

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นครัวของโลก เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารสำหรับคนในชาติและทั่วโลก ทะเลเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเป็นแหล่งอาหาร โปรตีนและเป็นแหล่งอาหารที่กระจายอยู่ในพื้นที่กว้าง โดยเฉพาะพื้นที่ที่ติดชายฝั่ง 23 จังหวัดทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน ที่มีความยาวของพื้นที่ชายฝั่งประมาณ 2,600 กิโลเมตร นับเป็นต้นทุนที่สำคัญของประเทศไทย ส่งผลให้เป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าอาหารทะเลขนาดใหญ่ที่สำคัญในเวทีการค้าโลก มีมูลค่าการส่งออกอาหารทะเลมากกว่า 7 พันล้านเหรียญสหรัฐ (สามแสนล้านบาท) ประเทศคู่ค้าที่สำคัญได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของรายได้ของประเทศจำนวนมหาศาลนั้นคือแรงงานที่ใช้ในภาคประมง

แรงงานประมงทะเลเป็นบุคลากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่งในการทำประมงทะเล แต่ในขณะเดียวกันอาชีพประมงมีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูง การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองแรงงานในอาชีพนี้ยังไม่ค่อยดีนัก (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553 : 41) สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลมีลักษณะทำไปพักไป ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน เวลาพักหรือวันหยุดที่แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้หรือระยะทางในการหาฝูงปลาแต่ละครั้ง ตลอดเวลาที่ทำงานเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและเสียชีวิตอันเนื่องมาจากความเหนื่อยล้าจากการทำงานที่ยาวนาน สภาพที่อยู่อาศัยบนเรือและอากาศที่แปรปรวนอยู่ตลอดเวลา เมื่อเจ็บป่วยจากการตรากตรำทำงานหรือเกิดจากอุบัติเหตุ ก็รักษาไปตามสภาพ ส่วนค่าจ้างมีทั้งจ่ายเป็นรายเดือนอย่างเดียวหรือเงินรายเดือนรวมกับส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำซึ่งก็ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับภูมิอากาศ แหล่งการประมง ปริมาณและราคาสัตว์น้ำที่จับได้ การรับลูกจ้างเข้าทำงานส่วนใหญ่เป็นการตกลงด้วยวาจา (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553 : 43) เนื่องจากความรีบเร่งในการหาแรงงานให้เพียงพอในการออกเรือแต่ละเที่ยว นอกจากนี้ยังขาดมาตรการและกลไกจากภาครัฐในการให้ความคุ้มครองสภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553 : บทคัดย่อ) ด้วยเหตุนี้ทำให้ลูกจ้างภาคประมงทะเลขาดหลักประกันและความมั่นคงในการทำงานดังเช่นลูกจ้างทั่วไปตามกฎหมายแรงงาน

เนื่องจากการใช้แรงงานภาคประมงทะเลแตกต่างจากการใช้แรงงานในภาคธุรกิจอื่นทั่วไป ไม่อาจนำบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานทั่วไปมาใช้ได้ ดังนั้น ปัจจุบัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 188 (2014) และ ข้อเสนอแนะฉบับที่ 199 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเล และมาตรฐานแรงงานประมง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานประมงมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับการทำงานในภาคประมงทะเล โดยมีการสร้างข้อกำหนดหลักประกันขั้นต่ำสำหรับการทำงานและสภาพการจ้างงานในเรือประมงทะเล ที่พักอาศัยและอาหาร การ

คุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน การดูแลทางการแพทย์และประกันสังคมที่พอเพียง อนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานในเรือประมงทุกประเภทที่ทำประมงเชิงพาณิชย์

สำหรับประเทศไทย มีกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ที่ออกตามความใน มาตรา 22 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เพียงฉบับเดียวที่ให้ความคุ้มครอง ลูกจ้างภาคประมงทะเล โดยกำหนดให้การทำสัญญาจ้างแรงงานเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดชั่วโมงทำงาน เวลาพัก อายุขั้นต่ำในการทำงาน การจ่ายค่าจ้างที่ไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้แรงงานต้องได้รับบริการอาหารที่ ถูกสุขลักษณะและน้ำดื่มสะอาด เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นที่เพียงพอและเหมาะสมกับ ระยะเวลาในการทำงานบนเรือ เป็นต้น แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงประโยชน์ทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตรายอัน เนื่องมาจากการทำงานแต่อย่างใด ประการสำคัญ ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ประกันสังคม ซึ่งได้บัญญัติให้ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนได้รับการสงเคราะห์หรือได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อ ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตายอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชรา ภาพรวมทั้งการว่างงาน และการคุ้มครองกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานตามกฎหมายเงิน ทดแทนดังเช่นลูกจ้างทั่วไป

จังหวัดสงขลามีท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ เรือประมงจำนวนมากหมุนเวียนเข้ามาเทียบท่าเพื่อขนถ่ายสินค้า จากการประมง ในปี 2555 มีปริมาณผลผลิตจากการประมง 88,047,774 กิโลกรัม มูลค่า 2,022,560,188 บาท (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา) มีแพปลาของเอกชนประมาณ 25 แพปลา ตั้งอยู่ตลอดแนวทะเลสาบสงขลา จากการสรุปผลสำรวจปี 2553 พบว่า จังหวัดสงขลามีการครอบครองเรือประมงมากที่สุด (กรมประมง : 2555) ดังนั้น จึงมีการใช้แรงงานภาคประมงภาคประมงเป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวทั้งบนเรือ และส่วนของการคัดแยก จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า ลูกจ้างไม่ได้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงนอกน่านน้ำ เมื่อเรือกลับเข้าฝั่งลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่ยอมทวน กิ่งกลับมาทำงานอีกครั้งส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานภาคประมงอย่างต่อเนื่อง

จากสภาพการทำงานภาคประมงทะเลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าลูกจ้างประมงทะเลเข้าถึงสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ซึ่งเป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญของลูกจ้างดังเช่นลูกจ้างทั่วไป ประการสำคัญ มี ข้อจำกัดของกลไกภาครัฐในเรื่องการตรวจตราสภาพการทำงานบนเรือประมง เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่มี บทบาทและหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกิจการประมง การบูรณาการของหน่วยงานที่บังคับ ใช้กฎหมาย ความรู้ ความเข้าใจของผู้ประกอบการ เป็นต้น โครงการวิจัยนี้จึงมุ่งหาคำตอบสองประการ คือ สภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเลจังหวัดสงขลาเป็นเช่นไร และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อ คุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลครอบคลุมทั่วถึงหรือไม่ เพียงใด คำตอบที่ได้จะเป็นพื้นฐานในการ สร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องถึงสภาพปัญหาการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา และเป็น ข้อมูลสำคัญในการวางแผน การดำเนินนโยบายของทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการให้มีความเหมาะสมในการ แก้ไขปัญหาและให้ความคุ้มครองสิทธิลูกจ้างในกิจการประมงทะเลตามกฎหมายได้เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา

2.2 เพื่อศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

สภาพปัญหาของการใช้แรงงานและการคุ้มครองสิทธิลูกจ้างภาคประมงทะเลจังหวัดสงขลา ศึกษาจากเอกสารที่ได้มีการศึกษาและรวบรวมไว้แล้วตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ตลอดจนกฎหมายแรงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ด้านกฎหมาย เพื่อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2) ด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 กลุ่ม ได้แก่

1) ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานภาคประมงทะเล สถานประกอบการละ 5-10 คน จำนวน 10 สถานประกอบการ

2) นายจ้างหรือตัวแทน จำนวน 10 สถานประกอบการ

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานภาคประมงทะเล จำนวน 6 หน่วยงาน

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ และระยะเวลา

พื้นที่ศึกษา ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา โดยศึกษาสภาพปัญหาของการใช้แรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลในช่วงห้าปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2552-2556)

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องถึงสภาพปัญหาการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา และเป็นข้อมูลสำคัญในการวางแผน การดำเนินนโยบายของทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการให้มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและให้ความคุ้มครองสิทธิลูกจ้างในกิจการประมงทะเลตามกฎหมายได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น