

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์ ทำให้เกิดข้อค้นพบเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเล และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา ดังนี้

5.1.1 สภาพปัญหาของการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) สภาพการทำงาน เป็นงานที่ตรากตรำ ต้องอยู่ในทะเลที่อ่าวกว้าง ท่ามกลางสายฝนและแสงแดด การทำงานต้องปรับตัวตั้งแต่การทรงตัว การยืน การเดิน ตลอดจนการทำงานบนเรือที่โคลงเคลงตลอดเวลา ไม่อาจกำหนดเวลาทำงาน เวลาพัก หรือวันหยุดที่แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้หรือระยะทางในการหาฝูงปลาแต่ละครั้ง ออกเรือแต่ละเที่ยว 5-17 วัน หากเป็นประมงนอกน่านน้ำแต่ละเที่ยวตั้งแต่ 6 เดือน-2 ปี

(2) รายได้ ไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน ที่ผ่านมาภาครัฐได้รับการร้องเรียนจากลูกจ้างอย่างต่อเนื่องว่ามีการเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้าง ทั้งไม่ได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับเงินค่าส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งยากแก่การตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(3) ความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการบนเรือ มีความเสี่ยงต่อการประสบอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา เช่น อุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือทำการประมง เครื่องจักร หรือลื่นล้มพลัดตกลงไปในทะเล ลูกจ้างไม่มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับลูกจ้างทั่วไป

5.1.2 การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างแรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา สรุปได้ดังนี้

บทบัญญัติกฎหมายไม่ครอบคลุมและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ได้แก่

- 1) การจ่ายค่าจ้าง
- 2) สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ ประกันการว่างงานและกองทุนชราภาพ
- 3) สวัสดิการขั้นพื้นฐานในการทำงานและความปลอดภัยในการทำงาน
- 4) กลไกภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบและดูแลได้อย่างทั่วถึง

5.2 อภิปรายผล

1) กลุ่มตัวอย่างลูกจ้างให้ข้อมูลว่า ออกทะเลแต่ละเที่ยวประมาณ 5-15 วัน หากเป็นประมงนอกน่านน้ำตั้งแต่ 6 เดือน-2 ปี สภาพการทำงานบนเรือหนักมาก ไม่มีอิสระต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของไต้ก๋ง ทำงานกลางแดดกลางฝน ไม่อาจกำหนดพักผ่อนที่แน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับปลาที่จับได้หรือระยะการเดินทางไปหาฝูงปลาตามที่ได้กึ่งต้องการ ไม่มีห้องนอนและห้องสุขาที่เป็นกิจจะลักษณะ มีความเครียดตลอดเวลาสอดคล้องกับ อนุสรณ์ อินบุตร (2553) ที่ได้ศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กรณีศึกษาแรงงานภาคประมงทะเล พบว่า สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับการทำงานที่แน่นอน ไม่ได้กำหนดเวลาการทำงาน เวลาพักวันหยุด มีแต่ธรรมเนียมในการทำงานตามสภาพที่เกิดขึ้นในลักษณะทำงานไปพักไป กล่าวคือเมื่อเจอฝูงปลาตามที่ได้กึ่งต้องการลูกเรือจะร่วมกันวางอวนและทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจับปลาและสัตว์น้ำจนแล้วเสร็จ ในระหว่างนี้จะต้องทำงานติดต่อกันตลอดไม่มีเวลาพัก จะได้พักในช่วงที่รอลงอวน กู้วนหรือช่วงเวลาที่เรือกำลังลากอวนหรือกำลังล่อยวนอยู่ แล้วทำงานต่อเมื่อถึงเวลากู้วน ปลดปลาและแยกชนิดปลา นำปลาแช่เย็นเสร็จแล้วพักได้ และเริ่มทำงานอีกครั้งเมื่อถึงเวลาลงอวนหรือล่อยวนใหม่ วันทำงาน เวลาทำงาน และเวลาพักจึงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่พบฝูงปลาและปริมาณปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ในแต่ละครั้ง และยังพบอีกว่าเรือประมงไม่มีห้องน้ำเพื่อทำธุระส่วนตัว การถ่ายจะต้องไปเกาะท้ายเรือ หากเรือกำลังเคลื่อนที่ก็เสี่ยงต่อการพลัดตกเรือ บางลำที่มีขนาดใหญ่ก็มีห้องนอนเล็ก ๆ สำหรับลูกจ้าง แต่ก็ไม่เพียงพอต่อจำนวนลูกจ้างบนเรือ และยังคงสอดคล้องกับ อังคณา กมลเพชร (2557) ที่ได้ศึกษาปัญหาของการจ้างงานในอุตสาหกรรมประมงทะเลและพบว่า ในภาคประมงทะเล แรงงานข้ามชาติมักต้องออกทะเลเป็นเวลานานนับตั้งแต่ 4 เดือน จนถึงนานเป็นปี โดยต้องทำงานอย่างหนัก มีเวลาพักผ่อนวันละไม่กี่ชั่วโมง สภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบาก รวมถึงเรื่องอาหารและยารักษาโรคที่มีเพียงเพื่อให้อยู่รอดไปแต่ละวันเท่านั้น

2) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการเข้าสู่แรงงานภาคประมงในจังหวัดสงขลา คือการทำสัญญาจ้างแรงงาน นั่นคือการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างรีบเร่งเพื่อให้ทันต่อการออกเรือแต่ละครั้งตามวันเวลาที่กำหนดไว้ นายจ้างและลูกจ้างจึงตกลงค่าจ้างกันด้วยวาจา ทำให้แรงงานขาดหลักประกันในการที่จะได้รับเงินค่าจ้าง และเสี่ยงต่อการถูก โกงค่าแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรือประมงนอกน่านน้ำซึ่งสอดคล้องกับอนุสรณ์ อินบุตร (2553) ที่พบว่า ลูกจ้างที่ทำสัญญาจ้างจะได้รับการตรวจสุขภาพก่อนลงเรือตามระเบียบการจ้าง ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ตกลงทำงานด้วยวาจา จะไม่ได้รับการตรวจสุขภาพก่อนลงเรือ และประเทศไทยยังขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย แม้จะมีกฎหมายที่กำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่ลูกจ้างภาคประมงส่วนใหญ่ไม่รู้หนังสือ และหากเป็นแรงงาน

ต่างคำว่าจะไม่เข้าใจภาษาไทย รวมถึงไม่รู้ช่องทางในการขอความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือการดำเนินเอาผิดกับนายจ้าง และยังสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าศูนย์ประสานงานแรงงานประมงจังหวัดสงขลาที่ว่า เรือบางลำเมื่อกลับเข้าฝั่งได้ปล่อยลูกจ้างไว้ที่เกาะหรือฝากไว้กับเรือลำอื่นเพราะไม่มีสัญญาจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากลูกจ้างประมงในน่านน้ำส่วนใหญ่ที่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานมีสัญญาจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ที่เป็นเช่นนี้ด้วยเหตุผลประการหนึ่งคือเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎระเบียบของสหภาพยุโรปในการป้องกันและจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated fishing: IUU Fishing) โดยกำหนดให้เรือประมงทุกลำที่จะออกจากท่าจะต้องมีเอกสารแสดงต่อเจ้าหน้าที่จำนวน 15 รายการ รวมทั้งสัญญาจ้างแรงงานของลูกจ้างให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้น ลูกจ้างประมงในน่านน้ำส่วนใหญ่มีสัญญาจ้างแรงงานเป็นลายลักษณ์อักษร

3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา กลุ่มตัวอย่างลูกจ้างให้ข้อมูลว่า ไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการตามกฎหมายดังเช่นลูกจ้างทั่วไป ทั้งที่สภาพการทำงานเสี่ยงต่ออันตรายตลอดเวลา บนเรือไม่มีสวัสดิการยกเว้นอาหาร น้ำดื่มและยาสามัญประจำบ้าน หากเสียชีวิตเนื่องจากการทำงานก็จะได้รับเงินช่วยเหลือจากนายจ้างบ้างตามสมควร ภาครัฐมีการบังคับซื้อประกันสุขภาพแต่อยู่บนเรือไม่ได้ใช้ สอดคล้องกับอนุสรณ์ อินบุตร (2553) ว่า แม้มีกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานภาคประมงทะเลโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถให้การคุ้มครองกับแรงงานประมงทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานจริง และยังสอดคล้องกับ สุชาติริววงศ์ (2539) ว่าบทบัญญัติกฎหมายไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำสัญญาจ้างแรงงาน การจ่ายค่าจ้างสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน จึงสมควรให้ความคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลไว้เป็นพิเศษและเหมาะสมต่อสภาพของการประกอบกิจการประมงทะเลอย่างแท้จริง

4) จากการสนทนากลุ่มของนายจ้าง พบว่าปัญหาอีกประการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิลูกจ้างภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง แม้ว่าจะถูกบังคับซื้อบัตรประกันสุขภาพเพื่อรักษากรณีเกิดการเจ็บป่วยบนฝั่งแล้วก็ตาม แต่โรงพยาบาลไม่ครอบคลุมทุกจังหวัดและบางโรค ในกรณีมีแรงงานป่วย - บาดเจ็บ ไม่สามารถรักษาได้ในโรงพยาบาลของรัฐทั่วประเทศไทย ประการสำคัญ ภาครัฐควรกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนมากกว่าปีละครั้ง ไม่ควรกำหนดกรอบเวลา และยังสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของรักษาการประกันสังคมจังหวัดสงขลาว่า ลูกจ้างประมงไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน จึงไม่ได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ดังเช่นลูกจ้างภาคธุรกิจทั่วไป และยังสอดคล้องกับอนุสรณ์ อินบุตร (2553) คือแรงงานประมงเป็นอาชีพที่ขาด

องค์ประกอบของการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ด้านสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ ฐานะทางเศรษฐกิจของแรงงานไม่ดี ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนประสงค์ ขาดมาตรฐานการครองชีพด้านรายได้ สุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงสิทธิการใช้บริการสังคมสงเคราะห์ปัจจัยของมาตรฐานการดำรงชีวิต เช่น การประกันสังคม การประกันการว่างงาน เงินกองทุนช่วยเหลือเมื่อชราภาพ

5) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอีกประการหนึ่ง คือเรื่องค่าจ้าง แม้กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานฯ กำหนดให้จ่ายตามค่าแรงขั้นต่ำเช่นเดียวกับแรงงานทั่วไปเพื่อคุ้มครองลูกจ้างประมง แต่ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มนายจ้างเห็นว่าค่าจ้างวันละ 300 บาทหรือ 9,000 บาท/เดือน แบบแรงงานบนฝั่งทั่วไปไม่สามารถใช้หลักการนี้กับแรงงานประมงทะเลได้ แรงงานบนฝั่งต้องรับผิดชอบจ่ายค่าที่พักและอาหาร 3 มื้อ แต่แรงงานประมงทะเลนายจ้างจ่ายและจัดหาให้ เจ็บป่วยในหน้าที่พาไปรักษา บางรายมีส่วนแบ่งจากการขายสัตว์ตามตำแหน่งหน้าที่ด้วย ดังนั้นไม่ควรบังคับการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ให้นายจ้างกับลูกจ้างตกลงกันเองตามตำแหน่งหน้าที่การงานของแต่ละคน และในขณะที่กฎหมายรองรับค่าจ้างแรงงานให้กับลูกจ้าง แต่กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผู้ประกอบการแต่ละเดือนว่านายจ้างมีกำไรหรือขาดทุน สอดคล้องกับความเห็นของนายกสมาคมประมงจังหวัดสงขลาว่า ไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายวันละ 300 บาทได้ ค่าจ้างจะใช้วิธีการแบ่งเปอร์เซ็นต์จากการขายปลาที่จับได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วระหว่างเจ้าของเรือกับได้กั้ง 70 : 30 และได้กั้งจะไปจัดการแบ่งกับลูกเรือประมงอีกทีหนึ่ง ส่วนค่าใช้จ่ายของเรือประมงร้อยละ 70 เป็นค่าน้ำมัน นอกจากนี้มีค่าอุปกรณ์ เช่น เครื่องจักร อวน เป็นต้น นอกจากนี้ การจับสัตว์น้ำก็มีความไม่แน่นอน บางครั้งจับได้มาก บางครั้งจับไม่ได้ การกำหนดให้จ่ายค่าจ้าง 300 บาทต่อวันจึงไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องค่าจ้างได้อย่างแท้จริง ในส่วนของข้อมูลจากลูกจ้างนั้น เห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงานเนื่องจากเป็นงานหนักและไม่สามารถกำหนดชั่วโมงที่ทำได้ ไม่มีค่าล่วงเวลา หยุดพักผ่อนรวมก็ไม่ได้ค่าจ้าง ค่าส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำก็ถึงบัญชีไว้นานเข้าก็กลายเป็นดินพอกหางหมูและสุดท้ายก็ไม่ได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของนิติกรสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา

5) จากผลการศึกษาพบว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน สอดคล้องกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2556) ที่ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพการทำงานของลูกจ้างภาคประมงทะเลว่ามีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูงและมีอัตราของแรงงานเสียชีวิตและได้รับอุบัติเหตุจากการทำประมงถึง 80 คน ต่อแรงงาน 100,000 คน หรือมีแรงงานประมงเสียชีวิต ถึง 24,000 คนต่อปี และกว่า 24 ล้านคนที่ได้รับอุบัติเหตุต่อปี ซึ่งตัวเลขดังกล่าวมีอัตราที่สูงกว่าแรงงานในภาคการผลิตอื่น ๆ อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุมาจากสภาพการทำงานในภาคประมงทะเลที่มีความเสี่ยงต่ออันตราย เช่น ความเหนื่อยล้าจากการทำงานของชั่วโมงที่ยาวนาน และยังสอดคล้องกับธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล (2547) ที่พบว่า

แรงงานประมงทะเลในประเทศไทยยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในเรื่องของสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่าประเทศฟิลิปปินส์กฎหมายกำหนดให้เรือประมงทุกลำจะต้องจัดให้มีเครื่องมือทางการแพทย์และอุปกรณ์ช่วยชีวิต โดยเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 20 ตันกรอสขึ้นไป จะต้องมีลูกเรืออย่างน้อย 1 คนที่มีคุณสมบัติในการช่วยเหลือทางการแพทย์เบื้องต้น ส่วนประเทศญี่ปุ่น กำหนดว่าบนประมงจะต้องมีระบบตรวจสอบเรื่องความปลอดภัย

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้แรงงานภาคประมงทะเลในจังหวัดสงขลา เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นข้อมูลสำคัญในการวางแผน การดำเนินนโยบายของทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการให้มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและให้ความคุ้มครองสิทธิลูกจ้างในกิจการประมงทะเลตามกฎหมายได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะดังนี้

1) พัฒนามาตรฐานเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ นำข้อดีของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม เพื่อสร้างกลไกและมาตรการในการควบคุมการจ้าง สภาพการทำงานให้ลูกจ้างมีความเป็นอยู่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตบนเรือ กำหนดการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ของลูกจ้างลักษณะเดียวกับการประกันสังคม และประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตอันเกิดจากสภาพการทำงานให้เทียบเคียงกับแรงงานในกิจการประเภทอื่น ตลอดจนกำหนดอัตราค่าจ้างที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ เพื่อให้ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2) ควรวิจัยเพื่อหาแนวทางหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับประมงทะเลมีแรงงานในการผลิตหรือบริการที่เพียงพอและคงสภาพในระยะยาว อันส่งผลต่อผลผลิตโดยรวมและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน