

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลใน จังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอข้อมูล 4 เรื่องดังนี้

- 4.1 การจ้างแรงงาน สภาพการทำงาน ค่าจ้าง ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการของลูกจ้างภาคประมงทะเล
- 4.2 การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา
  - 4.2.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
  - 4.2.2 กฎหมายของประเทศไทย
- 4.3 ผลการศึกษาภาคสนาม
- 4.4 วิเคราะห์ผลการศึกษา

4.1 การจ้างแรงงาน สภาพการทำงาน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างภาคประมงทะเล

ประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรทางทะเล จากลักษณะภูมิประเทศที่มีพื้นที่ติดชายฝั่ง 23 จังหวัดทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามันมีความยาวของพื้นที่ชายฝั่งประมาณ 2,600 กิโลเมตร จึงทำให้เกิดการประกอบธุรกิจการประมงทะเลมากเป็นอันดับหนึ่งของทวีปเอเชีย มีเรือประมงทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนประมาณ 54,973 ลำ (กรมประมง : 2555) ธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับประมงทะเลอีกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีผลผลิตมวลรวมในสาขาประมงมีมูลค่าสูงถึง 980.9 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.87 ของผลผลิตมวลรวมภาคการเกษตร จากการที่อุตสาหกรรมการประมงของประเทศไทยได้มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าว ทำให้ทรัพยากรสัตว์ทะเลในน่านน้ำถูกจับเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จากการที่เคยจับได้เพียงไม่กี่แสนตันต่อปีในช่วงปีก่อน พ.ศ.2510 เพิ่มขึ้นมากกว่าสองล้านในระยะเวลา 10 ปีต่อมา ซึ่งเป็นการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพการผลิต และทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเกิดสถานะเสื่อมโทรมตามลำดับ ชาวประมงเริ่มรู้สึกว่าการจับสัตว์ในแต่ละเที่ยวได้ปริมาณสัตว์น้ำที่น้อยลง และต้องใช้ระยะเวลาในการออกทะเลแต่ที่ยาวนานขึ้น สัตว์น้ำที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจก็จับได้น้อยลง ส่งผลให้ต้นทุนการทำประมงสูงขึ้น แต่ผลตอบแทนต่ำลงจนประสบกับภาวะขาดทุนหรือกำไรน้อยมากจนไม่อาจประกอบอาชีพนี้อีกต่อไป ประกอบกับราคาน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการออกเรือได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอดชาวประมงจำนวนหนึ่งจึงตัดสินใจนำเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำต่อไป (ศิริวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล, 2541 : 21) ปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีความจำเป็นในการประกอบธุรกิจประมงคือ มีลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมง

แรงงานประมงทะเลเป็นบุคลากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่งในการทำประมงทะเล แต่ในขณะเดียวกัน อาชีพประมงมีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูง การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในอาชีพนี้ยังต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานทั่วไป จากการศึกษา การจ้างงาน สภาพการทำงานบนเรือ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างประมง มีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1.1 ลักษณะการทำประมงทะเลในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การทำประมงในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ ประมงในน่านน้ำและประมงนอกน่านน้ำ

1. การทำประมงในน่านน้ำ เป็นการทำประมงในเขตน่านน้ำไทยที่ห่างจากชายฝั่งไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล (22.2 กิโลเมตร) รวมทั้งการทำประมงพื้นบ้าน ส่วนใหญ่เป็นการใช้เรือที่มีลูกเรือประมงลำละไม่เกิน 7 คนทำการออกจับปลาในตอนเช้าและกลับเข้าฝั่งในตอนเย็น หรือออกจับปลาในตอนเย็นและกลับเข้าฝั่งในตอนเช้า บางกลุ่มจะออกจับปลาค้างคินในทะเลเวลาสั้น ๆ ประมาณ 2-5 วัน จึงจะกลับเข้าฝั่ง ลูกเรือส่วนใหญ่จะเป็นคนพื้นที่ ส่วนลูกเรือประมงในน่านน้ำประเภทค้างคินในทะเลจะมีการจ้างคนต่างถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เจ้าของเรือจะเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงาน เครื่องมือในการจับปลาไม่ใช่เครื่องจักรทันสมัย เป็นเครื่องมือพื้นบ้าน การทำประมงลักษณะนี้ไม่ค่อยมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้ใช้แรงงานประมง

2. การทำประมงนอกน่านน้ำ เป็นการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย ประกอบด้วย การทำประมงที่ห่างจากชายฝั่งไทยเกิน 12 ไมล์ทะเล หรือการทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศอื่น รวมทั้งทำการประมงในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Sea) การทำประมงประเภทนี้ใช้เรือประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการจับปลาที่ค่อนข้างทันสมัย เช่น เรดาร์ค้นหาปลา วิทยุรับส่ง บุคลากรในเรือประมง เรือที่จะออกทำการประมงในแต่ละครั้งจำเป็นต้องมีแรงงานในจำนวนที่เพียงพอกับความต้องการใช้แรงงานในเรือ หากเรือประมงลำใหญ่มีขนาดอวนใหญ่ ก็จำเป็นต้องใช้คนงานเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เรือแต่ละลำจะมีลูกเรือประมาณ 20-40 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเรือตลอดจนแหล่งหาปลาและระยะเวลาในการออกจับปลา เรือบางลำจะออกไปทำการประมงในเขตน่านน้ำสากลโดยมีสัญญาจับปลาในน่านน้ำต่างประเทศ ครั้งละ 1-2 ครั้ง ไม่เกิน 5 เดือน เรือประมงน้ำลึก มีชื่อเรียกแตกต่างกันตามลักษณะของการจับปลา เช่น เรืออวนลอย เรืออวนซั้ง เรืออวนรุน เรืออวนล้อม เรืออวนลาก เป็นต้น เจ้าของเรือเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายในการจับปลาทั้งหมดแต่ละเที่ยว ได้แก่ ค่าน้ำมัน ค่าน้ำแข็ง เสบียงอาหาร ค่าซ่อมเรือ ค่าซ่อมอุปกรณ์ทำประมงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกจับปลา เมื่อเรือประมงกลับเข้าฝั่งจะนำเงินรายได้สุทธิจากการขายปลาและสัตว์น้ำหลังหักค่าใช้จ่าย

แล้วถ่ายให้กับได้กึ่งเพื่อนำไปจ่ายต่อให้กับลูกเรือในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน การทำงานในเรือประมงจะมีการแบ่งหน้าที่ทำงานดังนี้

ได้กึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมการทำงานของลูกจ้างในเรือและรับผิดชอบในการจับปลาแต่ละเที่ยว

ผู้ช่วยได้กึ่ง (ยี่จิว) ทำหน้าที่ ควบคุมปลาและสัตว์น้ำทะเลที่จับได้

นายท้าย ทำหน้าที่ ควบคุมเรือ

พนักงานครัว

ลูกเรือ มีตำแหน่งหน้าที่ หลากหลาย เช่น คนน้ำ คนไล่ คนทิ้งหิน คนทิ้งทุ่น คนทำตะเกียง คนทิ้งแพไฟ คนสาวกาง ชั่งล่อปลา คนเฝ้าซึ่งลูกเรือทั่วไป ลูกเรือส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าว (นาถองสมบุญ, 2544, น. 8-9)

#### 4.1.2 การจ้างแรงงาน

การจ้างแรงงานเพื่อทำงานบนเรือประมงทะเล กรณีเป็นการทำประมงชายฝั่งหรือในน่านน้ำ เจ้าของเรือซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจะเป็นผู้ตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานด้วยตนเอง เจ้าของเรือกับลูกจ้างจึงมีความสัมพันธ์เป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังเช่นสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป แต่ในกรณีที่เป็นการทำประมงนอกน่านน้ำ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะไม่ออกเรือไปกับลูกจ้าง แต่มอบหมายให้ได้กึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการออกเรือแต่ละเที่ยวทั้งหมด นับตั้งแต่รับลูกจ้างเข้าทำงาน ควบคุมคนงานในเรือ กำหนดค่าจ้างที่ได้รับจากผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรือไปจ่ายให้กับลูกจ้างอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น ทำให้ผู้ประกอบการกับลูกจ้างไม่ใกล้ชิดและไม่รู้จักกัน ส่งผลให้เกิดการโต้แย้งกันเรื่องสิทธิประโยชน์ตอบแทนในการทำงาน โดยทางผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรืออ้างว่าการทำงานเป็นไปในลักษณะเหมืองานให้กับได้กึ่งหรือเป็นการประกอบธุรกิจลักษณะหุ้นส่วน กล่าวคือ เจ้าของเรือลงทุนออกค่าใช้จ่ายในการจับปลาคนงานและลูกเรือเป็นหุ้นส่วนลงแรง (ศิริวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล, 2541 : 36)

สภาพความเป็นจริงแล้ว แรงงานในกิจการประมงทะเลมิได้มีส่วนร่วมในกำไรขาดทุน ลูกจ้างคงได้รับค่าจ้างตามอัตราที่ตกลงกันไว้เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็ค่าจ้างที่จ่ายให้ตามระยะเวลาหรือเงินส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำ การบริหารงานก็ขึ้นอยู่กับเจ้าของเรือทั้งหมด ลูกจ้างไม่มีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น แรงงานในกิจการประมงทะเลจึงไม่น่าจะเป็นลักษณะหุ้นส่วน (สุชาติ วิศวงศ์, 2537 : 2)

#### 4.1.3 สภาพการทำงาน

จากการศึกษาพบว่า สภาพการทำงานของลูกจ้างบนเรือประมงในช่วงออกทะเลเป็นทำงานในลักษณะทำงานไปพักไป ไม่อาจกำหนดเวลาทำงาน เวลาพัก หรือวันหยุดที่แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้หรือระยะทางในการหาฝูงปลาแต่ละครั้ง กล่าวคือ เมื่อเจอฝูงปลา

ตามที่ต้องการ ใต้กึ่งก็จะส่งลูกเรือให้ร่วมกันวางอวนและทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจับปลาและสัตว์น้ำจนแล้วเสร็จ ในระหว่างนี้จะต้องทำงานติดต่อกันตลอดไม่มีเวลาพักหรืออาจได้พักในช่วงที่รอลงอวน เรือกำลังลากอวนหรือกำลังลอยอวนอยู่ แล้วทำงานต่อเมื่อถึงเวลากู้อวน ปลดปลาและแยกชนิดปลา นำปลาแช่เย็นจนแล้วเสร็จจึงพักได้ และเริ่มทำงานอีกครั้งเมื่อถึงเวลาลงอวนรอบใหม่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สภาพการทำงานบนเรือประมงไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับการทำงานที่แน่นอน ส่วนนายท้ายเรือ ช่างเครื่องและคนครัวจะมีเวลาทำงานตามหน้าที่ที่ต้องทำโดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่พบฝูงปลาเหมือนลูกเรือ นายท้ายจะมีช่วงเวลาทำงานตั้งแต่เวลานำเรือออกจากท่าไปยังแหล่งทำการประมง การเคลื่อนย้ายแหล่งทำการประมงจากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่ง นำเรือลากอวน ดันหรือรูดอวนในขณะหาปลาจนกระทั่งนำเรือกลับเข้าฝั่ง การทำประมงนอกน่านน้ำในแต่ละเที่ยวมีระยะเวลาเกินกว่า 6 เดือนขึ้นไป

#### 4.1.4 การจ่ายค่าจ้าง

เนื่องจากอาชีพทำการประมงเป็นอาชีพเกษตรกรรมประเภทหนึ่งที่มีรายได้ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับภูมิอากาศ แหล่งการประมง ปริมาณและราคาสัตว์น้ำที่จับได้ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมันเชื้อเพลิงที่เป็นตัวแปรสำคัญของประมงประเภทอวนลาก จากอดีตที่ผ่านมา การจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงจะเป็นลักษณะการจ่ายตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติกันมา ส่วนใหญ่เจ้าของเรือจะมอบหมายให้ใต้กึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลแทน โดยเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานในเรือและกำหนดค่าตอบแทนการทำงานให้กับลูกจ้าง การรับลูกจ้างเข้าทำงานส่วนใหญ่เป็นการตกลงด้วยวาจาไม่มีหลักประกัน จากการศึกษาพบว่า การจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างประมงที่ปฏิบัติกันมา มี 2 ลักษณะ คือ

1) เงินค่าเที่ยว (ค่าวิก) ใต้กึ่งจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเที่ยวให้กับลูกเรือแต่ละคนเบิกค่าใช้จ่ายในระหว่างเรือยังไม่ออกทะเลให้เบิกได้เดือนละ 1-2 ครั้ง โดยใต้กึ่งเบิกจากเจ้าของเรือจำนวนหนึ่งไว้ เพื่อแบ่งจ่ายค่าเที่ยวให้กับลูกเรือซึ่งถือเป็นเงินยืมที่เจ้าของเรือจะนำไปคำนวณเป็นค่าใช้จ่าย (โสหุ่ย) ในการคิดคำนวณเงินส่วนแบ่งรายได้หรือเงินเปอร์เซ็นต์หรือ

2) เงินส่วนแบ่งรายได้สุทธิจากการขายปลาหรือเงินเปอร์เซ็นต์หรือเงินค่าน้ำ เงินส่วนนี้คำนวณจากยอดขายปลาและสัตว์น้ำทั้งหมด หักค่าใช้จ่ายในการจับปลาซึ่งจะคิดคำนวณต่อเที่ยวหรือคำนวณทั้งปี ค่าใช้จ่ายในการจับปลาประกอบด้วยค่าน้ำมัน ค่าเสบียงอาหาร เงินค่าเที่ยว ค่าซ่อมเรือ ค่าแก๊ส ค่าน้ำแข็ง และอื่น ๆ ซึ่งไม่มีการตกลงกันแน่นอน (อนุสรณ์ อินบุตร, 2553 : 41)

สำหรับใต้กึ่งนอกจากจะได้รับเงินส่วนแบ่งจากยอดขายสุทธิแล้ว ตามธรรมเนียมยังได้รับเงินพิเศษจากเจ้าของเรือในอัตราร้อยละ 10 ของยอดขายปลาทั้งหมด การจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างประมงนอกน่านน้ำที่ปฏิบัติกันมา มี 3 ลักษณะ คือ

1) จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนอย่างเดียว

- 2) จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนและเงินส่วนแบ่ง
- 3) จ่ายเฉพาะเงินส่วนแบ่งเพียงอย่างเดียว

กรณีเรือประมงนอกน่านน้ำนั้น ตามปกติจะกลับมาซ่อมบำรุงหลังจากออกไปทำการประมงประมาณ 3-5 ปี การจ่ายค่าจ้างที่ผ่านมาเป็นเงินเพียงอย่างเดียวและค่อนข้างต่ำ แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีการทำสัญญาจ้างงานที่สั้นลงเหลือประมาณ 2.5 ปี เพื่อเป็นการลดหรือทอนความรู้สึกที่ว่า การไปเรือประมงต่างประเทศแต่ละครั้งนานเกินไป และทำให้หลายคนที่ผ่านมางานด้านนี้มาก่อนไม่อยากจะวนกลับมาทำงานอีกครั้ง และปรับเงินให้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับลูกเรือทุกคน ดังนี้

(<http://wichansirichai.igetweb.com/?mo=3&art=619018> สืบค้นวันที่ 16/8/58)

- 1) ตำแหน่งได้กั้ง (ผู้ควบคุมเรือ)
  - เงินเดือน 35,000-50,000 บาท
  - ส่วนแบ่งผลกำไร 10%
- 2) ตำแหน่งอินเนียร์ (ผู้ควบคุมเครื่องยนต์และเครื่องจักร)
  - เงินเดือน 18,000 – 30,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 3%
- 3) ตำแหน่งนายท้าย
  - เงินเดือน 15,000-20,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 2%
- 4) ตำแหน่งหัวหน้าลูกเรือ
  - เงินเดือน 15,000-20,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 2%
- 5) ตำแหน่งผู้ช่วยอินเนียร์
  - เงินเดือน 10,000-15,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 1%
- 6) ตำแหน่งผู้ช่วยได้กั้งฝ่ายประสานงาน
  - เงินเดือน 12,000-15,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 1%
- 7) ตำแหน่งผู้ช่วยนายท้าย
  - เงินเดือน 7,500-10,000 บาท
  - ส่วนแบ่งกำไร 1%
- 8) ตำแหน่งช่างน้ำมัน

- เงินเดือน 7,500-10,000 บาท

- ส่วนแบ่งกำไร 1%

9) ตำแหน่งคนทำอาหาร (จุมโพ่)

- เงินเดือน 8,000-10,000 บาท

- ส่วนแบ่งกำไร 1%

10) ตำแหน่งลูกเรือทั่วไป

- เงินเดือน 7,500-10,000 บาท

- ส่วนแบ่งกำไร 1%

#### 4.1.5 ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการบนเรือ

จากการศึกษาพบว่า นอกจากเงินเดือนแล้ว ไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดให้กับลูกจ้าง บางแห่งจ่ายโบนัสพิเศษตอบแทนให้กับลูกจ้างในบางตำแหน่ง เช่น ใต้ก๋งหรือจ่ายส่วนแบ่งรายได้จากการขายปลาซึ่งไม่แน่นอน ส่วนสวัสดิการอื่นก็มีเพียงอาหารให้บนเรือตลอดช่วงเวลาที่ออกทะเลหาปลา ลูกเรือประมงเป็นผู้ที่ไม่ค่อยมีการศึกษา แต่ต้องมีร่างกายแข็งแรง สามารถว่ายน้ำได้ คำน้ำอยู่ในทะเลได้เป็นเวลานานมีความอดทน หากเรือล่มหรือประสบภัยธรรมชาติ ลูกเรือต้องสามารถลอยคออยู่ในน้ำทะเลได้หลายชั่วโมง ดังนั้น ตลอดเวลาที่ทำงานจึงเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและเสียชีวิตอันเนื่องมาจากความเหนื่อยล้าจากการทำงานที่ยาวนาน ไม่ได้กลับเข้าฝั่ง สภาพที่อยู่อาศัยบนเรือและอากาศที่แปรปรวนอยู่ตลอดเวลา โอกาสประสบอันตรายและเสี่ยงภัยหลายประเภท เช่น ประสบอันตรายจากการใช้เครื่องมือในการทำประมง การเจ็บป่วยจากการตรากตรำทำงานในทะเล ภัยจากธรรมชาติ เรืออัปปาง ถูกจับกุมและจำคุกในต่างประเทศหรือถูกยิงจากการรุกรานน้ำ เป็นต้น หากลูกจ้างประสบอุบัติเหตุบาดเจ็บเล็กน้อยหรือเกิดอาการป่วยกะทันหันอันเนื่องมาจากการตรากตรำงานหนักก็จะทำการรักษาตนเองด้วยยาสามัญหรือยาจำเป็นที่ต้องติดเรือไว้เสมอ แต่หากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมากและยาที่มีอยู่ในเรือไม่สามารถรักษาได้ ใต้ก๋งก็จะส่งลูกจ้างที่เจ็บป่วยขึ้นฝั่งไปทำการรักษาโดยฝากผู้ป่วยไปกับเรือประมงที่จะเดินทางกลับเข้าฝั่ง กรณีเรือประมงอัปปางจากภัยธรรมชาติ ถูกปล้น เรือประมงถูกยิงหรือถูกทางการในต่างประเทศจับกุม เนื่องจากรุกรานน้ำหรือล้าเข้าไปในเขตหวงห้าม มีการยึดเรือประมง จับกุมลูกจ้างในเรือทั้งหมดและบางครั้งถูกจำคุกในคุกต่างประเทศ เจ้าของเรือที่มีฐานะทางการเงินดีและมีความสัมพันธ์กับลูกจ้างมาก เพราะลูกจ้างทำงานมานาน เจ้าของเรือก็จะติดต่อให้ความช่วยเหลือลูกจ้างค่อนข้างดี หากเจ้าของเรือมีฐานะไม่มั่นคงก็จะให้ความช่วยเหลือลูกจ้างไม่มากนัก กรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย การช่วยเหลือก็จะมีปัญหามาก เนื่องจากไม่ทราบว่ลูกจ้างที่สูญหายหรือถึงแก่ความตายเป็นใคร มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด จึงไม่สามารถติดต่อกับทายาทของลูกจ้างได้ (ธีรวัฒน์ ไหมสุวรรณกุล, 2541 : 40)

นอกจากนี้ จากแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยในการทำงานภาคประมงทะเล กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2556) ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพการทำงานของลูกจ้างภาคประมงทะเลที่มีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูงและมีอัตราของแรงงานเสียชีวิตและได้รับอุบัติเหตุจากการทำประมงถึง 80 คน ต่อแรงงาน 100,000 คน หรือมีแรงงานประมงเสียชีวิต ถึง 24,000 คนต่อปี และกว่า 24 ล้านคนที่ได้รับอุบัติเหตุต่อปี ซึ่งตัวเลขดังกล่าวมีอัตราที่สูงกว่าแรงงานในภาคการผลิตอื่น ๆ หรือหากพิจารณาจากประเทศที่มีการทำประมงเป็นหลัก อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ระหว่างปี 2543-2554 มีแรงงานเสียชีวิตจากการตกเรือจำนวน 182 คน (เฉพาะเรืออวนลาก) สาเหตุสำคัญคือแรงงานไม่ได้สวมเสื้อชูชีพ อาจกล่าวได้ว่า อุบัติเหตุและการเสียชีวิตจากการทำงานในภาคประมงมีสาเหตุมาจากสภาพการทำงานในภาคประมงทะเลที่มีความเสี่ยงต่ออันตราย เช่น ความเหนื่อยล้าจากการทำงานที่เกิดจากชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน สภาพตัวเรือ สภาพภูมิอากาศที่แปรปรวน และอันตรายจากสัตว์น้ำ เป็นต้น

#### 4.2 การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา

##### 4.2.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

ในปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (Fishermen) จะอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) หลายฉบับด้วยกัน องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานสากลระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเล คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งได้ประกาศใช้อนุสัญญาและข้อเสนอแนะหลายฉบับเพื่อคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเลด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การจัดที่พักอาศัยบนเรือประมง การตรวจสุขภาพของลูกจ้างประมงทะเล เป็นต้น

ILO ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1919 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นองค์การชำนาญพิเศษในองค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยเป็นสมาชิกหนึ่งใน 178 ประเทศ มีวัตถุประสงค์คือ การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมการใช้แรงงาน (Social justice) การรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้างและการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาพบว่า ด้านการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ILO ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องการของใช้แรงงานในงานประมงทะเลให้มีลักษณะแตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานทั่วไปให้เป็นมาตรฐานสากลในรูปแบบของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็น

แนวทางปฏิบัติให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและรับเอา โดยนำไปออกเป็นกฎหมายภายใน กำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานในงานประมงทะเล ที่ผ่าน มา ILO ได้จัดทำอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในงานประมงทะเลเป็น การเฉพาะได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) พ.ศ.2502 อนุสัญญาฉบับที่ 113 ว่าด้วยการตรวจสุขภาพ (ชาวประมง) พ.ศ.2502 อนุสัญญาฉบับที่ 125 ว่าด้วยประกาศนียบัตร ความสามารถของชาวประมง พ.ศ.2509 อนุสัญญาฉบับที่ 126 ว่าด้วยที่พักของลูกเรือ ข้อเสนอแนะ ที่ฉบับที่ 7 ว่าด้วยชั่วโมงทำงาน (งานประมง) พ.ศ.2463 ข้อเสนอแนะฉบับที่ 126 ว่าด้วยการฝึก อาชีพ (ชาวประมง) พ.ศ.2509 (ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล, 2541 : 9)

ปัจจุบัน ILO ได้ออก Convention No. 188 (2014) and Recommendation No.199 ว่าด้วย การทำงานในภาคประมงทะเล และมาตรฐานแรงงานประมง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่า แรงงานประมงมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับการทำงานใน ภาคประมงทะเล โดยมีการสร้างข้อกำหนด หลักประกันขั้นต่ำสำหรับการทำงานและสภาพการ จ้างงานในเรือประมงทะเล ที่พักอาศัยและอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยใน การทำงาน การดูแลทางการแพทย์และประกันสังคมที่พอเพียง อนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับ แรงงานที่ทำงานในเรือประมงทุกประเภทที่ทำประมงเชิงพาณิชย์ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

“แรงงานประมง” หมายถึงบุคคลที่ได้รับการจ้างงาน หรือได้รับมอบหมายตาม ความสามารถด้านใด หรือให้ประกอบอาชีพบนเรือประมงใด ๆ ก็ตาม รวมถึง บุคคลที่ทำงานบน เรือโดยได้รับเงินตามส่วนแบ่งของสัตว์น้ำที่จับได้ แต่ไม่รวมถึง คนนาร่อง กำลังพลของ กองทัพเรือ หรือบุคคลอื่นในหน่วยงานหรือบริการของรัฐและบุคคลประจำอยู่บนฝั่ง และผู้ ลังเกตการณ์ทางการประมง

“เรือประมง” หมายถึง เรือขนาดเล็ก หรือใหญ่ ไม่ว่าจะมียกยี่ห้อเช่นใดก็ตาม ซึ่งนำมาใช้ หรือมีเจตนาจะนำมาใช้ทำการประมงเพื่อการค้า โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการถือครองเป็นเจ้าของ เรือ

“การทำประมงเพื่อการค้า” หมายถึง การทำประมงทุกรูปแบบ รวมทั้งการประมงในแม่น้ำ ทะเลสาบ ลำคลอง ยกเว้นการทำประมงเพื่อยังชีพ และการทำประมงเพื่อสันตินาการ

สภาพการทำงานของแรงงานประมง กำหนดให้แรงงานมีเวลาพักผ่อนที่สม่ำเสมอและ ยาวนานเพียงพอ หากอยู่ในทะเลเกินกว่า 3 วัน จะต้องใช้เวลาพักผ่อน 10 ชั่วโมงในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และ 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน ยกเว้นในบางกรณีที่มีความจำเป็น แต่จะต้องมีการพัก ชดเชย แรงงานประมงต้องมีอายุขั้นต่ำ 16 ปี หากมีความจำเป็นก็สามารถใช้แรงงานอายุ 15 ปีได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะต้องจบการศึกษาภาคบังคับ แต่หากงานที่ทำ นั้นก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและจริยธรรม ควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ทั้งนี้แรงงานทุกคนต้องมี

การตรวจสอบสภาพแรงงาน นอกจากนี้ แรงงานประมงต้องได้รับสวัสดิการห้องพักที่สะอาด ไม่แออัด ได้รับบริการอาหารที่ถูกสุขลักษณะและน้ำดื่มสะอาด

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้เรือทุกลำจะต้องมีรายชื่อลูกเรือ ต้องส่งสำเนารายชื่อหรือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อนเรือออกจากฝั่ง และจะต้องทำข้อตกลงว่าด้วยการทำงานอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ประวัติส่วนบุคคล ตำแหน่ง ชื่อนายจ้าง/เจ้าของเรือ วันเริ่มงานและวันสิ้นสุด และสถานที่ที่ข้อตกลงทำขึ้น หมายเลขทะเบียนเรือ สภาพการทำงาน ค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาพัก วันลาป่วย วันหยุดประจำปี ประกันสังคม การส่งกลับ ตลอดจนการจ่ายค่าจ้าง

ส่วนการดูแลรักษาพยาบาลและประกันสังคมนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้เรือทุกลำจะต้องมีเวชภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการแพทย์จำเป็น และต้องมีบุคคลอย่างน้อย 1 คนที่มีความรู้และผ่านการอบรมเรื่องการปฐมพยาบาลและการดูแลทางการแพทย์ในรูปแบบอื่น แรงงานประมงมีสิทธิได้รับการรักษาทางการแพทย์บนฝั่งและมีสิทธิถูกนำตัวขึ้นบนฝั่งให้ทันเวลาเพื่อรับการรักษายาบาลกรณีได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือเจ็บป่วยร้ายแรง ประการสำคัญต้องมีหลักประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานในกรณีเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตอันเกิดจากสภาพการทำงาน

อนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นระยะเวลา 12 เดือนจากมีการให้สัตยาบันจากประเทศสมาชิก 10 ประเทศ โดย 8 ประเทศต้องเป็นประเทศที่มีแนวชายฝั่งทะเล การควบคุมและการบังคับใช้โดยใช้อำนาจศาลตามกระบวนการยุติธรรม

#### 4.2.2 กฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ด้านการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลของประเทศไทย มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541) ออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 6 และ 22 เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานในกิจการประมงทะเลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการใช้แรงงานในงานประมงทะเลมีลักษณะที่แตกต่างจากการใช้แรงงานโดยทั่วไป แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีข้อจำกัดหรือช่องว่างหลายประการ กล่าวคือ กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงรายละเอียดการจ้างงานกันเองได้ ทำให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างและเวลาทำงาน นอกจากนี้ ยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่เรือที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน และเรือประมงที่ออกเรือไปประจำอยู่นอกราชอาณาจักรเกินกว่า 1 ปี ดังนั้น ลูกจ้างประมงทะเลบางส่วนจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ จากข้อจำกัดหรือช่องว่างดังกล่าว กฎกระทรวงฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยการตรากฎกระทรวงฉบับใหม่มาบังคับใช้ทดแทน คือกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

#### 4.2.2.1 กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

“งานประมงทะเล” หมายความว่า งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลโดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง

“เรือประมง” หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการงานประมงทะเลโดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

“ค่าจ้าง” หมายความว่า ค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงเงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้

สภาพการทำงานของแรงงานบนเรือประมง กำหนดให้แรงงานมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงในระยะเวลาทำงาน 24 ชั่วโมงและไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในระยะเวลาทำงาน 7 วัน ยกเว้นในบางกรณีที่มีความจำเป็น แต่จะต้องจัดให้มีการพักชดเชยโดยเร็ว ต้องทำหลักฐานการพักไว้ให้พนักงานแรงงานตรวจสอบ แรงงานประมงต้องมีอายุขั้นต่ำ 18 ปี ทั้งนี้แรงงานต้องได้รับบริการอาหารที่ถูกสุขลักษณะและน้ำดื่มสะอาด เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นที่เพียงพอและเหมาะสมกับระยะเวลาในการทำงานบนเรือ

สัญญาจ้างต้องทำเป็นหนังสือ 2 ฉบับตามแบบที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด มีข้อความถูกต้องตรงกัน ให้นายจ้างและลูกจ้างเก็บไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานได้ตรวจสอบ นายจ้างต้องนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปี 1 ครั้ง กรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้าง รวมทั้งเอกสารการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดด้วย

ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กรณีนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดดังกล่าว ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้าง

ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงและได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน

ส่วนระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดให้จ่ายไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง เงินส่วนแบ่งตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง

กรณีที่ถูกจ้างต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของค่าจ้างอัตราขั้นต่ำตลอดเวลาที่ตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เว้นแต่นายจ้างได้แสดงเจตนาต่อเจ้าพนักงานนำลูกจ้างทั้งหมดกลับมายังสถานที่ที่รับลูกจ้างเข้าทำงาน และออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ

ประการสำคัญ นายจ้างต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับสถานที่ที่รับลูกจ้างเข้าทำงานในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง
- (๒) ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิต เนื่องจากการทำงาน
- (๓) นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม
- (๔) สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้างในกรณีที่นายจ้างไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง และหน่วยงานราชการได้ดำเนินการส่งลูกจ้างกลับ ให้นหน่วยงานราชการนั้นมีสิทธิไต่เบี่ยสำหรับเงินที่ได้จ่ายไปแล้วนั้นคืนจากนายจ้าง

#### 4.2.2.2 พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2551

เนื่องจากแรงงานประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว มีทั้งการลักลอบเข้าเมืองและเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองตามกฎหมาย คนต่างด้าวจะประกอบอาชีพโดยชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทยจะต้องประกอบด้วย 2 หลักเกณฑ์คือ

1. เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี
2. ประกอบอาชีพที่ไม่สงวนไว้สำหรับคนไทย

ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวนั้น เดิมได้ห้ามคนต่างด้าวทำไว้ 39 อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 **แต่เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป** ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ออกบังคับใช้แทน ปรับเปลี่ยนจากการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำการกำหนดงานให้คนต่างด้าวทำ โดยงานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างทำได้แม้จะมีการปรับเปลี่ยนการกำหนดอาชีพแรงงานต่างชาติ จากอาชีพที่ห้ามทำเป็นการกำหนดอาชีพที่เปิดให้ทำได้ก็ตาม แต่แนวคิดหลักในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือทำงานได้ก็ยังคงยึดหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 นั่นคือ การคำนึงถึงความต้องการแรงงานโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย โดยเฉพาะประเด็นการไม่แย่งอาชีพคนไทย แรงงานต่างชาติสามารถทำงานที่คนไทยไม่ทำหรือหาคนไทยทำยาก และการคำนึงถึงมิติเรื่องความมั่นคงของชาติ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ออนไลน์, 2551) ดังรายชื่อ 27 อาชีพที่กำหนดอนุญาตให้คนต่างด้าวบางประเภท (มาตรา 12) ทำได้ หนึ่งในงานนั้นซึ่งคนต่างด้าวสามารถทำได้ในงานประมงได้แก่ งานกรรมกรบนเรือประมง

#### 4.3 ผลการศึกษาภาคสนาม

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากภาคสนามในพื้นที่จังหวัดสงขลาตามระเบียบวิธีวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง โดยการกำหนดประเด็นคำถามจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูลในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย สภาพปัญหา ข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะ ข้อมูลที่ได้มีดังนี้

ข้อมูลเรือเข้าออกและปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ของจังหวัดสงขลา (ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา, สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2557) ให้ข้อมูลดังนี้

ท่าเทียบเรือประมงสงขลาเดิมตั้งอยู่ที่ถนนวิเชียรชม อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เป็นที่ดินราชพัสดุ เนื้อที่รวม 3 ไร่ 3 งาน 43 ตารางวา ได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2509 เพื่อให้บริการขนถ่ายและจำหน่ายสัตว์น้ำของจังหวัดสงขลาและใกล้เคียง ต่อมาได้ยกเลิกการให้บริการดังกล่าวตั้งแต่ปี 2534 เนื่องจากเทศบาลเมืองสงขลาได้ออกเทศบัญญัติห้ามขนถ่ายสัตว์น้ำผ่านเมือง ปัจจุบันได้ดำเนินการให้บริการเป็นสถานที่จอดพักเรือ และจำหน่ายน้ำมัน น้ำแข็งให้กับเรือประมง

ท่าเทียบเรือประมงสงขลาใหม่ (2) ตั้งอยู่ริมทะเลสาบสงขลา บริเวณท่าสะพาน ถนนท่าเทียบเรือ ตำบลบ่อยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา เป็นท่าเทียบเรือที่เทศบาลเมืองสงขลาได้ก่อสร้างตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก ซึ่งรัฐบาลไทยได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการเพื่อให้เป็นท่าเทียบเรือประมงขนถ่ายและจำหน่ายสัตว์น้ำแทนท่าเทียบเรือประมงเดิม มีเนื้อที่รวม 22 ไร่ 3 งาน 1.75 ตารางวา องค์การสะพานปลาได้เช่าท่าเทียบเรือดังกล่าวจากเทศบาลเป็นเวลา 30 ปี โดยเข้าไปบริหารงานตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2540

บทบาทหน้าที่ขององค์การสะพานปลาหรือท่าเทียบเรือประมง โดยทั่วไปมีหน้าที่หลักคือ

- การจัดบริการพื้นฐานทางการประมง

- การพัฒนาการประมง
- การส่งเสริมการประมง และ
- การดำเนินธุรกิจการประมง

สถิติการดำเนินงานด้านประมงทะเลที่สำคัญ (ตารางที่ 4.1)

ปีงบประมาณ	ปริมาณสัตว์น้ำ (ตัน)	มูลค่าสัตว์น้ำ (บาท)	ปริมาณเรือ (เที่ยว)
2554	88,814	2,034,831,067	4,318
2555	92,787	2,218,954,744	3,962
2556	84,390	2,031,624,784	3,743
2557	85,367	2,156,837,821	3,808

ที่มา องค์การสะพานปลา ทำเทียบเรือประมงสงขลา

ส่วนปัญหาของแรงงานประมงในจังหวัดสงขลา มีดังนี้

1) ส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้ชิดกับแรงงานที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเล เริ่มตั้งแต่เรือเทียบท่า ขนย้ายสัตว์น้ำขึ้นฝั่ง จนกระทั่งเสร็จสิ้น ซึ่งลูกจ้างบนฝั่งจะไม่มีปัญหาหรือข้อร้องเรียน แต่สำหรับลูกจ้างบนเรือประมงทะเลนั้น กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างยังมีน้อย ส่วนใหญ่จะยกเว้น เนื่องจากไม่อาจบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ อยู่ห่างไกลจากการตรวจสอบจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงภาคทะเล เพราะว่า คนไทยไม่ชอบทำงานบนเรือประมง จึงต้องใช้แรงงานต่างด้าวประมาณร้อยละ 99

3) ค่าตอบแทนเป็นข้อตกลงระหว่างนายจ้าง ได้กึ่ง ลูกจ้าง ซึ่งไม่มีมาตรฐาน ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกำหนดอัตรารายได้ที่ไม่เท่ากัน นายจ้างที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าทำให้แรงงานโยกย้ายไปทำงานด้วย หรือถ้าได้กึ่งคนไหนจับปลาได้เก่ง จำนวนมาก ลูกเรือก็อยากไปทำงานด้วย เพราะจะได้เปอร์เซ็นต์จากการจับปลาสูงด้วย ถ้าแรงงานโยกย้าย นายจ้างก็เดือดร้อน การกำหนดอัตราค่าจ้างที่ชัดเจน ถ้าทำได้ จะเป็นแรงดึงดูดให้ลูกจ้างตัดสินใจไปทำงานด้วย

4) เรือประมงในจังหวัดสงขลา มีประมาณ 300 ลำ มีแรงงาน 14-15 คนต่อเรือ 1 ลำ ส่วนใหญ่เป็นเรืออวนลาก อวนล้อมและอวนดำ

สำหรับบทบาทหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการดูแลและบริหารจัดการแรงงานประมง (หัวหน้าศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2557) ได้ให้ข้อมูลว่า

ศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัดตั้งขึ้นสืบเนื่องมาจากการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบของแรงงานประมง โดยความเป็นมาเริ่มมาจากทางหน่วยงานผู้ประกอบการประมง

ทั้งหลาย โดยผ่านทางสมาคมประมงท้องถิ่นและสมาคมประมงแห่งประเทศไทยร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในขณะนั้นได้มีการดำเนินการโดยใช้ทุกภาคส่วนเข้ามาบูรณาการซึ่งกันและกัน เพื่อให้มีวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องประมงต่าง ๆ ขึ้นมา โดยมีการเสนอเข้าไปยังคณะกรรมการใหญ่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์แห่งชาติ ซึ่งมีข้อคิดเห็นกันว่าในการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นมาเป็นศูนย์ประสานงานแรงงานประมง ซึ่งการจัดทำศูนย์นี้คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบให้ดำเนินการเมื่อวันที่ 9 ต.ค.2555 โดยออกมาเป็นมติรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งจะแบ่งการทำงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

(1) ฝ่ายองค์กรต่างของผู้ประกอบการต่าง ๆ

(2) ฝ่ายราชการ จะจัดการในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาในบางข้อบังคับ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบดังนี้

1) ในส่วนของเรือ กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ

2) เครื่องมือ กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบ

3) คนต่างด้าว อำนาจหน้าที่จะตกอยู่ที่กรมจัดหางาน ในส่วนของคนไทย อำนาจหน้าที่จะอยู่กับกระทรวงแรงงานฯ คอยตรวจสอบว่ามีการหลอกลวงหรือบังคับขู่เข็ญให้ลงมาทำงานในเรือประมงหรือไม่

4) ค่าจ้างสวัสดิการต่าง ๆ อำนาจหน้าที่อยู่กับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

เมื่อดำเนินงานผ่านไประยะหนึ่ง พบว่าแต่ละองค์กรได้ทำแต่เฉพาะหน้าที่ของตนไม่มีการมาทำงานร่วมกัน จึงต้องมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมา ต่อมาปี 2556 สมัยคุณฉัตร อัญญา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการ 2 คณะ ได้แก่

(1) คณะอนุกรรมการระดับชาติเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานแรงงานประมง

(2) คณะอนุกรรมการศูนย์ประสานงานแรงงานประจำจังหวัด

ต่อมาได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัดซึ่งเป็นโครงการนำร่อง 7 ศูนย์ ครอบคลุมพื้นที่ 22 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร ตรัง ระยอง ชุมพร ระนองสตูลและสงขลา และปฏิบัติงานตามตามรูปแบบที่คณะอนุกรรมการระดับชาติจัดตั้งขึ้น เช่น

1) ด้านจัดระเบียบแรงงาน ส่วนใหญ่กรมการ จัดหางานเป็นผู้รับผิดชอบ เริ่มตั้งแต่การรับสมัครคนลงเรือ ลงทะเบียน ตรวจสอบว่ามีคนถูกหลอกลวงหรือไม่ ถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวก็ต้องมีการจัดระบบที่มั่นคงและถูกต้องว่ามีการหลบหนีเข้าเมืองหรือไม่ ซึ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นจะมีโอกาสเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้าแรงงาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติออกมาในวันที่ 6 สิงหาคม 2556 ว่าให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลแยกต่างหาก ให้จดทะเบียนปีละ 2 ครั้ง โดยเริ่มจดทะเบียน 3 เดือน วัน 3 เดือน เพื่อควบคุมแรงงาน

ประมง เพราะแรงงานประมงจะไม่อยู่ประจำ มีการเข้าออกตลอดเวลา พอมาสมัย คสช. ได้มีการเปลี่ยนระบบใหม่โดยให้จดทะเบียน One stop service

2) ด้านการจัดการระเบียบเรือประมง การประมงของประเทศไทยมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ ประมงพื้นบ้าน ประมงพาณิชย์ ได้แก่ ทะเลน้ำลึก ทะเลหลวง นอกน่านน้ำ เป็นต้น เรือขนส่งสินค้า บรรทุกห้องเย็น ในปัจจุบันเรือที่มีอยู่มีจำนวนตัวเลขที่ไม่เท่ากันในแต่ละส่วนงาน ไม่ว่าจะเป็นใน ส่วนของศูนย์ประสานงานฯ กรมเจ้าท่าหรือประมงก็ตาม เพราะกฎหมายที่มีไว้ควบคุมคนละฉบับ กัน ถ้าตามสมาคมประมงก็จะได้ตัวเลขอีกตัวหนึ่งเช่นกัน จำนวนของเรือนั้นก็เท่ากับคนที่มา ลงทะเบียนหรือเข้ามาเป็นสมาชิกของแต่ละกรม ก็จะเป็นจำนวนที่ไม่เท่ากันอย่างแน่นอน ในส่วน ของศูนย์ประสานงานแรงงานประมงนั้น ได้มีการรวบรวมเรือทั้งหมดของทุกภาคส่วนซึ่งมี ทั้งหมดประมาณ 300 กว่าลำ โดยเรือแต่ละลำนี้ บางลำยังมีเอกสารไม่ถูกต้อง ตามเอกสารที่ กฎหมายกำหนด ต่อมาเมื่อมีการดำเนินงานมาเรื่อย ๆ ก็ได้มีการประชุมสรุปกันว่าจะทำยังไงถึงจะ รู้ตัวคนในเรือแต่ละลำ เพราะที่ผ่านมานั้นลูกจ้างเองก็ไม่รู้หรือแม้กระทั่งได้เรือ ว่าใครเป็นเจ้าของ เรือที่แท้จริงกันแน่ จึงได้มีมาตรการขึ้นมา เป็นมาตรการที่จะว่าต่อจากนี้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่า แต่ก็ไม่ได้ออกเรือทุกชนิดทุกลำที่จะเข้าออกท่าก็ต้องมีการจดทะเบียนที่ถูกต้อง แต่กรมเจ้าท่ากลับ ออกซีแมนบุ๊ก (Seamen book) ให้เพียงเรือที่จะออกไปน่านน้ำต่างประเทศเท่านั้น จึงต้องมี มาตรการที่จะต้องทราบว่าลูกเรือบนเรือลำนี้ก็คนมีใครบ้าง ดังนั้น ต่อจากนี้เรือที่จะออกไปทำ ประมงทุกลำไม่ว่าจะเป็นเรือชนิดใดจะต้องมาแจ้งที่ศูนย์ประสานงานแรงงานประมง โดยการมา แจ้งจะต้องเอาลูกเรือและได้เรือมาด้วยเพื่อซักถาม และเมื่อนำเรือเข้าฝั่งก็ต้องนำแรงงานลูกเรือ ทั้งหมดพร้อมกับเอกสารที่ทางศูนย์ประสานงานแรงงานประมงออกให้มารายงานตัวด้วย

3) ด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานในเรือประมง เรื่องค่าตอบแทนหรือค่าจ้างเป็นปัญหามาก อำนาจจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ตาม กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 แต่เนื่องจากว่าที่ผ่านมาในเรื่องค่าตอบแทนแรงงานประมงได้รับการยกเว้นมาตลอดเนื่องจากปฏิบัติไม่ได้โดยสภาพของงาน ซึ่งเรือแต่ละประเภทจะทำงานได้ไม่ เหมือนกัน เช่น เรืออวนลาก พอลงเสร็จก็จะวิ่งลากยาวไปเรื่อย ๆ พอครบเวลาที่จะกู้ขึ้นมา เป็นต้น เดิมทีเดียวจึงมิได้สนใจในเรื่องค่าตอบแทน เรื่องการกำหนดเวลาทำงานก็เช่นเดียวกัน เช่นวันหยุด วันพัก เป็นสิ่งที่ยากที่จะกำหนด หากกำหนดทำงานไม่เกินวันละ 20 ชม. ถ้าหากเวลาที่ไม่ได้จับ ปลาจะนับเป็นเวลาพักด้วยหรือไม่อย่างไร ในส่วนเรื่องค่าจ้างนั้น กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 ไม่ได้กำหนดให้มีค่าแรงงานมาตรฐาน เพราะค่าแรงมาตรฐานของการลงไปทะเลนั้นให้เป็น ข้อตกลงเฉพาะระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อแบ่งประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีค่าจ้าง ที่เป็นมาตรฐาน เช่น หากมีการคิดบัญชีแล้วขาดทุนแล้วลูกจะต้องได้ค่าจ้างเท่าไร จึงต้องมีการ กำหนดไว้ ในส่วนนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 11 ที่จะมีขึ้นในอนาคต (มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2557) และอีกประการหนึ่งด้วยสภาพขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ต่างก็ไม่มีอุปกรณ์

และยานพาหนะที่จะปฏิบัติงานได้ ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ค่อนข้างสูงมาก โดยต้องอาศัยเรือของหน่วยงานอื่น ฉะนั้นในปี 2558 หน่วยงานทั้งหมดต้องบอกว่ามีค่าน้ำมันสักเท่าไร ซึ่งแยกออกจากค่าน้ำมันที่ใช้ในการกิจของตน เพื่อมาใช้ในส่วนของภารกิจของศูนย์ประสานงานแรงงานประมง การที่ต้องลงตรวจสอบเพราะ เหตุที่เกิดขึ้นในท้องทะเลเราไม่อาจจะรู้ได้ ถ้าหากจิตสำนึกของไต้เรือดีก็ไม่เกิด ถ้าจิตสำนึกของไต้เรือ เห็นแก่ตัวเห็นแก่ได้ก็อาจจะเกิดได้ เหตุที่พบนั้น คือ เรือเข้าฝั่งแต่คนไม่มีซึ่งอ้างว่ากลัวจึงฝากไว้กับเรือลำอื่นบ้าง อาจจะเป็นส่วนหนึ่งในการค้ำมนุษย์ได้ จึงต้องมีวิธีการตรวจสอบเรื่อย ๆ ไป บางครั้งได้มีการปล่อยคนไว้ที่เกาะ

สำหรับวิธีการแก้ปัญหาการไม่นำลูกเรือเข้าฝั่งนั้น เจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เราต้องสอบให้ได้ก่อนก็คือลูกเรือของใครกันแน่ที่แท้จริง มีเหตุผลอะไรที่ไม่เอาเข้าฝั่ง เพื่อเชื่อมโยงไปถึงขั้นว่ามีการบังคับใช้แรงงาน การหลอกลวงหรือเข้าไปสู่กระบวนการค้ำมนุษย์หรือไม่ กรณีที่ช่วยเหลือ ถ้าอยากกลับบ้านก็จะพาขึ้นมา ในการพาขึ้นมาเราก็ต้องรู้ก่อนว่าเป็นลูกจ้างของใคร เพื่อจะได้มีการดำเนินการเรียกร้องค่าจ้าง ในกรณีที่มีการขอความช่วยเหลือก็ต้องมีการสอบดังที่กล่าวมา และทางศูนย์ก็ได้มีการขอร้องแรงงานที่ลงไปในเรื่องทุกคนจะต้องมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่สภาพบังคับจะมีไม่มาก เพียงแค่เพื่อที่จะรู้ว่าเป็นลูกจ้างของใคร หากนายจ้างอ้างว่าเรือขาดทุน ลูกจ้างก็ต้องได้รับเงิน ดังนั้น เรือเข้า-ออกก็นายจ้างหรือไต้ก๋งก็ต้องมาแจ้งกับทางศูนย์ฯ ก่อน

กรณีของสัญญาจ้างนั้น ได้จัดทำที่ศูนย์ฯ ซึ่งในช่วงแรกให้นายจ้างทำเองและส่งสำเนาไปที่ศูนย์ฯ แล้วก็มีรูปแบบของเรือแต่ละลำในการแจ้งเข้าแจ้งออก ในส่วนค่าจ้างที่ลงในรูปแบบนั้นเป็นการสอบถามซึ่งอาจเป็นค่าจ้างจริงหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างน้อยก็มีหลักฐานว่าไม่ได้ทำงานโดยปราศจากค่าจ้าง ถ้ามีปัญหาขึ้นมาต้องใช้ค่าจ้างตามที่ระบุไว้

ค่าจ้างสำหรับแรงงานที่ทำงานบนเรือนั้น มีทั้งแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์และจ่ายเป็นค่าจ้าง ค่าจ้างอย่างเดียว ส่วนใหญ่เรือทัวร์จะเป็นค่าจ้างอย่างเดียว ถ้าเป็นเรือประมงจะมีการแบ่งเปอร์เซ็นต์เช่น 100 ละ 1 บาท เรือทัวร์หมายถึงเรือขนส่งสินค้า เป็นเรือประมงที่ดัดแปลงเป็นเรือขนส่งสินค้า ใช้ในการรับปลา ส่งสินค้า รับคนหรือส่งเสบียง ลูกจ้างจะมีหน้าที่เฉพาะตอนเอาปลาขึ้นเรือกับเอาปลาขึ้นฝั่งเท่านั้น ที่เหลือก็จะเป็นเวลาพัก แต่เหตุค้ำมนุษย์ที่เกิดมากที่สุดคือเรืออวนลากที่ไปทำนอกน่านน้ำที่มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

กรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยในขณะที่อยู่บนเรือหรือประสบอันตรายในขณะที่ทำงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อมูลว่า ยาสามัญประจำเรือมีแค่บางลำเท่านั้นเพราะไม่อาจจะบังคับได้ แต่ต้องแจ้งเหตุให้เร็วที่สุดเพราะส่วนใหญ่เรือจะมีเครื่องมือสื่อสารก็จะสามารถเรียกให้ทหารเรือเข้าไปช่วยได้ สำหรับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างฉบับที่ 188 ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบัน ในส่วนมาตรการของการปราบปรามในสมัยก่อนสงขลาเป็นพื้นที่ที่มีการหลอกลวงลงเรือมาก จึงได้มีการจัดตั้งชุดตรวจสอบต่าง ๆ ขึ้นแถวท่าเทียบเรือหรือบริเวณแหล่งคาราโอเกะ เป็นต้น ผลงานล่าสุดของศูนย์ฯคือ ช่วยเหลือชาวอินเดียที่ถูกหลอกให้ลงเรือมาจนถึงสงขลา

4) การบริหารงานของศูนย์ประสานงานแรงงานประมงเป็นลักษณะบริหารงานโดยอนุกรรมการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน เจ้าหน้าที่ของศูนย์ส่วนใหญ่มาจากกรมจัดหางาน ในการดำเนินงานการจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานประมง ให้กรมจัดหางานเป็นเจ้าภาพหลัก ศูนย์ประสานงานแรงงานประมงมีหน้าที่ประสานงานอย่างเฉียวซึ่งมิได้มีอำนาจบังคับหน่วยงานใดได้แต่อย่างใด บางอย่างที่ประสานไปแล้วไม่มีการตอบรับก็จะต้องลงมือทำเอง ต่อมาในส่วนของความช่วยเหลือและเยียวยา เพราะในบางครั้งถ้าไปเจอเหตุการณ์ก็ต้องให้ความช่วยเหลือลูกจ้าง กรณีที่เจอมาส่วนใหญ่ก็คือไม่ได้รับค่าจ้าง ที่จะให้การช่วยเหลือก็จะมีทีมสหวิชาชีพลงไปช่วยเหลือ ในกรณีที่นายจ้างอ้างว่าขาดทุนอย่างน้อยลูกจ้างต้องได้รับค่าแรง เพราะค่าแรงขั้นต่ำทางศูนย์ไม่สามารถบังคับได้

5) การคุ้มครองสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามแรงงานทั่วไป ประกันสังคมหรือเงินทดแทนกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานยกเว้น ไม่คุ้มครองลูกจ้างบนเรือประมงได้เฉพาะค่าแรงอย่างเดียวกับอาหารขณะทำงาน ในกฎของสวัสดิการก็ได้มีการเพิ่มเติมในส่วนนี้แล้วเช่นกัน ในกรณีถ้าลูกจ้างอยู่ในเรือโดยไม่มีโอกาสได้ขึ้นฝั่งแล้ว สิทธิต่าง ๆ ก็ไม่ได้ใช้ นายจ้างจึงต้องให้ ในกรณีนี้รัฐก็ต้องเข้ามาดูแล แต่ถ้าลูกจ้างไปค่ากลับเข้ามีโอกาสที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ ซึ่งแรงงานอ้างว่าจะซื้อทำไมในเมื่อไม่ได้ใช้ แต่ก็มีข้อบังคับให้ซื้อประกันสุขภาพปีละ 1,600 บาท ลูกจ้างต้องออกเอง ใช้ได้เฉพาะเจ็บป่วยที่ต้องอยู่เฉพาะบนฝั่งเท่านั้น แต่ถ้าตายในสัญญาที่นายจ้างทำไว้กับลูกจ้างจะมีสภาพบังคับที่ตกลงกันซึ่งในรูปแบบของสัญญานั้นได้เขียนตามรูปแบบข้อบังคับซึ่งได้ระบุว่า นายจ้างต้องรับผิดชอบในกรณีที่ลูกจ้างตาย นายจ้างต้องทำตามสัญญานี้ เพราะจัดทำขึ้นโดยกรมสวัสดิการกับกรมจัดหางานเป็นผู้จัดทำจากส่วนกลาง

หัวหน้าศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัดสงขลา ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรือประมงในจังหวัดสงขลาว่า จากการสำรวจล่าสุดเมื่อ 28 มกราคม 2558 มีเรือประมาณ 4,000 ลำ แต่ที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย 435 ลำ

- มีนายจ้าง 338 ราย มีการจ้างแรงงาน 3,365 คน มีแรงงานไทย 946 คน มีแรงงานต่างด้าว 2,449 คน

- มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงที่ 1 ประมาณเดือน กันยายน ปี 2556 มีการจดทะเบียนประมาณ 150 คน ครั้งที่ 2 วันที่ 3-31 มกราคม 2557 มีแรงงานขออนุญาต 635 คน จดตามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 77 สิ้นสุดการจดทะเบียน 31 ตุลาคม 2557 มีการยื่น จดทะเบียน 1,964 คน รวมทั้งหมดที่จดทะเบียน 2,500 กว่าคน มีการแจ้งยกเลิกที่ศูนย์ประมง 180 กว่าคน

- คสช. มีมติ ในวันที่ 28 ธันวาคม 2557 ให้ดำเนินการตรวจสัญชาติแรงงานต่างด้าว - มีคนมาขึ้นประมาณ 15% ของจำนวน แรงงานทั้งหมด 2,500 กว่าคน หรือประมาณ 400 กว่าคน - มีนายจ้างมายื่น 34 ราย

- 3 มีนาคม 2558 มีมติ คณะรัฐมนตรี กำหนดให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ยื่นการตรวจสอบสุขภาพ ว่าได้อย่างไรบ้าง - นายจ้างที่จะพิสูจน์สุขภาพของลูกจ้างไม่ต้องนำลูกจ้างไปขึ้นทะเบียนใหม่ เพียงแค่เอาเอกสารใบรายงานตัวยื่นต่อเจ้าพนักงาน ณ ศูนย์ One Stop Service เพื่อทำบัตรใหม่

- การแก้ไขแรงงานในการจัดกิจการประมงทะเล มี 2 เรื่อง

(1) การเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน-30 มิถุนายน 2558 และอยู่ได้ 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 -31 มีนาคม 2559 อยู่ได้เฉพาะในราชอาณาจักรเท่านั้น

(2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ต้องแจ้งผ่านสมาคมประมง ใช้เฉพาะพม่า กัมพูชา และลาว ในการยื่นพิสูจน์สุขภาพ กรณีคนไร้รัฐจะไปขึ้นทะเบียนต่อความมั่นคง แต่ส่วนใหญ่จะมีบัตรหมดแล้ว ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าลูกจ้างภาคประมงทะเลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน อันเนื่องมาจากสภาพการทำงานที่แตกต่างจากงานภาคธุรกิจทั่วไป (รักษาการประกันสังคมจังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2557) ได้ให้ข้อมูลว่า ลูกจ้างประมงไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายและนายจ้างไม่มีหน้าที่หักค่าจ้างเป็นเงินสมทบส่งกองทุนประกันสังคมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และ พ.ศ.2534 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างยังไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่นายจ้างในการที่จะต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เช่น กรณีลูกจ้างในกิจการประมง หากลูกจ้างเกิดเจ็บป่วยในขณะที่เรืออยู่กลางทะเลก็จะไม่มีโอกาสรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลที่เลือกไว้ การให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง หลักปฏิบัติที่เคยช่วยเหลือลูกจ้างคือสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมีการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานทราบ หากมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างเรื่องการเจ็บป่วยรักษาพยาบาล จะเชิญนายจ้างมาเจรจาและรับผิดชอบ

สำหรับการคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเลนั้น (นิตกรสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2557) ได้ให้ข้อมูลว่า กฎหมายที่ใช้สำหรับลูกจ้างภาคประมงทะเลปัจจุบันนี้มีเพียงกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 ซึ่งมีช่องว่างหลายประการ เช่น ไม่คุ้มครองเรือที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน เรือที่ไปประจำอยู่นอกน่านน้ำไทยเกินกว่า 1 ปี ในส่วนของการทำสัญญาจ้างและการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันได้ตามธรรมเนียมปฏิบัติ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการเอาเปรียบ การใช้แรงงานกดขี่บังคับ ส่งผลให้เกิดการค้ำมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรือประมงนอกน่านน้ำ เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่อาจตรวจตราได้ทั่วถึง เรือบางลำให้ลูกเรือขึ้นฝั่งที่เกาะหรือฝากไว้กับเรือลำอื่น แต่กฎกระทรวงฉบับใหม่กำลังจะออกบังคับใช้ (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557) เพื่อสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศฉบับที่ 188 ปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ร่วมกับหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงาน ประกอบด้วยกองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรมการจัดหางาน ได้จัดประชุมทำแผนการตรวจแรงงานประมงบูรณาการและแนวทางการตรวจแรงงานประมงในพื้นที่ 22 ชายฝั่งทะเลรวมทั้งจังหวัดสงขลาด้วย เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันในการตรวจสอบสภาพการจ้าง สภาพการทำงานและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์บนเรือประมงทะเลและกิจการที่เข้าถึงยาก ที่ผ่านมากับบรรลุวัตถุประสงค์ตามสมควร แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ

นอกจากจะบังคับใช้กฎกระทรวงแรงงานในการคุ้มครองลูกจ้างภาคประมงแล้ว ปัจจุบันการทำงานยังต้องบูรณาการกับ 2 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวกับเรือประมง ได้แก่กรมประมงและกรมเจ้าท่าในการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่รายงานและไร้การควบคุม ( Illegal Unreported and Unregulated fishing: IUU Fishing) ตามระเบียบของสหภาพยุโรป ซึ่งจะต้องควบคุมเรือเข้า-ออก จัดทำทะเบียนเรือ ควบคุมเครื่องมือประมงตลอดไปจนถึงทะเบียนลูกจ้างบนเรือประมง ซึ่งจะทำให้ถูกต้องตามความเป็น ดังนั้น ทางหน่วยงานก็จะต้องไปตรวจสอบทะเบียนลูกจ้างด้วย ทำให้การบังคับใช้กฎกระทรวงในเรื่องทะเบียนลูกจ้างได้ผลอย่างจริงจัง

ผู้ให้ข้อมูลยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า หากกฎกระทรวงฉบับใหม่ออกบังคับใช้ อาจแก้ไขปัญหาเรื่องสภาพการจ้าง สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ของลูกจ้างภาคประมงทะเลได้บางส่วน ส่วนการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เห็นว่าควรมีกฎหมายสำหรับบังคับใช้กับแรงงานภาคประมงทะเลโดยเฉพาะ

การสัมภาษณ์แรงงานประมง จำนวน 20 คน และผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างประมง 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง โดยการกำหนดประเด็นคำถามจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา คณะผู้วิจัยได้อธิบายและตีความข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพการใช้แรงงานภาคประมงทะเล รายได้ ความเป็นอยู่ ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ความคิดเห็นเชิงเสนอแนะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย สรุปผลได้ดังนี้

#### ตารางที่ 4.2

สังเคราะห์ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา

ประเด็นการศึกษา	ข้อมูลที่ได้จากการสังเคราะห์	
ประเภท	ลูกจ้างประมงในน่านน้ำ	ลูกจ้างประมงนอกน่านน้ำ
ภูมิลำเนา	มาจากประเทศกัมพูชา เมียร์มาร์	มาจากประเทศกัมพูชา เมียร์มาร์
การจ้างงานและ	ไม่เคยทำบนเรือประมงมาก่อน ได้	ไม่เคยทำบนเรือประมงมาก่อน ได้

รายได้	<p>งานทำจากนายหน้า เพื่อนชักจูง ส่วนใหญ่ทำสัญญาจ้างถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างเก็บสัญญาจ้างไว้ บางรายได้วันละ 300 บาท ในปีหนึ่งก็ได้หยุดในฤดูมรสุมเป็นประมาณ 1-2 เดือนไม่ได้รับค่าจ้าง นายจ้างได้พาถูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานของจังหวัดด้วยตัวเอง หากเป็นหัวหน้าคนงานจะได้ส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำด้วย บนเรือกินอยู่กับนายจ้าง</p>	<p>งานทำจากนายหน้า เพื่อนชักจูง ส่วนใหญ่ตกลงจ้างด้วยวาจากับได้ตั้ง เนื่องจากรีบลงเรือ บางรายทำสัญญาถูกต้อง รายได้มีเงินเดือนกับค่าส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำตามตกลง ไม่ค่อยได้รับเงินค่าส่วนแบ่ง จะค้างจ่ายไปเรื่อย ๆ และไม่รู้ว่าขายได้เท่าไร สุดท้ายบางรายก็ไม่ได้ หากร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ก็ต้องรู้ว่าใครเป็นนายจ้าง</p>
สภาพการทำงาน บนเรือประมง	<p>ลงเรือครั้งแรกได้ตั้งแนะนำเครื่องมือในการทำงาน ทำงาน กินนอนไม่เป็นเวลา ห้องนอน ห้องสุขาไม่มี มียาสามัญประจำบ้านสำหรับรักษาอาการป่วยเล็กน้อยหรืออุบัติเหตุเล็กน้อย หากป่วยหนักได้ตั้งก็จะฝากเรือกลับรักษาบนฝั่ง กรณีเสียชีวิตนายจ้างจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายกลับภูมิลำเนาตามสมควร</p>	<p>ลงเรือครั้งแรกได้ตั้งแนะนำเครื่องมือในการทำงาน การทำงานและพักผ่อนไม่เป็นเวลา มีน้ำใช้อย่างจำกัด สภาพที่นอนไม่ดี แออัด เจ็บป่วยรักษาไปตามอัตรภาพด้วยยาที่มีอยู่ หากป่วยหนักก็ต้องรอนจนกว่าจะมีเรือมารับหรือบางรายเสียชีวิต บางครั้งโดนยิงจากการรุกล้ำน่านน้ำ</p>
ผลกระทบจากการประกอบอาชีพ	<p>พักผ่อนไม่เป็นเวลา เจ็บป่วยง่าย ร่างกายทรุดโทรม บาดเจ็บจากการใช้เครื่องมือในการทำงาน เครียด หากได้งานบนบกจะลาออก</p>	<p>เจ็บป่วยง่าย ร่างกายทรุดโทรม บาดเจ็บจากการใช้เครื่องมือในการทำงาน เครียดเนื่องจากอยู่กลางทะเลเป็นเวลานาน ติดต่อสื่อสารกับครอบครัวไม่ได้ กลัวอันตรายรอบด้าน จะไม่กลับมาทำอีก</p>
ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย	ไม่ทราบ	ไม่ทราบ
ข้อคิดเห็นเชิงเสนอแนะ	อยากให้มียุติประโยชน์เหมือนแรงงานทั่วไป	อยากให้นายจ้างดูแลให้มากกว่านี้

ข้อค้นพบในการศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการ นั่นคือลูกจ้างทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์เป็นลูกจ้างต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นลูกจ้างประมงในน่านน้ำซึ่งการออกเรือแต่ละเที่ยวไม่เกิน 1 เดือน ส่วนลูกจ้างประมงนอกน่านน้ำจำนวน 2 คน ปัจจุบันทำงานภาคธุรกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวกับงานประมง

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มนายจ้างประมงทะเลในจังหวัดสงขลา

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มนายจ้างประมงทะเลในจังหวัดสงขลาประมาณ 50 คน เรื่องการบริหารแรงงานในกิจการเรือประมงทะเล เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2558 โดยการแบ่งกลุ่มสนทนาและระดมความคิดเห็น แล้วเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาหรือความต้องการ สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) กลุ่มการจัดการแรงงานเข้ามาทำงานในกิจการเรือประมงทะเล
  - 1.1 ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดหาแรงงานให้
  - 1.2 ให้มีตัวแทนนายหน้าในการจัดหาแรงงานที่ถูกกฎหมาย
  - 1.3 การจ้างแรงงานให้รัฐบาล 2 รัฐจัดทำ MOU ร่วมกัน หรือ G to G
  - 1.4 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดูแลในระหว่างการออกเรือ
  - 1.5 กรณีลูกจ้างต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องเมื่อลงไปทำงานอยากให้อำนาจหน้าที่ของรัฐลงไปเน้นกำกับดูแลให้ลูกจ้างปฏิบัติงานจนครบระยะเวลาของการมีบัตร
  - 1.6 ขยายระยะเวลาอายุบัตรของแรงงานต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวใหม่อย่างต่อเนื่อง ให้รัฐดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่มีความต่อเนื่องยาวนานกว่าเดิม
  - 1.7 แรงงานไทยที่ไม่มีบัตรประจำตัวอยากให้รัฐระบุทะเบียนประจำตัวบุคคล ทั้งนี้และทั้งนั้นความต้องการของนายจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งลูกจ้างที่ถูกกฎหมาย
- 2) กลุ่มการดูแลแรงงานเกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน โดยความเห็นของนายจ้างดังกล่าวมีดังนี้ (ภายหลังหักค่าใช้จ่าย)
  - 2.1 เรืออวนลาก ค่าจ้าง 40% ของรายได้หรือค่าจ้างเป็นเงินเดือน
  - 2.2 เรือไคหมึก ค่าจ้างเป็นเงินเดือน + จำนวนหมึกที่ตกได้ x30 บาท/กิโล หลังจากหักค่าใช้จ่าย
  - 2.3 เรือปลากะตัก ค่าจ้าง (รวมค่ากินและค่านอน) เดือนละ 6,000 บาท หรือ 2% ของรายได้จากการรับสัตว์น้ำ (ได้เรือได้ 10%)
  - 2.4 อวนล้อม (ปลาโอ) หมิ่นละ 60 บาทของรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่าย (ได้กึ่ง+ลูกน้อง) หรือเงินเดือนบางกรณี
- 3) กลุ่มการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ในการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล มีดังนี้

- 3.1 ให้มีแนวทางในการคุ้มครองนายจ้างบ้าง ไม่ใช่เฉพาะคุ้มครองลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียว
- 3.2 ให้มีการรับแรงงานแบบ G2G
- 3.3 อยากให้มีแนวทางในการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวได้ตลอดทั้งปี เพื่อแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน และป้องกันการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายของนายจ้าง
- 3.4 ไม่ต้องบังคับการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ให้นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันเองตามตำแหน่งหน้าที่การงานของแต่ละคน
- 3.5 สัญญาจ้างแรงงานที่ออกมาบังคับใช้นั้นให้สิทธิแก่ลูกจ้างมากเกินไปทำให้นายจ้างเสียเปรียบทุกข้อ
- 3.6 แรงงานที่ทำงานกับนายจ้างส่วนมาก ไม่ครบตามสัญญาที่ตกลงกัน (แรงงานต่างด้าวออกก่อนหมดสัญญา)
- 3.7 ให้นายจ้างมารายงานตัวอย่างเดียวไม่ต้องนำแรงงานมา นำแต่เอกสารของแรงงานมาก็ น่าจะเพียงพอ
- 3.8 ในกรณีมีแรงงานป่วย - บาดเจ็บ ไม่สามารถรักษาได้ในโรงพยาบาลของรัฐทั่วประเทศ ไทย
  - 4) กลุ่มอวนลอย
    - ส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างเป็นเงินเดือน+20% ของรายได้
  - 5) กลุ่มอวนล้อม (ปลาโออวนถี่)
    - ค่าจ้างหักค่าใช้จ่ายแล้วเจ้าของเรือ 50% และอีก 50% แบ่งคนงานตามความสามารถของงาน (ได้กั้ง+ลูกน้อง) -สวัสดิการ -อยู่ฟรี -เจ็บป่วยในหน้าที่พาไปรักษา -มียาให้ในเรือเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของชาวประมง
- 5.1 ค่าแรงวันละ 300 บาท/วัน หรือ 9,000 บาท/เดือน แบบแรงงานบนฝั่งทั่วไปไม่สามารถใช้หลักการนี้กับแรงงานประมงทะเลได้ แรงงานบนฝั่งได้รับค่าจ้างวันละ 300 บาท แต่ต้องจ่ายค่าที่พักและอาหาร 3 มื้อเอง แต่แรงงานประมงทะเลนายจ้างจ่ายและจัดหาให้
- 5.2 บัตรรักษาโรงพยาบาลไม่ครอบคลุมทุกจังหวัดและบางโรค
- 5.3 ในขณะที่กฎหมายรองรับค่าจ้างแรงงานให้กับลูกจ้าง แต่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผู้ประกอบการทำในแต่ละเดือนว่านายจ้างมีกำไรหรือขาดทุน
- 5.4 เรื่องการพิสูจน์สัญชาติเป็นเรื่องที่ทำให้ลูกจ้างไม่เสถียร
- 5.5 ขอให้มีการจดทะเบียนแรงงานประมงทั้งปี เนื่องจากมีการโยกย้ายและสับเปลี่ยนตลอดเวลาและยังรวมถึงการลากลับบ้านตามเทศกาล
- 5.6 กฎหมายที่รัฐออกมาไม่สอดคล้องกับการทำงานของประมง และเมื่อกฎหมายออกมามีสิ่งที่ไม่ได้คือการบังคับใช้ ทางผู้ประกอบการอยากเห็นว่าเวลากฎหมายออกมาเป็นการเรียนรู้

ร่วมกันระหว่างตัวของกฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย เพื่อใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือต่อรองกับคนที่กล่าวหาว่าเราก้าวร้าว แต่ไม่เอาการบังคับ จับ ปรับ

ในการสำรวจข้อมูลด้านพื้นที่ครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่ดูแลผู้ประกอบการธุรกิจประมงในจังหวัดสงขลา สรุปผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้ (นายกสมาคมประมงจังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2557)

1) ที่มาของลูกจ้าง เมื่อก่อนแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา เป็นแรงงานจากอำเภอระโนด อำเภอกระแสสินธุ์และอำเภอสะทิงพระ ภายหลังมีการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้น มีการทำนา กุ้ง ทำให้มีแรงงานทำงานในพื้นที่มากขึ้น เจ้าของกิจการประมงต้องจ้างแรงงานจากภาคอีสาน ระยะเวลาหลังแรงงานจากภาคอีสานก็ไม่เดินทางมาทำงาน หรือมาที่น้อยมาก แรงงานขาดแคลน ส่งผลให้เรือจอดอยู่หลายลำ ลูกเรือบางคนไม่คุ้นเคยกับการออกเรือ นาน ๆ บางคนเมาเรือ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวต้องการทำงาน อยู่บนฝั่งมากกว่า เพราะวาอิสระและได้เที่ยว ดังนั้น ปัจจุบันลูกจ้างจะเบิกเงินค่าจ้างก่อน อาจจะ 20,000-25,000 บาท บางคนทำงานไม่ครบตามสัญญาโดยการกระโดดน้ำหนี

ส่วนระยะเวลาการทำงานบนเรือประมงนั้น นายกสมาคมประมงจังหวัดสงขลาได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การเดินทางไปจับปลาในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย ใช้เวลาเดินทางขาไป 3 วัน ขากลับ 3 วัน ระยะเวลาการทำงานแต่ละครั้งต่ำสุด 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี ทำให้หาลูกเรือได้ยาก จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว การหลอกลวงบังคับแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในภาคประมงทะเล มีปัญหาจากการที่นายหน้าบังคับหรือหลอกลวงว่าจะได้ค่าจ้างเดือนละ 30,000 บาท ซึ่งไม่เป็นความจริง การจ้างแรงงานต่างด้าว ถ้าเข้าสู่ระบบทุกอย่างดี เจ้าของกิจการพยายามทำให้ถูกต้อง เพื่อไม่ให้เกิดการริดไถจากเจ้าหน้าที่ การทำให้ถูกต้องต้องเสียค่าใช้จ่าย เมื่อทำแล้ว เจอปัญหา ลูกจ้างหนี ปัญหาแรงงานต่างด้าวทะเลาะวิวาทกันหรือได้กั๊งบางคนไม่มีเหตุผล มักจะทำร้ายร่างกาย ใช้ความรุนแรงกับลูกเรือ อย่างไรก็ตาม ได้กั๊งที่ถูกทำร้ายบ้างก็มีเหมือนกัน

2) การจ่ายค่าจ้าง ไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายวันละ 300 บาทได้ ค่าจ้างจะใช้วิธีการแบ่งเปอร์เซ็นต์จากการขายปลาที่จับได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วระหว่างเจ้าของเรือกับได้กั๊ง 70 : 30 และได้กั๊งจะไปจัดการแบ่งกับลูกเรือประมงอีกทีหนึ่งซึ่งก็ไม่แน่นอน ส่วนค่าใช้จ่ายของเรือประมงร้อยละ 70 เป็นค่าน้ำมัน นอกจากนั้นมียา อุปกรณ์ เช่น เครื่องจักร อวน เป็นต้น นอกจากนี้ การจับสัตว์น้ำก็มีความไม่แน่นอน บางครั้งจับได้มาก บางครั้งจับไม่ได้ การจะจ่ายค่าจ้าง 300 บาทต่อวันจึงเป็นปัญหา

3) สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการตามกฎหมาย ลูกเรือประมงไม่มีการทำประกันสังคม เจ้าของกิจการต้องดูแลรับผิดชอบลูกจ้าง การดูแลจะได้รับมาน้อยแตกต่างกัน

#### 4.4 วิเคราะห์ผลการศึกษา

จากขอบเขตของการศึกษาด้านเนื้อหา มีประเด็นต้องวิเคราะห์กฎหมายเพื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเลของประเทศไทยกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย มีสาระสำคัญ ดังนี้

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภาคประมงทะเล จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2557 ออกตามความในมาตรา 22 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาฉบับที่ 188 ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานประมง มีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 ด้านกฎหมาย

###### 4.4.1.1 สัญญาจ้างแรงงาน (Article of Agreement)

ตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 188 ได้กำหนดให้ทำสัญญาจ้างแรงงานเป็นหนังสือ อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ประวัติส่วนบุคคล ตำแหน่ง ชื่อนายจ้าง/เจ้าของเรือ วันเริ่มงานและวันสิ้นสุด และสถานที่ที่ข้อตกลงทำขึ้น หมายเลขทะเบียนเรือ สภาพการทำงาน ค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาพัก วันลาป่วย วันหยุดประจำปี ประกันสังคม การส่งกลับ ตลอดจนการจ่ายค่าจ้าง

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าในขณะที่กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมงฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2557 นั้น ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 ก็ตาม แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานซึ่งเป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้นำเอาสาระเกือบทั้งหมดของอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฯ ดังนั้น ในส่วนของสัญญาจ้างแรงงาน กฎกระทรวงฯ ให้ทำเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด และต้องทำขึ้น 2 ฉบับ นายจ้างและลูกจ้างเก็บไว้คนละฉบับ ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575 กำหนดว่า “อันว่าสัญญาจ้างแรงงาน คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” และมาตรา 5 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดว่า “สัญญาจ้าง หมายความว่า สัญญาไม่ว่าเป็นหนังสือหรือด้วยวาจากระบุชัดเจน หรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยายซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งเรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” ดังนั้น สัญญาจ้างแรงงานอาจเกิดขึ้นด้วยการตกลงด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยปริยายก็ได้

จะเห็นได้ว่า การทำสัญญาจ้างแรงงานของลูกจ้างในเรือประมงนั้น สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำสัญญาจ้างแรงงานเป็นหนังสือนี้ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กรณีที่มีการร้องเรียนว่านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างหรือค่าส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำ โดยอ้างว่าเรือขาดทุน อย่างน้อยก็จะมีหลักฐานว่าไม่ได้ทำงาน โดยปราศจากค่าจ้าง หรือกรณีที่ลูกจ้างรับเงินล่วงหน้าแล้วหนีไปทำงานกับนายจ้างอื่น นายจ้างก็สามารถติดตามได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันการบังคับใช้กฎกระทรวงแรงงานฯ ปัจจุบันยังต้องบูรณาการกับ 2 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวกับเรือประมง ได้แก่ กรมประมงและกรมเจ้าท่าและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ไม่รายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated fishing : IUU Fishing) ตามระเบียบของสหภาพยุโรป ซึ่งจะต้องควบคุมเรือเข้า-ออก จัดทำทะเบียนเรือ ควบคุมเครื่องมือประมงตลอดไปจนถึงทะเบียนลูกจ้างบนเรือประมง และประกอบกับระเบียบศูนย์ประสานงานแรงงานประมงสงขลา ที่กำหนดว่าเรือที่จะออกไปทำประมงทุกลำไม่ว่าจะเป็นเรือชนิดใดจะต้องมาแจ้งที่ศูนย์ประสานงานแรงงานประมง โดยการจะต้องเอาลูกเรือและได้เรือมาด้วยเพื่อซักถาม และเมื่อนำเรือเข้าฝั่งก็ต้องนำแรงงานลูกเรือทั้งหมดพร้อมกับเอกสารที่ทางศูนย์ประสานงานแรงงานประมงออกให้มารายงานตัวด้วย

#### 4.4.1.2 อายุขั้นต่ำ (Minimum age)

ตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 188 ได้กำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานในเรือประมงต้องมีอายุขั้นต่ำ 16 ปี หากมีความจำเป็นก็สามารถใช้แรงงานอายุ 15 ปีได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะต้องจบการศึกษาภาคบังคับ แต่หากงานที่ทำนั้นก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและจริยธรรมควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี

ส่วนกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ แรงงานประมงต้องมีอายุขั้นต่ำ 18 ปี ทั้งนี้เพราะการใช้แรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ได้บัญญัติห้ามจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง แต่อาจจ้างเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 15-18 ปีเป็นลูกจ้างได้ (มาตรา 44-45) นายจ้างต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน ต้องจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินสี่ชั่วโมง แต่ในสี่ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำงานตั้งแต่เวลา 22-06 นาฬิกา เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีมาตรฐานการจ้างแรงงานเด็กซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่จะทำงานบนเรือประมงทะเลไว้ โดยมีเกณฑ์ที่สูงกว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

#### 4.4.1.3 ชั่วโมงการทำงาน (Minimum working hours)

อนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนดให้แรงงานในเรือประมงมีเวลาพักผ่อนที่สม่ำเสมอและยาวนานเพียงพอ หากอยู่ในทะเลเกินกว่า 3 วัน จะต้องใช้เวลาพักผ่อน 10 ชั่วโมงในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และมีเวลาพักผ่อนไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน ยกเว้นในบางกรณีที่มีความจำเป็น แต่จะต้องมีการพักชดเชยโดยเร็ว

สำหรับกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ ได้นำเอาข้อกำหนดในอนุสัญญาฯ มาบัญญัติไว้ในเรื่องชั่วโมงการทำงานทั้งหมด แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ลักษณะการทำงานบนเรือประมงแตกต่างจากทำงานประเภทอื่นทั่วไปที่สามารถกำหนดชั่วโมงได้อย่างแน่นอน กล่าวคือ การทำประมงทะเลขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติ หากวันใดมีพายุก็ไม่อาจทำงานได้ วันถัดไปหากสามารถออกทะเลได้และเจอฝูงปลาที่ต้องทำงานจนกว่าจะเก็บปลาไว้ในห้องเย็น และต้องทิ้งอวนรอบใหม่เป็นเช่นนี้จนกว่าเรือจะกลับเข้าฝั่ง

#### 4.4.1.4 ค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum wage)

อนุสัญญาฉบับที่ 188 ได้กำหนดให้แรงงานประมงทะเลได้รับค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับประเทศไทย ตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดค่าจ้างของแรงงานประมงสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกับภาคธุรกิจอื่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว มีข้อดีคือ เป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างประมงในเรื่องรายได้ แต่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงาน นั่นคือ งานประมงเป็นงานที่หนัก เป็นงานที่เสี่ยงอันตรายอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับข้อมูลจากการสนทนากลุ่มนายจ้างในจังหวัดสงขลา (11 มีนาคม 2558) ว่า ค่าแรงวันละ 300 บาทหรือเดือนละ 9,000 บาท แบบแรงงานบนฝั่งทั่วไปไม่สามารถใช้หลักการนี้กับแรงงานประมงทะเลได้ เพราะแรงงานทั่วไปวันละ 300 บาทนั้น ต้องจ่ายค่าที่พักและอาหาร 3 มื้อเอง แต่แรงงานประมงทะเลนายจ้างจ่ายและจัดทำให้ ดังนั้น ควรจะให้ นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันเองตามตำแหน่งหน้าที่การงานของแต่ละคน ในขณะที่กฎหมายรองรับค่าจ้างแรงงานให้กับลูกจ้าง แต่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผลของผู้ประกอบการในแต่ละเดือนว่ามีกำไรหรือขาดทุน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานประมงให้สูงกว่าแรงงานทั่วไป ซึ่งจะเป็แรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงานบนเรือประมงต่อไป ไม่หนีหรือลาออกเพื่อไปทำงานภาคอุตสาหกรรม (สัมภาษณ์ลูกจ้าง 18-20 พฤษภาคม 2558) อันจะส่งผลให้นายจ้างมีแรงงานทำงานตลอดเวลา ดังเช่นกิจการอื่นทั่วไป ส่วนค่าส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำซึ่งก็ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปริมาณที่จับได้ ซึ่งตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ กำหนดระยะเวลาให้จ่ายตามตกลงแต่ไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง ส่วนใหญ่เจ้าของเรือหรือนายจ้างจะแบ่งให้กับได้ทั้งเป็นร้อยละตามที่ตกลงกัน แล้วได้กึ่งก็จะมาแบ่งให้กับลูกเรือแต่ละตำแหน่งไม่เท่ากัน ก็จะมีการคิดบัญชีไว้จ่ายคราวเดียว สุดท้ายลูกจ้างก็อาจจะไม่ได้รับเงินส่วนนี้ เนื่องจากต้องหนีหรือลาออกแล้วจะไม่หวนกลับมาทำงานอีก (นิติกรสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา, สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2558)

#### 4.4.1.5 ความปลอดภัยในการทำงาน

ทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 188 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ ไม่ได้กล่าวถึงความปลอดภัยในการทำงานไว้ แต่จะเห็นได้ว่า การทำงานบนเรือประมงมีโอกาสประสบอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา เช่น อุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือทำการประมง เครื่องจักร หรือพลัดตกลงไปในทะเล ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดเรื่องความปลอดภัยในการทำงานในกิจการประมงไว้ โดยเฉพาะเรือประมงขนาดใหญ่ที่ทำการประมงนอกน่านน้ำโดยการกำหนดขนาดของเรือ ต้องติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอันตราย และจัดให้มีระบบความปลอดภัยบนเรือ ส่วนเรือประมงขนาดเล็ก ไม่ต้องมีระบบตรวจตราความปลอดภัย

#### 4.4.1.6 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์

อนุสัญญาฉบับที่ 188 ได้กำหนดให้แรงงานประมงต้องได้รับสวัสดิการห้องพักที่สะอาด ไม่แออัด ได้รับบริการอาหารที่ถูกต้องลักษณะและน้ำดื่มสะอาด

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ ไม่ได้กำหนดเรื่องที่พักสำหรับแรงงานประมงบนเรือไว้ จากข้อมูลของลักษณะทำการประมง จะต้องออกทะเลอย่างน้อย 5-10 วันหรือตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป สำหรับประมงนอกน่านน้ำ ลูกจ้างต้องมีเวลาพักผ่อนที่เพียงพอในสถานที่ที่เหมาะสม ดังนั้น จึงควรกำหนดเรื่องพักบนเรือเพื่อถนอมการใช้แรงงานของลูกจ้างและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ส่วนสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างภาคประมงทะเล อนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนดให้มีหลักประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานในกรณีเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตอันเกิดจากสภาพการจ้างงาน และเรือทุกลำต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และผ่านการอบรมเรื่องการปฐมพยาบาลอย่างน้อย 1 คนเพื่อดูแลสุขภาพของแรงงานขณะทำงาน

สำหรับประเทศไทย ลูกจ้างทั่วไปอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม ซึ่งลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองกรณีประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน และสิทธิประโยชน์ สงเคราะห์บุตร วางงานและชราภาพ และได้รับการคุ้มครองกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานจากกฎหมายเงินทดแทน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ลูกจ้างทั่วไปได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตลอด 24 ชั่วโมง แต่กฎหมายดังกล่าวยกเว้นไม่บังคับใช้ลูกจ้างภาคประมง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2545 และตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ ข้อ 2 ความว่า

“ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างทำงานอยู่ในทุกท้องที่ที่พระราชอาณาจักรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ ทั้งนี้ เว้นแต่นายจ้างซึ่งประกอบกิจการ.....ประมง.....ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

จะเห็นได้ว่า ลูกจ้างประมงทะเลยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ซึ่งเป็นสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญของลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดเพียงให้นายจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งตัวลูกจ้างกลับภูมิลำเนาหรือสถานที่ที่รับลูกจ้างมาทำงานกรณีเรืออับปาง ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิต เนื่องจากการทำงานเท่านั้น

ส่วนลูกจ้างประมงต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย มีข้อบังคับให้ซื้อประกันสุขภาพปีละ 1,600 บาท ซึ่งมีโอกาสใช้ได้สิทธิเฉพาะเจ็บป่วยตอนที่อยู่เฉพาะบนฝั่งหรือไปค่ากลับเข้าเท่านั้น ประการสำคัญ ไม่สามารถรักษาได้ในโรงพยาบาลของรัฐทั่วประเทศ ดังนั้น ลูกจ้างส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้

จึงเห็นว่า ในกรณีนี้รัฐต้องเข้ามาดูแลโดยการบัญญัติกฎหมายให้คุ้มครองลูกจ้างกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน เพื่อให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับแรงงานทั่วไปและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

#### 4.4.2 ด้านหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงทะเล อยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ แต่ละหลายหน่วยงานก็บังคับใช้กฎหมายไปตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่หลายหน่วยงานรับผิดชอบไม่เอื้อต่อการตรวจสอบการทำประมงและคุ้มครองคนทำงานบนเรือประมง สภาพปัญหามีดังนี้

1) ด้านการจัดระเบียบเรือ กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ จำนวนเรือแต่ละหน่วยงานมีตัวเลขไม่เท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของคุณยู่ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด กรมเจ้าท่าหรือประมงก็ตาม เพราะกฎหมายที่มีไว้ควบคุมคนละฉบับ ที่ผ่านมามีปัญหากรณีที่ลูกจ้างหรือได้กั้งก็ไม่ทราบว่าเป็นเจ้าของเรือที่แท้จริง

2) ด้านจัดระเบียบแรงงาน คนต่างด้าว อำนาจหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมจัดหางาน แต่การออกใบอนุญาตอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง ในส่วนของคนไทย อำนาจหน้าที่อยู่กับกระทรวงแรงงานฯ คอยตรวจสอบว่าอาจมีการหลอกลวงหรือบังคับขู่脅ให้ลงมาทำงานในเรือประมง ซึ่งเข้าข่ายการค้ามนุษย์

3) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ คู่มือเรื่องการล่อลวงและบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง

4) เครื่องมือประมง กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบ

5) ค่าจ้างสวัสดิการต่าง ๆ อำนาจหน้าที่อยู่กับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

6) ศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 9 ตุลาคม 2555) เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาแรงงานประมง โดยมีกรม

จัดหางานเป็นหน่วยงานหลัก แต่ในการดำเนินงาน ศูนย์ประสานงานฯ มีหน้าที่ประสานงานอย่างเดียว มิได้มีอำนาจบังคับหน่วยงานใด

กรณีที่จะมีการตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างบนเรือแต่ละครั้ง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดประชุมตั้งคณะทำงานบูรณาการความร่วมมือในการตรวจสอบสภาพการทำงานและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในเรือประมง โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ เนื่องจากค่าน้ำมันออกทะเลหนึ่งเที่ยวประมาณ 40,000 บาท ปีหนึ่งออกตรวจได้ประมาณ 2 ครั้ง ห่างจากฝั่งไม่มากนัก