์ทางด้านสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดการส่งเสริมให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในอาชีพ พวกเขาทำงานเพื่อแลกกับเงิน ส่วนด้านการประสบความสำเร็จในชีวิตแทบจะไม่มีเลย เนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ไม่มีการปรับเงินตามประสบการณ์การทำงาน ลูกจ้างบนเรือไม่มีอิสระ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหัวหน้าและได้ก่งตลอดระยะเวลาอยู่บนเรือ จึงมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์ กรณีการบังคับใช้แรงงาน การถูกกดขี่ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบ จากได้ก่งหรือนายจ้าง เนื่องจากอยู่ในทะเลซึ่งเป็นยากแก่การตรวจสอบและควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ

แรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพประมงมีสาเหตุมาจากความยากจน ขาดการศึกษา ขาดแคลนรายได้ ไม่มีงานทำ และจำเป็นจะต้องดิ้นรนหาเงินเลี้ยงตนเองและความครัว พวกเขาจึงต้องมาเป็นลูกจ้างประมงโดยอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่มีทางเลือก การขาดมาตรฐานด้านการจัดสวัสดิการ สังคมหลายด้านดังที่กล่าวมา ส่งผลให้แรงงานในอาชีพประมงขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่มีจุดมุ่งหมายในชีวิต ขาดชีวิตมีสมดุล เทียบเท่ากับแรงงานงานในภาคธุรกิจประเภทอื่น

### 3. แนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security)

#### 3.1 ความหมาย

ความมั่นคงทางสังคม (Social Security) หมายถึง การดำเนินงานของรัฐและสังคมที่จะช่วยลดปัญหาความยากจน ตลอดจนจัดภัยพิบัติต่าง ๆ ฉะนั้นความมั่นคงทางสังคมจึงมีความหมายกว้างขวาง กล่าวถึงมาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อที่จะขจัดความยากจนและความเสี่ยงภัยต่าง ๆ โดยทั่วไปความมั่นคงทางสังคมจะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคม และการบริการสังคม (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, 2550, น. 9)

Beveridge (1942, อ้างถึงใน ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์, 2535, น. 8) ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของระบบความมั่นคงทางสังคมของประเทศอังกฤษ ได้ให้คำจำกัดความของความมั่นคงทางสังคมว่า หมายถึง “ระบบให้หลักประกันทางรายได้ โดยการจัดสรรการขาดแคลนรายได้ที่สะดุดหยุดจากการเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุ การเกษียณอายุ การขาดผู้อุปการะอันเนื่องมาจากการตายของสมาชิกในครอบครัว และการมีรายจ่ายที่พึงยอมรับได้ เช่น รายจ่ายจากการเกิด การตาย การสมรส”

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2006) ได้ให้คำจำกัดความมั่นคงทางสังคมว่า หมายถึง การคุ้มครองทางสังคมให้แก่สมาชิกของสังคม โดยผ่านชุดของมาตรการทางสาธารณะเพื่อต่อสู้กับความเดือนร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการขาดรายได้ หรือลดลงในรายได้ อันเป็นผลมาจากการเจ็บป่วย การทำงาน การว่างงาน ทูพพลภาพ ชราภาพ และมรณภาพ รวมถึงการผ่านมาตรการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล และการให้เงินช่วยเหลือต่อครอบครัวที่มีบุตรต้องอุปการะ

ความหมายทั้ง 2 ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายสากล แต่หากมองในแง่ของประเทศกำลังพัฒนาแล้ว Burgess And Stern (1991, pp. 40-47, อ้างถึงใน ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขต, 2535) เห็นว่า ประเทศกำลังพัฒนามีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดการสนับสนุนทางสาธารณะ การขาดแคลนทรัพยากร ระดับการพัฒนาทางสถาบันของระบบความมั่นคงทางสังคมที่ยังต่ำ และขาดอำนาจต่อรองของคนจนและความอ่อนแอในสังคม จึงเน้นความหมายคำว่า ความมั่นคงทางสังคมว่า “เป็นการปฏิบัติการทางสาธารณะ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน รัฐ เพื่อที่จะขจัดและลดความเห็นแก่ตัว และสภาวะความอ่อนแอของมนุษย์ โดยจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ระหว่างการช่วยเหลือจากรัฐ การสนับสนุนจากครอบครัวและบทบาทของสาธารณะด้วย”

สำหรับนักวิชาการไทยมักให้ความหมายโน้มไปในแนวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นว่าความมั่นคงทางสังคม หมายถึง “มาตรการต่าง ๆ ทางสาธารณะ ที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานและนอกร่างการทำงานของประชาชน ด้วยรูปแบบโครงการต่าง ๆ ของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง อาจรับผิดชอบร่วมกัน หรือแบ่งปันกันรับผิดชอบซึ่งกันและกัน” (โชคชัย สุทธาเวศ และคณะ, 2540)

**ความมั่นคงทางสังคม** หมายถึง การดำเนินงานทั้งของรัฐและสังคมที่จะช่วยลดปัญหาความยากจน ตลอดจนขจัดภัยพิบัติต่างๆ ครอบคลุมถึงการช่วยเหลือทางสังคม การประกันสังคมและการบริการสังคม

ดังนั้น ความมั่นคงทางสังคมมีความหมายว่า “การคุ้มครองทางสังคมให้แก่สมาชิกของสังคม โดยผ่านชุดของมาตรการทางสาธารณะ ที่มุ่งขจัดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการดำเนินชีวิตและการทำงานของประชาชน โดยรูปแบบโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรของภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน นายจ้าง และลูกจ้าง”

แรงงานในภาคประมงยังขาดความมั่นคงทางสังคม เนื่องมาจากการในการคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานในภาคประมงในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น การประกันสังคม การรักษาพยาบาล ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของภาครัฐยังไม่ถึงกลุ่มแรงงานภาคประมงที่ออกไปประกอบอาชีพประมงบนเรือ

## 4. ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการประมง

### 4.1 ลักษณะการทำกิจการประมงทะเล

การทำประมงทะเลมี 2 ประเภท คือ การทำประมงในน่านน้ำและการทำประมงนอกน่านน้ำ

1. การทำประมงในน่านน้ำ เป็นการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยที่ห่างจากชายฝั่งไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล (22.2 กิโลเมตร) ส่วนใหญ่เป็นการใช้เรือประมงที่มีลูกเรือประมงลำละไม่เกิน 7 คนทำการออกจับปลาในตอนเช้าและกลับเข้าฝั่งในตอนเย็นหรือออกจับปลาในตอนเย็นและกลับเข้าฝั่งในตอนเช้า บางกลุ่มจะออกจับปลาค้างคิงในทะเลเป็นเวลาสั้น ๆ ประมาณ 2-5 วัน จึงจะกลับเข้าฝั่ง ลูกเรือประมงในน่านน้ำประเภทออกจับปลาไปเข้ากลับเย็นหรือไปเย็นกลับเช้าส่วนใหญ่จะเป็นคนพื้นที่ ส่วนลูกเรือประมงในน่านน้ำประเภทค้างคิงในทะเลจะมีการจ้างคนต่างถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างด้าว (พม่า) ทำงานบ้างแต่ไม่มากนัก และเจ้าของเรือจะเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานเป็นลูกเรือ เครื่องมือในการจับปลาเป็นเครื่องมือพื้นบ้าน ไม่มีเครื่องจักรทันสมัย ซึ่งการทำประมงชายฝั่งเป็นการทำประมงในทะเลเพียงเวลาสั้น ๆ มีผลกระทบต่อระบบการดำเนินชีวิตของแรงงานประมง หรือชาวประมงไม่มาก

2. การทำประมงนอกน่านน้ำ เป็นการทำประมงนอกน่านน้ำไทย ประกอบด้วย การทำประมงที่ห่างจากชายฝั่งไทยเกิน 12 ไมล์ทะเล หรือการทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศอื่น และการทำประมงในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Sea) การทำประมงประเภทนี้ ใช้เรือประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการจับปลาที่ค่อนข้างทันสมัย เช่น เรดาร์ค้นหาปลาวิทยุรับส่ง เรือแต่ละลำจะมีลูกเรือประมาณ 20-40 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเรือ แหล่งหาปลาและระยะเวลาในการออกจับปลา ลูกเรือส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างด้าว (พม่า) เรือบางลำจะออกไปทำการประมงในเขตน่านน้ำสากลโดยมีสัญญาจับปลาในน่านน้ำต่างประเทศ ครั้งละ 1-2 เดือน ไม่เกิน 5 เดือน เรือประมงน้ำลึกมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามลักษณะของการจับปลา เช่น เรืออวนลอย เรืออวนซั้ง เรืออวนรุน เรืออวนล้อม เรืออวนลาก เป็นต้น การทำประมงประเภทน้ำลึก เจ้าของเรือเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายในการจับปลาแต่ละเที่ยว ได้แก่ ค่าน้ำมัน ค่าน้ำแข็ง เสบียงอาหาร ค่าซ่อมเรือ ค่าซ่อมอุปกรณ์ทำประมงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกจับปลา และเป็นผู้ขายปลา เมื่อเรือประมงกลับเข้าฝั่งแล้วนำเงินรายได้สุทธิจากการขายปลาและสัตว์น้ำหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วจ่ายให้กับได้กึ่งเพื่อนำไปจ่ายต่อให้กับลูกเรือซึ่งได้กึ่งเป็นผู้รับเข้าทำงานในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

การทำงานในเรือประมงนอกน่านน้ำจะมีการแบ่งหน้าที่ทำงาน ดังนี้  
ได้ก้ง เป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมการทำงานของลูกจ้างในเรือและรับผิดชอบในการจับ  
ปลาแต่ละเที่ยว

ผู้ช่วยได้ก้ง (ยี่ซิว) ทำหน้าที่ ควบคุมปลาและสัตว์น้ำทะเลที่จับได้

นายท้าย ทำหน้าที่ ควบคุมเรือ

ลูกเรือ มีตำแหน่งหน้าที่ หลากหลาย เช่น คนน้ำ คนไล่ คนทิ้งหิน คนทิ้งทุ่น คนทำ  
ตะเกียง คนทิ้งแพไฟ คนสาวกาง ชั่งล่อปลา คนเฝ้าซึ่งลูกเรือทั่วไป ลูกเรือส่วนใหญ่จ้างจาก  
แรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างชาติ (พม่า) (นาถ ทองสมบุญ, 2544, น. 8-9)

#### 4.2 ความรู้เกี่ยวกับการขออนุญาตการใช้เรือ

เรือที่สามารถประกอบการประมงและจะต้องจดทะเบียน มีอยู่ 2 ชนิด คือ

1. เรือกล หมายถึง เรือที่เดินด้วยเครื่องจักรและกำลังอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม
2. เรือที่มีใบเรือกล หมายถึง เรือที่เดินด้วยกรรเชียง แฉวหรือพาย ซึ่งมีขนาดบรรทุก

ได้เกินกว่า 25 หาบ (1,500 กก.)

**ใบอนุญาตใช้เรือ** หมายถึง เอกสารที่ราชการออกให้โดยกรมการขนส่งทางน้ำและ  
พาณิชนาวีสำหรับเป็นเอกสารประจำเรือ (ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย)

**ใบทะเบียนเรือไทย** หมายถึง เอกสารที่ทางราชการ โดยกรมการขนส่งทางน้ำและ  
พาณิชนาวีออกให้สำหรับเรือประมงและเรือที่ต้องการขนส่งคนโดยสาร หรือของ หรือลากจูงเพื่อ  
หาผลกำไรในน่านน้ำ (ตามพระราชบัญญัติเรือไทย)

เรือที่มีใบอนุญาตใช้เรือแล้วจะต้องจดทะเบียนเรือไทยด้วย

สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย

1. เรือกลขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไป
2. เรือเดินทะเลที่มีใบเรือกล ขนาดตั้งแต่ 20 ตันกรอสขึ้นไป
3. เรือลำนํ้าที่มีใบเรือกล ขนาดตั้งแต่ 50 ตันกรอสขึ้นไป

สำหรับการประมง

1. สำหรับเรือกลทุกขนาด
2. เรือที่มีใบเรือกล ขนาดตั้งแต่ 6 ตันกรอสขึ้นไป

## การขออนุญาตใบอนุญาตใช้เรือและการจดทะเบียนเรือไทย

ผู้ที่ประสงค์จะขออนุญาตใบอนุญาตใช้เรือ หรือการจดทะเบียนเรือครั้งแรก ให้ยื่นคำขอได้ที่สำนักมาตรฐานทะเบียนเรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำสาขา โดยเตรียมเอกสารหลักฐานที่จะต้องนำมาแสดงกับเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

### 1. คำร้อง ตามแบบพิมพ์ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

1.1 แบบ ก หนังสือรับรองการได้มาของตัวเรือและเครื่องจักร ในกรณีที่เป็นเรือต่อหรือซื้อภายในประเทศ

1.2 แบบ ข หนังสือรับรองการได้มาของตัวเรือและเครื่องจักร ในกรณีที่เป็นเรือต่อหรือเรือซื้อจากต่างประเทศ

### 2. เอกสารที่ใช้แสดงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเรือ

2.1 กรณีบุคคลธรรมดา สำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

2.2 กรณีนิติบุคคล

- ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนบริษัท

- หนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท

- วัตถุประสงค์ หนังสือบริคณห์สนธิ

- บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น

- ข้อบังคับของบริษัท

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม

- หนังสือมอบอำนาจ

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ

2.3 เอกสารเพิ่มเติม

- กรมธรรม์ประกันชีวิตผู้โดยสารสำหรับเรือ โดยสารรับจ้าง (กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและออกใบอนุญาตใช้เรือ และการประกันภัยเรือสำหรับโดยสาร พ.ศ. 2552)

### 3. เอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ของตัวเรือ ที่ใช้จดทะเบียนเรือ/ใบอนุญาตใช้เรือ

3.1 เรือที่ต่อหรือซื้อภายในประเทศ ต้องมีหลักฐานการได้มาของตัวเรือและเครื่องจักร เช่น ใบเสร็จรับเงินจากคู่ต่อเรือ ใบเสร็จรับเงินค่าวัสดุต่าง ๆ ใบเสร็จรับเงินค่าเครื่องยนต์ เป็นต้น

3.2 เรือที่ต่อหรือซื้อจากต่างประเทศ ต้องมีหลักฐานหนังสือสัญญาซื้อขายเรือ พร้อมคำแปลเป็นภาษาไทย หลักฐานใบเสร็จรับเงิน และหนังสือรับรองการจดทะเบียนเรือจากต่างประเทศพร้อมคำแปลเป็นภาษาไทย

4. ภายถ่ายเรือ ขนาด 3 X 5 นิ้ว จำนวน 2 ภาพ โดยถ่ายภาพด้านข้างเต็มลำทั้ง ด้านซ้ายและด้านขวา

5. ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ เมื่อเจ้าพนักงานตรวจเรือไปทำการตรวจสภาพเรือที่เรือ จะทำการวัดขนาดเรือ ตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงของตัวเรือ สภาพของเครื่องจักรและอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อเรือแล้วจะออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่อให้ประกอบการออกใบอนุญาตใช้เรือและการจดทะเบียนเรือไทยต่อไป

#### **การต่ออายุใบอนุญาตใช้เรือ**

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตใช้เรือ (ต่ออายุ) สำหรับเรือที่เคยได้รับอนุญาตใช้เรือแล้ว จะยื่น ณ สำนักมาตรฐานทะเบียนเรือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำสาขาใดก็ได้

#### **4.3 การทำหนังสือคนประจำเรือ (Seaman Book)**

ลูกจ้างประมงบนเรือทั้งคนไทยและคนต่างด้าวจะต้องมีหนังสือประจำคนเรือทุกคน โดยจะต้องต่ออายุหนังสือประจำคนเรือทุก ๆ 1 ปี การขอหนังสือคนประจำเรือต้องใช้หลักฐานการขอกรมเจ้าท่าดังนี้

##### **1) กรณีสัญชาติไทย**

สำหรับเรือประมง ใช้เอกสารประกอบดังนี้

1.1 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน 1 ฉบับ (รับรองสำเนาถูกต้อง)

1.2 สำเนา Passport (ถ้ามี) 1 ฉบับ (รับรองสำเนาถูกต้อง)

1.3 ใบรับรองแพทย์ (ฉบับจริง) 1 ฉบับ (รายการตรวจภายใน 6 เดือน)

1.4 รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป (แต่งกายสุภาพ)

1.5 หนังสือรับรองการจ้างเข้าทำงานในเรือจากเจ้าของเรือ

1.6 สำเนาใบอนุญาตใช้เรือลำที่จะลงทำการ

1.7 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาใบจดทะเบียนบริษัทฯ ของเจ้าของเรือ

## 2) กรณีชาวต่างชาติ

สำหรับเรือประมง ใช้เอกสารประกอบดังนี้

- 2.1 สำเนาหนังสือเดินทาง (Passport) ที่ยังไม่หมดอายุ 1 ชุด
- 2.2 หลักฐานการเข้าเมืองถูกต้องใน Passport หรือใน ตม.4 (พร้อมสำเนา 1 ชุด)
- 2.3 ใบรับรองแพทย์ (ฉบับจริง) 1 ฉบับ (ระยะเวลาตรวจภายใน 6 เดือน)
- 2.4 รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป (แต่งกายสุภาพ)
- 2.5 หนังสือรับรองการจ้างลงทำการในเรือจากบริษัท เจ้าของเรือไทย
- 2.6 สำเนาใบอนุญาตใช้เรือลำที่จะลงทำการ
- 2.7 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาใบจดทะเบียนบริษัท ของเจ้าของเรือ
  - ค่าธรรมเนียม 520 บาท
  - ระยะเวลาดำเนินการ 3 วันทำการ

การต่ออายุหนังสือคนประจำเรือ ใช้เอกสารประกอบดังนี้

1. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน 1 ฉบับ ถ้าเป็นชาวต่างชาติใช้สำเนา Passport ที่ยังไม่หมดอายุ และมีรายการเข้าเมืองถูกต้อง
2. รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว (กรณีต่อในเล่มเดิมใช้ 1 รูป กรณีขึ้นเล่มใหม่ใช้ 2 รูป)
3. หนังสือคนประจำเรือฉบับเดิม
  - ค่าธรรมเนียมการต่ออายุในเล่มเดิม 20 บาท ระยะเวลาการดำเนินการ 1 วันทำการ
  - ค่าธรรมเนียมการต่ออายุขึ้นเล่มใหม่ 520 บาท ระยะเวลาการดำเนินการ 3 วันทำการ

การทำใบแทนหนังสือคนประจำเรือ ใช้เอกสารประกอบดังนี้

1. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน 1 ฉบับ ถ้าเป็นชาวต่างชาติใช้สำเนา Passport ที่ยังไม่หมดอายุ และมีรายการเข้าเมืองถูกต้อง (ตามข้อ 2.2)
2. รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป
3. ใบแจ้งความเอกสารหายจากสถานีตำรวจ (กรณีสูญหาย) หรือ Seaman Book ฉบับเก่าที่ชำรุด (กรณีชำรุด)
  - ค่าธรรมเนียม 540 บาท
  - ระยะเวลาการดำเนินการ 3 วันทำการ



การเปลี่ยนแปลงรายการในหนังสือคนประจำเรือ ใช้เอกสารประกอบดังนี้

1. สำเนาบัตรประชาชน 1 ฉบับ ถ้าเป็นชาวต่างชาติใช้สำเนา Pass Port ที่ยังไม่หมดอายุ และมีรายการผ่านเข้าเมืองถูกต้อง (ตามข้อ 2.2)

2. สำเนาเอกสารของทางราชการที่จะขอแก้ไข เช่น ใบเปลี่ยนชื่อ / นามสกุล, หนังสือเดินทาง (Pass Port) เป็นต้น

- ค่าธรรมเนียม 20 บาท

- ระยะเวลาการดำเนินการ 1 วันทำการ (กรมเจ้าท่า, 2553)

### การต่ออายุหนังสือประจำคนเรือ (Seaman Book)

หนังสือประจำคนเรือมีอายุ 1 ปี ผู้ถือ Seaman Book จะต้องทำการต่ออายุทุก ๆ ปีก่อนวันหนังสือจะหมดอายุ ผู้ที่ประสงค์ขอต่ออายุ Seaman Book ให้กรอกคำร้องแบบ ก.5 และยื่น ณ สำนักงานคนประจำเรือ ใน วัน เวลาราชการ โดยแนบหลักฐานดังนี้

1. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้ขอลงชื่อรับรองสำเนาถูกต้อง 1 ฉบับที่ยังไม่หมดอายุ

2. Seaman Book เล่มเดิม และสำเนา Seaman Book

3. รูปถ่ายขนาด 2 นิ้วจำนวน 2 รูป

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ศึกษาเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม คือ นายจ้าง ลูกจ้างไทยที่เป็นแรงงานพื้นฐานทั่วไปซึ่งไม่ได้อยู่ในกิจการ และแรงงานอพยพต่างชาติ จำนวน 4,180 ตัวอย่าง จากกลุ่มอาชีพ 6 กลุ่มอาชีพ คือ อาชีพกรรมกรทั่วไป อาชีพกรรมกรประมงในกิจการประมงทะเล อาชีพลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงาน อาชีพผู้รับใช้ในบ้าน อาชีพลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์

ผลการศึกษาพบว่าการหลังไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากที่เข้ามาทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับล่างในประเทศไทย โดยลักษณะการเข้ามาทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องแต่ไม่กลับออกไปเมื่อหมดเวลาที่ได้รับอนุญาต และลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย การเข้ามาของแรงงานเหล่านี้มีมานานและเพิ่มจำนวนเรื่อย ๆ มีส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการผลักดัน การส่งกลับและสกัดกั้น มาตรการสืบเปลี่ยน (นายจ้าง) และการเข้าออกงาน มาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลแรงงานอพยพต่างชาติให้ถูกกฎหมายให้ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการตามกฎหมาย มาตรการการดูแลด้านสังคมและสาธารณสุข มาตรการการประชาสัมพันธ์รณรงค์ และมาตรการการปรับปรุงองค์การบริหารจัดการแรงงานอพยพต่างชาติ

สุรีย์ พันพึ้ง; อารีย์ จำปากลาย; ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต; อารีย์ พรหมไม้ (2549, น. 163-166) ศึกษาเรื่อง การจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง โดยในการศึกษาแรงงานบนเรือประมงและในโรงงานต่อเนื่อง ในแรงงานจำนวน 117 คนที่ถูกสัมภาษณ์ มีแรงงาน 21 คนทำงานบนเรือประมง และอีก 96 คน ทำงานในโรงงานประมงต่อเนื่อง และสำรวจนายจ้างจากทั้ง 2 กิจการย่อยในภาคประมงอีก 82 คน โดยข้อค้นพบจากการศึกษา ดังนี้

การศึกษาสำรวจนายจ้าง 82 คน ในภาคประมงพบว่า 42 คนเป็นเจ้าของเรือประมงและผู้ประกอบการในโรงงานประมงต่อเนื่อง 40 คน สัมภาษณ์เชิงลึกนายจ้าง 8 คน นายจ้างจำนวนครึ่งหนึ่งจบการศึกษาระดับประถมศึกษา ผู้ประกอบการในโรงงานประมงต่อเนื่องจะมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าของเรือประมงคือจบการศึกษาเทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับอาชีวศึกษา นายจ้างไม่ถึงครึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการ นายจ้างมากกว่าครึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมประมง ตามมาด้วยสมาคมผู้ประกอบการอาหารทะเล และสมาคมทะเลไทย

การศึกษาสำรวจแรงงานข้ามชาติทั้งหมด 117 คน มี 21 คนเป็นแรงงานที่ทำงานในเรือประมง (ร้อยละ 12) และอีก 96 คน ทำงานในโรงงานประมงต่อเนื่อง (ร้อยละ 82) แรงงานที่สำรวจมากกว่าครึ่งเป็นคนมอญ ตามด้วยพม่าซึ่งมากกว่าหนึ่งในสาม (ร้อยละ 35) และกะเหรี่ยงมีประมาณหนึ่งในสิบ อายุของแรงงานข้ามชาติอยู่ระหว่าง 10-25 เกือบครึ่งหนึ่งมีอายุไม่ถึง 18 และแรงงานสูงถึงหนึ่งในห้ามีอายุไม่ถึง 15 ปี ลูกเรือประมงส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 18-25 ปี พบว่าเด็กทุกคนที่อายุไม่เกิน 15 ปี นั้นทำงานประมงต่อเนื่อง ส่วนเรื่องระดับการศึกษาของแรงงาน ความสามารถในการอ่านเขียน (ในภาษานั้น) แรงงานประมาณครึ่งหนึ่งได้รับการศึกษา 1-4 ในโรงเรียน และเรียนมากกว่า 4 ปี จำนวนร้อยละ 40 และจำนวนหนึ่งในสิบที่ไม่เคยเข้าเรียนเลย ตัวเลขเฉลี่ยของการเรียนหนังสืออยู่ที่ 4 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับลูกเรือประมงผู้ชายมีการศึกษาต่ำกว่าคนงานในโรงงานประมงต่อเนื่อง

สถานะทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติสองในสามที่สำรวจเป็น แรงงานจดทะเบียน (ร้อยละ 63) ในกิจการประมงต่อเนื่อง และลูกเรือประมงจดทะเบียนเพียงหนึ่งใน สาม (ร้อยละ 33) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกแสดงให้เห็นว่าการถูกเอาเปรียบจาก นายจ้างและการถูกข่มขู่จากเจ้าหน้าที่รัฐของแรงงานที่ไม่จดทะเบียน แรงงานไม่จดทะเบียนอายุ 18 ปี คนหนึ่งต้องสูญเสียค่าแรงจำนวน 2 เดือนเมื่อถูกตำรวจจับ

ประเภทของเอกสารแสดงตนมากกว่าหนึ่งในสาม (ร้อยละ 37) ของแรงงานข้ามชาติ ไม่ได้จดทะเบียนและไม่มีเอกสารแสดงตนใด ๆ เลย ประมาณหนึ่งในสามมีเอกสาร 3 ประเภท คือ ใบ ทร.38/1 ใบอนุญาตทำงาน และบัตรประกันสุขภาพ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 55) มีใบ ทร. 38/1 ลูกเรือประมงมีเอกสารแสดงตนน้อยกว่าคนงานในกิจการประมงต่อเนื่อง ซึ่งคนงานในกิจการ ประมงต่อเนื่องนั้นมีเอกสารครบทั้ง 3 ใบมากเป็นสามเท่าของลูกเรือประมง (ร้อยละ 51 กับร้อยละ 14) เหตุผลการไม่จดทะเบียนของลูกเรือประมงเนื่องจากกลับมาไม่ทันเวลาในการจดทะเบียน (ร้อยละ 48) ไม่รู้เรื่องการจดทะเบียน (ร้อยละ 16) เหตุผลอื่น ๆ (ร้อยละ 16) เช่น อายุไม่ถึงเกณฑ์ การจดทะเบียนมีค่าใช้จ่ายสูงและนายจ้างไม่ออกค่าใช้จ่ายให้

### **ข้อมูลของการแสวงหาประโยชน์**

พบว่าแรงงานบังคับประมาณหนึ่งในห้า (ร้อยละ 18) ของแรงงานข้ามชาติในกิจการ ประมงถูกบังคับให้ทำงานที่กำลังทำอยู่ หรือเคยถูกบังคับให้ทำงานมาก่อน (ร้อยละ 15) ซึ่งพบว่า ลูกเรือประมงนั้นมีประสบการณ์ถูกบังคับทำงานมากกว่าคนงานในกิจการประมงต่อเนื่อง ทั้งงานที่ กำลังทำ (ร้อยละ 20 เทียบกับร้อยละ 11) หรือที่เคยทำ (ร้อยละ 25 เทียบกับร้อยละ 15) โดย ลักษณะการบังคับเช่น การห้ามออกจากงานที่กำลังทำ การถูกระงับความรุนแรงในการทำงาน จากนายจ้าง จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการบอกกล่าวข้อมูลในเรื่องประเภทของงาน หรือ เงื่อนไขการทำงานไม่ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ได้รับข้อมูลใด ๆ เลย ซึ่งมีมากกว่าหนึ่งในสาม และพบว่าลูกเรือประมงไม่ได้รับข้อมูลมากกว่าคนงานประมงต่อเนื่อง (ร้อยละ 14.3 เทียบกับ ร้อยละ 10.6) แรงงานเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 46) รู้สึกว่าไม่สามารถออกจากงานที่ทำอยู่ได้ เนื่องจากข้อจำกัดบางประการคนงานในกิจการประมงต่อเนื่องกล่าวถึงข้อจำกัดนี้มากกว่าลูกเรือ ประมงทะเล และแรงงานหญิงในประมงต่อเนื่อง (ร้อยละ 52 เมื่อเทียบกับร้อยละ 33 และร้อยละ 45 ตามลำดับ) แรงงานเด็กอายุไม่ถึง 15 ปี มีอุปสรรคไม่ให้ออกจากงานที่ทำมากกว่าแรงงานที่มี อายุมากกว่า และแรงงานจดทะเบียนถูกห้ามไม่ให้ออกจากงานที่ทำมากกว่าแรงงานที่ไม่ได้จด ทะเบียน (ร้อยละ 51 กับร้อยละ 37) เนื่องจากแรงงานจดทะเบียนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ แรงงานสามารถเปลี่ยนงานได้อย่างเสรี ส่วนการจ่ายค่าแรงแรงงานได้รับค่าแรงต่ำกว่าอัตราที่ควร

ได้ตามกฎหมายไทย โดยเฉลี่ยแล้วแรงงานในภาคประมงได้รับค่าจ้างประมาณ 4,500 บาทต่อเดือน เมื่อพิจารณาแยกตามเพศและกิจการย่อยแล้วพบว่าแรงงานที่ทำงานในเรือประมงได้รับค่าแรงน้อยที่สุด เฉลี่ยประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน ต่ำกว่าคนงานชายในกิจการประมงต่อเนืองประมาณ 1,000 บาทต่อเดือน แรงงานไม่จดทะเบียนได้รับค่าแรงงาน 4,000 บาทต่อเดือนหรือน้อยกว่านั้นมีจำนวนมากกว่าแรงงานที่จะทะเบียน (ร้อยละ 75 กับร้อยละ 39) กฎหมายไทยกำหนดให้ทำงานปกติไม่เกิน 8 ชั่วโมง แต่แรงงานในภาคประมงเพียงหนึ่งในสี่เท่านั้นที่ทำงานตามมาตรฐานหรือไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน จำนวนชั่วโมงที่ทำเฉลี่ยต่อวันคือ 12 ชั่วโมงต่อวัน ลูกเรือประมงทุกคนทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน และเกือบครึ่งหนึ่งทำงานมากกว่า 15 ชั่วโมงต่อวัน (ร้อยละ 47 กับร้อยละ 14) ส่วนคนงานในโรงงานประมงต่อเนืองนั้นส่วนใหญ่ทำงานประมาณ 8-15 ชั่วโมงต่อวัน สรุปข้อค้นพบแรงงานข้ามชาติประมงทะเลมีการจดทะเบียนแค่หนึ่งในสามของแรงงานจึงเป็นผลให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและถูกข่มขู่จากเจ้าหน้าที่รัฐ แรงงานไม่จดทะเบียนอายุ 18 ปี คนหนึ่งต้องสูญค่าแรงจำนวน 2 เดือนเมื่อถูกตำรวจจับ แรงงานประมาณสองในสามไม่มีเอกสารสำคัญ 3 ประเภท คือ ใบทร.38/1 ใบอนุญาตทำงาน และบัตรประกันสุขภาพ เหตุผลการไม่จดทะเบียนของลูกเรือประมงเนื่องจากกลับมาไม่ทันเวลาในการจดทะเบียน ไม่รู้เรื่องการจดทะเบียน เหตุผลอื่น ๆ เช่น อายุไม่ถึงเกณฑ์ การจดทะเบียนมีค่าใช้จ่ายสูง และนายจ้างไม่ออกค่าใช้จ่ายให้ และการที่แรงงานไม่ได้จดทะเบียนส่งผลให้แรงงานถูกกดค่าแรง ประมงทะเลได้รับค่าแรงต่ำกว่าอัตราที่ควรได้ตามกฎหมายไทย เฉลี่ยประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน

สายสุรี จุติกุล; นิสา ชูโต; ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล; จิตตินันท์ เดชะคุปต์ (2552) ได้จัดทำวิจัยประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2546-2550) สรุปได้ดังนี้คือ

1. ความเหมาะสมของแผนกับบริบท เป็นการประเมินความครอบคลุมของนโยบายและแผนระดับชาติกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดสาระสำคัญของนโยบายและแผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานในเรื่องของนิยาม/คำจำกัดความ ความหมายของการค้าเด็กและหญิง รวมถึงการค้ามนุษย์ การจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่ปรากฏพบว่ามีประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อน ซึ่งควรค่าพิจารณาสำหรับการปรับแก้ไขให้ครอบคลุมแนวทางการทำงานที่ชัดเจนขึ้น

2. ประสิทธิภาพของการบริหารแผนระดับชาติ เป็นการประเมินผลการบริหารจัดการแผนระดับชาติ โดยพิจารณาการสร้างกลไกการประสานงานและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ (เวลา แรงงาน เงิน) สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความร่วมมือในการผลักดันนโยบายและแผนระดับชาติไปสู่การปฏิบัติได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของแผนที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับกลไกการดำเนินงานและการบริหารแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม พบว่ามีการสร้างกลไกขับเคลื่อนการประสานงานและผลักดันโครงการดำเนินงานและประสานงานเป็นระบบในทุกระดับ แต่กลไกการบริหารจัดการในลักษณะของหน่วยงานอิสระ รับผิดชอบงานด้านการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์แบบมืออาชีพยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะงานด้านนี้ต้องการรูปแบบการทำงานเฉพาะตัวเป็นความลับและมีกระบวนการทำงานที่คล่องตัวด้วยงบประมาณแบบเบ็ดเสร็จยืดหยุ่นและวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย รวดเร็วทันเหตุการณ์ในการเชื่อมโยงข้อมูลทุกระดับ ทั้งนี้การบริหารงานที่ผ่านมาในช่วงระยะครึ่งปีของแผน ยังไม่มีระบบติดตามเก็บข้อมูลผลการดำเนินงาน/งบประมาณ สำหรับการประเมินผลโครงการ/แผนงานอย่างเป็นรูปธรรมทำให้ข้อมูลที่ชัดเจนในการสะท้อนผลการดำเนินงานในช่วงปี 2546-2550

3. สัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานตามแผนระดับชาติ โดยพิจารณาความสอดคล้องของแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนระดับชาติ และผลการดำเนินงาน พบว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานเฉพาะสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีโครงการตามแผนระดับชาติ ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีโครงการต่าง ๆ ตามภารกิจของหน่วยงาน มิได้จำแนกเป็นเรื่องการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะทำให้ผลการดำเนินงานที่ปรากฏตามแผนงานหลัก ส่วนใหญ่เป็นแผนด้านป้องกันที่มีหลายหน่วยงานดำเนินการ ส่วนแผนด้านการช่วยเหลือและคุ้มครองมีผลการดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นระบบในลักษณะงานที่รองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในเชิงบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ยังมีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการทำงานอัตรากำลังคนและงบประมาณมีข้อจำกัด ส่วนแผนด้านกฎหมายและการปราบปรามมีเจ้าภาพหลักชัดเจนในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในเรื่องของการปราบปรามและบังคับใช้กฎหมายแผนด้านการส่งกลับและคืนผู้ส่งกลับ เป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากการช่วยเหลือและคุ้มครองมักประสบปัญหาความล่าช้าในเรื่องของการส่งเรื่องฟ้องร้องดำเนินคดี แผนด้านระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลมีปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากขาดการจัดเก็บข้อมูลสำคัญอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะสถิติผู้เสียหาย/ผู้กระทำความผิด สถิติคดี/ฐานความผิด/ระยะเวลา งบประมาณที่ใช้/อัตรากำลังและอื่น ๆ ทำให้ขาดหลักฐานที่

ชัดเจนในการสะท้อนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แผนกลไกการบริหารงานในแต่ละแผนที่มีรูปธรรมที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นการทำงานทำให้ขาดช่วงของการติดตามงานและบันทึก/จัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่อง จึงไม่สามารถเทียบเคียงผลงานหรือความก้าวหน้าในการทำงานที่ชัดเจนได้ และแผนความร่วมมือกับต่างประเทศมีการดำเนินงานที่ปรากฏผลงานชัดเจน แต่ขาดการประมวลจัดระบบที่สามารถเชื่อมโยงกระบวนการทำงานที่เชื่อมต่อกับงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในส่วนที่สัมพันธ์กันให้เป็นรูปธรรม ภาพรวมของการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและระดับชาติในช่วงครึ่งแรกของแผน (ปี 2548 – 2550) ได้สะท้อนผลการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมาได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของนโยบายและแผนระดับชาติที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข (2551) ได้จัดทำรายงานผลการศึกษา “ปัญหาการบังคับใช้แรงงานในภาคประมงนอกน่านน้ำ กรณีศึกษา แรงงานเด็กและแรงงานไทยในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สงขลา และปัตตานี” พบว่าปัญหาการบังคับใช้แรงงานในภาคประมงนอกน่านน้ำ ปรากฏมิติของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในหลากหลายแง่มุม สภาพปัญหาที่ค้นพบสรุปประเด็นได้ คือ 1) ขาดความปลอดภัยในการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการของหน่วยงานรัฐในการจัดหางานได้ 2) ระบบการออกเอกสารคนประจำเรือ (Seaman Book) และขาดความเข้มงวดในการตรวจเรือประมงและยังมีการปลอมแปลงเอกสารคนประจำเรือโดยเฉพาะในกลุ่มผู้เสียหายที่ถูกล่อลวงมามากถูกสวมรูปในเอกสารปลอมกระบวนการแจ้งและตรวจตราเรือประมงที่เข้า-ออกน่านน้ำยังไม่ปรากฏประสิทธิภาพเท่าที่ควร กฎหมายและระเบียบที่ไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้จริง นอกจากนี้จำนวนลูกเรือและเรือที่ออกจากท่าไปไม่สามารถตรวจสอบได้ในระบบของทางราชการ ขาดข้อมูลและสถานะจำนวนที่แท้จริงของแรงงานประมงทะเล 3) ระบบการดูแลและคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหาย เมื่อเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานประมงของอุตสาหกรรมประมงจึงเกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานขึ้น ย่อมต้องมีจำนวนผู้เสียหายถูกค้ำมนุษย์มากขึ้นเป็นเงาตามตัวเช่นกัน ในขณะที่มาตรการในการดูแลคุ้มครองผู้เสียหายกลับไม่มีประสิทธิภาพ จำนวนผู้เสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือของรัฐ ทำให้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องการล่อลวงแรงงานประมงในฐานะข้อมูล 4) การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด ยังไม่สามารถเกิดได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่ได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้การพิจารณาในชั้นพนักงานสอบสวนก็ไม่ขยายผลไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องและยังตัดผู้กระทำความผิดในวงจรออกไป

เกือบทั้งหมด และกระบวนการพิจารณาและดำเนินคดีที่ล่าช้าทำให้ผู้เสียหายเปลี่ยนความประสงค์ในการไม่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด 5) ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบยังคงสภาพปัญหาต่างคนต่างทำ