

**การคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงในประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาองค์การ
แรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง 2007 (ฉบับที่ 188)¹
The Fisher Rights' Protection in Thailand under the ILO Working in
Fishing 2007 (Convention No. 188)**

โสภิต ชีวะพานิชย์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ต.ขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม 44150

Sopit Cheevapanich

College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Kham Rieng Sub-District,
Kantharawichai District, Mahasarakham 44150

E-mail: sopit.c@msu.ac.th

Received: October 3, 2022; Revised: December 19, 2022; Accepted: December 24, 2022

บทคัดย่อ

การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง (อนุสัญญาฉบับที่ 188) ในปี พ.ศ. 2563 ส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในการออกกฎหมายและสร้างกลไกเพื่อคุ้มครองแรงงานประมง งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งสำรวจผลของการดำเนินการให้เกิดผลตามพันธกรณีในทางระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 188 จากมุมมองในด้านสิทธิแรงงาน โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาจากงานวิจัยเรื่อง “การปรับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง 2007 (ฉบับที่ 188) ในประเทศไทย” ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group) และวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผลการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 188 แต่ยังคงพบปัญหาในเรื่องการขาดตัวแทนอย่างแท้จริงของลูกจ้างในกระบวนการไตรภาคี ข้อกฎหมายไทยหรือแนวปฏิบัติบางเรื่องที่ยังไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองแรงงานในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาจากการใช้มาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 (Covid-19) ที่สร้างภาระต่อนายจ้างและลูกจ้าง

ข้อเสนอแนะของงานวิจัย แบ่งเป็นสี่กลุ่ม ได้แก่ หนึ่ง เสนอให้แก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อหลักการเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวต่อรอง สอง เสนอให้ทบทวนกฎหมายที่มีอยู่และทำการศึกษารอบด้านโดยเฉพาะข้อกฎหมายในประเด็นการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง ข้อกำหนดในสัญญาจ้างงาน และความคุ้มครองในระบบประกันสุขภาพสำหรับแรงงานประมง พร้อมกับการปรับปรุงแนวปฏิบัติให้ไปสู่แนวทางการคุ้มครองสิทธิแรงงานโดยเฉพาะแนวปฏิบัติในเรื่องแนวทางการฝากเอกสาร กระบวนการและค่าใช้จ่ายในการจัดทำงาน การจ่ายค่าจ้างและหนี้สินระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และการป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน สาม เสนอให้ปรับปรุงแนวทางการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายรวมถึงการกระบวนการในการยื่นข้อเรียกร้องสำหรับแรงงานประมง และสี่ เสนอให้ลดภาระของนายจ้างและลูกจ้างในการใช้มาตรการป้องกันโรคโควิด-19

คำสำคัญ: สิทธิแรงงาน, การคุ้มครอง, แรงงานประมง, งานประมง

Abstract

After the ratification to the ILO Convention on Working in Fishing (Convention No. 188) in 2020, Thailand has a significant progress in issuing laws and developing a mechanism to protect the fisher's rights. This research aims to explore consequences from the implementation of the Convention No.188 as the international obligation from the rights' perspective. The research methods consist of documentary research, in-depth interview and non-participant observation.

The research outcomes have shown progress on the implementation of Convention No.188 by Thailand but there still certain issues that Thai laws or practices are not consistent to the standards provided in the Convention No.188. Such inconsistencies are the lack of the real representative of employees in the tripartite process, the inconsistency of Thai laws and practices to the provisions contained in the Convention No.188, problems occurring from law enforcement and the burdens of both employers and employees for implementing prevention measures against Covid-19 pandemic.

Research outcomes lead to four groups of recommendations. There are firstly to amend legal laws that obstruct freedom and association and collective bargaining of workers in the fishery, secondly to revise the existing laws and thoroughly study the subjects of using child labour in fishing industry, terms in the employment contract and the protection of social security as well as to revise relevant practices on leaving the employee's documents to the employers, the process and cost of the recruitment process, the wage payment and the debt deduction between employers and employees and the occupational safety and health, thirdly to improve the monitoring system and law enforcement including the complaint procedure for fishing workers and fourthly to reduce the burdens of employer and employees for implementing the COVID-19 prevention measures.

Keywords: Labour Rights, Protection, Fishers, Fishing

1. บทนำ

หลังจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมงในปี พ.ศ. 2563 รัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงอย่างต่อเนื่องทั้งการออกกฎหมาย การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และการตรวจแรงงานบนเรือประมงผ่านศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In Port Out Control Center: PIPO) การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกศึกษาบางประเด็นของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ตามประเด็นที่ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นและเห็นว่ามี ความสำคัญเร่งด่วนต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานประมงในประเทศไทย

คำถามของการวิจัย คือ การคุ้มครองสิทธิแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง² ยังคงมีช่องว่างให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างไรบ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ได้แก่ หนึ่ง ศึกษาการปรับใช้กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยหลังจากการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง และ สอง เสนอปัญหาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานประมงตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง

การศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการทบทวนกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก วิธีการเลือกเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากกลุ่มประชากร โดยกลุ่มประชากรของงานวิจัยชิ้นนี้ ได้แก่ หน่วยงานรัฐที่กำหนดและบังคับใช้กฎหมาย และผู้ปฏิบัติงานด้านประมงซึ่งทำงานด้านการรณรงค์และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานประมง ทั้งนี้ งานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้สัมภาษณ์แรงงานประมงโดยตรงเนื่องจากข้อจำกัดของสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 (Covid-19) ในช่วงของการเก็บข้อมูลวิจัยและในส่วนองแรงงานประมงนั้น ยังไม่มีสหภาพแรงงานประมงที่เป็นตัวแทนของกลุ่มแรงงานในประเทศไทย

² สนธิสัญญา, 30 มกราคม 2552, *Work in Fishing Convention, 2007* [อนุสัญญาการทำงานในภาคประมง พ.ศ. 2550]

การสัมภาษณ์ใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยใช้แนวคำถามที่มุ่งตอบคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยเน้นการมุ่งวัดเกณฑ์ข้อต่างๆ ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ที่เป็นปัญหาเร่งด่วนในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงาน เช่น การจัดหางาน การจ่ายค่าจ้างและหนี้สินในการทำงาน ระบบประกันสังคมของแรงงานประมง รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 (Covid-19) ที่ส่งผลต่อแรงงานประมง เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังใช้การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมสังเกตการณ์การตรวจประเมินผลปฏิบัติเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกและจุดตรวจเรือประมงส่วนหน้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดชุมพร ระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม 2564 เพื่อให้เห็นกระบวนการในการตรวจเรือเข้าออกซึ่งรวมถึงการตรวจสอบสภาพการทำงานของแรงงานประมงด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2563 – 2564 จึงมีกฎหมายบางฉบับที่ได้แก้ไขหลังจากการวิจัยสิ้นสุดลง ซึ่งได้ปรับแก้ไขในบทความชิ้นนี้แล้ว

2. ผลการศึกษา

เป้าหมายของอนุสัญญาฉบับที่ 188 คือ การประกันว่าแรงงานประมงทำงานในสภาพการทำงานที่ดีตามมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่างๆ ของการทำงานบนเรือประมง ได้แก่ เงื่อนไขในการทำงาน ที่พักและอาหาร ความปลอดภัยในการทำงาน การรักษาพยาบาลและการประกันสังคม อนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานบนเรือประมงโดยข้อกำหนดบางข้อได้เปิดช่องให้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐ นายจ้างและลูกจ้างในการกำหนดกฎเกณฑ์ตามกฎหมายภายในที่อาจแตกต่างไปจากอนุสัญญาฉบับที่ 188 ได้

อย่างไรก็ตาม การขาดตัวแทนลูกจ้างอย่างแท้จริงในกระบวนการไตรภาคีของกิจการประมงทำให้กระบวนการปรึกษาหารือไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายของอนุสัญญาฉบับที่ 188 และส่งผลถึงการปรับใช้ข้อกำหนดต่างๆ ในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ซึ่งลูกจ้างไม่สามารถต่อรองกับภาครัฐและนายจ้างได้อย่างเต็มที่ ผู้วิจัยพบว่า เมื่อกระบวนการไตรภาคีเกิดขึ้นบนอำนาจที่ไม่สมดุลกันระหว่างรัฐ นายจ้างและลูกจ้างนั้น การกำหนดนโยบายและกฎหมาย แนวทางปฏิบัติ และ

การบังคับใช้กฎหมาย จึงมาจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ในขณะที่องค์การนายจ้างและกลุ่มของลูกจ้างมีอำนาจต่อรองในบางระดับ

การวิจัยชิ้นนี้จึงสำรวจให้เห็นการปรับใช้ข้อกำหนดของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในประเทศไทยซึ่งมีแรงงานประมงส่วนใหญ่ของประเทศเป็นแรงงานข้ามชาติ โดยมุ่งให้เห็นถึงปัญหาหรือความเสี่ยงที่ยังคงมีอยู่ทั้งในระดับข้อกฎหมายและระดับแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานในเบื้องต้นและพัฒนาให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงในระยะยาว

ผู้วิจัยได้แยกผลการศึกษาเป็นสี่กลุ่ม ได้แก่ ข้อพิจารณากระบวนการไตรภาคีและสิทธิในการรวมกลุ่มต่อรองและกระบวนการปรึกษาหารือ ข้อกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองแรงงานในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในแง่ของเนื้อหากฎหมายและแนวปฏิบัติของข้อกำหนดต่างๆ ข้อพิจารณากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และผลของโควิด-19 (Covid-19) ที่มีต่อแรงงานประมงในประเทศไทย

2.1 ข้อพิจารณากระบวนการไตรภาคีและสิทธิในการรวมกลุ่มต่อรองและกระบวนการปรึกษาหารือ (ข้อ 1, ข้อ 3-4 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

องค์การระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ย้ำว่าการตรวจสอบที่นำโดยรัฐไม่ใช่แนวทางเดียวที่จะทำให้แน่ใจว่าไม่มีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน บทบาทขององค์การนายจ้างและลูกจ้างในการทำงานกับสมาชิกองค์กรและรัฐบาล การส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วมกันจึงมีความสำคัญในระยะยาว และเป็นมาตรการที่ยั่งยืนในการประกันการทำงานที่ดี (Decent Work) ในงานประมง³ อย่างไรก็ตาม ในกิจการประมงไทย การรวมตัวของแรงงานประมงยังคงเป็นช่องว่างที่สำคัญในการดำเนินการตามกลไกของอนุสัญญาฉบับที่ 188 สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรหลักของฝ่ายนายจ้างที่ได้เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือแบบไตรภาคี⁴

³ International Labour Organization, *Fishers First: Good Practices to End Labour Exploitation at Sea*, (Geneve: ILO, 2016), 56-58, Accessed October 2, 2022, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_515365.pdf.

⁴ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เกิดจากการรวมตัวของชาวประมงจาก 22 จังหวัดชายฝั่งในประเทศไทย

ในขณะที่ไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มลูกจ้างหรือตัวแทนลูกจ้างที่เป็นแรงงานประมงอย่างแท้จริงเข้าร่วมในกระบวนการไตรภาคี ข้อจำกัดส่วนหนึ่งมาจากกฎหมายไทยกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้นจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นได้แต่แรงงานประมงในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติ⁵ และยังไม่มีสหภาพแรงงานประมงไทย ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสัดส่วนของแรงงานประมงไทยในกิจการนี้มีจำนวนน้อย

ข้อมูลงานวิจัย ของ CSO Coalition เปิดเผยว่า 61%ของผู้ตอบแบบสำรวจ ไม่เคยร่วมในการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ ส่วน 14% ของผู้ตอบแบบสำรวจเข้าร่วมในองค์กรทางสังคมและศาสนา กลุ่มอาสาสมัคร กิจกรรมของสหภาพแรงงานไทยและกิจกรรมของสหภาพแรงงานของประเทศต้นทางตามลำดับ⁶

แม้แรงงานประมงส่วนใหญ่ยังไม่เคยรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ แต่ลูกจ้างมีความต้องการเข้าร่วมองค์กรของลูกจ้าง โดยจากการสำรวจของ ILO ผู้ตอบแบบสำรวจจำนวน 47% ต้องการเข้าร่วมในองค์กรลูกจ้าง ส่วนใหญ่จำนวน 27% ต้องการเข้าร่วมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ (Migrant Workers Association) รองมาคือ จำนวน 19% ต้องการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม จากผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด มีเพียง 3% ที่ได้เข้าร่วมแล้ว⁷

⁵ แม้จะไม่มีสหภาพแรงงาน แต่มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มแรงงานประมงซึ่งมีสมาชิกเป็นแรงงานประมงข้ามชาติได้ เช่น กลุ่ม Fishers' Rights Network (FRN) ดูเพิ่มเติม <https://www.seafish.org/responsible-sourcing/tools-for-ethical-seafood-sourcing/records/fishers-rights-network-frn/>

⁶ The Thai CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, *Falling through the Net: A survey of basic labour rights among migrant working in Thailand's fishing sector*, (Thailand: Penthai Publishing, 2021), 53, Accessed on October 2, 2022. http://hrdfoundation.org/wp-content/uploads/2020/07/7efcb5_627b85f92d9a4cb3a962db669b06351c.pdf. การสำรวจทำระหว่างเดือนกรกฎาคม – พฤศจิกายน 2562 ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยแรงงานชาวพม่าและกัมพูชาบนเรือประมง 476 คน เก็บข้อมูลใน 8 จังหวัดทางเหนือและตะวันออกของอ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยการเปรียบเทียบข้อมูลกับรายงานสำรวจในปี 2018

⁷ International Labour Organization, *Endline research: finding on fishers and seafood workers in Thailand*, (Thailand: ILO, 2020), 33, Accessed on October 2, 2022. https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Endline-Research-Findings-on-Fishers-and-Seafood-Workers-in-Thailand_EN.pdf. งานสำรวจในปี 2562 สํารวจแรงงานจำนวน 219 คนในกิจการประมง และ 251 คน ในกิจการประมงต่อเนื่อง ในพื้นที่ 11 จังหวัด

ส่วนการต่อรองกับนายจ้าง งานวิจัยของ CSO Coalition พบว่า เมื่อถามแรงงานว่าเคยต่อรองกับนายจ้างหรือไม่ 90% ตอบว่าไม่เคย อีก 10% เคยต่อรองกับนายจ้าง โดยการต่อรองดังกล่าวเป็นการต่อรองในลักษณะร่วมกันกับเพื่อนร่วมงานต่อรองกับนายจ้างในประเด็นการเพิ่มค่าจ้างและวิธีการจ่ายค่าจ้าง⁸

ในประเด็นดังกล่าว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้ข้อมูลว่า กฎหมายไทยไม่ห้ามการรวมตัวต่อรอง เช่น การเจรจาต่อรองบนเรือสามารถทำได้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการรวมตัวของแรงงานข้ามชาติจากซึ่งมาคนละประเทศกันนั้นมีแนวโน้มที่จะทำได้ยากกว่าแรงงานที่มาจากประเทศเดียวกัน⁹

MWRN มีความเห็นว่า ในการใช้เสรีภาพในการสมาคม อาจตั้งสมาคมลูกเรือประมงได้ซึ่งมีความเป็นไปได้มากกว่าการจัดตั้งสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการเนื่องจากปัญหาของการรวมตัวของลูกเรือในเรือแต่ละลำเองซึ่งจำนวนยังไม่เพียงพอที่จะตั้งสหภาพแรงงานได้ ทั้งนี้ การจัดตั้งสมาคมลักษณะดังกล่าวสามารถเปิดให้เรือทุกลำเข้าเป็นสมาชิกได้ ถือว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการสมาคม ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนและรัฐต้องไม่แทรกแซงการสมาคมของแรงงาน¹⁰

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะมีการรวมกลุ่มต่อรองอย่างไม่เป็นทางการของแรงงานประมง แต่เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบและขาดอำนาจต่อรองในลักษณะของแรงงานในกลุ่มกิจการเดียวกัน เมื่อการขาดการต่อรองในลักษณะกลุ่มของฝ่ายลูกจ้าง ทำให้อำนาจต่อรองของแรงงานต่ำ สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมแบบไตรภาคี ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าในกระบวนการที่ผ่านมา นั้น ภาครัฐได้

⁸ The Thai CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, *Falling through the Net: A survey of basic labour rights among migrant working in Thailand's fishing sector*, 54.

⁹ เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ, วันที่ 8 เมษายน 2564.

¹⁰ เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN), สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, วันที่ 12 เมษายน 2564.

ดำเนินการปรึกษาหารือในระดับชาติผ่านระบบไตรภาคีสอดคล้องกับหลักการของ ILO หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าว ILO วางแนวทางไว้ในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 144 National Consultation¹¹

การดำเนินการของรัฐไทยจะเป็นตามมาตรฐานสากลหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ควรได้รับการทบทวน เพราะการกำหนดกฎหมายและนโยบายด้านแรงงานจะส่งผลต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้างในกิจการเดียวกัน การทำงานของภาคประชาสังคมที่มาเติมเต็มในส่วนนี้ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถสังเคราะห์ปัญหาของแรงงานจากลักษณะการจ้างและจากข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากการทำงานของสหภาพแรงงานที่จะเน้นด้านการทำงานในด้านการจัดตั้งและการดำเนินการที่เป็นไปตามปัญหาของสมาชิก¹² บทบาทของภาคประชาสังคมจึงเด่นชัดในการช่วยเหลือแรงงานประมงโดยเฉพาะกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ

2.2 ข้อกฎหมายหรือนวปฏิบัติที่ยังไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองแรงงานในอนุสัญญาฉบับที่ 188

2.2.1 ข้อกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188

หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ลูกเรือ และผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายประมง (ข้อ 8 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

ผู้ควบคุมเรือเป็นแรงงานประมงตามกฎหมายไทยซึ่งถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบหลายประการ เช่น พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ควบคุมเรือ มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องความปลอดภัยและตัดสินใจการทำงานบนเรือ ในขณะที่เจ้าของเรือต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ควบคุมเรือในการทำหน้าที่ควบคุมเรือ¹³

¹¹ ILO Convention on Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) อนุสัญญาดังกล่าวได้กล่าวถึงกระบวนการที่ประกันการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพระหว่างตัวแทนของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง หากยังไม่มีกระบวนการดังกล่าวการกำหนดกระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศผ่านการปรึกษาหารือขององค์กรตัวแทนที่เกี่ยวข้อง

¹² เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (MWG), สัมภาษณ์โดย โสภิต ชีวะพานิชย์, ทางห้องประชุมออนไลน์, วันที่ 4 เมษายน 2564.

¹³ พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 37 กำหนดว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือ เช่น การทำหน้าที่แทนเจ้าของเรือหรือมีการตกลงผลประโยชน์เสมือนเป็นเจ้าของเรือด้วย หรือการกำหนดให้ผู้ควบคุมเรือต้องรับผิดชอบในการอบรมทักษะความปลอดภัยของลูกเรือ ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการฝึกทักษะให้แก่ลูกเรือโดยผู้ควบคุมเรือนั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานของลูกเรือบนเรือประมง ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวควรจะถูกผ่อนถ่ายมายังภาครัฐหรือไม่

การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง (ข้อ 9 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2565 ข้อ 5 กำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรืออาจให้ผู้สืบสันดานหรือบุตรบุญธรรมที่มีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่า 16 ปี ที่ได้รับหนังสือรับรองให้ฝึกงานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเพื่อฝึกงานด้านการทำประมงจำนวนล้าละไม่เกิน 1 คน ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย

ผู้วิจัยพบว่า ข้อกฎหมายข้อนี้ได้สร้างข้อถกเถียงขึ้นระหว่างนายจ้างและภาคประชาสังคม โดยสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้การสนับสนุนการลดอายุขั้นต่ำด้วยเหตุผลว่างานประมงเป็นงานที่ต้องใช้ประสบการณ์และควรได้รับการฝึกทักษะอาชีพตั้งแต่ยังอายุน้อยและกิจการประมงพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นกิจการของครอบครัว ทั้งนี้ การรับอนุสัญญาฉบับที่ 188 มาไม่ควรทำให้ระบบเศรษฐกิจพื้นฐานเสียประโยชน์¹⁴

ในขณะที่ภาคประชาสังคม มีข้อกังวลถึงการลดมาตรฐานการใช้แรงงานเด็กซึ่งอาจขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26(6) และขัดต่อพันธสัญญาที่รัฐไทยได้ให้สัตยาบันไว้ต่ออนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยเรื่องการจัด การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ข้อกฎหมายส่วนนี้จึงควรได้รับการพิจารณาทบทวนอย่างรอบด้านให้ยังคงไว้ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของแรงงานเด็กและพิจารณาความเหมาะสมกับสภาพการทำประมงในประเทศไทย

¹⁴ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ ณ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย จังหวัดสมุทรสาคร, วันที่ 23 เมษายน 2564.

สัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงการทำงาน (ข้อ 16-20 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

สัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงการทำงาน กำหนดไว้ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน ในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ข้อ 7 พบว่า สัญญาจ้างมาตรฐานยังมีรายการตามแบบของสัญญาที่ไม่ครบตามภาคผนวกของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ได้แก่ ยังไม่มีข้อกำหนดเรื่องกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญา ช่องทางการแจ้งเรื่องร้องทุกข์สำหรับคนงาน สิทธิประโยชน์ในการประกันสุขภาพ การประกันสังคมและเงินทดแทน

นอกจากนั้น พบว่าข้อพิพาทที่ภาคประชาสังคมได้รับ เช่น ส่วนแบ่งค่าจ้างสัตว์น้ำ ในสัญญาจ้างไม่ได้กำหนดว่าจะใช้เกณฑ์การคำนวณราคามูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้เกณฑ์ใด SR Law ให้ข้อมูลว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำจะอยู่กับฝ่ายนายจ้าง เมื่อข้อมูลของนายจ้างและลูกจ้างขัดแย้งกัน การพิสูจน์ส่วนแบ่งการจับสัตว์น้ำจึงทำได้ยาก¹⁵

การรักษาพยาบาล การคุ้มครองด้านสุขภาพ และประกันสังคม (ข้อ 29 – 30 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 มาตรา 12 กำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการในด้านต่างๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้การเข้าสู่ระบบประกันสังคมจึงไม่เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับการทำงานบนเรือประมง โดยเปิดช่องให้นายจ้างสามารถเลือกระบบประกันสุขภาพให้แก่แรงงานประมงได้ว่าจะนำแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือซื้อระบบประกันสุขภาพ สองระบบนี้มีสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันอย่างมากระบบประกันสังคมครอบคลุมสิทธิประโยชน์ 7 ประการ แต่ระบบประกันสุขภาพให้สิทธิรักษาพยาบาลเท่านั้น การจัดให้ลูกจ้างใช้ประกันสุขภาพจึงตัดสิทธิประโยชน์ในระยะยาวที่มีอยู่ในระบบประกันสังคมของลูกจ้างออกไป

นอกจากนั้น ผู้วิจัยพบว่า ด้วยสถานะความเป็นแรงงานข้ามชาติ ทำให้การใช้สิทธิรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล ยังคงต้องพึ่งพานายจ้างเป็นหลัก เช่น FED ให้ข้อมูลว่า

¹⁵ สำนักงานกฎหมาย เอส อาร์ (SR Law) , สัมภาษณ์โดย ไคภิต ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ออนไลน์, ทางห้องประชุมออนไลน์, วันที่ 2 เมษายน 2564.

บางโรงพยาบาลให้จ่ายเงินเพิ่มและเรียกเอาเอกสารซึ่งแรงงานต้องพึงพานายจ้างในการดำเนินการ เช่น การกรอกเอกสารหรือการนำเอกสารต่างๆ มาขึ้น¹⁶

ในขณะที่การใช้ประกันเอกชนยังได้รับความนิยมในกลุ่มแรงงานประมงเพราะเข้ากับลักษณะของการทำงานบนเรือประมง เช่น Stella Maris ให้ข้อมูลว่าการใช้ประกันเอกชนของคณงานเข้ากับการทำงานของแรงงานประมงที่มีเวลาบนฝั่งน้อย แรงงานต้องรีบขึ้นเรือ จึงมักใช้ยาที่มีผลรุนแรงและสะดวกในการรักษาที่คลินิกเอกชน ซึ่งการรักษาดังกล่าวมีผลถึงร่างกายของแรงงานประมงและสุขอนามัยในระยะยาว เช่น กรณีที่เคยพบคือการรักษากระดูกหักที่ไม่ได้รับการรักษาอย่างต่อเนื่องทำให้กระดูกของแรงงานผิดรูป¹⁷

ในระบบประกันสังคม ยังคงมีเงื่อนไขการใช้สิทธิที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตน เช่น โครงการ “มาตรา 33 เรารักกัน” เพื่อช่วยเหลือเยียวยาแบ่งเบาภาระค่าครองชีพของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของเชื้อโควิด-19 (Covid-19) กำหนดเงื่อนไขผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือต้องมีสัญชาติไทย

HRDF ได้ออกแถลงการณ์ว่าการกำหนดเงื่อนไขเรื่องสัญชาติดังกล่าวนี้ ขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและละเมิดหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติด้วย (มาตรา 4 ววรรคหนึ่ง และมาตรา 27 ววรรคสามของรัฐธรรมนูญไทย)¹⁸

¹⁶ มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา (FED), สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ทางห้องประชุมออนไลน์, สัมภาษณ์ออนไลน์, วันที่ 30 มีนาคม 2564.

¹⁷ องค์การ Stella Maris (Stella Maris), สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ออนไลน์, ทางห้องประชุมออนไลน์, วันที่ 6 เมษายน 2564.

¹⁸ ใบแจ้งข่าวมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เรื่อง “แรงงานข้ามชาติเรียกร้องรัฐบาลไทย ขอให้ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบาย “ม.33 เรารักกัน” วันที่ 10 มีนาคม 2564 และแถลงการณ์เรื่อง “เรียกร้องให้รัฐบาลเยียวยาแรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โดยไม่เลือกปฏิบัติ” วันที่ 30 มิถุนายน 2564

2.2.2 แนวปฏิบัติที่ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188

ในด้านแนวปฏิบัติหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 188 และไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานประมงในประเทศไทย อันอาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานขึ้นได้ มีดังนี้

เงื่อนไขในการทำงานและสภาพการทำงานในงานประมงทะเล

เงื่อนไขในการทำงานและสภาพการทำงานในงานประมงทะเล แบ่งได้เป็น

หนึ่ง เอกสารประจำตัวของลูกจ้าง (ข้อ 18-20 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188) กฎหมายกำหนดให้นายจ้างยื่นเอกสารลูกจ้างแต่มีแนวปฏิบัติในการอนุญาตให้จัดทำหนังสือยินยอมให้นายจ้างเก็บเอกสารลูกจ้างได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอนุญาตให้ทำได้ แต่แนะนำว่าไม่ควรฝากเอกสารทางการเงินเนื่องจากแรงงานประมงต้องทำงานบนเรือทำให้เก็บเอกสารได้ยาก¹⁹

รายงานของ CSO Coalition เปิดเผยว่า แม้จะมีกฎหมายบังคับเรื่องการห้ามเก็บเอกสารลูกจ้าง แต่นายจ้างยังคงเป็นผู้เก็บเอกสารลูกจ้างเป็นหลัก ลูกจ้างในกิจการแรงงานประมงที่เก็บเอกสารเองมีเพียง 15%²⁰ สอดคล้องกับรายงานของ ILO พบว่า ในกิจการประมง แรงงานประมงเก็บเอกสารและบัตร ATM ไว้เอง 23%²¹ ภาคประชาสังคม มีข้อสังเกตว่า การที่นายจ้างเก็บเอกสารของลูกจ้าง มักมากับปัจจัยความเสี่ยงของแรงงานบังคับและค้ามนุษย์

สอง ใบรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง การตรวจสุขภาพ (ข้อ 10-12 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง มาตรา 8 กำหนดให้การทำงานของแรงงานประมงต้องมีใบรับรองแพทย์เพื่อแสดงว่ามีความพร้อมด้านสุขภาพ ซึ่งรวมถึงสุขภาพด้าน

¹⁹ เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ, วันที่ 8 เมษายน 2564.

²⁰ The Thai CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, *Falling through the Net: A survey of basic labour rights among migrant working in Thailand's fishing sector*, 24.

²¹ International Labour Organization, *Endline research: finding on fishers and seafood workers in Thailand*, 16.

การไต่สวนและด้านสายตาตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเรื่องการตรวจคนบนเรือ พ.ศ. 2563

หลังจากการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 (Covid-19) ทำให้แรงงานประมงทุกคนต้องได้รับการตรวจโรคโควิด-19 (Covid-19) เพิ่มขึ้นเป็นอีกโรคบังคับ จึงเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากถือว่าเป็นค่าตรวจสุขภาพถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างต้องรับผิดชอบตามกฎหมายและปัจจุบันมีเพียงการตรวจสุขภาพและโรคต้องห้ามก่อนทำงานเท่านั้น ไม่มีการประเมินความพร้อมทางด้านสภาพจิตใจ

สาม ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน (อัตรากำลังและชั่วโมงการพัก ข้อ 13-14 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2565 ข้อ 6 กำหนดเวลาในการทำงานและเวลาพักผ่อน ในทางปฏิบัติการตรวจสอบชั่วโมงการทำงานของพนักงานตรวจแรงงานใช้การตรวจสอบการลงเวลาในเอกสาร Log Book ประกอบกับการสุ่มสัมภาษณ์แรงงาน

จากการวิจัยพบว่า การลงเวลาใน Log Book ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมเรือเป็นหลักและการตีความเวลาพักของแรงงานประมงยังคงแตกต่างกันในเรือแต่ละลำ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง เห็นว่า การลง Log Book อาจลงเวลาทำงานเท่ากันทั้งหมดได้ ขึ้นอยู่กับเรือประมงแต่ละประเภท กรณีที่มีการบันทึกเวลาใน Log Book ไม่ถูกต้องก็สามารถตรวจสอบจากอุปกรณ์ VMS (Vessel Monitoring System) ได้²²

สี่ รายชื่อลูกเรือ (ข้อ 15 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188) ก่อนเรือออกจากท่าเรือกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจแรงงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดประมง มาตรา 82 โดยการยื่นรายชื่อลูกเรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก

ผู้วิจัยพบว่า ทะเบียนลูกจ้างเป็นการตรวจสอบแรงงานประมงที่มีความก้าวหน้าเพราะทำให้ทราบรายชื่อลูกเรือล่าสุดที่ทำงานบนเรือประมงแต่ละลำ โดยการจัดทำรายชื่อลูกเรือจึงสัมพันธ์กับการเปลี่ยนนายจ้างที่เกิดขึ้นได้บ่อยครั้งในกิจการประมง

²² เจ้าหน้าที่กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ณ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, วันที่ 20 เมษายน 2564.

ห้า ที่พักและอาหาร (ข้อ 25-48 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ.2562 มาตรา 13 ใช้กับเรือประมงที่มีตาดฟ้าและมีขนาดตั้งแต่ 300 ตันกรอสขึ้นไปต้อง จากการสังเกตการทำงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก พบว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งเตือนเกี่ยวกับจุดเสี่ยงและความปลอดภัยบนเรือเพื่อป้องกันอุบัติเหตุลูกเรือตกเรือ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีการติดป้ายหรือสัญลักษณ์แจ้งเตือนพื้นที่เสี่ยงบนเรือ

ส่วนของอาหารและน้ำดื่ม กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ข้อ 18 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างให้จัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นในจำนวนที่เพียงพอ แต่จากการวิจัยยังพบว่า มีการตรวจสอบอาหารและน้ำดื่มซึ่งพิจารณาจากปริมาณเป็นหลัก ส่วนของคุณภาพเป็น การใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามความเหมาะสม

การจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ (ข้อ 22 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

แนวทางปฏิบัติในการจัดหางาน ยังทำให้การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายที่สูงและนำไปสู่การเป็นหนี้สินตั้งแต่ออกการเริ่มทำงาน โดยการจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในกิจการประมง แบ่งได้เป็นสองช่องทางหลัก ได้แก่ การจัดหางานผ่านความตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ และการจ้างงานตามมาตรา 83 พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 โดยมาตรา 83 เป็นช่องทางเฉพาะสำหรับกิจการประมงเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมง จากการวิจัยพบว่า การจ้างงานในสองช่องทางหลักนี้ยังมีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันอีก

ภาระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการจัดหางานยังคงสูงอยู่และเป็นภาระของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ไม่สอดคล้องกับหลักการการจ้างงานที่เป็นธรรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ส่งเสริมให้เกิด Zero fee ในการจัดหางานและจ้างงาน

นอกจากนั้น ยังพบว่า มีการใช้นายหน้าอย่างไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้น ซึ่งนายหน้าเหล่านี้ในบางครั้งดำเนินการเหมือนนายจ้าง เช่น MWRN ให้ข้อมูลว่ามีการใช้ระบบนายหน้าในการหาลูกเรือ โดยการให้คนงานไปปรับเงินกับนายหน้าแทนนายจ้าง²³

²³ เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN), สัมภาษณ์โดย โคภิต ชีวะพานิชย์, ทางโทรศัพท์, วันที่ 12

การส่งกลับลูกเรือ ข้อกำหนดในการส่งกลับและค่าใช้จ่ายในการส่งกลับลูกเรือจากท่าเรือต่างประเทศ (ข้อ 21 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 มาตรา 9 กำหนดเหตุให้แรงงานประมงมีสิทธิขอเดินทางกลับสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทำงานหรือสถานที่ที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างในเขตนอกน่านน้ำไทยหรือ ณ ต่างประเทศ กรณีที่พบคือ การช่วยเหลือแรงงานไทยที่ทำงานบนเรือต่างประเทศจากการชักชวนไปทำงานของนายหน้าคนไทย พบว่าการดำเนินการช่วยเหลือของหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดด้านระเบียบทำให้ลูกเรือไทยที่ได้รับการช่วยเหลือต้องรับสภาพหนี้ในการเดินทางกลับ

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ให้ข้อแนะนำว่า ประเทศที่แรงงานไทยไปทำงานควรมีมาตรฐานเท่ากับหรือมากกว่าอนุสัญญาฉบับที่ 188 แต่หากประเทศที่แรงงานไทยไปทำงานไม่ได้เข้าร่วมอนุสัญญาฉบับที่ 188 กระทรวงการต่างประเทศใช้แนวทางของอนุสัญญา Vienna Convention โดยใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตหรือทางกงสุลในการประสานให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานประมง²⁴

การจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานประมง (ข้อ 23-24 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ข้อ 12 กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนและเงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกันแต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้งผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้าง นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน

จากการวิจัยพบว่า ยังมีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินสดในกิจการประมง ผลสำรวจของ The Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood พบว่างานประมงมีค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ยสูงที่สุดในกิจการที่ทำการศึกษา (ได้แก่ กิจการประมงประมงต่อเนื่อง โรงงานแปรรูป ฟาร์มกุ้ง) อย่างไรก็ตาม แรงงานประมงทำงานมากถึง 14 ชั่วโมงหรือมากกว่านั้นต่อวัน จึงกล่าวได้ว่า แรงงานประมงยังคงได้รับเงินตอบแทนต่ำเกินไปแม้ว่ารายได้

เมษายน 2564.

²⁴ เจ้าหน้าที่กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ ณ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, วันที่ 22 เมษายน 2564.

ของแรงงานกลุ่มนี้จะมากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำสามสิบวันแล้วก็ตาม²⁵ นอกจากนั้น 83% ของแรงงานประมงที่ทำการสำรวจได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินสดและมีเพียง 10% ที่ได้รับการจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร²⁶

การจ่ายค่าตอบแทนมีปัญหาต่อเนื่องกับปัญหาการหักหนี้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยนายจ้างจะหักหนี้สินจากค่าจ้างของลูกจ้าง หนี้ดังกล่าวมาจากเงินค่านายหน้า ค่าเดินทาง ค่าจดทะเบียนแรงงาน ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล เงินยืม เงินเบิกล่วงหน้า ค่าทำหนังสือเดินทาง และรวมถึงเงินล่วงหน้าที่นายจ้างหรือนายหน้าได้จ่ายให้ครอบครัวหรือคู่สมรสของเหยื่อจนทำให้เหยื่อตกอยู่ในภาวะมีหนี้สิน ต้องถูกบังคับใช้แรงงานเพื่อชดหนี้²⁷

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าหนี้สินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระบบการจัดหางานที่แรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดหางานก่อนเริ่มการทำงานแล้ว ประกอบกับการเบิกเงินล่วงหน้าในกิจการประมง เมื่อภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้คนงานอยู่ในภาวะแรงงานชดหนี้ (Debt Bondage) ข้อมูลการวิจัยของ Rapid Asia ยังพบว่า แรงงานประมงกว่า 75% เป็นหนี้ นายจ้าง อีก 24% เป็นหนี้เพื่อนหรือครอบครัว ในขณะที่แรงงานในภาคอาหารทะเลแรงงานเป็นหนี้นายจ้างเพียง 16% และเป็นหนี้เพื่อนหรือครอบครัว 84%²⁸

²⁵ The Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, *Precarity and the Pandemic: A Survey of Wage Issues and COVID-19 Impacts Among Migrant Seafood Workers in Thailand*, (UK: Oxfam GB, 2021), 12, Accessed on October 2, 2022, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621193/bp-precarity-pandemic-thailand-seafood-workers-300721-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

²⁶ *Ibid.*, 15.

²⁷ สรไกร ศรศร, ศิริวรรณ ว่างเกียรติไพศาล และ มนัญญา เกตุสกุล, *คู่มือเสริมสร้างศักยภาพองค์กรภาคเอกชน เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รูปแบบบังคับใช้แรงงาน* (สมุทรปราการ: หจก.ศรีบูรณคอมพิวเตอร์ การพิมพ์, 2561), 50-52, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2565, https://drive.google.com/file/d/1nG2Ps1nC74gWk3bNQJu1S2TJEBTEwpR/view?fbclid=IwAR1o4-ZfW3AbiBRr29_7qQ6YV-VDck24zWSwaOytOn1SOLS0RhVq-Iahb0.

²⁸ Rapid Asia, *Evaluation of the Electronic Payment system in the Thai Fishing Industry*, Accessed on October 2, 2022, 31-31, https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf.

**ความปลอดภัยในการทำงาน การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน
(ข้อ 31-33 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)**

ภาครัฐได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการป้องกันอุบัติเหตุบนเรือประมง จนทำให้อัตราการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมงจะลดลงในช่วงปีที่ผ่านมา แต่ในบางพื้นที่อุบัติเหตุในรูปแบบเดิม เช่น ลูกเรือตกนํ้ายังปรากฏให้เห็นอยู่

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2565 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างตามข้อ 20 ในการให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือก่อนการทำงาน และพระราชกำหนดประมง มาตรา 37 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ในการจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัยและสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ

กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า ให้ข้อมูลว่าอนุสัญญาฉบับที่ 188 เป็นการยกระดับให้กับคนทำงานบนเรือประมง โดยกรมเจ้าท่าตรวจมาตรฐานความปลอดภัยบนเรือ เช่น โครงสร้างและความปลอดภัยบนเรือและออกใบรับรองมาตรฐานให้หลังจากตรวจเรือ อุปกรณ์ความปลอดภัย เช่น เสื้อชูชีพ ต้องจัดไว้ให้ครบถ้วนก่อนเรือออกจากท่า นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขอุปกรณ์ให้พร้อมก่อนที่เรือจะออก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการตรวจเรือ²⁹

ในส่วนการอบรมให้ความรู้ ภาครัฐเน้นที่การอบรมให้แก่ผู้ควบคุมเรือและช่างเครื่องยนต์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการอบรมลูกเรือโดยทั่วไปโดยภาครัฐ การตรวจเรือ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก มีการตรวจมาตรฐานความปลอดภัยแต่ไม่พบว่ามีทดสอบความรู้ของลูกเรือเมื่อประสบเหตุฉุกเฉิน

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การขาดการอบรมและการวัดผลที่เป็นระบบให้แก่ลูกเรือมีสัมพันธ์กับการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานบนเรือประมง

²⁹ เจ้าหน้าที่กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า, สัมภาษณ์โดย โสภิต ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ออนไลน์, วันที่ 21 เมษายน 2564.

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของแรงงานประมงนั้น ก็พบว่า ให้ความสนใจต่อการอบรมหรือ การให้ความรู้ร่น้อยเช่นกัน เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้ข้อมูลว่า ในการให้ความรู้ ลูกจ้างนั้น มีการอบรม การแจกเอกสารสิทธิและหน้าที่ มีเอกสารในภาษาของแรงงาน แต่ผู้รับสาร คือแรงงานประมง ยังไม่ได้ให้ความสนใจมากพอ³⁰ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของภาคประชาสังคม HRDF มีข้อสังเกตว่า ในการอบรมแรงงานประมงมีความกระตือรือร้นน้อยกว่าแรงงานในกิจการอื่น อาจะมาจากการถูกข่มขู่ได้ง่ายกว่าและสภาพการทำงานที่ต้องพึ่งพานายจ้าง³¹

การปกป้องคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย การบาดเจ็บและการเสียชีวิตจากการทำงาน (ข้อ 38-39 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

การใช้ดุลยพินิจว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมงเกี่ยวข้องกับจากการทำงานหรือไม่นั้น เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน แนวทางการตีความอุบัติเหตุจากการทำงานบน เรือประมง ควรได้รับการทบทวนโดยเปรียบเทียบกับแนวทางการตีความสากลในการทำงานบน สถานประกอบการที่เป็นเรือ

ตัวอย่าง อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งบนเรือประมงและมีแนวโน้มลดลง คือ กรณีลูกเรือ ตกน้ำ³² EJF ชี้ว่าแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรณีลูกเรือตกน้ำยังมีปัญหาอยู่ เช่น แนวทางยังมุ่งไปที่ การเก็บรายละเอียดสำคัญของเหตุการณ์และการพยายามค้นหาลูกเรือ แต่ไม่ได้เน้นย้ำถึงการ ค้นหาสาเหตุของอุบัติเหตุ และยังไม่มีการกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์เพื่อระบุปัญหาบนเรือที่ อาจมีส่วนทำให้เกิดเหตุการณ์ได้³³

ในการขอเบิกเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนกรณีผู้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บจาก การทำงาน ผู้วิจัยพบว่า พนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ของกองทุนเงินทดแทนมีข้อจำกัดใน

³⁰ เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ณ กรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ, วันที่ 8 เมษายน 2564.

³¹ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) , สัมภาษณ์โดย ไชยสิทธิ์ ชีวะพานิชย์, ทางห้องประชุมออนไลน์, สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 22 เมษายน 2564.

³² มูลนิธิยุติธรรมเชิงสังคม, *ความคืบหน้าของประเทศไทยในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์*, 10, สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2565 <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-tech-report-spring-2020-TH.pdf>.

³³ เรื่องเดียวกัน, 12-13.

การสืบสวนหาสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมง เนื่องจากการทำงานบนเรือประมงต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่นประกอบด้วยการตีความของเจ้าหน้าที่โดยขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะจะส่งผลโดยตรงต่อการได้สิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงโดยเฉพาะสิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทน

การเข้าถึงเงินทดแทนกรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน พบว่า ปัญหาการเข้าถึงเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนของแรงงานประมงเป็นปัญหาลักษณะเดียวกับแรงงานข้ามชาติในกิจการอื่นๆ โดยภาคประชาสังคมสะท้อนปัญหาร่วมกันในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน ได้แก่ กระบวนการทางเอกสารซึ่งไม่สะดวกแก่แรงงานข้ามชาติ การรับรองภาษาต่างประเทศของเอกสารประเทศต้นทางและกำหนดเวลาตามกฎหมายที่จำกัดต่อการดำเนินการของญาติผู้เสียหายที่อยู่ในประเทศต้นทาง เช่นเดียวกับ HRDF ให้ความเห็นว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ทำให้การเบิกเงินทดแทนกรณีอุบัติเหตุจากการทำงานได้สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม แต่ยังพบอุปสรรคในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน³⁴

2.3 ข้อพิจารณากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนนี้จะเน้นที่การดำเนินการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายหรือความเสี่ยงในการจัดหางานและการจ้างงานสำหรับการคุ้มครองแรงงานประมง ดังนี้

กลไกกฎหมายและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ (ข้อ 6 และ ข้อ 7 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188)

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมงเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันให้เกิดระบบในการคุ้มครองแรงงานประมง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2562³⁵

³⁴ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) , สัมภาษณ์โดย โคกิต ชีวะพานิชย์, ทางห้องประชุมออนไลน์, สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 22 เมษายน 2564.

³⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก (22 พฤษภาคม 2562): 191.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2540³⁶ และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565³⁷

กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานสำหรับแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง เรือขนถ่ายสินค้าและขนท่าเทียบเรือ กำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายบนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน³⁸ แต่มีข้อจำกัดในเรื่องประเภทหรือขนาดของเรือที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ปรับใช้เฉพาะกับการทำประมงพาณิชย์เท่านั้น ทำให้มีช่องว่างในการคุ้มครองแรงงานประมงที่ทำงานบนเรือคนละประเภทกัน

การควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีต่อแรงงานประมงบนเรือประมงและขนท่าเรือ (ข้อ 40-42 ของ อนุสัญญาฉบับที่ 188)

พนักงานตรวจแรงงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทบาทมากที่สุดในการคุ้มครองแรงงานประมง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้ข้อมูลว่า แนวทางการตรวจแรงงานบนเรือประมงจะให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลของลูกจ้างไม่ใช่เพียงการทำงานเอกสาร ทำให้การตรวจสอบขึ้นอยู่กับ การให้ถ้อยคำของลูกจ้างด้วย³⁹ ข้อสังเกตจากการสังเกตการณ์ที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก พบว่า คำถามการสัมภาษณ์ลูกจ้างจะเน้นเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบสิทธิประกันสังคมและเงินทดแทน นอกจากนี้ การแจ้งข้อพิพาทตามกฎหมายคนละฉบับ นายจ้างและลูกจ้างต้องดำเนินการเองต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ

³⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 115 ตอนที่ 8 ก (20 กุมภาพันธ์ 2541): 1.

³⁷ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2565, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 139 ตอนที่ 16 ก (10 มีนาคม 2565): 6.

³⁸ นอกจากนั้น ยังมี พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมง

³⁹ เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไศภิต ชีวะพานิชย์, ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ, วันที่ 8 เมษายน 2564.

ส่วนการตรวจสอบเรือประมงกลางทะเลมีประเด็นเรื่องอำนาจการขึ้นเรือและตรวจเรือต่างประเทศของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขึ้นตรวจเรือที่มีเรือไทยเอาไว้ในทางปฏิบัติยังคงมีคำถามถึงการบังคับกฎหมายตามมาตรา 17 เช่น กรณีที่ไม่มีแรงงานไทยทำงานอยู่บนเรือต่างประเทศดังกล่าว จะสามารถบังคับใช้กฎหมายมาตรา 17 โดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เพียงใด

ในการตรวจตราดังกล่าว ความสามารถในการระบุพฤติการณ์ที่เข้าข่ายแรงงานบังคับของพนักงานตรวจแรงงานในกระบวนการตรวจเรือเป็นส่วนสำคัญในการระบุคดีแรงงานบังคับและการคำนวณด้านแรงงานซึ่งเป็นเป้าหมายของอนุสัญญาฉบับที่ 188 โดย Trafficking In Persons Report ปี 2564 ระบุว่ารัฐบาลไทยรายงานการสืบสวนคดีที่เข้าข่ายการคำนวณด้านแรงงานจำนวน 14 คดี โดยสองคดีเป็นคดีเกี่ยวกับกิจการประมงซึ่งเป็นตัวเลขที่ลดลงอย่างมากจากปี 2562 อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวอ้างถึงข้อสังเกตจากภาคประชาสังคมว่า สาเหตุที่ไม่สามารถระบุคดีคำนวณด้านแรงงานได้นั้นมาจากความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการปรับใช้มาตรา 6 ความผิดฐานคำนวณ และ 6/1 ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้ที่ไม่สามารถระบุคดีลักษณะดังกล่าวได้⁴⁰

กลไกการรับข้อร้องเรียน (ในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่า) (ข้อ 43 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188)

ภาครัฐจัดให้มีช่องทางในการร้องทุกข์สำหรับแรงงานข้ามชาติหลายช่องทาง ได้แก่ การร้องทุกข์ต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผ่านช่องทางออนไลน์หรือ ผ่านเว็บไซต์ รวมถึงทางโทรศัพท์สายด่วนของกระทรวงแรงงาน

จากมุมมองของประชาสังคม กลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่รัฐจัดให้แก่แรงงานประมงยังคงมีอุปสรรคจากการไม่มีกลไกการส่งต่อคดีที่ชัดเจน ทำให้การส่งต่อคดีขึ้นอยู่กับแนวทางการทำงานของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนและไม่ชัดเจนว่าพนักงานตรวจแรงงานจะติดตามคดีที่ได้มีการร้องเรียนไว้จนถึงกระบวนการใด เช่น คดีอุบัติเหตุที่มีการใช้สิทธิเรียกร้องจากกองทุนเงิน

⁴⁰ The U.S. State Department, *Trafficking in Persons Report*, 245, Accessed on October 2, 2022, <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/>.

ทดแทนหรือคดีอาญาที่มีการใช้สิทธิทางศาล หรือกรณีที่มีความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิแรงงานจะสามารถแจ้งเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

รายงานของ CSO Coalition พบว่า 3% ของผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยใช้ช่องทางการร้องเรียน แบ่งเป็น การร้องเรียนผ่าน NGO 54% และ อีก 24% ร้องเรียนผ่านเจ้าหน้าที่ PIPO แรงงานที่ใช้ช่องทาง NGO ได้รับการแก้ปัญหาได้รับความพึงพอใจมากกว่าไม่พึงพอใจเป็นอย่างมาก (พอใจ 45% ไม่พึงพอใจ 8%) ในขณะที่การร้องเรียนที่ PIPO มีระดับไม่พึงพอใจมากกว่าเกือบเท่าตัว (พอใจ 8% ไม่พึงพอใจ 15%) ส่วนของแรงงานที่ไม่เคยใช้ช่องทางการร้องเรียน แบ่งเป็น จำนวน 58% เผยว่า ไม่เคยถูกละเมิดสิทธิ และอีก 24% ยอมรับว่าไม่รู้สิทธิตนเอง⁴¹

จากข้อมูลดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า ความรู้ของแรงงานเรื่องสิทธิที่ต่ำ อาจเป็นสาเหตุให้จำนวนการร้องเรียนต่ำไปด้วย และการเก็บพยานหลักฐานของการละเมิดสิทธิแรงงานเป็นข้อท้าทายอย่างหนึ่งของแรงงานประมง รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกล่าวถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการใช้เทคโนโลยีปกป้องแรงงานข้ามชาติ⁴²

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อจำกัดของแรงงานประมงซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติ เช่น เรื่องความรู้ ภาษา และการทำเอกสาร ทำให้การยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านระบบทางการที่รัฐจัดไว้เป็นเรื่องยาก จนต้องพึ่งพาภาคประชาสังคมที่ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย

2.4 ผลของโควิด-19 (Covid-19) ต่อการคุ้มครองแรงงานประมง

การแพร่ระบาดของโรคเชื้อโควิด-19 (Covid-19) ในช่วงเดือนธันวาคม 2563 กระทบต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาติในภาคประมงอย่างมากเนื่องจากทำงานอยู่ในพื้นที่ระบาดของเชื้อโรค ภาครัฐได้ผ่อนผันการขออนุญาตอยู่อาศัยและทำงานของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ดำเนินมาตรการ

⁴¹ The Thai CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, *Falling through the Net: A survey of basic labour rights among migrant working in Thailand's fishing sector*, 52.

⁴² International Labour Organization, *Fishers First: Good Practices to End Labour Exploitation at Sea*, 22-24.

ตรวจสอบคัดกรองและให้ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกจัดทำแผนเผชิญเหตุในการรับมือการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 (Covid-19)⁴³

RTF ซึ่งทำงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 (Covid-19) ให้ข้อมูลว่า มีการจัดให้แรงงานประมงตรวจโควิด-19 (Covid-19) ที่ท่าเรือและต้องกักตัวบนเรือเพื่อรอผลตรวจ หากผลตรวจพบว่าไม่ติดเชื้อ เรือจึงจะจอดเทียบท่าหรือสามารถออกไปจับปลาได้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีการรักษาระยะห่างระหว่างกัน และไม่มีมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนกรณีลูกเรือติดเชื้อโควิด-19 (Covid-19)⁴⁴ แรงงานประมงจึงได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐในช่วงการระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 (Covid-19)

กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง ให้ข้อมูลว่า ช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 (Covid-19) กรมประมงมีเจ้าหน้าที่ประจำในพื้นที่และยังคงมีการตรวจเรือประมงแต่ได้ลดจำนวนการตรวจลงในช่วงแรกที่มีการระบาดของโควิด-19 (Covid-19) และใช้ Video Call ประกอบการตรวจแต่หากเป็นเรือเป้าหมายจะมีการตรวจแบบเต็มรูปแบบ⁴⁵

ผลกระทบต่อแรงงานประมงข้ามชาติอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้โรคติดเชื้อโควิด-19 (Covid-19) เป็นหนึ่งในโรคต้องห้ามสำหรับการทำงาน MWG ระบุว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลให้เกิดการเก็บค่าใช้จ่ายในการตรวจหาเชื้อโควิด-19 (Covid-19) ในอัตรา 3,000 บาทสำหรับแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามทุกราย ทำให้การขยายระยะเวลาการอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายรวม 7,200 บาทสำหรับกิจการทั่วไป และ 7,300 บาทสำหรับกิจการประมงโดยที่ค่าตรวจสุขภาพแรงงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁶

⁴³ ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์โดย ไชยิต ชีวะพานิชย์, ข้อมูลสัมภาษณ์ทางอีเมล, วันที่ 9 เมษายน 2564.

⁴⁴ มูลนิธิริชไทย (RTF) , สัมภาษณ์โดย ไชยิต ชีวะพานิชย์, สัมภาษณ์ออนไลน์, ทางห้องประชุมออนไลน์, วันที่ 4 เมษายน 2564.

⁴⁵ เจ้าหน้าที่กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, สัมภาษณ์โดย ไชยิต ชีวะพานิชย์, ณ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, วันที่ 20 เมษายน 2564.

⁴⁶ เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (MWG), แลกเปลี่ยนข้อให้บทวนค่าใช้จ่ายในการตรวจโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติลงวันที่ 12 มกราคม 2564

นอกจากนั้น รัฐนำโมเดล Factory Isolation มาใช้กับการกักตัวผู้ติดเชื้อบนเรือประมง (Boat Isolation) และการกักตัวผู้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการติดเชื้อ (Boat Quarantine) เป็นระยะเวลา 14 วันซึ่งพื้นที่บนเรือประมง สภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกบนเรือไม่เหมาะสมต่อการกักตัวของลูกเรือ เช่น เรือประมงไม่มีพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับการกักตัวของลูกเรือแต่ละคน ไม่มีสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะในการป้องกันการแพร่เชื้อ ไม่มีระบบการกำจัดของเสียบนเรือ

ผู้วิจัยเห็นว่า เรือประมงไม่ใช่สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการกักตัวของลูกเรือและไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 (Covid-19) ได้ และภาครัฐควรช่วยเหลือในการแบ่งเบาภาระของนายจ้างและลูกจ้างที่ต้องรักษาตัวจากการติดเชื้ออย่างเหมาะสม

3. บทสรุป

สำหรับสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิแรงงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการไตรภาคีอันเป็นฐานสำคัญของการกำหนดมาตรฐานและการปกป้องสิทธิแรงงานประมงยังมีข้อบกพร่องในเรื่องกลุ่มตัวแทนของลูกจ้างและกระบวนการในการปรึกษาหารือ การเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจึงปรากฏเป็นลักษณะกลุ่มย่อยและยังไม่มีปรากฏเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานในระดับกิจการเดียวกันที่มากพอจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของแรงงานในระดับกิจการได้

สถานการณ์นี้ทำให้รัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นผู้มีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในแรงงานประมง ดังนั้น ช่องว่างที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานภายใต้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ในประเทศไทย จึงยังคงอยู่ที่ประเด็นการกำหนดมาตรการหรือแนวปฏิบัติ การตีความกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งบางข้อกำหนดยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศหรือสภาพการทำประมงในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นยังคงมีปัจจัยจากนายจ้างและลูกจ้างประกอบด้วย ซึ่งการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายเพิ่มความเสี่ยงให้แก่การละเมิดสิทธิแรงงานประมง

ผลการวิจัยพบว่า ช่องว่างของการปรับใช้อำนาจบัญญัติ 188 อาจแบ่งได้เป็นสี่กลุ่มได้แก่

หนึ่ง ข้อพิจารณากระบวนการไตรภาคี ส่วนสำคัญของกระบวนการนี้คือยังขาดตัวแทนที่แท้จริงของฝ่ายลูกจ้าง แม้ว่าจะมีภาคประชาสังคมที่ทำงานช่วยเหลือและรณรงค์ในด้านสิทธิแรงงานก็ตาม แต่ไม่สามารถจะเป็นตัวแทนของแรงงานได้ตามหลักการไตรภาคี ทำให้เกิดอำนาจในการเจรจาต่อรองของแรงงานประมงยังอยู่ในระดับที่ต่ำในกระบวนการกำหนดข้อกฎหมายและกระบวนการต่อรองเพื่อคุ้มครองแรงงานในการจัดหางานและการจ้างงาน

สอง ข้อกฎหมายหรือแนวปฏิบัติไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองแรงงานในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ซึ่งมีประเด็นที่เร่งด่วนในทบทวนและแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง ข้อกำหนดในสัญญาจ้างแรงงาน และการรักษาพยาบาลและประกันสังคม และประเด็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขแนวปฏิบัติที่เสริมบทกฎหมาย ได้แก่ การฝากเอกสารของลูกจ้างไว้กับนายจ้าง การควบคุมกระบวนการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน และการป้องกันความปลอดภัยและความเจ็บป่วยจากการทำงาน ในส่วนนี้ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายและแนวปฏิบัติบางเรื่องไม่เข้ากับบริบทของการสภาพการทำประมงในประเทศไทยซึ่งยังเป็นงานที่อันตรายและแรงงานประมงมีความรู้ในเรื่องสิทธิแรงงานต่ำ ข้อกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่มีปัญหาและยังปรับใช้อยู่จึงอาจเปิดช่องให้เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานได้

สาม ข้อพิจารณากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจตราแรงงานประมงในทะเลและบนท่าเรือซึ่งตามกลไกที่มีอยู่อาศัยการบูรณาการร่วมกันของหลายหน่วยงานนั้น แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏการแยกส่วนกันทำงานของหน่วยงานต่างๆ อีกทั้งกลไกการรับข้อร้องเรียนของรัฐยังขาดกลไกการส่งต่อและติดตามคดีอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยเห็นว่า ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่อาจประกันสิทธิของลูกจ้างในงานประมงในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิในการได้รับการเยียวยากรณีที่ถูกละเมิดหรือได้รับความเสียหายจากการจ้างงานได้จริง

สี่ ผลกระทบจากการใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 (Covid-19) มาตรการป้องกันโรคส่งผลกระทบต่อแรงงานประมงในหลายด้าน ด้านที่สำคัญ คือ ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขึ้นของลูกจ้าง ข้อจำกัดในด้านพื้นที่การใช้ชีวิต มาตรการกักตัวบนเรือ

และค่าใช้จ่ายในการตรวจและรักษาโรคที่เพิ่มขึ้นทั้งสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง กล่าวได้ว่าการปรับใช้มาตรการป้องกันโรคดังกล่าว ยังเป็นไปในลักษณะเพิ่มภาระให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง

ปัญหาข้างต้นนี้นำมาสู่ข้อเสนอแนะของงานวิจัย ได้แก่

หนึ่ง แก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อหลักการเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวต่อรอง เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานผ่านระบบแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ รัฐควรให้ควรรู้และส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวต่อรองทั้งในกลุ่มนายจ้างและกลุ่มลูกจ้างในกิจการแรงงานประมงเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือตามอนุสัญญาฉบับที่ 188

สอง ศึกษาและปรับแก้ไขข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 และมาตรฐานสากล โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขของการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงให้เป็นไปตามหลักสากลในการคุ้มครองเด็ก การปรับสัญญาจ้างให้รวมเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างอย่างครบถ้วน การผลักดันการนำแรงงานประมงเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อประกันสิทธิประโยชน์ระยะยาวและนำแรงงานประมงทุกกลุ่มเข้าสู่ระบบการรักษาพยาบาลแบบเดียวกัน

ในขณะเดียวกันควรปรับแนวปฏิบัติที่อาจนำไปสู่ความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิแรงงาน และยังมีข้อถกเถียงในด้านการคุ้มครองแรงงาน เช่น ควรยกเลิกการฝากเอกสารกับนายจ้างและเพิ่มการตรวจสอบการยึดเอกสาร การสืบสวนและลงโทษนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานที่ดำเนินการขัดกับกฎหมายอย่างจริงจัง การเพิ่มการตรวจสอบการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานและหลักฐานการหักหนี้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ชัดเจน การกำหนดมาตรการป้องกันโรคและอุบัติเหตุจากการทำงานที่คำนึงถึงบริบทการทำงานประมงในเรือประมงไทยที่มีความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุสูง

สาม ปรับการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการของหน่วยงานรัฐและการส่งต่อคดีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนให้สะดวกสำหรับนายจ้างและลูกจ้างเพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำความผิดและเพิ่มการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งอาจเป็นนายจ้าง นายหน้า หรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดกระบวนการจัดหางานและจ้างงานแรงงานประมง

สี่ ทบทวนแนวทางการช่วยเหลือแรงงานประมงและผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐในการป้องกันโรค โดยเฉพาะการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการตรวจหาเชื้อโควิด-19

(Covid-19) และปรับปรุงมาตรการการกักตัวแรงงานประมงบนเรือประมง ทั้งนี้ รัฐควรช่วยเหลือ
นายจ้างและลูกจ้างในการดำเนินการตามมาตรการของรัฐเพื่อให้การป้องกันโรคนั้นเกิดผลได้จริง

References

- International Labour Organization. *Fishers First: Good Practices to End Labour Exploitation at Sea*. Geneva: ILO, 2016. Accessed on October 2, 2022. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_515365.pdf.
- The Thai CSO Coalition for Ethical and Sustainable Seafood. *Falling through the Net: A survey of basic labour rights among migrant working in Thailand's fishing sector*. Thailand: Penthai Publishing, 2021. Accessed on October 2, 2022. http://hrdfoundation.org/wp-content/uploads/2020/07/7efcb5_627b85f92d9a4cb3a962db669b06351c.pdf.
- International Labour Organization. *Endline research: finding on fishers and seafood workers in Thailand*. Thailand: ILO, 2020. Accessed on October 2, 2022. https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Endline-Research-Findings-on-Fishers-and-Seafood-Workers-in-Thailand_EN.pdf.
- The Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood. *Precarity and the Pandemic: A Survey of Wage Issues and COVID-19 Impacts Among Migrant Seafood Workers in Thailand*. UK: Oxfam GB, 2021. Accessed on October 2, 2022. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621193/bp-precarity-pandemic-thailand-seafood-workers-300721-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rapid Asia. *Evaluation of the Electronic Payment system in the Thai Fishing Industry*. Accessed on October 2, 2022. https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf.

สรไกร ศรีสร, ศิริวรรณ ว่างเกียรติไพศาล และ มนัญญา เกตุสกุล, *คู่มือเสริมสร้างศักยภาพองค์กร
ภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รูปแบบบังคับใช้แรงงาน.*

สมุทรปราการ: หจก.ศรีบุรณคอมพิวเตอร์ การพิมพ์, 2561. สืบค้นเมื่อ วันที่ 2 ตุลาคม
2565,

[https://drive.google.com/file/d/1nG2Ps1nC74gWk3bNQJu1S2TJjEBTEwpR/view?
fbclid=IwAR1o4-ZfW3AbiBRr29_7qQ6YV-IVDcK24zWSwaOytOn1SOLS0RhVq-
lAhb0](https://drive.google.com/file/d/1nG2Ps1nC74gWk3bNQJu1S2TJjEBTEwpR/view?fbclid=IwAR1o4-ZfW3AbiBRr29_7qQ6YV-IVDcK24zWSwaOytOn1SOLS0RhVq-lAhb0).

The U.S. State Department, *Trafficking in Persons Report*. Accessed on October 2, 2022.

[https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-
07222021.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf).